



Een grote brand heeft vandaag het Holland Casino in Groningen compleet verwoest.

Raymon Roersma @Raymon48

Wouter Jong, Cyriel Hamstra

11.1 Inleiding

Op 27 augustus 2017 woedde bij het Holland Casino aan het Gedempte Kattendiep in Groningen een grote brand. De brand in het stadscentrum ontwikkelde zich in hoog tempo en al snel werd duidelijk dat het pand niet meer te redden was. Vanwege de enorme rookontwikkeling werd een NL-Alert verstuurd. Tientallen woningen in de omgeving en het tegenoverliggende hotel werden in allerijl ontruimd.

Na de brand is het optreden van de hulpdiensten, de gemeente en de veiligheidsregio geëvalueerd door het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2018). Op basis van een analyse van de gebeurtenissen worden in het COT-rapport de volgende aanbevelingen gedaan:

- Onderken de kwetsbaarheid van het zogenoemde ‘kans-piket’, waarbij meerdere functionarissen Bevolkingszorg worden opgeroepen, zonder dat zeker is dat deze aanwezig zijn.¹ (In dit geval waren door de zomerperiode veel medewerkers met verlof.)
- Verken de mogelijkheid om communicatie in te richten als aparte discipline, los van Bevolkingszorg, zodat het communicatieproces meer focus krijgt.
- Investeer in een goede verbinding tussen operatie en bestuur, ongeacht de mate van GRIP-opschaling. Bij functionarissen met een leidende rol in de operatie moet zo veel mogelijk een gedeeld

¹ Dit in tegenstelling tot een ‘hard piket’ waarbij specifieke personen in een periode dienst hebben en standaard moeten opkomen.

beeld bestaan van wat bestuurlijk relevant is en hoe het bestuur te betrekken.

- Maak bewuste keuzes over de voorbereiding van de nafase en laat ‘wat de situatie vraagt’ leidend zijn.
- Zorg voor een goede nabespreking tussen professionals en burgemeester, zodat duidelijk wordt wat de bestuurlijke verwachtingen zijn en tegelijkertijd nuance kan worden geboden.

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de lessen die uit deze casus kunnen worden getrokken wat betreft de crisiscommunicatie. Daarbij gaat het primair om de overgang van de acute fase naar de nafase en de implicaties die deze overgang heeft voor de communicatie met getroffen en getroffen. De centrale vraag is wat burgers mogen verwachten van hulpdiensten bij een brand als deze. Het brengt ons tot het inzicht dat de nafase van getroffen niet zo maar gelijk oploopt met de nafase van de hulpdiensten. Anders gesteld: wie bewaakt de continuïteit van de communicatie in de nafase? En wat betekent dit voor de rolverdeling tussen gemeente en veiligheidsregio?

11.2 Feitenrelaas

Het is zondagmorgen 27 augustus 2017 als er brand uitbreekt in het pand van Holland Casino in Groningen. De brandweer wordt om 07.00 uur gealarmeerd via een automatische brandmelding. Na contact met de beveiliging in het pand wordt duidelijk dat het geen storing betreft, maar een daadwerkelijke brand. Om 07.06 uur is de brandweer ter plaatse. De brand ontwikkelt zich dermate snel dat de brandweer al na korte tijd de verkenning moet staken en de brand alleen van buitenaf kan bestrijden. Al snel wordt duidelijk dat het pand niet meer gespaard kan worden. De focus van de brandweer verschuift daarom naar het voorkomen van brandoverslag naar nabijgelegen panden. De opschaling gaat naar ‘zeer grote brand’, om 7.28 uur volgt GRIP-1. De enorme rookontwikkeling leidt ertoe dat om 7.36 uur vanuit de meldkamer Noord-Nederland een NL-Alert uitgaat met de oproep om ramen en deuren te sluiten en ventilatie uit te schakelen vanwege de rookontwikkeling. Daarnaast geeft de dienstdoende woordvoerder van de brandweer informatie over de brand, de gevolgen en de brandweerinzet

via Twitter. Om 9.48 uur volgt opschaling naar GRIP-2. Het blussen gaat vervolgens uren door. Pas rond 14.15 uur volgt het sein 'brand meester' en wordt met nablussen begonnen. Vanwege de aanhoudende rookontwikkeling en instabiliteit van het gebouw kunnen vele tientallen bewoners en hotelgasten dan nog niet terugkeren.

