



Politie Noord- en Oost-Gelderland

## Onbeheersbare natuurbranden, zijn wij voorbereid?

Eindrapportage, praktijkgeoriënteerd onderzoek, Hogeschool Utrecht



23 mei 2011

Student: Marijn Zegers

Studentnummer: 1539871

Nummer raamwerk: 50D

Afstudeerbegeleider HU: Drs. H. Bekkers

Begeleider NOG: Dhr. E.J.H. Spronk



## Voorwoord

Nadat ik vier jaar geleden ben begonnen aan de opleiding Integrale Veiligheidskunde aan de Hogeschool Utrecht was het nu *echt* tijd om af te studeren.

In mijn zoektocht naar een onderwerp werd mij op een gegeven moment gevraagd onderzoek te doen naar de voorbereiding van de politie op onbeheersbare natuurbranden.

Naast deze concrete vraag van de werkgever was er ook zeker een individuele fascinatie voor het thema van de 'onbeheersbare natuurbrand'. Als je als kind met je ouders jarenlang op de Veluwe hebt gekampeerd, staan de waarschuwingen van de campinghouder en ouders in mijn geheugen gegrift. Als je dan later als politieagent in dit gebied werkt, een studie als deze volgt, leest over de duinbranden en bent behept met enig voorstellingsvermogen, dan is het geen grote stap meer naar een onderzoek als dit.

Het was niet altijd even gemakkelijk om een goede modus voor dit onderzoek te vinden en het heeft mij naast plezier ook veel 'kopzorgen' gekost.

Mijn man heeft het ook niet altijd gemakkelijk gehad en er vaak op in moeten leveren, desondanks heeft hij mij altijd gesteund. En mijn kleine jongen, Mats, heeft zijn moeder veel te vaak naar de studeerkamer zien vertrekken. Vanaf nu is mijn vrije tijd voor jullie!

Mijn vader wil ik ook in het bijzonder bedanken. Pap, bedankt voor jouw geloof in mij en al de hulp, zonder jou had ik dit niet gekund. En de oma's natuurlijk, bedankt voor jullie onvermoeibare oppascapaciteiten en oppeppende woorden!

Daarnaast wil ik Hans Bekkers en mijn studiegenoten van de afstudeerkring bedanken voor de feedback.

Dan rest mij nog als laatste u veel leesplezier te wensen.

Marijn Hageman  
Zwolle, mei 2011

## Samenvatting

Er bevinden zich duizenden toeristen in een natuurgebied, wandelend, fietsend of zittend voor hun tent op een camping. Wat nu als er opeens een verwoestende, onbeheersbare natuurbrand ontstaat in dat zelfde natuurgebied?

De kans op een dergelijk scenario is zeer waarschijnlijk, zo blijkt uit onderzoek. Om adequaat op zo'n ramp te kunnen reageren is voorbereiding noodzakelijk. Dit gegeven heeft geleid tot dit onderzoek waarin de volgende onderzoeksvraag centraal staat:

*'In hoeverre is de politieregio Noord- en Oost-Gelderland voor wat betreft het proces 'ontruimen&evacueren' voorbereid op onbeheersbare natuurbranden en hoe zou dit eventueel verbeterd kunnen worden?'*

Uiteraard staat onderzoeker hier het Veluwegebied voor ogen.

Allereerst is er uitgebreid literatuuronderzoek uitgevoerd om de kritische factoren (KF) van het proces ontruimen&evacueren (o&e) te identificeren. Hierbij is in eerste instantie gezocht in de 'overstromingsliteratuur' waarna een vertaling heeft plaatsgevonden naar de calamiteitsproblematiek van onbeheersbare natuurbranden. Om dit te kunnen doen is er een verkenning uitgevoerd naar de dynamiek van een natuurbrand.

Natuurbranden zijn van veel factoren afhankelijk. Al deze factoren variëren sterk in tijd en plaats waardoor er een oneindige mogelijkheid van varianten in uitkomst bestaat. Hierdoor is het gedrag en effect van iedere brand vrijwel uniek. De onzekerheid van het verloop en de ontwikkelsnelheid van een brand zorgt ervoor dat de tijd voor een o&e beperkt en onzeker is.

De geïdentificeerde KF zijn: bereikbaarheid, waarschuwing +handelingsperspectief, communicatiemiddelen, verkeersmanagement, mate van zelfredzaamheid, gedrag van burgers, besluitvorming, informatiemanagement, opschaling en samenwerking. Deze KF raken de kern van het proces o&e

In het onderzoek komt door interviews met functionarissen belast met de voorbereiding op rampen en crises naar voren dat de professionaliteit van de politie groot wordt geacht. Men vertrouwd van daaruit alle, in ieder geval de meeste, crisissituaties met die professionaliteit te kunnen 'handelen'. Door de enquête onder de OvD's wordt duidelijk dat dit vertrouwen toch niet altijd gerechtvaardigd is. Slechts een enkeling durft te zeggen: "Ik weet er genoeg van, ik ben goed voorbereid, ik heb de nodige vaardigheden, laat maar gebeuren". Veelal voelen OvD's zich maar in beperkte mate voorbereid en toegerust om te anticiperen op de verschillende KF bij het proces o&e.

Afgaan op de veronderstelling dat men in het dagelijkse werk met dergelijke processen te maken heeft en dit routinematig aan kan is gewaagd en onjuist, in het bijzonder als het gaat om zulke heftige scenario's. Het oefen- en trainingsbeleid schiet hierin te kort: er wordt te weinig en nauwelijks specifiek geoefend.

De KF zijn niet of nauwelijks meegenomen in de operationele voorbereiding. Opschaling is hier een uitzondering op.

Vast staat dat een onbeheersbare natuurbrand op de Veluwe een hele reële mogelijkheid is. Dit scenario lijkt door de klimaatontwikkelingen extremer te kunnen worden.

Een toenemende grote urgentie dient zich aan om hierop goed voorbereid te zijn. Dit bleek ook tijdens de speciaal daartoe georganiseerde expertmeeting.

Omgekeerd lijkt er echter niet een evenredig toenemend zelfbewustzijn en zelfvertrouwen te zijn dat men een dergelijk scenario kan pareren.

Geconcludeerd kan worden dat de politieregio NOG aantoonbaar niet gericht voorbereid is op het proces van o&e bij een onbeheersbare natuurbrand en dit vormt onder deze omstandigheden een groot risico.

Onderstaande aanbevelingen werden gedaan:

- Stel een taakgroep vanuit de geledingen van crisispartners samen; daarin staat voorbereiding op het gehele scenario centraal. Er wordt vanuit de eigen taken en verantwoordelijkheden gewerkt naar een complete voorbereiding op uitvoering. (Eigenlijk is dit een aanbeveling voor de Veiligheidsregio waar initiatie thuis hoort, desalniettemin maakt de politie hier ook onderdeel van uit en heeft hier derhalve ook een verantwoordelijk in.)
- Intensiveer het oefen- en trainingsbeleid voor de OvD's en laat daarbinnen de specifieke, actuele kennis en vaardigheden rond natuurbranden inbrengen.
- Zet de professionalisering van OvD-P's voort door te zorgen voor minimale opkomsttijden en meer gerichte oefening en training.
- Entameer een gerichte voorbereiding op het gebied van verkeersmanagement, waarbij gezorgd wordt dat de onontbeerlijke informatie voor verkeerscirculatie direct voorhanden is evenals accuraat kaartmateriaal.
- Ga de mogelijkheden voor specifieke communicatiemiddelen afgestemd op de bijzondere groep recreanten na en formaliseer de beschikbaarheid hiervan. Neem in deze verkenning de genoemde communicatiemiddelen in paragraaf 5.3.1 expliciet mee.
- Bevorder systematisch de mogelijkheden om het gedrag van burgers (o.a. burgerhulp) en de mate van zelfredzaamheid mee te nemen in operationele voorbereiding. Waarbij in ieder geval het 'gedrag van burgers' en 'mate van zelfredzaamheid' meegenomen wordt in oefeningen en/of in trainingssessies. En zorg voor gerichte handreikingen voor de OvD's waardoor hier adequater op gereageerd kan worden.

Hiermee kunnen de risico's op (grote aantallen) slachtoffers van een ramp die komen gaat, worden verminderd.

# 1. Inhoudsopgave

<b>2.</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>8</b>
2.3.	Doelstelling .....	9
2.4.	Onderzoeksvraag en deelvragen.....	10
2.5.	Afbakening .....	10
<b>3.</b>	<b>Onderzoeksverantwoording.....</b>	<b>12</b>
3.1.	Operationalisering .....	12
3.1.1.	Definiëring begrippen .....	12
3.1.2.	Conceptueel model.....	13
3.1.3.	Operationalisering van de deelvragen .....	13
3.3.	Onderzoeksopzet .....	15
3.3.1.	Schematische weergave onderzoek:.....	15
3.3.2.	Onderzoekstype .....	15
3.3.2.	Onderzoeksmethoden .....	15
3.3.2.1.	Literatuuronderzoek .....	15
3.3.2.2.	Interviews .....	15
3.3.2.2.	Enquête.....	16
3.3.2.3.	Expertmeeting .....	17
3.4.	Verantwoording afwijking raamwerk .....	18
<b>4.</b>	<b>Verkenning .....</b>	<b>19</b>
4.1.	Ontruiming en evacuatie.....	19
4.2.	Dynamiek natuurbrand .....	20
<b>5.</b>	<b>Onderzoeksresultaten .....</b>	<b>21</b>
5.1.	Deelvraag 1: Welke kritische factoren kunnen geïdentificeerd worden voor het proces 'ontruimen&evacuëren' bij een onbeheersbare natuurbrand? .....	21
5.1.1.	Waarschuwen .....	21
5.1.1.1.	Bereikbaarheid.....	21
5.1.1.2.	Waarschuwingsboodschap/ handelingsperspectief.....	22
5.1.1.3.	Communicatiemiddelen .....	23
5.1.2.	Verplaatsen .....	23
5.1.2.1.	Verkeersmanagement .....	23
5.1.2.2.	Mate van zelfredzaamheid evacués .....	25
5.1.2.3.	Gedrag van burgers.....	26
5.1.3.	Informatiemanagement: .....	28
5.1.4.	Besluitvorming .....	29
5.1.5.	Opschaling.....	31

5.1.6.	Samenwerking: .....	32
5.1.7.	Tussenconclusie deelvraag 1 .....	33
5.2.	Deelvraag 2: In hoeverre zijn de kritische factoren meegenomen in de operationele voorbereiding van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland op het proces 'ontruimen&evacueren'? .....	33
5.2.1.	Operationele voorbereiding .....	33
5.2.1.1.	Vorbereiding op rampen en crises .....	33
5.2.1.2.	Verantwoordelijkheid .....	34
5.2.1.3.	Plan(vorming).....	34
5.2.1.4.	Opleiden, trainen en oefenen .....	35
5.2.2.	Kritische factoren in de operationele voorbereiding .....	37
5.2.3.	Tussenconclusie deelvraag 2 .....	45
5.3.	Deelvraag 3: Hoe kunnen de kritische factoren positief beïnvloeden worden? .....	46
5.3.1.	Expertmeeting.....	46
5.3.2.	Tussenconclusie deelvraag 3 .....	47
6.	Conclusie & aanbevelingen .....	48
6.1.	Conclusie .....	48
6.2.	Aanbevelingen .....	49
7.	Bibliografie .....	50
8.	Bijlagen.....	54
8.1.	Helikopterview van campings gelegen in natuurgebied .....	54
8.2.	Schematisch weergave kritische factoren .....	55
8.4.	Enquête .....	60
8.5.	Powerpoint-presentatie en verslag Expertmeeting .....	77
8.7.	Aanbevelingen NIFV ten behoeve van burgerhulp.....	86
8.8.	Het incidentscenario – beschrijving van gebeurtenissen en gevolgen .....	87

## 2. Inleiding

*Het feit dat er sprake is van een zeer voorstelbaar geacht risico op een onbeheersbare natuurbrand op de Veluwe, het grondgebied van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland, en het feit dat de Veluwe jaarlijks wordt bezocht door 28 miljoen dagjesmensen en ongeveer 1,7 miljoen vakantiegangers (Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), september 2007) maakt dat de urgentie is ontstaan om te onderzoeken in hoeverre de politie voorbereid is op onbeheersbare natuurbranden.*

Als gevolg van de klimaatverandering in Nederland neemt de kans op langdurige hitte of droogte steeds verder toe (Koninklijk Meteorologisch Instituut [KNMI], 2008). Dit betekent dat de kans op natuurbranden ook toeneemt. Een verband tussen toenemende droogte door klimaatverandering en een toenemend aantal branden werd in 1992 al aangetoond door Balling et al (1992). De kans op natuurbranden is namelijk sterk afhankelijk van het seizoen en de actuele weersomstandigheden (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland [VNOG], 2008).

Ook werd in de Voortgangsbrief Nationale Veiligheid 2008 (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties [BZK], 2008, p. 8) aangegeven: 'dat het van belang is na te gaan of Nederland voldoende geprepareerd is op het voorkomen en het bestrijden van grootschalige natuurbranden. Toenemende recreatiedruk en bebouwing, aard van de begroeiing, de bereikbaarheid voor hulpdiensten en bijvoorbeeld de aanwezigheid van bluswater en vluchtwegen zijn een aantal van de factoren die van invloed zijn op de voorkoming dan wel de bestrijding van grootschalige natuurbranden.'

### 2.1. Aanleiding

Het gebied van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland (NOG) bestaat voor een zeer groot gedeelte uit natuurgebied. Waaronder het noordelijk gedeelte van de Veluwe, het grootste laaglandnatuurterrein van Noordwest-Europa (Politie NOG).

Tientallen kleine dorpjes met enkele duizenden inwoners liggen verspreid over de Veluwe. In de toeristische maanden neemt de bevolking van deze dorpen vaak met een tienvoud toe. Er is een groot aantal campings en andere recreatie gevestigd midden in het natuurgebied (Gulik, 2008).

Van Gulik (2008) heeft onderzoek gedaan naar natuurbranden. Daarbij heeft hij een model uitgewerkt waarmee een kwantitatieve analyse werd gemaakt van de risico's van onbeheersbare natuurbranden op de Veluwe. Uit dit onderzoek is gebleken dat een natuurbrand op de Veluwe met een hoge mate van waarschijnlijkheid kan uitgroeien in een onbeheersbaar scenario waarvan de impact groot is. Hij stelt dat: 'in het huidige beleid, regelgeving en uitvoering het risico op een onbeheersbare natuurbrand op de Veluwe wordt onderschat' (p.2).

De kans op natuurbranden is 100%. Ieder jaar ontstaan er namelijk meerdere natuurbranden. Uit het onderzoek is gebleken dat de kans op *onbeheersbare* natuurbranden op de Veluwe 4 a 5% per jaar<sup>1</sup> is. Dit betekent dat 1 op de 20 branden *in oorsprong* onbeheersbaar is.

In droge perioden bedraagt deze kans 50% en is dus aanzienlijk hoger dan de gemiddelde jaarkans. Dit betekent dat 1 op de 2 branden die in een droge periode ontstaat in oorsprong onbeheersbaar is. In oorsprong wil zeggen dat het niet met zekerheid betekent dat de brand zich ook daadwerkelijk ontwikkelt tot een onbeheersbare natuurbrand. Per definitie is gesteld dat een onbeheersbare natuurbrand alleen door natuurlijke barrières kan worden gestopt. D.w.z. het is dus afhankelijk van de locatie, de vegetatie en de aaneengeslotenheid van het brandbare materiaal.

---

<sup>1</sup> De jaarkans in het onderzoek van Van Gulik is berekend om representatieve vergelijkingen uit te kunnen voeren.



Van Gulik (2008) typeert 'onbeheersbaar' als: 'een brand die niet met het beschikbare repressieve materieel en materiaal te compartimenteren/ bestrijden is' (p.20).

Voor *dit* onderzoek wordt er onder een 'onbeheersbare natuurbrand' verstaan: een natuurbrand die door de brandweer niet (binnen korte tijd) te stoppen of te beheersen is en zich zodanig ontwikkelt dat er gevaar voor de wijde omgeving ontstaat, waarbij multidisciplinaire<sup>2</sup> inzet vereist is en er (in ieder geval) sprake is van ontruiming en evacuatie van een groot aantal mensen.

De VNOG heeft in samenwerking met partners n.a.v. het onderzoek van Van Gulik (2008) een scenario van een onbeheersbare natuurbrand uitgewerkt: het incidentscenario 'Onbeheersbare natuurbrand en grootschalige evacuatie' (als bijlage bijgevoegd). Dit incidentscenario werd uitgewerkt voor de Nationale Risicobeoordeling 2008/2009.

De waarschijnlijkheid van dit scenario wordt, op basis van de eerder genoemde percentages, ingeschat in de klasse 'waarschijnlijk': de gebeurtenis wordt zeer voorstelbaar geacht (VNOG, 2008).

In de aanleiding is geschetst dat een onbeheersbare natuurbrand op de Veluwe, het grondgebied van de politie NOG, een zeer voorstelbaar geacht risico is. Daarbij komen jaarlijks 28 miljoen dagjesmensen en ongeveer 1,7 miljoen vakantiegangers op de Veluwe op bezoek (Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), september 2007). Deze twee feiten leiden tot de urgentie om te onderzoeken in hoeverre de politie Noord- en Oost-Gelderland voorbereid is op onbeheersbare natuurbranden.

Een goede voorbereiding is noodzakelijk om een gebeurtenis als Black Saturday<sup>3</sup> in Nederland te voorkomen.

De opdrachtgever is dhr. P. Cnossen, teamchef van team Elburg-Oldebroek, district Noord West Veluwe van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland.

### 2.3. Doelstelling

Het onderzoek heeft ten doel:

*'Inzicht krijgen in hoeverre de politieregio Noord- en Oost-Gelderland voor wat betreft het proces 'ontruimen&evacueren' voorbereid is op onbeheersbare natuurbranden en aanbevelingen doen als dit verbeterd kan worden.'*

Uit onderzoek van Van Gulik (2008) komt naar voren dat grootschalige evacuatie bij een onbeheersbare natuurbrand het belangrijkste proces is. De onvoorspelbaarheid en dynamiek van een natuurbrand onderbouwen deze prioriteit. Een snelle ontruiming of evacuatie van het bedreigd gebied is de belangrijkste maatregel om slachtoffers in de repressieve fase te voorkomen.

Er is vaak geen voorbereidingstijd. Dit betekent dat er met nul 'uur' voorbereiding binnen één a twee uur ontruimd / geëvacueerd moet worden.

Evacuatiemodellen of strategieën zoals bijvoorbeeld bij overstromingen die zich langzaam ontwikkelen, zijn daarom niet één op één toepasbaar bij een onbeheersbare natuurbrand.

<sup>2</sup> Gecoördineerde inzet van meerdere disciplines.

<sup>3</sup> Zaterdag 7 februari 2009 staat in Australië te boek als Black Saturday. Bij enorme bosbranden in de staat Victoria komen 173 mensen om het leven. Het vuur grijpt op verschillende plaatsen zo snel om zich heen dat mensen niet meer op tijd hun woningen kunnen ontvluchten en ingesloten worden door de alles verzengende vlammenzee.

Daarnaast zal een grootschalige evacuatie, die snel moet worden doorgevoerd, problematisch verlopen. Dat is onder andere te wijten aan het Natura 2000 programma<sup>4</sup>. Een onderdeel hiervan is het ontmoedigen van autoverkeer op de Veluwe. Dit resulteert in een afname van het aantal berijdbare paden. Daarnaast ontstaan risicovolle situaties rond campings en vakantieverblijven doordat voor evacuatie in combinatie met hulpverleningsverkeer weinig bruikbare infrastructuur beschikbaar is. Bovendien is een aantal grote recreatiegebieden op de Veluwe slechts via één weg bereikbaar. Deze weg moet zowel voor evacuatie als voor aanvoer van hulpverleningsmaterieel dienen. Dit betekent een vertraging van zowel de evacuatie als de brandbestrijding. Ook valt nog te verwachten dat door de uiterlijke kenmerken van een brand (vuur en rook) ramptoerisme ontstaat, waardoor verkeer *richting* het brongebied op gang zal komen. (VNOG, 2008)

Op basis van deze voorspellingen is de keuze gemaakt voor het proces 'ontruimen&evacuëren'.

#### 2.4. Onderzoeksvraag en deelvragen

Uit de doelstelling komt de volgende onderzoeksvraag voort:

*'In hoeverre is de politieregio Noord- en Oost-Gelderland voor wat betreft het proces 'ontruimen&evacuëren' voorbereid op onbeheersbare natuurbranden en hoe zou dit eventueel verbeterd kunnen worden?'*

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

1. Welke kritische factoren kunnen geïdentificeerd worden voor het proces 'ontruimen&evacuëren' bij een onbeheersbare natuurbrand?
2. In hoeverre zijn de kritische factoren meegenomen in de operationele voorbereiding van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland op het proces 'ontruimen&evacuëren'?
3. Hoe kunnen de kritische factoren positief beïnvloed worden?

#### 2.5. Afbakening

Het onderzoek is gericht op de operationele voorbereiding van het proces ontruimen&evacuëren. De operationele voorbereiding is de preparatiefase uit de veiligheidsketen en daarmee de voorbereiding op rampen en crises.

Het onderzoek richt zich alleen op operationele voorbereiding van de politieorganisatie.

Om de situatie die kan ontstaan te benadrukken is in dit onderzoek de context deels afgeleid van het incidentscenario 'Onbeheersbare natuurbrand en grootschalige evacuatie, thema in het scenario Extreme droogte - hitte' van de nationale risicobeoordeling 2008 gebruikt. Deze is als bijlage 8.8 toegevoegd. Een gebeurtenis zoals in het scenario geschetst is een reële verwachting.

##### *De context:*

In een droge zomer ontstaat een felle bosbrand op de Veluwe. De bosbrand breidt zich snel uit en is onhoudbaar voor de brandweer. Dit betekent dat de brand, binnen een tijdsbestek van 1 tot 2 uur, een gebied bereikt waar een aantal campings in gelegen is. De totale capaciteit van deze campings is in het hoogseizoen ongeveer 6000 recreanten (Krimweg, Hoenderloo). Een ontruiming / evacuatie is noodzakelijk. Er is sprake van een beperkt aantal uitvalswegen. Deze wegen moeten zowel door het evacuatieverkeer als door de hulpdiensten gebruikt worden.

<sup>4</sup> Een masterplan dat in Europa de natuurgebieden in een aaneengesloten verband moet brengen.

Er is in dit onderzoek geen gebruik gemaakt van één scenario of één locatie als studieobject. De reden hiervoor is dat er naast dit scenario meerdere soortgelijke realistische scenario's gelden die zich in het werkgebied van de politieregio NOG voor kunnen doen.

In dit onderzoek is daarom gekeken naar kritische factoren die voor alle ontruiming en evacuatie bij onbeheersbare natuurbranden zouden kunnen gelden.

Dit onderzoek beperkt zich tot de ontruiming&evacuatie van objecten in natuurgebieden waar in de zomer grote aantallen mensen verblijven, zoals campings. Als er in dit onderzoek gerefereerd wordt aan een camping worden hiermee ook vakantieverblijven en bungalowparken bedoeld.

De reden voor de keuze is het feit dat deze vaak in het natuurgebied gelegen zijn en daarom specifieke problemen met zich mee kunnen brengen.

De kritische factoren die hiervoor te benoemen zijn, zullen ook of in mindere mate gelden voor de vaste bewoning van een dorp of stad. En eventueel in een later stadium te projecteren zijn op deze situaties.

### **Leeswijzer**

Allereerst is in hoofdstuk 3 de onderzoeksverantwoording te lezen. Hieruit blijkt de operationalisering en opzet van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 is de verkenning van de begrippen 'ontruimen&evacuatie' en 'dynamiek' van een natuurbrand te lezen.

Hoofdstuk 5 geeft de onderzoeksresultaten weer, waarna in hoofdstuk 6 de conclusie en de aanbevelingen te lezen zijn.

### 3. Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk is de onderzoeksverantwoording, bestaande uit de operationalisering en onderzoeksopzet, te lezen.

#### 3.1. Operationalisering

Hier volgt het conceptueel model, de definiëring van begrippen, en het meetbaar maken van de deelvragen.

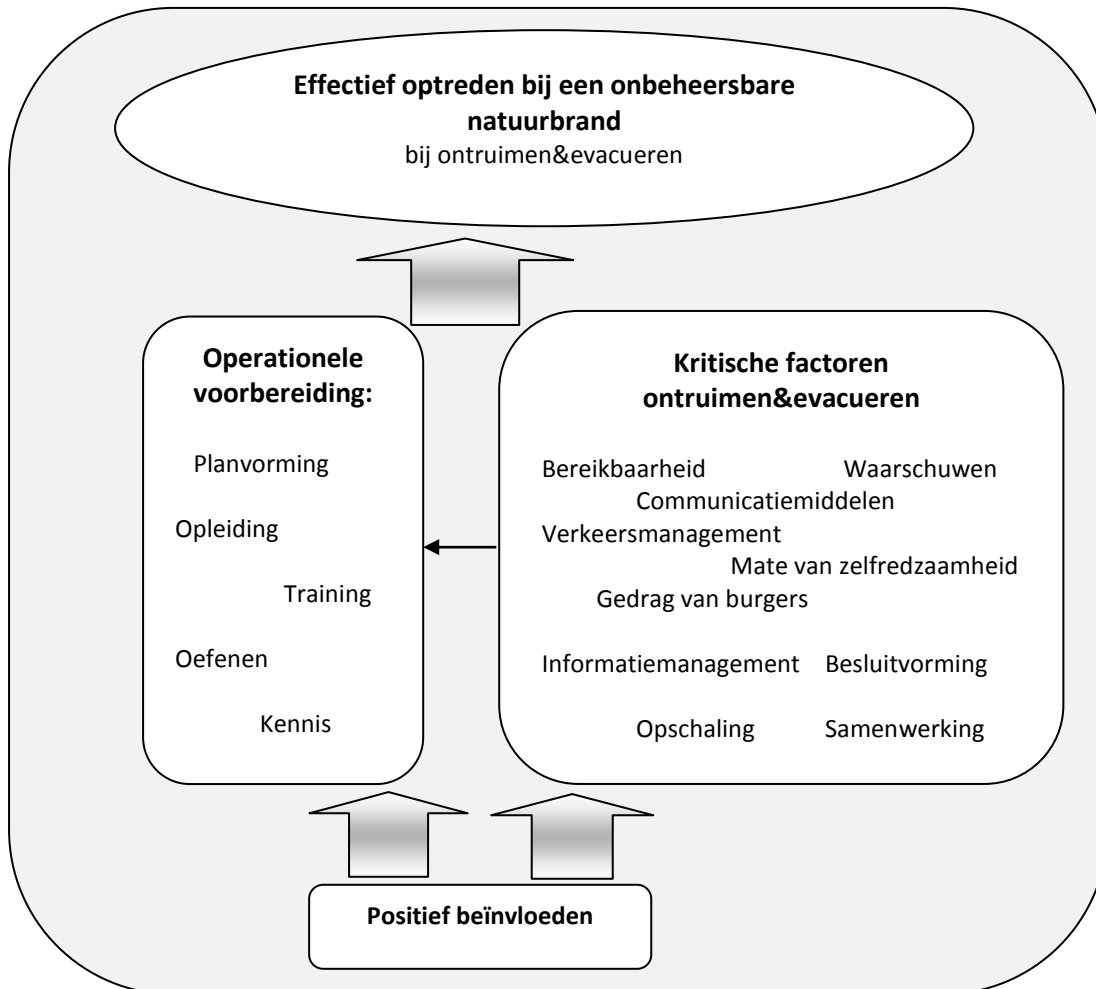
##### 3.1.1. Definiëring begrippen

In dit kader staat weergegeven welke definities er gehanteerd worden voor de belangrijkste begrippen van dit onderzoek.

<u>Onbeheersbare natuurbrand:</u>	Een natuurbrand die door de brandweer niet (binnen korte tijd) te stoppen of te beheersen is en zich zodanig ontwikkeld dat er gevaar voor de omgeving ontstaat, waarbij multidisciplinaire inzet vereist is en er (in ieder geval) sprake is van evacuatie van een groot aantal mensen.
<u>Ontruimen&amp;evacuëren:</u>	Het proces van het in veiligheid brengen van personen. Beide termen (ontruimen&evacuëren) worden steeds in samenstelling gebruikt. Een onderscheid tussen beide is tijdens een scenario als deze bijna niet te maken. <b>Ontruimen&amp;evacuëren wordt vanaf dit moment in deze rapportage afgekort als o&amp;e.</b>
<u>Kritische factoren (KF):</u>	Factoren die (mede)bepalend zijn voor het wel of niet slagen van het proces ontruimen&evacuëren of een bepaalde impact hebben op het proces. Deze factoren kunnen negatieve of juist positieve gevolgen hebben voor het proces. <b>Kritische factoren worden vanaf dit moment in deze rapportage afgekort als KF.</b>
<u>Operationele voorbereiding:</u>	De voorbereiding van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland op het daadwerkelijke optreden bij een onbeheersbare natuurbrand. Hieronder wordt planvorming, opleiden/ trainen / oefenen (OTO) en kennis verstaan.

### 3.1.2. Conceptueel model

Het conceptueel model geeft aan dat de KF van het proces in de operationele voorbereiding meegenomen moeten worden om effectief op te kunnen treden bij een ontruiming&evacuatie bij een onbeheersbare natuurbrand. Door zowel de KF als de operationele voorbereiding daar waar nodig positief te beïnvloeden, komt dit de effectiviteit ten goede.



### 3.1.3. Operationalisering van de deelvragen

Hieronder wordt uiteen gezet hoe de deelvragen meetbaar zijn gemaakt.

#### 1. Welke kritische factoren kunnen geïdentificeerd worden voor het proces 'ontruimen&evacuëren' bij een onbeheersbare natuurbrand?

Allereerst is via literatuuronderzoek een verkenning gedaan naar het begrip en de betekenis van o&e en naar de dynamiek van een natuurbrand. De uitkomst hiervan is van belang om de KF te kunnen identificeren. Deze verkenning staat in hoofdstuk 4.

Voorts is literatuuronderzoek gedaan naar KF specifiek voor onbeheersbare natuurbranden. Het onderhavige onderzoeksmateriaal naar de KF binnen het proces o&e is grotendeels gezocht en gevonden in de literatuur over evacuaties bij overstromingen.

Gebleken is namelijk dat bij deze calamiteiten de meeste kennis en kunde in theorie en praktijk is opgedaan en in onderzoek is uitgediept.

Verder is het beschikbare, relatief schaarse onderzoeksmateriaal naar o&e bij natuurbranden doorgenomen en bestudeerd.

De toegenomen aandacht voor natuurbranden en daarbij het proces o&e is nog relatief jong. Met name de duinbranden in Schoorl en Bergen aan Zee in respectievelijk augustus 2009 en april 2010 en de brand op de Strabrechtse Heide in juli 2010 (Brabant) hebben daarvoor gezorgd<sup>5</sup>. De ontruiming /evacuatie in Bergen aan Zee is destijds niet geëvalueerd.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft onderzoek uitgevoerd naar o.a. bovenstaande branden en de huidige voorbereiding op natuurbrandbestrijding. Navraag deed blijken dat dit onderzoek nog niet openbaar en voor publicatie beschikbaar was<sup>6</sup>.

Tijdens dit literatuuronderzoek is gezocht naar factoren en omstandigheden die genoemd zijn als 'bepalend voor' of 'beïnvloedend op' het proces o&e, in zowel positieve als negatieve zin.

