

# Evaluatie asbestincident Roermond

Acute fase: 16-12-2014 tot 19-12-2014

Nazorgfase: 19-12-2014 tot 15-04-2015

Door: Evaluatiecommissie Asbestincident Roermond

Steven de Vreeze (VZ)

Hans Wink

Kees Kappetijn

Philip Stohr (ondersteuning)

Datum 12-06-2015

Versie: 1.0

Status: openbaar

# Managementsamenvatting & verantwoording

## Managementsamenvatting

Op dinsdagavond 16 december start in Roermond een grote brand in een opslagloods voor vaartuigen. De loods ligt nabij het hart en het station van de stad. In het gebouw is asbest verwerkt, dat door de brand vrijkomt. Door de intense hitte en weer- en windomstandigheden worden binnenstad en naastgelegen wijken met asbest besmet. Om een zo hoog mogelijk veiligheids- en gezondheidsniveau voor mensen in het gebied te kunnen handhaven, wordt een noodverordening ingesteld die ruim 3 dagen van kracht blijft. Bewegings- en transportstromen in het gebied liggen de eerste twee dagen goeddeels stil.

De brand is hevig maar kort en duurt, inclusief nablussen, enkele uren. De loods brandt af, belendingen blijven in stand, er zijn geen directe slachtoffers te betreuren. De asbest-dimensie geeft het incident echter een langdurig karakter. De acute fase speelt van dinsdagavond 21.45 tot vrijdagochtend 10:30 uur, het crisismanagement tijdens deze fase vindt plaats volgens kaders van het regionaal crisisplan van de Veiligheidsregio Limburg Noord. De nazorgfase speelt van vrijdagochtend 19 december tot 15 april, als de besmette gebieden schoon worden verklaard. De processen in deze fase worden aangestuurd door het gemeentebestuur van Roermond.

Management van het incident op operationeel niveau is door de veiligheidsregio en de kolommen zelf geëvalueerd. Voor evaluatie van het management op bestuurlijk niveau hebben de besturen van de veiligheidsregio Limburg Noord en de gemeente Roermond een deskundigencommissie ingesteld.

De evaluatiecommissie heeft (kort gezegd) de opdracht een evaluatie uit te voeren van de procesgang van het bestuurlijk incidentmanagement, met extra aandacht voor de aspecten “noodverordening”, “calamiteitencommunicatie” en “financiële effecten”. De commissie beschouwt daarvoor zowel de acute als de nazorgfase. Primaire doelstelling van het onderzoek richt zich op leren: verbeterpunten zoeken om mensen, organisaties en systemen beter te maken, om voor volgende incidenten beter gesteld te staan.

Het onderzoek is (in afstemming met opdrachtgever) in twee fasen geknipt:

1. Komen tot een eerste foto van gebeurtenissen en bevindingen, met een advies over inrichting van fase 2: leertafels, nader verdiepend onderzoek of een combinatie;
2. Invulling geven aan proces van leertafels en/of verdiepend onderzoek, afhankelijk van de bevindingen uit fase 1 en de besluitvorming van opdrachtgevers.

Onderliggende rapportage is het resultaat van fase 1. Het onderzoek is gestart met bevestiging van de onderzoeksaanpak door de begeleidingscommissie op 17 maart. Evaluatiecommissie en begeleidingscommissie hebben de rapportage op 20 mei besproken. De op het totstandkomingsproces van de rapportage gerichte aandachtspunten zijn verwerkt.

Om tot conclusies te kunnen komen is voornamelijk uit twee informatiebronnen geput: interviews en documentatie. Input uit deze bronnen is (waar aan de orde) weerhouden tegen kaders en protocollering in meer formele documentatie. Op stukken waar het college van B&W van Roermond geheimhouding heeft bedongen, heeft de evaluatiecommissie dit gerespecteerd.

De evaluatiecommissie ziet en hoort dat veel zaken goed zijn gegaan, maar constateert ook verschillende aandachtspunten op de onderzoeksthema's, zaken die beter hadden gekund of anders hadden moeten.

De snelheid van handelen, het tactisch inzicht t.a.v. de brandbestrijding, de opschaling en samenwerking tussen de verschillende disciplines in de eerste uren van het incident verdienen positieve aandacht. Bij dit type branden (uitslaande brand in industrie-achtige loods met onbekende inventaris) betracht de brandweer grote voorzichtigheid vanwege een aantal dodelijke slachtoffers in

het verleden. In Roermond zijn hier de juiste keuzes gemaakt en acties ter bescherming van mensen en belendingen uitgevoerd.

Aandachtspunten zijn echter:

- De totale tijd waarin GRIP3 heeft gegolden had korter gekund, de tijd om tot besluitvorming over een aanpak voor asbestsanering van het totale besmette gebied te komen eveneens.
- Het niet inzetten van bestuursdwang is begrijpelijk, maar heeft bijgedragen aan de lange termijn om totaal-sanering te starten.
- De keuze voor een noodverordening was een begrijpelijke beslissing voor het juiste instrument met een verdedigbare praktijktoepassing en doorlooptijd.
- Communicatie in het algemeen was qua inspanning van de gemeente zeer intensief, bewoners en ondernemers hebben die inspanning echter niet altijd als bevredigend en aansluitend op een specifieke behoefte ervaren.
- Het niet in de lucht komen van de calamiteitenzender berust op een uitlegbaar operationeel misverstand.
- Financiële gevolgen van het incident liggen vast in een geheime vaststellingsovereenkomst, de effecten daarvan voor de gemeente echter zijn op hoofdlijnen algemeen kenbaar gecommuniceerd in een raadsbrief, en overigens is de geheime overeenkomst voor raadsleden inzichtelijk, en dus indirect toetsbaar.
- De gemeente heeft inmiddels een aantal aansprakelijkstellingen ontvangen, het financiële volume en de slagingskans van die zaken is (nog) niet te bepalen.

Het totaaladvies van de commissie is om fase 2 van de evaluatie integraal te starten met leertafels. Nader verdiepend onderzoek in de bestaande onderzoeksvraag zal naar het oordeel van de commissie kunnen leiden tot een scherper beeld, maar niet tot nieuwe zaken in dat beeld.

Na gezamenlijke bespreking van de rapportage tussen evaluatie- en begeleidingscommissie op 20 mei is de finale rapportage op 15 juni 2015 aan opdrachtgevers opgeleverd.

## Verantwoording Evaluatiecommissie

De opdracht "Bestuurlijke evaluatie asbestbrand Roermond" is geformuleerd in de brief van 26 maart 2015. De opdracht bevat het verzoek om een bestuurlijke evaluatie en onderscheidt een acute en een nazorgfase. De operationele evaluatie is een verantwoordelijkheid van de VRLN en wordt intern uitgevoerd. Het resultaat daarvan is mede input geweest voor de bestuurlijke evaluatie.

Vooraf: de benaming 'ramp' is naar onze mening niet passend, hoewel de impact voor bewoners, bedrijven, eigenaar Steelhaven en gemeente Roermond zeer ingrijpend is en tot op de dag van vandaag zo wordt ervaren. Gelukkig zijn er geen slachtoffers te betreuren. De benaming: grootschalig incident is/was wellicht toch meer passend geweest. Zoals in de eerste bijeenkomst van de begeleidingscommissie besproken en in de opdracht vastgelegd wordt het onderzoek gefaseerd uitgevoerd. Fase 1 zal worden afgesloten met een tussenrapportage. Afhankelijk van de resultaten zal eventueel een nadere verdieping of diepgravend(er) onderzoek kunnen plaatsvinden.

Wij willen allereerst alle personen die hun medewerking hebben verleend bedanken. Dat geldt in het bijzonder geïnterviewde personen. Iedereen werkte mee, de gesprekken waren openhartig, constructief, loyaal en positief/kritisch. Evenwel zouden bij het realiseren van een uitputtend rapport mogelijk tweede gesprekken noodzakelijk kunnen zijn. Mede in verband met de kosten en de beschikbare tijdspanne hebben wij dit vooralsnog achterwege gelaten.

De gekozen benadering in fases is naar de mening van de evaluatiecommissie een verstandige gebleken. Daarbij passen de volgende opmerkingen:

1. De benodigde voorbereidingstijd voor het schrijven van een rapportage bij een dergelijk onderzoek vraagt altijd veel meer tijd dan voorzien. De interne evaluatie binnen de VRLN was pas laat gereed, bleek summier van aard en omvang en beperkte zich strikt tot de operationele verantwoordelijke personen en bleek daardoor beperkt bruikbaar.
2. Voor het in 'beeld' (de foto) brengen van de ramp op basis van een documenten-analyse en beschrijving van gebeurtenissen aan de hand van een ruim 20 vraaggesprekken in de acute en nazorgfase was de tijd beperkt, desalniettemin is de commissie van mening dat wij aan de opdracht hebben kunnen beantwoorden.
3. Vanuit de opdracht, en na afstemming met de begeleidingscommissie op 17 maart, heeft de commissie een aantal hoofdaccenten gedestilleerd, te weten: de noodverordening, de communicatie/ L1 en de financiële consequenties voor met name het schoonmaken van de binnenstad. Waar nodig is het bredere kader geschetst als achtergrond bij de accenten.
4. De gekozen benadering van een tussenrapportage is naar onze mening een verstandige keuze. Deze rapportage brengt, conform de opdracht, onderscheidenlijk de gebeurtenissen van de acute en nazorgfase in beeld. De acute fase heeft zich met name gekenmerkt door een gezamenlijk optrekken van de VRLN en de gemeente, in de nazorgfase kwam de verantwoordelijkheid (volledig) bij de gemeente Roermond te liggen. Op basis van de "foto" in deze rapportage is het voor de opdrachtgevers goed mogelijk om te bepalen waar (eventuele) vervolgonderzoeken zich op moeten richten.
5. Op 20 januari jl. heeft de raadscommissie van de gemeente Roermond zich ook uitgesproken over de kaderstelling bij het onderzoek. Wij hebben de uiteindelijke opdracht als 'integraal' beschouwd;
6. Samenhangend met het vorige punt komt in onze rapportage de vraag aan de orde of de GRIP fase niet te lang heeft geduurd, maar belangrijker nog of de 'nazorgfase' zich überhaupt wel leent voor een evaluatie als deze. In de laatste gevoerde gesprekken met het hoofd van de afdeling Juridische Zaken en Eigendommen, bewoners, vertegenwoordigers van de bedrijven en eigenaar Steelhaven komen zaken aan de orde die niet openbaar zijn, nog 'onder juridische beoordeling' dan wel in toekomst onderwerp kunnen zijn van vragen rondom 'aansprakelijkheid'. Mede om die reden hebben wij ons in dit stadium -op onderdelen- terughoudend opgesteld bij het formuleren van juridische conclusies;
7. Graag zijn wij bereid bij eventueel vervolgonderzoek de opdrachtgevers te adviseren over de onderzoeksvragen en achtergronden die bij deze rapportage aan de orde zijn (geweest). De vraag of de commissie daarbij in deze samenstelling een verantwoordelijkheid kan daarbij tevens aan de orde komen.

Tenslotte

Bewust is bij de evaluatie door de opdrachtgevers niet gekozen voor een wetenschappelijk onderzoek of een opdracht aan een "groot" onderzoeksbureau. De keuze om onderzoek door een evaluatiecommissie als de onze te laten uitvoeren heeft daarmee, gezien de brede bestuurlijke en operationele ervaringen, zijn voordeel maar ook zo z'n beperkingen. Wij hebben onze onderlinge samenwerking vanuit verschillende invalshoeken als zeer spannend, inspirerend en vruchtbaar ervaren. Dat Roermond ook nog een prachtige, gastvrije stad is om te bezoeken maakte deze korte periode voor ons extra waardevol,

Namens de evaluatiecommissie,

Steven de Vreeze

Voorzitter

## Verantwoording Begeleidingscommissie

Om de Evaluatiecommissie te helpen bewaken dat de evaluatie wordt uitgevoerd conform opdracht en kaders die de opdrachtgevers hebben gesteld en dat de afgesproken aanpak is gevolgd, is een Begeleidingscommissie ingesteld. De samenstelling van deze commissie is weergegeven in paragraaf 2.3.3 van deze rapportage.

De Begeleidingscommissie heeft twee maal met de Evaluatiecommissie vergaderd: 1 maal ter bespreking en bevestiging van de opdracht, kaders en aanpak en 1 maal ter bespreking van de evaluatierapportage. In beide gevallen is door de Begeleidingscommissie geadviseerd kleine aanscherpingen in de voorgelegde stukken te verwerken. Deze aanscherpingen betroffen het gevolgde evaluatieproces en het verduidelijken van enkele achtergronden in de analyses. De Begeleidingscommissie heeft geen inhoudelijk oordeel over de bevindingen van de Evaluatiecommissie, dat is ook niet haar opdracht.

De Begeleidingscommissie bevestigt dat:

- de rapportage van de Evaluatiecommissie goed aansluit op de opdracht en evaluatiethema's die opdrachtgevers hebben gegeven;
- de gehanteerde evaluatiemethode middels interviews en documentstudie voldoende solide is om de bevindingen te dragen;
- de "foto" die de evaluatiecommissie heeft gemaakt voldoende scherp is om de besturen van de veiligheidsregio Limburg-Noord en de gemeente Roermond in staat te stellen de gebeurtenissen van de asbestincident op de gevraagde thema's te bespreken.