Rond 15.30 uur besluit het ROT af te schalen naar GRIP-1. Omdat er nog veel werk in het verschiet ligt, blijft het team Bevolkingszorg binnen de veiligheidsregio op volle sterkte draaien. Het nablussen van de brand, de verkeerssituatie, de opvang en terugkeer van bewoners en het politieonderzoek naar de oorzaak van de brand zijn in deze fase centrale thema's. Daarnaast spelen vragen van bewoners en de media.

Al gedurende de brand signaleerden de media onvrede onder omwonenden over de opvang en communicatie. Deze onvrede wordt ook geuit naar burgemeester Den Oudsten van Groningen wanneer hij 's middags een opvanglocatie bezoekt. Tijdens een persmoment om 16.15 uur adresseren media de vragen die zij bij bewoners hebben opgetekend. Het gaat daarbij vooral om de vraag of de rook schadelijke stoffen bevat. Ook willen mensen weten wanneer zij weer naar huis terug kunnen keren. Tot in de late avond blijft dat voor hen onduidelijk.

In de avond en nacht inventariseren communicatiemedewerkers van Veiligheidsregio Groningen de nog openstaande vragen, met de bedoeling ontbrekende informatie te verzamelen, zodat de volgende ochtend de antwoorden kunnen worden overgedragen aan het Klantcontactcentrum van de gemeente Groningen. De nachtelijke inzet sluit aan bij het streven om maandagmiddag rond 13.00 uur de communicatieactiviteiten van de veiligheidsregio af te schalen en aan de gemeente Groningen over te dragen. Die maandagmiddag, vlak na de overdracht, wordt duidelijk dat bij de brand op beperkte schaal asbest is vrijgekomen. Asbesthoudende deeltjes waren met het bluswater mee naar buiten gestroomd. Ook lagen er deeltjes op percelen van enkele direct omwonenden. Het ROT wordt opnieuw geactiveerd als een zogenoemd 'voorbereidend ROT' en richt zich op de manier waarop het publiek over het asbest moet worden geïnformeerd. Aangezien de communicatie over het incident een paar uur daarvoor is overgedragen aan de gemeente, is in principe de gemeente verantwoordelijk voor de communicatie over de asbestdeeltjes.

Rond 21.00 uur bezoekt burgemeester Den Oudsten de omwonenden die in een hotel zijn opgevangen en daar hun tweede nacht ingaan. Daar blijkt dat een deel van de bewoners, vanwege de aangetroffen asbest, niet terug naar huis wil. Anderen willen terug, op voorwaarde dat er eerst een meting wordt gedaan. De gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) van de GGD komt met een bewonersadvies, waarna een deel van de bewoners besluit om naar huis te gaan. Achter de schermen gaat die nacht een team van communicatieadviseurs van de veiligheidsregio aan de slag met een communicatiestrategie en een inzetplan, waarin onder andere de benodigde functies en personele invulling zijn opgenomen. Het doel is om de gepercipieerde achterstand in de informatievoorziening in te lopen en de gemeente Groningen in positie te brengen. De gemeente moet het centrale aanspreekpunt worden voor inwoners en gedupeerden.

