

3 Het brandweeroptreden vanaf de eerste brandmelding tot aan de fatale explosies

3.1 Inleiding

Rond 15.00 uur komen de eerste meldingen van brandjes en van knallend vuurwerk binnen bij het regionaal meldcentrum (RMC) van de politie en bij de regionale alarmcentrale (RAC) van de brandweer. Vanaf 15.03 uur worden vijf brandweereenheden en de officier van dienst (OvD) gealarmeerd door de RAC.

De eerste brandweerauto, een tankautospuiter (de TS-649) met vier brandweermannen, is om 15.08 uur ter plaatse. Binnen twee minuten volgt de OvD, en tien minuten later zijn nog drie tankautosputters en een autoladder ter plaatse. Naast de negentien brandweermannen die met deze voertuigen zijn aangekomen, arriveren nog eens vijf brandweermannen op eigen gelegenheid bij de Roomweg. In totaal zijn 24 brandweermannen bij de bestrijding van de brand betrokken voordat deze rond 15.30 uur escaleert. Van hen komen er vier om het leven, te weten de bevelvoerder en de eerste man van de aanvalsploeg van de TS-649, de eerste man van de aanvalsploeg van de TS-645 en de bevelvoerder van de TS-647.

In dit hoofdstuk wordt het optreden van de brandweer in het halfuur vóór de fatale explosies besproken. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of de brandweer de ramp had kunnen voorkomen. Tevens wordt kort aandacht besteed aan het optreden van de politie en van het ambulancepersoneel.

3.2 Alarmering, uitruk en bezetting brandweereenheden

De alarmering van de brandweereenheden door de RAC verloopt naar behoren. Een opvallend punt is wel dat bij de RAC langere tijd onduidelijkheid bestaat over de naam en de precieze locatie van het bedrijf. Door de zichtbare rookontwikkeling en door de vuurwerkknallen levert dit echter geen problemen op.

Ook de opschaling verloopt goed. Dit is mede te danken aan de bevelvoerder van de TS-649 die de RAC nog voor aankomst bij de Roomweg verzoekt om twee extra eenheden te alarmeren.

Als richttijd voor het uitrukken vanuit de brandweerkazerne geldt een tijd van twee minuten, gerekend vanaf het moment van alarmeren. De snelheid van uitrukken na alarmering door de RAC voldoet voor vier van de vijf eenheden aan deze richttijd.

Voor de aankomsttijd op de plaats van het incident gelden de volgende normen: 5-6 minuten voor de eerste tankautospuiter en 8-10 minuten voor de tweede tankautospuiter en de autoladder, telkens gerekend vanaf het moment van alarmeren.

De eerste tankautospuiter (TS-649 van de hoofdpst) en de autoladder (AL-651) zijn beide binnen zes minuten na alarmering ter plaatse, maar de tweede tankautospuiter (TS-647) doet er dertien minuten over. De normtijd van 8-10 minuten is daarmee overschreden. Dit is kennelijk het gevolg van de procedure met de opstapplaats in de sectie-Oost. De overige voertuigen zijn binnen de gestelde normen ter plaatse.

Wat betreft de bezetting van de brandweereenheden geldt voor tankautosputters een landelijke norm van zes personen, en voor autoladders een norm van twee personen.

De ingezette eenheden hebben een personele onderbezetting. In afwijking van de landelijke norm van twee personen rukt de autoladder uit met één brandweerman. De tankautospuut TS-649 van de hoofdpst rukt uit met vier man in plaats van zes. Ook de bezetting van de tankautospuut van sectie-Oost (de TS-647) wordt in eerste instantie incompleet (met drie personen) ingezet. De tankautospuut van post-Zuid (TS-645) rukt met vijf personen uit, net als de tankautospuut TS-644 van de sectie-Lonneker. Op het terrein voegen zich nog twee brandweermannen bij deze laatste eenheid. De mate waarin de bezetting per voertuig afwijkt van de landelijke norm is naar het oordeel van de Commissie te groot.

3.3 Het optreden van de brandweer

Het terrein van SE Fireworks aan de Tollensstraat en de posities van de verschillende brandweereenheden zijn in beeld gebracht op het kaartje op het schutblad achterin dit eindrapport.

Met pijlen is aangegeven welke eenheden op welke plaatsen hebben opgetreden.

