



Zeer grote brand gemeentehuis Waalre. Brandweer rukt groots uit, maar het ziet er niet goed uit! #ob <http://pic.twitter.com/M3ZZ4kdj>

Rob van Kaathoven @Ropj

# 9

## De brand in Waalre: crisis- en business continuity management

*Kees Arts, Menno van Duin, Berry van Son*

### 9.1 Inleiding

In de nacht van dinsdag op woensdag 18 juli 2012 brandt het gemeentehuis van Waalre (gelegen in de buurt van Eindhoven) volledig uit na een opzettelijke brandstichting. Rond drie uur 's nachts rijden twee personenauto's in op het gebouw en vliegen vervolgens in brand. De vlammen slaan in korte tijd uit het dak. De brandweer, die snel ter plaatse is, schaalte op naar zeer grote brand. Rond negen uur 's ochtends kan het sein brand meester worden gegeven. Het tachtig jaar oude, architectuurhistorische monument gaat echter geheel in vlammen op. Een grote rookwolk drijft over Waalre en omgeving.

Vrijwel onmiddellijk is duidelijk dat opzet in het spel is. Er wordt een groot onderzoek gestart en 40 rechercheurs worden op de zaak gezet. Wat betreft de motieven en achtergronden van de brandstichting worden alle opties opengelaten. Het huis van de burgemeester wordt uit voorzorg bewaakt.

Er doen zich natuurlijk wel vaker branden voor, zo nu en dan zelfs een grote brand als deze. Bijzonder is echter dat in dit geval een gemeentehuis onderwerp is van een zo bewuste brandstichting en er sprake is van een strafrechtelijke daad gericht tegen de overheid. Dit wordt nog versterkt door het feit dat in Waalre al langer sprake was van allerlei dreigementen tegen autoriteiten.

De brand betekende ook dat voor de 130 gemeenteambtenaren vervangende huisvesting moest worden gezocht om de gemeentelijke processen doorgang te laten vinden. Elke werkdag komen immers wel

mensen naar het gemeentehuis om een vergunning of paspoort aan te vragen, een geboorte aan te geven of in het huwelijksbootje te stappen. Ook dat maakt deze ingrijpende gebeurtenis bijzonder.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste feiten van de gebeurtenis op een rijtje gezet. Vervolgens wordt ingezoomd op een specifiek dilemma: de (eventuele) spanning tussen crisis- en het business continuity management. De gemeente had een crisis te managen, zoals dat bij elke grote (aangestoken) brand of andersoortige verstoring het geval zou zijn. Tegelijkertijd betrof het wel het eigen gemeentehuis met alle gevolgen van dien. Die gemeentelijke processen dienden zo snel mogelijk gecontinueerd te worden.

Informatie over deze casus is verkregen via gesprekken met verschillende sleutelfiguren van de gemeente Waalre: de burgemeester, de gemeentesecretaris, de ambtenaar rampenbestrijding en een medewerker (crisis)communicatie. Wij danken hen hartelijk voor hun medewerking en inbreng.

## 9.2 Feitenrelaas: incidentbestrijding en de eerste uren

In de nacht van woensdag 18 juli 2012 krijgt de meldkamer rond 03.00 uur een melding van een uitslaande brand in het gemeentehuis van Waalre aan de Koningin Julianaweg. De brandweer is snel ter plaatse. Omdat op dat moment de vlammen al uit het dak slaan, wordt opgeschaald naar zeer grote brand. Twintig voertuigen van negen korpsen uit de regio bestrijden de brand. Rond 09.00 uur wordt het sein brand meester gegeven.

Tijdens het opschalen ondervindt de meldkamer veel hinder van een storing in het systeem van de communicator. De oorzaak van de storing wordt die nacht niet direct duidelijk. De centralisten besluiten daarom de gemeentelijke functionarissen uit voorzorg handmatig te bellen, hoewel zij op dat moment formeel nog geen rol hebben. Opschaling naar GRIP-3 vindt even voor 08.00 uur plaats.

Verschillende gemeentelijke functionarissen krijgen dus echter al voordien een melding van de meldkamer over de uitslaande brand in het gemeentehuis. Collega's alarmeren vervolgens elkaar en gaan uit eigen beweging naar de plaats van het incident. Daarmee wordt voor

veel (ook leidinggevende) gemeenteambtenaren duidelijk wat er aan de hand is.