Op dinsdagmorgen vindt om 08.00 uur een beleidsteamoverleg plaats waar strategie en aanpak worden besproken. Afsproken wordt om pro-actiever richting gedupeerden te communiceren. Een coördinator communicatie van de veiligheidsregio stelt daartoe in samenspraak met de coördinator communicatie van de gemeente een team samen bestaande uit communicatieadviseurs van de gemeente en de veiligheidsregio. Het team positioneert de gemeente naar buiten toe als primair verantwoordelijk voor de nafase, terwijl achter de schermen wordt samengewerkt tussen gemeente, veiligheidsregio en Holland Casino. Er worden verschillende thema's benoemd die aandacht behoeven, waarvan asbest, de ontruiming van woningen en het bergen van de achtergebleven auto's in de parkeergarage van het casino de belangrijkste zijn. Ook worden casemanagers aangewezen die namens de gemeente het directe contact met de bewoners verzorgen. Om 10.00 uur vindt een tweede bewonersbijeenkomst plaats. De GAGS adviseert en beantwoordt vragen van de twintig aanwezige omwonenden. De angst voor asbest ebt langzaam weg. De focus verschuift in de dagen erna naar meer praktische en verzekeringstechnische vragen. Tijdens het persmoment op dinsdag om 11.30 uur maakt de burgemeester duidelijk dat de informatievoorziening beter had gemoeten en dat de organisatie en uitvoering van de communicatie daarom is aangepast.

In de loop van de dagen na de brand komt de gemeente steeds nadrukkelijker in beeld in de externe communicatie, terwijl de veilig-

heidsregio zich terugtrekt. Waar ‘de communicatie’ in eerste instantie werd aangestuurd door een coördinator communicatie van Veiligheidsregio Groningen, wordt vanaf dinsdagochtend samengewerkt met een coördinator communicatie van gemeente Groningen. De dagen erna neemt de coördinator communicatie van de gemeente Groningen de regie op het proces geleidelijk over en daarmee ook de aansturing van het communicatieteam. Vanaf maandag 4 september, dus ruim een week na de brand, is de aansturing van de communicatie volledig in handen van de gemeente. Het actieteam communicatie verhuist dan ook fysiek van het crisiscentrum in het pand van de veiligheidsregio naar het communicatiekantoor van de gemeente.

Voor de communicatieafdeling van de gemeente loopt de nafase van de brand nog circa drie maanden door. De communicatie met alle betrokkenen over de gevolgen van de brand en de aanpak van de gecompliceerde sloop van het gebouw vormen voor de communicatieafdeling van de gemeente Groningen de belangrijkste elementen in de nasleep. Gedurende de gehele nafase wordt intensief samengewerkt met communicatiemedewerkers en directieleden van Holland Casino.

11.3 Bij wie ligt de afhandeling van de brand?

In een interview met het *Dagblad van het Noorden* vertelde een inwonster van Groningen hoe ze die zondagmorgen vroeg wakker werd en door haar raam alleen maar rook zag. Toen ze buiten kwam, zag ze dat de politie druk bezig was om huizen te ontruimen. De hele dag kon zij niet terug naar haar woning. Bij haar leefden net als bij andere omwonenden van Holland Casino verschillende vragen, maar de antwoorden daarop bleven uit. Het waren deels praktische vragen als: ‘Waar slaap ik vanavond?’, ‘Hoelang gaat dit duren?’ en ‘Hoe moet het met mijn huisdier?’ Het was voor haar en anderen onduidelijk aan wie deze vragen gesteld konden worden: ‘Als we de gemeente bellen, worden we doorverwezen naar de veiligheidsregio. Als we de veiligheidsregio bellen, sturen ze ons terug naar de gemeente.’²

2 ‘Casinobrand Groningen: “Geen idee waar ik vannacht slaap”’, *Dagblad van het Noorden*, 28 augustus 2017.

Hoe eenvoudig en praktisch de vragen ook waren, de antwoorden bleven steken in de overdracht tussen de veiligheidsregio en de gemeente. Het roept de vraag op wie nu voor de publieksinformatie verantwoordelijk is. Ligt bij de veiligheidsregio een plicht om de communicatie ordentelijk over te dragen aan de gemeente of heeft de gemeente juist een haalplicht zodra een regio afschaalt? En wie draagt zorg voor de beantwoording van de vragen, als de gemeente inhoudelijk nog afhankelijk is van de kennis en kunde van de veiligheidsregio? Het gaat, met andere woorden, om het dilemma ‘van wie is de brand?’ In deze bijdrage belichten wij het dilemma niet alleen vanuit het perspectief van de betrokken organisaties, maar ook vanuit de bewoners, hotelgasten en ondernemers die met vragen zaten, nadat zij opeens werden geconfronteerd met een grote, uitslaande brand aan de overkant van de straat. Wij richten ons nadrukkelijk op bewoners, hotelgasten en ondernemers, omdat zij de doelgroep vormen waar de communicatie zich op richt. Het is aan de veiligheidsregio en gemeente om ervoor te zorgen dat bewoners, hotelgasten en ondernemers geen hinder ondervinden van de manier waarop de overdracht is geregeld.

