

# Natuurbrand in De Meinweg en de evacuatie van Herkenbosch

Een evaluatie in opdracht van Veiligheidsregio Limburg-Noord



Instituut Fysieke Veiligheid  
Kennisonwikkeling en onderwijs  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
Kemperbergerweg 783, Arnhem  
www.ifv.nl  
info@ifv.nl  
026 355 24 00

## Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2020). *Natuurbrand in De Meinweg en de evacuatie van Herkenbosch: Een evaluatie in opdracht van Veiligheidsregio Limburg-Noord*. Arnhem: IFV.

Opdrachtgever: Veiligheidsregio Limburg-Noord  
Contactpersoon: Rikus van Santen  
Titel: Natuurbrand in De Meinweg en de evacuatie van Herkenbosch: Een evaluatie in opdracht van Veiligheidsregio Limburg-Noord  
Datum: 13 oktober 2020  
Status: Definitief  
Auteurs: Menno van Duin, Jana Domrose, Emily Berger en Rijk van den Dikkenberg  
Projectleider: Jana Domrose  
Eindverantwoordelijk: Menno van Duin  
Foto's cover & rapport: Aangekocht door Veiligheidsregio Limburg-Noord

# Afkortingen

AC	algemeen commandant
ACC	actiecentrum crisiscommunicatie
AGS	adviseur gevaarlijke stoffen
CoPI	commando plaats incident
CO	koolmonoxide
CVE	coördinator verkenningseenheden
DPG	Directeur Publieke Gezondheid
GAGS	gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen
GBT	gemeentelijk beleidsteam
GGD	gemeentelijke gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulporganisatie in de Regio
GRIP	gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure
GMS	Geïntegreerd Meldkamersysteem
HOvD	hoofdofficier van dienst
HTo	hoofd taakorganisatie
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
L1	1Limburg
LCMS	Landelijk Crisismanagement Systeem
OvD	officier van dienst
OL	operationeel leider
ppm	parts per million
ROT	regionaal operationeel team
TBz	team bevolkingszorg
VRLN	Veiligheidsregio Limburg-Noord
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

# Samenvatting

Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN) heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid opdracht gegeven om de gebeurtenissen rondom de natuurbrand in De Meinweg (april 2020) te evalueren, met inachtneming van de context gevormd door de coronacrisis. De doelstelling van de evaluatie is om lering te trekken uit dit incident ten behoeve van de (voorbereiding op) de crisisbeheersing en rampenbestrijding. Voor deze evaluatie is gebruikgemaakt van de zogenaamde dilemmamethodiek; er komen drie dilemma's aan bod. Het eerste dilemma draait om het vinden van een goede balans tussen het geven van ruimte aan verschillende recreatieve en economische functies, een zorgvuldig uitgewerkt ecologisch beleid en het kunnen beheersen en beperken van natuurbranden. Bij de analyse van dit dilemma is gekeken wat, wie, wanneer heeft gedaan aan het proces van risicobeheersing en in hoeverre dit invloed heeft gehad in deze casus. Het tweede dilemma gaat om samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse brandweer, en is vooral gericht op de mate en intensiteit van deze samenwerking. In het derde dilemma staat de evacuatie van Herkenbosch centraal. De voor- en nadelen van de evacuatie worden beschouwd op basis van de keuzes die er zijn gemaakt.

Voor deze evaluatie is gesproken met circa veertig personen die operationeel of bestuurlijk betrokken zijn geweest bij de afhandeling van het incident in De Meinweg. Daarnaast zijn diverse documenten geraadpleegd en is gekeken naar de berichtgeving over de brand en evacuatie in sociale, landelijke en lokale media.

Er kan worden vastgesteld dat als Nederland niet was ondergedompeld in de coronacrisis, de aandacht voor de brand in De Meinweg groter zou zijn geweest. Daarnaast bleken diverse (hulpverlenende) instanties reeds druk te zijn met de coronacrisis, zodat zij door de brand dubbel werden belast. Hoewel er zeker lessen te leren zijn, vinden wij dat er over het geheel genomen daadkrachtig en betekenisvol is opgetreden door brandweerlieden, andere hulpverleners, leidinggevenden en bestuur.

