

III **Praktische hulpverlening**

Marjon Nijboer
Roomweg 6
Bewoner

1 Inleiding

Dit deel III van het eindrapport gaat over de praktische hulp die is, en wordt, geboden aan al diegenen die door de vuurwerkramp zijn getroffen.

Het onderzoeksrapport C. Praktische hulpverlening bevat de resultaten van het onderzoek dat de Commissie naar dat onderwerp heeft gedaan.

In dit deel wordt vooral aandacht besteed aan de beoordeling door de Commissie en aan haar aanbevelingen. Voordat de acht onderzochte vormen van praktische hulp worden besproken, besteedt de Commissie eerst aandacht aan de gehouden enquête. Dit deel III wordt afgesloten met een hoofdstuk over het informatie- en adviescentrum en een hoofdstuk over communicatie in relatie tot praktische hulpverlening.

Voor een gedetailleerde beschrijving van de wijze van onderzoek en van de bevindingen van het onderzoek wordt verwezen naar genoemd onderzoeksrapport.

2 De enquête

In het kader van haar onderzoek naar praktische hulpverlening heeft de Commissie in september 2000 een enquête gehouden onder getroffen.

De Commissie heeft daartoe ruim 3.600 vragenlijsten verspreid. De vragenlijst bevat vragen over achttien verschillende hulpsoorten, waarvan er veertien betrekking hebben op praktische hulpverlening, en de overige vier op onderwerpen die in het onderzoekrapport B. Rampbestrijding en gezondheidszorg zijn behandeld. De respons bedroeg ruim 40%.

Door de enquête heeft de Commissie zich een goed beeld kunnen vormen van de mate waarin getroffen die hebben deelgenomen aan de enquête tevreden zijn over de geboden hulp.

Per hulpsoort is een vertrouwensindex berekend. Op basis daarvan is figuur 1 opgesteld:

Vertrouwensindex per hulpsoort (en categorie)

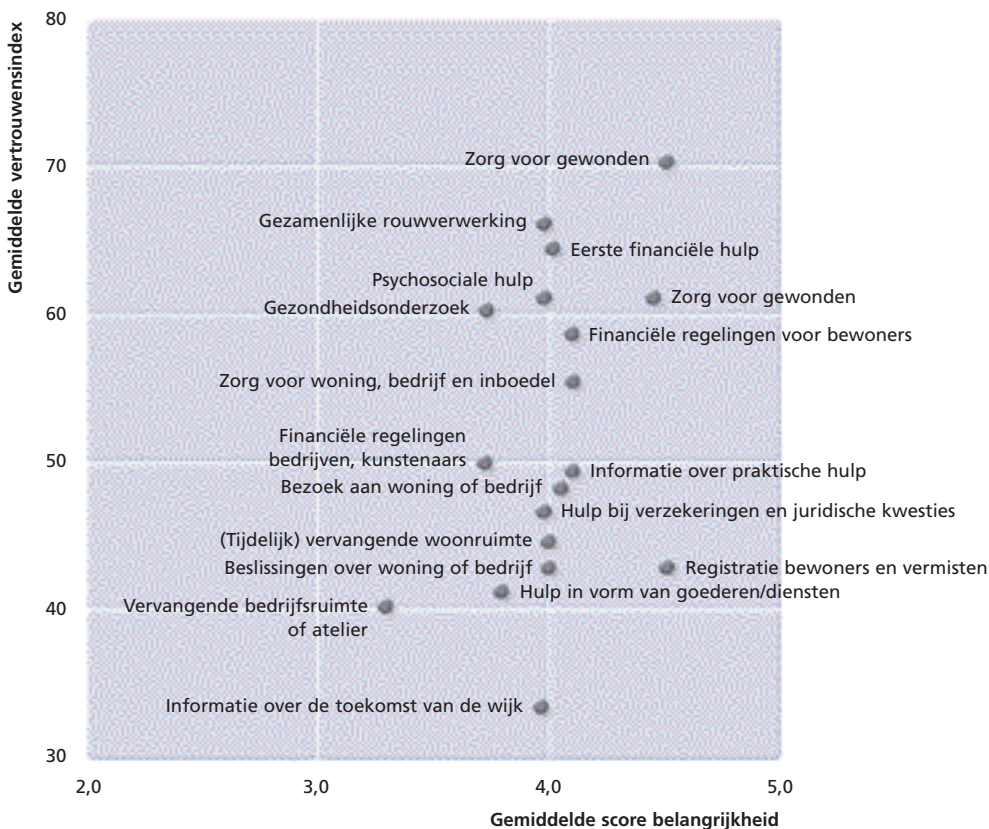
Zorg voor gewonden	71 (H-)
Gezamenlijke rouwverwerking	67 (G+)
Eerste financiële hulp	64 (G+)
Psychosociale zorg	62 (G+)
Eerste opvang	62 (G+)
Deelname aan gezondheidsonderzoek	61 (G+)
Financiële regelingen voor bewoners	58 (G)
Zorg voor woning, bedrijf en inboedel	56 (G)
Financiële regelingen voor bedrijven/kunstenaars	50 (G)
Informatie over praktische hulp	49 (G-)
Bezoek aan woning of bedrijf	48 (G-)
Hulp bij verzekeringen en juridische kwesties	47 (G-)
(Tijdelijke) vervangende woonruimte	45 (G-)
Beslissingen over woning of bedrijf	43 (G-)
Registratie bewoners en vermisten	43 (G-)
Hulp in vorm van goederen/diensten	42 (G-)
Vervangende bedrijfsruimte of atelier	41 (G-)
Informatie over de toekomst van de wijk	33 (L+)

H = hoog, G = gemiddeld en L = laag. De + en - geven aan dat de score zich in de boven- of ondermarge van de categorie H, G of L bevindt. Figuur 1 is tot stand gekomen op basis van 1.172 enquêteformulieren.

Figuur 1 Rangorde hulpsoorten op basis van waardering

Uit dit overzicht blijkt dat de waardering voor de verschillende hulpsoorten sterk uiteenloopt. De hulp voor gewonden krijgt de hoogste waardering, de informatie over de toekomst van de wijk de laagste.

In de enquêteformulieren is ook gevraagd naar het belang dat men hecht aan de afzonderlijke vormen van hulp. De antwoorden op deze vraag zijn gecombineerd met de waardering per hulpssoort, en vervolgens samengebracht in de volgende 'prioriteitenmatrix'.



De hulpssoorten in de rechterbenedenhoek worden enerzijds belangrijk gevonden en anderzijds laag gewaardeerd. Naarmate hulpssoorten dichterbij de linkerbovenhoek staan vermeld, worden zij minder belangrijk gevonden en hoger gewaardeerd.

Uit deze matrix blijkt dat met name de registratie van bewoners en vermisten, de tijdelijke vervangende woonruimte, de beslissingen over woning of bedrijf, de hulp in de vorm van goederen/diensten en de informatie over de toekomst van de wijk belangrijk worden gevonden, en tegelijkertijd laag worden gewaardeerd.

De algemene vertrouwensindex, berekend over alle achttien hulpssoorten en gebaseerd op alle verwerkte enquêteformulieren, is 53. De waardering die daarmee wordt uitgedrukt, kan worden vertaald als 'gemiddeld'.

Op basis van deze waardering heeft de Commissie geconcludeerd dat in de beleving van de getroffen en die hebben deelgenomen aan de enquête het aanbod voor alle soorten hulp tezamen in totaliteit toereikend is geweest.

In de hoofdstukken 2 en 20-23 van onderzoeksrapport C. Praktische hulpverlening wordt uitvoerig ingegaan op de methodiek van de enquête en op de resultaten daarvan.

3 Eerste opvang getroffen

3.1 Kortdurende opvang op tijdelijke locaties

Direct na de fatale explosies bij SE Fireworks, kort na 15.30 uur, ontvluchten duizenden personen in paniek de directe omgeving van het rampgebied. Honderden van hen zijn gewond. Allen zoeken een veilig heenkomen, en vele gewonden hebben medische behandeling nodig. In de chaos van de eerste paar uren na de explosies is de kwaliteit van de opvang van getroffen voor een groot deel afhankelijk van de inzet en van het improvisatievermogen van degenen die bij de opvang zijn betrokken.

Binnen een kwartier na de laatste explosie melden de eerste getroffen zich bij het verzorgingshuis van de Stichting dr. Ariënhuis, en in de loop van de volgende uren worden op ten minste twaalf andere locaties groepen getroffen opgevangen. Het gaat daarbij steeds om opvanglocaties die min of meer spontaan zijn ontstaan, op initiatief van beheerders, hulpverleners, de politie of medewerkers van de gemeente. De locaties waar gedurende de eerste uren de meeste getroffen worden opgevangen, zijn het wijkservicecentrum Noord en het Noaberschap op de vliegbasis Twente. Op beide plaatsen krijgen naar schatting ongeveer vierhonderd personen eerste opvang.

In totaal maken ongeveer duizend getroffen op enig moment gebruik van één van de tijdelijke opvanglocaties.

De Commissie stelt vast dat de opvang op deze locaties zeer snel heeft plaatsgevonden, en dat niet is gebleken dat (groepen) getroffen gedurende enige tijd hebben moeten zoeken naar een plek waar zij terecht konden.

Op bedoelde locaties vindt niet steeds een systematische registratie van de getroffen plaats. Gezien de hectiek van de eerste uren en gezien het spontane karakter van de eerste opvang op deze locaties, heeft de Commissie daarvoor echter begrip.

Al met al is de Commissie van oordeel dat de eerste opvang op deze tijdelijke locaties, gedurende de eerste uren na de ramp, in het licht van de hectiek goed is verlopen. Daarbij benadrukt zij dat vele vrijwilligers in dit verband een onmisbare rol hebben gespeeld, en dat het merendeel van de getroffen niet is aangewezen geweest op een van deze locaties, maar kennelijk direct na de ramp opvang heeft gevonden bij familie en vrienden.

3.2 Centrale opvang in de Diekmanhal

Het rampenplan van de gemeente Enschede voorziet in de aanwijzing van een of meer opvangcentra. De Diekmanhal staat in het draaiboek 'opvang en verzorging' boven aan de lijst van mogelijke opvangcentra. Op het moment dat het rampenplan in werking wordt gesteld, krijgt het hoofd Algemene Zaken van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) de functie van 'hoofd opvang en verzorging'. De alarmeringsprocedure, zoals die is neergelegd in het rampenplan, schrijft voor dat de burgemeester aan de directeur DMO opdracht geeft een of meerdere opvangcentra in te richten, waarna deze directeur vervolgens het hoofd Algemene Zaken inschakelt als hoofd opvang en verzorging. Op zijn beurt dient dit hoofd de chefs van de betrokken wijkservicecentra en medewerkers van de afdeling Sport van de DMO in te schakelen.

Nog voordat de burgemeester, om 16.50 uur, het rampenplan in werking stelt, neemt het hoofd Algemene Zaken het initiatief tot de aanwijzing en de openstelling van de Diekmanhal als centrale opvanglocatie. Rond 17.00 uur wordt de hal daadwerkelijk opengesteld, en kan worden begonnen met de inrichting van de hal voor de opvang van getroffenen.

De Commissie is van oordeel dat zowel de aanwijzing van de Diekmanhal als centrale opvanglocatie als de daadwerkelijke openstelling van de hal relatief snel heeft plaatsgevonden. Dit is voor een groot deel te danken aan het doortastende optreden van het hoofd Algemene Zaken.

Tegelijkertijd signaleert de Commissie dat de feitelijke gang van zaken de vraag oproept of de formele alarmeringsprocedure, gezien ook het gegeven dat bij de gemeentelijke diensten als de DMO geen piketdienst geldt, in de praktijk wel voldoet.

Even na 18.00 uur deelt de rampenstaf aan de hulpverlenende instanties en aan de media mee dat de Diekmanhal is opengesteld voor getroffenen en hun familieleden. Ongeveer een uur later wordt in de rampenstaf besloten dat de Diekmanhal zal dienen als hoofdlocatie voor de nachtopvang, en om 20.20 uur laat de rampenstaf weten dat getroffenen die op andere locaties zijn opgevangen, moeten worden overgebracht naar de Diekmanhal.

De Commissie is niet gebleken dat zich bij de bekendmaking van de openstelling van de Diekmanhal als centrale opvang knelpunten hebben voorgedaan.

Rond 20.00 uur arriveren de eerste getroffenen en familieleden bij de Diekmanhal. In de loop van de avond neemt hun aantal toe. In totaal zijn op de avond van 13 mei ongeveer achthonderd getroffenen en familieleden in de Diekmanhal geweest. Velen van hen zijn met bussen overgebracht van de locaties waar zij de eerste uren zijn opgevangen. Uiteindelijk brengen 381 getroffenen en familieleden van getroffenen de eerste nacht na de ramp door in de Diekmanhal. Ongeveer de helft van hen maakt gebruik van een bed.

De opvang in de Diekmanhal kan door de snelle herhuisvesting van getroffenen binnen drie dagen worden afgebouwd. Gedurende de tweede nacht brengen 181 personen de nacht door in de hal, en gedurende de derde nacht nog ongeveer zeventig personen. Op dinsdag 16 mei wordt de Diekmanhal rond 19.00 uur gesloten voor de opvang van personen die door de vuurwerkcramp zijn getroffen.

De Commissie stelt vast dat de eerste opvang van getroffenen in de Diekmanhal als zodanig goed is verlopen. Mede dankzij de hulp van vele andere instanties en talrijke vrijwilligers is de DMO erin geslaagd om binnen enkele uren een sporthal in te richten voor de noodopvang van honderden mensen, en om hen te voorzien van eten en drinken. Alleen al logistiek gezien is dat een prestatie van formaat.

Een belangrijk knelpunt dat zich bij de centrale opvang in de Diekmanhal heeft voorgedaan, is de registratie van getroffenen.

Juist in een chaotische situatie zoals direct na een ramp is het van groot belang dat snel een sluitend systeem van registratie van getroffenen in werking wordt gesteld. Alleen langs die weg kan immers zekerheid ontstaan over de vraag wie er zijn getroffen en waar de getroffenen zich bevinden. Bovendien is een sluitende registratie ook onmisbaar voor de verdere hulpverlening. Volgens het gemeentelijk rampenplan is de Dienst Burger- en Algemene Zaken (BAZ) verantwoordelijk voor het proces van registreren van slachtoffers, en richt de directeur van deze dienst in geval van een ramp een Centraal Registratie- en Informatiebureau (CRIB) in. Tegelijkertijd is in het rampenplan aangegeven dat de DMO verantwoordelijk is voor de registratie in opvangcentra.

Uit de feitelijke gang van zaken in de Diekmanhal is de Commissie gebleken dat de registratie van getroffenen aldaar niet goed is verlopen. Zodra in de loop van de avond grotere groepen getroffenen met bussen bij de Diekmanhal arriveren, slagen de medewerkers van de DMO er niet in alle getroffenen systematisch te registreren. Sommigen worden in het geheel niet geregistreerd, anderen meerdere keren. De DMO geeft de gegevens door aan de Dienst BAZ, die op basis daarvan registratielijsten opstelt. Door de tekortkomingen bij de registratie bevatten deze lijsten onjuistheden. Het is begrijpelijk dat deze lijsten, die op de ramen van de Diekmanhal worden geplakt, tot veel verwarring en onrust hebben geleid.