11.4 Analyse

11.4.1 *Hoe kijken direct omwonenden naar het proces crisiscommunicatie?*

In de ochtend van zondag 27 augustus 2017 werden omwonenden van Holland Casino Groningen wakker in de rook van een hevige brandpand. Halsoverkop moesten zij hun woning of hotelkamer uit, om vervolgens op een opvanglocatie af te wachten hoe de dag verder zou verlopen. Zij zochten naar simpele antwoorden op logische vragen. Vragen die zij stelden aan ‘de overheid’.

Die overheid heeft bij crises meerdere gezichten. Soms is het de brandweer, soms de veiligheidsregio en soms is het de gemeente die communiceert. Het kan inwoners al snel het idee geven dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. In de nasleep van deze brand werd die onduidelijkheid niet weggenomen, maar nam eerder toe. Pas na de interventie van de GAGS keerde op maandagavond de rust weer een beetje terug, omdat hij de angst voor asbest kon wegnemen en de

mensen serieus nam in hun onzekerheid. Hij sprak namens 'de overheid' met bewoners die niet terug konden naar hun woning.

Vanuit de overheid vindt bij een brand als bij Holland Casino langs verschillende lijnen communicatie met het publiek plaats. Allereerst wordt informatie verstrekt over de brand, over de inzet van de brandweer, de brandontwikkeling en de tijd die nodig is voordat de brandweer de 'brand meester' is. Het gaat dan vooral over de incidentbestrijding en de mogelijke effecten, zoals de directe gezondheidsrisico's van de rookontwikkeling. Dit is vooral het domein van de brandweer en de veiligheidsregio. Zodra het incident onder controle is, wordt doorgaans de communicatie vanuit de veiligheidsregio gestaakt.

Een belangrijk deel van de communicatie bij crises bestaat uit het beantwoorden van (praktische) vragen van getroffen en. Veelal zijn het voor getroffen en wezenlijke vragen, waarvan het beantwoorden soms om een lange adem en focus vraagt. Zeker wanneer mensen voor langere tijd niet kunnen terugkeren naar hun woning zal de overheid duidelijk moeten laten blijken dat ze begrip heeft voor de lastige situatie waarin bewoners zich op dat moment bevinden. Het is aan overheidsorganisaties onderling om te bepalen wie die boodschap namens 'de overheid' het beste kan brengen. Getroffen en kunnen tot ver na het moment dat de crisisorganisatie is afgeschaald, nog steeds acute problemen ervaren of ondervinden. Voor gedupeerden in Groningen was niet de brand bij de 'overburen', maar het feit dat ze nog steeds hun huis niet in konden, lastig te verdragen. Toen de crisisorganisatie afschaalde, was dan ook voor hen 'de crisis' nog niet voorbij. De afschaling van de crisisorganisatie versterkte bij bewoners het gevoel dat zij aan hun lot werden overgelaten.

Daarmee legt deze casus een belangrijk aandachtspunt bloot: denk erover na hoe inwoners op de hoogte worden gehouden als de communicatie overgaat van de veiligheidsregio naar de gemeente. Wees ervan bewust dat mensen niet altijd zullen weten wie überhaupt welke taak bij een calamiteit heeft of had. Pas als de crisisorganisatie zich ervan heeft vergewist dat de communicatie ordentelijk kan worden overgedragen, kan de regionale crisiscommunicatiepool pas afschalen. Daarbij is het belangrijk om richting bewoners de verwachtingen over het vervolg van de crisis te 'managen'. Door aan te geven dat er nog wordt gewerkt aan de openstaande vragen, wordt duidelijk gemaakt dat de

bewoners niet worden vergeten. Pas als de bewoners weer naar hun huis terug kunnen keren, ontstaat ruimte om het communicatieproces af te schalen.