Hans Gilissen

Voorzitter

# Inhoudsopgave

## Inhoud

Managementsamenvatting & verantwoording .....	2
Managementsamenvatting .....	2
Verantwoording Evaluatiecommissie .....	3
Verantwoording Begeleidingscommissie.....	5
Inhoudsopgave .....	6
Hoofdstuk 1 • Inleiding.....	8
1.1 Schets van het incident .....	8
1.2 Aanleiding.....	8
1.3 Maatschappelijke relevantie .....	8
1.4 Leeswijzer.....	9
1.5 Disclaimer.....	9
Hoofdstuk 2. Opdracht, kaders & aanpak .....	10
2.1 Inleiding .....	10
2.2 Doelstelling, opdracht & onderzoeksvragen.....	10
2.3 Uitvoering & sturing van de opdracht .....	11
2.3.1 Opdrachtgevers .....	11
2.3.2 Evaluatiecommissie.....	11
2.3.3 Begeleidingscommissie .....	11
2.4 Gevolgde werkwijze/aanpak.....	12
2.4.1. Formalisatie van de opdracht .....	12
2.4.2. Geraadpleegde literatuur & documentatie.....	12
2.4.3. Geïnterviewde mensen en hun rol/functie/positie .....	13
2.4.4. Totstandkoming rapportage.....	13
Hoofdstuk 3. Outline van de gebeurtenissen .....	14
3.1 Inleiding .....	14
3.2 Beschrijving van verloop van het incident in de tijd, gemarkeerd naar bestuurlijk relevante momenten/beslissingen.....	14
3.2.1 Acute fase.....	14
3.2.2 Nazorgfase .....	14
3.3 Punten die aandacht in de evaluatie verdienen .....	15
3.3.1 Bestuurlijke leiding: opschaling, leiderschap en overdracht aan Roermond in nazorgfase .	15
3.3.2 Noodverordening: totstandkoming, proportionaliteit en herhaalde aanscherping.....	16
3.3.3 Communicatie: verloop communicatie met bewoners & ondernemers, rol rampenzender..	16
3.3.4 Financiën: besluiten met financiële consequenties, adequaat doordacht.....	17
3.3.5 Andere punten die aandacht verdienen: asbestsanering volgens wet- en regelgeving.....	18

Hoofdstuk 4. Analyse van de punten die specifieke aandacht verdienen .....	20
4.1 Inleiding ‘ .....	20
4.2 Bestuurlijke leiding over incident (in acute- en nazorgfase).....	20
4.2.1. Analyse .....	20
4.2.2 Conclusies .....	24
4.3 Noodverordening en proportionaliteit .....	25
4.3.1 Analyse .....	25
4.3.2 Conclusie t.a.v. inzet en gebruik noodverordening .....	28
4.4 Communicatie over incident en inzet calamiteitenzender .....	28
4.4.1 Analyse .....	28
4.4.2 Conclusies .....	30
4.5 Besluiten met een financiële component.....	30
4.5.1 Analyse .....	30
4.5.2 Conclusies .....	32
4.6 Asbestsanering i.r.t. wet- en regelgeving en protocollering .....	33
4.6.1 Analyse .....	33
4.6.2 Conclusies .....	34
Hoofdstuk 5. Aanbevelingen n.a.v. conclusies .....	35
5.1 Aanbeveling algemeen .....	35
5.2 Aanbevelingen ten aanzien van het bestuurlijk management.....	35
5.3 Aanbevelingen ten aanzien van communicatie .....	36
5.4 Aanbevelingen ten aanzien van het instellen van een noodverordening.....	36
5.5 Aanbevelingen ten aanzien van inzetten van een asbestsaneringstraject .....	36

# Hoofdstuk 1 • Inleiding

## 1.1 Schets van het incident

In de nacht van 16 op 17 december ontwikkelt zich een hevige brand nabij het stadscentrum van Roermond. In een opslagloods voor boten en vaartuigen ontstaat een brand waarvan de oorzaak nog onbekend is. Door aanwezigheid van veel kunststof en brandstof in de tanks van de vaartuigen ontwikkelt de brand zich snel en hevig. In de dakbeplating van de loods is asbest verwerkt. Hoge brandtemperaturen, windrichting en weerscondities maken dat verbrandingsresten en asbest in een groot deel van het stadscentrum van Roermond neerkomt. In het stadscentrum zijn winkels, horeca, bedrijven, woningen, appartementen en een treinstation. Maar vooral ook veel mensen, die hier als bewoner, klant, werknemer, bezoeker, reiziger of eenvoudigweg doorgaand passant gebruik van kunnen maken. De brand vindt plaats van dinsdag op woensdag in de week voor kerst, als de binnenstad op z'n mooist is. Hier vragen drie grote belangen om aandacht en afweging: openbare orde en veiligheid, leven en gezondheid van mens en dier en het economisch belang van bedrijven. Op basis van Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedures (GRIP, uitgelegd in bijlage 3b) hebben veiligheidsregio en gemeente gezamenlijk de calamiteit "beetgepakt", bestreden en beheersbaar gemaakt. Tot vrijdag 19 december in de acute fase is een hoog operationeel opschalingsniveau (GRIP3), tot zondag in een afgeschaald niveau (GRIP1) en vanaf zondag 21 december in de nazorgfase onder gemeentelijke aansturing van het college van B&W.

## 1.2 Aanleiding

Zowel tijdens de acute als tijdens de nazorgfase hebben de verantwoordelijke gremia afwegingen gemaakt t.a.v. de genoemde belangen: veiligheid, gezondheid en economie. Met moeilijke beslissingen met bijna altijd verstrekende gevolgen. Zowel de veiligheidsregio als de gemeente hebben aangegeven behoefte te hebben aan interventie t.a.v. het gelopen proces. Een evaluatie van het operationele optreden is uitgevoerd door de veiligheidsregio, voor een evaluatie van het bestuurlijk optreden is een evaluatiecommissie ingesteld met extern deskundigen, begeleid door een commissie met een bezetting binnen en buiten de veiligheidsregio en raad en college van Roermond. Onderhavige rapportage is het resultaat van het werk van de evaluatiecommissie die het bestuurlijke proces beschouwt.

## 1.3 Maatschappelijke relevantie

Asbest is een grondstof die in de 2<sup>e</sup> helft van de vorige eeuw veel werd gebruikt in gebouwen en installatiebouw. Asbest is een natuurlijk mineraal, opgebouwd uit microscopisch kleine vezels. In verschillende verschijningsvormen komt de stof terug in onder meer leidingen, isolatie, wanden, beton en dakbeplating. In stabiele situatie zijn kracht en sterkte, slijtvastheid, isolatievermogen en onbrandbaarheid de sterke punten. Het is daarnaast ook een goedkope grondstof. Inmiddels is onweersproken dat asbest ook bedreigend kan zijn voor de gezondheid. In instabiele situatie kan asbest, bij langdurige blootstelling, leiden tot longkanker en andere kankerachtige ziektebeelden. Die instabiele situatie kan aan de orde komen als het materiaal waarin asbest is toegepast breekt, slijt, erodeert, verweert etc. Passief, door bijvoorbeeld weersomstandigheden en actief door bewerking, sloop of verwijdering.

Inmiddels is in Nederland politiek uitgesproken dat asbest zoveel mogelijk gesaneerd dient te worden. Per 1 januari 2024 zijn asbestdaken niet meer toegestaan. Uit recent onderzoek blijkt dat dit een grote uitdaging zal zijn, zowel in omvang (asbest zit in heel veel gebouwen in Nederland), uitvoering (sanering is een complex proces met veel stakeholders dat niet door doe-het-zelvers alleen gedaan kan worden) en budget (zowel sanering als vervanging of herbouw kost veel geld).

Zolang asbest in gebouwen en installaties verwerkt is, is het vrijkomen van asbest bij brand een stevig risico. Instorting en extreme temperaturen zorgen voor grote verspreidingsgebieden. Daarmee is asbest niet alleen een probleem dat beheersbaar, controleerbaar en planbaar kan worden aangepakt.



Branden met asbest geven gezondheidsrisico's, die zich na 20 à 30 jaar kunnen manifesteren. De eerder genoemde uitdagingen moeten in een relatief kort timeframe een plek krijgen. Jaarlijks vinden tientallen branden plaats met een kleine of grote asbestcomponent. In december 2014 werd Roermond in het hart van de gemeente geraakt.

## 1.4 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk 1 zet de gebeurtenissen van de brand en de opdracht tot evaluatie in context;
- Hoofdstuk 2 benoemt de opdracht, de randvoorwaarden en de gevolgde aanpak van de evaluatiecommissie;
- Hoofdstuk 3 geeft feitelijke beschrijvingen van de gebeurtenissen van de brand en het opvolgende proces, alsmede de specifieke onderzoeksthema's;
- Hoofdstuk 4 bevat uitwerkingen en analyses van de onderzoeksthema's, alsmede de te trekken conclusies;
- Hoofdstuk 5 bevat de aanbevelingen die de evaluatiecommissie aan opdrachtgevers geeft.

De rapportage kent een managementsamenvatting en een verantwoordingsparagraaf van de evaluatiecommissie. De rapportage eindigt met een overzicht van de relevante bijlagen.

## 1.5 Disclaimer

Deze rapportage heeft "leren ter verbetering voor de toekomst, in de regio en de gemeente Roermond" als doelstelling. De evaluatiecommissie heeft vanuit die doelstelling met mensen gesproken, mensen hebben die doelstelling onderschreven en vanuit die veiligheid informatie, beelden en opinies gedeeld. De evaluatiecommissie heeft die informatie geïnterpreteerd, getoetst aan de planvorming en documentatie uit gemeente en regio en daaraan duiding gegeven.

De evaluatiecommissie bestaat uit leden die om hun deskundigheid en trackrecord in het openbaar bestuur en de wereld van incident- en crisismanagement zijn gevraagd. Na acceptatie van de rapportage door opdrachtgever is de commissie als geheel, noch haar leden individueel, in juridische zin aanspreekbaar op (delen) van de inhoud. Opdrachtgevers vrijwaren de commissieleden collectief en individueel van juridische aanspraken van Roermond, Veiligheidsregio of enige ander partij.

## Hoofdstuk 2. Opdracht, kaders & aanpak

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de opdracht met bijbehorende kaders weergegeven als startpunt en leidraad voor deze evaluatie. Daarnaast is de gebruikte werkwijze en aanpak opgenomen om inzichtelijk te maken hoe de evaluatiecommissie komt tot deze evaluatie en zorg draagt voor de kwaliteit.

### 2.2 Doelstelling, opdracht & onderzoeksvragen

In de woorden van de evaluatiecommissie is het doel van deze evaluatie lering trekken uit de gemaakte keuzes en afwegingen in de crises- en nazorgfase om verbetering van de crises- en nazorgorganisatie in de toekomst mogelijk te maken. Voor dit onderzoek is door de opdrachtgevers een evaluatieopdracht geformuleerd. Het Plan van Aanpak van de evaluatiecommissie sluit aan op deze opdracht. Beide documenten zijn bijgesloten in bijlage 1a en bijlage 1b

De opdracht aan de evaluatiecommissie is het uitvoeren van een bestuurlijke evaluatie. In deze bestuurlijke evaluatie worden de operationele aspecten meegenomen die bestuurlijk relevant zijn. De overige operationele aspecten zijn door de VRLN en de gemeente Roermond geëvalueerd in een afzonderlijk operationeel evaluatietraject. Conform de opdracht en het plan van aanpak is de output van deze operationele evaluatie (bijgesloten in bijlage 3c) input voor de evaluatiecommissie bij het uitvoeren van de bestuurlijke evaluatie.

In navolging van de opdracht worden de acute en de nazorgfase nadrukkelijk gescheiden. Door de Raadscommissie Bestuur en Middelen (BM) van de gemeente Roermond zijn, parallel aan de formele opdracht, de te belichten thema's als volgt benoemd:

1. 'Acute fase onder eindverantwoordelijkheid van het Algemeen Bestuur VRLN:
  - a. Het functioneren van de crisisorganisatie in de aanloop naar en tijdens de GRIP3- situatie, inclusief overwegingen en gemaakte (beleids)keuzes zoals de keuze en de start van de asbestsanering, de effecten van de gemaakte (beleids)keuzes, het (tijdstip van) op- en afschaling, de onderlinge samenwerking tussen betrokken teams en partijen, de proportionaliteit van de noodverordening.
  - b. Het functioneren van (crisis)communicatie (doorlopend van de acute fase naar de nazorgfase), inbegrepen de boodschap en gebruikte middelen en het functioneren van de rampenzender.
2. Nazorgfase onder verantwoordelijkheid van de gemeente Roermond:
  - a. Het functioneren van de organisatie in de nazorgfase, inclusief de consequenties en effecten van de gemaakte keuzes in de acute fase, de (na)werking van opgeschaalde rampenstructuur versus verantwoordelijkheden van de gemeente (college en raad).
  - b. Analyse van de financiële gevolgen voor de verschillende betrokken partijen, inclusief de financiële gevolgen van tijdens de acute fase genomen besluiten<sup>1</sup>.

Deze twee invalshoeken (de formele opdracht en de aanvullende accenten vanuit de raadscommissie) leiden tot een viertal door de evaluatiecommissie gedestilleerde hoofdthema's (zowel voor de acute fase en de nazorgfase) voor evaluatie:

Bestuurlijke leiding over incident (in acute- en nazorgfase)

De noodverordening

---

<sup>1</sup> Procesvoorstel BM behandeld op 26 januari

- ❖ Het beoogde effect van de noodverordening en de vergelijking met de daadwerkelijke uitwerking
- ❖ De proportionaliteit van de noodverordening

Communicatie:

- ❖ Het verloop van de crisiscommunicatie met de bewoners en ondernemers in het getroffen gebied
- ❖ Het verloop van de communicatie met L1 (als rampenzender)

Financiële consequenties

- ❖ Gemaakte kosten voor het afsluiten en voor het schoonmaken van de binnenstad

Het bestuurlijke evaluatietraject is opgedeeld in twee fasen. Deze rapportage is het sluitstuk van de eerste fase waarin het evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden naar de feitelijke bestuurlijke gebeurtenissen en beslissingen in de acute- en de nazorgfase. Het betreft hier 'de foto' van het incident. Afhankelijk van de wens van de opdrachtgevers kan in de tweede fase een leertraject worden opgestart. Daarnaast kunnen andere nadere verdiepingsvragen worden geformuleerd, zoals besproken in de begeleidingscommissie van 17 maart.

## 2.3 Uitvoering & sturing van de opdracht

Deze evaluatie kent een structuur met bijbehorende onderlinge verhoudingen. De verschillende gremia (en hun onderlinge verhoudingen) zijn hier weergegeven. Deze gremia zijn benoemd in de opdracht/het plan van aanpak. (bijlage 1a en 1b)

### 2.3.1 Opdrachtgevers

De opdracht voor het uitvoeren van de bestuurlijke evaluatie is gezamenlijk verstrekt door het College van Burgemeester & Wethouders (B&W) van de gemeente Roermond en het Algemeen bestuur (AB) van de Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN). De gemeenteraad van Roermond is op de hoogte gesteld van deze opdracht en heeft aanvullende accenten aangebracht. De bestuurlijke evaluatie wordt als één samengestelde opdracht uitgevoerd, onder ambtelijke verantwoordelijkheid van:

- ❖ J. Geraedts (algemeen directeur en gemeentesecretaris gemeente Roermond)
- ❖ T. van Lieshout (algemeen directeur VRLN)

### 2.3.2 Evaluatiecommissie

Opdrachtgevers hebben er voor gekozen een evaluatiecommissie samen te stellen op grond van de complementaire specialismen van ervaren individuele personen.

De evaluatiecommissie is als volgt samengesteld:

- ❖ S.P.M. de Vreeze (voorzitter, waarnemend burgemeester)
- ❖ J.M.P. Wink (oud secretaris/algemeen directeur Veiligheidsregio)
- ❖ K. Kappetijn (jurist/directeur adviesbureau)

De evaluatiecommissie is ondersteund door:

- ❖ Ph. A. Stohr (adviseur/secretaris)

### 2.3.3 Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie is in het leven geroepen om begeleiding te bieden aan de evaluatiecommissie gedurende het proces. Voorafgaand aan de opdrachtverstrekking diende de begeleidingscommissie als toetsers van de kwaliteit van de evaluatieopzet en ter waarborging van de voortgang van het proces.