Een opmerkelijk punt in dit verband is dat in de loop van de avond van 13 mei vijf medewerkers van het CRIB voor registratiewerkzaamheden naar de Diekmanhal gaan, zonder dat het hoofd opvangcentrum – die namens de DMO de leiding heeft in de Diekmanhal – daarvan op de hoogte is. Op dit punt heeft het duidelijk ontbroken aan de vereiste afstemming en coördinatie. Een ander opmerkelijk punt is dat de directeur DMO op zondagochtend 14 mei in de rampenstaf mededeelt dat van het begin af een sluitende registratie heeft plaatsgevonden in de Diekmanhal. Door bij zijn medewerkers in de Diekmanhal te informeren had hij kunnen weten dat die mededeling niet juist was.

Alhoewel de Commissie zich ervan bewust is dat het niet eenvoudig is om in een hectische situatie zoals direct na de vuurwerkramp een sluitende registratie te realiseren, moet zij vaststellen dat de gemeente bij de registratie in de Diekmanhal duidelijk tekort is geschoten.

Daarnaast zijn er nog enkele aspecten die volgens de Commissie de bijzondere aandacht van het gemeentebestuur verdienen. Met name noemt zij de problemen die in en rond de Diekmanhal zijn ontstaan met vertegenwoordigers van de media, het ontbreken van een piketdienst bij een aantal gemeentelijke diensten in relatie met de voorgeschreven alarmeringsprocedure, en het ontbreken in het rampenplan van een beschrijving van het niveau van zorg dat in een opvangcentrum moet worden geboden.

3.3 Aanbeveling

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 5 van onderzoekrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling.

- De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede* aan om:
- de procedure van en de voorzieningen voor registratie van getroffenen zoals die zijn beschreven in deelplan 15 van het gemeentelijk rampenplan en het daarbij behorende draaiboek, kritisch te bezien tegen de achtergrond van de problemen die zich bij de registratie van getroffenen in de Diekmanhal hebben voorgedaan, en het plan en het draaiboek aan te passen. Speciale aandacht verdient verder het oefenen van de registratieprocedure, en de afstemming daarbij tussen de DMO en het CRIB;
 - de punten van aandacht die zijn genoemd in paragraaf 5.6.3.6. van onderzoekrapport C te betrekken in een evaluatie van het rampenplan en van de desbetreffende draaiboeken.

A.H. Winkelhorst

Deurningerstraat 121

Bewoner / ondernemer

4 Vervangende woonruimte

4.1 Gang van zaken en beoordeling

In het rampenplan van de gemeente Enschede is aangegeven dat wanneer getroffen personen niet binnen 36 uur na een ramp naar hun woning kunnen terugkeren, moet worden gezorgd voor 'noodonderkomens, met een zodanige kwaliteit dat de normale huiselijke functies kunnen worden benaderd'. De DMO is verantwoordelijk voor het herhuisvestingproces.

Gezien de directe gevolgen van de vuurwerkramp is onmiddellijk duidelijk dat een groot aantal getroffen personen niet binnen 36 uur naar de eigen woning zal kunnen terugkeren. Al op de avond van 13 mei starten de DMO en de Enschedese woningbouwcorporaties voorbereidingen voor de herhuisvesting van getroffen personen. Op 14 mei zijn meer dan twintig medewerkers van de verhuurafdelingen van de woningbouwcorporaties aanwezig in de Diekmanhal om samen met medewerkers van de DMO te werken aan die herhuisvesting.

De corporaties staken onmiddellijk de verkoop van woningen en trekken aanbiedingen van huurwoningen aan derden in. Al op 14 mei wordt aan tientallen gezinnen uit de binnenring een vervangende woning toegewezen. Door de gezamenlijke inspanningen van de DMO en van de woningbouwcorporaties slaagt men erin binnen drie dagen vervangende woonruimte te vinden voor de getroffen personen die voor hun opvang zijn aangewezen op de Diekmanhal. Ook degenen die hun woning kwijt zijn maar geen gebruik maken van de Diekmanhal, worden relatief snel geherhuisvest. Binnen een periode van zes weken na de ramp worden 560 huishoudens aan een vervangende woning geholpen. De Commissie heeft waardering voor de slagvaardigheid waarmee is gewerkt. De snelle herhuisvesting van zoveel huishoudens zou echter niet zijn gelukt zonder de inspanningen van met name de Enschedese woningbouwcorporaties. Bovendien hebben talloze getroffen personen onderdak gevonden bij familie of vrienden. Mede daardoor kunnen juist degenen die zijn aangewezen op de Diekmanhal al binnen enkele dagen aan een vervangende woning worden geholpen.

Een keerzijde van de snelle herhuisvestingoperatie is dat niet iedereen tevreden is met de aangeboden woning, en dat in een aantal gevallen een tweede ronde van herhuisvesting moet plaatsvinden.

De woningen die direct na de ramp zijn aangeboden, moeten veelal worden beschouwd als noodonderkomens, zoals bedoeld in het rampenplan. De Commissie realiseert zich dat een tweede verhuizing binnen enkele maanden voor de betrokkenen buitengewoon belastend kan zijn, maar zij is niettemin van oordeel dat de beslissing om getroffen personen zo snel mogelijk te herhuisvesten, de juiste is. Langere opvang in de Diekmanhal was alleen al gezien het niveau van de voorzieningen aldaar geen goed alternatief.

Gedurende de eerste week na de ramp is de registratie van gegevens die relevant zijn voor het herhuisvestingproces niet goed verlopen, waardoor onvoldoende duidelijk is hoeveel en wat voor soort vervangende woningen nodig zijn. Volgens vertegenwoordigers van de woningbouwcorporaties maakt de registratie die door de DMO is uitgevoerd in de Diekmanhal een chaotische indruk. De gemeentelijke projectgroep herhuisvesting die op 22 mei met haar werkzaamheden begint, start op die dag met een nieuw informatiesysteem.

Ook de toewijzing van vervangende woningen is niet in alle gevallen goed verlopen. Zo krijgt bijvoorbeeld een gezin van vijf personen een tweekamerflat toegewezen, en een lichamelijk gehandicapte een woning met een trap. Gezien de gesignaleerde problemen bij de registratie en gezien de hectische omstandigheden waaronder zeker de eerste dagen na de ramp moest worden gewerkt, vindt de Commissie het niet onbegrijpelijk dat het toewijzingsproces niet geheel vlekkeloos is verlopen.

De DMO is weliswaar formeel verantwoordelijk voor het proces van herhuisvesting, maar de organisatie en de uitvoering van dat proces liggen grotendeels in handen van de woningbouwcorporaties. De directie van woningbouwcorporatie Domijn heeft daarbij een coördinerende rol.

Volgens de Commissie had een betere voorbereiding van de herhuisvestingoperatie door de DMO in samenwerking met de betrokken woningbouwcorporaties een nog effectievere uitvoering mogelijk gemaakt. In dat verband vindt zij het opvallend dat in het rampenplan geen aandacht wordt besteed aan de rol van die corporaties.

Een gemeentelijke dienst kan wel verantwoordelijk zijn voor het proces van herhuisvesting, maar een gemeente beschikt bij een ramp in het algemeen niet over voldoende aanbod van eigen woningen, en is dus afhankelijk van met name woningbouwcorporaties.



4.2 Aanbeveling

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 6 van onderzoeksrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling:

De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan om na te gaan of het zinvol is in het gemeentelijk rampenplan en de nadere uitwerking daarvan (nadere) bepalingen op te nemen over de afstemming en samenwerking met woningbouwcorporaties en om in dat kader ook aandacht te besteden aan convenanten met lokale woningbouwcorporaties.

5 Hulp in de vorm van goederen

5.1 Gang van zaken en beoordeling

In verband met de ramp diene honderden gezinnen te worden geherhuisvest. Binnen zes weken na de ramp krijgen ongeveer 560 huishoudens een vervangende woning aangeboden. Vele van deze huishoudens zijn als direct gevolg van de ramp al of bijna al hun bezittingen kwijt.

De DMO is verantwoordelijk voor het proces 'voorzien in primaire levensbehoeften'. In het desbetreffende draaiboek is aangegeven dat de noodonderkomens een zodanige kwaliteit moeten hebben dat de 'normale huiselijke functies kunnen worden benaderd'.

Alhoewel dit niet in het rampenplan of de daarbij behorende draaiboeken is geregeld, betekent dit volgens de Commissie dat de gemeente bij het aanbieden van vervangende woningen (noodonderkomens) ook zorg dient te dragen voor een basisinboedel.

Uit het onderzoek is gebleken dat de DMO van mening is dat de goederenverstrekking officieel niet tot zijn verantwoordelijkheden behoort. Omdat men bij de DMO vindt dat men de zorg voor huisraad voor de nieuwe onderkomens niet aan getroffen en kan overlaten, in verband met de omstandigheden waarin zij verkeren, kiest de DMO er niettemin voor de feitelijke zorg voor de goederenverstrekking op zich te nemen.

De Commissie had het niet juist gevonden wanneer de DMO ermee had volstaan om de getroffen en die kort na de ramp moesten worden geherhuisvest een bepaald bedrag te verstrekken. Naar haar oordeel reikt de zorgplicht van de gemeente na een ramp verder.

De keuze van de DMO om te zorgen voor goederen ten behoeve van de getroffen en die moeten worden geherhuisvest, acht zij dan ook juist.

Vanaf de dag van de ramp worden allerlei goederen voor getroffen en naar Enschede gestuurd. Deze zijn afkomstig van bedrijven en instellingen en van talloze burgers. De goederen die niet nodig zijn voor de inrichting van de Diekmanhal, worden opgeslagen en aangevuld met huisraad ten behoeve van de herhuisvesting van getroffen en.

De huishoudens die een vervangende woning krijgen aangeboden, worden alle voorzien van huisraad. Aan de hand van door de woningbouwcorporaties samengestelde lijsten met getroffen huishoudens wordt door de DMO een inschatting gemaakt van de goederen die nodig zijn voor de inrichting van de vervangende woningen. De benodigde goederen worden via het actiecentrum van de DMO bij elkaar gezocht, naar de Diekmanhal gebracht, en vervolgens overgebracht naar de betreffende woningen. De wijze van inzameling en van verdeling van huisraad worden voor een groot deel bepaald door improvisaties en door ad-hocbeslissingen. Vrijwilligers van de Stichting Karmel, van het Leger des Heils en van het Rode Kruis spelen daarbij een belangrijke rol.

Doordat de DMO de verstrekking van goederen niet als een van zijn officiële taken beschouwt, is deze dienst ook niet voorbereid op de grote hoeveelheid werkzaamheden die aan de operatie van goederenverstrekking zijn verbonden. Omdat de DMO daarvoor zelf over te weinig mensen beschikt en onvoldoende logistieke ervaring heeft, roept de dienst de hulp van het leger in. Vanaf 14 mei verlenen militairen bijstand, en neemt een medewerker van het Regionaal Militair Commando Oost plaats in het actiecentrum van de DMO. De militairen die worden ingeschakeld, plaatsen op het parkeerplein van de Diekmanhal tenten voor de opslag van goederen, zorgen samen met de politie voor de bewaking daarvan, en zetten een geautomatiseerd distributiesysteem op.

Uit de enquête en de groepsgesprekken is naar voren gekomen dat zich bij de verstrekking van goederen aan getroffen huishoudens een aantal knelpunten heeft voorgedaan. Een opvallend punt is de verstrekking van gebruikte goederen aan sommige huishoudens, terwijl andere huishoudens uitsluitend nieuwe goederen ontvangen. Gebleken is dat dit verschil samenhangt met het moment van herhuisvesting. Op het moment dat de eerste huishoudens een vervangende woning krijgen aangeboden, beschikt de gemeente nog uitsluitend over gebruikte goederen. De Commissie vindt daarom dat de gemeente in dit verband geen verwijt valt te maken.

Voorts vindt de Commissie het begrijpelijk dat de gemeente niet elk huishouden van dezelfde of van evenveel goederen heeft voorzien. Alleen al gezien de grote diversiteit aan beschikbaar gestelde goederen was dit onontkoombaar.

Alles bijeengenomen, is de Commissie van oordeel dat in ieder geval een deel van de gesignaleerde problemen had kunnen worden voorkomen indien de DMO beter voorbereid was geweest op het proces van de verstrekking van goederen aan getroffen huishoudens. In dat geval had de DMO planmatig en meer doelgericht de vereiste activiteiten kunnen ontwikkelen, en was de afhankelijkheid van de – veelal spontane – hulp van derden minder groot geweest.

5.2 Aanbeveling

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 7 van onderzoekrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling:

De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland* aan om, tegen de achtergrond van de ervaringen na de vuurwerkramp, in het gemeentelijk rampenplan en in het desbetreffende draaiboek uitdrukkelijk ook bepalingen te wijden aan de hulp in de vorm van goederen en aan het daarmee samenhangende logistieke proces. In dat verband zou ook aandacht moeten worden besteed aan de rol die het leger of het Rode Kruis daarbij zouden kunnen spelen.

6 Herhuisvesting bedrijven, ateliers en scholen

6.1 Bedrijven, ateliers, verenigingen en instellingen

Naast duizenden bewoners van het rampgebied worden ook honderden bedrijven en tientallen kunstenaars, verenigingen en andere instellingen getroffen door de vuurwerkramp. Ruim vijfhonderd ondernemers melden zich na 13 mei met een reeks van problemen als gevolg van de ramp. Velen zijn op zoek naar vervangende bedrijfsruimte, en ongeveer zestig kunstenaars zoeken vervangende ruimte voor een atelier. Daarnaast vragen elf verenigingen en instellingen om hulp bij het zoeken naar vervangende ruimte.

In het gemeentelijk rampenplan is niet voorzien in hulp op het punt van herhuisvesting van bedrijven en dergelijke. In de notitie Organisatie Nafase Vuurwerkramp 13 mei 2000 die op 19 mei door het college van B&W wordt vastgesteld, wordt een afzonderlijk project voor de herhuisvesting van bedrijven, verenigingen, ateliers en stichtingen gedefinieerd. Voor de hulp aan ondernemers wordt op initiatief van de Kamer van Koophandel Veluwe en Twente (KvK) in samenwerking met de gemeente op 15 mei een helpdesk geopend in het Ondernemingshuis, de lokale vestiging van de KvK. Ondernemers kunnen daar terecht met al hun vragen in verband met de ramp. Voor vragen naar vervangende bedrijfsruimte wordt een herhuisvestingsteam opgericht, waarin vertegenwoordigers van de drie grote Enschedese bedrijfsmakelaardijen, van de afdeling Sport van de DMO en van het bureau Bedrijven van de afdeling Economische Zaken (EZ) van de Bouw- en Milieudienst (BMD) samenwerken. Daarnaast wordt voor getroffen kunstenaars, verenigingen en instellingen een contactpersoon aangewezen bij de afdeling Cultuur van de DMO. Daarnaast wordt een projectgroep herhuisvesting in het leven geroepen die bestaat uit drie medewerkers van de BMD, twee medewerkers van de afdeling EZ, en een medewerker van het gemeentelijk Grondbedrijf. Deze projectgroep ondersteunt het herhuisvestingsteam in geval van problemen of wanneer wordt gezocht naar oplossingen op lange termijn.

De Commissie is gebleken dat het ontbreken in het rampenplan van bepalingen over de opvang van bedrijven, ateliers, verenigingen en andere instellingen niet een belemmering is geweest voor een krachtig initiatief van zowel de kant van het lokale bedrijfsleven als van de gemeente. De helpdesk wordt al op maandag 15 mei geopend. Ook kunstenaars, verenigingen en andere instellingen kunnen bij de helpdesk terecht. Overigens kunnen zij hun problemen ook voorleggen aan de afdeling Cultuur van de DMO of, vanaf 20 mei, aan het informatie- en adviescentrum (IAC). Daarnaast onderschrijft de Commissie de keuze om te werken met een geïntegreerd herhuisvestingsteam naast een projectgroep herhuisvesting.