De ontwikkeling van de brand en de inzet van de brandweer

Bij het betreden van het terrein van SE Fireworks treft de sectie-hoofdpst (TS-649) op meerdere plaatsen brand aan. In verband daarmee moet de inzet vanuit verschillende aanvalspunten en gericht op de verschillende branden plaatsvinden. Met de inzet wordt direct begonnen, zonder gestructureerde verkenning vooraf. De OvD houdt zich niet nadrukkelijk met de concrete brandbestrijding bezig maar richt zich meer op het dirigeren van de aankomende secties naar de diverse branden op en rond het terrein van het bedrijf. De branden lijken op een gegeven moment naar het oordeel van de brandweelieden onder controle. De belangrijkste aanwijzing daarvoor is de signalering van witte rook.

De inzet van de eenheden is intensief. Brandweelieden staan zelfs vanaf de MAVO-boxen en de containers te blussen. Pas op het laatste moment, vlak voor de explosie van container E2, trekt de brandweer zich terug in het belang van de eigen veiligheid. Tot dat moment handelen de eenheden kennelijk vanuit het vertrouwen de brand onder controle te hebben.

Vanuit het perspectief van de leek is het moeilijk te begrijpen dat brandweermannen staan te blussen vanaf boxen en containers die deel uitmaken van het vuurwerkbedrijf. Kennelijk acht de brandweer de gevaarstelling beperkt. Verondersteld mag worden dat de aard van het beroep, de opleiding en ervaring van brandweermensen met zich meebrengen dat zij anders tegen gevaarlijke situaties aankijken dan anderen. Desondanks roept het optreden van de brandweer verschillende vragen op. Deze worden hierna behandeld.

Brandontwikkeling en inschatting van risico's

De vraag naar de risico-inschatting door de brandweer kan alleen worden beantwoord door het brandweeroptreden in verband te brengen met de ontwikkeling van de brand. Vastgesteld moet worden dat de brandweer zich niet bewust is geweest van de risicovolle situatie waarin zij zich bevond. Om de vraag te kunnen beantwoorden of de brandweer zich had moeten of kunnen realiseren dat er sprake was van een risicovolle situatie, dient allereerst de informatiepositie van de brandweermensen voor en tijdens hun inzet te worden vastgesteld. Bepalend voor de informatiepositie van de brandweer voorafgaand aan de inzet zijn de lessen uit de brandweeropleidingen, de kennis voortkomend uit de objectpreparatie, en de kennis over de aanwezigheid van preventieve voorzieningen. Informatieverstrekking door de RAC en systematische verkenning en inschatting van risico's ter plaatse kunnen de informatiepositie gedurende de inzet versterken.

Informatiepositie voorafgaand aan inzet; kennis over het risico-object

De Commissie heeft geconstateerd dat de brandweermensen voorafgaand aan de inzet geen inzicht hadden in de aard van het risico-object. Door de afwezigheid van een aanvalsplan of bevelvoerderskaart voor het bedrijf wisten de brandweereenheden niet wat er, in termen van gevarenklassen, bij SE Fireworks lag opgeslagen en zij beschikten ook niet over informatie over eventuele op het terrein aanwezige preventieve voorzieningen. Gegevens uit de milieuvergunning van SE Fireworks waren evenmin voor de operationele dienst beschikbaar.



Dit informatiegebrek geldt ook voor de Ovd. Dit neemt echter niet weg dat hij degene is die een jaar eerder (in april 1999) in zijn hoedanigheid van officier proactie betrokken is geweest bij de inventarisatie van de externe veiligheidsrisico's van bedrijven in Enschede door het adviesbureau AVIV. Hij heeft toen kennis genomen van de door AVIV geïnventariseerde gegevens over het bij SE Fireworks opgeslagen vuurwerk (onder andere vuurwerk in de klassen 1.1 en 1.3). De Ovd heeft echter aangegeven dat hij zich deze kennis op de fatale dertiende mei niet heeft herinnerd.

Vaststaat dat in de brandweerorganisatie wel degelijk informatie over het bedrijf SE Fireworks aanwezig was. Uit de beschikbare informatie (het AVIV-rapport) valt op te maken dat er in het bedrijf, naast een grote hoeveelheid vuurwerk van de klasse 1.4, ook vuurwerk aanwezig zou kunnen zijn van de klassen 1.1 en 1.3. Het valt de gemeentelijke brandweer van Enschede, bezien vanuit een goede proactie en preventie, aan te rekenen dat deze informatie – daargelaten de vraag of zij correct of volledig was – niet bij de operationele dienst is terechtgekomen. Voor de brandweer relevante object-informatie is doorgaans ook opgenomen in milieuvergunningen. De brandweer van Enschede is echter op geen enkele wijze betrokken geweest bij de aanvraagprocedures die hebben geleid tot de verlening van de verschillende milieuvergunningen aan SE Fireworks. Een dergelijke betrokkenheid was de informatiepositie van de brandweer zeker ten goede gekomen. Dat de brandweer niet betrokken is geweest, valt de Bouw- en Milieudienst van de gemeente Enschede, dan wel zijn voorgangers, aan te rekenen.