In het geval van de casinobrand ging de afschaling te snel en te rigoureuus. Het was onduidelijk of de gemeente op dat moment voldoende was ingevoerd. Achteraf weten we dat de gemeente onvoldoende was geprepareerd om antwoorden te geven op vragen en issues die in de nasleep van de brand konden opborrelen. Er was geen adequate overdracht geweest, waardoor de gemeente nog niet klaar was om het stokje over te nemen. Omwonenden van het casino hadden nog een trits aan openstaande vragen, waar ook de gemeente geen pasklaar antwoord op had. Die combinatie was ‘vragen om problemen’.

11.4.2 *Hoe kijken professionals naar het proces crisiscommunicatie?*

In Veiligheidsregio Groningen valt crisiscommunicatie onder Bevolkingszorg. Het COT deed in zijn rapport de aanbeveling om in de gemeentelijke bevolkingszorg meer focus aan te brengen, zonder expliciet aan te geven wat daarvoor moet worden verstaan. Het rapport lijkt te suggereren dat de primaire aandacht van bevolkingszorg uit moet gaan naar de noden van de getroffen en naar de bestuurlijke afstemming tijdens de nafase. Dat zou betekenen dat de crisiscommunicatie, zoals in andere veiligheidsregio's is gedaan, wordt ‘losgeknipt’ en minder afhankelijk is van de op- en afschaling. Crisiscommunicatie geldt dan als een aparte discipline waarvan de overdracht van veiligheidsregio naar gemeente meer vloeiend zou kunnen plaatsvinden, vanuit de wetenschap dat de nafase juist voor communicatieadviseurs vaak langer na-ijlt dan voor de andere disciplines.

Feitelijk heeft de crisisorganisatie zich, na een valse start, in de nacht van maandag op dinsdag herpakt op de hiervoor beschreven manier. Nadat op maandag de informatievoorziening naar omwonenden was ‘opgedroogd’, werd het contact op dinsdag hersteld. De gemeente Groningen werd in positie gebracht met een ‘hybride’ team dat bestond uit een mengeling van communicatiefunctionarissen van Veiligheidsregio Groningen en de gemeente Groningen. Deze ‘hybride’ aanpak vormde zich *ad hoc* en kan worden gezien als een multidisciplinair team waar alle communicatie bij elkaar kwam. Naar buiten toe communiceerde

de gemeente, achter de schermen werd nauw samengewerkt met de veiligheidsregio. Er verschenen berichten en Q&A's op de website van de gemeente, zowel in het Nederlands als in het Engels vanwege het flinke aantal buitenlandse studenten onder de gedupeerden. Het Klantcontactcentrum van de gemeente Groningen werd geactiveerd voor het beantwoorden van vragen, de afdeling communicatie ondersteunde bij de organisatie van verschillende informatiebijeenkomsten voor gedupeerde bewoners en bedrijven. Ook stemde het hybride team voortdurend af met de communicatiemensen van Holland Casino.

Het hybride team ontstond ad hoc, maar genereerde lessen voor de toekomst. Organisatorisch betekent de mengeling van communicatieadviseurs van de veiligheidsregio en de gemeente(n) dat de externe communicatie door blijft lopen, ook als de operationele diensten en Bevolkingszorg al zijn afgeschaald. Bovendien is deze manier van werken per definitie multidisciplinair, omdat er niet één eigenaar van de situatie is. Het redeneert vanuit de inwoner, die antwoord wil op prangende vragen. Om die vragen te beantwoorden, worden verschillende spelers met elk hun specifieke expertise bijeengebracht. De communicatie is niet van dé regio omdat het onder 'Bevolkingszorg' valt of van dé gemeente omdat er al is afgeschaald. De samenwerking zorgt voor een fluïde overgang, waarbij partijen achter de schermen een grotere of kleinere rol hebben, afhankelijk van de vraagstukken die er nog liggen. De communicatie van acute naar nafase verloopt geleidelijk, passend bij het ritme dat de buitenwereld dicteert.