Uit het verloop van de resultaten van de herhuisvestingacties blijkt dat in eerste instantie tot bevredigende oplossingen kan worden gekomen, maar dat een aantal moeilijke gevallen overblijft. De Commissie stelt vast dat herhuisvesting van bedrijven maatwerk vereist, en dat flexibiliteit wordt beperkt door relevante regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, van milieu en van volksgezondheid. Dit geldt met name wanneer in een krappe vastgoedmarkt direct wordt gezocht naar oplossingen voor het inpassen in bestaande bebouwing.

De relatief lage waardering van veel ondernemers en kunstenaars voor de hulpverlening op het gebied van herhuisvesting kan volgens de Commissie voor een deel worden verklaard uit het stagnerende succes van herhuisvesting, maar voor een belangrijk deel ook uit de grote bezorgdheid ten aanzien van de toekomst en uit het verlies van veel meer dan alleen de werkruimte.

Al met al is de Commissie van oordeel dat de gemeente en de Kamer van Koophandel, zowel gezamenlijk als elk voor zich, op het punt van de herhuisvesting van bedrijven, ateliers, verenigingen en andere instellingen datgene hebben gedaan wat onder de gegeven omstandigheden van hen mocht worden verwacht. In dat verband moet worden opgemerkt dat de stichting Ateliers een belangrijke rol heeft vervuld bij het zoeken naar vervangende ruimte voor kunstenaars.



6.2 Scholen

Voor de herhuisvesting van scholen bevat het gemeentelijk rampenplan evenmin aparte bepalingen. In de genoemde notitie over de organisatie van de nafase van de vuurwerkramp wordt een apart project 'Herhuisvesting scholen' benoemd.

Onder leiding van de afdeling Stedelijk Beleid Onderwijs van de DMO wordt op 14 mei een inventarisatie opgesteld van de schade aan scholen. Twee schoolgebouwen in de binnenring zijn zo zwaar beschadigd dat het enige tijd niet mogelijk is daar les te geven. De leerlingen van een van deze scholen maken gedurende enkele weken gebruik van een clubgebouw in de omgeving. De andere school vindt tijdelijk onderdak bij scholen in een nieuwbouwwijk. Deze situatie duurt ongeveer tweeënehalve maand. De gemeente zorgt voor het vervoer van de betrokken leerlingen naar de tijdelijke locaties.

Al met al kunnen vrijwel alle scholen op 16 of op 17 mei hun lessen hervatten.

Voor leerlingen die in de examenperiode zitten, worden aparte regelingen getroffen zodat zij toch examens kunnen afleggen, en er wordt veel aandacht besteed aan psychosociale hulpverlening ten behoeve van de betrokken leerlingen. Uitgangspunt daarbij is dat verwijzing naar officiële hulpverleningsinstanties zoveel mogelijk moet worden voorkomen. In verband daarmee ontvangen leerkrachten op initiatief van de gemeente ondersteuning en bijscholing, en worden ouders tijdens speciale ouderavonden geïnformeerd over de gebruikelijke reacties van kinderen op traumatische gebeurtenissen en over de plaats waar zij terecht kunnen voor eventuele hulp.

Voorts wordt in overleg met de betrokken schoolleiders, schoolbesturen en deskundigen van de jeugdgezondheidsdienst en de afdeling Maatschappelijk Werk van de DMO het belang van terugkeer van de betrokken leerlingen naar de eigen school uitgesproken. In verband daarmee verklaart de gemeente zich bereid tot de zomer van 2001 de consequenties van het vervoer van geherhuisveste leerlingen naar de eigen school op zich te nemen.

De Commissie constateert dat de hulp aan scholen bijzonder snel is gerealiseerd, en dat ook de lessen aan de leerlingen van de zwaarst getroffen scholen snel zijn hervat. Dit is voor een groot deel de verdienste van de betrokken schooldirecties en leerkrachten. Voor een deel zal ook de wettelijk bepaalde betrokkenheid van de gemeente bij het onderwijs daartoe hebben bijgedragen.

Voor de aanpak van de hulp aan en de begeleiding van getroffen leerlingen, hun ouders en hun leerkrachten en de betrokken schoolleiders heeft de Commissie veel waardering. In samenspel tussen gemeente en schoolleiders komt snel na de ramp een planmatige en doordachte aanpak van onder andere de psychosociale hulp tot stand. Tegelijkertijd regelt de gemeente direct een aantal praktische zaken, zoals de mogelijkheid examens af te leggen en het vervoer naar tijdelijke schoollocaties.

De Commissie onderschrijft het uitgangspunt dat geherhuisveste leerlingen hun 'eigen' school kunnen blijven bezoeken. In dat verband gaat zij ervan uit dat in die gevallen waarin geherhuisveste leerlingen er ook na afloop van het schooljaar 2000/2001 de voorkeur aan geven hun 'oude' school te blijven bezoeken, de gemeente zich op het punt van de financiële consequenties van het vervoer, waar nodig, soepel zal opstellen.

6.3 Aanbeveling

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 8 van onderzoekrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling:

De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan om in het gemeentelijk rampenplan ook expliciet aandacht te besteden aan de continuïteit van de economische, sociale en culturele infrastructuur na een ramp of zwaar ongeval. Daarbij dient ook de taakverdeling met particuliere instanties, zoals de regionale Kamer van Koophandel, en gezichtsbepalende organisaties in het maatschappelijke veld aan de orde te komen. In dat kader zal het verband tussen een geschikte (tijdelijke of her)huisvesting en de feitelijke financiële armsgang van bedrijven en instellingen moeten worden onderkend.

Jeroen van der Glas

Johan Strauslaan 12

Bewoner / ondernemer

7 Zorg voor woning, bedrijf en inboedel

7.1 Inleiding

Direct na de fatale explosies is de kern van het rampgebied niet meer toegankelijk voor de bewoners. Om de werkzaamheden op het rampterrein ongestoord te laten verlopen, wordt het terrein afgeschermd. Ook een deel van het omringende gebied wordt geëvacueerd. In de loop van de dagen stelt de burgemeester een aantal noodverordeningen vast, die alle het verbod bevatten om het in die verordeningen omschreven – qua begrenzing steeds wisselende – rampgebied te betreden. Op 26 mei stelt de gemeenteraad de Veiligheidsverordening Roombeek vast. Ook deze verordening bevat een verbod om zich in het gebied Roombeek te bevinden. Het in de verordeningen omschreven gebied wordt de ‘binnenring’ genoemd. Onderstaande afbeelding geeft de begrenzing van de binnenring aan, zoals deze in de veiligheidsverordening is vastgelegd.

Om de binnenring bevindt zich een veiligheidszone, die de ‘buitenring’ wordt genoemd. De buitenring wordt op 16 mei om 11.00 uur vrijgegeven.

7.2 Afscherming en bewaking rampterrein

Op verzoek van de politie plaatst de BMD binnen een week een omheining van hekken om de binnenring. Omdat op het moment dat de hekken zijn geplaatst duidelijk wordt dat met de werkzaamheden in de binnenring geruime tijd zal zijn gemoeid, wordt besloten tot het bouwen van een houten schutting. Deze is op 25 mei gereed; de schutting is 2.5 km lang en heeft een hoogte van ruim 2.40 m.

Tot 23 mei wordt het rampgebied bewaakt door de politie, vanaf die datum door een particulier beveiligingsbedrijf.

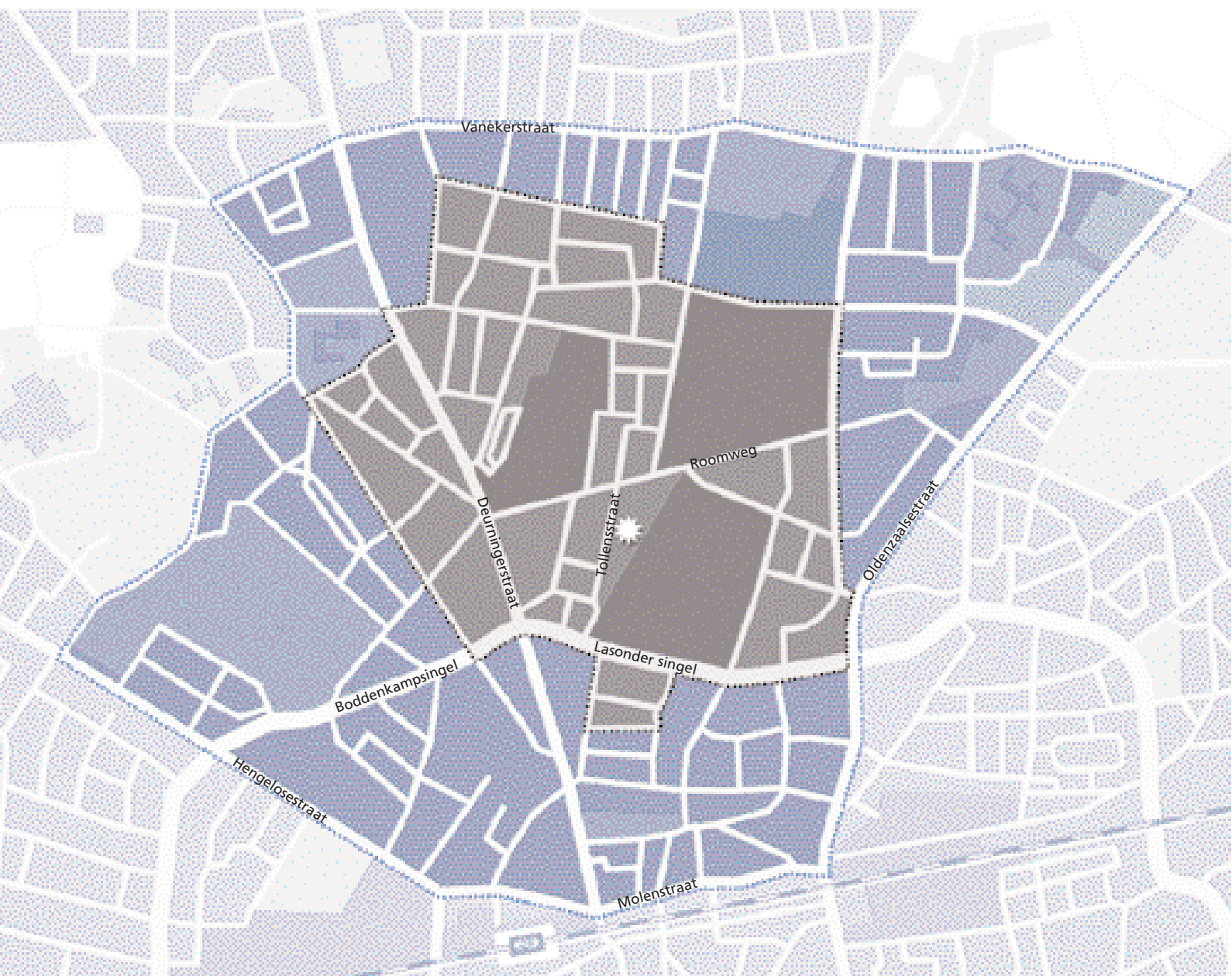
Mede gezien de omvang van het rampgebied is de Commissie van oordeel dat de afzetting van de binnenring met eerst hekken en later een houten schutting redelijk snel heeft plaatsgevonden. De Commissie is voorts van mening dat er is voorzien in adequate bewaking door eerst de politie en later een particulier beveiligingsbedrijf. Niettemin worden in de loop van de maanden enkele tientallen aangiften van diefstal van spullen uit het rampgebied gedaan bij de politie.

7.3 Schaderegistratie en schadebeperkende maatregelen

Vrijwel direct na de ramp schakelt de BMD het Verbond van Verzekeraars in om werkzaamheden in het kader van de vaststelling van de schade in het rampgebied te verrichten.

Op 21 mei geeft de BMD in een eerste rapportage aan dat in totaal 450 woningen in de binnenring zwaar zijn beschadigd, en dat ruim de helft daarvan niet is te betreden.

In de periode van 25 tot 29 mei nemen vertegenwoordigers van het Bureau Coördinatie Experts van het Verbond van Verzekeraars onder begeleiding van medewerkers van het bouw- en woningtoezicht van de BMD schade op in en aan de panden in de binnenring.



Kaart veiligheidsverordening Roombeek 1 juni

Gelet ook op de vele andere werkzaamheden die in de binnenring moeten worden verricht, is de Commissie van mening dat de registratie van de schade aan en in de panden in de binnenring relatief snel heeft plaatsgevonden.

7.4 Onbewoonbaarverklaringen en sloopwerkzaamheden

De gemeente beoordeelt de staat van de woningen die door de ramp zijn beschadigd en gaat er waar nodig toe over woningen op grond van de criteria van de Woningwet onbewoonbaar te verklaren.

Afgezien van 205 geheel verwoeste woningen worden tot medio december 243 woningen binnen de schutting en vijftig woningen buiten de schutting onbewoonbaar verklaard. Betrokkenen worden door het college van B&W schriftelijk geïnformeerd over de besluiten tot onbewoonbaarverklaring. Het merendeel van de kennisgevingen wordt in de periode van 29 mei tot 4 juli verzonden.

De Commissie heeft geen aanwijzingen dat de gemeente in dit opzicht niet de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht. Daarom ziet zij geen reden voor kritiek op de gang van zaken rond de besluitvorming over (on)bewoonbaarheid van woningen. Zij wijst er in dat verband nog op dat de gemeente er van heeft afgezien in de kennisgevingen inzake de onbewoonbaarheid een aanvankelijk voorgenomen passage met een bestuursdwangaanschrijving tot sloop op te nemen.

In het kader van de enquête en de groepsgesprekken laten verschillende bewoners en kunstenaars weten ongelukkig te zijn met de sloop van hun woning of atelier.

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat geen steen zal worden verplaatst zonder de bewoners te informeren. Uitsluitend in het kader van de bergingswerkzaamheden van het Rampen Identificatieteam (RIT) vinden, met uitdrukkelijke toestemming van de rampenstaf, in de eerste week na de ramp sloopwerkzaamheden plaats in de binnenring.

Alhoewel de Commissie zich realiseert dat de sloop van een woning of atelier voor de betrokkene zeer ingrijpend is, is zij niettemin van oordeel dat de werkzaamheden van het RIT terecht voorrang hebben gekregen boven het behoud – zo dat al mogelijk zou zijn geweest – van de desbetreffende panden.

7.5 Bezoek aan woningen en behoud van spullen

De gemeente stelt de bewoners van de binnenring vier keer in de gelegenheid het rampgebied te bezoeken. Tijdens het tweede bezoek, in de periode van 24 tot 26 mei, krijgen zij, voor zover vanuit veiligheidsoogpunt verantwoord, de mogelijkheid hun woning te betreden en kleine voorwerpen van emotionele aard mee te nemen.

In de maand juni kunnen bewoners hun woning bezoeken om verzekeraars de spullen aan te wijzen die zij graag behouden zien.

In de tweede week van juli krijgen betrokkenen een laatste mogelijkheid om het rampgebied te bezoeken, en om afscheid te nemen van hun woning.