## **2. In hoeverre zijn de kritische factoren meegenomen in de operationele voorbereiding van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland op het proces 'ontruimen&evacuëren'?**

Om deze deelvraag te onderzoeken zijn de als kritisch geïdentificeerde factoren in een 'meetlat' vertaald, zie hiervoor bijlage 8.2. Er is gekeken of en zo ja op welke manier de KF in de operationele voorbereiding zijn meegenomen, door de vragen (gebaseerd op de meetlat) tijdens de interviews aan bod te laten komen. De vragen zijn daarnaast ook in enquêtevorm gesteld aan de Officieren van Dienst.

## **3. Hoe kunnen de kritische factoren positief beïnvloed worden?**

De lijst van KF (uitkomst deelvraag 1) is ter bespreking en toetsing ingebracht in een speciaal daartoe georganiseerde expertmeeting.

Binnen het bestek en de mogelijkheden voor dit onderzoek<sup>7</sup> moesten keuzes worden gemaakt.

Er is op dit punt dus uitsluitend en pragmatisch gekozen om deze expertmeeting te houden met specialisten uit de eigen politie- en veiligheidsregio NOG om zodoende te komen tot direct toepasbare aanbevelingen. Daarbij is wel het risico genomen van een enigermate beperkte diepgang. In de expertmeeting werden de KF voorgelegd aan de deelnemers.

De KF zijn nogmaals aan een screening onderworpen en vervolgens is er gezamenlijk gekeken naar de mogelijkheden om deze factoren positief te beïnvloeden. Onder andere op basis hiervan worden aanbevelingen gedaan ter verbetering van de operationele voorbereiding.

---

<sup>5</sup> De recente ontwikkelingen in 2011 bevestigen dit alleen nog maar!

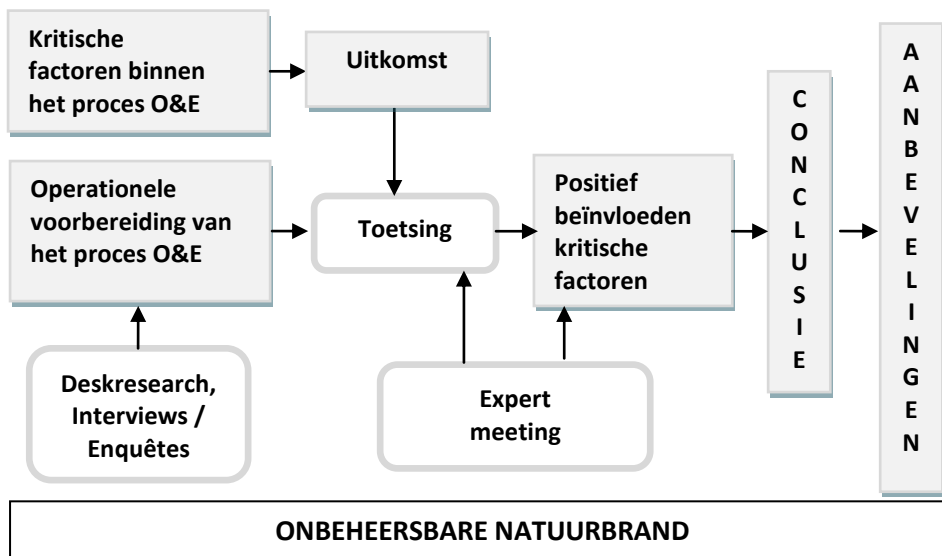
<sup>6</sup> Deze rapportage werd gepubliceerd na de afronding van dit onderzoek. Na eerste diagonale lezing kan geconcludeerd worden dat er niet ingegaan wordt op o&e en dat er voor dit proces geen nieuwe kritische factoren naar voren zijn gekomen.

<sup>7</sup> Bij een ruimer (tijds)bestek was het wellicht mogelijk en wenselijk geweest internationaal onderzoek systematisch op voor Nederland relevante resultaten door te lichten.

### 3.3. Onderzoeksopzet

De schematische weergave van het onderzoek, onderzoektype en -methoden zijn hier uiteen gezet.

#### 3.3.1. Schematische weergave onderzoek:



#### 3.3.2. Onderzoekstype

Het onderzoek is een praktijkgericht, niet-wetenschappelijk onderzoek.

Het is zowel kwalitatief als kwantitatief van aard.

Het literatuuronderzoek en de interviews vormen een verdiepingsslag in de materie en leveren een vertaalslag naar de operationele voorbereiding en is daarom kwalitatief.

De enquête is kwantitatief uitgewerkt. Beide resultaten zijn in samenhang naar conclusies vertaald.

Het onderzoek is in het eerste gedeelte zowel beschrijvend als verkennend van aard.

Op basis van het literatuuronderzoek worden de KF beschreven.

Het is tegelijkertijd verkennend omdat er gedeeltelijk een vertaling heeft plaatsgevonden van de calamiteitsproblematiek bij overstromingen naar de situatie van onbeheersbare natuurbranden.

Daarbij is een meetlat ontworpen die een toetsing mogelijk maakt.

#### 3.3.2. Onderzoeksmethoden

De 'triangulatie'-aanpak (Harinck, 2009) gebruikt zowel verschillende methoden van onderzoek als verschillende soorten informatiebronnen. In het voorliggende onderzoek is ook op deze manier te werk gegaan.

##### 3.3.2.1. Literatuuronderzoek

Om grondig kennis te nemen van literatuur met betrekking tot o&e is gebruik gemaakt van de sneeuwbal methode (Erasmus universiteit Rotterdam). Bij deze methode begint de zoekactie bij een sleuteldocument, in dit geval een aantal publicaties over evacuatie bij overstromingen. Deze documenten bevatten citaten of verwijzingen naar andere bronnen over hetzelfde onderwerp. Deze leiden naar andere documenten, die op hun beurt weer verwijzingen hebben opgenomen, enzovoort.

Er is gebruik gemaakt van onderzoeken, vaktijdschriften en internet (binnen- en buitenland).

##### 3.3.2.2. Interviews

De selectie van de respondenten vond plaats op basis van de mate van betrokkenheid bij de voorbereiding op rampen- en crises in het algemeen, of als er specifiek sprake is van voorbereiding op onbeheersbare natuurbranden.

Er zijn drie respondenten uit de politieregio NOG geselecteerd voor een diepte-interview:

- ✓ Twee inspecteurs van de afdeling Conflict- en Crisisbeheersing<sup>8</sup>.
- ✓ Eén evacuatiecoördinator van de politieregio<sup>9</sup>.

De interviews hebben een semi-gestructureerd karakter. De meetlat KF gaf de structuur voor de te stellen vragen. Voor het overige is ruimte genomen om door te vragen en inzicht te krijgen in de motivaties en gedachten over een onderwerp of voor handelen (Harinck, 2009).

Bij zowel de interviews als de enquête is sprake van informed consent, dit wil zeggen dat de respondent goed en volledig is ingelicht over het onderzoek alvorens hij zijn toestemming geeft tot medewerking (Hart 't, Boeije, & Hox, 2006, p. 217). De interviews zijn uitgewerkt en teruggekoppeld aan de respondent.

Zie bijlage 8.3 voor de gehanteerde vragenlijst voor de interviews.

### 3.3.2.2. Enquête

De enquête is gehouden onder de Officieren van Dienst (OvD's) van de politieregio NOG. De keuze voor de OvD's is bepaald op basis van hun verantwoordelijkheid voor het nemen van de eerste maatregelen bij een grootschalige en bijzondere gebeurtenis en het optreden binnen het multidisciplinaire Commando Plaats Incident (CoPI). Het doel hiervan is dat er direct na aanvang van een grootschalige en bijzondere gebeurtenis sturing wordt gegeven aan de operationele taak van de politie. De OvD informeert de beslissingsbevoegden over de situatie ter plaatse en adviseert over eventuele opschaling (Referentiekader Conflict- en crisisbeheersing 2002) (politie NOG, 2009). Gezien de snelheid waarmee een onbeheersbare natuurbrand zich ontwikkelt zijn de eerste maatregelen van cruciale betekenis. Dit vraagt om een bepaalde mate van kennis van/ vaardigheden bij o&e en de belangrijkste factoren die hierop van invloed zijn.

Voor het bepalen van de onderzoeksgroep waren twee kenmerken leidend: (1) de functie van Officier van Dienst en (2) werkzaam in het gebied waarover de Veluwe zich uitstrekt.

Er zijn in de politieregio NOG ongeveer 79 OvD's werkzaam, waarvan een groep van 44 OvD's werkzaam is op de Veluwe (districten Apeldoorn en Noord-West Veluwe).

De enquête is onder deze 44 OvD's verspreid. De bereikte respons bestond uit 22 respondenten (50 % van het totaal) en is representatief voor de onderzoeksgroep.

Deelname aan de enquête was anoniem. Voor de verwerking van de data zijn naam en adresgegevens niet noodzakelijk. De enquête is via 'online-onderzoek' afgenomen, dit is een vorm van survey-onderzoek waarbij de vragenlijst via internet wordt ingevuld (Survey onderzoek, online onderzoek)<sup>10</sup>.

De enquête heeft vooral ten doel om te weten te komen in welke mate men zich voorbereid voelt op bepaalde onderdelen van het o&e bij het beschreven scenario. En daarnaast om te achterhalen in hoeverre zij kennis hebben van bepaalde zaken.

Het nadeel bij deze methode van enquêteren is de mogelijkheid op 'gewenste' antwoorden.

Het anonimiseren van de enquête minimaliseert dit fenomeen.

Er is op dit moment bij de politie NOG een ontwikkeling ingezet tot professionalisering van de OvD's door middel van de opleiding OvD-Politie. Niet iedere uitvoerend OvD is voor deze opleiding in aanmerking gekomen.

<sup>8</sup> Dit is de afdeling die zich onder andere bezig houdt met de voorbereiding op rampen en crises.

<sup>9</sup> De politieregio NOG heeft twee aangewezen evacuatiecoördinatoren.

<sup>10</sup> De anonimiteit bleef gewaarborgd omdat de politie één IP adres gebruikt. Hierdoor zijn persoonlijke of terug te herleiden gegevens niet opgenomen.



Het verband tussen deze opleiding en de mate van aanwezige kennis en gevoelde voorbereiding is getracht mee te nemen in de enquête.

Het antwoord dat men de OvD-P cursus heeft gevolgd is echter vaker aangekruist dan dat er daadwerkelijk OvD's zijn die de cursus gevolgd hebben of nog gaan volgen.

Om niet te zeggen dat men de onwaarheid spreekt, wordt aangenomen dat de oncorrecte antwoorden berusten op hetzij door een als onduidelijk ervaren vraagstelling, hetzij dat men zich vergist in de cursus- of opleidingsaanduidingen.

Het verband tussen deze opleiding en kennis en gevoelde voorbereiding kan om die reden hier niet worden geconcludeerd.

Zie bijlage 8.4 voor de volledige enquête, inclusief uitkomsten.

### **3.3.2.3. Expertmeeting**

Een expertmeeting is een bijeenkomst voor een groep specialisten om een specifiek onderwerp uit te diepen en te vertalen naar een hoogwaardige toepassing in de praktijk (Thesaurus: Expertmeeting)

Bij de expertmeeting waren de volgende professionals aanwezig:

- ✓ Inspecteur, afdeling Conflict- en Crisisbeheersing Politie.
- ✓ Evacuatiecoördinator Politie.
- ✓ Evacuatiecoördinator en Regionaal Verkeerscoördinator Politie.
- ✓ Strategisch beleidsadviseur Risicobeheersing VNOG en adviseur bij Landelijk project Interbestuurlijke samenwerking natuurbranden.
- ✓ Vakspecialist 'Vakbekwaam Worden en Blijven' en OSC<sup>11</sup> van het FBO<sup>12</sup> team. Brandweer VNOG.
- ✓ Hoofdofficier van Dienst en OSC van het FBO team. Brandweer VNOG.
- ✓ Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Apeldoorn.
- ✓ Terreinbeheerder Gelders Landschap
- ✓ Eigenaar Bungalowpark (verhinderd)

De doelstelling van deze meeting was:

De KF met elkaar beschouwen en gezamenlijk, vanuit eigen expertise en kennis, te komen tot een aantal mogelijkheden om deze positief te beïnvloeden.

De specialisten werd gevraagd dit vanuit drie perspectieven te doen:

1. Zuiver kijken naar de mogelijkheden van de eigen organisatie.
2. Meekijken naar de mogelijkheden van de andere organisaties.
3. Kijken wat je voor en met elkaar kan betekenen.

Voor de expertmeeting stond 3 uur gereserveerd.

De KF zijn met de specialisten doorgenomen. Uiteindelijk zijn er geen nieuwe KF naar voren gekomen en waren de specialisten het eens met de lijst KF.

Vanwege beperkte tijd is ervoor gekozen om de specialisten vervolgens de twee voor hen belangrijkste KF te benoemen. Dit werd vervolgens 'geturfd' waarna de twee meest genoemde KF werden besproken.

Zie bijlage 8.5 voor de powerpoint-presentatie, het verslag van de expertmeeting en een korte reflectie.

---

<sup>11</sup> On scene commander.

<sup>12</sup> Fire Bucket Operations.

### **3.4. Verantwoording afwijking raamwerk**

In afwijking van het ingeleverde raamwerk is gekozen te onderzoeken in hoeverre de politie NOG voorbereid is enkel op het proces o&e. Al snel bleek namelijk dat de twee processen 'afzetten en afschermen rampterrein' en 'regelen verkeer' eigenlijk onderdeel vormen van en onlosmakelijk verbonden zijn met 'o&e'.

Ook de deelvragen zijn gedeeltelijk gewijzigd ten opzichte van het raamwerk.

Het bleek beter te zijn om eerst de KF te onderzoeken en deze vervolgens als meetlat te gebruiken voor de deelvraag wat betreft de operationele voorbereiding. Hierdoor zijn de oude deelvragen: 1 en 3 samengevat in één nieuwe deelvraag: huidige deelvraag 2.

Vanwege het belang van snel optreden in het geschetste scenario is de focus verschoven van het Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden naar de Ovd's. Hierdoor is de oude deelvraag 4 komen te vervallen. Huidige deelvraag 3 levert een betere bijdrage aan het beantwoorden van de hoofdvraag.

## 4. Verkenning

### 4.1. Ontruiming en evacuatie.

De meest voorkomende definitie in de huidige literatuur die voor o&e gehanteerd wordt, komt uit het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (Ministerie BZK, 2003). Hieronder staan deze definities gegeven.

Ontruimen: de bevolking voor een korte tijd, op advies van de parate diensten, hun verblijfplaats laten verlaten. Brandweer en politie kunnen direct overgaan tot het geven van een advies tot ontruiming, wanneer daarvoor (binnen aan te geven grenzen) een mandaat is verstrekt. Ontruimen betreft in het algemeen een kortdurende, kleinschalige verplaatsing van de bevolking en/of dieren, al dan niet met dwang. Verplaatsing van bevolking vindt niet alleen plaats vanuit de woning, maar ook vanuit bijvoorbeeld kantoren of uit openbare ruimten.

Evacuëren: op last van de overheid (al dan niet gedwongen en meestal onder begeleiding) verplaatsen van groepen mensen en/ of dieren in Nederland.

Hieronder wordt ook begrepen de registratie, (vervoers)begeleiding, opneming, verzorging, (voorbereiding van) terugkeer van (groepen) personen naar hun woning en nazorg.

Bij evacuatie is in het algemeen sprake van (langdurige) massale gebiedsontruiming. Indien nodig kan dit expliciet worden afgedwongen.

Het grootste verschil tussen ontruimen en evacueren is dat ontruimen vaak ongepland en vanwege een directe dreiging meteen moet plaatsvinden. Vaak vanuit gebouwen of mensen die onder dwang worden verplaatst. Terwijl bij evacuatie de voorbereidingstijd langer is, de hulpverlening veelal een faciliterend karakter heeft en er relatief weinig hulpverleners nodig zijn om grote groepen personen te verplaatsen (Kolen, Leenders, Schaaf, & Dijk, 2007, p. 70).

Over de verantwoordelijkheid voor het proces o&e bestaat nog geen eenduidigheid.

In het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (Ministerie BZK, 2003) staat vermeld dat dit proces de verantwoordelijkheid van de politieorganisatie is<sup>13</sup>.

In het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009 (RRCP-2009) is de verantwoordelijkheid voor het 'verplaatsen van mens en dier' ondergebracht bij de gemeente, sectie bevolkingszorg.

Het RRCP-2009 bevat aanbevelingen die moeten bijdragen aan landelijk eenzelfde manier van het inrichten van de crisisorganisatie.

De benaming 'verplaatsen van mens en dier' impliceert daarin dat dit alleen een synoniem is voor het begrip 'evacuëren'.

De memorie van toelichting op de herziening van de politiewet bevestigt dit onderscheid tussen o&e. Van ontruiming is sprake bij dringend (acuut noodzakelijk) gevaar waarvoor een beroep wordt gedaan op de (orde)handhavingstaak van de politie. Evacuëren heeft (vaak) een langere voorbereidingstijd waardoor het tot zorg voor de bevolking (gemeente) kan worden gerekend (Projectteam Regionaal Crisisplan, 2008, p. 7).

*Ontruimen* blijft dus een taak voor de politie. Dit maakt het lastig om een scheidslijn in de uitvoering aan te brengen. Evacuatie&ontruimen gaan immers vaak samen.

Daarnaast is het zo dat het RRCP-2009 geen wettelijke verplichting kent. Dit betekent dat het alleen een (dwingend) advies is om volgens deze uitgangspunten te werken.

Vooralsnog is de politieregio NOG niet volgens het RRCP-2009 ingericht en zijn er geen duidelijke afspraken over deze verantwoordelijkheidsdeling vastgelegd. Zolang dit nog niet het geval is, is de politie in belangrijke mate verantwoordelijk voor de uitvoering van het proces van o&e en is dat ook het uitgangspunt in dit onderzoek.

In dit onderzoek wordt met o&e bedoeld het proces van het in veiligheid brengen van personen.

---

<sup>13</sup> Dit handboek is inmiddels verouderd en dient aangepast te worden aan de nieuwste inzichten en verbreed te worden naar crisisbeheersing (Helsloot, Martens, & Scholtens, 2010).

## 4.2. Dynamiek natuurbrand

Een belangrijk en niet te onderschatten gegeven in dit onderzoek is de dynamiek van een natuurbrand. Deze specifieke eigen dynamiek bemoeilijkt namelijk in het bijzonder het proces o&e. Met dynamiek wordt bedoeld: de combinatie en interactie van snelheid en verloop (de beweging) van een brand.

Uit onderzoek naar natuurbranden is gebleken (Boosten, Groot de, & Briel van der, 2009) dat het gedrag (intensiteit, voortplantingssnelheid en het effect) wordt bepaald door een combinatie van factoren: brandstof (compositie, hoeveelheid, structuur, vochtigheid en dood organisch materiaal), terreinkenmerken (hellingsgraad, hoogte, structuur, bodem etc.), weer (wind, vochtigheidsgraad, neerslag etc.) en klimaat.

Al deze factoren variëren sterk in tijd en plaats waardoor er een oneindige mogelijkheid van varianten in uitkomst bestaat. Hierdoor is het gedrag en effect van iedere brand vrijwel uniek (Boosten, Groot de, & Briel van der, 2009).

In relatie tot opties voor ontvluchting is vooral draaiende wind een kritische factor.

Bij een windrichting die plotseling draait kan een smalle brand ineens breed uitwaaien. Hierdoor zijn vluchtroutes opeens niet meer bruikbaar of gebieden die in eerste instantie veilig leken, opeens bedreigd. Daarnaast is met name de rookontwikkeling zeer bedreigend voor de mens.

Natuurbranden zijn dus uiterst dynamisch en daardoor vooral onvoorspelbaar voor wat betreft uitbreiding en gevolgen. Dit betekent dat zij moeilijk te bestrijden zijn en dat de effecten op mens en omgeving desastreus kunnen zijn. Door relatief gunstige weer- en omgevingsfactoren zijn natuurbranden in Nederland tot op heden zonder al te dramatische gevolgen gebleven.

Desondanks zijn er in de afgelopen decennia op de Veluwe wel een aantal memorabele natuurbranden met een behoorlijke maatschappelijke impact geweest (Projectgroep 'communicatie natuurbrandbestrijding', 2006, p. 9). Zie hiervoor bijlage 9.6.

Voor het bepalen van de brandverspreiding wordt op dit moment door de brandweer gebruik gemaakt van een eenvoudige rekenregel. Deze rekenregel is: windsnelheid m/s x 100 = m/h<sup>14</sup>. Dit is echter een gemiddelde en sterk afhankelijk van de factoren die eerder genoemd werden. Bij open heideveld zal dit bijvoorbeeld een stuk sneller gaan dan bij bos met loofbomen, omdat loofbos juist remmend werkt (Persoonlijke communicatie, 2011).

In het buitenland wordt veel gewerkt met geavanceerde modellen die rekening houden met verschillende factoren die de brandverspreiding beïnvloeden en bepalen. Het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid heeft een verkennend onderzoek gedaan naar modellen voor natuurbrandverspreiding (Stalenhoef-Willemsen, oktober 2009).

Uit dit onderzoek is gebleken dat er behoefte is aan een simulatiemodel voor natuurbrandverspreiding specifiek voor de Nederlandse situatie. Het NIFV heeft om deze reden een inventarisatie uitgevoerd naar de huidige kennis van natuurbrandverspreiding in Nederland en de internationale modellen met hun belangrijkste kenmerken.

Uiteindelijk is hieruit één model naar voren gekomen dat het beste in aanmerking zou komen voor de Nederlandse situatie. Op dit moment wordt er onderzoek uitgevoerd naar de realisatie van een model voor natuurbrandverspreiding met toepassingsmogelijkheden in de respons- en de preparatiefase van de brandbestrijding.

Geconcludeerd kan worden dat door de grote ontwikkelsnelheid van een natuurbrand de tijd waarbinnen een ontruiming/evacuatie plaats kan vinden beperkt is. Daarnaast compliceert het onzekere verloop van een natuurbrand het nemen van adequate besluiten en maatregelen voor de ontruiming /evacuatie.

---

<sup>14</sup> Bv: bij een windsnelheid van 8 meter per seconde breidt de brand zich 800 meter per uur uit.

Vanuit het perspectief van de natuurbrand zijn voor de politie de factoren: snelheid (beschikbare tijd) en het (onzekere) verloop, de twee belangrijkste factoren die van invloed zijn op het proces o&e. Deze twee factoren zijn tijdens het literatuuronderzoek en de vertaling van calamiteitsproblematiek bij overstromingen naar de situatie van natuurbranden van cruciaal belang. Deze factoren zorgen ervoor dat een aantal aspecten binnen dit proces (nog) kritisch(er) worden.

## 5. Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van mijn onderzoek beschreven en wordt antwoord gegeven op de deelvragen.

In paragraaf 5.1 staan de KF beschreven welke door middel van het literatuuronderzoek gevonden zijn. Vervolgens is in paragraaf 5.2 aangegeven in hoeverre de KF zijn meegenomen in de operationele voorbereiding van de politieregio NOG. Dit is onderzocht aan de hand van deskresearch, interviews en enquêtes.

Uiteindelijk worden in paragraaf 5.3 verschillende mogelijkheden genoemd waarmee de KF positief beïnvloed kunnen worden. Deze vraag is beantwoord aan de hand van een expertmeeting en literatuuronderzoek.

### 5.1. Deelvraag 1: Welke kritische factoren kunnen geïdentificeerd worden voor het proces 'ontruimen&evacuëren' bij een onbeheersbare natuurbrand?

Om overzicht en duidelijkheid te scheppen in de uiteenzetting van de in de literatuur geïdentificeerde KF is dit onderstaand in een logische volgorde geordend.

Het proces o&e is hier in twee onderdelen te onderscheiden. Het betreft het waarschuwen van de personen in het bedreigd gebied en het daadwerkelijk verplaatsen van de personen om hen in veiligheid te brengen. Elk onderdeel kent zijn KF. (In de praktijk is dit onderscheidt flinterdun). Vervolgens zijn er een aantal KF geïdentificeerd geldend voor het hele proces. Het overzicht van alle KF is als bijlage 8.2 opgenomen.

#### 5.1.1. Waarschuwen

Hieronder worden de KF voor het onderdeel 'waarschuwen' van het proces o&e uiteen gezet. Waarschuwen betekent dat de mensen die bedreigd worden geïnformeerd worden over het (naderende) gevaar.

##### 5.1.1.1. **Bereikbaarheid**

Bereikbaarheid wordt vooral als kritische factor beschouwd ten aanzien van de *bestrijding* van een natuurbrand. (o.a. (Stalenhoef-Willemsen, oktober 2009) & (Gulik, 2008) & (Ministerie BZK, 2008)& (Ministerie BZK, 2009)).

De brandweer moet de plaats van de natuurbrand eerst bereiken alvorens deze te kunnen bestrijden. De bereikbaarheid van natuurgebieden verslechtert, dit komt door onder andere een afnemend aantal toegangswegen/paden en een toename van het aandeel dood hout en tak- en top hout. Hierdoor wordt volgens de hulpverleners (brandweer) het escalatierisico van natuurbranden vergroot. (Boosten, Groot de, & Briel van der, 2009, p. 24)

De bereikbaarheid is naast een kritische factor voor *bestrijding* van natuurbranden ook te vertalen als kritische factor naar de uitvoering van het proces o&e.

Om mensen in het bedreigd gebied te kunnen waarschuwen voor het gevaar en hen te bewegen over te gaan tot ontruiming/evacuatie is het noodzakelijk om hen te bereiken.

Hiermee wordt de bereikbaarheid in de zin van begaanbare paden (terreingesteldheid), dus het daadwerkelijk fysiek bereiken van de te waarschuwen personen bedoeld als ook de bereikbaarheid van de personen op afstand door middel van communicatiemiddelen. Wanneer hiervoor gebruik gemaakt wordt van het mobiele telefonienetwerk, is het van belang om te weten hoe het bereik in het natuurgebied is.

In natuurgebieden moet men vooral rekening houden met de slechte bereikbaarheid van vakantiegangers en dagrecreanten, aangezien veel van hen erop uit trekken om te wandelen of te fietsen. Het is dan onbekend waar men zich bevindt en hoe zij bereikt kunnen worden. Er kan hen geen waarschuwing en een handelingsperspectief<sup>15</sup> geboden worden.

Ook het bereiken van de eigenaren van recreatieterreinen is belangrijk bij o&e omdat zij de recreanten direct kunnen waarschuwen. Zeker onder tijdsdruk van de opkomende brand is dit een kostbare manier van tijd besparen.

#### **5.1.1.2. Waarschuwingsboodschap/ handelingsperspectief**

Een ontruiming/evacuatie bij een onbeheersbare natuurbrand betekent dat er binnen zeer korte tijd een grote hoeveelheid mensen ontruimd moet worden.

Het is daarbij heel belangrijk dat de bevolking in het direct bedreigd gebied zo snel en efficiënt mogelijk gewaarschuwd wordt (Ministerie BZK, 2009, p. 16). Dit betekent dat er tijdige en effectieve crisiscommunicatie moet plaatsvinden. Crisiscommunicatie is het verspreiden van juiste, tijdige en begrijpelijke informatie over en tijdens een crisis, ramp of incident.

De waarschuwingsboodschap is hierin een cruciale factor omdat deze boodschap de mensen vertelt wat er aan de hand is. Een duidelijke boodschap zorgt ervoor dat de mensen een afweging maken en overgaan tot handelen. Het maken van deze beslissing gaat sneller en beter bij een duidelijke boodschap. Ook de kwaliteit van het handelen van de evacu e is mede afhankelijk van de boodschap (Pilot Zelfredzaamheid bij Natuurbranden Noord-Veluwe, 2010). Als het niet duidelijk is uit welke richting de brand komt, is het risico aanwezig dat men zich zonder het zelf te weten, juist in de richting van de brand begeeft (Sideras, Community/tactical evacuations, Part 2: Specific operational considerations, 2009).

In de periode maart 2009 - juni 2010 is er een pilot uitgevoerd waarbij realistische ontruimingsoefeningen van een particulier landgoed, een camping en een recreatiepark centraal stonden. Uit de rapportage van deze pilot blijkt dat de campinggasten niet uit zichzelf in beweging komen. Een kanttekening hierbij is dat het gevaarsbesef niet echt aanwezig was, omdat men wist dat het om een oefening ging. De mate van het besef van gevaar heeft vermoedelijk te maken met de afstand tot de brand en de rookontwikkeling. Bij een hoger gevaarsbesef komt men eerder zelf in beweging.

Uit onderzoek blijkt dat (niet meer dan) 5 à 20 procent van de bedreigde mensen bij duidelijke aanwijzingen van gevaar in beweging komt, zonder hiertoe aangezet te hoeven worden (Provincial Emergency Program, 2009). Als men dus al zelfstandig in actie komt, is het zeer belangrijk om hen een duidelijk handelingsperspectief mee te geven en hen te begeleiden, zodat zij het gevaar niet tegemoet gaan of anderszins in de knel komen.

Na afloop van de pilot is geconcludeerd dat het voor een (snelle) ontruiming noodzakelijk is de mensen gericht te waarschuwen en een handelingsperspectief te bieden bij een ontruiming&evacuatie bij een onbeheersbare natuurbrand (Pilot Zelfredzaamheid bij Natuurbranden Noord-Veluwe, 2010). Wanneer deze boodschap niet gegeven wordt, komt men niet, te laat of in verkeerde actie om het bedreigd gebied te verlaten.

Bij het waarschuwen van de bevolking moet rekening gehouden worden met alarmering van specifieke doelgroepen, waaronder in het gebied aanwezige buitenlanders (toeristen), recreanten en

---

<sup>15</sup> Een handelingsperspectief betekent dat de mensen duidelijk aangegeven wordt wat zij bij een ramp/ crisis moeten doen of laten (Ministerie BZK, 2009).

minder validen (mensen met beperkingen aan gehoor horen immers geen sirenes of omroepberichten) (Ministerie BZK, 2003, pp. B3, 16) (Teague, MCLeod, & Pascoe, juli 2010, p. 24).

#### **5.1.1.3. Communicatiemiddelen**

Uit bovenstaande blijkt al dat de bereikbaarheid van te waarschuwen personen in bedreigd gebied complex is. Niet iedereen in het bedreigd gebied kan fysiek gewaarschuwd worden omdat niet bekend is of en waar er zich nog personen in het natuurgebied bevinden. Dit geldt vooral voor recreanten en dagjesmensen. Om deze personen toch te kunnen waarschuwen moet de beschikking over de juiste communicatiemiddelen aanwezig zijn.

Het voorhanden zijn van de juiste communicatiemiddelen en de kennis waar deze vandaan te halen en hoe deze te gebruiken is een kritische factor in het proces o&e.

Wanneer de juiste communicatiemiddelen door gebrek aan voorbereiding of kennis niet beschikbaar zijn, kunnen er onnodig gewonden en/of doden vallen.

#### **5.1.2. Verplaatsen**

Bij ontruiming / evacuatie van campings en/ of vakantieverblijven is er sprake van een veelvoud aan mensen die binnen een zeer korte tijd de camping en het bedreigd gebied moeten verlaten in de richting van veilig gebied.

##### **5.1.2.1. Verkeersmanagement**

Om het proces van het verplaatsen van mensen bij een o&e zo goed mogelijk te laten verlopen is het noodzakelijk om op dat moment een goed verkeersmanagement op te zetten.

Verkeersmanagement betekent: het organiseren van het verkeer.

Het belang van het organiseren van het verkeer bij het verplaatsen van een groot aantal personen onder tijdsdruk spreekt voor zich.