Na de vaststelling van de opdracht is de begeleidingscommissie het aanpreekpunt van de evaluatiecommissie bij een eventuele behoefte aan het vraagverduidelijken en/of het leggen van

accenten. (o.a.: adviserend over de te interviewen personen, de thema's van de interviewvragen en de bronnen bij de deskresearch) De begeleidingscommissie draagt geen verantwoording over bevindingen van de evaluatiecommissie.

De begeleidingscommissie is als volgt samengesteld:

- ❖ J. Gilissen      burgemeester Venray (voorzitter)
- ❖ D. Noppers      gemeentesecretaris Leudal
- ❖ F. Klaassen      directeur GGD Zuid-Limburg
- ❖ P. Verlaan      regionaal brandweercommandant Brabant-Noord
- ❖ J. van Rey      gemeenteraadslid Roermond namens de LVR
- ❖ W. Kemp      gemeenteraadslid Roermond namens het CDA
- ❖ L. Coenen      gemeenteraadslid Roermond namens SPR Roermond
- ❖ F. Schreurs      wethouder Roermond

De begeleidingscommissie is ondersteund door:

- ❖ C. Delissen      Bestuursadviseur VRLN; secretaris

In samenspraak tussen de evaluatiecommissie en de begeleidingscommissie zijn de volgende contactmomenten vastgelegd:

Nr.	Inhoudelijk	Datum	Opmerking
1.	Kennismaking	3 maart 2015	
2.	Bespreking plan van aanpak	17 maart 2015	
3.	Bespreking tussenrapportage	20 mei 2015	
4.	Bespreking eindconcept	Nog te plannen op het moment van schrijven	Afhankelijk van vervolg in fase 2

## 2.4 Gevolgde werkwijze/aanpak

De evaluatie is uitgevoerd op basis van onderstaande aanpak.

### 2.4.1. Formalisatie van de opdracht

Door de VRLN en de gemeente Roermond is gemeenschappelijk een opdrachtbrief opgesteld. Aansluitend op deze opdrachtbrief is door de evaluatiecommissie een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak is tijdens de ontmoeting met de begeleidingscommissie op 17 maart 2015 besproken. Op basis van de feedback uit de begeleidingscommissie zijn in het PvA enkele aanpassingen gedaan. In de periode tussen 17 maart en 9 april 2015 zijn diverse tekstuele aanpassingen gedaan. Op 14 april 2015 wordt de opdracht en het plan van aanpak door het college van B&W van de gemeente Roermond goedgekeurd. Het AB van de VRLN had al eerder haar goedkeuring verleend. Op 6 mei 2015 is de definitieve opdracht aan de evaluatiecommissie verzonden.

### 2.4.2. Geraadpleegde literatuur & documentatie

Voor dit onderzoek is een grote hoeveelheid literatuur en documentatie geraadpleegd. Het gaat onder meer om: LCMS data, gesloten contracten/overeenkomsten voorafgaand aan het incident, gesloten contracten/overeenkomsten tijdens of na het incident, (verslaglegging van) communicatie met burgers, de gemeenteraad en interne communicatie. In bijlage 4a is het volledige voor ons beschikbare overzicht weergegeven.

### 2.4.3. Geïnterviewde mensen en hun rol/functie/positie

Voor dit onderzoek heeft de evaluatiecommissie +/- 20 betrokken personen geïnterviewd. Het gaat hier om diverse functionarissen uit het CoPI, ROT, TBZ en GBT. Daarnaast zijn er gesprekken geweest met Search BV als asbestadviseur, L1 als calamiteitszender, bewoners, de winkelstraatmanager, de projectleider sanering van de gemeente Roermond en de eigenaren van Steelhaven. In de bijlage 5 is het volledige overzicht weergegeven.

### 2.4.4. Totstandkoming rapportage

Mede op basis van de door de veiligheidsregio uitgevoerde evaluatie van het operationele proces is een overzicht gemaakt van de gebeurtenissen, uitgezet in de tijd. Aan de hand van een lijst met gesprekspunten zijn de gesprekken gevoerd. Van de gehouden interviews zijn verslagen gemaakt die de mensen ter verificatie hebben toegezonden gekregen. Van de aangereikte documentatie zijn vervolgens korte samenvattingen gemaakt. De commissie heeft vervolgens deze drie zaken (gebeurtenissen, ervaringen van mensen en achtergronden in documentatie) tegen het licht gehouden en op bijzonderheden geanalyseerd. Het resultaat is uitgewerkt in een eerste rapportage, die door de commissie gezamenlijk besproken is en verwerkt tot een tweede versie. Deze versie is aan de begeleidingscommissie aangeboden voor intervisie en op basis van feedback aangescherpt en aan opdrachtgevers gepresenteerd.

## Hoofdstuk 3. Outline van de gebeurtenissen

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de relevante bestuurlijke gebeurtenissen tijdens en na het incident. Daarnaast zijn de speerpunten van deze evaluatie nader uitgewerkt.

### 3.2 Beschrijving van verloop van het incident in de tijd, gemarkeerd naar bestuurlijk relevante momenten/beslissingen

Om een overzicht te krijgen van de relevante bestuurlijke beslissingen gedurende het asbest-incident is in dit hoofdstuk een feitenoverzicht opgenomen. In het feitenverzicht is een onderscheid gemaakt tussen de acute- en de nazorgfase. Voor zover traceerbaar uit gesprekken en/of documentonderzoek wordt in het feitenverloop zowel de op- en afschaling van GRIP-fases vermeld als het verloop van de noodverordening na vaststelling, met 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> & 3<sup>e</sup> wijziging, bekrachtiging en intrekking.

#### 3.2.1 Acute fase

De acute fase loopt van de alarmering dinsdag 16-12-2014 om 21:43 tot vrijdag 19-12-2014 10:30. De bestuurlijk relevante gebeurtenissen in die fase zijn volgtijdelijk uitgewerkt in bijlage 1c

Op 16 december om 21:43 wordt via de meldkamer melding gemaakt van een brand in de jachthaven het Steel. Binnen 20 minuten wordt er, via grote brand en GRIP 1, opgeschaald naar GRIP 2 en het gebied wordt afgezet. In verband met de GRIP 2 status wordt er een Regionaal Operationeel Team (ROT) in het leven geroepen.

Rond 23:45 wordt door communicatiemedewerkers in het ROT een poging gedaan de rampenzender in te schakelen. Tegen middernacht blijkt dat de rampenzender niet in de lucht is. Er wordt gemeld dat NL-Alert verwijst naar L1 maar dat op L1 geen informatie wordt weergegeven

In de nacht van 16 op 17 december wordt verder opgeschaald naar GRIP 3 waardoor er ook een Gemeentelijk Beleids Team (GBT) in het leven geroepen wordt. Daarnaast wordt een Team Bevolkings Zorg (TBZ), met bijbehorend callcenter, geformeerd. Met behulp van asbestexpertisebureau Search B.V. wordt een voorlopig effectgebied vastgesteld. Dit gebied wordt nog een aantal keren vergroot, onder andere in de richting van het station. De impact op het publieke leven wordt geleidelijk duidelijk. Nog in de eerste nacht wordt een noodverordening afgekondigd door het GBT. In de namiddag van 17 december (1<sup>e</sup> wijziging) en in de avond (2<sup>e</sup> wijzigingen) wordt de noodverordening aangepast in verband met veranderende omstandigheden. Het GBT verzoekt het ROT om advies te geven over het te kiezen scenario voor de opruimwerkzaamheden.

Overdag op 17 december zijn er communicatiemomenten met onder andere de ondernemers en de bewoners van de getroffen gebieden. Er is een persconferentie en B&W informeert de Raad via een raadsbrief.

Op donderdag 18 december is er contact tussen GBT en ROT over het opruimplan voor de sleutelstraten in het centrum van de stad. Aan het eind van de middag, om 16:19, wordt hier overeenstemming over bereikt. De noodverordening wordt in verband met veranderde omstandigheden opnieuw gewijzigd. In de avond wordt de noodverordening door de gemeenteraad bekrachtigd.

Vrijdag om 10:30 wordt er afgeschaald naar GRIP 1. Dan is op donderdagavond het stationsgebied al vrijgegeven na sanering van de verharde gedeelten van de openbare ruimte, vrijdag tussen 11.00 en 12:00 openen de winkels. De noodverordening wordt ingetrokken op zaterdag 20 december om 11:00. Op zondag de 21 december wordt ook GRIP 1 afgeschaald.

#### 3.2.2 Nazorgfase

De nazorgfase start formeel na het moment van afschalen naar GRIP 1 op vrijdag 19 december om 10:30. Als einde van de nazorgfase wordt 15 april 2015 aangehouden.

Er is een aantal cruciale fasen/momenten aan te wijzen in de nazorgfase.

De voorbereidingsfase van 19 december tot 30 december waarin afspraken zijn gemaakt over de acties, verantwoordelijkheden en verplichtingen van de betrokken partijen tijdens de sanering van het gebied. In deze fase is er intensieve communicatie tussen de betrokken partijen en vanuit het bevoegd gezag richting de burgers. De bestuurlijk relevante gebeurtenissen in die fase zijn volgtijdelijk uitgewerkt in bijlage 1d.

- Op 20 december start de discussie tussen Steelhaven en de gemeente Roermond over de kosten van de sanering van het niet-verharde of niet-openbare gebied en de gebouwen en terreinen van private eigenaren. Hierbij speelt de verzekeraar van Steelhaven een belangrijke rol. Steelhaven geeft aan de volledige kosten van de sanering niet alleen te willen dragen. De gemeente past niet direct bestuursdwang toe maar gaat het gesprek aan met Steelhaven.
- 21 december rond 13:00 wordt de Dr. Leursstraat opnieuw afgesloten vanwege herbesmetting van het gebied als gevolg van verwaaiing. Dit wordt door middel van de zogeheten 'buurtpost' en een brief aan de bewoners gecorrespondeerd. Nog voor kerst wordt dit opgelost.
- Op 30 december is overeenstemming over de kostenverdeling en worden de onderhandelingen afgerond en vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst. Het college legt de uitkomsten van de onderhandelingen vast in een besluit en communiceert hierover met de Raad in een tweede raadsbrief.
- Begin januari wordt gestart met de daadwerkelijke sanering van de niet-openbare gebieden en gebouwen door twee saneringsbedrijven: Holland Herstelgroep en Couwenbergh. Op 5 januari wordt gestart met de sectoren 14 en 15 (de sectoren nabij stadscentrum en steelhavengebouw). Op 7 januari wordt gestart met de sectoren 1 t/m 13.
- Op 19 januari vind er een extra informatieavond plaats voor bewoners waarin de gemeente Roermond informatie verstrekt over de voortgang van de sanering.
- Op 15 april worden de saneringswerkzaamheden officieel afgerond.

### 3.3 Punten die aandacht in de evaluatie verdienen

Bij de uitvoering van deze evaluatie heeft de commissie zich geconcentreerd op de hier benoemde punten.

#### 3.3.1 Bestuurlijke leiding: opschaling, leiderschap en overdracht aan Roermond in nazorgfase

De crisisbestrijdingsorganisatie is gestructureerd en gestandaardiseerd door de invoering van de GRIP structuur op landelijk niveau. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure en wordt gebruikt voor op- en afschaling van betrokken operationele en bestuurlijke capaciteiten bij een incident. Werken met GRIP volgt uit de Wet Veiligheidsregio's en is regionaal geïmplementeerd via het Regionaal crisisplan VRLN.

Tijdens de acute fase is opgeschaald naar GRIP 3. Aan de keuze om wel of niet op te schalen ligt een bestuurlijke beslissing ten grondslag. GRIP 3 is enkele dagen van kracht gebleven en vervolgens geleidelijk via GRIP 1 afgeschaald naar de normale situatie. Ook deze afschaling betreft een bestuurlijke beslissing.

De GRIP organisatie kent verschillende vooraf ingerichte gremia. Deze verschillende gremia hebben omschreven taken en een vastgestelde positie t.o.v. elkaar. Voorbeelden hiervan zijn het GBT, het ROT en TBZ. Onderwerp van evaluatie is de vraag hoe deze gremia hun taken hebben uitgevoerd en hoe de relatie tussen de verschillende gremia was.

Na het afschalen eindigt de acute fase en daarmee de crisisorganisatie volgens GRIP. Het vervolgtraject, de nazorgfase, is een traject dat door de gemeente Roermond is gecoördineerd. In deze nazorgfase heeft sanering van de onverharde gebieden plaatsgevonden en ontstaat (meer) aandacht voor de zorg van de getroffen burgers en bedrijven. De verharde delen van het openbaar gebied waren reeds in de acute fase gesaneerd.

De evaluatiecommissie beziet de bestuurlijke beslissingen die zijn genomen in de acute- en nazorgfase waaronder de keuze voor het moment van op- en afschalen en de rollen van de verschillende gremia.

### 3.3.2 Noodverordening: totstandkoming, proportionaliteit en herhaalde aanscherping

Het incident is operationeel gestart op 16 december rond 21.45 uur. Ofschoon iets na 23.15 uur het sein "brand meester" gegeven kon worden, is met het oog op de asbestproblematiek na middernacht opgeschaald naar GRIP 3. Op advies van het ROT heeft het GBT een noodverordening vastgesteld die op 17 december rond 04.00 uur van kracht is geworden. De verordening is die woensdag door veranderende omstandigheden 2 maal aangepast en op 18 december nog 1 maal gewijzigd. Op 18 december in de avond heeft de gemeenteraad van Roermond in een openbare vergadering de noodverordening in de verschijningsvorm van de 3<sup>e</sup> wijziging formeel bekrachtigd. Op 20 december om 11.00 uur heeft de burgemeester de noodverordening ingetrokken.

Het gebied waarvoor de noodverordening van kracht was, is al op 18 december langzaam open gesteld, nadat openbare wegen asbestveilig zijn verklaard. In de avond van 18 december is het stationsgebied vrijgegeven, in de ochtend van 19 december is het stadshartgebied vrijgegeven zodat economische bedrijvigheid weer kon plaatsvinden.

De basis-motivatie voor instelling van de noodverordening ligt in de aanwezigheid van mogelijk ernstig gevaar voor leven en gezondheid van personen. De verordening is een instrument voor de burgemeester om handelend en dwingend te kunnen optreden om dat gevaar te kunnen beperken of afwenden. Dat betekent onder meer dat aan mensen in het gebied van de noodverordening beperkingen kunnen worden opgelegd. Beperkingen in bewegingsvrijheid, mobiliteit, economische activiteit en het verplichtend opleggen van maatregelen

De evaluatiecommissie beziet de achtergronden en besluitvorming voor afgifte van de noodverordening en plaatst die in een kader van proportionaliteit. Vanuit de interviews met ROT en GBT-leden is beperkt informatie verkregen over de noodverordening. Voorzitter GBT en Hoofd Juridische zaken en Eigendommen van Roermond hebben bijgedragen en context geschetst. Het zwaartepunt van de analyse van de noodverordening lag in de literatuur analyse.

