

Tien jaar na de vuurwerkramp Enschede

“Bij rampen is geen plaats voor democratie”

Een klap als een aardbeving. Lichtflitsen. En dan: totale verbijstering. Op 13 mei 2000 wordt Enschede getroffen door een zware explosie in vuurwerkfabriek S.E. Fireworks. Na tien jaar is de oorzaak nog steeds onbekend, maar dat Enschede een belangrijke les was voor de ‘rampenorganisatie’ in Nederland, staat voor veel betrokkenen buiten kijf. “De vuurwerkramp heeft duidelijk gemaakt hoe belangrijk een goede coördinatie tussen overheid, hulpverleners, brandweer, verzekeraars en schade-experts is.”

Zaterdagmiddag, 13 mei 2000. Een ongekend zomerse dag en het kwik komt al gauw boven de 25 graden. In Enschede zitten mensen in de tuin, op terrasjes, of doen de laatste weekendboodschappen. En dan, om iets over half vier, gebeurt het. Een enorme klap, gevolgd door een vuurzee.

Nog geen minuut later een tweede, heftigere klap. Het seismologisch centrum in Winterswijk – maar liefst 32 kilometer verderop – registreert een twee op de schaal van Richter.

Nog geen anderhalf uur later geeft burgemeester Jan Mans een verklaring af: de fatale explosie komt uit het pand aan de Tol-

lensstraat, waar sinds 1977 Smal-lenbroek Enschede Fireworks is gevestigd. In de fabriek, die middenin de woonwijk Roombeek ligt, liggen tonnen aan professioneel vuurwerk opgeslagen. Het gemeentelijk rampenplan treedt onmiddellijk in werking.

‘Anders’

De desastreuze gevolgen van ‘zwarte zaterdag’ zijn intussen algemeen bekend: in totaal komen 23 mensen om. Duizend bewoners raken gewond, waarvan de helft in het ziekenhuis wordt behandeld. Daarnaast zijn ruim tweehonderd woningen compleet verwoest, worden bijna

>



Fotografie: Menno Boermans/HH



Fotografie: Menno Boermans/HH

ging dat niet op: het was meteen helder dat de meeste bewoners gewoon een verzekering hadden. Dat leverde een totaal andere situatie op.”

Schade gedekt

“Een wijze les van de Bijlmer-ramp was dat er in de eerste uren onduidelijkheid was over de verzekeraarbaarheid”, vertelt Verbonds-directeur Richard Weurding. “Daarom hebben we direct gemeld dat de schade aan opstallen, inboedels en inventarissen door de gebruikelijke brandpolsissen gedekt was. Datzelfde gold voor ruitbreuk in de (verdere) omgeving. Schade aan auto’s en motoren werd gedekt op beperkt en volledig cascoverzekeringen en ziektekostenverzekeringen dekten de medische kosten van gedupeerden.”

Omdat de schade per verzekeraar en per verzekerde heel uiteenlopend is, wordt besloten dat verzekeraars niet gecoördineerd, maar individueel de schade inventariseren. Ze kunnen daarbij kiezen: een eigen expert sturen of een expert inzetten van een expertisebureau of het BCE. Het Verbond adviseert de overheid wel BCE-experts opdracht te geven schade van onverzekerde gedupeerden te laten inventariseren.

Chaos

Westerhof vertrekt namens BCE naar Enschede. “Chaos”, herin-

> driehonderd huizen onbewoonbaar verklaard en zijn vijftig bedrijfsgebouwen onherstelbaar beschadigd. Buiten het directe rampgebied lopen nog eens 1.500 woningen schade op en zo’n driehonderd uitgebrande auto’s moeten worden geborgd. De totale materiële schade: één miljard gulden (454 miljoen euro).