Het verzamelen van spullen uit de woningen is formeel een aangelegenheid tussen de betrokken bewoners en hun verzekeraars. Niettemin is de Commissie van oordeel dat de gemeente in dit opzicht een bijzondere verantwoordelijkheid jegens betrokkenen heeft.

Het is immers de gemeente die de betrokkenen door middel van de veiligheidsverordening de toegang tot de woning heeft ontzegd. Afgezien daarvan dient met het oog op de verwerking van de ramp bij dit proces de uiterste zorgvuldigheid te worden betracht. In paragraaf 8.2 van deel II, Rampbestrijding en gezondheidszorg, is al opgemerkt dat de medewerkers van het RIT bij hun bergingswerkzaamheden in eerste instantie onvoldoende aandacht hebben besteed aan het veiligstellen van goederen die voor de betrokkenen waardevol kunnen zijn.

Aanvankelijk is het de bedoeling dat de verzekeraars de woningen zonder de bewoners bezoeken, en vervolgens na overleg met hen een lijst opstellen met spullen die behouden moeten blijven. Na bezwaren van bewoners en van het IAC besluit het college van B&W op 5 juni dit scenario te wijzigen en wordt bepaald dat bewoners samen met de verzekeraars de woningen mogen bezoeken. Daaraan wordt de beperking verbonden dat de bezoeken een uur zullen duren en dat maximaal twee bewoners de woning mogen bezoeken. Voor bedrijven wordt tot eenzelfde aanpak besloten.

Gezien het belang van de getroffen bewoners is de Commissie van oordeel dat het college van B&W terecht dit besluit heeft genomen. Wel plaatst zij enkele kanttekeningen bij de beperkte duur van de bezoeken en bij het maximale aantal van twee bewoners per woning. Naar haar oordeel hadden de gemeente en de verzekeraars meer alternatieven moeten ontwikkelen om bewoners in de gelegenheid te stellen hun eigendommen terug te krijgen. Bovendien is de Commissie gebleken dat niet alle bewoners tijdig zijn geïnformeerd over de mogelijkheid de woning te bezoeken en spullen aan te wijzen. Juist ook omdat het om een laatste mogelijkheid ging, was het van belang betrokkenen in de gelegenheid te stellen zich daarop voor te bereiden. De verzekeraars hadden meer moeite moeten doen de betrokkenen tijdig te informeren, en de gemeente had erop moeten toezien dat dit daadwerkelijk gebeurde. Overigens realiseert de Commissie zich dat een onvolledige registratie van de tijdelijke adressen van betrokkenen (ook) in dit verband een probleem is geweest.

Gezien deze kanttekeningen is de Commissie van oordeel dat het college van B&W er goed aan had gedaan wanneer het college het voorstel van de stuurgroep, die de uitvoering van een aantal gemeentelijke projecten bewaakt en waarin verschillende zorginstellingen zijn vertegenwoordigd, om bewoners nogmaals de woningen te laten bezoeken om aanvullende spullen aan te wijzen, had overgenomen. Het college besluit echter vast te houden aan de aanpak waartoe op 5 juni is besloten, zij het dat de BMD wordt gevraagd bewoners nog eenmaal in de gelegenheid te stellen het rampgebied te bezoeken, om afscheid te nemen van de woning.

De Commissie is gebleken dat de bedoelde stuurgroep in haar brief van 21 juni aan het college van B&W haar ongenoegen heeft geuit over het feit dat het college heeft nagelaten de zorginstellingen in dit verband tijdig om advies te vragen. Gezien de aard van het onderwerp is de Commissie het met deze kritiek eens. De wijze waarop getroffen worden betrokken bij het leeghalen van hun woningen en de mate waarin zij zeggenschap krijgen over het behoud van bepaalde spullen kan immers van grote betekenis zijn voor het verwerkingsproces. Alleen daarom al was het verstandig geweest ook naar het standpunt van de zorginstellingen te vragen.

Voor de volledigheid merkt de Commissie nog op dat de gemeente er goed aan had gedaan om snel na 13 mei foto's te maken van de panden in de binnenring, en deze aan de betrokkenen ter beschikking te stellen.

8 Financiële regelingen

8.1 Inleiding

De vuurwerkramp veroorzaakt niet alleen veel leed en letsel, maar ook een enorme hoeveelheid materiële schade. Zowel particulieren als bedrijven worden zwaar getroffen. De schade wordt geraamd op ongeveer een miljard gulden. Een deel van deze schade wordt niet gedekt door verzekeringen doordat betrokkenen niet of niet voldoende zijn verzekerd. Direct na de ramp stellen minister-president Kok en Staatssecretaris Ybema van Economische Zaken ruimhartige financiële steun aan particulieren en bedrijven in het vooruitzicht.

De overheid, met de gemeente Enschede voorop, staat voor de taak om financiële regelingen te treffen die passend zijn in de gegeven omstandigheden en die recht doen aan de uitlatingen van genoemde bewindslieden. Alleen al omdat voor een dergelijk financieel nazorgtraject geen concrete plannen of draaiboeken beschikbaar zijn, betekent dit een enorme opgave.

In de loop van de tijd komt een scala aan regelingen tot stand, de eerste in de vorm van noodregelingen direct na de ramp, andere maanden later. Bij de totstandkoming van een groot deel van de financiële regelingen speelt de Commissie financiële afwikkeling vuurwerkramp (CFA) een belangrijke rol.

Voor de financiering van deze regelingen is veel geld nodig. De benodigde middelen zijn voor een groot deel afkomstig van het Nationaal Rampenfonds (NRF) en van het Rijk. Het zijn ook al diegenen – particulieren en instellingen – die geld hebben overgemaakt voor de getroffen en van de vuurwerkramp die de uitvoering van deze regelingen mede mogelijk maken.

In dit hoofdstuk gaat de Commissie in op een aantal aspecten rond de financiële afwikkeling, waarbij zij met name aandacht besteedt aan kwesties die aanleiding hebben gegeven tot kritiek van de zijde van belanghebbenden of die anderszins aandacht vragen.

Naast de gemeente en de CFA hebben verschillende ministeries en vele andere instanties en groeperingen een belangrijk aandeel in de totstandkoming en de uitvoering van de financiële regelingen. Voor een volledig overzicht van de betrokken instanties en voor een volledig overzicht van de financiële regelingen wordt verwezen naar hoofdstuk 10 van onderzoekrapport C.

8.2 De mate van voortvarendheid bij de totstandkoming en de invoering van de financiële regelingen

Al op de dag na de ramp wordt de eerste financiële regeling getroffen. Getroffenen uit de binnen- en uit de buitenring kunnen bij de Stadsbank een bedrag van f 100 per persoon krijgen voor het eerste levensonderhoud.

Voor de dag daarna wordt een vergelijkbare voorziening getroffen. Op dinsdag 16 mei treedt de overbruggingsuitkering levensonderhoud in werking voor personen uit de binnenring. Op grond van deze regeling wordt eenmalig een maanduitkering toegekend, die is gerelateerd aan de normen van de Algemene bijstandswet. Deze regelingen worden ontwikkeld en uitgevoerd door de DMO.

Deze eerste regelingen, die moeten worden gezien als noodvoorzieningen, zijn buitengewoon snel ontwikkeld en uitgevoerd. Op deze manier is de gemeente erin geslaagd acute financiële nood van de getroffen en uit de binnenring, die al hun bezittingen kwijt zijn, snel te lenigen. Daarvoor heeft de Commissie veel waardering.

Binnen twee weken na de ramp treedt een vijftal andere regelingen in werking, te weten de regeling voor uitvaartkosten, de noodregeling zelfstandigen, en de regelingen I, II en III.

Ook deze regelingen worden uitgevoerd door de DMO.

De noodregeling voor zelfstandigen is specifiek van toepassing op ondernemers die als gevolg van de ramp geen inkomsten meer hebben.

De regelingen I en II zijn van toepassing op personen die als gevolg van de ramp ten minste zes weken niet naar hun woning kunnen terugkeren, terwijl regeling III geldt voor personen uit het eigenlijke rampgebied (zoals dat op 16 mei is gedefinieerd), die binnen zes weken kunnen terugkeren naar hun woning.

De regelingen I en II voorzien in vergoedingen voor kledingkosten, voor kosten voor eerste persoonlijke benodigdheden en voor herinrichtingskosten.

Regeling III voorziet in de vergoeding van kosten voor eerste persoonlijke benodigdheden.

De Commissie is van oordeel dat de gemeente ook deze regelingen voortvarend tot stand heeft gebracht. Deze regelingen bieden voor de betrokkenen uitkomst voor de financiële gevolgen van de ramp die zich in de eerste weken na 13 mei voordoen.

Ook de huurcompensatieregeling die de gemeente in samenwerking met de woningbouwcorporaties tot stand brengt en de regeling die voorziet in de mogelijkheid ontheffing te verlenen van gemeentelijke belastingen, zijn relatief snel getroffen. Beide regelingen worden in juni bekendgemaakt.

Vanaf september komt er nog een zevental financiële regelingen voor getroffen en tot stand. Deze worden alle ontworpen door de CFA.

Het gaat daarbij om uiteenlopende regelingen, zoals de cascoregeling, de regeling onkosten buitengewone omstandigheden particulieren (OBO-regeling), een vergoedingsregeling voor bewoners van de buitenring die in verband met de ramp hun woning ten minste één nacht hebben moeten verlaten, en de speciale regeling voor ondernemers.

De eerste adviezen van de CFA aan het college van B&W over financiële regelingen dateren van eind september. Dit is drie maanden na de installatie van de CFA en viereneenhalve maand na de ramp. De regeling voor ondernemers wordt in november bekendgemaakt, waarna in december de vergoedingsregeling voor bewoners van de buitenring volgt.

Het gaat hier om geheel nieuwe en ingewikkelde regelingen, die voldoende inhoud moeten geven aan de eerder genoemde uitlatingen van bewindslieden en die tegelijkertijd uitvoerbaar moeten zijn. Bovendien moet voor alle regelingen vaststaan dat de financiering is gegarandeerd, en moet voor de feitelijke uitvoering een uitvoeringsorganisatie worden ingeschakeld. Voor de uitvoering van de meeste regelingen voor particulieren wordt LASER, een agentschap van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangezocht, terwijl de regeling voor ondernemers en die voor een kostenvergoeding voor bewoners van de buitenring worden uitgevoerd door de Stichting financiële hulpverlening vuurwerkcramp.

De Commissie acht het aannemelijk dat een tijdswinst van enkele weken geboekt had kunnen zijn indien de CFA direct tot inschakeling van LASER was overgegaan.

Niettemin oordeelt zij dat er, gezien de omvang en met name ook de complexiteit van de materie, geen reden is de gemeente, de CFA, of andere betrokken instanties te verwijten dat de totstandkoming van de desbetreffende regelingen langer heeft geduurd dan redelijkerwijs mocht worden verwacht.

8.3 De hoogte van de tegemoetkomingen

Voor particuliere getroffen en wordt in de loop van de maanden een pakket aan regelingen getroffen, variërend van een noodvoorziening van f 100 per persoon op de dag na de ramp tot een regeling voor vergoeding van kosten die samenhangen met schade aan kampeerwagens en plezierboten.

Zoals de Commissie afleidt uit de reacties van getroffen en belangenverenigingen, worden de tegemoetkomingen op basis van deze regelingen over het algemeen als ruimhartig ervaren. Volgens de Commissie moeten de regelingen voor particulieren als zodanig in het algemeen zonder meer als toereikend worden aangemerkt.

Bovendien is in de verschillende regelingen voorzien in een hardheidsclausule en in een bezwaarprocedure. Langs deze wegen kan waar nodig in individuele probleemgevallen eventueel een oplossing worden gevonden die recht doet aan de specifieke omstandigheden.

De regeling voor ondernemers heeft tot doel de continuïteit van bedrijven te waarborgen, en voorziet onder andere in een tegemoetkoming voor derving van winst, over een periode van drie jaar. In de regeling is een maximumbedrag van 100.000 Euro genoemd dat de overheid in drie jaar aan steun kan uitgeven aan een bedrijf. Dit bedrag is gebaseerd op EG-regelgeving. De vereniging van gedupeerde ondernemers levert met name kritiek op dit maximumbedrag. Voor wat betreft deze grens voor te verlenen steun van 100.000 Euro ziet de Commissie op zichzelf geen reden voor kritiek. Het respecteren van deze grens voorkomt immers de meer ingewikkelde gang naar Brussel en maakt daardoor snelle besluitvorming mogelijk. Niettemin zou kunnen blijken dat deze grens in bepaalde gevallen tot een onredelijke uitkomst zal leiden. Als dat het geval mocht zijn, is er de – meer complexe – mogelijkheid van het ter toetsing voorleggen van een desbetreffende steunmaatregel aan de Europese Commissie.

De Commissie gaat ervan uit dat het Ministerie van Economische Zaken bereid zal zijn zo'n procedure te volgen wanneer mocht blijken dat er ondernemingen zijn die aanvullende steun behoeven en daarvoor redelijkerwijs in aanmerking zouden moeten komen, en die niet langs een andere weg kunnen worden geholpen.

Bij dit laatste is van belang dat de CFA zich op het standpunt stelt dat in voorkomende gevallen ten gunste van een belanghebbende kan worden afgeweken van de bepalingen van de regeling, en dat eventueel via particuliere fondsen nog extra steun kan worden gevonden voor bedrijven.

De Commissie vindt ook de andere voorwaarden van de regeling die door de ondernemersvereniging aan de orde worden gesteld op zichzelf niet onredelijk. Zij gaat er daarbij wel van uit dat de regeling voor ondernemers niet rigide zal worden toegepast, en dat indien in de toekomst mocht blijken dat bepaalde onderdelen in de praktijk onredelijk uitpakken, naar een bevredigende oplossing zal worden gezocht. Het ligt voor de hand dat de Kamer voor Koophandel en de Stichting Midden- en Kleinbedrijf in dit opzicht als gesprekspartner van de overheid zullen – blijven – optreden.

8.4 De problematiek rond de cessies

Voor een aantal regelingen wordt aanvankelijk als uitgangspunt genomen dat in een later stadium eventueel verrekening zal plaatsvinden met verzekeringsuitkeringen. Daartoe worden door de gemeente machtigingen tot cessie ingenomen.

Aannemelijk is dat velen onbekend zijn met de betekenis van een cessie. De Commissie betwijfelt of de gemeente betrokkenen op dit punt van meet af aan voldoende heeft geïnformeerd.

Voor de noodregeling van 15 mei wordt in juni besloten dat geen verrekening zal plaatsvinden. De regelingen I en II worden in september vervangen door de zogenoemde OBO-regeling. Daardoor worden ook de voor de regelingen I en II ondertekende cessieverklaringen overbodig. Op grond van de OBO-regeling zal namelijk geen verrekening met eventuele verzekeringsgelden plaatsvinden.

De overweging van de CFA, die is overgenomen door het college van B&W, is in dit verband dat getroffen en te maken hebben met *“zeer bijzondere omstandigheden die als gevolg van de ramp voor de gedupeerden zijn ingetreden en die vaak nog enkele jaren kunnen voortduren (bijvoorbeeld meerdere malen moeten verhuizen en herinrichten)”*.