Er moeten niet alleen een groot aantal mensen het bedreigd gebied verlaten maar daarnaast moet er ook nog hulpverleningsverkeer, zoals brandweer, politie en (mogelijk) ambulances, het bedreigd gebied in. Dit betekent dat er verschillende en tegengestelde verkeersstromen over het beschikbare wegennet ontstaan.

Wanneer dit niet goed georganiseerd is, bestaat er een grote kans op chaos en opstoppingen. Vastlopen van verkeer ten gevolge hiervan levert zowel vertraging op voor de evacuatie als voor de brandbestrijding en andere hulpverlening (Gullik, 2008). Dit zou zeker onder tijdsdruk van een oprukkende, door de wind aangewakkerde, natuurbrand erg gevaarlijk zijn.

Te verwachten valt ook dat door de uiterlijke kenmerken van een brand (vuur en rook) ramptoerisme ontstaat. Daarnaast zal ook de media(stroom) op gang komen, waardoor extra verkeer *richting* het bedreigd gebied op gang komt (VNOG, 2008). Om te voorkomen dat ongewenste personen/ verkeer dit gebied ingaat, moeten in ieder geval de uitvalswegen en begaanbare paden afgezet en bewaakt worden. Naast de verkeerscirculatie die hierdoor gehinderd wordt, gaat het ook om bescherming van de eigen veiligheid van deze personen.

Een belangrijke voorwaarde om verkeerscirculatie op gang te brengen, is dat er voldoende begaanbare uitvalswegen zijn. Uitvalswegen zijn wegen waarover men het bedreigd gebied kan verlaten.

Wegen die tijdens een evacuatie niet goed begaanbaar blijken te zijn, kunnen tot gevolg hebben dat auto's (eventueel met caravan) vast komen te zitten en het verkeer tot stilstand dwingt.

Dat er voldoende begaanbare uitvalswegen zijn is niet vanzelfsprekend.

Een onderdeel van het Natura 2000 programma<sup>16</sup> is namelijk het ontmoedigen van autoverkeer op de Veluwe. Dit resulteert in een afname van het aantal voor het verkeer begaanbare wegen/ paden. Bovendien is een aantal grote recreatiegebieden op de Veluwe slechts via één weg bereikbaar. Dit betekent dat het in het geval van ontruimen/ evacueren bij onbeheersbare natuurbranden des te belangrijker is dat de politie in de voorbereiding al kennis heeft van de beschikbare en begaanbare uitvalswegen, zodat er ten tijde van bedreiging geen kostbare tijd verloren gaat aan het in kaart brengen hiervan.

Hetzelfde geldt voor de capaciteit van deze uitvalswegen, de wegcapaciteit. Voor elke weg geldt dat de hoeveelheid verkeer die de weg kan verwerken begrensd is. De capaciteit van de weg is deze bovengrens. (Ministerie van Verkeer en Waterstaat).

Een belangrijke conclusie uit een onderzoek naar de invloed van wegcapaciteit op grootschalige evacuaties bij (dreigende) overstromingen (Kolen, Holterman, Friso, & van Zuilekom, mei 2008) is dat de wegcapaciteit een beperkende factor kan zijn om een evacuatie binnen een bepaalde tijd uit te voeren.

Deze conclusie is zeer zeker ook te trekken voor evacuaties bij onbeheersbare natuurbranden. De hoeveelheid mensen die bij overstromingen geëvacueerd moeten worden is aanzienlijk hoger dan bij onbeheersbare natuurbranden. Het gaat om hoeveelheden als 1.4 mln. tot 5.2 mln. mensen (Ministerie BZK, 2008, p. 20 en 23). Bij evacuatie van campings op de Veluwe is er sprake van 'maar' b.v. 6.000 te evacueren personen (Krimweg, Hoenderloo).

Als er in het geval van evacuatie bij overstromingen al een probleem ontstaat, terwijl voor een geplande en georganiseerde evacuatie beschikt kan worden over meerdere grote snelwegen, is er bij natuurbranden, met slechts de beschikking over 1, misschien 2 smalle uitvalswegen waarover zowel evacuatie- als hulpdienstenverkeer afgewikkeld moet worden, ook een groot probleem.

Naast deze constatering is hoe dan ook de conclusie te trekken dat als de wegcapaciteit onvoldoende is voor de hoeveelheid te evacueren personen, dit een beperkende factor is.

Het is dus zeer belangrijk om voorafgaand aan een evacuatie de capaciteit van de wegen rondom campings en vakantieverblijven te berekenen en vervolgens te bepalen of een evacuatie over de bestaande wegen überhaupt binnen een bepaalde tijd mogelijk is. Is dit niet het geval dan moet gezocht worden naar andere mogelijkheden om dit toch succesvol te laten verlopen.

Wanneer je hier pas achter komt tijdens het daadwerkelijke evacueren is de kans op (dodelijke) slachtoffers groot. Dat is gebleken tijdens de enorme bosbranden in Australië op zaterdag 7 februari 2009, ook wel bekend als 'Black Saturday'<sup>17</sup>. Bepaalde wegen konden de totale hoeveelheid verkeer niet verwerken waardoor er dodelijke slachtoffers zijn gevallen. Terwijl vluchtende mensen in de auto probeerden weg te komen, werden zij gegrepen door het vuur en zijn verbrand (Hughes, 2009).

Naast voldoende begaanbare uitvalswegen en wegcapaciteit is het noodzakelijk om de mensen op de juiste manier en daarmee efficiënt gebruik te laten maken van de verkeersstromen. Hiervoor is de routeaanduiding belangrijk. Zonder routeaanduiding weet men niet wat de bedoeling is en bepaalt ieder zijn eigen weg. Dit kan verkeersopstoppingen tot gevolg hebben of men rijdt in de richting van de natuurbrand (Sideras, Community/tactical evacuations, Part 2: Specific operational considerations, 2009). Zeker bij toeristen die niet goed bekend zijn met het terrein/ gebied is een goede begeleiding van de uitstroom noodzakelijk, zowel voor de veiligheid als voor de doorstroom.

---

<sup>16</sup> Natura 2000 programma is een masterplan dat in Europa de natuurgebieden in een aaneengesloten verband moet brengen.

<sup>17</sup> Bij enorme bosbranden in de staat Victoria komen 173 mensen om het leven. Het vuur grijpt op verschillende plaatsen zo snel om zich heen dat mensen niet meer op tijd hun woningen kunnen ontvluchten en ingesloten worden door de alles verzengende vlammenzee.



Al de voornoemde voorwaarden voor een optimaal verkeersmanagement worden doorgaans samengevoegd in een zogenaamd verkeerscirculatieplan. In een dergelijk verkeerscirculatieplan is rekening gehouden met integrale kennis van het wegennet, met name de begaanbaarheid en capaciteit van de wegen. In het verkeerscirculatieplan zijn in ieder geval de regulering van de verkeersstromen over de beschikbare uitvalswegen, de te plaatsen routeaanduiding en bewaking (verkeersposten) en mogelijke bottlenecks, opgenomen.

#### **5.1.2.2. Mate van zelfredzaamheid evacués**

Op het moment dat personen zich (moeten) verplaatsen van bedreigd gebied naar veilig gebied speelt ook de mate van zelfredzaamheid een grote rol.

Zelfredzaamheid wordt door het Ministerie BZK (2008) aangeduid als het vermogen van burgers om *zichzelf* en *anderen* te helpen in voorbereiding op, tijdens en na crises, waar nodig en mogelijk gefaciliteerd door de overheid.

Zoals in de duiding van het begrip zelfredzaamheid naar voren komt, wordt er veelal gesproken over burgers. In de literatuur richt de focus zich grotendeels op burgers in de eigen woon- en leefomgeving. De voorbereiding op risico's is in de eigen leefomgeving makkelijker te realiseren dan bij recreanten in een tijdelijke omgeving.

De doelgroep van risico's in de eigen omgeving is een vaste groep mensen. Zij kunnen voorbereid worden op de risico's door een bewustwordingsprogramma, zoals de landelijke 'Denk Vooruit' campagne en de risicokaart<sup>18</sup>.

Echter in het geval van natuurbranden is er vooral sprake van recreanten. Het hoogseizoen is immers het seizoen met het grootste natuurbrandgevaar als gevolg van droogte, warmte en wind.

Recreanten zijn maar een beperkte, korte tijd in het gebied aanwezig. Iedere dag is het weer een komen en gaan van recreanten. Hierdoor is het zeer moeilijk om hen bewust te maken en voor te bereiden op de risico's in het gebied om daarmee de zelfredzaamheid te vergroten.

Grootschalige evacuatie bij natuurbranden wordt door deskundigen als een bijna onhaalbare opgave gezien en er zal dus een groot beroep gedaan moeten worden op de zelfredzaamheid van de aanwezige personen. (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, maart 2011)

Wanneer de evacués, grotendeels recreanten, allemaal beschouwd zouden kunnen worden als zelfredzaam, zou er in principe alleen sprake hoeven te zijn van goede randvoorwaarden, zoals onder andere een juiste waarschuwing met handelingsperspectief en goed verkeersmanagement met voldoende uitvalswegen, en iedereen zou zichzelf in veiligheid kunnen brengen.

Feitelijk is dit niet zo. Recreanten dienen als verminderd zelfredzaam beschouwd te worden in situaties waarbij sprake is van dreiging of direct gevaar door natuurbrand en rookontwikkeling (Ministerie BZK, 2009, p. 16). Dit komt doordat recreanten de omgeving vaak minder goed kennen en zich (daardoor) moeilijk kunnen oriënteren. Het vinden van de juiste route om te evacueren of te vluchten wordt daardoor moeilijk (zo niet onmogelijk). Dit geldt nog specifiek voor kinderen in het gebied.

Daarnaast is er grote kans dat men geen persoonlijke spullen wil achterlaten, de auto (of zelfs de caravan) wil redden/gebruiken en nog geen direct gevaarsbesef heeft (Pilot Zelfredzaamheid bij Natuurbranden Noord-Veluwe, 2010).

Verminderd zelfredzaam betekent dat zij geholpen en begeleid moeten worden om het bedreigd gebied te kunnen verlaten.

Geconcludeerd kan worden dat veel recreanten, waaronder ook degenen die zich in het geval van een dreigende natuurbrand in een natuurgebied (dus niet op of in de directe omgeving van de camping) bevinden, een bijzondere categorie van verminderd zelfredzamen vormen (Ministerie BZK, 2009, p. 22).

---

<sup>18</sup> De risicokaart is een digitale kaart waarop alle risico's staan aangegeven die de inwoners van een provincie lopen in hun dagelijks leven. De provincies zijn verantwoordelijk voor het beheer van de kaart.

Bij de mate van zelfredzaamheid als kritische factor is de eerste vraag of recreanten überhaupt wel eigen vervoersmiddelen hebben om zichzelf in veiligheid te brengen. En een tweede vraag is of zij deze wel of niet zouden moeten (mogen) gebruiken, dit levert onder sommige omstandigheden ernstige problemen op. Dit heeft vooral te maken met de beschikbare uitvalswegen, capaciteit en beschikbare tijd voor de o&e.

### 5.1.2.3. Gedrag van burgers

Voor de o&e van een groot aantal mensen binnen zeer korte tijd geldt in het bijzonder dat deze niet kan plaatsvinden zonder meegaandheid of bereidwilligheid van de burgers.

Er gaat tijd verloren bij het discussiëren en overreden van burgers om het bedreigd gebied te verlaten, maar deze tijd is kostbaar *als* het tot succes leidt. Wanneer een evacuatie door (al dan niet bewust) tegenwerking van de evacués gedwongen zou moeten plaatsvinden, kost dit veel hulpverleningscapaciteit. Daarnaast is het haast onmogelijk om dit binnen een zeer korte tijd voor elkaar te krijgen.

Medewerking van burgers is dus cruciaal voor het efficiënt laten verlopen van een o&e binnen een beperkte, beschikbare tijd. Inzicht in het gedrag van burgers is daarom een noodzaak in de voorbereiding op en uitvoering van o&e. Met gedrag wordt de reactie van de burger op het dreigende gevaar en de ontruiming bedoeld.

Er is een aantal situaties/ factoren te benoemen die van invloed zijn op het gedrag van burgers. Hieronder worden deze situaties en factoren toegelicht.

#### **Paniek:**

Uit de literatuur (Perry & Lindell, 2003-2) blijkt dat algemene paniekreacties van burgers bij crises een mythe is. De eerste schrikreactie van burgers in een noodsituatie slaat juist in zeer korte tijd om naar het zoeken van reële mogelijkheden om handelend op te treden voor de eigen en andermans veiligheid. Paniek wordt ook wel uitgelegd als "een manifestatie van vluchtgedrag waarin openlijk dagelijkse sociale normen aan de kant worden gezet" (Quarantelli, 1999, pp. 4-5). Dit betekent dat mensen zichzelf willen redden ten koste van een ander.

Paniekreacties zijn zeer zeldzaam. Toch komen ze wel voor. Een viertal condities die paniek kunnen veroorzaken is hierbij te onderscheiden:

- de perceptie van onmiddellijk en ernstig gevaar;
- de perceptie van beschikbaarheid van slechts enkele ontsnappingsroutes;
- de perceptie dat ontsnappingsroutes aan het sluiten zijn, wat onmiddellijke ontsnapping vereist;
- gebrek aan communicatie over de situatie.

Deze vier condities samen duiden op een situatie waarbij in de perceptie van het paniekslachtoffer ook rationeel gedacht bijna geen ontsnapping mogelijk is.

De vier condities worden hieronder vertaald naar het proces van o&e bij onbeheersbare natuurbranden:

Wanneer de natuurbrand ontstaat op de camping zelf of in de zeer nabije omgeving waardoor het vuur en de daarmee gepaard gaande rookontwikkeling heel duidelijk zichtbaar is, kan de perceptie van onmiddellijk en ernstig gevaar zeker ontstaan.

Recreanten die niet goed bekend zijn in de omgeving kennen de ontsnappingsroutes niet. Ze kennen vaak alleen de toegangswegen waarover zij aangekomen zijn. Hierdoor is het zeer waarschijnlijk dat de perceptie van beschikbaarheid van slechts enkele ontsnappingsroutes bij de evacués aanwezig is. Zij kennen simpelweg geen andere wegen.

Op het moment dat men geëvacueerd wordt, de (weinige) ontsnappingsroutes (uitvalswegen) vol lopen met mensen, auto's en caravans e.d., de doorstroom beperkt is en men daarbij ook nog eens ziet dat de brand en rookontwikkeling zich uitbreidt, ontstaat vrijwel zeker de perceptie dat de ontsnappingsroutes aan het sluiten zijn en men onmiddellijk moet ontsnappen.

Of er op dat moment gebrek aan communicatie over de situatie is, valt niet bij voorbaat te zeggen. Wat hieruit wel geconcludeerd kan worden is dat communicatie bij onbeheersbare natuurbranden des te belangrijker is.

De kans op paniek tijdens ontruiming/evacuatie van een of meerdere campings is op basis van bovenstaande dus toch niet ondenkbaar. Dit vereist dat de vier factoren die paniek kunnen doen ontstaan in de voorbereiding op het proces van o&e moeten worden meegenomen. Neemt men deze denkbare mogelijkheid zorgvuldig mee in de voorbereiding wordt de kans op paniek ten tijde van een o&e geminimaliseerd.

### ***Geen (directe) medewerking:***

Naast paniek kunnen er ook situaties ontstaan waarbij evacués niet (direct) mee willen werken aan de o&e. Dit kan problemen veroorzaken indien de tijdsdruk bij de evacuatie hoog is. Enerzijds ontstaat er onthoud. Anderzijds is de begeleider of hulpverleners op dat moment druk met het overtuigen van die evacués) terwijl hij in plaats daarvan tientallen anderen kan waarschuwen en begeleiden.

Een uit onderzoek aangetoond voorbeeld is dat vooral de familiesituatie een situatie is van invloed op de (directe) medewerking aan o&e. De familiesituatie is namelijk medebepalend voor de reactiesnelheid: over het algemeen aarzelen families met het nemen van beschermende maatregelen (zoals evacueren) als niet alle familieleden veilig of bijeen zijn.

Bij evacuaties trekken families veelal als groepen op, niet als een verzameling van individuen. Men wil dus eerst de familie bij elkaar gebracht hebben voordat men daadwerkelijk wil vertrekken. (Helsloot, Brainich, & Reitsma, Evacuatie; Een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties, 2008, p. 62). Zonder ontbrekende gezins- of familieleden zullen mensen minder snel of niet willen evacueren (Ruitenbergh & Helsloot, 2004, p. 39).

Een ander klassiek voorbeeld en al eerder aangehaald, is dat een kampeerder vermoedelijk eerst persoonlijke spullen en (huis)dieren wil ophalen en de caravan mee wil nemen. Wanneer iedere campingbezoeker eerst zijn tent afbreekt en de caravan inpakt, kost dit onnodig veel tijd. Wanneer iedereen dan ook nog met caravan achter de auto vertrekt, is er geheid kans op verkeersopstoppingen.

Om hierop te kunnen anticiperen is het raadzaam om dit gedrag en de reactie van de politie hierop in de voorbereiding mee te nemen. Een reactie hierop zou b.v. kunnen zijn dat de evacuatie 'zonder bepakking' bevolen wordt en dat de mensen gedwongen worden. Dit vraagt een andere inzet van het politietoetreden. Hierbij moet wel een voorzichtige afweging gemaakt worden, omdat de hulp van de politie op dat moment niet meer bij de randvoorwaardelijke taken ingezet wordt (Provincial Emergency Program, 2009, p. 4).

### ***Burgerhulp:***

Naast bovengenoemde vormen van gedrag is ook burgerhulp een vorm van gedrag dat van invloed is op het proces o&e.

Met burgerhulp wordt het verschijnsel bedoeld dat mensen die officieel geen deel uitmaken van de professionele rampenbestrijdingsorganisaties, tijdens en direct na een grootschalig incident allerlei acties ontplooiën om de gevolgen van dat incident zo beperkt mogelijk te houden en daarmee (zichzelf en) elkaar te helpen (Groenewegen-ter Morsche & Oberijé, 2010, p. 11). Ook wel redzaamheid genoemd.

De bereidheid van burgers om te assisteren bij rampen en crises is over het algemeen groot. Dit was te zien direct na de cafébrand in Volendam waarbij omstanders in afwachting van de professionele hulpverleners de strijd aangaan met de gevolgen van de kortstondige brand.

Ook tijdens de vuurwerkcramp in Enschede was er sprake van grote inzet van vrijwilligers, met name rond opvang en verzorging van slachtoffers. (Ruitenbergh & Helsloot, 2004).

De hulpvraag bij rampen en crises is altijd groter dan het professionele hulpaanbod, zeker gedurende de eerste uren. Dit is gebleken uit ervaringen uit binnen- en buitenland (Duin, 2011, p. 54).

Burgerhulp is daardoor een welkome aanvulling op de tekorten aan professioneel hulpaanbod.

Door het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV) is een onderzoek uitgevoerd naar burgerhulp bij 10 rampen en incidenten (Groenewegen-ter Morsche & Oberijé, 2010).

Hieruit kwam als voorbeeld van burgerhulp bij natuurbranden o.a. naar voren: de hulp van loonwerkers, boeren en bewoners bij het bestrijden van de brand in Schoorl en Bergen (2009 en 2010) door middel van ondersteuning in watervoorziening en het slaan met vuurzwepen en –scheppen (p. 89)

In dit onderzoek werd geconcludeerd dat bij algemene rampbestrijdingsprocessen, zoals ‘opvang en verzorging’, ‘afzetten en afschermen’, ‘zorgen voor primaire levensbehoeften’ en o&e meer sprake is van burgerhulp, dan bij heel specifieke processen.

Hulp van burgers wordt door de professionele hulpdiensten als zeer waardevol ervaren, hoewel men nog niet altijd een goede modus heeft gevonden om hiermee om te gaan (p. 100).

Burgerhulp kent een aantal positieve en negatieve punten die geconcludeerd zijn in het genoemde onderzoek van het NIFV (Groenewegen-ter Morsche & Oberijé, 2010, pp. 112-113).

Hieronder worden zowel de positieve als de negatieve punten opgesomd die ook voor het ramptype van een onbeheersbare natuurbrand kunnen gelden:

#### Positieve punten:

1. Burgers zijn snel ter plaatse.
2. Burgers zijn in grote aantallen aanwezig.
3. Burgers beschikken vaak over bijzondere kennis of specialistisch materieel.
4. Burgers voorkomen of beperken letsel en schade.
5. Burgers kunnen de informatievoorziening bevorderen.

#### Negatieve punten:

1. Burgerhulp verloopt vaak onoverzichtelijk.
2. De coördinatie of begeleiding van burgerhulp kost tijd of capaciteit.
3. Helpende burgers kunnen de professionele hulpverlening belemmeren.
4. Door burgerhulp kan de informatievoorziening ondoorzichtig worden.
5. Er is op het moment van het incident geen inzicht in de capaciteiten van de helpende burgers.
6. Burgers kunnen gevaren soms niet goed inschatten en risico's lopen.

#### Twee andere punten die nog als nadelen worden genoemd:

- De onduidelijkheid over de aansprakelijkheid bij schade en letsel, veroorzaakt aan of door burgers.
- Geen garantie van kwaliteit en kwantiteit vooraf.

Burgerhulp bij het proces van o&e betekent concreet vooral extra handjes die kunnen helpen bij het waarschuwen, begeleiden, afzetten van bedreigd gebied, bewaking van verkeersstromen en het regelen van verkeer. Daarentegen kan het ook meer toestroom richting bedreigd gebied betekenen. Dit heeft weer consequenties voor het verkeersmanagement in en om het bedreigd gebied. Burgerhulp vraagt om adequate coördinatie en inzicht in de mogelijkheden ter plaatse.

#### **5.1.3. Informatiemanagement:**

Een crisis of ramp betekent chaos en gebrek aan overzicht. Ordening, verkrijging en verstrekking van informatie (informatiemanagement) is daarom noodzakelijk voor crisismanagement.

Per definitie is informatie incompleet, chaotisch en deels onbetrouwbaar, in het eerste uur van een ramp of crisis zeker (Muller, Rosenthal, Helsloot, & Dijkman, 2009).

Een onbeheersbare natuurbrand waarbij onder tijdsdruk een evacuatie/ ontruiming van een groot aantal personen plaats moet vinden, is een crisis te noemen. Informatiemanagement is dus ook bij het proces van o&e noodzakelijk.

Om te kunnen o&e is informatie over een groot aantal factoren cruciaal, onder andere informatie over de bron, snelheid en richting van het gevaar. Deze informatie bepaalt namelijk het gebied dat

ontruimd moet worden. Zonder deze informatie kan er geen besluit genomen worden over de ontruiming / evacuatie en kan er niet effectief en efficiënt aan de ontruiming gewerkt worden. (Welk gebied moet je immers gaan ontruimen als je niet weet welke richting het gevaar op gaat!) De intrinsieke dynamiek van een natuurbrand zorgt voor een situatie die zich continu ontwikkelt. Dit is van invloed op de besluitvorming.

De benodigde informatie moet ten tijde van de besluitvorming dus zo veel mogelijk actueel zijn voor alle betrokken hulpdiensten en bestuurders.

Dit kan vorm gegeven worden door het informatiemanagement niet hiërarchisch in te richten (HKV lijn in water, 2009, p. 59). Een adequate informatievoorziening (zoals het netcentrische systeem<sup>19</sup>) richting betrokken hulpdiensten is cruciaal (Ministerie BZK, 2009, p. 16).

Voor de benodigde informatie kan onderscheid gemaakt worden in (HKV lijn in water, 2009, p. 59):

- Quasi-statische informatie: dit is informatie die in de voorbereiding opgebouwd en daarnaast regelmatig geactualiseerd dient te worden.  
Zoals de bereikbaarheidsgegevens en capaciteit van de in de risicogebieden gelegen campings en recreatieterreinen, deze moeten dus regelmatig worden gecontroleerd. Dit geldt ook voor informatie met betrekking tot het verkeersmanagement (zie 5.1.2.1) en geschikt kaartmateriaal van de omgeving. Wanneer deze informatie niet vooraf verzameld wordt, zou ten tijde van de brand essentiële tijd verloren gaan. Daarbij is dan de kans op onbetrouwbare, incomplete informatie groot. Monitoring van de broninformatie gericht op het actueel houden van de gegevens is essentieel (bijvoorbeeld een uitbreiding van een camping kan de situatie bij een ontruiming wezenlijk veranderen). Deze gegevens moeten ten tijde van een onbeheersbare natuurbrand compact, onmiddellijk en volledig beschikbaar zijn.
- Dynamische informatie: dit is informatie tijdens de ramp en bevat tijd- en ruimtefactoren. Bij deze informatie horen besluiten die inmiddels genomen zijn of gestelde kaders en randvoorwaarden. Het zijn de gegevens die continu (kunnen) veranderen. Ook moet deze informatie continu opnieuw gevoed worden, waardoor uitkomsten van strategieën eventueel gewijzigd worden. Het gaat hierbij om gegevens over:
  - de aard van de dreiging: de hoeveelheid tijd die beschikbaar is totdat de brand de te evacueren gebieden bereikt en de zekerheid waarmee (en waarheen) de brand zich ontwikkelt en dus de mogelijke gevolgen ervan (rekening houden met extremen is noodzaak).
  - de aard van de omgeving: gedrag van mensen, voortgang van de evacuatie, de actuele verkeerssituatie, evenals de publieke opinie, media-invloed of de politieke druk die er wordt uitgeoefend. De invloed van reeds ingezette middelen die niet elders ingezet kunnen worden.

#### **5.1.4. Besluitvorming**

Besluitvorming bij onbeheersbare natuurbranden vereist korte, krachtige afwegingen, omdat er sprake is van tijdsdruk. De beschikbare tijd voor o&e is vaak beperkt.

Het besluit tot ontruiming/evacuatie moet daarom zeer snel genomen worden en daarna volgen meerdere cruciale beslissingen elkaar in zeer snel tempo op.

Ondanks dat deze beslissing snel genomen moet worden, is het niet zo dat besluiten 'even' simpel vallen. Bij een natuurbrandscenario is namelijk sprake van twee relatief gecompliceerde beslisparadoxen (Ministerie BZK, 2009):

---

<sup>19</sup> Een netcentrisch systeem wil zeggen dat de informatie via een online netwerk gedeeld wordt, waardoor iedereen (betrokken hulpdiensten en bestuurders) op ieder moment dezelfde informatie tot zijn beschikking heeft. Hierdoor ontstaat een 'gedeeld beeld' van de situatie ([www.crisisplein.nl/netcentrisch-werken](http://www.crisisplein.nl/netcentrisch-werken))

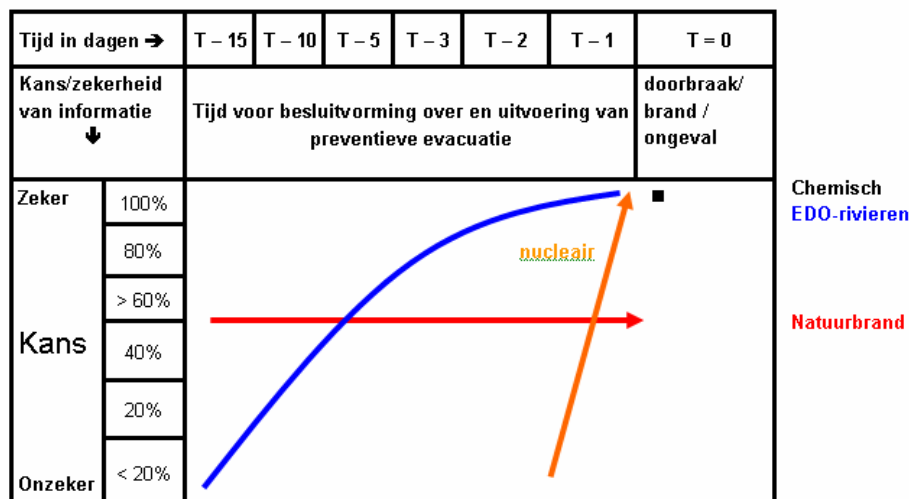
1. De eerste beslisparadox is dat er (bijna) geen voorspeltijd van (aanlooptijd naar) het incident is. Er kan nauwelijks worden nagedacht over evacuatie, op basis van zekerder wordende informatie over het zich wel of niet gaan manifesteren van een zware dreiging, in dit geval de (onbeheersbare) natuurbrand.

Indien er een periode van extreme droogte met neerslagtekort heerst, verhoogt de kans zich zichtbaar. Echter in die periode verandert de mate van (on)zekerheid of de natuurbrand zich voor zal doen niet. Het wordt, naarmate de droogte aanblijft niet meer maar ook niet minder zeker of er een natuurbrand zal ontstaan: de kans is en blijft al die tijd groot. Dit maakt het moeilijk om hierop te anticiperen.

Onderzoek heeft herhaaldelijk aangetoond dat individuen beginnen te denken over respons als ze de dreiging als 'echt' ervaren (Ruitenbergh & Helsloot, 2004, p. 25). Eén van de factoren die hierbij een rol speelt is dat de burger de gevoelde mate van betrouwbaarheid van de autoriteiten (of anderen) die hem waarschuwen zelf bepaalt. Bij het bepalen van deze betrouwbaarheid speelt het aantal malen loos alarm dat heeft plaatsgevonden, een grote rol.

Mensen alvast waarschuwen en in de startblokken zetten voor een mogelijke o&e is daarom bij onbeheersbare natuurbranden geen optie.

In onderstaand figuur is te zien dat de (on)zekerheid van de kans op een natuurbrand in de tijd voor besluitvorming en uitvoering van een (preventieve) evacuatie gelijk blijft, in tegenstelling tot een chemisch ongeval en een dijkdoorbraak (Ministerie BZK, 2009).



2. De tweede beslisparadox ligt in de (on)mogelijkheid om tijdens de respons nog te wisselen van strategie. Dat is moeilijk, zo niet onmogelijk, door alle reeds in gang gezette maatregelen.

Een onbeheersbare natuurbrand kan zich sneller of plotseling anders ontwikkelen dan aanvankelijk ingeschat. Bij zo'n natuurbrand moet door een verandering van de windrichting of door de wind die door de natuurbrand zelf ontstaat *altijd* rekening gehouden worden met een plotselinge wijziging van het vuurfront. Een ingezette o&e kan dan in het ene gebied niet nodig blijken, terwijl elders binnen zeer korte tijd ineens maatregelen moeten worden ingezet.

Dit soort onberekenbaarheden bieden geen basis voor evacuatiebeslissingen, maar maken de beslisparadox in die situaties, waar achteraf blijkt dat een evacuatie toch niet nodig was, juist nog duidelijker. Het maken van de juiste beslissingen in zo'n situatie vereist durf en een groot besef van maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Door de dynamiek van een onbeheersbare natuurbrand valt het verloop ervan niet of zeer moeilijk te voorspellen. Gaan we er vanuit dat de brand nabij of op een camping ontstaat (zoals in het incidentscenario staat beschreven) en dat er een gebied met meerdere campings met een totale capaciteit van 6000 personen (Krimweg in Hoenderloo) binnen één a twee uur

ontruimd&geëvacueerd moeten worden, loop je al achter voordat de beslissing überhaupt genomen is.

Tijdens de eerder genoemde pilot naar de zelfredzaamheid van burgers bij natuurbranden op de Veluwe (2010) bleek dat de evacuatie van 393 personen die op een camping verbleven 50 minuten duurde. Dit was het resultaat *nadat* er instrumenten ter versterking van de zelfredzaamheid waren ingezet en *nadat* er al 1 oefendag had plaatsgevonden. Er mag dus worden uitgegaan van een zekere mate van voorkennis bij de geëvacueerden. Daarnaast ontbrak er een belangrijke groep, namelijk ouders met kinderen.