De ramp heeft niet alleen voor de gedupeerden, gemeente en hulpverleners een immense impact; ook verzekeraars draaien overuren. Het Verbond vervult een coördinerende rol namens verzekeraars en besluit direct na de explosie het rampenscenario in werking te stellen, dat vlak voor de Bijlmer-ramp is geïntroduceerd. Nog geen 24 uur na de ramp komen verzekeraars in Den Haag samen met het Bureau Coördinatie Expertiseorganisaties (BCE), dat bij nationale rampen vaak een rol in de schadeafwikkeling heeft en intussen is opgegaan in het NIVRE. Adriaan Westerhof, die destijds als coördinerend expert van BCE optrad, herinnert zich dat moment nog

goed. “Enschede was als ramp in veel opzichten ‘anders’. Bij de meeste grote rampen gaat het om onverzekerbare schaden – denk aan de wateroverlast in Zuid- en Noord-Nederland of de aardbeving in Roermond in de jaren negentig. In die gevallen traden wij als BCE al vaak op als coördinator om de totale schade te inventariseren (*later is die rol geformaliseerd, red.*). In Enschede

S.E. Fireworks: verzekering ontoereikend

Uit de enquête die de commissie Oosting uitvoerde, bleek dat zo’n zestig procent van de gedupeerden volledig verzekerd was; acht procent was niet verzekerd en veertien procent was onderverzekerd. De overige gedupeerden gaven antwoorden als ‘nog onbekend’.

De verzekerde slachtoffers kregen geld uitgekeerd van hun verzekeraar. De betrokken verzekeraars konden die bedragen vervolgens verhalen op Royal Nederland, waar

S.E. Fireworks een aansprakelijkheidsverzekering had lopen. De dekking strekte echter maar tot 2,5 miljoen gulden (1,13 miljoen euro): niet genoeg voor de totale schade.

Voor de verdeling van de schade werd een stichting opgericht. Via het Nationaal Rampenfonds werd een nationale inzamelingsactie gehouden en toenmalig premier Wim Kok stelde na de ramp een financiële vergoeding in het vooruitzicht.

Wie is verantwoordelijk?

Al kort na de ramp kwam de vraag: hoe heeft dit kunnen gebeuren en, al snel daaropvolgend: wie is verantwoordelijk? Heftige speculaties barstten los en het kabinet stelde al dertien dagen na de ramp de Commissie onderzoek vuurwerk-ramp in, onder leiding van Marten Oosting.

In negen maanden tijd leverde de commissie een tweeduizend pagina's tellend rapport op, dat inzoomt op drie vragen: de oorzaak van de ramp, het optreden van politie, ambulance- en brandweerpersoneel en tot slot: de nazorg.

Het onderzoek, met verstreckende gevolgen voor de brandveiligheidsregelgeving, spreekt niet over 'schuldigen', maar wel over 'verantwoordelijken' die in gebreke zijn gebleven: S.E. Fireworks heeft bewust de veiligheidsregels overtreden; de gemeente en rijksoverheid zijn nalatig geweest bij het verstrekken van de vergunningen en de naleving van regels.

Oosting spreekt terugkijkend over de meest intensieve periode van zijn werkzame leven. "De vuurwerk-ramp was een drama van formaat en het onderzoek werd onder enorme politieke en maatschappelijke druk uitgevoerd. De onderste steen moest boven komen en dat uitgangspunt heeft tot een zeer uitgebreid en grondig onderzoek geleid. Juist daarom is het onbe-



Fotografie: Raad van State

Oosting: "De alleronderste steen – hoe is het eerste vlammetje ontstaan? – is nooit boven gekomen"

vredigend dat de alleronderste steen – dat wil zeggen: hoe is het eerste vlammetje ontstaan? – niet boven is gekomen, zodat in het eindrapport op dit punt moest worden volstaan met enkele meest aannemelijke veronderstellingen. Tien jaar na dato wordt er nog steeds gespeculeerd en melden zich zelfs nieuwe getuigen. Ik denk dan: had dat tien jaar geleden gedaan. Wij hebben echt alle hypothesen, zowel de meest waarschijnlijke als de meest onwaarschijnlijke, bekeken en op een gegeven moment moet je concluderen dat je niet verder komt. We hebben precies kunnen reconstrueren, en zelfs met een film in beeld gebracht, wat er is gebeurd na de eerste vlam, maar hoe of wie die eerste vlam heeft aangestoken, weten we niet. Maar ik heb wel altijd gezegd: ook al zou er een pyromaan aan het werk zijn geweest, dan nog had een eerste vlam nooit zo'n calamiteit tot gevolg mogen hebben."