De Commissie vindt dat het van ruimhartigheid getuigt om, waar het gaat om schade die integraal verzekeraar is, tegemoetkomingen te verstrekken aan getroffen en die niet of onderverzekerd zijn. Nog ruimhartiger is het besluit om, in het verlengde daarvan, ook voor de regelingen I en II geen enkele verrekening te laten plaatsvinden met verzekeringsuitkeringen. De Commissie vraagt zich echter wel af of met het besluit om zowel van overheidswege vergoedingen toe te kennen voor verzekerbare schade als om af te stappen van het uitgangspunt dat verrekening met verzekeringsvergoedingen zal plaatsvinden niet een ongewenst precedent voor de toekomst is geschapen.



8.5 Het toepassingsbereik van regeling III en van de regeling tot ontheffing van gemeentelijke belastingen

Het college van B&W besluit aanvankelijk om zich bij de bepaling van het toepassingsbereik van regeling III te baseren op het rampgebied zoals dat is gedefinieerd op dinsdag 16 mei. Dit heeft tot gevolg dat uitsluitend personen uit de binnenring in aanmerking komen voor een vergoeding (van maximaal f 2.500 per gezin). Getroffenen die als gevolg van de ramp wel een aantal dagen hun woning hebben moeten verlaten maar wier woning zich buiten de binnenring bevindt, komen niet voor een vergoeding op grond van regeling III in aanmerking.

Nadat de gemeente in de maanden juli en augustus enkele honderden klachten heeft ontvangen over deze beperking van het bereik van regeling III, vraagt zij de CFA zich over deze problematiek te buigen. De CFA adviseert in oktober om het toepassingsbereik voor beide regelingen op grond van het gelijkheidsbeginsel uit te breiden. Het college van B&W neemt dit advies over.

Dat bij het opstellen van een financiële regeling in eerste instantie is gekozen voor een benadering die berust op een duidelijk afgebakend gebied, is te begrijpen.

In dit geval bestond er echter, gelet op het gelijkheidsbeginsel, alle redenen om ook getroffen en die niet in de binnenring woonden maar die overigens in een situatie verkeren die uit het oogpunt van geleden schade gelijk is aan die van bewoners van de binnenring, onder het toepassingsbereik van regeling III te brengen.

De Commissie vindt het daarom terecht dat het college van B&W uiteindelijk heeft besloten het binnenringcriterium te laten vervallen.

Zij maakt hierbij wel de kanttekening dat het college al eerder had kunnen, en moeten concluderen dat in verband met het gelijkheidsbeginsel het bereik van regeling III niet beperkt kon blijven tot het eigenlijke rampgebied, van de binnenring. Zeker nadat het college van B&W vanaf juli signalen had ontvangen dat de regeling wel eens in strijd met het gelijkheidsbeginsel zou kunnen zijn, had het college direct moeten onderkennen dat die signalen terecht waren, en had het in de voorlichting moeten aangeven dat ook getroffen en van buiten het eigenlijke rampgebied in beginsel in aanmerking konden komen voor deze regeling.

Ook de regeling tot ontheffing van gemeentelijke belastingen is aanvankelijk beperkt tot de binnenring. Op grond van dezelfde overwegingen als die voor de uitbreiding van het bereik van regeling III besluit het college van B&W in oktober tot aanpassing van het toepassingsbereik van de ontheffingsregeling.

Hetgeen de Commissie hiervoor heeft overwogen ten aanzien van regeling III geldt ook voor deze ontheffingsregeling.

8.6 De instelling van de CFA

Op 26 juni, ongeveer zes weken na de ramp, installeert het college van B&W een commissie die als taak krijgt de gemeente te adviseren over financiële regelingen in verband met materiële schade als gevolg van de vuurwerkramp, de Commissie financiële afwikkeling vuurwerkramp (CFA). De CFA heeft de burgemeester van Deventer, de heer J. van Lidt de Jeude, als voorzitter en bestaat daarnaast uit een wethouder en twee ambtenaren van de gemeente Enschede, de algemeen directeur van het Bureau Coördinatie Experts (als vertegenwoordiger van het Verbond van Verzekeraars), en de ambtelijk secretaris van het Nationaal Rampenfonds. Een vertegenwoordiger van de Kamer van Koophandel, drie ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een ambtenaar van het Ministerie van Economische Zaken en een ambtenaar van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden benoemd tot waarnemend lid.

De CFA speelt vervolgens een centrale rol bij het opstellen van financiële regelingen. De door haar aan het college van B&W gedane voorstellen worden alle door het college overgenomen.

De Commissie acht de keuze tot instelling van de CFA een verstandige. Alleen al gezien de complexiteit van de financiële gevolgen van de ramp heeft het college van B&W er naar het oordeel van de Commissie goed aan gedaan een commissie met vertegenwoordigers uit verschillende geledingen te belasten met de taak financiële regelingen te ontwerpen. Cruciale thema's als dekking en uitvoerbaarheid krijgen daardoor de vereiste aandacht. Ook met het oog op de zware belasting van het college van B&W als gevolg van de vuurwerkramp is de instelling van de CFA een goed besluit.

8.7 Toereikendheid van de regelingen

De financiële regelingen zoals die inmiddels zijn getroffen, dekken een breed scala aan schade en ander financieel nadeel als gevolg van de vuurwerkramp, en voldoen, ook in de ogen van betrokkenen, zeker aan de belofte van ruimhartigheid zoals de minister-president deze direct na de ramp heeft uitgesproken. De Commissie vindt het een goede zaak dat slachtoffers door de desbetreffende regelingen erkenning hebben gekregen in het financiële nadeel dat de ramp voor hen heeft veroorzaakt, en dat zij door de financiële steun op weg zijn geholpen om in hun persoonlijk of zakelijk leven de draad weer op te pakken.

Dit kan echter niet betekenen dat daarmee zonder meer het recht op schadevergoeding van individuele getroffen en uitgeput zou zijn. Wie meer of andere dan de vergoede schade heeft geleden, kan in zijn recht op vergoeding daarvan, eventueel via de burgerlijke rechter, niet worden verkort.

Zo heeft een aantal personen ernstig lichamelijk letsel opgelopen, soms met een blijvend gevolg, zoals het verlies van lichaamsdelen of -functies. Zoals bekend, zijn in het verkeersrecht normen ontwikkeld voor het bieden van financiële compensatie voor opgelopen lichamelijk letsel, naar gelang de aard en ernst van dat letsel.

Verder kunnen lichamelijk letsel of psychotrauma als gevolg van de vuurwerkramp leiden tot kosten in verband met de noodzakelijke medische zorg. Doorgaans zullen verzekeringen dergelijke kosten dekken. Bepaalde kosten zullen mogelijk echter niet worden vergoed.

Ook zullen bepaalde gevallen van lichamelijk letsel of psychotrauma (op termijn) nadelige gevolgen kunnen hebben in de sfeer van arbeid en inkomen waarvoor geen (volledige) compensatie wordt geboden in het stelsel van sociale zekerheid. Die gevolgen zullen dan worden ondervonden door de getroffene en zijn naasten, en kunnen bestaan uit arbeidsongeschiktheid en een daaruit voortvloeiende terugval in inkomen. Niet valt uit te sluiten dat er ook werkgevers zijn die worden getroffen door de financiële effecten van arbeidsongeschiktheid van hun werknemers als gevolg van de vuurwerkramp.

Voorts kan worden gedacht aan de situatie van de nabestaanden van dodelijke slachtoffers. Zij hebben in verband met de dood van hun partner/familieelid wellicht bijzondere uitgaven moeten doen die niet door een verzekering of anderszins worden gedekt, of ondervinden wellicht onevenredige inkomensachteruitgang waarvoor geen (volledige) compensatie bestaat. Tenslotte is er het psychische leed – in al zijn verscheidenheid – dat velen hebben geleden en dikwijls nog zullen lijden. De Commissie onderkent overigens dat, anders dan in het geval van lichamelijk letsel, compensatie van immaterieel leed een terrein is waarop in ons land de ontwikkelingen nog allerminst zijn uitgekristalliseerd.

De vraag is nu of kan worden volstaan met een verwijzing naar de burgerlijke rechter.

De Commissie is van oordeel dat dit niet het geval is en dat van de overheid nog verdere actie mag worden verwacht. Dit oordeel heeft te maken met verantwoordelijkheden voor de vuurwerkramp. In deel I van dit eindrapport, over de ramp zelf, en, meer uitgewerkt, in onderzoeksrapport A, zijn in dit verband zowel de verantwoordelijkheid van het bedrijf SE Fireworks als die van de overheid uitgebreid aan de orde gekomen. Daarbij heeft de Commissie geoordeeld dat het bedrijf ernstige verwijten treffen, maar dat ook actoren binnen de overheid op tal van punten in hoge mate zijn tekortgeschoten. Dit laatste rechtvaardigt dat de overheid zich nader buigt over de vraag of zij niet ook een vergoedingsregeling behoort te treffen voor vormen van schade die niet vallen onder de intussen wel getroffen voorzieningen.

Wanneer de overheid die vraag bevestigend beantwoordt, dan behoeft zo'n regeling niet te worden gezien als erkenning van civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar als een uiting van solidariteit van de samenleving.

Om praktische redenen ligt het voor de hand dat de rijksoverheid hier het voortouw neemt, in nauwe afstemming met de gemeente Enschede. Gedacht zou kunnen worden aan een nadere studie, op korte termijn te voltooien, naar eventuele aanvullende voorzieningen voor een financiële tegemoetkoming in andere vormen van schade als direct gevolg van de vuurwerkramp, zoals die welke hiervoor zijn aangeduid.

8.8 De uitvoering van financiële regelingen

De Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkramp Enschede en de Ondernemersvereniging gedupeerde ondernemers hebben de Commissie inmiddels laten weten dat de uitvoering van de financiële regelingen niet vlot verloopt.

De Commissie vindt het van groot belang dat deze regelingen voortvarend worden uitgevoerd, en dringt er daarom bij de betrokken instanties, in het bijzonder LASER, op aan dat zij zich daarvoor tot het uiterste zullen inspannen.

8.9 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 10 van onderzoeksrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen:

- 1 De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan om, voor zover nodig, in het gemeentelijk rampenplan en/of de daarop gebaseerde deelplannen en draaiboeken:
 - concrete bepalingen op te nemen over financiële noodvoorzieningen voor getroffen en;
 - te benadrukken dat in de nazorgfase ook rekening moet worden gehouden met eventuele getroffen en van buiten het eigenlijke rampgebied;
 - de bepaling op te nemen dat bij eventuele rampen met verstrekkende financiële gevolgen voor een grote groep getroffen en direct een speciale commissie wordt ingesteld voor de financiële afwikkeling.
- 2 De Commissie beveelt *de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* aan:
 - om de lessen op financieel terrein zoals die zijn geleerd van Enschede centraal vast te leggen, met het oog op eventuele vergelijkbare situaties in de toekomst;
 - om een model te ontwikkelen voor een rampennazorgplan, en om in het kader daarvan een basisontwerp voor financiële regelingen na rampen op te stellen, inclusief bepalingen over de financiering.
- 3 De Commissie beveelt *de rijksoverheid* aan:
 - om, in samenspraak met *het gemeentebestuur van Enschede*, het initiatief te nemen voor een studie, op korte termijn te voltooien, naar eventuele aanvullende voorzieningen voor een financiële tegemoetkoming in vormen van schade als direct gevolg van de vuurwerkramp die door de bestaande regelingen niet wordt gedekt.

M. v.d. Sleen
Walhofstraat 566
Bewoner

9 Gezamenlijke verwerking en medeleven

Direct na de ramp komen uit binnen- en buitenland talloze blijken van medeleven.

Velen sturen ten behoeve van de getroffen en geld, kleding en andere spullen naar Enschede, op vele plaatsen worden inzamelingsacties gehouden, en in een aantal gemeenten – tot in Zeeland toe – worden condoleanceregisters geopend. Ook in de gemeente Enschede worden vele initiatieven genomen.

De gemeente Enschede organiseert zelf ook een aantal activiteiten die tot doel hebben bij te dragen aan het verwerkingsproces van getroffen en.

Met het oog op de gezamenlijke verwerking en in het kader van de herdenking organiseert de gemeente twee grootschalige bijeenkomsten, te weten een stille tocht door de stad op 19 mei en een herdenkingsdienst in de Diekmanhal op 8 juni.

Aan de stille tocht nemen naar schatting ongeveer honderdduizend personen deel, onder wie prins Willem-Alexander en minister-president Kok. Bij het eindpunt van de route, het Volkspark, houden burgemeester Mans en de minister-president toespraken, en wordt het gedicht 'Enschede huilt' van de dichter Willem Wilmink voorgedragen.

Voor de herdenkingsdienst in de Diekmanhal verdeelt het college van B&W gereserveerde plaatsen onder getroffen en, nabestaanden, vrienden van slachtoffers en hulpverleners. Tijdens de dienst houden onder anderen Commissaris van de Koningin Hendriks en de burgemeester een toespraak. Bij de invulling van de dienst wordt rekening gehouden met de pluriforme geloofssamenstelling van de bevolking van het rampgebied.



Daarnaast organiseert de gemeente een aantal andere activiteiten die kunnen bijdragen aan de verwerking. Zo kunnen getroffen en van het rampgebied in de maanden mei, juni en juli verschillende keren met busjes het rampgebied bezoeken. In juli krijgen zij de gelegenheid afscheid te nemen van hun woning.

Ook aan ondernemers wordt de mogelijkheid geboden het rampgebied te bezoeken.

Op de hoek van de Deurningerstraat en de Lasondersingel wordt door de gemeente een verzamelplaats voor bloemen aangewezen, en de burgemeester kondigt op 24 juli aan dat er een monument zal komen ter herinnering aan de ramp.

Voorts wordt op initiatief van de afdeling Communicatie van de gemeente voor getroffen en een videofilm van het rampgebied gemaakt, en organiseert de DMO tweewekelijkse lotgenotenbijeenkomsten in buurthuis Het Kompas.

Daarnaast coördineert de gemeente verschillende evenementen die in verband met de ramp worden georganiseerd door particulieren, zoals het benefietconcert van 14 juni en twee voetbalwedstrijden.

De Commissie heeft waardering voor de wijze waarop de gemeente zorg heeft besteed aan het organiseren van de hiervoor genoemde activiteiten van haarzelf en voor haar bijdrage aan de initiatieven van anderen. Daaruit blijkt dat zij zich daadwerkelijk heeft ingespannen om de getroffen en bij te staan in de verwerking van hun verdriet. Daarbij heeft de gemeente terecht ook uitdrukkelijk rekening gehouden met de pluriforme samenstelling van de bevolking van de getroffen wijk.

De Commissie gaat ervan uit dat de gemeente in de (naaste) toekomst bij daarvoor in aanmerking komende gelegenheden opnieuw aandacht zal besteden aan de herdenking van de slachtoffers en aan andere getroffen en van de ramp.

10 Toekomst van de wijk

10.1 Aanpak planproces

De vuurwerkramp slaat een gat in de bebouwde kom van Enschede. Een gebied met een oppervlakte van ongeveer 40 ha wordt geheel verwoest, en dient opnieuw te worden opgebouwd. Door de ramp wordt ook een deel van het bestaande plangebied Groot Roombeek, een binnenstedelijke VINEX-locatie, getroffen.

Voor de wederopbouw van de getroffen wijk wordt in de notitie Organisatie Nafase Vuurwerkramp 13 mei 2000 van 19 mei het project 'Gebiedsinrichting/toekomstplannen rampgebied' gedefinieerd. Blijkens de notitie gaat het bij dit project om het ontwikkelen van voorstellen voor de toekomst van het rampgebied. Als thema's worden genoemd het koppelen of ontkoppelen van andere bouwactiviteiten, inspraak van de bevolking en van bedrijven, en het bestemmingsplan.