### 3.3.3 Communicatie: verloop communicatie met bewoners & ondernemers, rol rampenzender

In het geval van een grote calamiteit die mogelijk als ramp is te kenschetsen, zijn er verschillende typen communicatie te onderscheiden. Voor deze evaluatie wordt de volgende onderverdeling aangehouden:

- Communicatie in acute fase via rampen-/calamiteitenzender;
- Communicatie naar bewoners/ondernemers
- Communicatie naar de gemeenteraad

#### *Communicatie via rampen-/calamiteitenzender*

Gedurende de eerste nacht van het incident is, als onderdeel van een bredere communicatie-inzet, besloten om de regionale omroep in te zetten als calamiteitenzender. De inzet van de calamiteitenzender is verankerd in wet- en regelgeving. In de Mediawet 2008, artikel 6.26 (inzet van zenders als rampenzender en de Provinciewet artikel 176 (commissaris van de koning) als



vertegenwoordiger van de provincie). Het Koninklijk besluit van 23 juni 1988 geeft een modelconvenant weer. Door de stakeholders in Limburg (provincie, veiligheidsregio's LN en LZ en L1) is dit uitgewerkt in een dergelijk convenant dat laatstelijk in 2012 is vastgesteld. (Zie bijlage 4c)

In de nacht van 16 op 17 december is vanuit het ROT contact gezocht met de regionale omroep. Dit contact heeft niet geleid tot de daadwerkelijke inzet van de calamiteitenzender.

#### *Communicatie naar bewoners/ondernemers*

Na vier dagen eindigt de acute fase van het incident stapsgewijs: vrijdag 19 december wordt GRIP 3 afgeschaald naar GRIP 1, op zaterdag 20 december wordt de noodverordening ingetrokken en zondag 21 december wordt GRIP 1 ingetrokken. De zaken die vanaf dat moment in de nazorg van het incident uitgevoerd moeten worden vinden plaats onder verantwoordelijkheid van het college van B&W. Communicatie is door de gemeente al gedurende de acute fase breed opgestart. Naast voortgaande communicatie via de website van VRLN en de gemeente Roermond worden bewoners in de omgeving via Buurtpost geïnformeerd (o.a. 17, 20, 21, 22, 24 december en 6 en 15 januari), ondernemers ontvangen mails en brieven (o.a. 17, 18, 22, 23 en 24 december en 16 januari). Richting externe media worden minstens 2 persberichten verstuurd (19 en 20 december) en is er een persconferentie gehouden. Verder worden bijeenkomsten gehouden om mensen bij te praten en te informeren en is er informatie verstrekt via NL-alert en Twitter. Deze opsomming is vanzelfsprekend niet limitatief, maar indiceert de omvang van de inspanningen.

#### *Communicatie naar de gemeenteraad*

Het college van B&W heeft de gemeenteraad van Roermond 3 maal expliciet geïnformeerd met een schriftelijk bericht omtrent de ontwikkelingen van het incident en de aanpak van de asbestverwijdering. Een eerste maal op 17 december, een tweede maal op 30 december en een derde maal op 16 januari. Verder is de raad op 18 december om bekrachtiging van de noodverordening gevraagd en heeft de burgemeester tijdens raadsvergaderingen terugkoppeling verzorgd.

De evaluatiecommissie beziet de achtergronden van de verschillende communicatielijnen.

### **3.3.4 Financiën: besluiten met financiële consequenties, adequaat doordacht**

Als gevolg van de brand en de asbestbesmetting is een relatief groot gebied langdurig afgesloten geweest. Economische activiteit in het gebied heeft meerdere dagen stilgelegen. Winkeliers, horecaondernemers en spoorwegen, maar ook de bedrijven met vestigingen in het besmette gebied hebben dit ondervonden. In de acute fase van het incident, gedurende de GRIP 3 fase en de nazorgfase zijn besluiten genomen die ook financiële effecten kunnen hebben.

Al vanaf de eerste dag van de brand vindt overleg plaats met de eigenaar van het uitgebrande pand over de kosten voor het opruimen van asbest. Tussen 20 en 30 december voert het college van B&W gesprekken met de eigenaar en diens verzekeraar om tot afspraken te komen over kostenverdeelsleutels t.a.v. de saneringsoperatie. Deze gesprekken hebben geleid tot een overeenkomst op basis waarvan sanering van de niet-openbare delen van de binnenstad op 5 respectievelijk 7 januari is gestart. Deze overeenkomst is voor raadsleden vertrouwelijk ter inzage geweest. Blijkens het 2<sup>e</sup> raadsbericht heeft het college ingestemd met een bijdrage aan de totale asbestsanering van maximaal €350.000 (maar pas nadat de bijdragen van verzekeraar en pandeigenaar volledig zijn benut) + 50% van het meerdere als de totale bijdrage van verzekeraar, eigenaar en gemeente niet genoeg mocht blijken.

Voorts dient op dit thema het volgende te worden vermeld:

- Uit de gesprekken is gebleken dat er ten tijde van de openstelling van de binnenstad een publiekscampagne is gestart waar gratis parkeren een onderdeel van was. Om dit mogelijk te

maken is er een regeling getroffen tussen de gemeente en Q-park. In deze rapportage zal hier niet nader op worden ingegaan.

De evaluatiecommissie beziet de achtergronden en besluitvorming van onderwerpen in de acute en nazorgfase met een mogelijke financiële impact. Het is echter beperkt mogelijk gebleken dit met de beschikbare informatie volledig in beeld te brengen. De overeenkomst tussen gemeente, complexeigenaar en verzekeraar wordt gezien voor zover het de commissie mogelijk is hier iets van te vinden, gegeven de geheim-status van het stuk. Een aanknopingspunt kan zijn het tweede raadsbericht van B&W aan de gemeenteraad van 30 december.

### 3.3.5 Andere punten die aandacht verdienen: asbestsanering volgens wet- en regelgeving

Tijdens de gesprekken met diverse betrokkenen en de uitgevoerde documentstudie is naar voren gekomen dat, aanvullend op de 4 onderzoeksthema's, één thema bijzondere aandacht verdient: asbestsanering en aansluiting op wet- en regelgeving

Als snel na aanvang van de brand was helder dat er een asbest-dimensie aan het incident verbonden was. Conform regionale voorbereiding is externe deskundigheid benaderd en gevraagd ter plaatse te komen. Dit is bureau Search, waarmee de VRLN een (waakvlam-) overeenkomst heeft en dat vroeg in de nacht van 17 december ter plaatse kwam. Search heeft in de acute fase bijgedragen aan het markeren van het besmette gebied en het tot stand komen van een eerste plan van aanpak voor sanering van met name de openbare delen van het besmette gebied. Dit plan was in de ochtend van 17 december beschikbaar. Search heeft eveneens een rol gehad bij verificatie van het vrijgavegebied na de acute fase.

Aard en omvang van het gebied leiden tot een complexe saneringsopgave. De omvang van het gebied is groot en betreft grote aantallen mensen, het gebied kent een multimodale infrastructuur en heeft een zeer brede gebouw- en gebruiksfunctie. Het opruimen van asbest vraagt niet alleen veel tijd, het veilig uitvoeren van de werkzaamheden voor de bewoners en gebruikers is een complexe zaak, waar regelgeving en protocollen niet altijd ondersteunend aan zijn.

Activiteiten en rollen in een besmettings- en saneringsproces met asbest zijn in regelgeving en protocollen strak weggezet. Voor vrijzetting van asbest bij brand is (bij wijze van leidraad) een landelijk protocol ontwikkeld door de (toenmalige) ministeries BZK en VROM : "Plan van aanpak asbestbrand". Hoe verder daadwerkelijk gehandeld moet worden in de inventarisatiefase, saneringsfase en vrijgavefase van een saneringsoperatie is uitgewerkt in regelingen SC501 t/m SC580.

De evaluatiecommissie beziet de processen die voor Roermond in beide fasen zijn gevolgd en houdt die tegen de (hoofdlijnen van) landelijke regelgeving en protocollering.

Voor de grotere saneringsopgave van de niet-openbare delen van het besmette gebied is in de periode voor kerst een plan van aanpak opgesteld dat door TNO is getoetst. De evaluatiecommissie beschikte beperkt over formele documentatie van en/of met TNO. Uit die documentatie blijken de volgende bevindingen van TNO:

- Het terzake opgestelde PvA van Search is adequaat;
- Er zijn (beperkt) monsters genomen en er is een inspectieronde uitgevoerd;
- Het schoonmaakwerk van de verharde delen van het gebied heeft conform regels plaatsgevonden;
- Middels steekproeven is vastgesteld dat de randen van het besmette gebied ook daadwerkelijk de randen zijn (geweest).

De evaluatiecommissie beziet in hoeverre het saneringsproces zowel in de acute als de nazorgfase overeenkomstig de bestaande regelingen is uitgevoerd.

## Hoofdstuk 4. Analyse van de punten die specifieke aandacht verdienen

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de analyses van de in eerdere hoofdstukken benoemde thema's. De evaluatiecommissie realiseert zich dat het thema volksgezondheid in deze analyse beperkt wordt belicht. Er waren bij dit incident geen directe slachtoffers, daarmee is het gezondheidsthema gekoppeld aan de risico's van asbestvezels voor de volksgezondheid op de lange termijn. Dit beperkt de beschikbare documentatie over het aspect volksgezondheid op basis waarvan analyse kan plaatsvinden.

### 4.2 Bestuurlijke leiding over incident (in acute- en nazorgfase)

Voor dit gedeelte van de analyse is het Regionaal Crisisplan 2013 als kapstok gebruikt. Door middel van LCMS data, aangevuld met interviews met voornamelijk functionarissen uit het ROT en GBT, is het thema bestuurlijke leiding geanalyseerd.

#### 4.2.1. Analyse

##### *Regionaal Crisisplan 2013*

Het Regionaal Crisisplan (RCP) 2013 beschrijft op een heldere wijze de (ramp-) bestrijdingsorganisatie binnen de Veiligheidsregio. In relatie tot dit regionaal crisisplan valt binnen het kader van dit rapport het volgende op:

- Bij de samenstelling van het GBT staat de operationeel leider genoemd (zie par 2.5, RCP-VRLN2013). De fysieke afstand tussen Roermond en Venlo was weliswaar aan de grote kant, doch met goede afspraken op gezette tijden overbrugbaar. GBT en operationeel leider hebben in de acute fase echter nergens direct fysiek contact gehad op de locatie, en slechts 1 maal telefonisch.
- Voor het ordentelijk laten verlopen van de vergadering is een standaard overlegagenda met uitgewerkte aandachtspunten conform het BOB-model (Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming) opgenomen in het RCP. De Evaluatie Commissie heeft niet kunnen waarnemen dat in het GBT deze agenda structureel is toegepast.
- De meldkamer staat expliciet benoemd als instantie met de taak om de juiste eenheden, instanties en hulpbronnen te alarmeren en informeren. Logischerwijze hoort hieronder ook de rampenzender (L1) en zijn de bijpassende telefoonnummers op de GMK aanwezig.
- Het proces Bevolkingszorg kent een aantal kerntaken, waaronder:
  - a. Publieke zorg, waaronder opvang en verzorging en voorzien in primaire levensbehoeften
  - b. Omgevingszorg, waaronder milieubeheer
  - c. Nazorg; waar genoemd wordt: het bevorderen van de veerkracht van getroffenen en/of beperken van blijvende problemen of schade op lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk terrein en op het herstel van getroffenen en het controleren van het verlenen van nazorg en het bewaken van de kwaliteit van de verleende nazorg
  - d. Informatiemanagement, waaronder
    - CRIB: Het verzamelen, registreren en verifiëren van alle van belang zijnde gegevens van slachtoffers van een crisis of mensen en dieren die worden opgevangen als gevolg van een crisis
    - CRAS: Het verkrijgen van inzicht in de totale omvang van de schade en de registratie en coördinatie van schademeldingen.

- Tot de geneeskundige zorg behoort ook het proces Psychosociale Hulpverlening, waarbij als uitgangspunt gehanteerd wordt dat we te maken hebben met getroffen en in principe psychisch gezonde en autonome personen zijn die een normale reactie geven op een abnormale gebeurtenis.

Het regionale crisisplan beschrijft de procedures van de crisisorganisatie ten tijde van een crisis. In deze analyse worden de hierboven genoemde relevante passages uit het crisisplan vergeleken met de daadwerkelijke loop van zaken.

#### *De eerste melding*

Na aankomst van de eerste hulpdiensten bleek al snel dat sprake was van een zeer intensieve brand met grote hitteontwikkeling. Door de grote vuurbelasting van de boten, waarvan de meeste volledig volgetankt waren met brandstof, kon deze grote hitte ontstaan. De rook ging hierdoor eerst verticaal omhoog en werd door de wind op grotere hoogte horizontaal verplaatst. De GRIP-opschalingen en de alarmering van externe deskundigen is na de eerste meldingen snel ter hand genomen.

Zowel Copi als ROT zijn volgens geldende afspraken snel gestart en operationeel geworden.

De operationele diensten in het Copi hebben in de acute fase goed kunnen samenwerken.

Het Copi, geconfronteerd met de grote hitte, heeft besloten te werken met waterschermen en schuim om de overslag naar naastliggende percelen te voorkomen. Het afvangen van asbest door waterschermen was onmogelijk omdat de asbestdelen door de warmte te sterk verticaal omhoog werden gedreven.

Na blussing, toen het accent meer op de sanering van de binnenstad werd gelegd, is het Copi verplaatst van het brandterrein naar de rand van het besmette deel van de binnenstad.

Het Copi heeft bij zijn advisering over het af te zetten gebied rekening gehouden met het terrein dat gebruikt werd voor reiniging van voertuigen (bovenwinds).

#### *Start ROT*

Het ROT is opgestart door medewerkers die in eerste instantie geen piketdienst hadden. Hierdoor konden de piketmedewerkers die daarna aankwamen snel aan de slag. De startvergadering is effectief verlopen, waarna de diensten in hun eigen kolom aan de slag konden. Het accent van de vergaderingen in het ROT lag zeker in het begin bij de brandweerezaken en nog weinig bij het asbest/volksgezondheid-aspect van de calamiteit.

De ROT-vergaderingen verliepen in een constructieve sfeer, waarbij alle partijen hun inbreng hadden.

Search was als externe deskundige volgens contractuele afspraken met de VRLN ter plaatse gekomen en heeft uit het land meetploegen ingezet om het besmette terrein te kunnen bepalen.

In het ROT, waar de deskundigen op het gebied van gevaarlijke stoffen, volksgezondheid en asbestsanering aanwezig waren, is vooral op basis van regelgeving over de sanering geadviseerd.

Terwijl het ROT nog bezig was om tot een plan van aanpak te komen, is ook het Team Bevolkingszorg (TBZ) hiermee aan de slag gegaan op rechtstreeks verzoek vanuit het GBT.