nert hij zich van de eerste uren. Hij merkt al snel dat de 'individuele' aanpak niet handig is. "Er waren tal van experts ter plaatse en de gemeente had geen idee wie ze waarvoor kon aanspreken en wie de regie had. Ik zei al snel: gebruik ons maar als aanspreekpunt voor de schade-inventarisatie, dan regelen wij de coördinatie onderling verder wel. Dat is op zo'n moment nodig. Moet je je voorstellen wat er gebeurt als de ene verzekeraar een portakabin laat overkomen waar iemand tijdelijk in kan wonen en een ander

dat niet direct van zijn verzekeraar krijgt. Ik weet uit ervaring dat dat in noodsituaties heel veel

agressie kan oproepen. Coördinatie is bij rampen zo ontzettend belangrijk."

Wat BCE de eerste dagen doet, omschrijft Westerhof als: duidelijkheid verschaffen en heldere afspraken in het werkveld maken.

"Veel mensen konden hun huis niet in, dus de allereerste zorg van de gemeente was mensen registreren en onderdak regelen. Daarna kwamen de praktische vragen: omdat het zo ontzettend warm was, hadden veel mensen alleen een korte broek aan en verder niks bij zich. Die wilden kleren kopen, maar werd dat wel vergoed door de verzekeraar? En hoe zat dat met hotelkosten? In zo'n geval moet je je emoties wegcijferen en zwart-wit zijn. Het antwoord is vaak 'dat ligt eraan', maar daar hebben mensen op dat moment niets aan. Bij een ramp is geen ruimte voor nuance of democratie. Het moet geregeld worden. Het was pionieren, maar de afstemming tussen experts onderling verliep heel goed. Dat heeft de schadeafwikkeling absoluut bespoedigd."

Hulp aan gedupeerden

Naast het BCE had ook de Stichting Salvage een grote rol. De stichting werd in de jaren tachtig door brandverzekeraars in het leven geroepen om na een brand of explosie schadebeperkende maatregelen te nemen, de contacten met de verzekeraar te regelen en hulp te verlenen aan gedupeerden.

Directeur Brenda Reinders hoort al vrij snel van de explosie. "Mijn tuin grensde destijds aan de tuin van de officier van de Deventerse brandweer. Die stak 's middags rond een uur of vier zijn hoofd door de heg en zei: 'Brenda, heb je het al gehoord? Er is een ontploffing geweest in Enschede en we zijn net opgeroepen assistentie te verlenen.' Op dat moment

Het was alsof ik een oorlogsgebied inging

had ik nog geen flauw benul van de omvang van de ramp. Ik heb onze alarmcentrale gebeld en twee coördinatoren op pad gestuurd. Dat lijkt weinig, maar op dat moment was het vooral zaak om overzicht te krijgen: wat

>

> is er precies aan de hand, hoe groot is de impact?”

Die eerste avond kunnen de Salvagecoördinatoren in de loop van de avond weer naar huis. Reinders: “De brandweer was nog bezig met nablussen en er werden nog 300 mensen vermist. Alle zorg was daarop gericht. Bovendien was van schadebeperking geen sprake en had de gemeente de gedupeerden al opgevangen. Daarom spraken we met de gemeente af: heb je ons nodig, bel dan.”

Stand-by

Dat telefoontje krijgt ze om twee uur 's nachts, als ze net in bed ligt. “Er was behoefte aan afstemming. De gemeente wilde op dat moment vier concrete zaken van ons: een zo goed mogelijke beschikbaarheid voor verzekeringsachtige vragen van gedupeerden, advies aan gedupeerden over het vervolgtraject, aanwezigheid bij de eerste voorlichtingsbijeenkomst, die die zondagochtend zou plaatsvinden en

tot slot: het instellen van een telefonisch schademeldpunt.”