Nog voordat bedoelde notitie wordt vastgesteld, bespreken medewerkers van de afdeling Ruimtelijke Ordening van de BMD de gevolgen van de ramp voor de ontwikkeling van Groot Roombeek, en stellen zij vast dat de gemeente snel moet handelen om de regie van de ontwikkeling van het getroffen gebied in eigen hand te houden. Al in een vergadering van het college van B&W van 19 mei wordt voorgesteld een voorbereidingsbesluit vast te stellen voor het rampgebied. In dezelfde vergadering vraagt het college de BMD een voorstel voor te bereiden voor de toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Op grond van die wet kan een gemeente een voorkeursrecht vestigen op een bepaald gebied. Indien een eigenaar een perceel wil verkopen dat in een gebied ligt waarop de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd, dient hij dit perceel eerst aan de gemeente aan te bieden. Langs die weg kan worden voorkomen dat speculanten door de aankoop van percelen ontwikkelingsplannen van een gemeente frustreren.

De gemeente is van plan de woningen in het rampgebied aan te kopen voor bedragen die zijn gebaseerd op de situatie waarin de desbetreffende woningen zich vlak vóór de ramp bevonden. Voor de bepaling van de aankooprijzen baseert de gemeente zich op de gegevens op grond van de Wet waardering onroerende zaken.

Op 5 juni besluit het college van B&W dat de Wvg zal worden toegepast ten einde ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. De dag daarna, op 6 juni, stuurt het college van B&W de eigenaren en beperkt gerechtigden van percelen in het rampgebied een kennisgeving dat op de betreffende percelen in het toekomstig plangebied een voorkeursrecht als bedoeld in de Wvg wordt gevestigd.

De Commissie stelt vast dat de gemeente voortvarend heeft gewerkt aan de plannen voor de wederopbouw. Zij heeft de ontwikkelingen niet op hun beloop gelaten, maar de toekomst van het gebied direct als project gedefinieerd en dit project bestuurlijk en organisatorisch verankerd in de projectenstructuur Organisatie Nafase Vuurwerkramp 13 mei 2000. Daarnaast heeft de gemeente door de toepassing, binnen vier weken na de ramp, van de Wvg snel de eerste juridische acties genomen die noodzakelijk waren voor een adequate uitvoering van haar plannen. De Commissie is dan ook van oordeel dat de gemeente voor wat betreft de aanpak van het proces van wederopbouw van de getroffen wijk alert en slagvaardig heeft gehandeld.

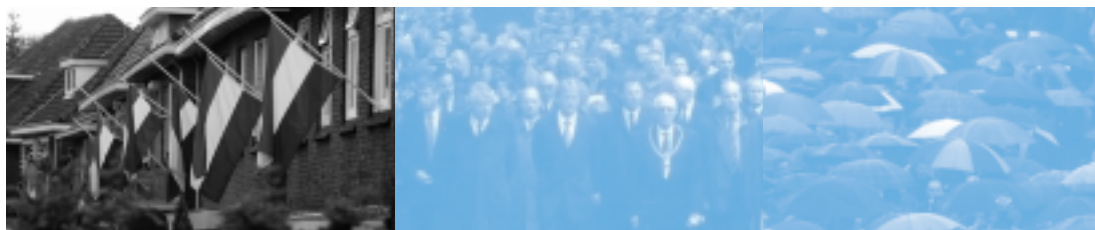
10.2 Uitgangspunten wederopbouw

In de kennisgevingen van 6 juni over de toepassing van de Wvg alsmede in de bewonersnieuwsbrief van 13 juni en in de ondernemersnieuwsbrief van 14 juni noemt de gemeente twee doelstellingen die zij hanteert bij de wederopbouw van de getroffen wijk: de mogelijkheid van terugkeer naar de wijk, en schadeloosstelling voor diverse kosten die verband houden met de (her)huisvesting als gevolg van de ramp.

Op 22 juni formuleert het college van B&W in een notitie over de wederopbouw onder andere de volgende uitgangspunten: niemand mag slechter worden van de ramp, voor het rampgebied wordt een integraal planproces ontwikkeld, iedere burger of ondernemer kan desgewenst terug naar de wijk, en snelheid van procedures wordt nagestreefd zonder dat dit ten koste gaat van de inbreng van alle betrokkenen.

Uit deze uitgangspunten blijkt dat de gemeente de belangen van de getroffen bewoners en ondernemers vooropstelt. Gezien de gebeurtenissen van 13 mei vindt de Commissie dat terecht. Het uitgangspunt dat "niemand slechter mag worden van de ramp" sluit goed aan op toezeggingen die premier Kok direct na de ramp doet. Uit het feit dat de gemeente deze opmerking tot uitgangspunt voor het wederopbouwproces maakt, leidt de Commissie af dat de gemeente daadwerkelijk inhoud wenst te geven aan die toezeggingen. Bovendien blijkt uit de geformuleerde uitgangspunten dat de gemeente de getroffen wil laten meedenken over de toekomst van de wijk, en dat zij tegelijkertijd het wederopbouwproces op planmatige en slagvaardige wijze ter hand wil nemen.

De Commissie onderschrijft deze uitgangspunten.



10.3 Communicatie met en inschakeling van getroffen

De gemeente informeert betrokkenen bij verschillende gelegenheden over de plannen rond de wederopbouw en over de uitgangspunten die zij in dat verband hanteert.

In de brieven van het college van B&W van 6 juni over de toepassing van de Wvg worden de doelstellingen van de gemeente genoemd. Bovendien gaan deze brieven vergezeld van een bijlage met een uitvoerige toelichting op de consequenties van de vestiging van het voorkeursrecht, en met informatie over de te volgen procedure en de openstaande rechtsmiddelen.

Op 15 juni organiseert de gemeente een informatiebijeenkomst over de toepassing van de Wvg. Deze bijeenkomst wordt aangekondigd in de bewonersnieuwsbrief van 13 juni en in de ondernemersnieuwsbrief van 14 juni.

In de ondernemersnieuwsbrief van 21 juni wordt een verslag opgenomen van de bijeenkomst van 15 juni.

Ondanks deze activiteiten laten deelnemers aan de enquête zich in het algemeen negatief uit over de wijze waarop zij zijn geïnformeerd over de toekomstplannen ten aanzien van de wijk. Dit onderwerp krijgt in de enquête de laagste waardering van de achttien hulpsoorten waarover vragen zijn gesteld.

De wijze waarop de opbouw van de wijk wordt opgepakt en wordt vormgegeven, is van groot belang voor de toekomstige bewoners en voor de ondernemers die zich daar zullen vestigen. Voor een deel gaat het daarbij om voormalige bewoners van het rampgebied en om ondernemers die daar tot 13 mei waren gevestigd. Gezien hun bijzondere positie acht de Commissie het van groot belang dat zij van meet af aan adequaat worden geïnformeerd over de plannen en ontwikkelingen, en dat zij zoveel mogelijk actief worden betrokken bij de planvorming.

Volgens de Commissie had de gesignaleerde ontevredenheid wellicht voor een groot deel voorkomen kunnen worden wanneer de gemeente betrokkenen en/of vertegenwoordigers van de Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkrampe Enschede (BSVE) al in een vroeg stadium had betrokken bij het wederopbouwproces. Daarnaast had het college van B&W er naar de mening van de Commissie beter aan gedaan de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden individueel uit te nodigen voor de informatiebijeenkomst van 15 juni, bijvoorbeeld door een mededeling in de kennisgevingen van 6 juni.

In dat verband wijst de Commissie er op dat de aankondigingen in de bewonersnieuwsbrief van 13 juni en in de ondernemersnieuwsbrief van 14 juni wel erg kort voor de informatiebijeenkomst zijn verschenen.

De kennisgevingen over de toepassing van de Wvg worden verzonden op 6 juni, twee dagen voor de herdenkingsdienst. Dit leidt tot verontwaardiging bij een aantal getroffen. Naar het oordeel van de Commissie had het college van B&W er goed aan gedaan betrokkenen daarvoor om begrip te vragen.

Al met al is de Commissie van oordeel dat de gemeente op deze vier punten is tekortgeschoten in de informatieverstrekking aan betrokkenen.

Op 10 oktober vindt een gesprek plaats tussen de gemeente en vertegenwoordigers van de BSVE.

In de maand daarop, op 21 november, organiseert de gemeente een bijeenkomst voor bewoners. Tijdens deze bijeenkomst informeert de gemeente hen over de mogelijkheden om te participeren in de plannen voor de ontwikkeling van de getroffen wijk. Daarvoor worden concrete middelen aangeboden, zoals een speciale website en ideeënbus. Voorts worden er bijeenkomsten aangekondigd en verschijnt in diezelfde week de eerste Nieuwsbrief wederopbouw Roombeek-West. Deze nieuwsbrief, die wordt uitgegeven door de gemeente in samenwerking met andere betrokken instanties, bevat veel informatie over het wederopbouwproces, over de uitgangspunten die daarbij gelden, en over de participatiemogelijkheden voor betrokkenen. Het is de bedoeling dat tenminste ieder kwartaal een nieuwsbrief zal verschijnen.

De Commissie juicht deze initiatieven toe, en hoopt dat getroffen inmiddels de overtuiging hebben gekregen dat de gemeente bij de wederopbouw van de wijk overeenkomstig haar uitgangspunten zal handelen, en daarbij steeds serieus rekening zal houden met de inbreng van getroffen. Zij gaat ervan uit dat de gemeente de gewekte verwachtingen de komende jaren zal waarmaken.

10.4 Betrokkenheid Rijk en provincie, en instelling Commissie Wederopbouw Roombeek-West

In augustus stelt het Rijk een eerste bijdrage van f 270 miljoen beschikbaar voor de wederopbouw van Roombeek-West.

Op 11 december sluiten het Rijk, de provincie Overijssel en de gemeente Enschede een convenant voor de wederopbouw van Roombeek-West. In dit convenant is onder meer vastgelegd dat het Rijk en de provincie waar nodig de gemeente zullen ondersteunen op het terrein van capaciteit en expertise, en dat de provincie zich zal inspannen om de noodzakelijke procedures op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu zo snel mogelijk te doorlopen. Het Rijk en de provincie geven aldus inhoud aan hun betrokkenheid bij de wederopbouw van het getroffen gebied. Het spreekt voor zich dat de Commissie dit een goede zaak vindt. Gezien de aard en de omvang van het wederopbouwproces heeft de gemeente de hulp van het Rijk en van de provincie hard nodig. De Commissie gaat ervan uit dat zij gedurende het wederopbouwproces constructief en daadkrachtig zullen blijven samenwerken met de gemeente, en haar de middelen zullen verschaffen die nodig zijn om dit proces op basis van de geformuleerde uitgangspunten af te ronden.

Ten slotte noemt de Commissie in dit verband de instelling door de gemeente van een commissie voor de wederopbouw. Op 30 oktober wordt de Commissie Wederopbouw Roombeek-West geïnstalleerd. Zij heeft tot taak het college van B&W gevraagd en ongevraagd te adviseren over het proces en over de inhoudelijke aspecten van de wederopbouw van het getroffen gebied. Daarnaast kan de commissie optreden als bemiddelaar in de richting van het Rijk en van de provincie.

Gezien de complexiteit van het wederopbouwproces en gezien de gevoeligheden die daarbij spelen, vindt de Commissie het besluit van de gemeente om zich in dit proces door een commissie te laten adviseren verstandig.

11 Het informatie- en adviescentrum

11.1 Doelstelling en opzet

Drie dagen na de vuurwerkramp bespreken vertegenwoordigers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) met medewerkers van de gemeente Enschede het idee om in Enschede een informatie- en adviescentrum (IAC) op te richten. De gedachte daarbij is dat zorgvuldige en geïntegreerde informatieverstrekking vanuit één loket aan getroffen, verwanten, nabestaanden en anderen die daaraan behoefte hebben, kan bijdragen aan het verwerkingsproces. Het idee komt voort uit de ervaringen na de Bijlmerramp van 1992. Doordat de psychosociale toestand van de door die ramp getroffen niet lang genoeg in het oog is gehouden, kon een fenomeen ontstaan dat zich ook in andere rampsituaties openbaart, en dat wel tweede trauma (second disaster) wordt genoemd. Op een moment, één tot anderhalf jaar na een ramp, dat alles redelijk onder controle lijkt te zijn en het hulpaanbod voor getroffen grotendeels is ontmanteld, dienen zich nieuwe klachten bij getroffen en nabestaanden ontstaat in die fase grote onvrede, gevoed door gevoelens van onmacht om voldoende maatschappelijke aandacht en (psychosociale) hulp te mobiliseren. Op individueel niveau kan een en ander zich manifesteren als een zogenoemd posttraumatisch stresssyndroom.

Al in de eerste week na de vuurwerkramp wordt besloten tot het opzetten van een IAC in Enschede. De doelstelling van het IAC is het bevorderen van het verwerkingsproces bij getroffen en het beperken van schade aan de gezondheid. De realisatie van een geïntegreerd informatie- en ondersteuningsaanbod op materieel en immaterieel gebied moet daarbij in combinatie met de één-loketgedachte en een persoonsgerichte aanpak een belangrijke rol spelen.

Intensieve samenwerking van medewerkers van het Ministerie van VWS en de DMO maakt het mogelijk het IAC op zaterdag 20 mei open te stellen en op maandag 22 mei officieel te openen. Bij de instelling van het IAC wordt ervan uitgegaan dat het IAC drie tot vijf jaar zal bestaan.

De Commissie onderscheidt drie hoofdfuncties van het IAC, namelijk die van aanbieder van geïntegreerde informatie, die van bewaker en signaleerder, en die van kenniscentrum. In de functie van aanbieder van informatie beantwoordt het IAC vragen van getroffen omtrent praktische hulpverlening en gezondheidszorg, en verwijst het betrokkenen door naar hulpverlenende instanties.

In zijn bewakings- en signaleringsfunctie volgt het IAC hulpvragen van betrokkenen en waarschuwt het waar nodig de gemeente en hulpverlenende instanties in het omringende netwerk.

Als kenniscentrum slaat het IAC ten behoeve van toekomstige rampsituaties kennis op over hulpvragen en over voor- en nadelen van een bepaalde wijze van praktische hulpverlening.

Gezien de doelstelling en functies van het IAC was bij het operationeel maken snelheid geboden. Het gaat hier om een noviteit op het gebied van nazorg aan slachtoffers en hulpverleners bij een ramp, waarvoor geen organisatieplan of operationele deskundigheid aanwezig was. Desondanks is het IAC in Enschede binnen een week na de ramp opengesteld. De Commissie heeft veel waardering voor de snelle oprichting en start van het IAC.

11.2 Werkwijze en functioneren

Het IAC is op alle werkdagen open, en is bovendien 24 uur per dag telefonisch bereikbaar. Iedere getroffene of hulpverlener kan met vragen die samenhangen met de vuurwerkramp terecht bij het IAC. Afhankelijk van de aard van de vragen wordt besloten tot de toewijzing van een vaste contactpersoon. Wanneer zo'n vaste contactpersoon wordt toegewezen, begeleidt die de betrokkene gedurende het gehele traject. In de eerste maanden na de ramp zijn materiedeskundigen op het terrein van medische en psychosociale zorg, verzekeringen, huisvesting, juridische zaken, bouwzaken en financiën in het gebouw van het IAC aanwezig. Vanaf de zomermaanden bieden de eigen baliemedewerkers de eerste hulp, en leveren de materiedeskundigen waar nodig ondersteuning vanuit hun eigen werkruimten.