Rond 03.30 uur treffen collega's van de gemeente Waalre elkaar in de buurt van het brandende gemeentehuis. Ze staan perplex bij het zien van de enorme vuurzee, maar beseffen tegelijkertijd dat er gehandeld moet worden. In een commandowagen van een van de hulpdiensten vindt tussen een aantal gemeentelijke sleutelfiguren overleg plaats. Daarbij komt de vraag ter sprake waar de ambtenaren van de gemeente de volgende ochtend opgevangen kunnen worden om hen over de verschrikkelijke situatie te informeren. Er zijn geen draaiboeken voor een dergelijk scenario beschikbaar en voor zover er plannen zijn, liggen die in het brandende gemeentehuis.

De plaatselijke gemeentewerf (die doorgaans dienstdoet als loods van gemeentewerken) wordt aangewezen als een eerste uitvalsbasis voor het gemeentepersoneel. Aan medewerkers van de gemeentewerf en de buitendienst (die rond het brandende gemeentehuis aanwezig zijn) wordt gevraagd om de volgende ochtend rond 08.00 uur op enkele strategische punten medewerkers op te vangen en door te verwijzen naar de gemeentewerf. De gemeentesecretaris zal 's ochtends om 09.00 uur ter plaatse zijn om het personeel in te lichten.

Om 08.00 uur wordt formeel GRIP-3 afgekondigd. In de aanloop naar de eerste vergadering van het beleidsteam is er nog geen duidelijke structuur. Het is vooral improviseren, overleggen en handelen tussen en met een aantal ter plaatse zijnde ambtenaren, de gemeentesecretaris en de locoburgemeester. In onderlinge afstemming wordt afgesproken dat er die ochtend (om 09.00 uur) twee bijeenkomsten zullen plaatsvinden: de eerste formele bijeenkomst van het beleidsteam en een informatiebijeenkomst voor het gemeentelijke personeel.

De eerste bijeenkomst van het beleidsteam, die plaatsvindt in de brandweerkazerne en wordt geleid door de locoburgemeester (omdat de burgemeester van Waalre nog op vakantie is), verloopt wat chaotisch. Dat komt vooral omdat er zoveel zaken te bespreken zijn en er zoveel personen met verschillende achtergronden bij het overleg aanwezig zijn. De vele hoofden van afdelingen, leidinggevend van de hulpdiensten en adviseurs vormen met elkaar een Poolse landdag. Dat maakt het er voor de locoburgemeester niet eenvoudiger op. De vraag die voorligt is: hoe nu verder?

Tijdens de vergadering wordt besloten om voor het vervolg van die dag een tweedeling te maken tussen enerzijds het herstel van de gemeentelijke bedrijfsvoering (dit onder leiding van de gemeente-secretaris) en anderzijds het crisismanagement (vanuit het beleids-team). Tussen beide gremia zal in ieder geval gedurende de eerste dag regelmatig overleg plaatsvinden. De burgemeester van Valkenswaard wordt gevraagd om op de achtergrond te sparren met de locoburgemeester. Dit werkt goed. Ook vindt in driehoeksverband (tussen locoburgemeester, OM en politie) overleg plaats, gezien de impact, omvang en de overduidelijke strafrechtelijke aspecten van het incident.

De hulpverleningsdiensten schalen rond 09.00 uur (na het sein brandmeester) operationeel af. Hoewel GRIP-3 die dag nog tot 15.00 uur van kracht blijft, spelen de adviseurs van de rode en witte kolom daarna nagenoeg geen rol meer in het beleidsteam.

De burgemeester van Waalre komt in de loop van de dag terug van zijn vakantieadres en wordt bijgepraat over de situatie. Onder leiding van de burgemeester wordt 's avonds de doorstart gemaakt naar de na(zorg)fase. Ook neemt hij de verantwoordelijkheid voor de communicatie/woordvoering naar buiten.

Het tachtig jaar oude, architectuurhistorische monument moet als volledig verloren worden beschouwd. Bij het veiligstellen van de brandlocatie wordt asbest gevonden; na onderzoek worden ter plaatse beschermende maatregelen getroffen. In de dagen en weken na het incident vindt nog regelmatig in driehoeksverband overleg plaats.