Dat meldpunt wordt zondag in overleg met het Verbond en de Salvage Alarmcentrale in het leven geroepen en levert meteen een overbezette lijn op: de eerste dag komen 900 meldingen binnen. In de daaropvolgende dagen is Salvage stand-by voor vragen van gedupeerden. “We hebben een soort informatiestand ingericht, zodat we mensen ter plekke konden helpen met het invullen van schadeformulieren. Daarnaast hebben we, op verzoek van het operationele crisisteam, uit zo'n tweehonderd woningen persoonlijke goederen veiliggesteld”, aldus Reinders.

Luguber

Zowel Westerhof als Reinders zijn na de ramp de binnenring in geweest. Westerhof, die al veel rampgebieden van dichtbij heeft gezien, was onder de indruk. “De Bijlmerramp vond ik emotioneel heftig, omdat ik ook zelf in

Amsterdam woon. Bij Enschede voerde vooral ongeloof de bovenaan. In de binnenring was in het midden een soort maanlandschap ontstaan. Alles was weg. De reststukken van wat er nog over was van huizen, waren op één hoop geveegd en je kon op geen enkele manier nog zien dat er ooit straten hadden gelopen, laat staan dat er huizen hadden gestaan. Het enige wat ik op dat moment dacht, was: hoe heeft dit in godsnaam kunnen gebeuren?”

Reinders vond het vooral luguber. “Ik ging het gebied pas woensdag in, vijf dagen na de ramp. Het was alsof ik een soort oorlogsgebied betrad. Het woei die dag behoorlijk en daardoor deed het bijna spookachtig aan. Overal piepte en kraakte het en af toe viel er een glasscherf naar beneden. Ook zag je de meest bizarre dingen. Ik weet nog heel goed dat een voordeur door de kracht van de explosie naar de achterkant van een huis was geblazen en volledig aan diggelen

“U heeft me mijn geschiedenis teruggegeven”

Salvagecoördinator Wilma Oldenhof heeft de nasleep van de vuurwerkramp van nabij meegemaakt. Een week lang was ze van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat in het rampgebied om woningen leeg te ruimen en persoonlijke spullen veilig te stellen.

“Ik had de vliegtuigramp met de F16 in '92 meegemaakt, maar dit sloeg alles. Op de maandag na de ramp was het ontzettend warm en dreigde er onweer en hagel. Daarom moesten persoonlijke spullen die aangetast konden worden, zo snel mogelijk worden veiliggesteld. Onder een enorme tijdsdruk en barre omstandigheden gingen wij in teams met agenten huis voor huis (of eigenlijk: wat daar nog van over was) langs. Heel heftig. We wisten van tevoren niet of het veilig was een huis in te gaan, en intussen woei alles over het terrein. We hebben echt alles op ons hoofd gekregen: deuren, ramen, stukken plafond, etc.

Als we dan 'binnen' waren, moesten we snel beoordelen wat we konden redden. Materiële zaken als tv's of pc's waren niet belangrijk: we probeerden zaken met een emotionele waarde te redden, zoals fotoboeken, portemonnees of sieraden.”

Toen het slechte weer was overgewaaid, ging Salvage in de dagen daarop verder met haar werk. “Gedupeerden mochten opschrijven welke spullen ze belangrijk vonden. Heel emotioneel was dat. Ik weet nog goed dat een man me aanklampte of ik alsjeblieft het medaillon met de as van zijn overleden vrouw kon zoeken – al het andere maakte hem niet uit, als ik dat medaillon maar vond. Ook een vrouw, wier dochtertje kanker had, staat me nog goed bij. Huilend smeekte ze me dat ik de knuffel van haar dochter móest vinden – het was het enige wat ze nog had. Op dat moment breek je bijna. Maar je weet ook: ik moet nuchter blijven, want je wilt die men-