Het IAC werkt met een klantvolgsysteem. Alle vragen van getroffenen worden geregistreerd, en ingevoerd in het systeem. In juli heeft het IAC gegevens van ongeveer drieduizend getroffenen en van ongeveer vijftienghonderd hulpverleners geregistreerd. In september staan in totaal ongeveer zesduizend personen bij het IAC geregistreerd. Uitgaande van een totaal aantal van negenduizend getroffenen en hulpverleners mist het IAC vier maanden na de ramp gegevens van nog ongeveer drieduizend personen.

Begin januari 2001 staan ruim 10.500 personen geregistreerd bij het IAC.

De IAC-medewerkers wachten niet alleen de vragen om hulp af, maar benaderen ook op eigen initiatief de getroffenen en hulpverleners die bij het IAC en bij de GGD staan geregistreerd, ten einde zicht te krijgen op hun toestand en op eventuele hulpvragen of informatiebehoefte. Via informatie op een vaste pagina in het (gratis) weekblad Huis-aan-Huis Enschede, via een radioprogramma en via artikelen in de aanvankelijk wekelijkse en later tweewekelijkse bewonersnieuwsbrieven probeert het IAC zoveel mogelijk betrokkenen te bereiken. Eind november beschikt het IAC ook over een eigen internetpagina en een publieksfolder.

Voor de beantwoording van vragen op psychosociaal gebied worden gedurende de eerste weken na de ramp 25 tot 30 hulpverleners ingezet, voor de beantwoording van vragen op materieel gebied veertig tot vijftig personen. In totaal zijn twaalf open balies en vijf spreekkamers beschikbaar.

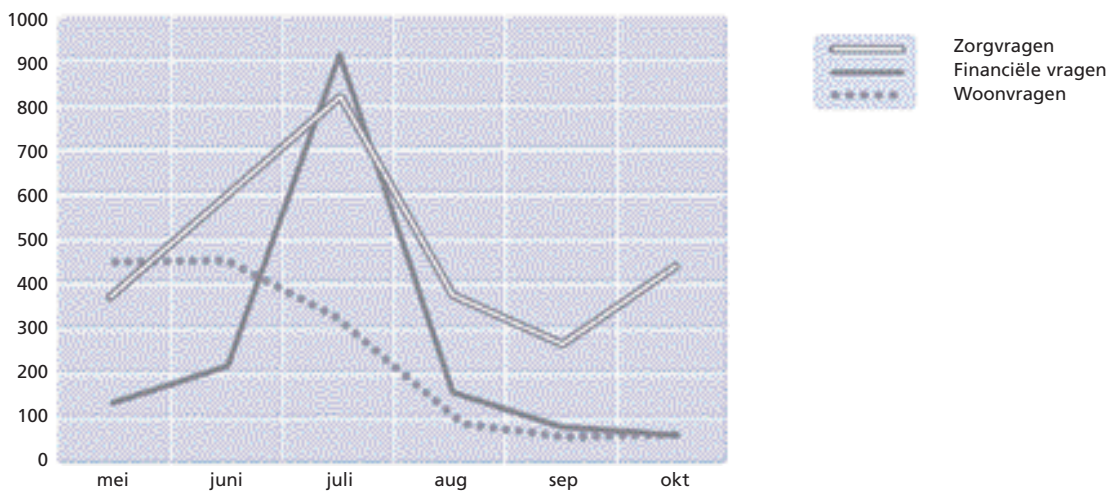
In de loop van de maanden wordt gewerkt aan een vast personeelsbestand. Naast de receptionist en de drie baliemedewerkers beschikt het IAC eind 2000 over acht contactpersonen. Het streven is dit aantal nog iets uit breiden.

Het IAC maakt veel gebruik van tolken; bovendien beschikt het IAC eind november over twee baliemedewerkers en een contactpersoon van Turkse afkomst. In januari 2001 beschikt het IAC ook over een baliemedewerker van Marokkaanse afkomst.

In de eerste zes maanden ontvangt het IAC 5.881 hulpvragen.

In de volgende figuur¹ zijn het soort hulpvragen en het verloop daarvan in de tijd weergegeven. Het gaat zowel om vragen die aan de balies van het IAC als om vragen die telefonisch aan het IAC zijn gesteld. In de figuur zijn de vragen uitgesplitst naar de onderwerpen zorg, financiën en wonen.

¹ Figuur ontleend aan: *Feiten en Cijfers van 13 mei tot 13 november 2000, IAC, december 2000.*



De Commissie heeft vastgesteld dat in de eerste maanden na de ramp het zwaartepunt in de doelstelling van het IAC door verschillende betrokkenen verschillend is gelegd.

De initiatiefnemers van het ministerie zien het IAC vooral als één centraal punt waar de hulpbehoefte wordt geïnventariseerd en doorgegeven, terwijl de hulpvragers het IAC meer zien als één loket waar men directe hulp en informatie kan krijgen.

De Commissie stelt voorop dat zij het begrijpelijk vindt dat getroffen en direct hulp willen ontvangen en niet willen worden doorverwezen naar een volgend adres.

Tegelijk onderkent de Commissie dat het onhaalbaar is om binnen een IAC zelf psychosociale hulp te bieden of alle vragen op andere terreinen inhoudelijk te beantwoorden. De Commissie vindt de keuze van het IAC voor de inzet van contactpersonen daarom een goede oplossing: zij kunnen, indien nodig, meer begeleiding bieden aan getroffen en in de zoektocht naar de nodige hulp. Het is immers begrijpelijk dat niet iedere getroffene voldoende in staat is om na een traumatische ervaring als de ramp in Enschede zelf alle praktische zaken te regelen.

Aan twee onderwerpen besteedt de Commissie in dit verband bijzondere aandacht, te weten de signaleringsfunctie van het IAC en de kwaliteit van de informatievoorziening door het IAC.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat getroffen en uit de buitenring en een groep getroffen en uit de 'vergeten' Bosboom Toussaintstraat in de binnenring herhaaldelijk klachten hebben neergelegd bij het IAC over het feit dat zij zich vergeten voelden in de nazorg door de gemeente.

Van een centraal gegevensbestand en -systeem, waarin relevante gegevens zoals naam, verblijfplaats, aard van getroffenheid en dergelijke van alle getroffen en zijn vastgelegd, is maanden na de ramp nog geen sprake. Vanaf de eerste opvang in de Diekmanhal is het realiseren van een sluitende registratie een problematische aangelegenheid gebleken. Naar het oordeel van de Commissie had het IAC in een vroeger stadium actiever bij het gemeentebestuur aandacht kunnen vragen voor de tekortschietende registratie van getroffen en. Het IAC had dan eerder de beschikking kunnen krijgen over gegevens van zoveel mogelijk getroffen en, en deze actief kunnen benaderen. Bovendien hadden gevoelens van miskenning aan de kant van getroffen en, bijvoorbeeld vanwege het niet langer toegestuurd krijgen van bewonersnieuwsbrieven na het wijzigen van de grenzen van het rampgebied, daardoor kunnen worden voorkomen.

Met betrekking tot de kwaliteit van de informatievoorziening door het IAC heeft de Commissie vastgesteld dat de informatievoorziening vanuit de rampenstaf in de eerste week na de ramp niet zodanig is gecoördineerd dat het IAC tijdig op de hoogte is van alle belangrijke nieuwsfeiten, waardoor ook de informatieverstrekking door het IAC aan getroffen en soms te wensen heeft overgelaten. De Commissie heeft begrip voor de frustratie van een aantal getroffen en over onjuiste of onvolledige informatie.

Mede door krapte op de arbeidsmarkt en in verband met de vakantieperiode heeft het IAC enige tijd gekampt met problemen om voldoende en gekwalificeerd personeel te vinden voor het werk aan de balies. Een aantal deelnemers aan de enquête heeft kritiek geuit op wijze waarop zij door baliemedewerkers zijn bejegend. De ervaringen van het IAC leren dat niet snel genoeg kan worden begonnen met de werving van vast en goed gekwalificeerd personeel. Bejegening is immers in de kwaliteitswaardering van hulpverleners/organisaties in het algemeen één van de belangrijkste aspecten, en het omgaan met getraumatiseerde mensen vergt bijzondere vaardigheden.

Het IAC richt zich de eerste maanden na de ramp vooral op getroffen en die zelf om hulp vragen, en belt in de zomer alle geregistreerde hulpvragers om te vragen hoe het met hen gaat. Vanuit praktisch oogpunt vindt de Commissie deze aanpak begrijpelijk. Bij het ontbreken van een volledig bestand van getroffen en ontstaat op deze wijze echter wel het risico dat de groep mensen die zich (nog) niet bij het IAC heeft gemeld tussen wal en schip valt. De Commissie vraagt zich af of dit risico in Enschede in de beginperiode voldoende is onderkend. In dit verband wijst zij erop dat onder normale omstandigheden buurtgenoten vaak nog zicht houden op mensen die zich in het algemeen minder assertief opstellen. Met de herhuisvesting van getroffen en is ook het voordeel van dergelijke sociale controle verdwenen.

11.3 Locatie IAC, positie ten opzichte van de gemeente, en instelling ombudsman

Als locatie voor het kantoor van het IAC wordt het gebouw aan het Molenplein gekozen, waar voorheen de Gemeentelijke Sociale Dienst was gevestigd. Het Molenplein bevindt zich dichtbij het rampgebied, en vlakbij het station van Enschede. De DMO is in hetzelfde gebouw gehuisvest.

Voor het IAC wordt een projectdirecteur benoemd, die wordt belast met de dagelijkse leiding. Het college van B&W is bestuurlijk verantwoordelijk, terwijl de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de gemeentesecretaris ligt.

De financiering van het IAC komt voor rekening van het Rijk.

Om mensen in staat te stellen bij een onafhankelijke functionaris een klacht in te dienen over de dienstverlening van en de bejegening door het IAC besluit de gemeente om een ombudsman voor het IAC te benoemen. Per 1 september vervult de heer mr. C.P.M. Bevers, oud-burgemeester van Hengelo, deze functie. Hij houdt wekelijks spreekuur in Enschede en rapporteert aan het college van B&W.

Sommige getroffen en hebben een ambivalente houding ten aanzien van het feit dat het IAC een gemeentelijk project is. Daarbij leggen zij een verband met de rol van de gemeente als vergunningverlener aan SE Fireworks.

De Commissie is niet in staat de vraag te beantwoorden of een IAC dat volledig onafhankelijk is van de gemeente functioneler of effectiever zou zijn geweest. In ieder geval onderkent zij een aantal nadelen van een IAC dat geheel losstaat van de betrokken gemeente, en ondersteunt zij de in Enschede gekozen weg van een onafhankelijk toezicht door een ombudsman en een intensieve betrokkenheid van belangengroepen in de in een later stadium ingestelde stuurgroep en coördinatiegroep IAC.

11.4 Conclusie

Samenvattend oordeelt de Commissie zonder meer positief over de beslissing om direct na de ramp in Enschede een IAC op te zetten met het oogmerk om het welzijn van getroffenen na de ramp voor langere tijd te bewaken en tegelijkertijd één loket te creëren waar getroffenen terecht kunnen voor hulp die moet worden gegeven door diverse andere instanties.

Gezien het ontbreken van een draaiboek en gezien de korte voorbereidingstijd heeft de Commissie begrip voor de aanloopproblemen waarmee het IAC te maken heeft gehad. Evenals de initiatiefnemers van het Ministerie van VWS en de leiding van het IAC, beschouwt de Commissie het IAC als de introductie van een nieuw concept in de hulpverlening na omvangrijke rampen. De Commissie gaat in haar positieve beoordeling van de IAC-organisatie niet voorbij aan de kritiek van getroffenen op het functioneren van het IAC.

Echter, zonder af te doen aan de ernst van de situatie, is het IAC te beschouwen als een experiment, waarbij men op basis van ervaringen het concept bijstelt. Naar het inzicht van de Commissie heeft het IAC-management zich professioneel opgesteld in een hectische omgeving. Het management is ontvankelijk voor de kritiek die het IAC krijgt van hulpvragers en streeft actief naar verbeteringen/oplossingen, zonder te vervallen in ad-hocbeleid.

De Commissie is van mening dat de komende tijd, zolang het IAC in Enschede operationeel is, veel kan worden geleerd van de ervaringen van dit centrum. De kennis en ervaring die aldus worden opgedaan, kunnen van grote betekenis zijn bij eventuele volgende rampen.

Het beschikbaar houden van deze kennis is daarom van groot belang.

Overigens beseft de Commissie dat het nog enkele jaren zal duren voordat de meerwaarde van de bewakingsfunctie van het IAC definitief kan worden beoordeeld. Dan pas kan immers worden vastgesteld in hoeverre het de getroffenen is gelukt om de controle over hun leven te herstellen.

11.5 Aanbeveling

Op grond van het voorgaande en, meer uitgewerkt, hoofdstuk 11 van onderzoeksrapport C. ziet de Commissie aanleiding tot het doen van de volgende aanbeveling.

De Commissie beveelt *het gemeentebestuur van Enschede, en de andere gemeenten in Nederland*, aan om in het gemeentelijk rampenplan aandacht te besteden aan de mogelijkheid een informatie- en adviescentrum op te richten, en om in dat kader rekening te houden met de ervaringen die met het IAC in Enschede zijn opgedaan.

11.6 Aandachtspunten

Met het oog op een toekomstig informatie- en adviescentrum formuleert de Commissie de volgende aandachtspunten:

- 1 Het IAC in Enschede zal een eigen evaluatie moeten verrichten om tot aanbevelingen te komen voor de opbouw en eerste organisatorische vormgeving van een IAC in toekomstige situaties.
- 2 Bij de opbouw van een IAC moet van meet af aan volle aandacht bestaan voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de frontdesk; daarbij moet met name worden gedacht aan het werken met vaste contactpersonen per hulpvrager, aan het trainen van medewerkers op inhoudelijk gebied, en aan het trainen van medewerkers in het ondersteunen van getraumatiseerde mensen.

- 3 De signaleringsfunctie van een IAC is, van meet af aan, van groot belang. Een IAC zou na het overdragen van signalen moeten blijven nagaan in hoeverre de verantwoordelijke instanties erin slagen collectief ervaren knelpunten op te lossen. Een IAC dient dan wel in deze rol erkend te worden door de gemeente.
- 4 Vanuit het perspectief van de 'bewakingsfunctie' verdient het aanbeveling om in eventuele toekomstige situaties al direct in de beginperiode actief na te gaan of het goed gaat met getroffen en die zich niet spontaan melden. Een actieve benadering van getroffen en kan helpen voorkomen dat er mensen tussen wal en schip belanden.
- 5 Het is van belang om bij aanvang van een IAC een informatiecoördinator aan te stellen die onder meer activiteiten van andere organisaties inventariseert en nieuwsfeiten controleert.

11.7 Advies- en informatiecentrum Volendam

In de eerste week van januari is besloten om in Volendam in verband met de ramp die tijdens de viering van oud en nieuw in café De Hemel plaatsgevond, een Advies- en Informatiecentrum (AIC) op te zetten. Net als bij de oprichting van het IAC in Enschede worden medewerkers van het Ministerie van VWS daarbij nadrukkelijk betrokken. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van de ervaringen met het IAC in Enschede.