De maximale capaciteit van de betreffende camping is 4000 recreanten. Tijdens de oefening was maar sprake van een bezetting van 10%. Op basis hiervan is met recht en rede te concluderen dat de evacuatie van >1000 personen binnen één à twee uur absoluut onmogelijk is en dat er met zekerheid slachtoffers vallen.

Dit betekent dat het besluit tot ontruiming/evacuatie de eerste kritieke beslissing is die stante pede genomen moet worden. Hierna volgen belangrijke beslissingen elkaar in rap tempo op.

Een voorbeeld is de beslissing over het inzetten van het beschikbare personeel, wetende dat er het komende uur een personeelstekort is. Prioriteren is dus een zeer belangrijk aspect van besluitvorming.

Wetende dat de beslissing tot ontruiming/evacuatie direct genomen moet worden, kan geconcludeerd worden dat deze beslissing ligt bij de hulpdiensten ter plaatse. In dit geval de Officier van Dienst-Brandweer (OvD-B) en/of de Officier van Dienst-Politie (OvD-P).

Zo blijkt ook uit zowel de Lectorale Rede van Scholtens (2007) als in het Basisboek regionale crisisbeheersing (2010) dat de noodzakelijke prioriteitsstelling in de praktijk op het operationele niveau plaatsvindt, dus ter plaatse van het incident.

De commissie Oosting (Commissie Onderzoek Vuurwerkrap, 2001, p. 163) stelt in haar rapport dat het onvermogen om enige vorm van coördinatie te bewerkstelligen in de eerste uren 'het gegeven bevestigt dat in de eerste chaotische fase van een ramp de operationele diensten zijn aangewezen op hun professionele zelfredzaamheid.'

Accurate kennis van besluitvormingsprocessen, de risico's in het werkgebied en de KF van het proces van o&e is met name bij de OvD's van groot belang om op dat moment snel de juiste beslissingen te kunnen en durven nemen. Opleiding, training en oefening zijn onontbeerlijk en draagt in hoge mate bij aan deze kennis.

### **5.1.5. Opschaling**

Bij het proces van o&e is opschaling in de vorm van personeel en middelen een kritische factor. Zonder extra c.q. adequate capaciteit is het niet mogelijk om een o&e van een bepaald gebied voor elkaar te krijgen. Om een o&e snel en goed te laten verlopen is er personeel nodig om enerzijds de ontruiming/evacuatie zelf in goede banen te leiden (onder andere waarschuwen en dirigeren van evacués in de juiste richting) en anderzijds om het verkeersmanagement (evacuatierroutes, afzettingen en doorstroming) te waarborgen. Het extra personeel moet ook voorzien zijn van de juiste middelen om hun taak snel en gericht uit te kunnen voeren. Hierbij kan men denken aan voertuigen om op de plaats van bestemming te komen, communicatiemiddelen, materiaal voor het afzetten van wegen en aanduiden van de routes en aan het personeel moet te zien zijn dat zij bij de hulpverlening hoort.

Ervaring leert dat de opschaling een reële kritische factor vormt. Onder andere bij de Duinbranden in Schoorl in 2009 duurde het te lang om te wachten met de o&e tot het extra personeel, in dit geval de Mobiele Eenheid, ter plaatse was (Brand in de duinen, 2009, jrg 5. nr 20).

Er moest personeel bij de afzettingen weggehaald worden om te helpen bij de o&e.

De snelheid waarmee een onbeheersbare natuurbrand zich verspreidt vereist een snelle opschaling. De beslissing tot deze opschaling dient in dit soort gevallen per definitie 'prompt' genomen te worden. De (vooraf) bepaalde strategie ten aanzien van welke capaciteit benodigd is en waar deze vandaan te halen moet in de planvorming vastgelegd zijn (Ministerie BZK, 2009).

Daarnaast is bekendheid en kennis van de opschalingmethodiek van mensen en middelen bij de Ovd's cruciaal.

#### **5.1.6. Samenwerking:**

Uit evaluaties van grootschalige incidenten<sup>20</sup> blijkt dat de operationele hulpdiensten in de acute fase primair monodisciplinair opereren, op basis van eigen bevindingen. De focus van de diverse hulpdiensten ligt dan op de hulpverlening aan slachtoffers c.q. het blussen van branden c.q. het herstel van de openbare orde.

Evaluaties laten keer op keer zien dat van coördinatie tussen de verschillende diensten en organisaties in deze fase nog helemaal geen sprake is. Niet alleen heeft men de handen meer dan vol aan de eigen taken en de monodisciplinaire coördinatie daarvan, ook blijkt er sprake te zijn van terughoudendheid om op elkaars terrein te komen. Multidisciplinaire activiteiten, zoals het zoeken of organiseren van afstemming, zijn dan over het algemeen van later orde.

Activiteiten die zijn bedoeld om de grootschalige multidisciplinaire coördinatie vorm te geven, vallen grotendeels buiten de dagelijkse routine. In de hectiek van grotere incidenten, zo blijkt, worden deze dan ook snel vergeten (Scholtens, 2007).

Samenwerking tussen de hulpdiensten tijdens een incident is niet vanzelfsprekend.

Bij het proces o&e is samenwerking echter zeer belangrijk omdat dit proces nauw samenhangt met de processen van de brandweer en gemeente. Onder de tijdsdruk en het (onvoorspelbare) verloop dat een onbeheersbare natuurbrand met zich meebrengt moet het waarschuwen van de bevolking<sup>21</sup> kort voorafgaand aan- of zelfs tegelijkertijd gebeuren met de ontruiming. De vraag is echter of de brandweer hier wel aan toe komt aangezien zij met al het beschikbare personeel en materieel de brand aan het bestrijden is.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de gemeente en het proces 'opvang en verzorging'. In een zeer kort tijdsbestek moet de samenwerking met de gemeente gezocht worden.

Om dit te kunnen is kennis van elkaars taken en verantwoordelijkheden cruciaal.

Uitgaande van een capaciteitstekort voor het proces o&e bij een onbeheersbare natuurbrand, is naast samenwerking met de brandweer en de gemeente, ook een goede samenwerking met private partijen een cruciale randvoorwaarde voor een effectieve evacuatie (Ministerie BZK, 2009).

Wegbeheerders kunnen een bijdrage leveren aan het beschikbaar maken van infrastructuur en de begeleiding van de verkeersstromen (dmv routeaanduiding, aanpassen van verkeersregelinstallaties enz). Hierbij valt ook te denken aan inzetten van ondernemers, zoals busbedrijven of taxicentrales.

Ook afspraken met de campingeigenaren en recreatieterreinbeheerders zijn cruciaal om in de uitvoering tot een goede samenwerking te komen.

Om al deze processen in goede samenwerking te laten verlopen vereist dit afstemming en afspraken. Rekening houdend met het 'in de eigen mono-disciplinaire processen schieten van de hulpdiensten' tijdens de crisis, heeft het een grote meerwaarde om met name de samenwerking op te zoeken in de voorbereiding (planvorming).

---

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld Nijssen & Vreuls 1992 en Van der Doorn et al. 2001, e.o. evaluatierapporten zoals Helsloot & Scholtens 2000, Commissie Onderzoek Vuurwerkramp 2001 (pp. 161-165), Commissie Onderzoek Cafébrand 2001 (pp. 242-249), Scholtens et al. 2002, Geveke et al. 2003, Scholtens & Drent 2004.

<sup>21</sup> Volgens de huidige verdeling van deelprocessen een verantwoordelijkheid van de brandweer. In het nieuwe RRCP-2009 is 'waarschuwing en alarmering systeem' een ondersteund proces van de brandweer. De gemeente is verantwoordelijk voor publieksvoorlichting. Of hier ook het acute waarschuwen onder verstaan wordt is niet duidelijk.



### **5.1.7. Tussenconclusie deelvraag 1**

Op basis van literatuuronderzoek zijn er 10 KF geïdentificeerd. Hiervan kunnen er een aantal worden gedifferentieerd in subfactoren zoals verkeersmanagement en gedrag van mensen.

De KF vormen enerzijds het kader voor dit onderzoek, anderzijds een (toekomstige) 'checklist' voor de controle op volledigheid in (gezamenlijke) voorbereiding en planvorming.

De KF: waarschuwing (in combinatie met) de communicatiemiddelen, bereikbaarheid (in combinatie met) verkeersmanagement, mate van zelfredzaamheid, gedrag van burgers, besluitvorming, informatiemanagement, opschaling en samenwerking raken de kern van het proces o&e en draagt adequate voorbereiding hierop in hoge mate bij aan de effectiviteit van het proces.

De geïdentificeerde KF maken duidelijk dat de politie zowel in ramp- en crisissituaties als bij voorbereiding los van de eigen professionaliteit in een maatschappelijk veld staat waarbij inbreng in de samenwerking cruciaal is.

## **5.2. Deelvraag 2: In hoeverre zijn de kritische factoren meegenomen in de operationele voorbereiding van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland op het proces 'ontruimen&evacueren'?**

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 2 beantwoord. De onderstaande resultaten zijn bereikt met deskresearch, interviews en enquêtes.

Eerst wordt de operationele voorbereiding beschreven en vervolgens wordt per KF gezien hoe deze is meegenomen in de operationele voorbereiding, in de dagelijkse uitvoering van het werk of binnen een andere context.

### **5.2.1. Operationele voorbereiding**

Hieronder wordt nagegaan waar de operationele voorbereiding op dit moment uit bestaat.

#### **5.2.1.1. Voorbereiding op rampen en crises**

De voorbereiding op rampen en crises is bij de politieregio NOG neergelegd bij de afdeling CCB<sup>22</sup>. Zij is (in ieder geval) verantwoordelijk voor het organiseren, prepareren en realiseren van grootschalig politioptreden inzake openbare orde en rampenbestrijding (Referentiekader Conflict- en crisisbeheersing 2002).

Uit interviews blijkt dat de CCB functionaris ervoor zorgt dat er bij een ramp of crisis tijdens opschaling de juiste mensen aan tafel komen. Hij adviseert de Algemeen Commandant binnen het SGBO, de Operationeel Leider of Hoofd Sectie politie bij het ROT<sup>23</sup>.

De afdeling CCB is de brug tussen de politieregio en de veiligheidsregio. Eén CCB-functionaris is 80% van zijn tijd werkzaam binnen het Veiligheidsbureau<sup>24</sup> en is op deze manier betrokken bij de multidisciplinaire voorbereiding op rampen en crises.

CCB organiseert samen met afdeling Opleidingen de benodigde opleidingen en oefeningen voor de OvD's, de functionarissen van het SGBO en de politiefunctionaris in het ROT/ GBT of RBT.

Er zijn geen centraal/regionaal (vanuit CCB) georganiseerde voorbereidingen getroffen voor het o&e bij onbeheersbare natuurbranden. Niet uitgesloten wordt dat er wel bepaalde voorbereidingen op lokaal niveau (wijkagent/ teamleiding) getroffen zijn. Of dit zo is en in welke vorm is onbekend bij de

---

<sup>22</sup> Afdeling Conflict- en Crisisbeheersing

<sup>23</sup> Regionaal Operationeel Team; Het team van vertegenwoordigers van de betrokken diensten/organisaties dat onder leiding van de operationeel leider een gecoördineerde uitvoering van de rampenbestrijding bevordert (VNOG, april 2006).

<sup>24</sup> Een netwerkorganisatie van de VNOG waarin de hulpdiensten en gemeenten samenwerken op het gebied van voorbereiding en coördinatie van multidisciplinaire processen. Ook Defensie en de Provincie zijn hier nauw bij betrokken (VNOG structuur RVB).

geïnterviewden. Over het algemeen heerst het idee dat van het algemene en gangbare uitgegaan moet worden, waarbij getraind wordt op de hoofdprocessen waarvoor de politie verantwoordelijk is. Het opschalingsproces volgens de GRIP<sup>1</sup> is hier een belangrijk onderdeel van.

#### **5.2.1.2. Verantwoordelijkheid**

De geïnterviewden stellen dat de gemeenten geheel verantwoordelijk is voor het proces o&e, zowel in voorbereiding als in uitvoering. De politie is het uitvoeringsorgaan voor de gemeenten en in die zin faciliterend aan het proces.

De politie is op dit moment niet betrokken bij of op de hoogte van de voorbereidingen die de gemeenten al dan niet getroffen heeft voor dit proces bij onbeheersbare natuurbranden.

De geïnterviewden beseffen wel allemaal dat de politie degene is die in de praktijk altijd de eerste maatregelen neemt. Op het moment dat er geen voorbereidingen getroffen zijn of cruciale informatie niet bekend is (zoals (on)voldoende wegcapaciteit) loopt de politie tegen dit probleem aan en kunnen er geen adequate maatregelen genomen worden.

Uit de enquête blijkt dat 13 van de 22 respondenten dit proces als een verantwoordelijkheid van de politie ziet. De overige resp. vinden de gemeente verantwoordelijk en één resp. vindt de gemeente én politie verantwoordelijk.

Onderzoeker concludeert dat onduidelijkheid rond de verantwoordelijkheid van dit proces een allereerste kritische factor is en dus een risico. Zolang men naar elkaar wijst en verwacht dat de ander het wel doet of bang is om de verantwoordelijkheid te nemen die de ander niet neemt, staat dit een adequate voorbereiding en een effectieve ontruiming/evacuatie ernstig in de weg. Uit het RRCP-2009 blijkt dat 'ontruimen' een verantwoordelijkheid van de politie is en het 'verplaatsen van mens en dier' een verantwoordelijkheid van de gemeente. In het geval van ontruimen en verplaatsen van mensen van een grote camping onder bedreiging van een snel naderende natuurbrand is deze scheidslijn flinterdun en eigenlijk niet te maken. Zowel bij de voorbereiding als in de uitvoering moet hier, mijn inziens, sprake zijn van nauwe samenwerking. Er moeten duidelijke afspraken liggen over wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke voorbereidingen treft (dit hoeft niet één op één hetzelfde te zijn). Vervolgens moet de informatie met betrekking tot deze voorbereiding(en) gedeeld worden zodat een ieder hiervan op de hoogte is .

#### **5.2.1.3. Plan(vorming)**

Door de komst van de Wet Veiligheidsregio's (1 okt. 2010) is er sprake van een nieuwe planstructuur voor de Veiligheidsregio's, het Risicoprofiel, Beleidsplan en Crisisplan.

Het CCB is vertegenwoordigd bij het samenstellen van deze plannen en op die manier ook betrokken bij de voorbereiding op rampen en crises (Interview, Ontruimen & evacueren bij onbeheersbare natuurbranden., 2011). Het Risicoprofiel is 30 maart 2011 vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de VNOG. Hierin is Bos- en Heidebrand opgenomen en ingeschat op waarschijnlijk tot zeer waarschijnlijk en de impact tussen ernstig en zeer ernstig (VNOG Risicoprofiel).

Er is sprake van een overgangsfase in planvorming. Op termijn vervallen alle gemeentelijke rampenplannen en worden de nieuwe plannen geschreven onder verantwoordelijkheid en beheer van de Veiligheidsregio (Rampenplannen in Gelderland).

Uit interviews blijkt dat er binnen de politieregio voor het proces o&e specifiek bij het scenario 'onbeheersbare natuurbranden' geen plan is.

Deskresearch laat zien dat er (op het Intranet<sup>25</sup>) bij de politieregio NOG een ‘algemeen’ deelplan o&e bestaat. Dit deelplan bleek tijdens de interviews niet bij iedere functionaris bekend te zijn. Wel is er een evacuatieplan voor de verschillende dijkvingen voor het scenario ‘overstromingen’. In het kader hiervan zijn er twee evacuatiecoördinatoren aangesteld. Zij maken op aanvraag deel uit van het SGB0. De evacuatiecoördinator zorgt voor een snelle en efficiënte evacuatie en kunnen gebruik maken van de evacuatiemodule<sup>26</sup> (Politieregio NOG, 2006).

Uit de enquête blijkt dat 7 van de 22 resp. het betreffende deelplan o&e kennen. Van deze 7 vinden er slechts 2 resp. dat dit plan genoeg concrete informatie bevat om handelend op te kunnen treden.

Onderzoeker concludeert dat er in de huidige situatie geen adequaat plan ligt voor o&e in het algemeen of specifiek voor natuurbranden.

Plannen maken voor o&e van campings op de Veluwe is een complex werk door de vele partners en de verschillende gemeenten. Opgedane ervaring leert, volgens geïnterviewden, dat het niet werkt als alles specifiek en door ieder in plannen wordt uitgewerkt. Er ontstaan dan teveel aparte plannen die ook nog star en beschrijvend zijn en in het geval van een calamiteit onder tijdsdruk niet gebruikt worden.

Toch heeft het proces van planvorming een duidelijke meerwaarde. Het werken eraan is dynamisch en interactief waarbij overleg en afstemming met partners gezocht moet worden. Door de gezamenlijkheid krijgt men een breed beeld van de mogelijke gevolgen, dus ook van die gevolgen van beslissingen die partners raken. Een plan of beter gezegd draaiboek moet per definitie geen doel op zich zijn.

Een mogelijkheid rond de vraagstelling van dit onderzoek is om het huidige deelplan o&e tegen het licht te houden en te actualiseren. Situaties die alleen bij onbeheersbare natuurbranden gelden, kunnen als aparte processen of protocollen worden vastgelegd en meegegeven worden als aanvullingen op het algemeen geldende plan.

#### **5.2.1.4. Opleiden, trainen en oefenen**

Uit interviews blijkt dat er op dit moment regionaal 36 Ovd's worden opgeleid op de politieacademie voor Ovd-P. De korpsleiding heeft bepaald dat alleen deze opgeleide Ovd's in de toekomst binnen het CoPI opereren.

De bedoeling is dat er straks altijd één van de opgeleide Ovd-P's in dienst is. In de dagsituatie zullen dit er twee zijn voor de hele regio en 's nachts één. In dat laatste geval zijn er soms opkomsttijden van in het slechtste geval een uur. De kans dat de Ovd's die niet deze opleiding hebben genoten de eerste maatregelen ter plaatse moeten nemen is en blijft in een bepaalde mate aanwezig. Er kan in dit onderzoek niet geconcludeerd worden wat de bijdrage van deze opleiding op de gevoelde voorbereiding, kennis en kunde is<sup>27</sup>.

Uit de enquête blijkt dat 17 van de 22 respondenten de opleiding Ovd-P hebben gevolgd<sup>28</sup>. Twee respondenten hebben geen enkele opleidingsmodule gevolgd betrekking hebbend op de functie van Ovd. De overige 2 resp. hebben de Leergang Operationeel Management gevolgd, waarvan 1 resp. met Ovd-module en de ander onbekend.

Om wel een beeld te geven over de gevoelde voorbereiding onder de Ovd's staan hieronder twee opmerkingen uit de enquête weergegeven<sup>29</sup>:

<sup>25</sup> Internetsite van de politie.

<sup>26</sup> Een softwarepakket voor het plannen en oefenen van evacuaties, aangevuld met een verkeerscalculator.

<sup>27</sup> Zie § 3.2.3.

<sup>28</sup> Uit administratieve gegevens blijkt dat deze gegevens niet volledig kloppen.

<sup>29</sup> Beide respondenten hebben de module Ovd-P aangevinkt.

*“In de Ovd cursus wordt hier aandacht aan besteedt, maar naar mijn gevoel strookt dat op geen enkele wijze met de werkelijkheid.”*

*“Heb niet alle vragen ingevuld met voorbeelden etc. Dit vind ik erg schools overkomen, natuurlijk worden al dit soort zaken behandeld in de opleiding Ovd.”*

Uit interviews blijkt dat de Ovd's gemiddeld niet vaker dan één keer in de twee jaar meedoen aan een multidisciplinaire zogeheten CoPI oefening. Binnen feitelijk beschikbare oefentijd kan slechts een zeer beperkt aantal van de ca 80 Ovd's jaarlijks meedoen.

Multidisciplinaire oefeningen zijn gericht op competenties<sup>30</sup>, zoals bijvoorbeeld 'opstarten groepsproces' (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, 2010).

De doelen die omschreven staan bij de competenties 'opstarten groepsproces', 'integrale beeldvorming', 'kritisch afwegen en beslissen onder tijdsdruk', 'handelend optreden' en 'omgevingsmanagement' zouden de KF 'informatiemanagement', 'besluitvorming' en 'samenwerken' kunnen afdekken. In welke mate is moeilijk vast te stellen, dit zal per oefening verschillend zijn en afhangen van het scenario dat beoefend wordt.

Het scenario onbeheersbare natuurbranden met o&e is (in ieder geval) de laatste 3 a 4 jaar niet aan de orde geweest bij deze oefeningen of Ovd themadagen.

Twee keer per jaar is er een Ovd themadag. Hier staan verschillende onderwerpen op de agenda zoals opschaling, de rol van de politie binnen de ketenpartners en het CoPI.

Monodisciplinair wordt er niet geoefend.

Uit de enquête blijkt dat 8 respondenten *minder dan 1 x* per jaar mee doen aan ramp- en crisioefeningen en 9 respondenten 1 x per jaar. Er zijn 4 respondenten die nog nooit aan een oefening hebben meegedaan.

Van de 18 respondenten die wel eens hebben meegedaan aan een oefening zijn er 14 respondenten die aangeven dat het proces o&e wel eens aan de orde is geweest, variërend van 'heel uitgebreid' tot 'minimaal'.

Enkele opmerkingen m.b.t. oefenen en trainen door respondenten geplaatst in de enquête:

*“Er wordt m.i. veel te weinig getraind. Als er al een oefening is zetten we studenten en vrijwilligers in.”*

*“Jaarlijks wordt wel een bijeenkomst OVD georganiseerd en worden we op de hoogte gebracht van de laatste ontwikkelingen, maar een simulatietraining cq rampoefening heb ik al een tijdje niet meer gehad.”*

*“Ik vind het jammer dat ik slechts een summiere OVD-opleiding heb gehad en geen HOVD-P opleiding. Bij een scenario als omschreven zal ik zeker de hulp inroepen van een HOVD-P om de instanties in te schakelen die nodig zijn.”*

Uit de enquête blijkt dat 11 van de 22 resp. in de praktijk al eens hebben opgetreden als Ovd tijdens een ramp- of crisissituatie. Van deze 11 resp. hebben slechts 2 in deze situatie wel eens opgetreden bij een o&e; één van hen voelde zich voldoende voorbereid en vaardig, de ander niet. Hieruit blijkt duidelijk dat o&e een proces is waar Ovd's routinematig niet of nauwelijks mee van doen hebben.

---

<sup>30</sup> Er zijn tien competenties vastgesteld in het Meerjarenbeleidplan, multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen 2011-2014 VNOG.

Onderzoeker concludeert dat naast één CoPI-oefening eens in de twee jaar, er hooguit nog lokaal georganiseerde rampenoefeningen zijn waaraan OvD's meedoen. Zo is er in het gunstigste geval sprake van maar 1 oefenmoment per jaar. In het slechtste geval geen enkel oefenmoment.

Daar waar een geïnterviewde zegt "dat voorbereiding (door geschreven plannen) maar een gedeelte van de oplossing is en dat het er *daar* ter plekke op aan komt door als OvD een goede inschatting te maken, goede communicatie met de OvD-B, goede beslissingen te nemen, de juiste opschaling te kiezen en vervolgens als ze er zijn goede plannen gebruiken", constateert deze onderzoeker dat er van een OvD (terecht) zeer veel verwacht wordt. De feitelijke oefenfrequentie voor de OvD's schiet dan echter evident te kort.

### 5.2.2. Kritische factoren in de operationele voorbereiding

Indien er geen of minimale planvorming aanwezig is betekent dit niet per se dat er sprake is van een slechte voorbereiding. De voorbereiding op de KF kunnen in de dagelijkse uitvoering van het werk of binnen een andere context geborgd zijn. Kennis van zaken is in dat geval ook een vereiste om effectief op te kunnen treden. Om dit te onderzoeken zijn tijdens de interviews en enquêtes daarom de KF ook nog eens afzonderlijk bevestigd. Hieronder leest u de uitkomst.

#### 5.2.2.1. Bereikbaarheid

##### ***(On)mogelijkheden van fysieke bereikbaarheid campings.***

Uit de interviews blijkt dat de (on)mogelijkheden van de fysieke bereikbaarheid van campings niet in kaart zijn gebracht.

Er wordt verondersteld dat lokale politiechefs en de meldkamer weten waar wel en geen politieauto's naartoe gestuurd kunnen worden.

Coördinatie van aansturing wordt genoemd als een item dat verbeterd zou kunnen worden.

Zogenaamde aanvalsplannen voor campings zouden hierbij kunnen helpen.

In de enquête beoordeelt de meerderheid van de resp. zijn plaatselijke bekendheid op de Veluwe minder dan goed (11=redelijk en 6 = slecht).

Er is 1 resp. goed op de hoogte van de fysieke bereikbaarheid van campings. En er zijn 11 resp. *slecht* en 5 resp. *niet* op de hoogte van de fysieke bereikbaarheid.

Dit betekent dat er niet vanuit mag worden gegaan dat deze relevante informatie lokaal (bij de OvD's) bekend is en dat hier dus niet op vertrouwd kan worden.

##### ***Gedetailleerd kaartmateriaal***

Uit interviews blijkt dat een OvD in de huidige situatie niet direct kan beschikken over gedetailleerd kaartmateriaal van de Veluwe. Hetzij door middel van een informatiesysteem waarin dit opgeslagen ligt, hetzij door middel van een informatiesysteem waarmee gebruik gemaakt kan worden van het internet (b.v. Google satelliet).

De OvD's kunnen wel gebruik maken van regulier kaartmateriaal (papieren vorm), mits zij dit tijdens de dienst bij zich hebben. Een kanttekening van onderzoeker hierbij is dat dit kaartmateriaal vaak niet gedetailleerd en geactualiseerd is.

In het kader van de OvD professionalisering is de mogelijkheid dat de OvD auto's in de toekomst voorzien worden van het informatiesysteem CCS-M<sup>31</sup> in ontwikkeling. De technische mogelijkheid is wel aanwezig maar de module CCS-M is nog niet geïnstalleerd.

De brandweer beschikt in zijn voertuigen al over CCS-M. In CCS-M is kaartmateriaal, verzameld door de brandweer, voorhanden; dit is kaartmateriaal van 2006 en sindsdien niet meer geactualiseerd (Expertmeeting 'onbeheersbare natuurbranden', 2011).

---

<sup>31</sup> CCS-M is een netcentrisch informatiesysteem dat door de VNOG en de brandweer wordt gebruikt.

In de huidige situatie beschikt de Ovd ter plaatse van het incident dus pas over kaartmateriaal op het moment dat hij daadwerkelijk fysiek contact heeft met de Ovd-B, waardoor hij mee kan kijken met hun CCS-M.

Uit de enquête blijkt dat 19 van de 22 resp. geen directe beschikking over gedetailleerd kaartmateriaal heeft. 2 Resp. hebben dit wel en 1 resp. antwoord: onbekend. Of dit ondermijnt de veronderstelling dat de Ovd's regulier kaartmateriaal in hun bezit hebben. Of zij zijn van mening dat dit kaartmateriaal niet gedetailleerd is.

Onderzoeker concludeert dat de politie midden in een inhaalslag zit die de komende periode wordt afgerond, waarbij straks oog moet zijn voor een goede borging van de actualiteit van de informatie.

#### **5.2.2.2. Waarschuwingsboodschap +handelingsperspectief**

In het deelplan 'ontruimen&evacuëren' (Politieregio Noord- en Oost-Gelderland, 2004) is een aantal regels gewijd aan het feit dat goede voorlichting een belangrijke voorwaarde is voor o&e. Ook staat hier omschreven welke informatie in ieder geval verstrekt moet worden. De belangrijkste voorwaarde waaraan een handelingsperspectief moet voldoen is hierin meegenomen. Dit deelplan is echter bij de meeste Ovd's niet bekend en wordt in operationele zin niet gebruikt.

In een scenario als deze wordt een (piket)voorlichter in kennis gesteld om plaats te nemen in het CoPI, deze is woordvoerder en communicatieadviseur van de CoPI commandant<sup>32</sup>. Op dit moment wordt er een crisishandboek ten behoeve van communicatie samengesteld, hierin wordt o.a. een overzicht van in te zetten communicatiemiddelen gegeven. (Persoonlijke Communicatie, 2011).

Uit de enquête blijkt dat, op één na, iedere resp. het belang van een waarschuwingsboodschap hoog tot heel hoog inschat. Het besef van de noodzaak hiervan is dus aanwezig. Echter 14 van de 22 resp. weten niet waarmee rekening gehouden moet worden bij het formuleren van een effectieve waarschuwingsboodschap. De overige 8 resp. weten dit wel, maar hiervan gaven maar 4 resp. in hun antwoord aan dat het 'waarheen' in deze boodschap thuis hoort. Dit is echter in dit scenario wel een expliciete voorwaarde voor het bieden van een effectief handelingsperspectief.

In paragraaf 5.1.1.2 is geconcludeerd dat in dit scenario het vooral van belang is dat in eerste instantie de mensen op de camping(s) en in het natuurgebied gewaarschuwd worden en een handelingsperspectief meekrijgen zodat hun kwaliteit van handelen goed is. In de praktijk is de voorlichter voornamelijk druk met het te woord staan van de pers (Persoonlijke Communicatie, 2011). Onderzoeker concludeert dat het vaststellen van de waarschuwingsboodschap en met name het handelingsperspectief onvermijdelijk een taak is voor de Ovd's (CoPI). Zij zijn immers op de hoogte van de plaatselijke omstandigheden. De factoren waarmee in een waarschuwingsboodschap rekening gehouden moet worden (zodat een handelingsperspectief geboden wordt) moet dan ook op dit niveau beter geborgd zijn.

<sup>32</sup> Vanaf GRIP 2 is het ROT verantwoordelijk voor communicatie en voorlichting. Voor de woordvoering ter plaatse blijft de communicatieadviseur in het CoPI verantwoordelijk.

### 5.2.2.3. Communicatiemiddelen

De communicatiemiddelen die volgens de geïnterviewden op dit moment in te zetten zijn om mensen op afstand te waarschuwen zijn Burgernet (voormalige SMS-alert), WAS sirene (waarschuwing- en alarmeringstelsel), omroepinstallaties op de politieauto's en megafoons. Burgernet werkt via aanmelding met postcode. De mensen wonende in het gebied met een bepaalde postcode ontvangen dan bericht. In dit scenario gaat het vooral om recreanten die zich hier op de plaats van recreatie vermoedelijk niet voor hebben aangemeld.

Deze alarmering bereikt in veel gevallen dus niet de personen die gewaarschuwd moeten worden. De WAS sirene af laten gaan geeft in dit scenario niet de juiste boodschap af. Wanneer dit alarm afgaat moet men naar binnen en zijn ramen en deuren sluiten, terwijl men zo snel mogelijk het gebied moet verlaten. Dit werkt juist averechts.

Ook worden de rampenzender en alarminstallaties van de campings genoemd en 'mond-op-mond reclame', hiermee wordt bedoeld dat de mensen die de waarschuwingsboodschap wel hebben ontvangen, anderen die ze onderweg tegenkomen meenemen en waarschuwen.

Er werden ook andere mogelijkheden genoemd die niet direct voorhanden zijn zoals vliegtuigjes boven het gebied laten vliegen met een doek erachter voorzien van een waarschuwingsboodschap, Twitter en Facebook.