De politie heeft aangegeven dat zij niet in staat was om het gehele gebied met mankracht te beveiligen. De Technische Hilfsverke (THW) uit Duitsland is hierop ingezet.

Het ROT is de volledige acute fase actief gebleven.

#### *GBT*

Rond 17 december +/- 03:00 komt het GBT voor het eerst bijeen (in verband met opschaling naar GRIP 3) in het stadhuis van Roermond onder voorzitterschap van burgemeester Cammaert. De vergaderlocatie wordt, gezien het feit dat later blijkt dat het stadhuis in het effectgebied is gelegen, niet door eenieder begrepen. Na de eerste beeldvorming is de omvang van het effectgebied en de gevolgen daarvan de eerste zorg.

In de eerste 24 uur zet het GBT bij het ROT een aantal vragen uit:

1. Is het haalbaar het station, de doorgaande wegen en de winkelstraten schoon te maken voor donderdagochtend? En wat is hier voor nodig? (geld/capaciteit)?
2. Juridisch: Wie kan er het beste opdrachtgever worden van de opruimwerkzaamheden?
3. Welke wettelijke kaders moeten er gehanteerd worden bij asbestverwijdering?

Daarnaast wordt communicatie voorbereid richting belangrijke stakeholders, zoals bewoners, ondernemers, de outlet, diverse culturele instellingen en het ziekenhuis. De gemeenteraad, het college en de pers worden op de hoogte gesteld van de procesinformatie. Het bovenstaande illustreert dat het GBT in de eerste 24 uur op een gangbare wijze functioneerde.

Na de eerste, lange, nacht draagt voorzitter Cammaert het voorzitterschap van het GBT over en staat de omvangrijk aanwezige pers te woord. De vierde locoburgemeester IJff is door het college van Roermond aangewezen als de voor de hand liggende vervanger (ervaring met grootschalige rampen/incidenten, anciënniteit en geen directe betrokkenheid bij de ondernemers-belangen door zijn niet economische portefeuille). De overdracht verloopt soepel. Tussentijds wordt het college van Roermond bijgepraat.

Bij het wisselen van de wacht wordt opgemerkt dat betrokkenen de neiging hebben te lang op de post te blijven: 'het incident wordt een deel van jezelf, achteraf had ik mijzelf eerder moeten laten vervangen en had ook anderen dat advies moeten geven', aldus meerdere GBT en ROT leden.

In de loop van de nacht van woensdag 17 december op donderdag 18 december en daarop volgende ochtend verschuift het accent in aandacht van de directe gevolgen van het incident (bepaling omvang effect-gebied, afzetting en het operationaliseren van de noodverordening) naar de gevolgen en de te nemen maatregelen (belangen van ondernemers, bewoners en daarmee samenhangend de schoonmaak). Daarmee verandert ook de relatie tussen ROT en GBT.

Bijkomend signaleert de evaluatiecommissie dat het van groot belang is dat de voorzitter van het GBT in zijn in de procedure omschreven rol blijft.

### *Advisering*

Met het verschuiven van de aandacht kreeg het GBT behoefte aan andere adviezen: het accent kwam te liggen op: *de binnenstad zo snel als verantwoord mogelijk toegankelijk en schoon*. Hierdoor werd de agenda in toenemende mate de invulling van een lokaal, gemeentelijk belang. De prioriteiten daarbij waren: verzorgingshuizen, ziekenhuis, winkels en overige toegankelijkheid. Het besluit "zaterdagochtend schoon" was daarbij niet gebaseerd op een (ROT-) advies maar meer een bestuurlijke wens. De evaluatiecommissie constateert dat in de loop van de woensdag het GBT in toenemende mate onrustig werd van het uitblijven van een integraal en zorgvuldig advies voor de noodzakelijke maatregelen bij de gestelde termijn van zaterdagochtend.

Zoals de voorzitter van het GBT het formuleerde: 'na enig heen en weer gepraat heb ik vanuit mijn positie als voorzitter aangegeven dat het niet om een vraag ging maar om een opdracht'. De voorzitter van het GBT heeft hierbij echter één maal de telefoon gepakt. Het gevolg van deze opstelling is dat besluiten genomen in het GBT als volkomen onduidelijk worden ervaren, qua argumenten en (ontbreken van onderliggende) adviezen. Het GBT verwachtte integrale advisering vanuit ROT, met weging van veiligheids- en economische belangen, het ROT beperkte zich tot veiligheidsbelangen en "voelde" de behoefte van het GBT niet. De optredende spanning werd door de meest directbetrokkenen als weinig productief ervaren. Het functioneren van het TBZ heeft bijvoorbeeld last gehad van de spanning tussen ROT en GBT. Teamleden van GBT en TBZ werken daadwerkelijk in elkaars buurt, komen elkaar tegen en communiceren dan over het werk. Het ROT zit in Venlo, dus op afstand maar is tijdens GRIP3 de formele link tussen TBZ en GBT.

Ook voor de externe adviseurs is het verwarrend om rechtstreeks opdrachten te krijgen uit het GBT om asbest-deeltjes te gaan zoeken bij het station terwijl dit normaal via Copi en later via ROT behoort te gebeuren.

Op de achtergrond ervaren de respondenten het daarmee samenhangende onderscheid (in verantwoordelijkheden) als kunstmatig. (... 'twee gescheiden werelden bezig met hetzelfde werk' ...).

Het effect van het e.e.a. was dat ROT en GBT als het ware in elkaar werden gezogen. Of in andere woorden:

Na de eerste nacht werd duidelijk dat het element 'ramp' kon worden vervangen door het regisseren van de effecten van een grootschalig (asbest-)incident. Het meest effectief is dan 'alle betrokkenen om één (Roermondse) tafel'.

Volgens de omschreven procedures wordt het TBZ aangestuurd door het ROT. Het ROT wordt aangestuurd door het GBT. In de praktijk werd deze verticale kolom gedurende deze GRIP structuur meer en meer een driehoekvormig verband waarbij deze drie gremia onderling informatie uitwisselden.

### *LCMS*

Bij een evaluatie past de constatering dat er vanuit het GBT behoefte was aan advisering, waarbij sterk rekening werd gehouden met de economische belangen, naast veiligheids- en gezondheidsbelangen. Deze behoeftevraag is niet begrepen, dan wel genegeerd, omdat het ROT het economische belang juist een bestuurlijke verantwoordelijkheid vond. De commissie neemt waar dat hierover geen (mondeling) overleg is geweest. Ofschoon dat wel in het RCP is benoemd komen GBT en operationeel leider van het ROT niet bij elkaar. Afstemmingsoverleg via de telefoon vindt, op een uitzondering na, niet plaats. Communicatie tussen met name het ROT en het GBT is vooral via het LCMS en rechtstreeks binnen de verschillende kolommen verlopen. Het ROT ontving ook de adviesaanvragen en besluiten van GBT via het LCMS. Hierbij was geen sprake van duidelijke scheiding van boodschappen of opdrachten of verzoeken.

LCMS heeft niet kunnen bijdragen aan een duidelijke communicatie, doordat in het systeem vooral strikt zakelijke meldingen van de "zenders" werden opgenomen. Deze boodschappen werden vervolgens door de "ontvangers" niet altijd volledig begrepen. Voorbeeld hiervan is ook het advies van het te saneren gebied, waarbij deels bovenwinds een gebied is ingetekend. Doel van het Copi/ROT was een gebied te gebruiken voor het schoonmaken van vervuild materiaal. Dit werd niet begrepen door het GBT.

### *Agendering*

Het ontbrak in de vergadering van zowel GBT als ROT aan een terugkerende gestructureerde agendaopbouw, die op elkaar was afgestemd. Deze voor-gestructureerde agenda's zijn in het Regionaal Crisisplan VRLN 2013 voorhanden. Het vergadertijdstip werd steeds door het GBT zelf bepaald. Afstemming met de vergadercyclus van het ROT vond niet plaats. Hieruit is af te leiden dat de zogeheten vergaderklok onvoldoende werd gevolgd.

Hoewel de informatieverschaffing en -deling in aanvang vooral via de centrale vergadering verliepen, is de communicatie later binnen de kolommen over de verschillende niveaus intensiever geworden. Zo werd in de kolommen de haalbaarheid van adviezen en besluiten nog eens verder besproken.

Informatie was hierdoor binnen kolommen soms eerder beschikbaar dan gemeenschappelijk in het ROT.

### *GBT-ROT-TBZ*

In het GBT is vanuit de regio ondersteuning op juridische vlak aangevraagd, maar deze functionaris heeft vervolgens vanuit het GBT geen taken of vragen gekregen. Juridische ondersteuning kwam vanuit het TBZ. Na verloop heeft TBZ, met een sterke Roermondse bezetting, op onderdelen taken van het ROT voor zijn rekening gekregen en genomen. Dit hangt samen met de hiervoor beschreven specifieke interactie tussen ROT en GBT.

De driehoek GBT-TBZ-ROT, die na verloop van tijd ontstond voor afstemming en informatie, werkte verstrend op een duidelijke taakafbakening. In toenemende mate worden zaken tussen GBT en TBZ afgestemd, zonder informatie-uitwisseling met ROT.

### De nazorg-fase

Op vrijdag 19 december wordt afgeschaald van GRIP 3 naar GRIP 1. Op zondag 21 december wordt afgeschaald naar GRIP 0. Na de acute fase heeft de gemeente er voor gekozen om alvorens volledig te saneren heldere en sluitende afspraken te maken met de eigenaar en zijn verzekeraar en de (twee) saneringsbedrijven over de kosten(-verdeling). Om te komen tot deze afspraken is vanaf 19 december tot 30 december 2014 onderhandeld. Op 30 december heeft het college van B&W met het opruimplan ingestemd en is op 31 december het signaal tot start van de verdere sanering afgegeven aan de projectorganisatie.

Op 5 januari 2015 is de projectorganisatie gestart. Het opruimen van het asbest is door twee saneringsbedrijven (Holland Herstelgroep en Couwenbergh) uitgevoerd. Search was belast met de vrijgave op basis van metingen. Mede op verzoek van Search en de gemeente heeft TNO met deskundigen controlemetingen uitgevoerd. De metingen van Search en TNO kwamen ook volgens de gemeente overeen. Half april 2015 is het laatste met asbest besmette gebied schoon verklaard.

### 4.2.2 Conclusies

Op basis van het verloop van de brand, zoals te concluderen is uit beeldmateriaal en de verslaglegging, alsmede uit protocollen en literatuur, kan geconcludeerd worden dat bij de brandbestrijding en de beperking van (neven-)schade binnen het Copi naar vermogen effectief is opgetreden. De aandacht heeft zich vooral gericht op het beperken van het brandoppervlak en het laten uitbranden in verband met de grote hitte. Naar vermogen is rekening gehouden met de vrijkomende asbest. De operationele diensten hebben hun werk in deze specifieke acute fase goed uitgevoerd. Hoewel altijd verbeterpunten denkbaar zijn, is in het kader van dit rapport daarom geen behoefte aan een nadere uitwerking hiervan.

Het valt de evaluatiecommissie op dat de structuur van de rampbestrijdingsorganisatie, zoals benoemd in het Regionaal Crisisplan zeker in aanvang is gebruikt, maar dat in de loop van het bestrijden van de calamiteit er meerdere wegen zijn gezocht bij het oplossen van vraagstukken. De communicatie onderling en het begrijpen van elkaar(s overwegingen) heeft hier onder geleden. Hulpstructuren, zoals tussen TBZ en GBT en het buiten informatieverstrekking houden van partijen, dan wel hen niet te betrekken bij belangrijke onderwerpen, heeft tot ergernissen en misverstanden geleid. Het te beperkte contact tussen de Operationeel Leider en de voorzitter van het GBT tot zelfs het ontbreken hiervan, wijkt sterk af van de beschreven werkwijze in het Regionaal Crisisplan 2013 van de VRLN.

Eerdere afschaling van GRIP 3 had de helderheid in de structuur kunnen terugbrengen.

Het ROT had zijn taken, direct na de acute fase door afschaling van GRIP kunnen overdragen aan de gemeente, waardoor het saneren van het besmette gebied ook meer eenduidig had kunnen verlopen.

Op basis van meerdere respondenten concludeert de evaluatiecommissie dat met betrekking tot het proces "Bevolkingszorg", zoals beschreven in het Regionaal Crisisplan 2013, in de eerste dagen na de brand de inwoners en het bedrijfsleven meer aandacht verdienen. Er is een gevoel van inconsequente informatievoorziening aan de inwoners en de toekomstige inwoners, waarvan de huizen in aanbouw waren. Ook de informatie aan de ondernemers over het wel of niet toelaten van de kerstactiviteiten wordt als onvolledig ervaren.

Aangaande het proces "Informatiemanagement van TBZ" heeft de commissie niet kunnen constateren dat TBZ het proces CRAS heeft gestart. Met dit proces van schaderegistratie wordt niets gezegd over aansprakelijkheid, maar het kan de burger helpen bij verdere processen. De gemeente heeft er vanaf het begin in haar communicatie op gewezen dat bewoners en ondernemers bij hun eigen verzekering een claim moesten indienen. Zowel inwoners als ondernemers worstelen (ook nu nog, in april) met de vraag waar ze schade kunnen melden om mede te kunnen bepalen wie verantwoordelijk kan zijn. Een enkeling voelt zich alleen gelaten.



Bewoners hebben een psychische last ervaren van de periode tijdens en kort na de brand. Pas na de start van de sanering op 5 januari 2015 hebben zij in het schoonmaakproces vertrouwen kunnen krijgen, ondanks het gegeven dat men in de sanering verschillen per woning constateerde. Met name de heldere communicatie door de projectleider en de huisbezoeken hebben enorm geholpen. De rol van projectleider is als zeer positief en persoonlijk ervaren.

Het ROT heeft zich vooral beziggehouden met de bestrijding van de brand en later ook de plannen voor de asbestsanering. Door gebrek aan een duidelijke agendering was niet voor iedereen (ook in relatie tot GBT) altijd duidelijk of het besprokene van het onderwerp een advies inhield of dat er besluiten werden uitgevoerd.

Het GBT heeft vrij snel in de acute fase (woensdagochtend) het gemeentelijke belang hoog op de agenda gezet. Dit verschil in invalshoek tussen ROT en GBT heeft spanning veroorzaakt. Debet hieraan is het ontbreken van rechtstreekse communicatie tussen voorzitters GBT en ROT. LCMS is te veel als registratietool voor berichtgeving gebruikt, met een hoog zend-niveau, zonder oog voor begrip bij een berichtontvanger. Deze wijze van communiceren veroorzaakte de nodige misverstanden. Ook zorgde het gebrek aan rechtstreeks contact voor het ontstaan van bypasses en een rechtstreekse korte lijn van GBT naar TBZ (team bevolkingszorg) buiten ROT om. Dit alles lijkt de aanleiding dat het GBT zich steeds meer met operationele vraagstukken bezighield.