### 9.3 Dilemma: crisis en continuïteit

Het unieke van deze casus is de combinatie van klassiek crisismanagement en de noodzaak om als gemeente weer snel volwaardig te kunnen functioneren, terwijl het gemeentelijk onderkomen in vlammen is opgegaan. Deze spanning wordt verwoord in het volgende dilemma: hoe combineert de gemeente enerzijds het crisismanagement (brandbestrijding, handhaven openbare orde en crisiscommunicatie) met anderzijds het *business continuity management* (herstel van de gemeentelijke bedrijfsvoering)?

### 9.3.1 Continuïteit

*Business continuity management* (BCM) is een begrip dat de laatste jaren in zwang is geraakt. Het betreft het geheel aan zaken dat erop is gericht om een crisis het hoofd te bieden en weer zo snel mogelijk volgens de normale gang van zaken te kunnen functioneren. Activiteiten dus, gericht op de continuïteit van de organisatie. Deels wordt dat gedaan door vooraf een plan (*business continuity plan*) op te stellen, om ten tijde van een verstoring of (dreigende) crisis gebruik te kunnen maken van datgene wat vooraf is voorbereid. Daarbij gaat het er vooral om vooraf de meest kwetsbare processen in kaart te brengen en maatregelen voor te bereiden om deze processen ongestoord te laten verlopen of, als de nood aan de man is, zo snel als mogelijk van *fall-back* opties gebruik te kunnen maken (bijvoorbeeld een computer-uitwijkcentrum, noodstroomfaciliteiten et cetera). Het bankwezen is een van de sectoren waar BCM al ingang heeft gekregen, maar voor een grote veehouder zal net zo goed het blijven functioneren van de melkmachines bij een verstoring cruciaal zijn. In de publieke sector wordt het begrip BCM nog niet vanzelfsprekend gehanteerd. Bij de uitbraak van de Mexicaanse griep in 2009 werden echter in verschillende landen zowel ziekenhuizen als overheden aangeraden om uit voorzorg een *business continuity plan* op te stellen. Een gemeentelijk rampenplan lijkt misschien vergelijkbaar, maar is dat zeker niet. Immers, dat plan is niet primair gericht op de eigen (reguliere) organisatie (inclusief de eigen huisvesting), maar op de organisatiestructuur en gemeentelijke processen ten tijde van een ramp of crisis (waarschuwen bevolking, evacueren, opvang en verzorgen en dergelijke).

In Waalre kwam er in de eerste uren na de melding van de brand veel op het beleidsteam en de verantwoordelijken af. Enerzijds betrof het de organisatie van de gecoördineerde hulp en wat daarbij allemaal speelde. Er ontstonden geruchten, de media meldden zich massaal en tegelijkertijd was het onderkomen van waaruit de gemeente werkte vernietigd. Aanvankelijk was het zoeken naar een geschikte overleg- en besluitvormingsstructuur. De eerste vergadering van het beleidsteam verliep nog chaotisch, omdat crisismanagement en vraagstukken over de continuïteit van reguliere processen door elkaar liepen. In deze vergadering is echter de belangrijke beslissing genomen de problemen

rond de gemeentelijke continuïteit (inclusief het gemeentelijk onderkomen) te splitsen van het klassieke rampen- en crisismanagement. In de eerste uren bleek dat in de praktijk nog niet helemaal te functioneren en liepen crisis- en business continuity management nog weleens door elkaar. Pas de tweede dag, toen de doorstart was gemaakt naar de nazorg, verliep deze scheiding meer vanzelfsprekend.

Opvallend was dat het sein brand meester voor sommige van de operationele diensten reden was te veronderstellen dat GRIP-3 kon worden opgeheven, terwijl het eigenlijk toen pas goed en wel voor anderen begon. Crisisbeheersing is te beschouwen als een proces, waarin partijen gezamenlijk hun verantwoordelijkheid dragen voor meer dan alleen de repressie. Herstel en nazorg tellen daarin minstens even zwaar. Bij dit incident bleek juist na de acute fase de inzet en betrokkenheid van de regionale crisiscommunicatie (actiecentrum) en daarmee van de communicatiefunctionarissen van groot belang. Dit uiteraard ook vanwege de gevoeligheid van de zaak. Mede daarom werd er externe ondersteuning geregeld.