In De Meinweg wordt al lange tijd nauw samengewerkt met natuurbeheerders en terreineigenaren om mogelijke risico's in kaart te brengen en afspraken te maken over de bescherming van de natuur. Daarnaast was er, door het jarenlange contact tussen de VRLN en Kreis Viersen, tijdens de brand sprake van een goede samenwerking tussen Nederlandse en Duitse brandweerkorpsen. Het verdient aanbeveling de dialoog met de Duitse grensgemeenten over een effectieve samenwerking voort te zetten, evenals de gezamenlijke praktische oefeningen. Waar nodig zou het contact geïntensiveerd kunnen (bijv. met Kreis Heinsberg), en zou geïnvesteerd moeten worden in bepaalde voorzieningen zoals steunzenders en aanvullende waterreservoirs.

Het bleek lastig de overwegingen en argumenten rond de evacuatie van Herkenbosch goed in beeld te brengen, maar met de kennis achteraf was de evacuatie niet noodzakelijk geweest. Overwegingen die er waren om (voorlopig) niet te evacueren of alleen de meest kwetsbaren, hebben een beperkte rol gespeeld in het besluit om wel te evacueren. Daarnaast werden de risico's van koolmonoxide overschat. Hoewel werd gevreesd dat door

de evacuatie de coronabesmettingen in de regio zouden toenemen, is vastgesteld dat hier geen sprake van was.

Geadviseerd wordt, om bewoners beter mee te nemen in een evacuatieproces en hierbij meer stil te staan bij het stressvolle karakter van evacuaties. Tevens zou in de verslaglegging (door ROT en GBT) meer aandacht moeten worden geschonken aan de overwegingen en argumenten die ten grondslag liggen aan cruciale beslissingen. Het op- en afschalen zou beperkt moeten worden. Een keer te hoog opschalen is echter niet kwalijk, zodat overwogen kan worden om langer in een hoger opgeschaald niveau te blijven dan strikt noodzakelijk is. De rol van de GAGS zou steviger verankerd moeten worden in het adviesproces, en reeds vanaf het begin van de inzet moet sprake zijn van duidelijkheid over de rol van de calamiteitenzender.

# Zusammenfassung

Die Sicherheitsregion Limburg-Nord hat dem niederländischen Sicherheitsinstitut „IFV“ den Auftrag erteilt, den Waldbrand im Nationalpark De Meinweg (April 2020) und dessen Folgen - unter Berücksichtigung der Umstände der Corona-Krise - zu evaluieren. Ziel der Evaluation ist, von den Ereignissen im April zu lernen, sodass das Krisenmanagement und die Gefahrenabwehr im Grenzgebiet optimiert werden kann.

In dieser Evaluation wurden drei Themenbereiche herausgearbeitet. Das erste Thema behandelt die Balance zwischen den verschiedenen ökonomischen Bestimmungen und Erholungszwecken eines Naturgebietes, den ökologischen Richtlinien und der Vorbeugung und Bekämpfung von Waldbränden. In der Analyse dieses Punktes wird erläutert, welche Parteien welchen Beitrag zur Risikobeurteilung geleistet haben und wie sich dieser auf den vorliegenden Fall ausgewirkt hat. Im zweiten Thema wird die Zusammenarbeit zwischen der niederländischen und der deutschen Feuerwehr analysiert, wobei der Fokus auf der Art und Intensität der Zusammenarbeit liegt. Im dritten Thema steht die Evakuierung des Dorfes Herkenbosch im Mittelpunkt und es werden die Vor- und Nachteile dieser Maßnahme erörtert.

Im Rahmen dieser Evaluation wurden ca. vierzig Personen interviewt, die auf operativer oder strategisch-taktischer Ebene an den Geschehnissen im Nationalpark De Meinweg beteiligt waren. Zudem wurden verschiedene Dokumente der Sicherheitsregion Limburg-Nord sowie Medienberichte über den Brand und die Evakuierung ausgewertet.

Wir kommen zu dem Schluss, dass, wären die Niederlande im Frühjahr nicht von der Corona-Krise überwältigt worden, dem Waldbrand im Nationalpark De Meinweg mehr Beachtung geschenkt worden wäre. Zudem waren verschiedene Instanzen durch die Corona-Krise bereits ausgelastet und erfuhren in der Periode des Brandes eine zusätzliche Belastung. Obwohl in diesem Fall einiges noch verbesserungswürdig wäre stellen wir fest, dass Feuerwehr und Rettungskräfte, Führungskräfte und Behörden tatkräftig und effektiv gehandelt haben.