De voorzitters hebben –zo moet achteraf worden geconcludeerd- onvoldoende op ‘meta-niveau’ mondeling afgestemd om de spanning tussen ROT en GBT weg te nemen. In de drie dagen waarbij zowel ROT als GBT actief waren, is er éénmalig direct contact geweest tussen de voorzitter ROT en de voorzitter GBT. De GBT-voorzitter ‘beklaagt’ zich over het feit dat hij geen ‘kolom’ heeft, maar zou het ontbreken daarvan positief kunnen invullen door ‘af en toe af te stemmen’ met zijn evenknie van het ROT.

Doordat er geen structurele afspraak van vergadertijdstippen tussen GBT en ROT was, alsmede het gebrek van onderling afgestemde agenda’s in beide gremia verliep de afstemming in onderwerpen en het bepalen van de prioriteiten moeizaam. Ook was er sprake van misverstanden of een boodschap in LCMS een adviesaanvraag, een besluit of ter kennisname was. LCMS is slecht toegepast en heeft tot communicatiefouten geleid. Het contact tussen de voorzitters van GBT en ROT ontbrak te veel. Bij de saneringsvraag heeft de gebrekkige wijze van onderlinge communicatie zelfs tot onderling wantrouwen geleid, waardoor de sanering in de acute fase moeizaam tot stand kwam. In de acute fase is het opmerkelijk dat ondersteuning voor afzetting uit Duitsland is ingezet en geen defensiepersoneel. Het is niet bekend of Defensie hiertoe een aanbieding heeft gedaan.

Het opruimplan voor de nafase heeft tot veel misverstanden geleid. Men was onvoldoende in staat om de belangen helder te maken.

Voor er een definitief schoonmaakplan voor het gehele gebied was heeft het economisch belang in het GBT geprevaleerd door, in verband met de kerstinkopen, eerst de toegangs- en verkeerswegen voor bezoekers van het centrum te saneren en vervolgens na overleg met eigenaar en verzekeraar het woongebied te saneren. Doordat gekozen is om voor aanvang van de sanering afspraken te maken tussen betrokken partijen heeft de start van het schoonmaken van de binnenstad van 19 december 2014 tot 5 januari 2015 op zich laten wachten.

## 4.3 Noodverordening en proportionaliteit

De analyse m.b.t. tot dit thema is tot stand gekomen op basis van een analyse van de teksten van de noodverordening en interviews met Hoofd juridische zaken als de opstellers en de burgemeester.

### 4.3.1 Analyse

Door de brand is een grote hoeveelheid asbest vrijgekomen. Gegeven de temperatuur van de brand, de windkracht en de windrichting in de nacht van 16 op 17 december is een relatief groot deel van de

stad Roermond met asbest besmet geraakt. Asbest geldt als een stof die op de langere termijn bedreigend is voor de gezondheid van mens en dier. Die dreiging kan zich (mogelijk na een groot aantal jaren) manifesteren in de vorm van ziektebeelden met (long)kanker. Het verband tussen langdurige blootstelling aan asbest en (long)kanker is wetenschappelijk erkend. Dat houdt in dat onbeschermde blootstelling van mensen aan asbest te allen tijde voorkomen moet worden. Tegen deze achtergrond is in de nacht van 16 op 17 december besloten tot het instellen van een noodverordening. De noodverordening is op 17 december twee maal en op 18 december één maal gewijzigd. Via een noodverordening kan de burgemeester in het kader van openbare orde en veiligheid spoedeisende zaken regelen en afdwingen die normaliter (zonder bijzondere of crisissituaties) een democratische procesgang kennen.

De noodverordening in z'n eerste verschijningsvorm had tot doel om het besmette gebied te markeren en af te sluiten, mensen die zich in het gebied ophouden te verwijderen of binnenshuis te brengen en ramen en deuren gesloten te krijgen. In de loop van de ochtend van 17 december is een gewijzigde verordening vastgesteld, inhoudende het bepalen van een aangepast besmet gebied (door veranderde windrichting) en het verschaffen van toe- en uitgang uitsluitend via gemarkeerde ontsmettingsplaatsen. Eveneens op 17 december is nog een tweede wijziging vastgesteld, inhoudende het gesloten houden van winkels en horeca en een verbod in het gebied voor voertuigen, exclusief aan de hand meegevoerde rijwielen. Op 18 december wordt een derde wijziging van de noodverordening vastgesteld, inhoudende toegangsverschaffing van gebruikers van gebouwen die een werkplek hebben en daarvoor een gegronde reden hebben en het toestaan van voertuigbewegingen in het afgezette gebied als die van professionele hulpverleners zijn.

Conform wettelijke bepalingen is de noodverordening op 18 december aan de gemeenteraad voorgelegd en in een openbare vergadering op donderdagavond bekrachtigd. De noodverordening is op zaterdag 20 december om 11.00 uur door de burgemeester ingetrokken.

Gebruik van de noodverordening roept een aantal vragen op:

1. Waarom is gebruik gemaakt van het (lichtere) instrument van de noodverordening en niet van een (zwaarder) noodbevel?
2. Blijkens de teksten van de vier versies van de noodverordeningen is "mogelijk ernstige bedreiging van leven en gezondheid van mensen" de primaire motivatie voor het inzetten van dit instrument. Uit de verslaglegging van ROT en GBT blijkt niet hoe voor de situatie in Roermond tot dit oordeel is gekomen. Dit moet als een belangrijk punt worden beschouwd, zeker nu de primaire verordening uit de nacht van 16 op 17 december daarna 3 maal is herzien, en dus getoetst dient te worden op dit zware argument;
3. Geen van de vier verordeningen is in tijd gemarkeerd, noch blijkt uit verslaglegging van ROT en/of GBT wanneer een verordening van kracht is geworden. Alleen intrekking van de verordening op 20 december is in tijd gemarkeerd: 11.00 uur). Aangezien een noodverordening grote inbreuk kan maken op rechten en plichten (en dus belangen) van mensen en organisaties, is tijdsmarkering belangrijk;
4. Op donderdag 18 december (waarschijnlijk omstreeks 16:40) is de noodverordening volgens de 3<sup>e</sup> wijziging van kracht geworden en in stand gebleven tot 20 december 11.00 uur. Deze versie is in de avondvergadering van de gemeenteraad op 18 december ook bekrachtigd. Deze versie bevat nog steeds stevige gebieds-, vervoers- en toegangsbeperkingen. Uit de verslagleggingslijsten van Copi, ROT en GBT blijkt dat zowel voor 18 als voor 19 december weer activiteiten in het besmette gebied worden toegestaan, en dus ook de economische activiteiten en transport- en wandelstromen die daarmee gepaard gaan.
5. De gemeenteraad heeft tijdens een openbare vergadering in de avond van 18 december de noodverordening in de verschijningsvorm van de 3<sup>e</sup> wijziging bekrachtigd (letterlijke tekst). Vraag is of met deze bekrachtiging ook de primaire noodverordening en die van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> wijziging (geldend heel 17 december en 18 december tot van kracht worden 3<sup>e</sup> wijziging) zijn bekrachtigd.

### *Noodverordening versus noodbevel*

Een noodverordening richt zich tot een grote(re) groep mensen en is vaak van lange(re) duur, schending ervan is een overtreding. Een noodverordening geldt voor een afgebakend of af te bakenen gebied en creëert daar een rechtstoestand die blijft tot de noodverordening wordt ingetrokken. Een noodbevel richt zich tot één of enkele concrete personen, en is na opvolging ervan uitgewerkt. Schending ervan is een misdrijf. Beide instrumenten kennen formele vereisten t.a.v. publicatie, aanzegging en bekrachtiging.

Tegen de achtergrond van een te bepalen onveilig gebied vanwege asbestbesmetting, met op zich erkende grote dreiging (asbest bedreigt volksgezondheid) en de behoefte aan bijzondere bestuurlijke invloed op dat gebied voor een nog onbekende periode, maakt de keus voor een noodverordening verdedigbaar.

### *Mogelijk ernstige bedreiging van levens en gezondheid*

De formele titel voor uitvaardiging van het noodbevel ligt in ernstige bedreiging van levens en gezondheid van mensen. In elk van de vier verschijningsvormen van de noodverordening komt dit terug. Gezien de impact van de noodverordening en de beperkingen die het aan mensen oplegt moet deze titel vast staan. In verslaglegging van TBZ, ROT en GBT wordt deze titel niet onderbouwd. Tegelijk echter moet geconstateerd worden dat de literatuur over asbest zeer eenduidig is over de risico's van een vrijzetting van asbest bij brand: asbest bedreigt de gezondheid van mensen en moet te allen tijde voorkomen worden.

Zeker voor de eerste dagen, als nog helder moet worden wat de aard van het asbest is en wat de omvang is van het besmettingsgebied en welke intensiteit de besmetting heeft, is het gebruik van deze titel voor het van kracht maken van de noodverordening op basis van de informatie uit de asbest literatuur en berichtgeving over asbestincidenten elders verdedigbaar.

### *Formaliteiten en tijdsindicatie*

De noodverordening is in Roermond in 4 versies verschenen: in de eerste nacht in z'n primaire versie en drie maal herzien. De verordening moet o.a. gepubliceerd worden, bekrachtigd door de gemeenteraad en aangemeld bij de Commissaris van de Koning. Het college van B&W heeft de Raad reeds in de eerste raadsinformatiebrief over het incident op 17 december over de verordening geïnformeerd en aangegeven dat zowel de CdK als de H-OvJ geïnformeerd zijn. Bekrachtiging door de raad is aangekondigd.

Aandachtspunt is dat geen van de verordeningen is tijd is gemarkeerd. In minder dan 48 uur zijn 4 versies geformaliseerd. Omdat elke versie andere rechten beperkt of specifieke stakeholders benoemt, is een tijdsindicatie voor gelding belangrijk.

### *Doorlooptijd 3<sup>e</sup> wijziging t.o.v. afwijkingen*

De verordening in z'n derde verschijningsvorm blijft van kracht tot zaterdag 20 december 11.00 uur. Deze versie geeft nog stevige gebieds-, vervoers- en toegangsbeperkingen. Donderdagavond echter wordt het stationsgebied vrijgegeven en vrijdagochtend het stadshart voor wat betreft winkels en horeca. Voor zaterdag wordt veel bedrijvigheid in het winkelgebied aangemoedigd. Zo gaan zeker vanaf vrijdag, als ook GRIP 3 wordt afgeschaald naar GRIP1 en formeel de nazorgfase onder verantwoordelijkheid van Roermond start, juridische werkelijkheid en situatie ter plaatse steeds verder uit elkaar lopen.

Specifieke afwegingen hieromtrent heeft de commissie niet vernomen, argument om de noodverordening nog tot zaterdag in stand te houden kan zijn om de burgemeester nog ingrijpmogelijkheden te geven gedurende de periode van (snel) herstel van economische bedrijvigheid en toename van persoonsstromen. Naar het oordeel van de commissie heeft herstel van economische bedrijvigheid vanaf vrijdagochtend niet geleden onder het nog van kracht zijn van de noodverordening.

### *Bekrachtiging door Raad*

De gemeenteraad heeft de noodverordening in de verschijningsvorm van de derde wijziging (vierde versie) op 18 december in een openbare vergadering bekrachtigd. Het schriftelijke besluit terzake is zo opgesteld en ondertekend. Vraag is of de Raad daarmee de eerdere versie niet heeft bekrachtigd. Dit is in de interviews voorgelegd aan het Hoofd juridisch zaken van de gemeente. Toegelicht is dat alle verschijningsvormen van de verordeningen aan de Raad ter beschikking zijn gesteld en dat niet bedoeld is geweest (of als zodanig in raadsbesprekingen gemarkeerd) om uitsluitend de derde verschijningsvorm, met uitsluiting van de eerdere, te laten bekrachtigen. Een punt van aandacht op het gebied van formaliteiten, waar de commissie in de inzet en werking van de noodverordening in de praktijk geen bijzondere aandachtspunten ziet.

### 4.3.2 Conclusie t.a.v. inzet en gebruik noodverordening

Voor het gebruik van een instrument als een noodverordening moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden. De inzet van de noodverordening en de rechten die het beperkt moeten in overeenstemming zijn met de bijzonderheid van de omstandigheden; de noodverordening dient proportioneel te zijn.

Geconstateerd moet worden dat er sprake was van bijzondere omstandigheden: asbestvrijzetting over een groot, druk en complex gebruiksgebied. De noodverordening is ruim 3 etmalen van kracht geweest, maar in effect en handhaving al na ca 40 uur afgenomen met vrijgave van het stationsgebied op donderdagavond en vrijgave van het winkelgebied op vrijdagochtend. Dit afwegend leidt tot de conclusie dat inzet en feitelijk gebruik van de noodverordening als proportioneel gekenschetst kan worden.

Verder constateert de commissie dat de noodverordening –zoals wij hebben kunnen nagaan- nauwelijks expliciet aan de orde geweest / geagendeerd geweest in GBT / ROT.

## 4.4 Communicatie over incident en inzet calamiteitenzender

De analyse van dit thema is tot stand gekomen op basis van de analyse van de correspondentie met bewoners en ondernemers. Met betrekking tot de inzet van de calamiteitenzender is het Convenant calamiteitenzender onder de loep genomen en zijn er gesprekken gevoerd met betrokken zoals L1 en communicatiemedewerkers uit de crisisorganisatie. Daarnaast beschikt de commissie over de interne correspondentie binnen de veiligheidsregio over de introductie van platform 1Limburg. Aandachtspunten voor de communicatie zijn de bijzondere omstandigheden van het incident: de lange doorlooptijd en de impact voor veel mensen, alsmede de vele verschillende partijen en belangen.

### 4.4.1 Analyse

#### *Betrokkenheid calamiteitenzender*

Bij incidenten met mogelijk grote(re) maatschappelijke impact is het belangrijk om betrokkenen te informeren omtrent aard, omvang en impact van dat incident en eventueel beheersende en/of beperkende maatregelen. Gemeenten en regionale autoriteiten kunnen hier onder meer gebruik maken van de regionale omroep die als calamiteitenzender kan worden ingezet. Vanuit de wettelijke titel die de Mediawet biedt hebben betrokken organisaties in Limburg (Provincie, Veiligheidsregio's Limburg-Noord en Zuid-Limburg en Stichting L1) hiervoor een "Convenant calamiteitenzender regionale omroep (2011)" afgesloten. Dit convenant is in 2012 door alle betrokkenen vastgesteld en geldt als basis voor deze verantwoordelijkheid.

Het convenant bevat veel afspraken over het rollenspel tussen overheid en regionale omroep, zowel ten aanzien van de preparatie en training op deze specifieke rol als calamiteitenzender als voor de verantwoordelijkheden tijdens het daadwerkelijk operationeel functioneren van de calamiteitenzender. Met het afsluiten ervan zijn eveneens afspraken gemaakt over beheer en evaluatie van het convenant.