Ook hier is weer van toepassing dat recreanten niet zo snel de plaatselijke wijkagent of politieregio volgt op Twitter of Facebook.

Uit de enquête blijkt dat 16 van de 22 resp. weten welke communicatiemiddelen zij tot hun beschikking hebben. Hen werd gevraagd deze communicatiemiddelen te noemen. Veelal werden dezelfde mogelijkheden genoemd als uit de interviews naar voren kwam. Hetzij dat er bij de een meer mogelijkheden werden genoemd dan bij de ander. Aangezien de tot hun beschikking staande mogelijkheden nergens zijn vastgelegd, berust deze kennis volgens onderzoeker voornamelijk op creativiteit en inventiviteit.

Een terechte opmerking in de enquête geplaatst bij de vraag welke communicatiemiddelen in te zetten zijn: *'vele 'social' media middelen maar of ze nog kunnen functioneren?'*

Bij social media blijf je afhankelijk van de bereikbaarheid in natuurgebieden.

Uit interviews blijkt dat het op dit moment niet bekend is waar zwakke plekken zitten, als het gaat om bereikbaarheid van mobiele telefonie in het natuurgebied op de Veluwe. Dit geldt ook voor de capaciteit van masten. Deze raakt overbezet op het moment dat iedereen tegelijkertijd gaat bellen en sms'en.

Onderzoeker concludeert dat er bij de politieregio een breed geschakeerd beeld van in te zetten communicatiemiddelen is, maar eigenlijk niet meer dan dat. Het gaat hier juist niet om 'breed en veel', maar om absolute kwaliteit. Het waarschuwen van een bijzondere groep mensen zoals recreanten vraagt om meer dan doordachte en gerichte inzet van communicatiemiddelen.

### 5.2.2.4. Verkeersmanagement

#### **Voldoende begaanbare /beschikbare wegen & voldoende wegecapaciteit**

Uit interviews blijkt dat er door de politie niet geïnteriseerd is of er voldoende begaanbare en beschikbare wegen rondom campings op de Veluwe zijn. Er wordt aangedragen dat dit een taak en verantwoordelijkheid van de gemeente is, aangezien zij verantwoordelijk is voor het gehele proces o&e. Er is geen afstemming met de gemeente op dit punt.

De wegecapaciteit is (als het gaat om normale wegen<sup>33</sup>) wel bekend bij de gemeenten. Dit is destijds in het kader van voorbereidingen op overstromingen onderzocht. Als het gaat om zandwegen of een toegangsweg van een camping is dit vrijwel zeker niet bekend.

<sup>33</sup> Zoals een vierbaansweg, een tweebaansweg, een secundaire weg etc.

Zowel het gegeven of er voldoende begaanbare en beschikbare wegen zijn als de wegecapaciteit hiervan is mogelijk bij plaatselijke gemeenten bekend of onderzocht. Deze informatie is echter niet door de politie verzameld en vastgelegd.

In één van de interviews wordt aangegeven dat deze informatie tot op zekere hoogte wel interessant is. Het is lastig om in een plan vast te leggen welke wegen op welk moment gebruikt zouden moeten worden omdat in de voorbereiding niet duidelijk is waar een natuurbrand ontstaat en welke kant deze vervolgens op gaat. Grove indicaties kunnen wel gegeven worden. Hier kan dan in aansturing en verkeerscirculatie rekening mee gehouden worden.

De vraag wie deze informatie moet onderzoeken en verzamelen is volgens onderzoeker van ondergeschikt belang. Als dit maar gebeurt en onderling gecommuniceerd wordt tussen de instanties die hier in operationele zin mee te maken krijgen. Dit vastleggen in plannen is haast onmogelijk.

Het doel van het onderzoeken en vaststellen van deze informatie zou moeten zijn dat in ieder geval met 'één druk op de knop' de operationele diensten (of de meldkamer) over deze informatie kunnen beschikken. (CCS-M zou hier dan mogelijk een goed systeem voor zijn.)

Ter plaatse (of zelfs al in de aansturing door de meldkamer) kan er meteen een goede inschatting gemaakt worden voor een adequate verkeerscirculatie.

De verantwoordelijkheid van het regelen van verkeer en het verkeerscirculatieplan is in ieder geval zonder twijfel voor de politie en daarvoor is over de rand heen kijken nodig.

Er vindt op dit moment geen regionaal aangestuurde verkeersadvisering plaats als het gaat om infrastructurele verkeersmaatregelen met betrekking tot ramp- en crisisbeheersing (Persoonlijke communicatie, 2011).

### ***Routeaanduiding***

Uit interviews blijkt dat het materiaal voor verkeersafzettingen en routeaanduiding geen probleem is. De meldkamer stelt de gemeente in kennis en de gemeente kan dit materiaal binnen een uur ter plaatse hebben. De Provincie en Rijkswaterstaat beschikken ook over materiaal dat ingezet kan worden bij calamiteiten. Dit wordt via de meldkamer in werking gesteld.

### ***Bewaking verkeersstromen***

Uit de enquête blijkt dat 18 van de 22 resp. van mening is dat alle uitvalswegen en begaanbare paden rond het ontruimings- en evacuatiegebied moeten worden bewaakt door een bemande verkeerspost. Er zijn 3 resp. die dit niet vinden en 1 resp. antwoord: onbekend.

Op basis hiervan mag verwacht worden dat deze KF geborgd is in de kennis en kunde van de Ovd's.

### ***Verkeerscirculatieplan***

In de enquête is bevraagd hoe respondenten hun kennis beoordelen op het gebied van risico's en knelpunten van verkeersstromen die zich voor kunnen doen bij het omschreven scenario.

Hierop hebben 8 resp. hun kennis beoordeeld als 'redelijk' en 6 resp. 'voor verbetering vatbaar'.

Zelfs 5 resp. hebben hun kennis als 'ontoereikend' beoordeeld. Er zijn 3 resp. die hun kennis 'goed' beoordelen.

Daarnaast is bevraagd in hoeverre de resp. zich toegerust voelen<sup>34</sup> om onder tijdsdruk bij dit scenario een adequate verkeerscirculatie tot stand te brengen.

Er hebben 6 resp. 'redelijk', 7 resp. 'voor verbetering vatbaar' en 4 resp. 'ontoereikend' geantwoord.

---

<sup>34</sup> In kennis, training en/of ervaring.



Gezien de veelgehoorde uitspraak dat de meeste processen behoren tot het dagelijks werk van de politie en dat men op basis daarvan er vanuit gaat dat iedereen wel weet wat hij moet doen, is dit mijn inziens een tegengestelde uitkomst. Deze uitkomst toont aan dat bij scenario's van deze orde van grootte de vanzelfsprekendheid dat 'men dit wel kan' zeer onder druk staat. Ter plaatse moet de OvD (evt. i.s.m. anderen) de eerste maatregelen op verkeerscirculatiegebied treffen, rekening houdend met risico's en knelpunten. Er *mag* dus zeker niet minder dan goede kennis en kunde aanwezig zijn om deze crisissituatie aan te kunnen. Voldoende oefenen is ook hier de enig echt effectieve voorbereiding.

#### 5.2.2.5. Mate van zelfredzaamheid evacués

Tijdens de interviews bleek dat het begrip 'verminderd zelfredzaam' niet door iedereen hetzelfde wordt opgevat en dat niet iedere geïnterviewde op de hoogte is van het feit dat recreanten als verminderd zelfredzaam beschouwt moeten worden.

De betekenis van de mate van zelfredzaamheid bij o&e is als onderwerp nooit meegenomen in oefeningen of bij themadagen (enquête).

Desondanks blijkt uit de enquête dat 15 van de 22 resp. recreanten als 'verminderd zelfredzaam' beschouwen en dat 12 van hen weten wat deze verminderde zelfredzaamheid voor de uitvoering van een ontruiming/evacuatie betekent.

Onderzoeker concludeert dat deze KF in combinatie met beperkte beschikbare wegen en wegcapaciteit tot de beslissing zou kunnen leiden om mensen met bussen op te halen of juist om hen lopend te laten vertrekken. Een dergelijke afweging moet serieus gemaakt worden. Het is zaak daarover in de voorbereidingsfase al na te denken en conclusies te trekken. Dat leidt volgens onderzoeker tot een andersoortige voorbereiding of evacuatiestrategie dan nu wellicht wordt gedacht.

Bij een van de interviews werd in dit verband aangehaald dat OvD's in Rotterdam de bevoegdheid hebben om een (gemeentelijk) vervoersbedrijf in te schakelen bij rampen en crises. Ook is daar in een convenant vastgelegd dat er binnen een uur een bepaald aantal bussen geleverd moeten kunnen worden.

In de huidige situatie van de politieregio is dit qua bevoegdheden niet geregeld op het niveau van CoPI of OvD. De concessieverlener, i.c. provincie Gelderland, heeft haar bevoegdheid om stads- en streekvervoer in te zetten in het kader van rampen en crises in de aanbesteding geborgd. Daarnaast is er de hierop aansluitende bevoegdheid van de burgemeester om in rampensituaties middelen en mensen te sommeren c.q. te vorderen (Interview, 2011).

Wordt er bij zo'n calamiteit namens de burgemeester gebeld met de verkeersleiding van betreffende vervoerder zal men naar verwachting wel gewoon mee werken (Interview, Ontruimen & evacueren bij onbeheersbare natuurbranden., 2011).

Een dergelijk vertrouwen is positief toch concludeert onderzoeker dat dit allemaal onverlet laat dat er in de preparatie, voorzienbare zaken goed afgeregeld moeten worden.

#### 5.2.2.6. Gedrag van mensen

##### **Paniek**

Uit interviews blijkt dat paniek wel wordt gezien als een mogelijk reële reactie. Dit wordt echter ook omschreven als een fenomeen waar de politie wel ervaring mee heeft. Als voorbeeld wordt Koninginnedag 2009 aangehaald waarbij iedereen na de eerste schrik weer zonder paniek aan het werk is gegaan. Ook wordt vermoed dat mensen in paniek over het algemeen wel luisteren naar hulpverleners.

Uit de enquête blijkt dat alle 22 resp. denken dat het ontstaan van paniek een mogelijkheid is bij een o&e als deze. De factoren die paniek kunnen veroorzaken weten 16 resp. te

benoemen, 6 resp. kennen deze factoren niet. Om te weten welke maatregelen genomen moeten worden ter voorkoming van paniek is kennis van deze factoren uitermate belangrijk. Dit blijkt o.a. uit het feit dat 3 resp. zich ontoereikend toegerust voelen om maatregelen ter voorkoming van paniek te nemen. Daarnaast voelen 10 resp. zich 'redelijk' toegerust en 8 resp. vinden dit 'voor verbetering vatbaar'.

### ***Geen (directe) medewerking***

Tijdens de interviews bleek dat de geïnterviewden verschillend dachten over wat te doen met evacués die niet mee willen werken aan de ontruiming. Enerzijds is er de verantwoordelijkheid om mensen te redden anderzijds lijkt het ook geen optie om "een ouder bij kop en kont te pakken en te weerhouden van het zoeken naar zijn kinderen". De mening is dat hier in planvorming, opleiding en/of oefening geen rekening mee gehouden kan worden.

In de enquête is gevraagd in hoeverre resp. zich toegerust voelen om te anticiperen op evacués die geen (directe) medewerking verlenen aan de o&e. Hierop antwoordden resp. 10=redelijk, 5= voor verbetering vatbaar en 3=ontoereikend. Slechts 4 respondenten antwoordden zich goed toegerust te voelen.

### ***Burgerhulp***

Burgerhulp wordt door geïnterviewden gezien als een meerwaarde voor het proces o&e, mits dit van binnen naar buiten plaats vindt. Een kanttekening die hierbij wordt geplaatst is dat een Ovd het eerste uur geen tijd heeft om hier vorm aan te geven.

Er is in de voorbereiding niks vastgelegd over de (on)mogelijkheden van burgerhulp (er is geen protocol o.i.d.).

Uit de enquête blijkt dat 7 resp. bekend zijn met het fenomeen burgerhulp, 8 resp. niet en 7 resp. niet volledig. 10 Resp. voelen zich redelijk toegerust om te anticiperen op burgerhulp zodat dit bijdraagt aan het proces o&e. 7 Resp. vinden dit voor verbetering vatbaar en 5 resp. voelen zich hiervoor ontoereikend toegerust.

Ruim ¾ van de resp. heeft behoefte aan meer kennis/ training over dit onderwerp om hier adequaat op te kunnen anticiperen.

De ambitie van het huidige kabinet is dat veiligheidsregio's en de politieorganisaties (zelf)redzaamheid van burgers en bedrijven over twee jaar in hun processen geïntegreerd hebben. Ook is het de bedoeling dat hulpdiensten slim omgaan met (zelf)redzame burgers (burgerhulp) en daarbij geen belemmeringen ondervinden.

Hulpverleners moeten op hun beurt in staat worden gesteld (zelf)redzaamheid afhankelijk van de situatie de ruimte te geven en te benutten. Het zelfredzame en redzame (burgerhulp) handelen van mensen moet worden geïntegreerd in hulpverleningsacties. Aansprakelijkheidsvraagstukken mogen geen beperking zijn voor het inzetten van burgers (Minister van Veiligheid en Justitie, 2011).

Onderzoeker concludeert dat resp. terughoudend zijn om te zeggen dat ze de omgang, de rol en het gedrag van burgers in crisissituaties beheersen. Dat is begrijpelijk want er wordt nauwelijks geoefend en als er wel wordt geoefend dan vrijwel niet in combinatie met gedrag van burgers. Het is daarom sterk aan te bevelen om hier meer tijd en onderzoeksenergie in te steken. Dat wordt nog eens extra onderstreept door de eisen die de Minister onlangs heeft gesteld aan de rol van de burgers.

### 5.2.2.7. Informatiemanagement

In §5.2.2.1 is al vermeld dat de Ovd auto's voorzien worden van het netcentrische informatiesysteem CCS-M. Op dit moment beschikt een Ovd niet over een informatiesysteem dat direct toegang geeft tot geactualiseerde databases met 'Ovd' informatie. Dit blijkt uit interviews en de enquête.

Het nieuwe informatiesysteem in de voertuigen brengt deze mogelijkheid met zich mee om. Hierin kunnen ook informatie of protocollen m.b.t. o&e opgenomen worden.

De meldkamer maakt gebruik van GMS<sup>35</sup>. In dit systeem liggen veel gegevens vast, waaronder ook telefoonnummers van campings en bungalowparken. Echter niet alle campings staan hierin en niet bij alle campings staan telefoonnummers vermeld. Ook worden deze gegevens niet geactualiseerd. Tenzij dit bijvoorbeeld door een aanmelding bij een alarmcentrale wordt gewijzigd of toegevoegd (Persoonlijke communicatie, 2011). GMS biedt daarnaast mogelijkheden om bijzonderheden vast te leggen, zoals eerder vermelde 'aanvalsplannen.'

Als het gaat om het beoordelen, waarderen en rangschikken van (dynamische) informatie (prioriteren) voelen 10 resp. zich redelijk toegerust, 8 resp. voor verbetering vatbaar en 2 resp. voelen zich ontoereikend toegerust. Slechts 2 resp. voelen zich goed toegerust.

### 5.2.2.8. Besluitvorming

Om in dit scenario tot de juiste besluiten te komen moet men op de hoogte zijn van de eigenschappen van een onbeheersbare natuurbrand. Deze eigenschappen drukken een grote stempel op het prioriteren van beslissingen.

Het risico<sup>36</sup> op onbeheersbare natuurbranden waarbij op grote schaal ontruimd&geëvacueerd moet worden werd in de enquête door 12 resp. geschat op 'waarschijnlijk' en door 5 resp. op 'zeer waarschijnlijk'. Slechts 1 resp. antwoordde 'onmogelijk' en 4 resp. 'mogelijk'.

Vervolgens wisten 6 van de 7 resp. de eigenschappen van een onbeheersbare natuurbrand te benoemen. De overige 15 resp. gaven te kennen deze eigenschappen niet te weten.

Een kanttekening van de onderzoeker bij deze uitslag is dat de Ovd-B deze eigenschappen natuurlijk wel kent en dat zij altijd overleg hebben in dergelijke scenario's. Ondanks dat moet het risico en daardoor de urgentie van besluitvorming wel duidelijk zijn bij de Ovd-P's.

Daarnaast gaven 10 resp. aan dat zij zich redelijk toegerust voelen om in dergelijk extreme situaties tot de juiste besluiten te komen. Bij 7 resp. is dit voor verbetering vatbaar en 1 resp. voelt zich ontoereikend toegerust. Er is 1 resp. die zich uitstekend en 3 resp. die zich goed toegerust voelen. Ook is bevestigd in welke mate de resp. zich voorbereid voelt om *het* besluit tot o&e te nemen. Slechts 5 resp. gaven aan zich goed voorbereid te voelen.

De overige resp., 10: redelijk, 5: voor verbetering vatbaar en 2: ontoereikend.

Bij een dergelijk scenario mag men niet twijfelen aan zulke besluiten. Dit besluit moet na een kort overleg met de Ovd-B en de Ovd-G direct genomen worden.

Onderzoeker voelt zich niet gerust gesteld nu resp. hier niet gemiddeld goed of beter scoren. Immers een snel en adequaat besluit is de sleutel voor effectief optreden.

Het verdient daarom de aanbeveling om deze situaties in combinatie met bevoegdheden en toepassingen expliciet de revue te laten passeren op een themadag of nog beter: concreet in oefeningen op te nemen.

<sup>35</sup> Gemeenschappelijk Meldkamer Systeem.

<sup>36</sup> Volgens de risicobeoordeling van het incidentscenario is iets waarschijnlijk als men inschat dat dit de komende 5 jaar kan gebeuren.

### 5.2.2.9. Opschaling

Uit interviews blijkt dat opschaling geen enkel probleem is. Naast opschaling van ME en AE<sup>37</sup> die gemiddeld een opkومتstijd van 1 uur hebben, is opschaling in regionaal potentieel ook een mogelijkheid. Hierdoor kunnen er altijd (uitgaande van de slechtste situatie) minimaal 20 man snel (binnen een uur) ter plaatse zijn. Na een uur een veelvoud daarvan.

Naast regionaal potentieel zijn veel andere mogelijkheden. Zoals vrijwilligers, vrijwillige politie naastgelegen regio's en defensie (met tussenkomst van de liaison Defensie) in het kader van ICMS<sup>38</sup>.

Uit de enquête blijkt dat 19 van de 22 resp. op de hoogte zijn van de opschalingsmethodiek en -mogelijkheden.

Een onbeheersbare natuurbrand en de capaciteit van mensen en middelen voor een o&e zijn twee grootheden die zich direct tot elkaar verhouden.

10 Resp. weten wat dit gegeven betekent voor het moment van opschalen. Twee resp. weten dit niet en de overige 10 resp. weten dit niet volledig.

Onderzoeker concludeert dat de opschalingsmogelijkheden en -methodiek goed geborgd zijn. Als echter het moment van opschaling niet goed getimed wordt, gaat het effect van de goede voorbereiding en parate kennis in een dergelijk scenario snel verloren. Dit gegeven, namelijk dat er bij een onbeheersbare natuurbrand, indien o&e aan de orde is, direct het sein tot specifieke capaciteitsopshaling voor dit proces afgegeven moet worden, verdient extra aandacht onder de Ovd's.

### 5.2.2.10. Samenwerking

Uit interviews blijkt dat er vanuit afdeling CCB geen structurele (regionale) samenwerking is met betrekking tot de risico's die onbeheersbare natuurbranden met zich mee brengt. Incidenteel is er wel eens een afvaardiging van de politie bij "een of ander" overleg gerelateerd aan campings en natuurbranden, aanwezig geweest.

Het is onbekend of en wat er voor een samenwerking op lokaal niveau tussen gemeente, politie en campings<sup>39</sup> plaats vindt.

De politie is huiverig om bij een dergelijk netwerk aan te sluiten. Zij doet (zo komt in interviews naar voren) al veel dingen waarvoor zij niet verantwoordelijk is. Ook hierbij denkt men dit weer te zien gebeuren. Wel is het besef aanwezig dat wanneer de uitvoering bij de politie berust, hier ook iets van 'gevonden' moet worden.

Met name de adviseringsrol, het bewaken van processen en het onderkennen van problemen wordt gezien, maar het is niet de bedoeling dat het probleem 'weer' naar zich toe getrokken wordt.

Uit de enquête blijkt dat 16 resp. op de hoogte is van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de politie, brandweer, gemeenten en GHOR.

De overige 6 resp. zijn niet volledig op de hoogte. Dit blijkt ook uit de door hen omschreven taken van de gemeente bij een o&e.

Als het gaat om samenwerking met private partijen weten 10 resp. welke zij in kunnen schakelen. De overige 12 resp. weten dit niet. Opvallend is ook dat er private partijen genoemd worden zoals beveiligingsbedrijven, waarmee geen officiële afspraken gemaakt zijn.

<sup>37</sup> Mobiele- en Arrestatie-eenheid.

<sup>38</sup> Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking.

<sup>39</sup> En mogelijk andere partners.

Als het gaat om samenwerking leidt één ding geen twijfel: de mensen ter plaatse doen ook op dit punt gewoon hun uiterste best.

Een goede samenwerking wordt georganiseerd ver daarvoor. Bestuurlijke afspraken, wettelijke mogelijkheden, verantwoordelijkheden en taken, operationele afspraken en voorbereiding zijn de doorslaggevende zaken op dit punt.

Als het gaat om voorbereiding op het specifieke scenario van een onbeheersbare natuurbrand, concludeert onderzoeker dat er tal van afspraken nog gemaakt moeten worden, dat ook tal van zaken kennelijk in de onderlinge relatie niet eens aan de orde zijn geweest. Een structurele, regionale samenwerking is hiervoor noodzakelijk.

#### **5.2.2.11. Behoeftte aan meer kennis en training**

Als laatste is de resp. gevraagd m.b.t. welke onderwerpen zij behoefte hebben aan meer kennis en training om er adequater op te kunnen reageren.

De onderwerpen aangekruist door  $\geq 50\%$  van resp.<sup>40</sup>:

- ✓ Waarschuwing (mensen in bedreigd gebied)
- ✓ Communicatiemiddelen (m.b.t. het bereiken van mensen waarvan onbekend is waar zij zich bevinden)
- ✓ Verkeersmanagement
- ✓ (mate van) Zelfredzaamheid
- ✓ Paniek
- ✓ Geen medewerking verlenen aan ontruiming en evacuatie
- ✓ Burgerhulp
- ✓ Informatiemanagement
- ✓ Samenwerking (oa met private partijen)

#### **5.2.3. Tussenconclusie deelvraag 2**

Het antwoord op de vraag in hoeverre de KF meegenomen zijn in de operationele voorbereiding staat in bovenliggend hoofdstuk uitgebreid beschreven.

Over het geheel genomen kan geconcludeerd worden dat als het gaat om de taken van de politie bij o&e hiervoor geen systematische aandacht is in de planvorming en voorbereiding. Deels is dit te wijten aan de formele taakverdeling tussen de crisispartners, deels aan de opvatting dat voorbereiding op hoofdprocessen constructiever is dan een voorbereiding voor ieder specifiek rampscenario. Vanwege die laatste opvatting is de prioriteit om meer en beter te oefenen als relatief laag te beoordelen.

Toch is het besef van de kans op een 'natuurbrandramp' in grote mate aanwezig. Ook het gevoel voor de grote risico's is groot. De hele impact van het scenario lijkt dus te worden gevoeld, maar dit heeft kennelijk niet geleid tot een omvattend of daaraan geproportioneerd pakket van voorzorgsmaatregelen.

Meer gedetailleerd gekeken naar de KF blijkt dat alleen de KF 'opschaling' bewust is meegenomen in de operationele voorbereiding. De overige KF zijn niet of slechts in zeer beperkte mate verankerd in de dagelijkse uitvoering van het werk of binnen een andere context. Dit geldt ook voor de preparatie bij de Ovd's.

Geconcludeerd kan worden dat de KF meer aandacht moeten krijgen in planvorming, oefening en deels meer gericht onderzoek vereisen.

Onderzoeker vindt in de hiervoor staande conclusie steun in de stelling van 't Hart (1997) "dat als voorbereidingen getroffen en scenario's ooit geoefend zijn, de rampenbestrijding tijdens de werkelijke ramp beter verloopt".

Verantwoordelijkheidsvraagstukken mogen geen belemmering vormen voor het nemen van professionele (en maatschappelijk verschuldigde) verantwoordelijkheid in de voorbereiding.

<sup>40</sup> Zie bijlage enquête voor precieze cijfers.

### 5.3. Deelvraag 3: Hoe kunnen de kritische factoren positief beïnvloed worden?

#### 5.3.1. Expertmeeting

De doelstelling van de expertmeeting om te onderzoeken hoe de KF positief beïnvloed kunnen worden, is niet concreet behaald. Het risico van een enigermate beperkte diepgang was echter wel verwacht. De tijd was beperkt en de keuze om de twee meest belangrijke factoren te behandelen bleek niet geheel haalbaar.

Bij de expertmeeting werd geconcludeerd dat veel KF nauw met elkaar samenhangen, zoals bereikbaarheid & verkeersmanagement maar ook verkeersmanagement & mate van zelfredzaamheid.

Een voordeel van groepsdiscussies is dat men op elkaar kan reageren, waardoor het onderwerp 'zelf beleeft' wordt en de antwoorden openhartiger zijn (Kwalitatieve onderzoeksmethoden). Het groepsgesprek heeft zijn eigen weg gevonden met hier en daar een richtinggevend duwtje. Het belangrijkste doel dat behaald is met deze expertmeeting is meer bewustwording van de reikwijdte van het risico en meer duidelijkheid over verwachtingen, taken, verantwoordelijkheden en (on)mogelijkheden van organisaties.

Er zijn desondanks enkele zeer zinnige voorstellen naar voren gekomen, waarmee het hele proces van o&e positief beïnvloed wordt. Het verslag van de expertmeeting is als bijlage bijgevoegd. De meest concrete voorstellen worden hier genoemd:

- Door het opstellen van zogenaamde 'invulmatrixen' voor campings en recreatieterreinen wordt belangrijke en benodigde informatie verkregen. Alarmering- en ontruimingsgegevens kunnen hier ingevuld worden ten behoeve van de hulpdiensten. Hierbij kun je denken aan telefoonnummers van de eigenaar/ beheerder, de aanwezigheid van een BHV organisatie en andere belangrijke informatie.
- Het ontwikkelen van algemene matrixen, waarin fasegewijs een overzicht staat van gebeurtenissen en verwachtingen. Gekoppeld aan de drie scenario's: redden, ontruimen en evacueren en aan een tijdslijn. Op die manier kan er beter en sneller een prioritering gemaakt worden van de te nemen acties. Aan deze tijdslijn zou ook de slagkracht van de verschillende hulpdiensten gekoppeld kunnen worden. Daarnaast kan onderscheid gemaakt worden in bron- en effectgebied.  
Communicatie vormt eigenlijk een heel eigen onderdeel, dit zou apart opgenomen kunnen worden of als vast onderdeel meegenomen kunnen worden in de genoemde matrixen.
- Het samenstellen van een taakgroep met de crisispartners, waarbij gezamenlijk het onderwerp concreet vertaald wordt naar taken en verantwoordelijkheden, planvorming, benodigde matrixen en meer.

Ook uit literatuuronderzoek en in de interviews zijn suggesties naar voren gekomen om een aantal KF positief te beïnvloeden:

- NL Alert, dit is een nieuw waarschuwing- en alarmsysteem van de overheid voor mobiele telefoons. NL Alert werkt op basis van Cell Broadcast, een techniek die bij dit scenario een waardevolle bijdrage zou kunnen leveren aan het waarschuwen van mensen in een bepaald gebied. Deze techniek bereikt namelijk iedereen die zich binnen het bereik van een bepaalde GSM zendmast bevindt. Mits de telefoon aan staat én is ingesteld op het ontvangen van cell broadcast-berichten.  
NL Alert verstuurd berichten en omdat daarin ook een handelingsperspectief geboden kan worden, wordt het voor de ontvanger makkelijker om zelf op de juiste manier te handelen. Eind 2011 moet dit systeem werken. (NL Alert/ factsheet).  
Voor dit waarschuwing- en alarmeringsysteem geldt geen opgave en geen postcodegebied. Ook recreanten zijn hier dus goed mee te bereiken.

Cell Broadcastberichten worden ook ontvangen als het mobiele netwerk door overbelasting uitvalt. De afhankelijkheid van de bereikbaarheid van het mobiele telefonienetwerk speelt ook hierbij nog steeds een rol.

- Als communicatiemiddel ten behoeve van het waarschuwen van mensen in natuurgebied werden aangedragen: een helikopter met spraak en een vliegtuigje met spandoek laten vliegen. Dit zijn te verkennen mogelijkheden met een meerwaarde. Voor de Veluwe is hierbij de ligging van vliegveld Teuge gunstig.
- Aanbevelingen die in het rapport van het NIFV (Groenewegen-ter Morsche & Oberijé, 2010) werden gedaan kunnen tevens als vuistregels worden gehanteerd bij de implementatie van burgerhulp in beleid.

De belangrijkste aanbevelingen voor dit scenario staan hieronder <sup>41</sup>:

- Laat burgers helpen als dat veilig kan. Maak helpende burgers herkenbaar, bijvoorbeeld door het uitdelen van hesjes.
- Vertrouw op de capaciteiten van burgers. Laat specialistisch opgeleide burgers complexe werkzaamheden uitvoeren, en anderen de algemene werkzaamheden.
- Coördineer burgerhulp waar mogelijk ter plaatse. Neem burgerhulp als standaard agendapunt op in het CoPI en ROT.
- Neem burgerhulp op in opleidingen en oefeningen. Zorg dat het omgaan met burgerhulp opgenomen wordt in de opleidingen van hulpverleners. Betrek burgers bij grote oefeningen. Neem burgerhulp procesmatig op in plannen, niet inhoudelijk omdat elke ramp anders is.
- Maak afspraken over veiligheid en aansprakelijkheid. Zorg dat hulpverleners weten waar ze burgers wel en niet voor mogen inzetten.

### **5.3.2. Tussenconclusie deelvraag 3**

De expertmeeting heeft geen uitgebreid pallet van antwoorden gegeven op de deelvraag hoe de KF positief beïnvloed kunnen worden.

Wellicht is het onderzoeken op basis van een stelsel van KF teveel gevraagd om op te lossen in een dergelijke korte instant meeting. Naar de mening van zowel onderzoeker als experts moet er uitgebreider de tijd genomen worden om het geheel van planning en voorbereiding na te lopen op verbeteringen.

Toch was er een duidelijke opbrengst van de expertmeeting waarbij positief beïnvloeden aan de orde is. Er zijn een aantal specifieke aanbevelingen naar voren gekomen.

Een zeer belangrijke winst van de meeting is een aangescherpte sensibilisering voor de aangekaarte problematiek. En het besef dat een structurele vorm van samenwerking op dit gebied noodzakelijk is. Daarmee is wellicht een eerste stap naar een gezamenlijke voorbereiding op dit scenario gezet!

Onderzoeker is van mening dat er drie zaken naar voren gekomen zijn, zo concreet en treffend dat deze hier expliciet genoemd mogen worden: ontwikkelen van algemene matrixen, waarin fasegewijs een overzicht staat van gebeurtenissen en verwachtingen, gekoppeld aan een tijdslijn en aan de drie mogelijke scenario's: redden, ontruimen en evacueren. Helikopter met spraak en NL Alert.

---

<sup>41</sup> De complete lijst van aanbevelingen is als bijlage 8.7 toegevoegd.