De Commissie heeft het van belang geacht de aandachtspunten 2 tot en met 5 direct na het bekendworden van de oprichting van een AIC in Volendam kenbaar te maken aan personen die daarbij zijn betrokken, zodat daarmee in Volendam van meet af aan rekening kan worden gehouden. Op 5 januari heeft de staf van de Commissie betrokkenen bij de oprichting van het Volendamse AIC telefonisch geïnformeerd over bedoelde punten.

12 Communicatie in relatie tot praktische hulpverlening

12.1 Inleiding

Bij de waardering door betrokkenen van de geboden praktische hulp staan de inhoud en de kwaliteit van die hulp voorop, maar de wijze waarop de verschillende vormen van hulp worden bekendgemaakt is daarbij eveneens van groot belang. In de beantwoording van de vraag hoe de praktische hulpverlening is verlopen en of die toereikend is voor de getroffen en, speelt de communicatie daarom een belangrijke rol. In de voorgaande hoofdstukken is de Commissie bij de behandeling van verschillende vormen van praktische aandacht al ingegaan op de informatievoorziening door de aanbieder van hulp – doorgaans de gemeente – aan betrokkenen. Die informatievoorziening – door de aanbieder van hulp – is een vorm van communicatie.

In het kader van haar onderzoek naar praktische hulpverlening heeft de Commissie het thema communicatie ook in meer ruime zin onderzocht. Daarbij heeft zij ook de informatievoorziening door de gemeente aan anderen dan de hulpontvangers betrokken.

12.2 Kader

Het rampenplan van de gemeente Enschede bevat richtlijnen voor de inhoud van de berichtgeving, de organisatie van de communicatie en de verantwoordelijkheden betreffende de informatievoorziening tijdens een ramp. Deze richtlijnen zijn nader uitgewerkt in een bij het rampenplan behorend deelplan en draaiboek.

Het hoofd van de afdeling Communicatie van de concernstaf van de gemeente maakt deel uit van de rampenstaf en is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van het communicatie/voorlichtingsbeleid.

In 1996 heeft de Commissaris van de Koningin in de provincie Overijssel, mede namens veertig burgemeesters (onder wie die van Enschede), een convenant getekend met de regionale omroep RTV-Oost. Op grond van dit convenant kunnen de provincie en de betrokken gemeenten ten tijde van een calamiteit een rechtstreeks beroep doen op de regionale omroep.

Na de intrekking van de rampverklaring op 24 mei wordt de rampenorganisatie gemeentebreed voortgezet als projectorganisatie, waarbij één van de projecten de interne en externe communicatie betreft. De burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk voor dit project.

12.3 Organisatie van de communicatie

In de periode direct na de ramp zijn er 63 voorlichters werkzaam in de gemeente Enschede. De meesten van hen zijn afkomstig uit de Twentse voorlichterspool, die in het leven is geroepen na een ramp met een straaljager in 1992.

Vanaf 15 mei worden pers- en publieksvoorlichting gescheiden, en wordt er in vijf clusters gewerkt. Dagelijks vindt er een ochtendbriefing plaats tussen het hoofd Communicatie en de vijf clustermanagers.

De meeste voorlichters werken vanuit het gemeentehuis, maar ook in de Diekmanhal, in de Pathmoshal en bij het rampgebied zijn publieksvoorlichters aanwezig.

In de eerste periode zijn persconferenties, persberichten, berichtgeving via RTV-Oost, informatie via de telefonische hulplijnen de belangrijkste communicatiemiddelen van de gemeente. Later gaan bewoners- en ondernemersnieuwsbrieven, persoonlijke informatie via het IAC, bewonersbijeenkomsten en de ondernemershelpdesk een grote rol spelen.

Uit het onderzoek van de Commissie komt naar voren dat de organisatie van de communicatie en de afstemming met andere instanties na de eerste drie dagen steeds beter zijn gaan functioneren. De grote druk van de (inter-)nationale media dragen ertoe bij dat de communicatie met de rampbestrijdingsorganisaties en de hulp- en opvanginstellingen gedurende de eerste dagen in het gedrang komt. Na enkele dagen komt daarin verbetering doordat de gemeente dan wél direct contact organiseert wanneer zij wordt gewezen op de behoefte die er bij de verschillende organisaties leeft.

Met betrekking tot de rampenzender is het de Commissie opgevallen dat de communicatielijn vanuit de gemeente niet optimaal heeft gefunctioneerd. Ondanks haar functie als rampenzender wordt RTV-Oost door de gemeente niet wezenlijk anders behandeld dan de andere media. Na een eerste contact op 13 mei in het kader van de rampenzender is er vervolgens gedurende drie dagen geen extra contact vanuit de gemeente naar RTV-Oost. Gezien de afspraken uit het convenant en gezien ook het belang van de gemeente om via de rampenzender door haar zelf bepaalde informatie naar buiten te brengen, was een voorkeursbehandeling, inclusief de nodige faciliteiten, van de rampenzender naar het oordeel van de Commissie logisch geweest.

Een ander knelpunt was de communicatie richting servicecentrum Noord, het gemeentelijk wijkcentrum dat de eerste periode na de ramp dagelijks informatiebijeenkomsten voor betrokkenen organiseert in het buurthuis het Kompas, dat vlakbij het rampgebied staat. De eerste drie dagen is er geen goede informatievoorziening vanuit het gemeentehuis naar dit wijkcentrum.

Hetzelfde geldt voor de informatievoorziening vanuit de gemeente naar de Woningstichting Domijn. Ook deze verloopt de eerste paar dagen moeizaam.



12.4 Publiekscommunicatie

In de richting van het publiek zijn verschillende communicatiemiddelen ingezet, zoals de telefonische hulplijnen, de helpdesk van het IAC en de ondernemershelpdesk, de bewoners- en ondernemersnieuwsbrieven en het internet.

Al op de dag van de ramp stelt de gemeente een telefonische hulplijn open, en wordt op initiatief van het Ministerie van VWS tevens een algemeen informatienummer ingesteld. Informatie over personen wordt in principe uitsluitend door de gemeentelijke hulplijn gegeven. Volgens de Commissie is door het instellen van deze hulplijnen in een behoefte voorzien.

De helpdesk van het IAC is een week na de ramp operationeel. Het IAC is onder meer met het oog op de informatievoorziening aan getroffen particulieren opgericht.

Zoals is aangegeven in hoofdstuk 11, waarin de Commissie uitvoerig aandacht besteedt aan het IAC, is de Commissie positief over het besluit om door middel van het IAC één loket te creëren waar getroffen en terecht kunnen voor hulp.

Voor wat betreft het oordeel van de Commissie over onder meer de kwaliteit van de informatievoorziening door het IAC verwijst zij naar hoofdstuk 11.

In het weekend van de ramp oppert de Kamer van Koophandel Veluwe en Twente (KvK) het idee een speciale helpdesk voor ondernemers te openen. In overleg met de rampenstaf wordt de ondernemershelpdesk op 15 mei geopend. Getroffen ondernemers kunnen bij deze helpdesk terecht voor vragen over hun bedrijf en de bedrijfsvoering. De helpdesk werkt met accountmanagers als vaste contactpersonen voor de ondernemers.

De Commissie stelt vast dat de ondernemershelpdesk snel is opgezet. Zij beschouwt deze helpdesk als een op maat gesneden communicatiemiddel voor getroffen ondernemers. De keuze om met vaste contactpersonen te werken, vindt zij een goede.

Ongeveer een week na de ramp geeft de gemeente de eerste bewonersnieuwsbrief uit. Vanaf medio juni verschijnt er eerst wekelijks en later tweewekelijks een bewonersnieuwsbrief. De nieuwsbrieven bevatten onder meer veel informatie op het gebied van praktische hulp. De nieuwsbrieven zijn met name bedoeld voor bewoners van de binnen- en van de buitenring. De eerste nieuwsbrieven worden samengesteld door de afdeling Communicatie van de gemeente, vanaf medio juni zorgt het IAC voor de samenstelling. De verspreiding van de nieuwsbrieven verloopt niet altijd optimaal, onder andere doordat de nieuwe of tijdelijke adressen van voormalige bewoners van het rampgebied soms niet bekend zijn. Overigens wordt de tekst van de bewonersnieuwsbrieven integraal afgedrukt op de gemeentepagina van Huis-aan-Huis Enschede.

Volgens de Commissie is de bewonersnieuwsbrief effectief als onderdeel van een bredere communicatie-aanpak. De deelnemers aan de enquête van de Commissie hebben laten weten dit middel te waarderen.

Naast bewonersnieuwsbrieven verschijnen er vanaf 14 juni ook ondernemersnieuwsbrieven. Deze worden ontwikkeld door de ondernemershelpdesk ten einde de getroffen ondernemers op de hoogte te houden van relevante ontwikkelingen en hen te informeren over de diverse vormen van hulp. De ondernemersnieuwsbrieven worden per post verzonden. Ook hier speelt het probleem dat van veel getroffen ondernemers het (tijdelijke) adres niet bekend is. De Commissie is van mening dat de ondernemersnieuwsbrieven in combinatie met persoonlijk contact van de ondernemershelpdesk een effectief communicatiemiddel zijn.

Vanaf 13 mei zet de gemeente ook haar internet-site (www.enschede.nl) in als informatiemedium voor geïnteresseerden. Door voortdurende aanpassingen blijft de informatie op de site actueel. Onder andere wordt de tekst van persberichten van de gemeente integraal op de site vermeld.

Ook de KvK maakt op haar site (www.kvk.nl) ruimte voor informatie over de ramp. Naar het oordeel van de Commissie hebben internet-sites na een ramp vooral grote waarde als het gaat om de informatievoorziening naar het grote publiek. Via het internet kunnen veel mensen in korte tijd de gewenste informatie krijgen. Daarmee kan ook de werkdruk van de verantwoordelijke instanties worden beperkt.

12.5 Perscommunicatie

De eerste dagen na de ramp is er uitzonderlijk veel belangstelling vanuit de media. Vrijwel direct melden zich ongeveer dertig cameraploegen en ongeveer tweehonderd journalisten bij het gemeentehuis.

De afdeling Communicatie stelt een persruimte en een perstelefoonnummer in, stelt persberichten op, en organiseert persconferenties.

Kort na het begin van de eerste vergadering van de rampenstaf verschijnt het eerste persbericht, en om 17.55 uur vindt de eerste persconferentie plaats. Eveneens op 13 mei is de burgemeester beschikbaar voor verschillende interviews.

Daarna volgt vooral in de eerste periode na de ramp nog een groot aantal persconferenties, persberichten en interviews.

De persconferenties worden gegeven door de burgemeester en bij zijn afwezigheid door loco-burgemeester Helder.

De frequentie van de persberichtgeving is tot eind mei vrij hoog (vaak meerdere malen per dag). Zij neemt na enige tijd af, omdat er minder actuele informatie komt.

Persinformatie is een belangrijke bron van informatie van de kant van officiële instanties, met name in de periode direct na een ramp en tijdens het in werking zijn van een rampenplan. Niet alleen voor de nieuwsmedia zelf, maar ook (al dan niet in intermediaire vorm) voor tal van andere partijen, waaronder de getroffen. Persconferenties en persberichten zijn dan de eerste min of meer gestructureerde communicatiemiddelen.

De Commissie heeft waardering voor de rol van de burgemeester en zijn plaatsvervanger tijdens de persbijeenkomsten. Zij stellen zich actief op, nemen publiekelijk verantwoordelijkheid, en zijn aanspreekbaar.

De persberichten geven veel informatie over de directe gevolgen van de ramp, informatie over praktische hulp, en informatie over de omvang van en de toegang tot het getroffen gebied. De Commissie beoordeelt de persberichten als volledig en informatief. Dat geldt zowel voor de onderwerpen op het gebied van praktische hulpverlening als voor andere aspecten.

Al met al is de Commissie van mening dat de perscommunicatie vanuit de gemeente Enschede in grote lijnen goed is verlopen. Met name de eerste weken is veel moeite gedaan om de media door middel van persconferenties en persberichten te informeren. Bovendien is veel energie en tijd gestoken in de beantwoording van individuele mediavragen.

12.6 Slotconclusie, aandachtspunten en aanbevelingen

De Commissie oordeelt over het algemeen positief over de informatievoorziening door de gemeente aan getroffen en andere relevante partijen over de praktische hulpverlening. Niettemin vindt de Commissie het zinvol een aantal punten van aandacht expliciet te benoemen. Bovendien ziet zij aanleiding om op een aantal punten aanbevelingen te doen. Deze aanbevelingen richten zich niet uitsluitend tot *het gemeentebestuur van Enschede*, maar tot *alle instanties die een taak hebben op het terrein van rampbestrijding en nazorg in geval van een ramp*.

In onderstaand overzicht zijn deze aandachtspunten en aanbevelingen in gecomprimeerde vorm op een rij gezet. Voor de nadere uitwerking van deze aandachtspunten en aanbevelingen wordt verwezen naar hoofdstuk 19 van onderzoeksrapport C.

- 1 Zorg, los van een goede pers-/mediacommunicatie, voor een goede interne communicatie, waardoor betrokken instanties op de hoogte zijn van de laatste stand van zaken en de juiste informatie kunnen geven.
- 2 Maak in het kader van de interne informatieoverdracht en -uitwisseling vooraf afspraken over de organisatievorm en werkwijze in geval van een ramp.
- 3 Breng in kaart welke organisaties en personen in geval van een ramp relevant kunnen zijn voor de communicatie. Treed regelmatig met hen in contact.
- 4 Combineer persoonlijke communicatie met schriftelijke (en digitale) middelen.
- 5 Sluit met communicatie-activiteiten en -middelen aan bij de behoeften van de doelgroep(en) en toon inlevingsvermogen in hun emoties.
- 6 Erken de slachtofferstatus van de getroffen en.
- 7 Zorg voor doelgroepgerichte communicatie voor bijzondere groepen als ondernemers en allochtonen, bijvoorbeeld via speciale aanspreekpunten, of door middel van een eigen helpdesk. Zet daarbij vertegenwoordigers van deze doelgroepen in.
- 8 Zet telefonische hulplijnen snel in en bewaak de bereikbaarheid.
- 9 Zorg dat medewerkers van telefonische hulplijnen over voldoende kennis en informatie beschikken en besteed aandacht aan sensitiviteit en toonzetting.
- 10 Zorg bij het instellen van een waardevol hulpmiddel als het IAC voor een goede communicatie met de getroffen en over doel en functie van zo'n centrum.
- 11 Zorg dat medewerkers van een informatiecentrum/helpdesk goed geïnformeerd zijn en kunnen doorverwijzen. Besteed aandacht aan hun inlevingsvermogen.
- 12 Een (doelgroepgerichte) nieuwsbrief is een goed informatiemedium en middel voor erkenning en houvast. Zorg voor een snelle en goede verspreiding.
- 13 Gebruik nieuwe communicatiemiddelen zoals het internet, bijvoorbeeld voor de informatie aan het algemene publiek.
- 14 Zorg voor voldoende, goed geïnformeerde voorlichters ten behoeve van de media.
- 15 Doseer de persinformatie aan de hand van de actualiteit.
- 16 Versterk de contacten en de informatie-uitwisseling binnen de voorlichterspool.
- 17 Maak goede convenantafspraken met de officiële rampenzender en beproef deze afspraken regelmatig in de praktijk.
- 18 Zorg voor een zekere voorkeurspositie voor de rampenzender bij een ramp, en zorg daarbij voor de nodige faciliteiten.
- 19 Zorg voor een vast aanspreekpunt, een directe lijn van de rampenzender met de afdeling Communicatie en de rampenstaf en een werkplek voor de rampenzender.