De eerste paar dagen waren er dagelijks personeelsbijeenkomsten op de gemeentewerf om iedereen bij te praten. De betrokkenheid van medewerkers bleek enorm groot. Steeds opnieuw was men bereid om in ieder geval 'iets' te doen, al bood de situatie niet altijd die mogelijkheid. Daarom werd ook regelmatig bekeken wat mogelijk was en of mensen vanuit huis en/of met eigen middelen wat konden betekenen. Ook de solidariteit onder de plaatselijke bevolking was indrukwekkend. Door bewoners en het Waalrese bedrijfsleven werd hulp van allerlei aard aangeboden. Men kwam zelfs met ladingen papier en pennen. Maar er was zeker ook hulp van naburige gemeenten. Er werd werkruimte aangeboden, meubilair (gemeenten Hardenberg) en dergelijke. Bij de raadsleden leefde eveneens een sterk gevoel van 'wat kunnen wij betekenen'. Met hen is afgesproken om consequent te zijn in de externe communicatie en deze daarom aan de burgemeester over te laten.

Al vrij snel na de fatale brand werd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken met de gemeente Waalre contact opgenomen. Benadrukt werd dat de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) binnen 48 uur weer actief moest zijn en dat de beveiliging van paspoorten eveneens op orde diende te zijn. Ook de provincie deed een duits in het zakje: men

wenste duidelijkheid over het behoud van het archief in het gemeentehuis en wilde dat ook ter plekke komen controleren.

Zowel de solidariteit met de getroffen gemeente als de op dat moment uiterst ongelegen instructies van hogere overheden, benadrukte de ernst van de situatie waarmee de gemeentelijke bedrijfsvoering de eerste uren en dagen na het incident te maken had. Een snelle terugkeer naar de routinematige gang van zaken van alledag en de bedrijfscontinuïteit van de primaire gemeentelijke taken werden speerpunten van de crisisbeheersing.

Onder het motto 'redden wat er te redden valt', was de inzet ten behoeve van het herstel van de gemeentelijke bedrijfsvoering eerst en vooral gericht op de officiële documenten (paspoorten en andere identiteitspapieren) die in het gemeentehuis waren opgeslagen. Het werd aannemelijk geacht dat deze documenten als verloren moesten worden beschouwd, maar doordat de kluis de vuurzee had doorstaan, bleken deze documenten nog intact. Ook bleek het voordelig dat de gemeente zaken als ICT-beheer, back-ups en de documentatievoorziening fysiek buiten het gemeentehuis had ondergebracht. Hierdoor was een snel herstel van de bedrijfsvoering mogelijk.

Daarnaast was men zo alert om de termijn voor het afgeven van een beschikking op te schorten. Op basis van de Algemene wet bestuursrecht kan deze termijn in bijzondere (overmacht)situaties worden opgeschort. Zonder een dergelijke maatregel zouden de lopende vergunningaanvragen automatisch van rechtswege worden verleend.

Wat op basis van een 'slapend' contract met een verzekeringsmaatschappij ook was gedekt, was dat het COT zich als adviseur van de gemeentelijke crisisorganisatie meldde. Het COT bracht structuur in de chaos van de eerste uren. Een van de waardevolle adviezen van het COT was het attenderen van de gemeente op de gevoelens van onrust, verdriet en overbelasting bij medewerkers. Daar had de gemeente in alle hectiek nog niet bij stilgestaan. Vervolgens is er een maatschappelijk werker ingeschakeld waar medewerkers terecht konden.

De brandweerkazerne in Waalre werd aangewezen als het tijdelijk loket burgerzaken, omdat vanuit deze locatie in korte tijd de benodigde digitale verbindingen met de GBA konden worden gelegd. Binnen twee dagen draaide de GBA weer, waarmee aan de wettelijke vereisten werd



voldaan. Ook het dag en nacht doorwerken van vele ambtenaren heeft mede bijgedragen aan dit positieve resultaat.

Tevens bleek het mogelijk binnen afzienbare tijd documenten weer boven tafel te krijgen. Zo konden in samenwerking met de gemeente Veldhoven de nog bij de post aanwezige paspoorten bij de burgers worden afgeleverd. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken was coulant met deze noodoplossing, ondanks dat deze niet aan alle formele (veiligheids)eisen voldeed.