In de eerste uren van het asbestincident is besloten tot het afzetten van een relatief groot gebied in en rond de binnenstad van Roermond, met bewegingsbeperking voor mensen, beperking voor transportmodaliteiten en beperking voor economische activiteit. Onderdeel van deze besluitvorming was om dit via de calamiteitenzender kenbaar te maken aan de mensen in en rond Roermond. In het ROT heeft de communicatieadviseur getracht contact te maken met een medewerker van de regionale omroep die belast was met het calamiteiten-piket. Eerste pogingen tot telefonisch contact mislukten, later is wel contact tot stand gekomen, maar met een medewerker die niet van L1 maar van 1Limburg was. Over het vervolg van de gebeurtenissen lopen de verklaringen uiteen: het ROT/GBT had de verwachting dat de betrokken 1Limburg-medewerker de juiste persoon voor het calamiteiten-piket zou laten terug bellen. Volgens de verklaring van het ROT/GBT is er niet teruggebeld. De medewerker van 1Limburg zou hebben aangegeven dat er tot 06:00 geen mogelijkheden waren de redactie van L1 te bereiken. Hij zou proberen een alternatief te regelen maar belde niet terug. L1 heeft in het interview laten optekenen dat de redacteur van 1Limburg het piketnummer van L1 heeft verstrekt in het desbetreffende gesprek en neemt aan dat het ROT/GBT vervolgens zelf de bewuste afweging heeft gemaakt L1 niet als calamiteitenzender in te zetten. Feit is dat L1 die nacht niet als calamiteitenzender is ingezet.

Opgemerkt wordt dat in de interviews over dit punt ter tafel is gebracht dat L1 en 1Limburg twee weken voor het asbestincident naar elkaar en hun omgeving gecommuniceerd hebben omtrent een onderling convenant met nieuwe afspraken over samenwerking en bereikbaarheid buiten kantooruren. Het is zeer wel mogelijk dat verwarring over bereikbaarheid tijdens het asbestincident is terug te voeren op deze nieuwe afspraken en verwarring over telefoonnummers die operationeel (nog) niet waren doorgevoerd/bekend gesteld.

Aandachtspunt dat in het kader van deze evaluatieopdracht verder indirect geadresseerd moet worden is het signaal van gesprekspartners dat het convenant weliswaar spelregels bevat t.a.v. alarmeringsoefeningen, training van medewerkers (jaarlijks) en evaluatie van de samenwerking (2 jaar na afsluiten convenant), maar dat dit in de praktijk (nog) niet heeft plaats gevonden.

#### *Communicatie naar bewoners en ondernemers*

Het dossier laat een stevige communicatie-inspanning zien vanuit de crisisorganisatie naar een pallet van betrokkenen: bewoners (algemeen en specifiek), bedrijven, organisaties, media etc. Schriftelijk en via bijeenkomsten. Toch komt in diverse interviews naar voren dat mensen zich te weinig geïnformeerd vinden en dat wijten aan gebrekkige communicatie. De commissie wijt dit deels aan het feit dat elk individu in zijn of haar individuele belang nooit perfect geïnformeerd kan zijn en deels aan onzekerheden die aan het thema van de crisis verbonden zijn: wat betekent de asbest op de lange(re) termijn voor de gezondheid, wat betekent het incident op de lange(re) termijn voor mijn business, wat betekent het op de lange(re) termijn voor het imago van de stad, de waarde van mijn pand etc.

De commissie leest in het dossier een grote hoeveelheid communicatiestukken, ze treft er de agendering van de nodige informatiebijeenkomsten (op locatie en op het stadhuis), mensen zijn als groep en waar aan de orde per straat of als individu benaderd. Er is gebruik gemaakt van verschillende media: internet/website, social media, geschreven teksten, buurtberichten, bewoners- en ondernemersbrieven en persberichten.

Zonder een inhoudelijk oordeel over de kwaliteit van de communicatie te willen geven is de commissie van mening dat de gemeente een adequate communicatie-inspanning heeft gepleegd.

#### *Communicatie naar de Raad*

Het college van B&W heeft de gemeenteraad in de eerste periode 4 maal expliciet schriftelijk geïnformeerd over de ontwikkelingen in het asbestproces, waarvan de eerste reeds op 17 december: de eerste dag van het incident. In deze communicatie zijn zowel inhoudelijke zaken t.a.v. de aard van

het incident, als formele zaken t.a.v. noodverordening en afspraken t.a.v. het (alomvattende) contract met Steelhaven als procedurele zaken over het verloop van het saneringsproces als de communicatie met bewoners, ondernemers en andere stakeholders vermeld.

Net als de communicatie in het veld geldt ook hier: zonder een inhoudelijk oordeel over de kwaliteit van de communicatie naar de Raad te willen geven is de commissie van mening dat de gemeente een adequate communicatie-inspanning heeft gepleegd.

#### 4.4.2 Conclusies

Door miscommunicatie op operationeel niveau is L1 de eerste nacht van het incident niet als calamiteitszender in de lucht geweest. Het betreft een operationeel vraagstuk dat ook op dat niveau hersteld kan worden.

Afspraken uit het convenant t.a.v. opleiding, training & oefening van mensen en periodieke evaluatie van de samenwerking zijn (nog) niet nagekomen. Het betreft een operationeel vraagstuk dat ook op dat niveau hersteld kan worden.

De aard en omvang van de communicatie van de gemeente naar de omgeving, zowel als naar de Raad geeft geen reden voor bijzondere aandachtspunten.

### 4.5 Besluiten met een financiële component

De analyse van dit thema is mede gemaakt na studie van de vaststellingsovereenkomst tussen Roermond en Steelhaven en de tweede raadsbrief die het college van B&W aan de raad heeft gestuurd. Vragen van de commissie zijn met name weerhouden tegen gesprekspartners in interviews met Steelhaven, ondernemers en Hoofd Juridische Zaken Roermond. Evenals bij communicatie kent dit thema verschillende partijen met dito belangen, verantwoordelijkheden en belevingen. De ene partij kan “voelen” dat een proces traag en stroperig loopt, terwijl de wederpartij juist vindt dat prima wordt meegewerkt (of meer dan dat). Andersom geldt ook: de ene partij kan van mening zijn dat hij meer doet dan gevraagd mag worden, terwijl de andere vindt dat niet ver genoeg gegaan wordt.

#### 4.5.1 Analyse

##### *Vaststellingsovereenkomst*

Naast grote impact op de samenleving van Roermond in algemene zin heeft het incident op verschillende punten ook (grote) financiële gevolgen. Dat geldt voor maatregelen die genomen zijn om het incident, of de effecten ervan, te beheersen en te bestrijden, maatregelen ter voorkoming van verdere escalatie van situaties die bedreigend zijn voor mensen in het gebied en maatregelen om werkzaamheden voldoende veilig te kunnen laten plaatsvinden.

De brand als kern van het incident was na anderhalf uur onder controle, nablissing kon na enkele uren worden afgerond. De asbest-component heeft er echter toe geleid dat het besmette gebied ruim 3 dagen grotendeels afgesloten verklaard is geweest. Mensen en bedrijven ondervinden daar directe schade van, het betekent ook dat economische activiteit in het gebied goeddeels heeft stilgelegen, wat in de week voor kerst extra verzwarend mag worden beschouwd voor horeca, winkeliers en organisaties die anticiperen op kerstfestiviteiten.

Als op zaterdag 20 december de noodverordening wordt opgeheven is de druk niet van het gebied af. Het grootste deel van de asbestsanering van met name niet-openbaar gebied en gebouwen moet dan nog starten. College van B&W en de eigenaar en verzekeraar van het afgebrande bouwwerk spreken met elkaar van 20 tot 30 december en komen dan tot een overeenkomst over toedeling van de kosten

voor sanering van het gebied. Daadwerkelijke sanering start op 5 januari (binnenstad) respectievelijk 7 januari (sectoren rond binnenstad).

Voor een inventarisatie van kosten die door het asbestincident (en de gevolgen van besluiten over de aanpak en opvolging ervan) bij diverse stakeholders zijn gebleven is gezocht in verslaglegging van Copi/ROT/GBT voor wat betreft de bestrijdingsfase van GRIP3. De beschikbaar gestelde verslaglegging, LCMS, bevat geen informatie over eventuele financiële effecten van bestrijdingsactiviteiten of maatregelen die tijdens de GRIP3-fase van het proces zijn genomen. Ook uit de noodverordeningen en de interviews is niet gebleken dat financiële effecten zijn meegewogen in de besluitvorming. Naast veiligheidsafwegingen zijn economische afwegingen in het GBT vanaf het begin op de agenda geweest. Oog voor de economische belangen heeft er in geresulteerd dat het gebied effectief (maar) 2 dagen economisch stilgelegd geweest.

In de tweede raadsbrief van 30 december informeert het college de gemeenteraad over de overeenstemming die met Steelhaven en diens verzekeraar is bereikt over kostenverdeling voor de integrale saneringsoperatie. In die brief meldt het college dat de gemeente zich o.a. aanspreekbaar toont tot een bedrag van 350.000 euro, als blijkt dat de toezeggingen van de verzekeraar en Steelhaven na volledige benutting niet voldoende zijn. Gemeenteraadsleden hebben kennis kunnen nemen van de inhoud van de vaststellingsovereenkomst.

Een belangrijk kostenaspect kan liggen in aansprakelijkstellingen die de gemeente ontvangt of nog gaat ontvangen. Uit interview met Hoofd Juridische Zaken blijkt dat er een tweetal aansprakelijkstellingen zijn ontvangen, waarvan minimaal twee op basis van vermeend onterechte instelling van de noodverordening. Het financiële volume van de claims is niet bekend bij de commissie.

Vanwege de geheimhouding over de vaststellingsovereenkomst die het college ook de commissie heeft aangezegd kan de commissie het afsprakenkader verder niet vrij analyseren.

#### *Bestuursdwang of niet*

Een heel zichtbare juridische keus in het proces ligt in het niet inzetten van het instrument "bestuursdwang". De asbestverontreiniging dient opgeruimd te worden, daaraan zijn grote bedragen verbonden, die primaire door de veroorzaker betaald moeten worden. Als die schade wordt veroorzaakt door overtreding van een wettelijke regeling kan de overheid die overtreder bewegen deze overtreding ongedaan te maken, of, als dat niet lukt, zelf die overtreding middels bestuursdwang ongedaan maken. Bestuursdwang gebeurt in het algemeen op kosten van de overtreder.

Artikel 5:21 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht stelt: onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Bij asbestverontreinigingen door brand ligt dit instrument doorgaans klaar voor gebruik door de bestuurder. Overtreding van de regels is immers duidelijk (asbest mag niet open in het milieu), de overtreder vaak ook (pandeigenaar, -gebruiker of beide). Een belangrijke afweging ligt in de vraag of overtreder zelf wil meewerken aan beëindiging van de regelovertreding en de sanering wil (laten) doen of niet. Het bestuursorgaan moet dit toetsen op inhoudelijke geloofwaardigheid (een bijna failliete of onverzekerde eigenaar gaat uiteindelijk niet kunnen betalen) en mogelijke juridische consequenties als bestuursdwang ten onrechte is aangewend.

Roermond heeft er voor gekozen om, onder herhaalde dreiging met het instrument, met Steelhaven en diens verzekeraar via het traject van een private overeenkomst tot zaken te komen. Enerzijds om de kosten te regelen, anderzijds om de verantwoordelijkheid t.a.v. uitvoering van de sanering helder te beleggen. Tijdens de acute fase van het incident (GRIP 3 fase) toonde Steelhaven zich meedenkend

en meewerkend om verantwoordelijkheid te nemen, in de nazorgfase was dat aanvankelijk minder, toen Steelhaven de toezegging om alles te betalen en regelen ter discussie stelde en de gemeente om een financiële bijdrage vroeg. Daar is uiteindelijk een vaststellingsovereenkomst uit gekomen die op 30 december is getekend, waarbij Steelhaven verantwoordelijkheid nam voor de sanering, Steelhaven en diens verzekeraar veruit het grootste deel van de financiën dragen en de gemeente 350.000 euro bijdraagt (als de inbreng van verzekeraar en Steelhaven bij volledige benutting niet voldoende mocht blijken) en aanspreekbaar is op 50% van het meerdere, als ook haar bijdrage niet voldoet (feiten uit 2<sup>e</sup> raadsbrief van college).

In dit perspectief is de keus voor een privaatrechtelijke oplossing via een vaststellingsovereenkomst effectief gebleken. Belangrijke kanttekening is de doorlooptijd van het hele proces. Het inzetten van bestuursdwang betekent ook dat het bestuursorgaan direct zaken kan regelen zoals het haar goed dunkt. De kosten komen bij haar terecht, kostenverhaal op de veroorzaker is van later zorg. Door inzetten van bestuursdwang en gelijktijdige volledige aansprakelijkstelling van Steelhaven, had de gemeente vanaf woensdag 17 december (dus nog tijdens de acute fase) initiatief kunnen nemen over de totale sanering en die integraal en planmatig kunnen sturen. Nu is sanering op hoofdlijnen in twee fases gedaan: het openbare (verharde) gebied in 4 dagen (17-20 december) en sanering van de overige infrastructuur, gebouwen, terreinen en groengebieden vanaf 5 respectievelijk 7 januari. Door de weg van de privaatrechtelijke overeenkomst te volgen is het grootste deel van de niet-verharde infrastructuur 20 dagen onaangeroerd geweest (17 dec – 5/7 jan).

De commissie heeft in de verslaglegging van ROT en GBT, en in de nazorgfase de correspondentie van het college van B&W, geen expliciete afwegingen getroffen over de lengte van de doorlooptijd ten opzichte van belangen van veiligheid, gezondheid, economie en juridische aard. De commissie vindt de doorlooptijd lang en vraagt zich af of aanwending van bestuursdwang ter verkorting niet beter was geweest. Tegelijk moet geconstateerd worden dat het openbare gebied wel na enkele dagen was gesaneerd, het brongebied tussentijds geseald (afgedekt) is geweest en de bewoners en bedrijven herhaaldelijk zijn geïnformeerd over de omgang met asbest.

#### 4.5.2 Conclusies

In hoeverre beslissingen in het ROT of GBT ook financiële impact hebben, en wat die impact dan kan zijn, is op geen van de “tafels” aan de orde geweest. Vanaf het begin heeft de gemeente met Steelhaven en diens verzekeraar aan tafel gezeten om over kostentoedeling en opdrachtgeversverantwoordelijkheid voor de totale sanering te spreken. Die afspraken zijn “gestold” in een vaststellingsovereenkomst die op zich geheim is, maar voor raadsleden kenbaar. De inbreng van de gemeente in die overeenkomst wordt toegelicht in de niet-geheime 2<sup>e</sup> raadsbrief.