## 6. Conclusie & aanbevelingen

### 6.1. Conclusie

In deze slotconclusie wordt er antwoord gegeven op de onderzoeksvraag:

*'In hoeverre is de politieregio Noord- en Oost-Gelderland voor wat betreft het proces 'ontruimen&evacuëren' voorbereid op onbeheersbare natuurbranden en hoe zou dit eventueel verbeterd kunnen worden?'*

Allereerst kan geconcludeerd worden dat de politie hoe dan ook een hele duidelijk taak heeft bij het proces o&e.

Door de zoektocht naar de KF is er een kader gevonden waaruit een 'meetlat' van 10 KF is ontstaan. Deze meetlat is tevens een 'checklist' voor de controle op volledigheid in (gezamenlijke) voorbereiding en planvorming. Een volledigheid die de effectiviteit van het proces o&e aanzienlijk verhoogt.

Over het geheel genomen kan geconcludeerd worden dat als het gaat om de taken van de politie bij o&e hiervoor geen regionaal, georganiseerde of aangestuurde aandacht voor planvorming en voorbereiding bestaat.

Onvermijdelijk komt ook in deze context het bekende 's' woord naar voren: samenwerking. Zowel in voorbereiding als in uitvoering is dit ontzettend belangrijk om gezamenlijk effectief te kunnen reageren. Van gestructureerde samenwerking op dit gebied is echter nu geen sprake.

De gefundeerde vaststelling van een tekort aan systematische aandacht voor zowel planvorming en voorbereiding, als voor samenwerking mag toch wel als een belangwekkend onderzoeksresultaat geponeerd worden.

De politie (en eigenlijk alle partners) 'zit daarbij in de weg' dat men eerst en vooral formele kaders volgt (zoals de eigen taken en bevoegdheden).

Daar staat tegenover dat er wel besef is voor het probleem en dat er specifiek ook echt reëel gevoel voor de grote risico's is. Het niet gericht voorbereiden komt ook nog eens voort uit de heersende (politie) opvatting dat voorbereiding op rampen en crises door plannen en opleiden gestoeld moet zijn op hoofdprocessen waarbij generiek geoefend en getraind wordt.

De professionaliteit van de politie, d.w.z. van de mensen en de organisatie, wordt groot geacht. Van daaruit wordt er sterk op vertrouwd dat alle, in ieder geval de meeste crisissituaties met die professionaliteit te 'handelen' zijn.

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat dit vertrouwen toch niet altijd gerechtvaardigd is. Enerzijds moet de voorbereiding beter door afstemming, afspraken en vooral ook oefening en training, anderzijds blijkt dat niet iedereen (OvD's) zo zeker is dat het wel goed zit of zichzelf wel zo goed in staat of toegerust voelt. Slechts een enkeling durft te zeggen: "Ik weet er genoeg van, ik ben goed voorbereid, ik heb de nodige vaardigheden, laat maar gebeuren".

Zonder dat af te keuren moet wel geconstateerd worden dat er meer werk gemaakt moet worden van gerichte voorbereiding op dit natuurbrand 'scenario' en de bijbehorende politietaken, maar vooral ook van oefen- en trainingsbeleid. Dit schiet tekort.

De professionalisering van een kleine groep van OvD's naar het niveau van OvD-P is een zeer goede ontwikkeling. Onderzoeker is van mening dat een expliciete voorwaarde om hier echt rendement uit te halen, het borgen van de opkomsttijden van de zo geschoolde OvD-P is en het doorontwikkelen van deze groep.



Een bijzonder resultaat van de expertmeeting in het kader van dit onderzoek mag hier ook nog gememoreerd worden. Een bijzondere sensibilisering en betrokkenheid van de bijeen geroepen experts rond dit probleem die in de concrete praktijk nu tot een vervolg kan leiden.

Als laatste luidt het antwoord op de onderzoeksvraag:

De politieregio NOG is aantoonbaar niet gericht voorbereid op het proces van o&e bij een onbeheersbare natuurbrand. De KF zijn niet of nauwelijks meegenomen in dagelijkse werkzaamheden of binnen een andere context. Dit tezamen vormt onder deze omstandigheden een groot risico.

## **6.2. Aanbevelingen**

De volgende 6 aanbevelingen acht onderzoeker het meest wezenlijk, toepasbaar en geschikt om op korte termijn ter hand te nemen dan wel ter verbetering in gang te zetten :

Samenwerking:

- Stel een taakgroep vanuit de geledingen van crisispartners samen; daarin staat voorbereiding op het gehele scenario centraal. Er wordt vanuit de eigen taken en verantwoordelijkheden gewerkt naar een complete voorbereiding op uitvoering. (Eigenlijk is dit een aanbeveling voor de Veiligheidsregio waar initiatie thuis hoort, desalniettemin maakt de politie hier ook onderdeel van uit en heeft hier derhalve ook een verantwoordelijk in.)

Opleiden, trainen & oefenen:

- Intensiveer het oefen- en trainingsbeleid voor de Ovd's en laat daarbinnen de specifieke, actuele kennis en vaardigheden rond natuurbranden inbrengen.
- Zet de professionalisering van Ovd-P's voort door te zorgen voor minimale opkomsttijden en meer gerichte oefening en training.

Vorbereiding / planvorming:

- Entameer een gerichte voorbereiding op het gebied van verkeersmanagement, waarbij gezorgd wordt dat de onontbeerlijke informatie voor verkeerscirculatie direct voorhanden is evenals accuraat kaartmateriaal.
- Ga de mogelijkheden voor specifieke communicatiemiddelen afgestemd op de bijzondere groep recreanten na en formaliseer de beschikbaarheid hiervan. Neem in deze verkenning de genoemde communicatiemiddelen in paragraaf 5.3.1 expliciet mee.
- Bevorder systematisch de mogelijkheden om het gedrag van burgers (o.a. burgerhulp) en de mate van zelfredzaamheid mee te nemen in operationele voorbereiding. Waarbij in ieder geval het 'gedrag van burgers' en 'mate van zelfredzaamheid' meegenomen wordt in oefeningen en/of in trainingssessies. En zorg voor gerichte handreikingen voor de Ovd's waardoor hier adequater op gereageerd kan worden.

## 7. Bibliografie

### Literatuur:

- ✚ Balling, R. J., Meyer, G., & Wells, S. (1992). *Climate Change in Yellowstone National Park: Is the drought-related risk of wildfire increasing?*
- ✚ Boosten, M., Groot de, C., & Briel van der, J. (2009). *Inventarisatie van de ontstaans- en escalatierisico's van natuurbranden op de Veluwe*. Wageningen: Stichting Probos.
- ✚ Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp. (2001). *De vuurwerkkramp. Eindrapport*.
- ✚ Duin, v. M. (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere*. Lectoraat Crisisbeheersing.
- ✚ Groenewegen-ter Morsche, K. d., & Oberijé, N. i. (2010). *Burgers bij de bestrijding van rampen: betrokken, beschikbaar, bekwaam. Een onderzoek naar praktijkervaringen met burgerparticipatie bij 10 rampen en incidenten in Nederland*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.
- ✚ Gulik, v. A. (2008). *"Natuurbrand, een Onderschat Risico. Kwantitatieve en kwalitatieve benadering om te komen tot bestuurlijke en operationele prioritering in risico's in de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland."*. Delft TopTech: Scriptie in het kader van de Master of Public Safety.
- ✚ Gullik, v. A. (2008). *"Natuurbrand, een Onderschat Risico. Kwantitatieve en kwalitatieve benadering om te komen tot bestuurlijke en operationele prioritering in risico's in de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland."*. Delft TopTech: Scriptie in het kader van de Master of Public Safety.
- ✚ Harinck, F. (2009). *Basisprincipes praktijkonderzoek*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- ✚ Hart 't, H., Boeije, H., & Hox, J. (2006). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom onderwijs.
- ✚ Helsloot, I., Brainich, E., & Reitsma, R. (2008). *Evacuatie; Een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- ✚ Helsloot, I., Martens, S., & Scholtens, A. (2010). *Basisboek regionale crisisbeheersing. Een praktische reader voor functionarissen in de regionale crisisbeheersing*. NIFV.
- ✚ HKV lijn in water. (2009). *Van dreigend hoog water tot en met evacuatie. 'Evacueren kun je leren.'*
- ✚ Hughes, G. (2009, mei 18). Roads 'not suitable for evacuations', Black Saturday royal commission told. *The Australian*.
- ✚ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. (maart 2011). *Thematisch onderzoek naar natuurbranden*. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- ✚ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. (november 2006). *Verminderde zelfredzaamheid en rampenplannen. Onderzoek naar de aandacht in gemeentelijke rampenplannen voor verminderd zelfredzamen bij evacuatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.
- ✚ Jong, W., & Besselink, A. (september 2008). *Leidraad Voorlichting bij evacuatie in hoogwatersituaties en bij overstromingen*. Den Haag: Taskforce Management Overstromingen.
- ✚ Kolen, B. (juni 2007). Evacuaties: inzicht in meerdere situaties nodig. *ALERT*, 26 -27.
- ✚ Kolen, B., Holterman, S., Friso, K., & van Zuilekom, K. (mei 2008). *Als het tóch dreigt mis te gaan: Invloed van weggapaciteit op grootschalige evacuaties bij (dreigende) overstromingen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, programma Nationale Veiligheid.
- ✚ Kolen, B., Leenders, J., Schaaf, v. d., & Dijk, v. . (2007). *Rollen van het Rijk bij grootschalige evacuaties in Nederland*. ministerie BZK; ministerie V&W, ministerie VROM, ministerie van Defensie.
- ✚ Koninklijk Meteorologisch Instituut [KNMI]. (2008). *De toestand van het klimaat in nederland 2008*. De Bilt: Koninklijk Meteorologisch instituut.

- + Kunst, P., Olie, R., & Romme, A. (2005). *Over management en organisatie*. Utrecht/ Zutphen: ThiemeMeulenhoff.
- + Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). (september 2007). *Natuurbalans 2007*. Bilthoven: Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR).
- + Minister van Veiligheid en Justitie. (2011). *Brief Nationale Veiligheid 2011*. Den Haag.
- + Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK]. (2008, mei 30). Voortgangsbrief Nationale Veiligheid. 8. kenmerk 2008-0000229532.
- + Ministerie BZK. (2009). *Aanvullende analyse voor de taak 'grootschalige evacuatie'*.
- + Ministerie BZK. (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding, Overzicht documentatie Rampenbestrijding*. Ministerie BZK.
- + Ministerie BZK. (2008). *Nationale risicobeoordeling, bevindingenrapportage 2008*.
- + Ministerie BZK. (2008). *Nationale Veiligheid. Capaciteitanalyse voor de taak 'grootschalige evacuatie'*. Den Haag: Programma Nationale Veiligheid.
- + Muller, E., Rosenthal, U., Helsloot, I., & Dijkman, v. E. (2009). *Crisis, studie over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer.
- + Perry, R., & Lindell, M. (2003-2). Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism. *Journal of Contingencies and Crisis Management* (11) , 51-52.
- + (2010). *Pilot Zelfredzaamheid bij Natuurbranden Noord-Veluwe*.
- + politie NOG. (2009). *Beslisdocument; Wijze van realiseren Multidisciplinaire OvD-P*. Apeldoorn: Politie NOG .
- + Politie NOG. *Blik op 2011*. Velp: De Rijn BV.
- + Politieregio NOG. (2006, 6 14). Voorstel aanwijzing evacuatieleiders. Apeldoorn.
- + Politieregio Noord- en Oost-Gelderland. (2004, 05 10). Deelplan ontruimen en evacueren.
- + Poppelaars, C. (2002). *Referentiekader Conflict- en crisisbeheersing 2002*.
- + Projectgroep 'communicatie natuurbrandbestrijding'. (2006). *De natuurlijke boodschap*. Apeldoorn: Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland.
- + Projectteam Regionaal Crisisplan. (2008). *Referentiekader Regionaal Crisisplan. Procesmodellen*.
- + Projectteam zelfredzaamheid VRAA. (2010). *Flexibele hulpverlener ontmoet (zelf)redzame burger. Proefproject benutten en versterken (zelf)redzaamheid- een buurtgerichte aanpak*. Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland.
- + Provincial Emergency Program. (2009). *Evacuation Operational Guidelines (2009)*. British Columbia: Ministry of Public Safety & Solicitor General.
- + Quarantelli, E. (1999). *The Sociology of Panic*. Disaster Research Center, University of Delaware.
- + Ruitenbergh, A., & Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
- + Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat*. Academie voor crisisbeheersing (NIFV) / Politieacademie.
- + Stalenhoef-Willemsen, E. (oktober 2009). *Modellen voor natuurbrandverspreiding in Nederland*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.
- + Stol, W., Rijpma, J., Tielenburg, C., Veenhuysen, H., & Abbas, T. (2006). *Basisboek Integrale Veiligheidskunde*. Bussum: Coutinho.
- + 't Hart, P. (1997). Preparing Policy Makers for Crisis Management: The Role of Simulations. *Journal of Contingencies and Crisis Management* , 5: 207-215.
- + Teague, B. A., McLeod, R. A., & Pascoe, S. A. (juli 2010). *2009 Victorian Bushfire Royal Commission. Final Report. Summary*. Victoria: Parliament of Victoria.
- + Veen, E. v. (2009, jrg 5. nr 20). Brand in de duinen. *Blauw* , 28-31.
- + Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland [VNOG]. (2008). *Natuurbranden en grootschalige evacuatie, thema in het scenario Extreme droogte - hitte*. Beheer Ministerie BZK/PVN.
- + Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland. (2010). *Meerjarenbeleidplan. Multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen 2011-2014*.

- + VNOG. (april 2006). Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP). Apeldoorn: Veiligheidsbureau Noord- en Oost Gelderland.
- + VNOG. (2008). *Natuurbranden en grootschalige evacuatie, thema in het scenario Extreme droogte - hitte*. Beheer Ministerie van BZK/PVN.

#### **Internet:**

- + (sd). Opgeroepen op februari 16, 2011, van Thesaurus politiekunde: <http://thesaurus.politieacademie.nl/word.php?id=3144>
- + (sd). Opgeroepen op februari 16, 2011, van Woorden Nederlandse taal: <http://www.woorden.org/woord/evacu >
- + (sd). Opgeroepen op 03 19, 2011, van Ministerie van Verkeer en Waterstaat: <http://english.verkeerenwaterstaat.nl/>
- + (2006). Opgeroepen op februari 16, 2011, van Samenwerken tussen organisaties: <http://www.samenwerkentussenorganisaties.nl/>
- + Erasmus universiteit Rotterdam. (sd). *Sneeuwbalmethode*. Opgeroepen op februari 5, 2011, van Erasmus universiteit Rotterdam: <http://www.eur.nl>
- + *Google Maps, Earth*. (sd). Opgeroepen op mei 12, 2011, van Google Maps: <http://maps.google.nl/maps>
- + *Kwalitatieve onderzoeksmethoden*. (sd). Opgeroepen op april 28, 2011, van Alles over marktonderzoek: <http://www.allesovermarktonderzoek.nl/>
- + Ministerie van Veiligheid en Justitie. (sd). *NL Alert/ factsheet*. Opgeroepen op maart 25, 2011, van Nationaal crisiscentrum: <http://www.nationaalcrisiscentrum.nl/thema/crisiscommunicatie/nl-alert>
- + *Rampenplannen in Gelderland*. (sd). Opgeroepen op mei 16, 2011, van Provincie Gelderland: <http://www.gelderland.nl/smartsite.dws?id=3806>
- + Sideras, D. C. (2009, februari 11). *Community/tactical evacuations, Part 2: Specific operational considerations*. Opgeroepen op april 2, 2011, van Homeland1 News: [www.homeland1.com](http://www.homeland1.com)
- + Sideras, D. C. (sd). *Homeland1 News*.
- + *Survey onderzoek, online onderzoek*. (sd). Opgeroepen op mei 12, 2011, van Survey onderzoek: <http://www.survey-onderzoek.nl/online.html>
- + *Thesaurus: Expertmeeting*. (sd). Opgeroepen op februari 18, 2011, van Thesaurus Zorg en Welzijn: <http://www.thesauruszorgenwelzijn.nl/expertmeetings.htm>
- + *VNOG Risicoprofiel*. (sd). Opgeroepen op mei 15, 2011, van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland: <http://www.vnog.nl/index.php/risicoprofiel/106-risicoprofiel-algemeen/292-achtergrond-risicoprofiel.html>
- + *VNOG structuur RVB*. (sd). Opgeroepen op mei 16, 2011, van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland: <http://www.vnog.nl/index.php/rvb/structuur-rvb.html>
- + *www.crisisplein.nl/netcentrisch-werken*. (sd). Opgeroepen op april 15, 2011, van [www.crisisplein.nl](http://www.crisisplein.nl): <http://www.crisisplein.nl>
- + [http://www.eenvandaag.nl/binnenland/35861/\\_natuurbranden\\_kunnen\\_beter\\_bestreden\\_worden](http://www.eenvandaag.nl/binnenland/35861/_natuurbranden_kunnen_beter_bestreden_worden)
- + [http://www.eenvandaag.nl/binnenland/36129/natuurbranden\\_probleem\\_voor\\_brandweer](http://www.eenvandaag.nl/binnenland/36129/natuurbranden_probleem_voor_brandweer)
- + <http://www.rnw.nl/nederlands/article/huizen-branden-af-west-australi%C3%AB>

#### **Systemen:**

- + Intranet, interne internet van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland

#### **Persoonlijke communicatie:**

- + Hageman, M. (2011, mei 9). Expertmeeting 'onbeheersbare natuurbranden'. Apeldoorn: Politieregio NOG.

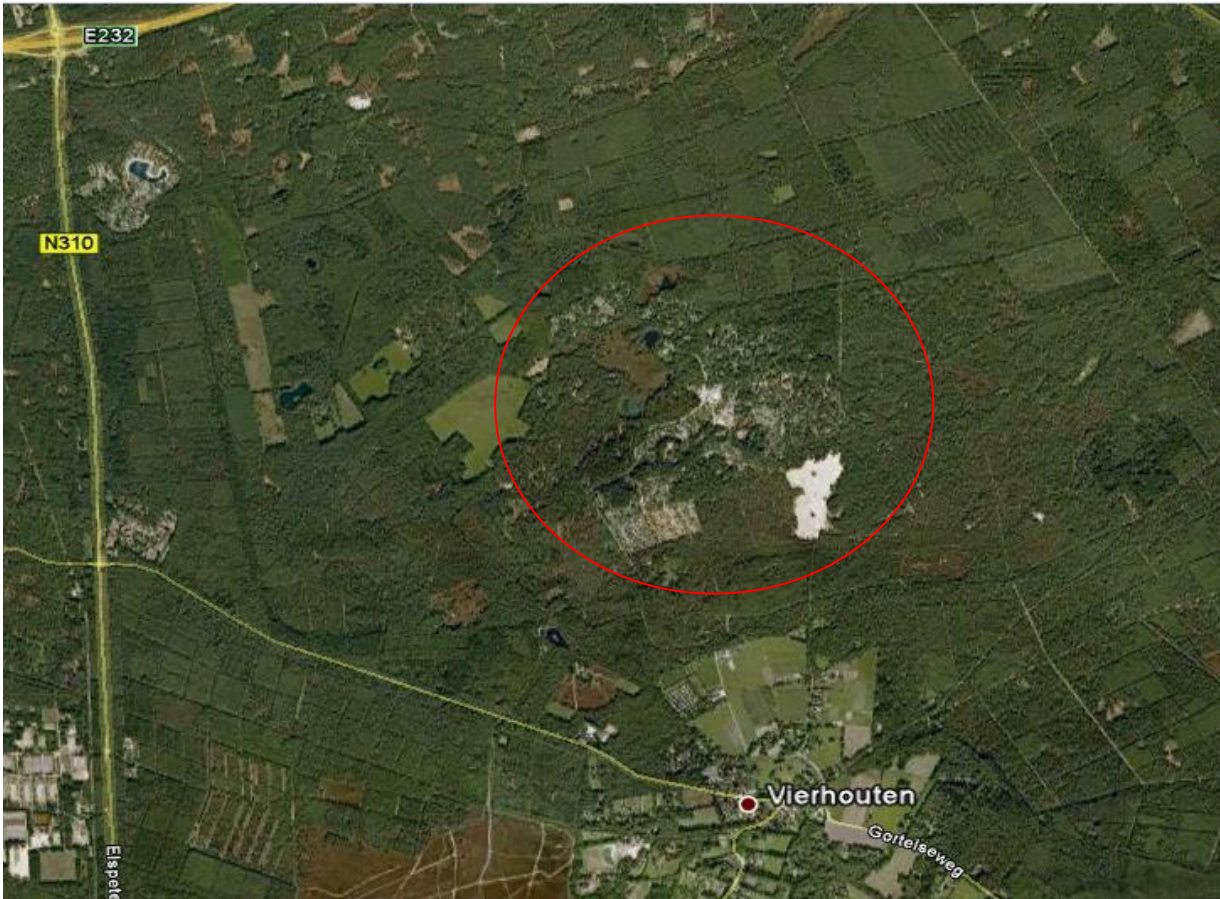
- ✚ Interview. (2011, mei 2). Ontruimen & evacueren bij onbeheersbare natuurbranden. *Schouten, H. dhr.* (M. Hageman, Interviewer)
- ✚ Interview. (2011, april 29). Ontruimen & evacueren bij onbeheersbare natuurbranden. *Goos, E. dhr.* (M. Hageman, Interviewer)
- ✚ Interview. (2011, april 27). Ontruimen & evacueren bij onbeheersbare natuurbranden. *Remmers, F. dhr.* (M. Hageman, Interviewer)
- ✚ MON, M. (2011, mei 3). Persoonlijke communicatie. Apeldoorn.
- ✚ Mooij, E. (2011, mei 17). Persoonlijke Communicatie. *afdeling communicatie, politieregio NOG* . Telefonisch.
- ✚ Mulder, M. (2011, januari 26). Persoonlijke communicatie. *Adviseur risicobeheersing* . Apeldoorn, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland.
- ✚ Mulder, M. (2011, februari 07). Persoonlijke communicatie. *Adviseur risicobeheersing* . Apeldoorn, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland.
- ✚ Tornij, H. (2011, mei 3). Persoonlijke communicatie. *Regionaal verkeerscoördinator/ evacuatiecoördinator* . Apeldoorn, Politieregio NOG.



## 8. Bijlagen

### 8.1. Helikopterview van campings gelegen in natuurgebied

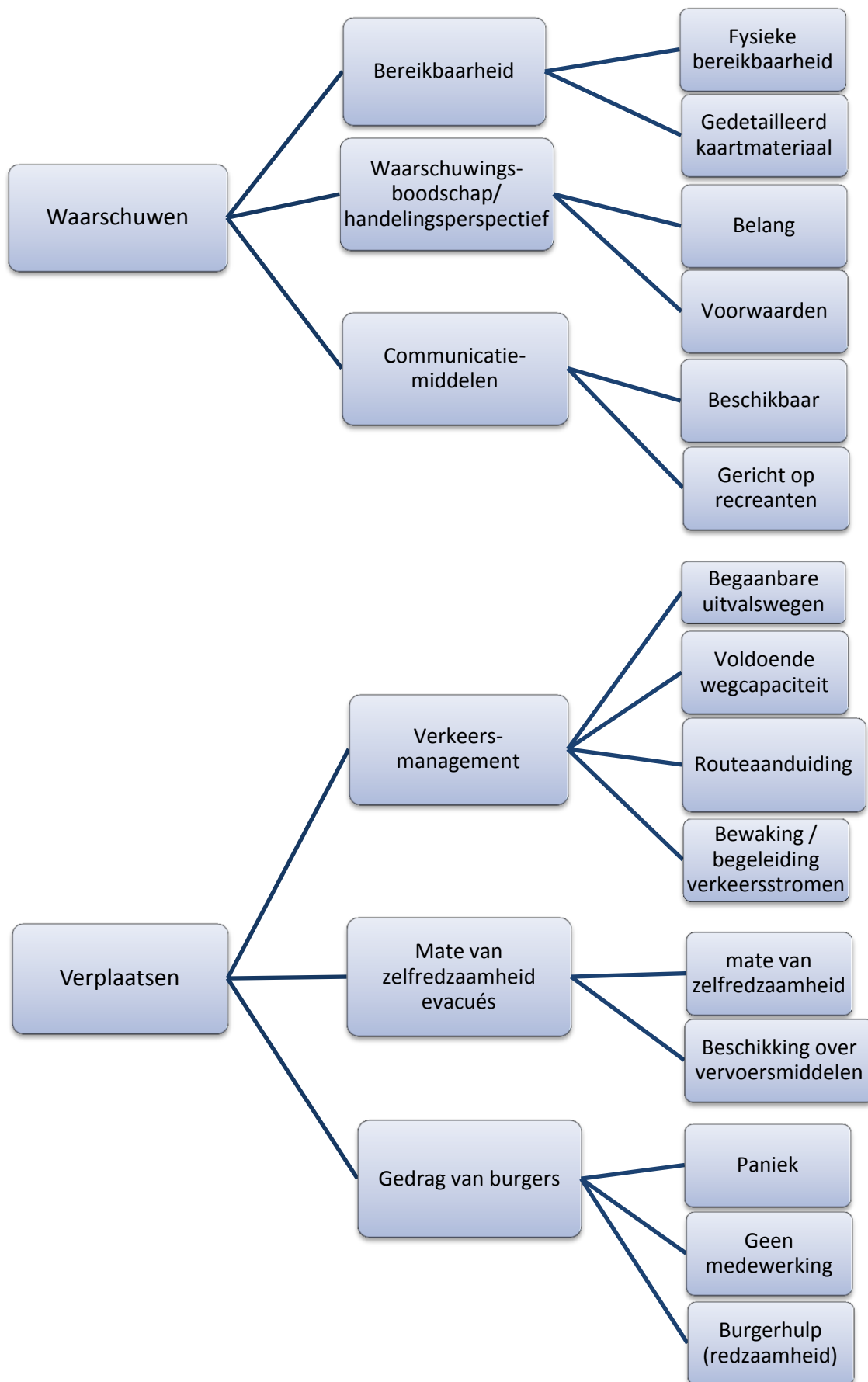
Recreatiepark Samoza. Plaggeweg Vierhouten, gemeente Nunspeet (Google Maps, Earth)

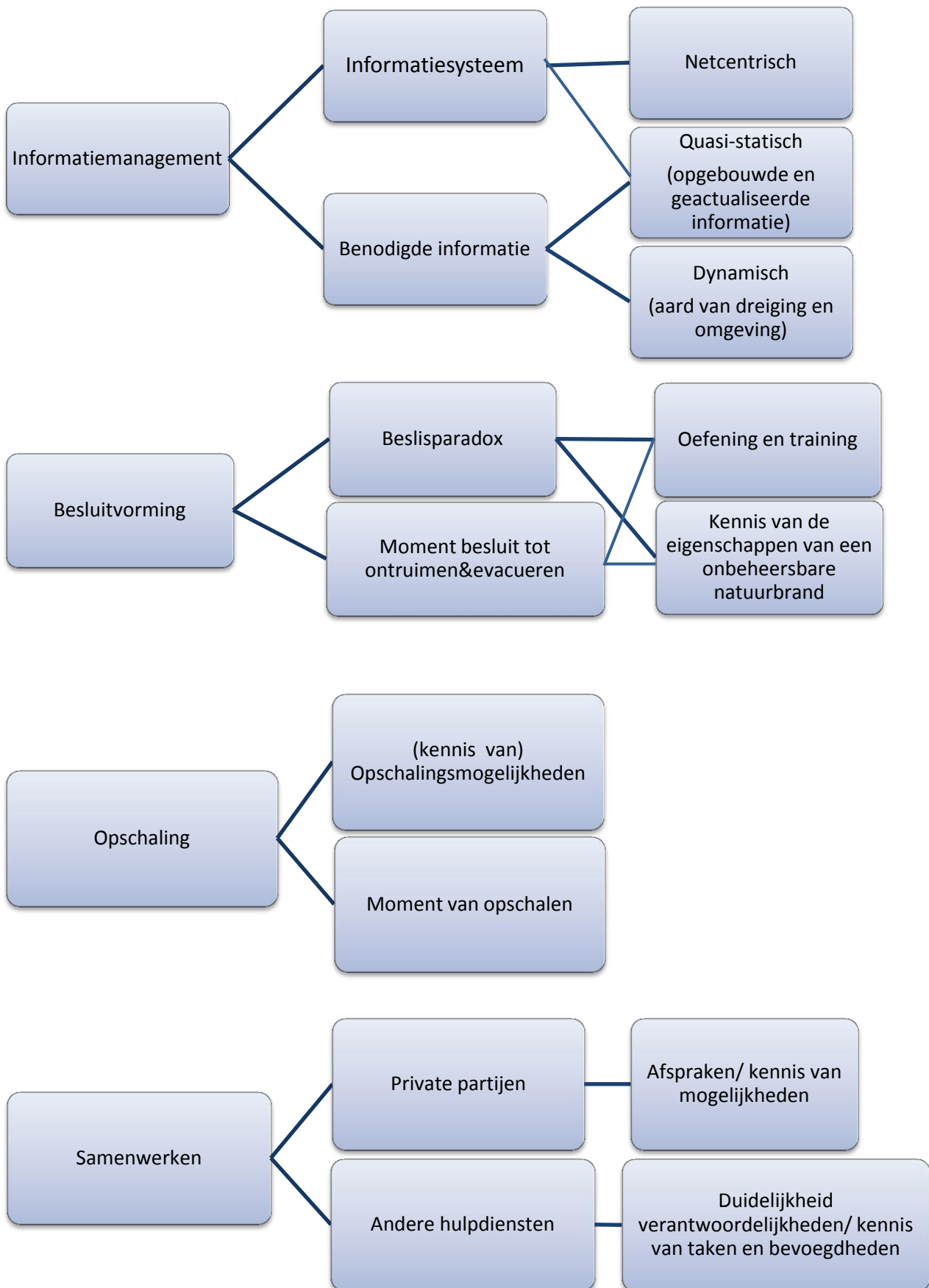


Krimweg Hoenderloo, gemeente Apeldoorn. (Google Maps, Earth)



## 8.2. Schematisch weergave kritische factoren







### 8.3. Interviewvragen

#### Algemeen:

Wat is uw functie. Wat doet u op het gebied van voorbereidingen op rampen en /crises?  
Houdt u zich ook bezig met het oefen en trainingsbeleid? Van wie?

#### Opleiding:

1. Welke opleidingsmodule hebben de OvD's gevolgd?

#### Oefenen:

2. Hoe vaak zijn er ramp- en crisisoefeningen en voor wie?
3. Hoe vaak oefent een OvD gemiddeld?
4. In welk verband wordt er geoefend?
5. Zijn er rampenoefeningen geweest waarbij een scenario 'onbeheersbare natuurbranden' en het proces O&E aan de orde kwamen? Hoe uitgebreid?
7. Krijgen de OvD's ook trainingen, zo ja hoe vaak? Waar bestaat dit uit?
8. Is hier het onderwerp ontruimen en evacueren bij bosbranden wel eens aan bod geweest?

#### Planvorming:

10. In hoeverre bent u op de hoogte in welke mate het risico op *onbeheersbare* natuurbranden op de Veluwe aanwezig is?
11. In welke vorm is er voorbereiding op dit scenario?
12. In hoeverre is het bekend welke gebieden het meeste risico lopen bij onbeheersbare natuurbranden en een O&E?
13. Wie is er verantwoordelijk voor het proces O&E? Wat versta je hier dan onder?
14. Waar is dit vastgelegd?
15. Is hier concrete (duidelijke) afstemming over met de betreffende partijen? Kortom weet de gemeente dit ook? En de sleutelfiguren dus OvD's?
16. Is er een (crisis)plan voor onbeheersbare natuurbranden?
17. Is er een 'deel' plan ontruimen en evacueren?
18. Ja -> In welke hoedanigheid /opzicht wordt dit deelplan gebruikt?