Overigens beschikte de RAC niet over objectspecifieke informatie, zodat zij de informatiepositie van de betrokken brandweereenheden niet heeft kunnen versterken.

Informatiepositie tijdens inzet; het feitelijk brandweeroptreden

Dertien van de 24 betrokken brandweermannen zijn aanvullend opgeleid met betrekking tot de hoofdlijnen voor het optreden bij ongevallen en branden waarbij ontplofbare stoffen zijn betrokken. Ook de Ovd heeft deze kennis; hij is immers ook opgeleid tot regionaal officier gevaarlijke stoffen (ROGS).

In de opleidingsmodule voor ROGS komt aan de orde dat bij een brand waarbij sprake is van klasse 1 stoffen, de brandweer van de mogelijkheid uit moet gaan dat er ook klasse 1.1 stoffen bij betrokken zijn. Verkenning of het anderszins verkrijgen van nadere informatie is in zo'n geval noodzakelijk. Hulpverlenende diensten moeten zich dan op minimaal één kilometer afstand van het object in voertuigen opstellen. Wanneer zij zich buiten de voertuigen bevinden, moeten zij zich op minimaal 400 meter van het object gedekt opstellen. Indien er sprake is van brand in of aan een object met de gevarenklasse 1.1 is blussen niet mogelijk, omdat zich elk moment een massa-explosie kan voordoen. De omgeving moet in een dergelijke situatie tot één kilometer worden afgezet. De brandweer kan dan pas optreden als de OvD is gearriveerd. De opleidingsmodule voor onderbrandmeester (bevelvoerder) bevat niet een dergelijke algemene waarschuwing. Ook wordt daarin niet expliciet aandacht besteed aan vuurwerk als gevaarlijke dan wel ontplofbare stof in de klasse 1.

Bij uitruk is het de bemanning van de TS-649 bekend dat het gaat om een brand bij een vuurwerkbedrijf. De centralist van de RAC heeft dat namelijk in zijn bericht meegedeeld. Bovendien kan iedereen zien dat op het betreffende terrein vuurwerk ontploft. Vuurwerk valt in de klasse 1 stoffen. De brandweer diende bij de inzet dan ook rekening te houden met de mogelijkheid dat er ook klasse 1.1 stoffen aanwezig waren op het terrein. Dit had voor de arriverende brandweermensen aanleiding moeten zijn niet direct uitsluitend over te gaan tot de bestrijding van de brand, maar allereerst, althans ook, het terrein grondig te verkennen, in het streven om zo mogelijk te achterhalen, welke vuurwerkklasse(n) op het bedrijf was (waren) opgeslagen. Bovendien had deze kennis ook aanleiding moeten geven tot het ontruimen van de omgeving van SE Fireworks. Daarbij had aan omwonenden en omstanders, aanwezig binnen een straal van ten minste 400 meter van SE Fireworks, moeten zijn verzocht het gebied te verlaten. Daarvoor had de medewerking van de aanwezige politie kunnen worden ingeroepen. Dat (een deel van) het brandweerpersoneel (gelijktijdig of) vervolgens, net als feitelijk is gebeurd, zou zijn aangevangen met de brandbestrijding ligt, gelet op de situering van het bedrijf in een woonwijk, overigens voor de hand.

Dat de bevelvoerder van de TS-649 de hiervoor bedoelde acties in verband met gevarenklasse 1 achterwege heeft gelaten, is naar het oordeel van de Commissie te wijten aan de gebrekkige opleiding van brandweerpersoneel op het punt van gevaarlijke en ontplofbare stoffen, waardoor vuurwerk in de beleving van brandweermensen niet als een mogelijk risicovol product wordt ervaren. Bovendien hebben brandweermensen geen of nauwelijks ervaring met branden bij vuurwerkbedrijven.

Naar het oordeel van de Commissie treft de bevelvoerder op dit punt dan ook geen verwijt.