De gemeente heeft het instrument van bestuursdwang niet gebruikt, maar er wel mee bedreigd. De gekozen privaatrechtelijke route heeft geresulteerd in een vaststellingsovereenkomst op basis waarvan op 5 en 7 januari 2015 de totale sanering is gestart. Door het instrument wel te gebruiken had de gemeente eerder en daadkrachtiger kunnen optreden en met de sanering kunnen starten. Er waren dan ook juridische en financiële risico's aan de orde geweest die nu in de overeenkomst zijn afgedekt. De langdurige periode tot aan de vaststellingsovereenkomst heeft bijgedragen aan een lange(re) periode van onzekerheid van de bevolking.

Noch uit het dossier, noch uit de interviews komt informatie naar voren over aard, omvang en/of toewijzing van financieel nadeel door het incident. Er zijn bij de gemeente wel claims ingediend, maar het financiële volume daarvan is niet bekend.



## 4.6 Asbestsanering i.r.t. wet- en regelgeving en protocollering

De analyse van dit thema is mede gemaakt na studie van de landelijke beschikbare documentatie, protocollen, plannen van aanpak en werkwijzen over asbestsanering bij branden. Noch de VRLN, noch de gemeente Roermond beschikt over een formeel protocol/beleidskader voor asbestincidenten. De veiligheidsregio hanteert daarvoor het Multidisciplinair Coördinatieplan OGS (Ongevallen Bestrijding Gevaarlijke Stoffen). Ook heeft de VRLN een waakvlamovereenkomst met Search BV om in geval van asbestalarm, op verzoek van Copi of ROT te adviseren. Daarnaast is een uitgebreid gesprek gehouden met een bedrijf met langjarige staat van dienst als adviseur van overheden in geval van milieu- en asbestlozingen. Het bedrijf heeft in de wereld van asbestsanering uitsluitend de rol van adviseur. Ze verricht geen activiteiten t.a.v. asbestinventarisatie, asbestsanering en/of asbestvrij-veiligverklaring. Binnen de kaders van het proces in Roermond is onder meer gesproken met mensen van Search en de projectleider.

De regelgevingsachtergrond voor asbestsanering bij brand wordt mede bepaald door het document "Plan van aanpak asbestbrand", opgesteld door voormalige ministeries van BZK/VRM en de richtlijnen SC502-580. In dit plan van aanpak is te lezen dat de drijver van de inrichting de verantwoordelijkheid draagt om de gevolgen van niet te voorkomen gebeurtenissen te beperken en ongedaan te maken. Wanneer de drijver van de inrichting in gebreke blijft kan het bevoegd gezag overgaan tot bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom.

### 4.6.1 Analyse

Vat krijgen op de omvang van het asbestprobleem en het planmatig herstellen van een gereinigde situatie van het besmette gebied is op hoofdlijnen in twee stromen gegaan. Twee stromen die onderbroken zijn geweest gedurende de periode dat B&W en Steelhaven/verzekeraars onderhandelen over de totale financiële aanpak. Tussen 20 december en 5 januari lag het saneringswerk (afgezien van her-reiniging van een aantal straten die door verwaaiing opnieuw besmet waren geraakt) nagenoeg stil. Saneringsploegen van Holland Herstel Groep en Couwenbergh zijn vanuit Roermond herhaaldelijk gevraagd klaar te staan om met het werk te kunnen starten, zelfs op kerstavond en op oudejaarsdag. Voor de omvang van de klus van Holland Herstel Groep betekent dat enkele tientallen mensen, die in afwachting, maar werkeloos hebben toegekeken.

De eerste saneringsoperatie betrof het reinigen van de openbare weg in het gebied en het stationsgebied om toegankelijkheid van de binnenstad voor bewoners, ondernemers en winkelend publiek te herstellen. Dit heeft plaatsgevonden in de acute fase (17-20 december). De tweede saneringsoperatie start op 5 en 7 januari en loopt grosso modo tot 15 april als het laatste gebied asbestveilig wordt verklaard.

Op basis van landelijke regelgeving, planpreparatie en voorbereide protocollen dient asbestsanering in drie stappen plaats te vinden, waarbij elke stap onafhankelijk gezet moet worden en elke stap middels certificering afgerond moet kunnen worden.

- Stap 1: uitvoeren inventarisatie asbestbesmetting (welke soort en hoe groot gebied);
- Stap 2: uitvoeren van de sanering op basis van een goedgekeurd Plan van Aanpak;
- Stap 3: vrijgeven van het gereinigd gebied middels verklaring asbestvrij/asbestveilig.

Als de twee saneringsstromen in Roermond nader worden beschouwd, zijn die stappen wel zichtbaar te maken, maar de scherpste die de regelgever heeft bedoeld aan te brengen in de onderlinge rolverdeling en het zetten van de drie stappen is er niet. Toen Search de rol van overheidsadviseur innam had gestuurd moeten worden op zuivere (en gescheiden) tripartite uitvoering van inventarisatie, sanering en vrijgave, steeds eindigend met een certificering. Het proces in Roermond is niet op deze manier ingekleed geweest. Hetzelfde geldt voor de tweede saneringsgolf na januari: inventarisatie, uitvoering en controle/vrijgave scheiden, met certificering na elke stap.

Het proces in Roermond vraagt om twee redenen om speciale bespiegeling.

1. De omvang van het gebied, met de veelzijdige gebruiksfuncties van gebouwen en de multimodale transportfunctie maken het zeer moeilijk om volledig volgens landelijke protocollering te handelen. Het gebied afsluiten en alle toegangen bewaken, mensen en voertuigen buiten houden, weersinvloeden negeren en periodiek controleren is buitengewoon veel omvattend. Alleen al het bepalen van de omvang van het totale gebied, en de bemensing om dat adequaat te kunnen doen is een langdurige klus.
2. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de doorlooptijd op finale besluitvorming over de aanpak zeer is beïnvloed geweest door de drang van betrokkenen om een lage prijs te bedingen voor de sanering. Binnen de kaders van de wet, maar “beter snel en grof, dan traag en grondig”, leek het devies. Hoewel die drang op zich begrijpelijk en prima is, leidt die ook tot spanning op twee fronten: de termijn waarop met sanering kan worden begonnen en betrokkenheid van kwalitatief kwetsbare bedrijven, die net wel of net niet binnen de noodzakelijke kwaliteitskaders kunnen werken.

Voor een scherpere oordeelsvorming over de verantwoordelijkheidstoedeling in het saneringsproces moeten meer feiten beschouwd worden en meer mensen gesproken. Voor een completer beeld over de adequaatheid van de saneringen an sich is dat niet nodig. Om voor de aanpak van een volgende asbestbrand optimaal gesteld te staan kan nader onderzoek overwogen worden. Daarmee zou desgewenst ook het belang kunnen worden gediend om landelijke protocollering te ijken op toepassing in de praktijk van alledag.

#### 4.6.2 Conclusies

Het saneringsproces in Roermond is in 2 stappen gezet, waarin de rolverdeling die landelijk wordt voorgeschreven voor inventarisatie, sanering en vrijgave wel herkenbaar is, maar niet gevolgd zoals door de wetgever gewild.

Het keuzeprocess voor een aanpak van de tweede stap (sanering vanaf 5/7 januari) heeft lang geduurd. Kosten is ondergeschikt gemaakt aan snelheid om te saneren.

Sanering en vrijgave van gesaneerde gebieden heeft onder certificering plaatsgevonden, later gesanctioneerd door een positief oordeel van TNO dat om een second opinion is gevraagd. Eigenaren mogen derhalve vertrouwen op de afgegeven asbestveilig verklaringen.

Op verschillende punten is het moeilijk om landelijk voorgeschreven processen t.a.v. asbestsanering te volgen. Zo is integraal afsluiten van een besmet gebied, en het organiseren van bewaking bij elke uitvalsweg, alleen met grote inzet van mensen en middelen mogelijk. Hulpdiensten zijn hier niet op voorbereid.

## Hoofdstuk 5. Aanbevelingen n.a.v. conclusies

### 5.1 Aanbeveling algemeen

Voor de aanpak van de evaluatie is vastgelegd dat de commissie eerst een foto maakt van de bestuurlijke processen (en specifieke thema's) in relatie tot het gevoerde crisismanagement en op basis van die foto aan opdrachtgever adviseert welke onderwerpen zich lenen voor feedback en lering via leertafels en welke onderwerpen (eventueel) nader onderzoek behoeven. Met de beelden van de asbestbrand die de commissie op basis van de gemaakte foto heeft wordt aanbevolen om het evaluatieproces voor feedback, terugkoppeling en intervisie naar betrokken stakeholders integraal te vervolgen middels leertafels.

De commissie ziet op verschillende thema's verbeterpunten, bij zowel de veiligheidsregio als de gemeente. Verbeteren van het handelen van medewerk(st)ers, systemen en organisatiewijzen om voor een volgend grootschalig incident beter gesteld te staan, komt het snelst tot stand via een proces van interactieve kennisuitwisseling.

Ofschoon de foto tot stand is gekomen in een intensief, maar kortdurend traject, verwacht de commissie alle onderzoeksaspecten in de huidige opdracht zodanig te hebben kunnen belichten en "wegen" dat verdiepend onderzoek wellicht meer scherpte kan brengen, maar geen aanvullende inzichten.

Onderstaand worden per onderzoeksthema separate aanbevelingen gedaan, die ingepast kunnen worden in een aanbevolen proces van leertraject(en).

### 5.2 Aanbevelingen ten aanzien van het bestuurlijk management

De evaluatiecommissie doet de volgende aanbevelingen:

- (VRLN en GR) Borg dat het verloop van een crisis op het niveau van GRIP 3 meer verloopt langs de lijnen, structuren en procedures die daarvoor regionaal in het Regionaal Crisisplan VRLN zijn vastgelegd. Hierdoor blijft het helder waar de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen en houden zowel het GBT, ROT en TBZ de juiste aansturing en beslissen adviestaken;
- (VRLN en GR) Borg dat de interactie tussen sleutel-gremia als ROT, TBZ en GBT plaatsvindt zoals in regionale planvorming is voorbereid;
- (VRLN en GR) Als het incidentverloop of de omstandigheden dat nodig maken, pas de werkwijzen voor incident-/crisismanagement dan aan, maar pas ook de interactie en afstemmingsstructuren aan. Schaal een GRIP-fase af zodra dat kan en een hoger GRIP-niveau geen toegevoegde waarde (meer) heeft of verstorend werkt op de taken die er liggen;
- (VRLN en GR) Train en oefen op het aspect "communicatie en afstemming" tussen ROT en GBT zowel direct (verbaal/telefonisch) als via LCMS, zie er op toe dat de Operationele Leider vanuit het ROT regelmatig bij het GBT aanschuift of met de voorzitter afstemt (conform uitwerking in het RCP). Geef daarbij bijzondere aandacht aan de juiste inzet van LCMS: een registratietool van acties op basis van ene tijdlijn, maar geen vervanging voor achterwege blijvende communicatie tussen sleutelfuncties in Copi, ROT, TBZ & GBT;
- (VRLN en GR) Implementeer het werken en vergaderen tijdens crisissituaties volgens de methodiek van de vergaderklok, met een vaste, voorbereide agenda. Stem vergadercycli van Copi, ROT, TBZ en GBT op elkaar af voor maximale informatie-efficiency en actie-duidelijkheid;
- (VRLN en GR) Borg aanzienlijk snellere evaluaties van grote incidenten, versterk de expertise op dit thema bij de regio;

- (VRLN) Bezie in hoeverre LCMS daadwerkelijk ondersteunend gemaakt kan worden aan het regionaal gewenste systeem van Command & Control bij crisis en grootschalige incidenten. Betrek hier andere regio's bij;
- (VRLN) Borg tijdige aflossing bij incidenten van langdurige aard en borg zorgvuldige overdracht van taken, zeker voor de leidinggevendenden.

### 5.3 Aanbevelingen ten aanzien van communicatie

De evaluatiecommissie doet de volgende aanbevelingen:

- (VRLN) Borg dat de afspraken voor het betrekken van L1 als calamiteitenzender conform uitgangspunten uit het convenant van 2012 worden geoperationaliseerd;
- (VRLN) Borg dat het invoeren van de calamiteitenzender een zaak wordt die nabij het ROT, op de meldkamer, kan worden gedaan. De Caco op de meldkamer kan hierin een goede rol spelen;
- (VRLN) Prepareer de mogelijkheid van het gebruik van de 112-pagina van Teletekst van L1 voor berichtgeving over het incident, deze service kan mogelijk door L1 verzorgd worden;
- (VRLN) Start een OTO-programma (Opleiding, Training & Oefening) voor en met mensen van L1 die onder calamiteitenomstandigheden een rol moeten kunnen vervullen bij L1 als calamiteitenzender;
- (VRLN) Evalueer het convenant van 2012 tussen provincie, veiligheidsregio's LN en ZL en de stichting L1 conform de indertijd afgesproken evaluatietermijn van 2 jaar (2014...);
- (VRLN & GR) Evalueer na de zomer de algemene communicatie van de regio en gemeente over het asbestincident in de totale periode van 16 december tot 15 april.

### 5.4 Aanbevelingen ten aanzien van het instellen van een noodverordening

De evaluatiecommissie doet de volgende aanbevelingen:

- (GR) Borg dat de juridische afdeling van de gemeente zich bij een volgende situatie bij het instellen van een noodverordening en asbestsanering, bewust is van zaken als:
  - o Tijdstipvermelding op een noodverordening;
  - o Mogelijke samenhang tussen het moment van afschaling van een GRIP fase en het moment van intrekking van de verordening;
  - o Effect van 4 maal hernieuwd vaststellen van een verordening binnen 36 uur en het mogelijk verontrustende effect daarvan op groepen mensen in de samenleving waarvoor de noodverordening geldt;
  - o Het laten bekrachtigen van een noodverordening in een bepaalde verschijningsvorm, zonder commentaar t.a.v. eerdere verschijningsvormen.

zodat ze te dien aanzien het GBT, college van B&W en/of Raad adequaat kan adviseren.

### 5.5 Aanbevelingen ten aanzien van inzetten van een asbestsaneringstraject

De evaluatiecommissie doet de volgende aanbevelingen:

- (VRLN) Prepareer dat bij aanpak van asbestincidenten een heldere lijn getrokken kan worden om "brandbestrijding" en "asbestsanering" te scheiden, zowel in uitvoering als in aansturing en verantwoordelijkheidstoedeling;

- (VRLN & GR) Borg dat bij asbestincidenten gewerkt kan worden binnen de (formele) kaders van een zuivere scheiding tussen inventarisatie, uitvoering en vrijgave van schoongemaakt gebied;
- (VRLN & GR) Als Search (of een ander deskundig bureau) de rol krijgt van adviseur/expert van de regio/gemeente, moeten inventarisatie, sanering en vrijgave gescheiden en door andere (gecertificeerde) bureaus worden gedaan;
- (VRLN & GR) Treedt in contact met landelijke instanties als VNG, Veiligheidsberaad, Brandweer Nederland en/of ILnT ten aanzien van mogelijke aanscherpingen in landelijke protocollen voor incidentmanagement bij zeer grote asbestbesmettingen in binnensteden.