(wil niet zeggen dat er geen goede repressie mogelijk is... vandaar onderstaande vragen)

#### Kennis:

##### **Bereikbaarheid**

19. Zijn de (on) mogelijkheden van de fysieke bereikbaarheid van de campings op de Veluwe (risicogebieden) bekend/ in kaart gebracht? Zo ja wat is er met deze kennis gedaan?

20. Is er direct beschikking over gedetailleerd kaartmateriaal van de Veluwe?  
(bv bij brandweer -> weet je dat zeker? Is dit al eens gezamenlijk bekeken)  
Ook voor de Ovd's ter plaatse?

### **Waarschuwing**

21. Welke voorbereidingen zijn er getroffen met betrekking tot de te geven  
waarschuwingsboodschap/handelingsperspectief aan mensen in bedreigd gebied?
22. Hoe kunnen of zijn Ovd's (ter plaatse) ondersteund bij het formuleren van een effectieve  
waarschuwingsboodschap ?
23. Is er in de voorbereiding rekening gehouden met de waarschuwing aan specifieke  
doelgroepen?

### **Communicatiemiddelen**

24. Welke communicatiemiddelen zijn direct in te zetten om mensen op afstand en waarvan  
onbekend is waar zij zich precies bevinden, te kunnen waarschuwen?
25. Is de bereikbaarheid van het telefonienetwerk in het natuurgebied bekend? Kortom kun je de  
mensen überhaupt wel bereiken?

### **Verkeersmanagement**

26. In hoeverre is het bekend of er voldoende (begaanbare) uitvalswegen zijn rondom campings  
en recreatieterreinen?  
(doet de gemeente -> in hoeverre zijn daar contacten over en wordt hierin geadviseerd?)
27. In hoeverre is de wegecapaciteit hiervan bekend?
28. Waar kunnen de Ovd's materiaal voor routeaanduidingen vandaan halen?  
Zijn er waakvlamovereenkomsten?
29. Zijn de mogelijke verkeersstromen in kaart gebracht?

### **Zelfredzaamheid**

30. Weet u hoe recreanten beschouwd dienen te worden, als:  
Zelfredzaam, verminderd-zelfredzaam, niet zelfredzaam
31. Weet u wat de mate van zelfredzaamheid voor de uitvoering van het proces van O&E  
betekent? Is hier rekening mee gehouden in de voorbereiding?

### **Gedrag van mensen**

#### *\*Paniek*

32. Weet u welke factoren paniek veroorzaken?  
Hoe is hier in de voorbereiding rekening mee gehouden?

#### *\*Geen (directe) medewerking*

33. Zijn er afwegingen gemaakt over hoe om te gaan met evacués die geen (directe)  
medewerking aan de ontruiming&evacuatie verlenen?  
Is dit vastgelegd of gecommuniceerd met de Ovd's?

### *\*Burgerhulp*

34. Bent u bekend met het fenomeen 'burgerhulp'?
35. Weet u op welke manier burgerhulp kan bijdragen aan het proces van ontruimen en evacueren?
36. Op welke manier is hier rekening mee gehouden in de voorbereiding (dwz planvorming, oto)?

### **Informatiemanagement**

35. Is er sprake van informatieopbouw en actualisatie? Zo ja van wat voor een soort gegevens?
36. Zijn de bereikbaarheidsgegevens en capaciteit van objecten waar grote aantallen personen verblijven bekend en waar is dit vastgelegd?
37. Wat voor een informatievoorziening wordt gebruikt? (netcentrisch systeem waarin dynamische info kan worden opgeslagen?)
38. Is dit of een ander informatiesysteem (waarin tevens specifieke OvD info staat) ook ter plaatse voor de OvD beschikbaar?  
Zo ja, staat hier ook informatie m.b.t. het proces O&E in?

### **Besluitvorming**

39. Wie mag het besluit tot ontruimen en evacueren nemen?

### **Opschaling**

40. Wat zijn de mogelijkheden om extra capaciteit ter plaatse te krijgen?
41. Wat zijn de gemiddelde opkomsttijden van deze capaciteit?
42. Met wat voor een capaciteit moet je het het eerste uur doen?

### **Samenwerking**

42. Is er samenwerking op het gebied van onbeheersbare natuurbranden en het proces van O&E?
43. Met private partijen?
44. Afstemming met campinghouders over mogelijkheden en onmogelijkheden?

### **Afsluitend**

45. Heeft u nog aanvullingen of op/ aanmerkingen? Ben ik iets belangrijks vergeten?

## 8.4. Enquête

### Rapportage 'Ontruimen en evacueren bij onbeheersbare natuurbranden'.

Het totaal aantal teruggestuurde vragenlijsten is 22.

Tijdens deze enquête wordt er een aantal malen verwezen naar een scenario. Hieronder wordt dit scenario beschreven.

#### Het scenario




In een droge zomer ontstaat een felle bosbrand op de Veluwe. De bosbrand breidt zich snel uit en is onhoudbaar voor de brandweer. Dit betekent dat de brand, binnen een tijdsbestek van 1 tot 2 uur, een gebied bereikt waar een aantal campings in gelegen is. De totale capaciteit van deze campings is ongeveer 6000 recreanten.

Een ontruiming / evacuatie is noodzakelijk.

Er is één uitvalsweg aan de voorkant en één uitvalsweg aan de achterkant. Deze wegen moeten zowel door het evacuatieverkeer als door de hulpdiensten gebruikt worden.

Welke opleidingsmodule heeft u met betrekking tot uw functie als Officier van Dienst, gevolgd?

(Meerdere antwoorden mogelijk)

Leidinggeven in voorziene conflict- en crisissituatie	5	22.7 %	
Officier van Dienst-Politie	17	77.3 %	
Anders, nl:	8	36.4 %	
N	22	100 %	





Welke opleidingsmodule heeft u met betrekking tot uw functie als Officier van Dienst, gevolgd?

(Meerdere antwoorden mogelijk)




: Anders, nl:

module in LLO
LOM
OVD-B
Middle Management Politie
geen
Leergang Operationeel Management met OVD-module
geen
alleen theorie Ovd-P





Hoe vaak doet u als Ovd mee aan ramp- en crisisoefeningen?

Minder dan 1 x per jaar	8	36.4 %	
1 x per jaar	9	40.9 %	
2-5 x per jaar	1	4.5 %	
6-10 x per jaar	0	0 %	
Nooit	4	18.2 %	
N	22	100 %	

In welk verband was dit?











Multidisciplinair	15	83.3 %	
Monodisciplinair	1	5.6 %	
Beide	2	11.1 %	
N	18	81.8 %	

Heeft u wel eens een oefening gehad waarbij het proces "ontruimen & evacueren" aan de orde kwam?

Ja, heel uitgebreid	3	16.7 %	
Ja, normaal	7	38.9 %	
Ja, minimaal	4	22.2 %	
Nee	4	22.2 %	
N	18	81.8 %	

Welke van de onderstaande onderwerpen zijn tijdens **oefeningen** in relatie tot ramp- en crisisbestrijding wel eens aan de orde geweest?

(Meerdere antwoorden mogelijk.)





Bereikbaarheid (m.b.t. plaats incident)	14	77.8 %	
Waarschuwen (mensen in bedreigd gebied)	13	72.2 %	
Communicatiemiddelen (m.b.t. het bereiken van mensen waarvan onbekend is waar zij zich bevinden)	5	27.8 %	
Verkeersmanagement	15	83.3 %	
(mate van) Zelfredzaamheid	0	0 %	
Paniek	8	44.4 %	
Geen medewerking bij Ontruiming&Evacuatie	4	22.2 %	
Burgerhulp	3	16.7 %	
Informatiemanagement	8	44.4 %	
Besluitvorming	12	66.7 %	
Samenwerking (oa met private partijen)	14	77.8 %	
N	18	81.8 %	

Welke van de onderstaande onderwerpen zijn tijdens **themapaden** in relatie tot ramp- en crisisbestrijding wel eens aan de orde geweest?

(Meerdere antwoorden mogelijk.)

Bereikbaarheid (m.b.t. plaats van incident)	11	50 %	
Waarschuwen (mensen in bedreigd gebied)	13	59.1 %	
Communicatiemiddelen (m.b.t. het bereiken van mensen waarvan onbekend is waar zij zich bevinden)	8	36.4 %	
Verkeersmanagement	13	59.1 %	
Zelfredzaamheid	4	18.2 %	
Paniek	5	22.7 %	
Geen medewerking bij Ontruiming&Evacuatie	3	13.6 %	
Burgerhulp	4	18.2 %	
Informatiemanagement	11	50 %	
Besluitvorming	14	63.6 %	
Samenwerking (oa met private partijen)	14	63.6 %	
N	22	100 %	




Wie is er verantwoordelijk voor het proces "ontruimen & evacueren"?

Gemeente	6	27.3 %	
Politie	13	59.1 %	
Brandweer	2	9.1 %	
GHOR	0	0 %	
Anders, nl:	1	4.5 %	
N	22	100 %	

Wie is er verantwoordelijk voor het proces "ontruimen & evacueren"? Anders, nl:

gemeente en politie



Kent u het deelplan "ontruimen & evacueren"?

Ja	7	31.8 %	
Nee	14	63.6 %	
Bestaat niet	1	4.5 %	
N	22	100 %	



Heeft u door dit plan voldoende concrete informatie verkregen om handelend op te kunnen treden tijdens dit proces?

Ja	2	28.6 %	
Nee	3	42.9 %	
Onbekend	2	28.6 %	
N	7	31.8 %	

Heeft u in de **praktijk** al eens opgetreden als OVD tijdens een ramp- of crisissituatie?

Ja	11	50 %	
nee	11	50 %	
N	22	100 %	



Heeft u als OvD ook al eens opgetreden bij een ontruiming & evacuatie?

Ja, hoe vaak	2	18.2 %	
Nee	9	81.8 %	
N	11	50 %	

Heeft u als OvD ook al eens opgetreden bij een ontruiming & evacuatie?  
: Ja, hoe vaak





1
1 x

Had u toen het gevoel voldoende voorbereid en vaardig te zijn?

Ja	1	50 %	
Nee	1	50 %	
N	2	9.1 %	

Hoe hoog acht u het risico op *onbeheersbare* natuurbranden op de Veluwe waarbij op grote schaal ontruimd en geëvacueerd moet worden?

(Waarschijnlijkheid is de verwachting over het optreden van het risico in de komende vijf jaar)

Zeer onwaarschijnlijk	0	0 %	
Onwaarschijnlijk	1	4.5 %	
Mogelijk	4	18.2 %	
Waarschijnlijk	12	54.5 %	
Zeer waarschijnlijk	5	22.7 %	
N	22	100 %	

Weet u welke eigenschappen een onbeheersbare natuurbrand kenmerken?

Ja, noem deze eigenschappen:	7	31.8 %	
Nee	15	68.2 %	
N	22	100 %	

Weet u welke eigenschappen een onbeheersbare natuurbrand kenmerken?

: Ja, noem deze eigenschappen:

onbeheersbaarheid, grootschalig en meerdaags, veel impact op de omgeving ('t Harde en Uddel heb ik meegemaakt)

paniek

omvang en snelheid




snelheid, vuurstormen, rookvergiftigingen enz enz

onvoldoende tijd tot handelen





droogte, harde wind, groot gebied

grote snelheid vuurfront, praktisch niet te blussen i.v.m. bodem




Hoe beoordeelt u uw plaatselijke bekendheid op de Veluwe?

Uitstekend	0	0 %	
Goed	5	22.7 %	
Redelijk	11	50 %	
Slecht	6	27.3 %	
Geen plaatselijke bekendheid	0	0 %	
N	22	100 %	

In hoeverre bent u op de hoogte van de fysieke bereikbaarheid van campings of andere complexen (waar een groot aantal personen verblijft) op de Veluwe?




Uitstekend	0	0 %	
Goed	1	4.5 %	
Redelijk	5	22.7 %	
Slecht	11	50 %	
Niet	5	22.7 %	
N	22	100 %	

Heeft u als OvD direct beschikking over gedetailleerd kaartmateriaal van de Veluwe?

Ja	2	9.1 %	
Nee	19	86.4 %	
Onbekend	1	4.5 %	
N	22	100 %	



Hoe hoog schat u het belang in van een waarschuwingsboodschap (aan mensen in het bedreigde gebied) voorafgaand aan een ontruiming & evacuatie?

Heel hoog	8	36.4 %	
Hoog	13	59.1 %	
Niet bijzonder	1	4.5 %	
Laag	0	0 %	
Heel laag	0	0 %	
N	22	100 %	

Weet u waarmee u rekening moet houden bij het formuleren van een effectieve waarschuwingsboodschap ten behoeven van een ontruiming & evacuatie zoals in het scenario?

Ja, waarmee:	8	36.4 %	
Nee	14	63.6 %	
N	22	100 %	

Weet u waarmee u rekening moet houden bij het formuleren van een effectieve waarschuwingsboodschap ten behoeven van een ontruiming & evacuatie zoals in het scenario?: Ja, waarmee:

voorkom paniek, korte duidelijk berichtgeving.  
 voorkomen van paniek en verkeercirculatie bron en effectgebied.  
 geen paniek; duidelijkheid waarheen wel / niet  
 ernst vh feit (spoed), gevaarstelling, kalmte, uitvalsweg, waarheen, melden  
 duidelijk aangeven wat de afvoerroute is, spullen laten staan, aangeven dat de spullen  
 bewaakt zullen worden, aangeven van de gevaren van het niet nakomen van de afspraken  
 zorgen dat er geen paniek ontstaat door de boodschap/ het bericht  
 voorkomen van paniek, kernachtige boodschap  
 route om weg te komen, tijdsbestek, waardevolle zaken meenemen, plaats waar men terecht  
 kan,

Op de Veluwe zijn, voornamelijk in de zomermaanden, veel mensen aan het recreëren, wandelen of fietsen. Bij een ontruiming & evacuatie is het onbekend om hoeveel personen het gaat en waar zij zich precies bevinden.





Weet u welke communicatiemiddelen tot uw beschikking staan om deze mensen te kunnen waarschuwen?

Ja, noem deze communicatiemiddelen:	16	72.7 %	
Nee	6	27.3 %	
N	22	100 %	






: Ja, noem deze communicatiemiddelen:

vele social media middelen maar of ze nog kunnen functioneren?  
 radio, tv, social media, burgernet  
 burgernet/gebieds sms/helicopter met spraak. Nieuwsberichten, calamiteiten zender Omroep Gelderland.  
 via afdeling communicatie  
 geluidapp. sms tv radio comm. omroepinstall. camping  
 sms alert; twitter; radio en tv Gelderland (rampenzender)  
 burgetnet, omroep, radio, sirene's  
 radio, pers, twitter, sms-alert, megafoon,  
 burgernet, bikers, politiemotoren, helis, sirenes enz. enz.  
 sms  
 radio/ tv/ internet/ omroepen/ rampalarm/ sms alert  
 burger net, geluidswagens  
 radio, omroepen met geluidswagen, lokale radio/TV,  
 sms, burgernet, WAS  
 burgernet, internet, twitter, telefoon, megafoon, vliegtuigje met spandoek  
 radio/ TV , SMS, twitter, megafoon, BB-sirene




Hoe beoordeelt u uw kennis op het gebied van risico 's en knelpunten van verkeersstromen, die zich voor kunnen doen bij een scenario zoals omschreven?

Uitstekend	0	0 %	
Goed	3	13.6 %	
Redelijk	8	36.4 %	
Voor verbetering vatbaar	6	27.3 %	
Ontoereikend	5	22.7 %	
N	22	100 %	

In hoeverre voelt u zich toegerust (in kennis, training en /of ervaring) om onder tijdsdruk een adequate verkeerscirculatie tot stand te brengen bij een ontruiming & evacuatie?




Uitstekend	1	4.5 %	
Goed	4	18.2 %	
Redelijk	6	27.3 %	
Voor verbetering vatbaar	7	31.8 %	
Ontoereikend	4	18.2 %	
N	22	100 %	

Bent u van mening dat alle uitvalswegen en begaanbare paden rond het ontruiming- en evacuatiegebied bewaakt zouden moeten worden door een bemande verkeerspost?




Ja	18	81.8 %	
Nee	3	13.6 %	
Onbekend	1	4.5 %	
N	22	100 %	

Kruis aan van welke begrippen u de betekenis kent?



(Meerdere antwoorden mogelijk)

Zelfredzaam	22	100 %	
Verminderd zelfredzaam	13	59.1 %	
Niet zelfredzaam	13	59.1 %	
N	22	100 %	

Hoe zou u recreanten tijdens een ontruiming & evacuatie beschouwen?

Zelfredzaam	4	18.2 %	
Verminderd zelfredzaam	15	68.2 %	
Niet zelfredzaam	3	13.6 %	
N	22	100 %	


Weet u wat 'verminderd zelfredzaamheid' betekent voor de **uitvoering** van een ontruiming & evacuatie zoals in het scenario?

Ja, dit betekent:	12	54.5 %	
Nee	10	45.5 %	
N	22	100 %	



Ja, dit betekent:

inzet van grote capaciteit om de stroom op gang te helpen en te houden in de gewenste rijrichting  
dat er duidelijke STURING moet zijn bij de evacuatie  
**zijn wel zelfredzaam, maar hebben niet alle benodigde info en middelen**  
men hulp nodig heeft om weg te komen  
**kinderen, gehandicapten, ouderen**  
bv, beperkte lokale bekendheid kan zorgen voor chaos/paniek  
duidelijkheid verschaffen  
hulp van overheid  
dat men niet zelfstandig kan evacueren  
Hulp door diensten kan noodzakelijk zijn  
ondersteuning, duidelijke instructie, controle op naleving  
**Hulp aanbieden qua vervoer**

Denkt u dat de mogelijkheid van paniek bij een ontruiming & evacuatie aanwezig is?

Ja	22	100 %	
Nee	0	0 %	
N	22	100 %	

Weet u welke factoren paniek veroorzaken?

Ja, kun je deze benoemen:	16	72.7 %	
Nee	6	27.3 %	
N	22	100 %	

Ja, kun je deze benoemen:

stress bij mensen, niet meer logisch denken en wellicht alleen aan zichzelf denken, gedesoriënteerd raken, verbranden van de ademhalingswegen door rook, verstikking door rook....

angst

naderend gevaar; immobiliteit; incompleetheid gezin

angst, stress, onzekerheid, onduidelijkheid

familieleden kwijt, lokale onbekendheid, zien van trauma's

onbekendheid, gevoel an niet weg kunnen, angst voor het ergste enz

verlies van leven, verlies van private eigendommen

groot vuur/ veel rook/ veel mensen opeen/ anderen die in paniek zijn/ politie etc die niet weten wat er exact aan de hand is etcc etc

slechte/gebreekige communicatie, niet weten van uitvalswegen/noodwegen. Veel sirenes, veel rook waardoor zicht slecht is. Niet kunnen bereiken of vinden van familieleden. Achter moeten laten van persoonlijke eigendommen.

nee

angst, onzekerheid, stress, onduidelijkheid, onbekendheid, onwetendheid





onbekend zijn met omgeving, niet weten waar familieleden zijn, niet weten waar je heen moet, gewond raken, etc.

doodsangst, angst voor anderen (familie) die bij de ramp zijn betrokken

chaos, niet acteren op bevelen, tegen de instructie inwerken, verkeergevaarlijk gedrag





chaos, info-tekort, rook-ontwikkeling

In hoeverre voelt u zich toegerust (in kennis, training en/of ervaring) om maatregelen te nemen ter voorkoming van paniek?




Uitstekend	0	0 %	
Goed	1	4.5 %	
Redelijk	10	45.5 %	
Voor verbetering vatbaar	8	36.4 %	
Ontoereikend	3	13.6 %	
N	22	100 %	

In hoeverre voelt u zich toegerust (in kennis, training en/of ervaring) om te anticiperen op het moment dat evacués geen (directe) medewerking verlenen aan de ontruiming&evacuatie?




(ga uit van het scenario)

Uitstekend	0	0 %	
Goed	4	18.2 %	
Redelijk	10	45.5 %	
Voor verbetering vatbaar	5	22.7 %	
Ontoereikend	3	13.6 %	
N	22	100 %	




Bent u bekend met het fenomeen 'burgerhulp'?

Ja	7	31.8 %	
Nee	8	36.4 %	
Niet volledig	7	31.8 %	
N	22	100 %	


In hoeverre voelt u zich toegerust (in kennis, training en/of ervaring) om te anticiperen op burgerhulp zodat dit bijdraagt aan het proces van ontruimen & evacueren?

Uitstekend	0	0 %	
Goed	0	0 %	
Redelijk	10	45.5 %	
Voor verbetering vatbaar	7	31.8 %	
Ontoereikend	5	22.7 %	
N	22	100 %	





Beschikt u ter plaatse van een incident over een informatiesysteem dat direct toegang geeft tot geactualiseerde databases met 'OvD' informatie?

Ja	1	4.5 %	
Nee	19	86.4 %	
Onbekend	2	9.1 %	
N	22	100 %	






Is dit informatiesysteem voorzien van specifieke informatie met betrekking tot het proces "ontruimen & evacueren"?

Ja	0	0 %	
Nee	1	100 %	
Onbekend	0	0 %	
N	1	4.5 %	





In hoeverre voelt u zich toegerust (in kennis, training en/of ervaring) om bij genoemd scenario informatie te beoordelen, waarderen en te rangschikken?

Uitstekend	0	0 %	
Goed	2	9.1 %	
Redelijk	10	45.5 %	
Voor verbetering vatbaar	8	36.4 %	
Ontoereikend	2	9.1 %	
N	22	100 %	



In hoeverre voelt u zich toegerust (in kennis, training en/of ervaring) om in zulke extreme situaties (zoals in het scenario) tot de juiste besluiten te komen?

Uitstekend	1	4.5 %	
Goed	3	13.6 %	
Redelijk	10	45.5 %	
Voor verbetering vatbaar	7	31.8 %	
Ontoereikend	1	4.5 %	
N	22	100 %	

In welke mate voelt u zich voorbereid om **het besluit** tot ontruimen & evacueren te nemen?

Uitstekend	0	0 %	
Goed	5	22.7 %	
Redelijk	10	45.5 %	
Voor verbetering vatbaar	5	22.7 %	
Ontoereikend	2	9.1 %	
N	22	100 %	

Bent u op de hoogte van de mogelijkheden waarmee u extra capaciteit in kan schakelen bij het ontruimen & evacueren




Ja, noem deze mogelijkheden:	19	86.4 %	
Nee	3	13.6 %	
N	22	100 %	

Ja, noem deze mogelijkheden:



opschalen mn grip niveau  
 inzet ME, leger,  
 ME, Bijstand KMAR, Heli/KLPD paarden, BB, leger.  
 opschalen/GRIP  
 grip 2 situatie, mogelijk sgbo, inschakelen alle capaciteit die nodig is.  
 grip en/of sgbo  
 opschalen (GRIP) SGBO  
 bv leger, rode kruis, kerken, maatschappelijke dienstverlening etc  
 via gemeente , grip en eventueel naar een SGBO  
 boa's, vrijwillige politie  
 leger, marechaussee  
 gemeente/ provincie/ burgers/ leger  
 via evt. SGBO structuur een beroep doen op ME, LM, KMAR etc  
 gemeente/brandweer  
 burgerhulp, ME, militairen, KMAR, brandweer, politie  
 SGBO, gemeente of provincie, (afhankelijk van gripsituatie), defensie etc.  
 crisipartners (pol,ghor,gem, brw, defensie) maar ook burgers  
 korpspiket, sgbo, me, rmk, landmacht,gemeenten  
 ME inschakelen

Een onbeheersbare natuurbrand en de capaciteit van mensen en middelen voor een ontruiming & evacuatie zijn twee grootheden die zich direct tot elkaar verhouden.

Weet u wat dit betekent voor het **moment** van opschaling in mankracht?

Ja	10	45.5 %	
Nee	2	9.1 %	
Niet volledig	10	45.5 %	
N	22	100 %	

Bent u op de hoogte van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van de Politie, Brandweer, Gemeente en GHOR?

Ja	16	72.7 %	
Nee	0	0 %	
Niet volledig	6	27.3 %	
N	22	100 %	



Wat is de taak van de gemeente in een dergelijk scenario als er ontruimd en geëvacueerd moet worden?



zorgen voor 'noodopvang' en registreren van evacuees  
 Onderkomen voor burgers regelen  
 Taak van de gemeente is : afzetten en afschermen van het rampgebied. Zorgen voor bebording e.d. tbv omleidingroutes, alsmede het opvangen en registreren van slachtoffers.  
 opvang en registratie  
 communiceren naar burger, regie en verantwoordelijk op/voor opvang plek, zorgdragen voor nazorg

zorgen voor opvangruimte  
 registratie; opvang; communicatie  
 Bepalen welke mensen er geëvacueerd moet worden. Leiding aan de gehele operatie.  
 Voorlichting. Inzet personeel. Bepalen welke wijze evacuatie, middelen etc.  
 Verkeerscirculatieplan etc etc  
 Communicatie en onderdak verlenen  
 Heeft in feite de verantwoordelijkheid, afzetten en registreren  
 evacueren, opvang van betreffende mensen  
 Registreren  
 xx  
 Regelen van een opvang locatie, informeren van mensen via media etc. Hulpnummers  
 ?

Opvang regelen. Communicatie naar bevolking  
 Registratie is voor politie  
 Opvang en registreren  
 opvang slachtoffers, afsluiten wegen d..m.v. hekken  
 vervoer en bieden van locatie  
 Opvang, registratie en doorverwijzing.

Zorgen voor een lokatie waar geëvacueerden kunnen worden opgevangen;  
 Leveren van plattegronden en evt. evacuatieplannen.  
 Regiefunctie over het totale rampgebied met behulp van de diverse diensten.  
 Zij moeten opvanglocaties en vervoer regelen (of dat eigenlijk al gedaan hebben (raamcontracten)). Daarnaast registratie van betrokken personen. Alles met *ondersteuning* van politie.





Weet u welke private partijen ingeschakeld kunnen worden ten behoeve van het ontruimen & evacueren?

Ja, noem deze:	10	45.5 %	
Nee	12	54.5 %	
N	22	100 %	

Ja, noem deze:

Energiebedrijven, pro-rail, telecombedrijven en de calamiteitenzender Omroep Gelderland.  
rode kruis  
horeca; transport; opvanglocaties  
rode kruis, BHV-ers  
verenigingen, buurthuizen, sporthallen, busbedrijven enz. enz  
taxibedrijven, busmaatschappijen  
BHV-ers, opvangplaatsen,  
private vervoerders, volontairs en als de burgemeester het wil een ieder..  
beveiligingsbedrijven, afsleepbedrijven ed.  
Campingmanagement, boswachterij, vervoersmaatschappijen , hotels enz.

In welke mate voelt u zich over het geheel genomen voorbereid om een ontruiming & evacuatie (zoals in het scenario beschreven) aan te sturen als verantwoordelijke Officier van Dienst?

Uitstekend	0	0 %	
Goed	3	13.6 %	
Redelijk	11	50 %	
Voor verbetering vatbaar	5	22.7 %	
Ontoereikend	3	13.6 %	
N	22	100 %	

Op het gebied van welke onderwerpen heeft u behoefte aan meer kennis en training om hier adequater op te kunnen anticiperen?

(Meerdere antwoorden mogelijk.)



Heeft u nog vragen, opmerking en/ of aanvullingen?

neen

Een **goed en printbaar** overzicht van de 7 Politieprocessen op INTRANET zou heel handig zijn.

Ik ga binnenkort naar de Ovd cursus. Ik verwacht daar een heel goede aanvullende opleiding maar de werkelijkheid zal altijd weer spannend zijn.

Er wordt m.i. veel te weinig getraind. Als er al een oefening is zetten we studenten en vrijwilligers voor in.

Een natuurbrand kan een enorme ramp betekenen. We hebben als politie geen (uitz. milieuteam) 4 x 4 voertuigen. Wat mij betreft had dat bij de nieuwe Ovd auto's meegenomen moeten worden.

In de Ovd cursus wordt hier aandacht aan besteedt, maar naar mijn gevoel strookt dat op geen enkele wijze met de werkelijkheid.

Vragen over of ik in staat ben een verkeerscirculatieplan etc kan maken zijn mi verkeerd. deze taken zet ik weg bij een verantwoordelijke, zoals veel meer taken.

Heb niet alle vragen ingevuld met voorbeelden etc. Dit vind ik erg schools overkomen. natuurlijk worden al dit soort zaken behandelt in de opleiding OVD

Jaarlijks wordt wel een bijeenkomst OVD georganiseerd en worden we op de hoogte gebracht van de laatste ontwikkelingen, maar een simulatietraining cq rampoefening heb ik al een tijdje niet meer gehad.

nvt

Alhoewel Ontruimen een proces is van de politie heeft de gemeente een taak tot opvang en registreren en heeft de burgemeester er ook nog iets over te vertellen. De OVD zal operationeel het proces aansturen, vaak in samenwerking met brandweer.

Ik vind het jammer dat ik slechts een sumiere OVD-opleiding heb gehad en geen HOVD-P-opleiding. Bij een scenario als omschreven zal ik zeker hulp inroepen van een HOVD-P om de instanties in te schakelen die nodig zijn.

Daar ik geen opleiding heb gevolgt voor het zijn van OVD was dit een lastig invulbare enquete.

Probleem wordt echt onderschat. Kans x impact is echter hoog en moet opgepakt worden!!!

Of niet en dan accepteren dat er zaken echt fout gaan.

# Onbeheersbare natuurbranden op de Veluwe

Expertmeeting

## Agenda

- ▣ Voorstelronde
- ▣ Inleiding
- ▣ Doelstelling
- ▣ Kritische factoren
- ▣ Afsluiting

## Inleiding

### ▣ **Afstudeeronderzoek:**

- In hoeverre is de politie voorbereid op ontruimen&evacuëren bij onbeheersbare natuurbranden?
- ▣ Welke kritische factoren zijn er te benoemen voor het proces ontruimen&evacuëren bij onbeheersbare natuurbranden?
- ▣ In hoeverre zijn de kritische factoren meegenomen in de operationele voorbereiding?
- ▣ Hoe kunnen de kritische factoren positief beïnvloed worden?

## Doelstelling

- ▣ Hoe kunnen de kritische factoren positief worden beïnvloed?

De kritische factoren met elkaar beschouwen en gezamenlijk, vanuit eigen expertise en kennis, te komen tot een aantal mogelijkheden om deze positief te beïnvloeden.

1. Zuiver kijken naar de mogelijkheden van de eigen organisatie.
2. Meekijken naar de mogelijkheden van de andere organisaties.
3. Kijken wat je voor en met elkaar kan betekenen.

## Kritische factoren

- Bereikbaarheid (van te waarschuwen personen)
- Waarschuwing + handelingsperspectief
- Communicatiemiddelen (t.b.v. waarschuwen op afstand)
- Verkeersmanagement
- Mate van zelfredzaamheid
- Gedrag van burgers
  - > Paniek
  - > Geen (directe) medewerking
  - > Burgerhulp
- Informatiemanagement
- Besluitvorming
- Opschaling
- Samenwerking (met oa private partijen)

## Afsluitend

Bedankt voor jullie aandacht en actieve deelname.  
Zijn er nog vragen en/of opmerkingen?