Een bijkomend urgent probleem diende zich nog aan doordat de gemeente ook zorg moest dragen voor de beveiliging van het tijdelijk loket burgerzaken en de nieuwe (tijdelijke) gemeentelijke huisvesting. Enerzijds met het oog op de officiële documentatie, anderzijds met het oog op een mogelijke bedreiging van de veiligheid van de gemeentelijke gebouwen. De vermoedelijke moedwillige opzet van de brandstichting was voor de hoofdofficier van justitie reden om te besluiten tot een grootschalige invulling van het stelsel 'Bewaken en Beveiligen'. Dit bracht de gemeente Waalre in een benarde positie. Aangezien het gemeentehuis opzettelijk (en door geweld) verloren was gegaan, moesten alle openbare gebouwen van de gemeente en de woning van de burgemeester streng worden beveiligd. Dit leek gezien de omstandigheden wenselijk, maar al snel bleek dat dit wettelijk afdwingbaar bevel door de gemeente zelf gefinancierd moest worden. Alleen de kosten voor persoonsbeveiliging werden vergoed; de beveiliging van gebouwen moest volledig door de gemeente zelf worden betaald. Waar normaal in opdracht van de gemeentesecretaris een offerteaanvraag uit zou gaan om de gemeentelijke panden te bewaken en beveiligen, was het nu het OM dat het beleid bepaalde (maar vervolgens niet voor de kosten opdraaide). Deze beveiligingskosten werden niet door een verzekering gedekt.

Het COT werkte in samenwerking met het college van B&W aan een aanpak om de gevolgen van de brand zo goed mogelijk af te handelen. Na de eerste chaotische week besloot het college van B&W op 27 juli 2012 dat het project Nafase nader uitgewerkt moest worden. Dit project had tot doel om de gevolgen van de brand op een adequate manier af te handelen, zodat de reguliere bedrijfsvoering zo snel mogelijk gecontinueerd kon worden en zo min mogelijk hinder zou ondervinden. Verschillende deelprojecten zijn in de weken en maanden na de brand

uitgevoerd, zoals bedrijfsvoering (archief, huisvesting, ICT), financiële en juridische afwikkeling, personeelszorg en dienstverlening.

Ten slotte was ook de sloop van het afgebrande gemeentehuis onderwerp van discussie. Aangezien het deels een monumentaal pand betrof, mocht een eventuele sloop niet alleen met een gemeentelijke vergunning worden gelegitimeerd. De plaatselijke monumentencommissie en de rijkscommissie voor cultureel erfgoed dienden zich ook over de casus te buigen, hetgeen een forse vertraging betekende.

### 9.3.2 Crisis en duiding

Uiteraard speelde er meer de dagen en weken na de brand. Naast business continuity was het natuurlijk ook een bijzondere casus door de achtergrond van de brand. De acute fase was wel snel voorbij, maar daarmee niet de aandacht. In de media was er veel belangstelling voor deze uitzonderlijke gebeurtenis.

De oorzaak van de brand was direct duidelijk door het beeld dat via de media (o.a. Twitter) werd verspreid. Misdaadverslaggever John van den Heuvel sprak in *De Telegraaf* over 'een ongekende aanslag voor dit land'. Omroep Brabant had een interview met een terrorismedeskundige. De gemeente had echter in haar communicatiestrategie er al direct voor gekozen het woord 'aanslag' niet te gebruiken, maar te spreken van een 'opzettelijke brandstichting'. Voor de oorzaak en de schuldvraag werd verwezen naar het onderzoek en het OM. Vanaf het begin was de insteek dat iedere kolom zijn eigen werk deed en niet diende te speculeren over de achtergronden van de brandstichting. De gemeente wilde vanaf het begin naar het publiek daadkracht en veerkracht uitstralen.