11.5 Conclusie

In deze reeks jaarboeken is geregeld de vraag opgeworpen 'van wie is de crisis?'. Vaak neemt een partij 'het aapje op de schouder' terwijl deze niet de verantwoordelijkheid draagt om de crisis in goede banen te leiden. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de asbestcrisis op het Kanaleneiland in Utrecht (juli 2012). Toen ontfermde in eerste instantie de gemeente en niet de woningcorporatie zich over de opvang van huurders die hun flat moesten verlaten nadat daar asbest was aangetroffen.

Het *ad hoc* ingestelde multidisciplinaire team bij de casinobrand nuanceert dat beeld en laat zien dat het ook anders kan. Door niet naar elkaar te verwijzen als degene die 'de aap op de schouder heeft', maar

door achter de schermen samen te werken en elkaar bij te staan. Want ‘de aap op de schouder’ kan vanuit de overheid misschien logisch zijn, zodra de getroffen erdoor het idee krijgt dat hij of zij van het kastje naar de muur wordt gestuurd en overheidsorganisaties naar elkaar verwijzen, schiet het zijn doel voorbij.

De multidisciplinariteit in communicatie die, los van het proces Bevolkingszorg, in het hybride team ontstond, is iets om ook bij toekomstige crises in het achterhoofd te houden. Het is makkelijk om naar dé verantwoordelijke partij te verwijzen en als andere partijen de handen van de communicatie af te trekken. Maar het is collegiaal om samen te werken, als een medeoverheid aan de lat staat om de burger te faciliteren. Zodat de organisatie die door de bevolking als meest logische partij wordt gezien om de vragen op af te vuren, wordt ondersteund om deze vragen namens iedereen adequaat te beantwoorden.

Bovendien: communicatiemensen uit verschillende disciplines hebben elk zo hun eigen expertises die breder gaan dan de specifieke kennis die samenhangt met het domein van ‘Bevolkingszorg’. De politie-eenheden in Nederland beschikken in elke eenheid over een Crisis Communicatie Team. Daarmee is de politie bijvoorbeeld gespecialiseerd in opsporingscommunicatie en de crisiscommunicatie bij openbareordeproblemen; takken van sport waar de regio en gemeente minder ervaring in hebben. Op hun beurt hebben gemeenten vaak specifieke communicatiekennis en -ervaring in huis om een goede en fijnmazige informatievoorziening naar inwoners, getroffen en gedupeerden op te zetten. Als geen ander zijn zij in staat om de verschillende communicatiekanalen in te zetten en verbindingen te leggen met lokale partners als scholen, kerken en maatschappelijke organisaties. Veiligheidsregio’s beschikken juist over communicatieprofessionals met ervaring en expertise op het gebied van brand- en incidentbestrijding, operationele communicatie onder hoge druk, risico’s en handelingsperspectieven. Daarnaast beschikken veiligheidsregio’s over een waardevol netwerk van vitale partners als waterbeheerders, nutsbedrijven, vervoersbedrijven en andere partners in de functionele ketens.

Het verdient aanbeveling om crisiscommunicatie vanuit de overheid vaker op de hybride manier te benaderen die er in Groningen voor zorgde dat de communicatie richting de bewoners alsnog op het goede spoor kwam. Crisiscommunicatie is niet van dé gemeente, dé politie, dé brandweer of dé veiligheidsregio. Crisiscommunicatie is niet van

de overheid óf van de hulpdiensten. Maar van iedereen die op wat voor manier dan ook geraakt wordt door of betrokken is bij de gebeurtenis en zich laat horen of zien. Dat geldt dus ook voor getroffen en, het publiek en de media. De uitdaging voor gemeente, veiligheidsregio, politie en brandweer is om in samenwerking met elkaar de krachten te bundelen en het initiatief te nemen. Dat wat nodig is en waar de getroffen en in Groningen duidelijk om vroegen. Ook nadat de brand was geblust.