sen zo verschrikkelijk graag helpen.” Ook de 'smerige' details staan haar nog bij. “De stroom was overal uitgevallen en veel koelkasten en vriezers lagen sinds die zaterdag half open. Je wilt niet weten wat dat voor ravage opleverde. Het vlees wandelde je soms letterlijk tegemoet en de maden zaten overal – zelfs achter schilderijen. Daar tussendoor liepen dan verdwaalde huisdieren, zoals konijnen en parkieten, maar ook koikarpers die in een vijver vol puin rondredren.”

Oldenhof vond het een pittige klus, maar ook een heel dankbare. “Hoevel ik een beetje gefrustreerd ben over de 'nazorg' voor de hulpverleners, ben ik blij dat ik wat heb kunnen doen. Sommige mensen waren zo verschrikkelijk dankbaar. Ik weet nog dat een vrouw me huilend in de armen viel en zei: ‘u heeft me mijn geschiedenis teruggegeven.’ Dat doet heel veel met je.”



Fotografie: Menno Boermans/HH

lag, terwijl een glazen beeldje nog ongeschonden in de huiskamer stond.”

Regie is belangrijk

Terugkijkend vinden ze beiden dat er na de vuurwerkramp goed ‘gepioneerd’ is. Westerhof: “De gemeente heeft ontzettend goed werk verricht. En hoewel het in de eerste uren chaos was, hebben

NIVRE voor zowel het Verbond als voor de overheid het centrale uitvoeringsorgaan bij rampen en calamiteiten.”

Algemeen directeur Richard Weurding van het Verbond beaamt de noodzaak van één aanspreekpunt. “Hoewel we tevreden terugkijken op de afwikkeling, maakte Enschede ook in één oogopslag duidelijk

operationeel kernteam aanwezig was. Met de twee rampencoördinatoren hebben we nu wel zo’n team en ze doen regelmatig mee aan (overheids)oefeningen, wat in mijn optiek ontzettend belangrijk is. Daarnaast is de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijker geworden en hebben we het draaiboek beter afgestemd op het rampenplan van de overheid.”

Ook Reinders heeft veel van de ramp geleerd. “Destijds stonden we vaak op klapstoeltjes of sinaasappelkistjes mensen te woord. Tegenwoordig hebben we mobiele units. Dat moet ook. Op onze mensen staat zo’n grote psychische druk, dat je de faciliteiten goed moet regelen. Voor mijzelf was dat een harde les. Ik was na één week kapot. Je kon me letterlijk wegdragen. Ik had nauwelijks geslapen en had destijds geen backup voor mezelf. Na Enschede heb ik dat meteen geregeld. Want stel dat ik op vakantie in het buitenland zit bij zo’n calamiteit en niemand kan de boel vanuit de Stichting Salvage coördineren. Dat zou ik mezelf echt nooit vergeven.” ■

Belangrijke les: verzekeraars moeten centraal aanspreekpunt hebben

we samen met alle betrokken partijen goede dingen gedaan. Voor mij is de belangrijkste les dat je snel met de juiste mensen moet kunnen schakelen. Verzekeraars hadden destijds geen rol in het gemeentelijk rampenplan en dat was niet handig. Zo stelde de gemeente voorschotten in het vooruitzicht, maar verzekeraars deden dat ook; daar zat dus geen regie in. Dat is nu allemaal verbeterd. Anno 2010 is het BCE/

dat er verbeteringen nodig waren. Het rampenscenario, dat we nog maar kort hadden, hebben we na Enschede daarom uitgebreid geëvalueerd en vervolgens omgezet in het ‘Draaiboek bij rampen’. Belangrijkste wijziging is dat we twee rampencoördinatoren namens de bedrijfstak hebben benoemd. Het belangrijkste ‘gemis’ bij de vuurwerkramp was immers dat er namens de verzekeringsbedrijfstak geen