Ook na de afschaling van de crisisorganisatie bleef de burgemeester verantwoordelijk voor de woordvoering en communicatie. Ook in deze fase had hij de beschikking over communicatiedeskundigen uit diverse gemeenten uit de regio; daarnaast was een aantal extern ingehuurd. Zij ondersteunden en adviseerden hem. Media werden gevolgd en analyses werden uitgevoerd. De eerste belangrijke stappen waren vooral gericht op de externe communicatie over wat er was gebeurd. Het beeld in de media was duidelijk: dit was een aanslag. De kernboodschap van de burgemeester was juist dat het een brandstichting was en

dat de oorzaak nog werd onderzocht. Hiermee werd getracht te voorkomen dat steeds werd verwezen naar een bepaalde dadergroep. Dit betekende dat wekenlang steeds maar weer een passende formulering moest worden gezocht en voorkomen moest worden dat door de pers toch andere woorden in de mond werden gelegd. De eerste paar weken was de pers ook heel nadrukkelijk aanwezig op verschillende locaties in de gemeente; vanwege de vakantieperiode was er weinig ander nieuws. Iedereen (ook wethouders en gemeentepersoneel) werd aangesproken en verleid een interview te geven of tenminste een uitspraak te doen.

Bij de persconferenties en in interviews trachtte de burgemeester zich steeds te houden aan de kernboodschap. Al probeerde de pers een bepaald beeld te creëren, de communicatie van de burgemeester was gericht op het voorkomen van een hetze. Hij verwees consequent naar het strafrechtelijk onderzoek.

‘Ik blijf tot in het oneindige herhalen: het is verleidelijk om te denken aan onze woonwagenbewoners, omdat die verbaal nogal gewelddadig en intimiderend gedrag vertonen. Maar ik heb geen enkele aanleiding of aanwijzing om met recht hun kant op te kijken. Ik doe dat dus ook niet.’<sup>72</sup>

Hoewel de media hardnekkig volhielden, bleek de bewust gehanteerde communicatiestrategie redelijk effectief en heeft deze er waarschijnlijk aan bijgedragen dat (verdergaande) stigmatisering beperkt bleef. De gemeente Waalre en de burgemeester opereerden desalniettemin in een ‘mijnenveld’, waarin het lastig was het goed te doen.

#### 9.4 Afronding

Achteraf kan worden geconstateerd dat het in het kader van continuïteitsmanagement belangrijk is, vooraf te weten welke processen kritisch zijn en voorzieningen of maatregelen te treffen die eraan bijdragen dat deze processen in geval van een incident ongestoord blijven verlopen. Uiteraard kan een gemeente zich onmogelijk geheel op zo’n fataal scenario voorbereiden, maar bepaalde kritische onderdelen of processen

72 Citaat van burgemeester de Wijkerslooth uit een interview in *de Volkskrant*, 28 juli 2012.

kunnen zeker worden geborgd ten behoeve van de bedrijfscontinuïteit. Hierbij valt te denken aan ‘shared services’ of ‘outsourcing’ van gemeentelijke processen.

Als positief kan worden beschouwd dat na de eerste verwarring en chaos al gauw tot een gestructureerde setting is gekomen (eerste bijeenkomst beleidsteam, scheiding in processen, dagelijkse colleges B&W, projectorganisatie en planning). In de eerste vergaderingen van het college konden diverse bestuurlijke besluiten daardoor snel en adequaat worden genomen (tijdelijke herhuisvesting en inrichting, de projectplanning en verder).

De gebeurtenissen in Waalre hebben de gemoederen flink beziggehouden, maar paradoxaal genoeg is de maatschappelijke onrust in Waalre – zoals wij dat op grond van de gesprekken inschatten – beperkt gebleven. Buiten Waalre was er meer gedoe over ‘de aanslag’ dan in het dorp zelf. Ongetwijfeld heeft het communicatiebeleid van de gemeente daaraan bijgedragen. Speculaties werden systematisch vermeden.

Toch zou het niet verbazen als juist het snelle herstel van de reguliere processen – de bijna clichématige paspoorten die worden uitgegeven – meer heeft bijgedragen aan het beperken van de maatschappelijke onrust. Het is een bekend verschijnsel uit de crisisliteratuur dat snel herstel van oude patronen en structuren bijdraagt aan de normalisatie van de situatie. Steden als Parijs en Amsterdam gingen na grootschalige rellen (jaren zestig en zeventig) weer ‘aan het werk’ toen de tram weer door de straat reed en de post werd bezorgd. De situatie normaliseert als de gemeente in staat is weer te voorzien in haar basisfuncties.