De Commissie is verder van oordeel dat, los van de hiervoor aangegeven acties in verband met gevarenklasse 1, een verkenning van het terrein de eigen informatiepositie gedurende de inzet had kunnen versterken. Het bedrijfsterrein is op 13 mei echter na de aankomst van de TS-649 niet, althans niet al direct, systematisch verkend. Systematische verkenning van een terrein behoort naar het oordeel van de Commissie tot 'de standaard' van elk brandweeroptreden. Met name op het punt van systematische verkenning moet overigens worden onderkend dat de onderbezetting waarvan sprake was zich gemakkelijk kan hebben gewroken. Doordat de TS-649 was uitgerukt met vier man – van wie de chauffeur bij het voertuig moest blijven – had de bevelvoerder van de TS-649 slechts twee man tot zijn beschikking. Hij was daardoor gedwongen een bijdrage te leveren aan de opbouw van de eerste inzet. Voor het feit dat de bevelvoerder niet direct een systematische verkenning van het gehele terrein heeft uitgevoerd, heeft de Commissie dan ook begrip.

Om 15.10 uur arriveert de OvD op de Tollensstraat. Hij pleegt overleg met de bevelvoerder van de TS-649 en verkent de bunkers aan de achterzijde. Van een systematische verkenning van de gehele opslag is ook dan geen sprake.

Voor de OvD geldt, gezien zijn opleiding, dat hij de acties had moeten ondernemen zoals hiervoor beschreven voor de brandweermensen die als eersten arriveren, te weten het (doen) plegen van een systematische verkenning en het (doen) ontruimen van de omgeving. Dit heeft hij echter niet gedaan.

Naar het oordeel van de Commissie gaven vervolgens ook het gedrag en de uitlatingen van de eigenaren en de medewerker van SE Fireworks aanleiding voor de veronderstelling dat hetgeen was opgeslagen een groot gevaar vormde.

Immers, de mededeling dat er in de ruimtes naast C2 "zwaar evenementenvuurwerk" lag opgeslagen, en de uitlating: "Je moet op het eerste aangebouwde gedeelte letten, want daar zit het grote gevaar, dat kan exploderen", hadden moeten leiden tot het besef dat het (wellicht) niet ging om een brand in een bedrijf met uitsluitend vuurwerk in de gevarenklasse 1.4. Ook het overhaaste vertrek van een van de eigenaren en een medewerker van SE Fireworks omtrent 15.21 uur had naar de mening van de Commissie moeten worden opgevat als een signaal voor mogelijk naderend onheil.

Gelet op het voorgaande is de Commissie van oordeel dat het brandweeroptreden op 13 mei 2000 bij SE Fireworks op de punten verkenning en ontruiming van de omgeving niet toereikend is geweest.

Het beschikbare onderzoekmateriaal van de Commissie laat intussen niet een stellige uitspraak toe over de vraag of een systematische verkenning er toe zou hebben geleid dat verdere escalatie had kunnen worden voorkomen. Immers, dat veronderstelt dat de brand tussen de containers E2 en E15 dan zou zijn ontdekt, en bovendien zo tijdig dat de dan gevolgde bestrijding van die brand zou hebben voorkomen dat de doorslag ervan naar de inhoud van de container E2 nog niet zover was gevorderd dat het proces in die container niet zou zijn uitgemond in een explosie. Verder is het niet zeker of ontruiming van de omgeving van SE Fireworks direct na aankomst van de eerste brandweereenheid ertoe zou hebben geleid dat het publiek op het moment van de explosies al op voldoende afstand zou zijn geweest.

3.4 Alarmering en inzet politie en ambulances in het eerste halfuur

Alarmering politie en ambulances

Bij elke uitruk van de brandweer wordt de politie gewaarschuwd. De centralist van de RAC dient te beoordelen of het nodig is een ambulance te waarschuwen.

Indien een ambulance wordt gewaarschuwd, dient deze binnen vijftien minuten ter plaatse te zijn. Vervolgens behoort de bemanning van deze eerste ambulance een inschatting te maken van de noodzaak extra ambulances te laten komen.

Na de aankomst van het eerste surveillancevoertuig van de politie om 15.04 uur worden steeds meer politiemensen naar de Tollensstraat gestuurd. Het RMC doet om 15.19 uur via de mobilfoon de oproep "Iedereen naar de Roomweg".

De RAC verzoekt de CPA om 15.11 uur om een ambulance; de eerste ambulance is om 15.16 uur ter plaatse. De bemanning van deze ambulance verzoekt de CPA om 15.20 uur om een tweede ambulance en om een officier van dienst-geneeskundig (OvD-G).

De Commissie stelt vast dat bij de alarmering van politie en ambulances de juiste inschattingen zijn gemaakt en dat deze alarmering volgens de geldende procedures is verlopen.