## **Verlag expertbijeenkomst maandag 09 mei 2011 van 09.00 tot 12.00 uur.**

### Deelnemers:

- Edwin Goos. Inspecteur, afdeling Conflict- en Crisisbeheersing Politie.
- Frans Remmers. Evacuatiecoördinator Politie.
- Hans Tornij. Evacuatiecoördinator en Regionaal Verkeerscoördinator Politie.
- Alette Getz-Smeenk. Strategisch beleidsadviseur Risicobeheersing VNOG en adviseur bij Landelijk project Interbestuurlijke samenwerking natuurbranden.
- André Meilink. Vakspecialist 'Vakbekwaam Worden en Blijven' en OSC42 van het FBO43 team. Brandweer VNOG.
- Peter Aalders. Hoofdofficier van Dienst en OSC van het FBO team. Brandweer VNOG.
- Maaïke Boomkamp. Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Apeldoorn.
- Ger Verwoerd. Terreinbeheerder Gelders Landschap
- Danny Pearl. Eigenaar bungalowpark (verhinderd).
- Joyce Steunenbergh, notulist.

### Agenda:

Allereerst wordt iedereen welkom geheten. Vervolgens wordt de agenda met de deelnemers doorgenomen:

- Voorstelronde
- Inleiding
- Doelstelling
- Kritische factoren
- Afsluiting

### Voorstelronde en inleiding:

Voorzitter en organisator Marijn Hageman stelt zichzelf voor. Vervolgens wordt er een ronde gemaakt waarbij iedereen zichzelf voorstelt en vertelt vanuit welke hoedanigheid men aan tafel zit. Hierna wordt door Marijn tijdens de inleiding de reden van de expertmeeting en de achtergrond van haar afstudeeronderzoek uitgelegd.

### Doelstelling:

De doelstelling van deze ochtend wordt als volgt uit de doeken gedaan:

De kritische factoren met elkaar beschouwen en gezamenlijk, vanuit eigen expertise en kennis, te komen tot een aantal mogelijkheden om deze positief te beïnvloeden.

Dit vanuit drie perspectieven:

1. Zuiver kijken naar de mogelijkheden van de eigen organisatie.
2. Meekijken naar de mogelijkheden van de andere organisaties.
3. Kijken wat je voor en met elkaar kan betekenen.

### Kritische factoren:

De kritische factoren die geïdentificeerd zijn in het literatuuronderzoek werden benoemd en besproken.

- Bereikbaarheid van te waarschuwen personen (zowel op afstand als fysiek)
- Waarschuwing + handelingsperspectief
- Communicatiemiddelen (tbv waarschuwen op afstand)

---

<sup>42</sup> On scene commander.

<sup>43</sup> Fire Bucket Operations.



- Verkeersmanagement
- Mate van zelfredzaamheid
- Gedrag van burgers:
  - >paniek
  - >geen (directe)medewerking
  - >burgerhulp
- Informatiemanagement
- Besluitvorming
- Opschaling
- Samenwerking (met oa private partijen)

Door enkele deelnemers werden onderstaande onderwerpen expliciet aangehaald met de vraag of deze in de lijst geïdentificeerde kritische factoren opgenomen zijn:

- Verschillende tegengestelde verkeersstromen die op gang komen?  
Antwoord> is bij verkeersmanagement benoemd.
- Media-aandacht?  
Antwoord> onder informatiemanagement (dynamische informatie).
- Kennis van terrein?  
Antwoord> is onder zowel bereikbaarheid en verkeersmanagement weggeschreven:  
de (on)mogelijkheden voor fysieke bereikbaarheid van campings en vooraf inventariseren of er genoeg beschikbare en begaanbare uitvalswegen zijn.

Verder werden er geen nieuwe kritische factoren aangedragen of gemist.

#### Benoemen van 2 belangrijkste kritische factoren:

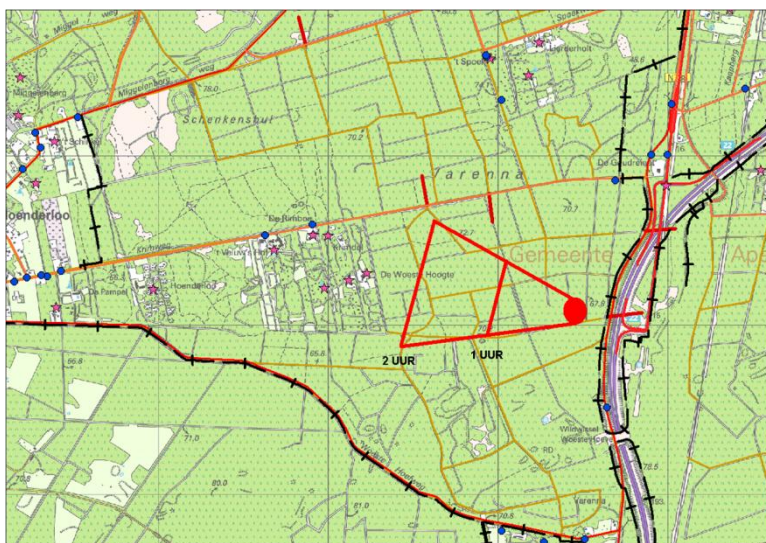
Vanwege beperkte tijd is iedere deelnemer gevraagd om de twee voor hen belangrijkste kritische factoren te benoemen.

Iedere kritische factor kreeg ten minste één stem.

Verkeersmanagement werd het meeste genoemd, vooral in samenhang met de mate van zelfredzaamheid. Deze werd dan ook als eerste besproken.

#### Discussie/ groepsgeprek:

Om het scenario meer tot de verbeelding te laten bespreken is als voorbeeld een afbeelding van de Krimweg in Hoenderloo te tonen. Op deze afbeelding is tevens het tijdsverloop van de brand te zien.



Er is een vrije discussie ontstaan over het aspect verkeersmanagement, echter al snel werd deze discussie uitgebreid tot veel aspecten die in het scenario aan de orde komen.

Onderstaande werd besproken:

Bij verkeerscirculatie spreek je van aanvoerroutes, afvoerroutes en calamiteitenroutes. Deze moeten inzichtelijk zijn om met de verschillende verkeersstromen om te kunnen gaan.

In 2006 zijn er door de brandweer risicokaarten gemaakt zijn. Hier staan in principes de aanvoerroutes op. Deze zijn echter nooit geactualiseerd. Deze kaarten zijn beschikbaar via het netcentrische informatiesysteem, CCS-M, dit systeem zit in de CoPI bak en bij iedere OvD-B/ HOvD-B in de auto.

De politie is nu bezig om te kijken naar de mogelijkheden voor dit systeem in de OvD-P auto's. Vermoedelijk gaat dit gebeuren. Dit vind voornamelijk de brandweer een goede zaak.

Om hier vervolgens wel optimaal gebruik van te kunnen maken moeten de aanvoer-, afvoer- en calamiteitenroutes inzichtelijk gemaakt worden.

De terreinbeheerder geeft aan dat er in de natuur van vroeger uit redelijke veel brede wegen zijn, deze gaan echter vaak over in smalle zandpaden waardoor fuiken ontstaan. Dit zou veel problemen opleveren. Deze fuiken zijn belangrijk om vooraf in beeld te hebben. Terreinbeheerders hebben veel aandacht voor het onderhouden van de hoofdwegen in bosgebieden.

Het is vrijwel zeker onmogelijk om 6000 personen met auto's de campings over de beschikbare wegenstructuur te laten verlaten. Er moet nagedacht worden over het feit of je men wel met auto's laat vertrekken.

Zo wordt als idee aangedragen dat mensen gemiddeld met een snelheid van 5 a 7 km per uur lopen,. Op basis van dit gegeven zou de keuze gemaakt kunnen worden om iedereen lopend van de camping te laten vertrekken. Op die manier is het risico op vastlopend verkeer en opstoppingen minimaal. Een kanttekening die hierbij geplaatst wordt is dat dit vermoedelijk meer weerstand opwekt. Mensen laten niet graag hun persoonlijke spullen (auto, caravan en dergelijke) achter.

Een discussie die ook aan de orde kwam is dat er eigenlijk onderscheid gemaakt moet worden tussen redden/ ontruimen en evacueren. In terminologie moet je bij redden pakken wat je pakken kan en iedereen zo snel mogelijk via de kortste weg eruit. Bij ontruimen is iets meer tijd maar mag niks meegenomen worden en bij evacuatie gaat het meer volgens geregelde processen en over een langere termijn.

Bij een onbeheersbare natuurbrand waarbij sprake is van een tijdsperiode van 1 a 2 uur is het nog maar de vraag of dit redden of ontruimen is. De mogelijkheden voor een reddingsplan in combinatie met de zelfredzaamheid zouden afgetast moeten worden. Ook kwam aan de orde dat de politie van mening was dat de brandweer verantwoordelijk is voor het redden van mensen en dat in deze gevallen de brandweer misschien moet kiezen om mensen te redden in plaats van de brand te bestrijden. De brandweer verduidelijkte dat de taak 'mensen redden' te maken heeft met de mensen die zich direct in en om de brand bevinden. Daarnaast bleek ook dat het absoluut geen optie is om de brandbestrijding met minder of helemaal niet te bestrijden. De brand zet zich dan alleen maar voort waardoor uiteindelijk alleen maar steeds meer mensen en dorpen bedreigd zullen worden.

Besluitvorming wordt ook genoemd als een zeer belangrijk aspect in dit verhaal. De eerste 15 minuten moet deze besluitvorming effectief plaatsvinden waarbij zo snel mogelijk een afweging wordt gemaakt om te ontruimen/evacueren. Brandweer kan zeer snel bepalen of een brand onbeheersbaar is.

Politie draagt aan dat de meldkamer deze inschatting zou kunnen maken. Brandweer is van mening dat dit niet mogelijk is. Beeldvorming ter plaatse is heel belangrijk.

Waarschuwingsboodschap + handelingsperspectief is ontzettend belangrijk. Mensen hebben meer nodig dan alleen zichtbare rookontwikkeling om over te gaan tot ontruimen en evacueren dit blijkt uit de pilot zelfredzaamheid. Risicocommunicatie vindt al plaats, o.a. 'de natuurlijke boodschap'.

Op campings is gekeken naar mogelijkheden om hoofdroutes te markeren door bijv. met verschillende kleuren/ vlaggetjes/ bordjes, zodat deze als verschillende ontvluchtingroutes kunnen dienen.

Er zou in de voorbereiding meer nagedacht moeten worden over crisiscommunicatie waarbij dit naadloos aansluit op de al aanwezige risicocommunicatie.

In het kader van opschaling en begeleiding kan het Groene netwerk geactiveerd worden via de portofoons. Zij gebruiken ook C2000 portofoons. Ook kunnen zij gewaarschuwd worden door de semafoon waarvan het nummer (in het kader van de valwild-regeling) bij de meldkamer bekend is. De terreinbeheersers zijn vaak in het gebied aanwezig en plaatselijk zeer goed bekend. Zij kunnen ondersteunen bij de brandweerprocessen (begeleiding en kennis natuurgebied) maar ook bij het waarschuwen en alarmeren van recreanten in het natuurgebied.

Als het gaat om bereikbaarheidsgegevens van campings, het wel of niet aanwezig hebben van een BHV organisatie en andere belangrijke informatie, wordt geopperd om een soort invulmatrixen voor camping en recreatieterrainen te ontwikkelen. Hier kunnen de belangrijkste gegevens omtrent ontruiming en alarmering opgenomen worden.

Daarnaast ontstaat een zelfde soort idee voor hulpverleners. Het ontwikkelen van algemene matrixen, waarin fasegewijs een overzicht staat van gebeurtenissen en verwachtingen. Dit kan gekoppeld aan de drie scenario's: redden, ontruimen en evacueren en aan een tijdslijn. Aan de tijdslijn zou ook weer de slagkracht van de verschillende hulpdiensten gekoppeld kunnen worden.

Ook zou onderscheid gemaakt kunnen worden in bron- en effectgebied.

Communicatie vormt eigenlijk een heel eigen onderdeel, dit zou apart opgenomen kunnen worden of als vast onderdeel meegenomen kunnen worden in de genoemde matrixen.

Weten dat en weten wat er geregeld is, is hierbij belangrijk.

Verantwoordelijkheid hoort ook thuis bij campingeigenaar. Keurmerken voor campings waarbij multidisciplinair geschouwd wordt is een optie, alles wat je binnenhaalt is winst. Vermoedelijk bestaat een dergelijk keurmerk al maar dit is niet geheel duidelijk.

Burgerhulp wordt gezien als een meerwaarde indien het bekwame burgerhulp is zoals loonwerkers en boeren. Onbekwaam burgerhulp zo veel mogelijk vermijden. Ook bij burgerhulp zou een scheiding aangebracht kunnen worden tussen bron- en effectgebied.

In een persbericht vragen om hulp van burgers wordt in dit geval absoluut niet gezien als een bruikbare optie. Burgerhulp moet gestructureerd verlopen en bewustwording bij hulpverleners is belangrijk.

Als het gaat om het samenwerken met private partijen, wordt aangehaald dat beveiligingsbedrijven snel veel geüniformeerde mensen die plaatselijk bekend zijn en verbindingsmiddelen hebben, kunnen inzetten. De gemeente zou dan degene zijn die voor deze kosten opdraait en is het hier niet zonder meer mee eens.

Er moeten duidelijke afspraken (oa over wie mag welke private bedrijven inhuren en voor wie zijn de kosten) in het kader van natuurbranden gemaakt zijn.

De gemeente zit niet in het CoPI. Op het moment van de ramp/ crisis zijn er geen hele korte lijntjes. In Groningen is dit bijvoorbeeld wel het geval en daar heeft de AOV'er mandaat om besluiten tot een bepaald bedrag te nemen.

Op zich is er genoeg expertise in eigen keuken zoals volontairs, vrijwillige politie etc.

De brandweer heeft onlangs nog oefeningen met dit scenario gehad. Zij geven aan dat het een meerwaarde zou hebben om een OvD-P hierbij aan te laten sluiten.

Het zou ook een goed idee zijn om dit scenario of kritische factoren van het proces o&e een keer te bespreken op een Ovd-themadag van de politie.

Als laatste wordt de meerwaarde gezien om een werkgroep te formeren om met dit onderwerp aan de slag te gaan. Zodat in de voorbereiding gezamenlijk de juiste dingen gedaan kunnen worden en de verantwoordelijkheden en taken met elkaar door te nemen en vast te leggen.

#### Afsluiting

Marijn sluit de expertisemeeting en dankt de deelnemers voor hun inbreng.

#### **Reflectie op expertmeeting**

Als voorzitter was het moeizaam om zowel goed te luisteren naar wat er gezegd werd (ideeën die aangedragen / ingebracht werden), als de bijeenkomst constructief te leiden.

Omdat dit wel enigszins te voorzien was is er een notulist bij aangeschoven.

Desondanks was het niet gemakkelijk om de deelnemers te laten focussen op één kritische factor. In een discussie als deze blijkt wel dat de meeste kritische factoren allemaal met elkaar te maken hebben en soms niet los van elkaar kunnen worden gezien. Ook voelde het niet goed om interessante discussies af te kappen en heel staccato verder te gaan.

Een voordeel van groepsdiscussies is dat zij op elkaar kunnen reageren, waardoor zij het onderwerp 'zelf beleven' en openhartiger antwoorden. In dit geval was dat ook aan de orde.

Het doel om in ieder geval voor twee factoren te benoemen hoe deze positief beïnvloed kunnen worden is niet concreet gelukt.

Het belangrijkste doel dat behaald is met deze expertmeeting is dat er meer bewustwording van de reikwijdte van het risico is ontstaan en dat er iets meer duidelijkheid ontstond over verwachtingen, taken, verantwoordelijkheden en (on)mogelijkheden van elkaar. De eerste stap naar een gezamenlijke voorbereiding op dit scenario is hiermee gezet!

## 8.6. Memorabele natuurbranden Nederland

- 1970 't Harde  
Een onbeheersbare natuurbrand op het Artillerie Schietkamp sloeg over de A28 heen, waardoor diverse woningen in vlammen opgingen.
- 1976 Arnhem  
Een verwoestende vlammenzee in het Roozendaalse Veld breidde zich razendsnel uit en sloeg over de A50, waardoor 400 hectare bos en heide in de as gelegd werden. Aan de uitbreiding kwam een einde doordat de wind draaide vlak voordat de brand een PVC-opslag zou hebben bereikt.
- 1995 Kootwijk  
Een groot gebied aan natuurwaarden bij Kootwijk ging verloren, nadat de vermoedelijk door een weggegooide peuk ontstane brand in zeer korte tijd met de wind mee over de A1 heen sloeg. Doordat de wind draaide bleef het recreatiepark Rabbit Hill in Kootwijk gespaard en liep de brand, die met enorme snelheid voortraasde, dood op het Cadwickerzand. Het feit dat de A1 noodzakelijkerwijs drie dagen gesloten moest blijven, leverde grote economische schade op.
- 2003 't Harde  
Een natuurbrand, waarschijnlijk als gevolg van een weggegooide peuk uit een auto, ontwikkelde zich binnen een kwartier tot een inferno, dat over acht spoorbanen heen sloeg. Door onverklaarbare omstandigheden liep het vuur dood en kon bedwongen worden op een zandbaan in het schietkamp. Door de gunstige windrichting en omgevingsfactoren, bleef de schade beperkt tot een stuk natuurgebied en economische schade door langdurige uitval van het spoor en de A28.

## **8.7. Aanbevelingen NIFV ten behoeve van burgerhulp**

(Groenewegen-ter Morsche & Oberijé, 2010, p. 123/124)

Onderstaande is letterlijk uit het onderzoek overgenomen:

Op basis van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan, die tevens als vuistregels kunnen worden gehanteerd bij de implementatie van zelfredzaamheid in beleid.

Aanbevelingen voor hulpverleners in de repressieve en nazorgfase zijn de volgende.

### **Aanbeveling 1: Laat burgers helpen**

Laat burgers helpen als dat veilig kan. Zij zijn van meerwaarde voor de hulpverlening. Neem geen werkzaamheden over als dat niet nodig is.

Geef burgers wel duidelijke instructies, geef burgers feedback en controleer regelmatig of de hulpverlening nog goed verloopt. Maak helpende burgers herkenbaar, bijvoorbeeld door het uitdelen van hesjes.

### **Aanbeveling 2: Vertrouw op de capaciteiten van burgers**

Laat burgers werkzaamheden uitvoeren die ze aankunnen en vertrouw op de door hen opgegeven achtergrond. Laat specialistisch opgeleide burgers complexe werkzaamheden uitvoeren, en anderen de algemene werkzaamheden.

### **Aanbeveling 3: Coördineer burgerhulp waar mogelijk**

Coördineer de burgerhulp ter plaatse. Neem burgerhulp als standaard agendapunt op in het CTPI, CoPlen ROT. Adresseer de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van helpende burgers. Stel eventueel een meldpunt in voor mensen die willen helpen.

### **Aanbeveling 4: Geef helpende burgers erkenning en waardering**

Zorg voor erkenning en waardering, zowel tijdens het incident als achteraf. Bedank betrokken burgers voor hun hulp.

### **Aanbeveling 5: Betrek burgers bij evaluatie en nazorg**

Betrek burgers bij evaluatie en nazorg. Hiervoor is het aan te bevelen zoveel mogelijk helpende burgers (vooraf of achteraf) te registreren. Vergeet niet de helpende burgers nazorg aan te bieden. Bied nazorg laagdrempelig en integraal aan. Hou er rekening mee dat nazorg een langdurig traject is en omarm burgerinitiatieven.

Verder zijn er nog drie aanbevelingen voor de preparatieve fase:

### **Aanbeveling 6: Stimuleer de zelfredzaamheid van burgers**

Vergroot het bewustzijn van de burgers in de mogelijkheden die zij hebben om te helpen bij een incident. Vergroot de kennis en vaardigheden van burgers, bijvoorbeeld door EHBO voor iedere burger te stimuleren of eventueel te verplichten, via het rijbewijs, scholen, bedrijven of verenigingen.

### **Aanbeveling 7: Neem burgerhulp op in opleidingen en oefeningen**

Zorg dat het omgaan met burgerhulp opgenomen wordt in de opleidingen van hulpverleners. Betrek burgers bij grote oefeningen. Neem burgerhulp procesmatig op in plannen, niet inhoudelijk omdat elke ramp anders is.

### **Aanbeveling 8: Maak afspraken over veiligheid en aansprakelijkheid**

Zorg dat hulpverleners weten waar ze burgers wel en niet voor mogen inzetten.

Zorg daarnaast voor eenduidigheid over de aansprakelijkheid van helpende burgers en hulpverleners die burgers laten helpen.

Bovengenoemde aanbevelingen kunnen gebruikt worden als uitgangspunten voor beleid. De verankering in beleid van de wijze waarop omgegaan wordt met burgerhulp is ons inziens een belangrijke stap naar het beter omgaan met de hulp van burgers bij rampen en incidenten. Uit dit onderzoek is gebleken, dat zowel bij burgers als bij hulpverleners de wil tot samenwerking aanwezig is. Door de hierboven genoemde aanbevelingen in lokaal beleid nader uit te werken kan ervoor gezorgd worden dat burgers en hulpverleners elkaar verder versterken bij de bestrijding van rampen en incidenten.

### **8.8. Het incidentscenario – beschrijving van gebeurtenissen en gevolgen** (VNOG, 2008)

Er staat een matig tot vrij krachtige noordoosten wind en de temperatuur is opgelopen naar 30 graden. In de laatste dagen van de periode van 15 dagen was het warmer dan 30°C. De droogte-index geeft al enkele weken een waarde van boven de 95 en dreigt verder te stijgen; dit betekent een zeer groot natuurbrandgevaar. De brandweerorganisaties VNOG en HGM gaan uit van een maximaal preparatieniveau vanaf een droogte-index van 75 of hoger.

Op een middag in de tweede helft van augustus om 13.30 uur ontvangt de meldkamer een melding van een caravanbrand op een camping op de Noord-Veluwe met 2 zwaargewonden. De camping ligt naast het spoor Amersfoort - Zwolle en de snelweg A 28 en grenst aan een andere camping. Beide campings hebben in het zomerse hoogseizoen ca. 750 gasten. De directe omgeving van de campings bestaat uit bos (80 % naaldhout).

Op basis van de eerste melding worden de eerste eenheden brandweer en ambulance gealarmeerd. De centralist besluit na 5 minuten op basis van het grote aantal '112 meldingen' extra brandweereenheden op te roepen. Al snel daarna vindt in fasen opschaling van de brandweerinzet plaats. Er is sprake van een grote brand op de camping die overgaat in een natuurbrand, die zich uitbreidt naar een camping in de buurt. De brand slaat vervolgens over het spoor en woedt in de strook naaldhout tussen spoor en A 28. Er is sprake van kroonvuur en de brandweer kan de natuurbrand hooguit bijsturen; de natuurbrand valt niet te stoppen.

*Anderhalf uur na de eerste melding van de brand wordt **GRIP 4** afgekondigd. Dit houdt in dat brandweer, politie, GHOR en gemeenten maximaal opschalen in hun staven ter plaatse en in de actiecentra. De operationele opschaling door de brandweerorganisaties van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (NOG en HGM is vanaf het eerste moment van melding om 13:30 uur al in volle gang conform interregionale afspraken.*

*GRIP 4 wordt afgekondigd, omdat de natuurbrand zich dusdanig snel uitbreidt dat de operationele leiding ter plaatse voorziet dat de capaciteit van de brandweer (VNOG en HGM) onvoldoende is om de natuurbrand te beheersen teneinde kwetsbare objecten buiten de vuurlinie te houden. Knelpunten zijn: beperkte bereikbaarheid, onvoldoende bluswater, onvoldoende materieel en personeel gezien de zwaartepunten, evacuatie.*

*Het besluit tot evacuatie zal al snel moeten worden genomen. Rekening houdend met een 'worst case scenario' - een draaiing van de wind naar oost-zuidoost met noodzaak tot ontruiming van nabij gelegen grote stedelijke kernen - gaat het om de evacuatie van in totaal zo'n 10.000 personen.*

*De hulpverleningsdiensten ter plaatsen leggen in de tussentijd de prioriteit bij de brandbestrijding en reddingswerkzaamheden op de twee campings en het beschermen van kwetsbare objecten, waarvan verwacht wordt dat die binnen korte / afzienbare tijd onder vuur komen te liggen. Zij hanteren daarbij de volgende indicatie voor de tijd/tempofactor bij natuurbrand:*

<b>Afstand van kwetsbaar object tot vuurfront</b>	<b>Ontruiming binnen x uur</b>
0 – 500 m	1
500 – 1.000 m	2
> 1.000 m	> 3 uur
<i>e.e.a. afhankelijk van de snelheid van het vuurfront en de evacuatiesnelheid</i>	

VNOG, Sector Risicobeheersing, september 2008

Het duurt niet lang of de brand neemt een omvang aan met een vuurfront van bijna 2 km en 2 flanken van 3 km (2 ½ uur na de melding). De natuurbrand blijkt voor de ter plaatse relatief onbekende eenheden moeilijk benaderbaar door het moeilijk toegankelijk terrein. Tevens is bluswatervoorziening een knelpunt en spelen veiligheidsaspecten bij het kroonvuur een grote rol. De begeleiding van de brandweervoertuigen vanuit de lucht door Ajax-vliegtuigen is niet eenvoudig. Ook beschikken niet alle operationele voertuigen over CCS-apparatuur om de verplaatsing middels digitale communicatie centraal te regisseren.

De brand is nog steeds niet onder controle en het is onduidelijk wanneer dit wel het geval zal zijn. De brand groeit nog steeds en heeft inmiddels een vuurfront van 3 km en flanken van 4 kilometer.

De paniek op de twee genoemde campings met elk ongeveer 750 gasten is groot, en er is chaos ontstaan bij de ontruiming. Mensen willen hun spullen niet achterlaten. Er is sprake van verkeersopstopping op toegangswegen die tevens als ontvluchtingweg dienen. Een aantal wegen is niet beschikbaar want nodig voor de circulatie van brandweervoertuigen die af en aan rijden voor de bluswatervoorziening en logistieke ondersteuning. Verkeer op snelweg en spoor zijn stilgelegd.

Het KNMI voorspelt inmiddels wel dat de kans op neerslag de komende 48 uur toeneemt tot 70% wegens een draaiende wind die dan uit het westen zal komen. Het is echter onduidelijk hoever de brand zich voor die tijd nog zal uitbreiden. Er dient met het ergste rekening gehouden te worden; dit is ook het uitgangspunt van de operationele hulpdiensten ter plaatse en daar brengt de weersvoorspelling geen verandering in.

NCC en LOCC zijn opgeschaald en informeren de bestuurlijke partijen en vormen het landelijke coördinatiecentrum voor de bestrijding van het incident. Ook andere veiligheidsregio's verlenen inmiddels bijstand, of bereiden zich daarop voor. De natuurbrand is inmiddels een 'hot item' in de media. Dit nodigt nog meer veel nieuwsgierige kijkers uit om naar het incidentgebied toe te gaan. Diverse hulpvaardige omstanders steken de handen uit de mouwen bij het bestrijden van de natuurbrand.

Een belangrijk zorgpunt vormen ook de vele wandelaars, fietser, ruiters en andere recreanten in het bos; in de bos- en heidegebieden kunnen zij zich moeilijk oriënteren en de kans op verdwalen is groot.



De rookontwikkeling is bovendien zodanig dat wordt besloten de gehele omgeving te evacueren. Het is vooral belangrijk dat verzorgingstehuizen in de omgeving tijdig worden geëvacueerd (verminderde zelfredzaamheid, kwetsbare gezondheid).

Ook dient een groot sport-, camping- en recreatiepark met ongeveer 4.000 personen worden geëvacueerd. In totaal worden naar schatting 10.000 mensen geëvacueerd van campings, uit verzorgingstehuizen en uit woonkernen.

Het NCC en het LOCC coördineren de bijstand vanuit andere regio's en zijn inmiddels begonnen met het aanvragen van internationale hulp. Internationale bijstand is echter moeilijk te verkrijgen doordat heel Europa te maken heeft met de droogte en hitte en daarom het benodigde materiaal zelf hard nodig heeft. Het evacueren en het voorkomen van het ontstaan van nieuwe brandhaarden hebben inmiddels prioriteit gekregen. In verband met defensie-inzet in Afghanistan is slechts 1 blushelikopter beschikbaar. Een defensiebivak op een militair terrein in de buurt ten behoeve van een laatste oefenweek van militairen voor uitzending naar Afghanistan wordt ter plaatse voor ondersteuning ingezet.

58 uur na het ontstaan van de brand valt de door het KNMI voorspelde regen. De brandstof voor de brand krijgt hierdoor een vochtigheid die er voor zorgt dat de brand zich niet veel verder uitbreidt. Door de regenval kan de brandweer binnen korte tijd het sein 'brandmeester' geven. Het nablussen van de brand kost echter nog zeker 7 dagen. Gedurende die tijd zijn spoor en snelweg grotendeels afgesloten voor verkeer.

### **Gevolgen**

De gevolgen van de brand worden gedurende het nablussen snel duidelijk:

- Een gebied van 750 – 1.000 hectare van grotendeels bos en heide is afgebrand
- De twee campings zijn in vlammen opgegaan en de evacuatie heeft niet tijdig kunnen plaatsvinden. Dat er doden en gewonden zijn gevallen is zeer waarschijnlijk. Op basis van bestaande literatuur is het lastig een inschatting van aantallen te maken.
- De evacuatie van het omliggende gebied in verband met de rookontwikkeling heeft tot grote chaos geleid met verstoringen van openbare orde en veiligheid tot gevolg.
- Vitale infrastructuur in het gebied, zoals een hoogspanningskabel, snel- en spoorweg, waterpompstation met bovengrondse zuurstoftank en waterleiding zijn beschadigd of afgesloten wegens de nabluswerkzaamheden en operationeel optreden.
- Nabijgelegen bedrijven en woningen hebben schade opgelopen, waaronder een voormalig kazernecomplex in gebruik als opleidingslocaties voor de bouw

Voor de waarschijnlijkheidsanalyse en impactbeoordeling in de volgende hoofdstukken is gebruik gemaakt van een overzichtskaart met topografische ondergrond waarop alleen de voortschrijding en uitbreiding van het vuurfront gedurende de eerste 3 ½ uur is aangegeven. Het geschetste scenario duurt langer dan dat. Voorts wordt op het kaartbeeld geeft alleen de verplaatsing van het vuurfront weergegeven, maar geeft geen informatie over hittestraaling voor de brand uit of de rookontwikkeling. In het buitenland wordt door diverse instituten aan de (door) ontwikkeling van (complexe) voorspellingsmodellen van natuurbrand. Die zijn echter niet zonder meer toepasbaar op de Nederlandse situatie.

De overzichtskaart is in deze eindversie van de tekst achterwege gelaten om redenen van anonimiteit.

Bij natuurbrandbestrijding hanteert de operationele leiding volgens protocol (VNOG, 2008) een aantal vuistregels (bijzonderheden): .

- Windsnelheid  $m/s \times 100 = m/h$ . Voorbeeld: als de wind 8 m/s is, dan zal de brand 800 meter per uur uitbreiden (als je er niets aan doet).
- Uitbreiding in hoek  $45^\circ$ . Dit is de hoek waarop een brand zich in theorie zal uitbreiden. Uiteraard moet dit wel worden gecontroleerd.
- 50 meter vuurfront per TS
- 4 voertuigen rijden is 1 spuiten
- Waterwinning is altijd een groot probleem.