Im Nationalpark De Meinweg arbeiten Forstämter, Waldeigentümer und Feuerwehren bereits jahrelang intensiv zusammen, um mögliche Risiken zu identifizieren und Vereinbarungen bezüglich des Naturschutzes zu treffen. Auch die Zusammenarbeit zwischen der niederländischen und der deutschen Feuerwehr lief, aufgrund des jahrelangen Kontakts zwischen der Sicherheitsregion Limburg-Nord und dem Kreis Viersen, nahezu reibungslos. Wir empfehlen, den Dialog über effektive Zusammenarbeit und die gemeinschaftlichen Übungen mit den deutschen Kreisen weiterhin fortzusetzen. Mit einigen deutschen Kreisen (z.B. Kreis Heinsberg) sollte der Kontakt weiter ausgebaut und intensiviert werden. Auch sollte im gesamten Grenzgebiet unter anderem in zusätzliche Löschwasserbehälter und Relaisstationen investiert werden.

Für die beteiligten Behörden war es eine große Herausforderung, alle relevanten Argumente und Erwägungen hinsichtlich der Evakuierung von Herkenbosch zu erfassen. Mit den jetzigen Erkenntnissen kommen wir zu dem Schluss, dass eine Evakuierung nicht notwendig gewesen wäre. Argumente, die gegen eine vollständige Evakuierung sprachen (eine



Evakuierung von Risikogruppen wäre theoretisch auch möglich gewesen), wurden im Entscheidungsprozess nur eingeschränkt geprüft. Auch wurden die Risiken der gemessenen Kohlenmonoxid-Werte überschätzt. Obwohl man befürchten musste, dass die Zahl der Coronainfizierten in der Region nach der Evakuierung steigt, konnten letzten Endes keine bedeutenden Zunahmen festgestellt werden.

Wir empfehlen, Einwohner grundsätzlich in einen Evakuierungsprozess mit einzubeziehen und den Stress, den eine Evakuierung bei Betroffenen auslösen kann, mit zu berücksichtigen. Zudem sollten die Argumente, die einer wichtigen Entscheidung zugrunde liegen, in den Berichten des operativen (ROT) und des kommunalen Krisenstabes (GBT) ausführlicher beschrieben werden. Weiterhin empfehlen wir der Katastrophenorganisation, bei einem länger andauernden Schadensereignis konstant in einer höheren Alarmstufe (GRIP) zu operieren als theoretisch nötig wäre, anstatt die Alarmstufen mehrmals zu ändern. Zu guter Letzt sollte die Rolle des medizinischen Fachberaters für Gefahrgut (GAGS) bei einer Evakuierung stärker im Beratungsprozess verankert werden und es sollten alle beteiligten Behörden mit den Pflichten und Aufgaben des Notfall-Radiosenders vertraut sein.

# Inhoud

	<b>Afkortingen</b>	<b>3</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
	<b>Zusammenfassung</b>	<b>6</b>
	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Feitenrelaas</b>	<b>12</b>
1.1	Opschaling en verloop van de brand	13
1.2	De evacuatie van Herkenbosch	17
<b>2</b>	<b>De waarde van verantwoorde risicobeheersing</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>Samenwerken met de Duitse brandweer</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>Een evacuatie ten tijde van de coronapandemie</b>	<b>33</b>
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>44</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>49</b>
	<b>Bijlage 1 – Respondentenlijst</b>	<b>50</b>
	<b>Bijlage 2 – Lessen uit de evaluatiegesprekken</b>	<b>52</b>
	<b>Bijlage 3 – Opschalingsstructuur Nederland - Duitsland</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage 4 – Kaart grensregio Nederland-Duitsland</b>	<b>57</b>



# Inleiding

## Achtergrond

Op maandag 20 april kwam rond 13.00 uur bij de Meldkamer Limburg een melding binnen van een natuurbrand in De Meinweg, een natuurgebied van circa 1800 hectare ten oosten van Roermond. Binnen één uur na de melding werd opgeschaald naar GRIP-2. In de vroege avond, rond 18.00 uur, leek de brand onder controle te zijn en werd er afgeschaald naar GRIP-0. Anderhalf uur later laaide het vuur echter opnieuw op en volgde wederom opschaling naar GRIP-2.<sup>1</sup> Er werd een NL-Alert verspreid onder mensen in de omgeving, met daarin de oproep om ramen en deuren te sluiten en uit het natuurgebied weg te blijven. Het vakantiepark Elfenmeer en manege Venhof in Herkenbosch werden in de nacht uit voorzorg ontruimd. Dinsdagmiddag leek de brand opnieuw onder controle te zijn; rond 12.00 uur werd afgeschaald naar GRIP-1. Omdat het vuur door de draaiende wind weer oplaaide, werd twee uur later weer opgeschaald naar GRIP-2 en opnieuw overgegaan tot ontruiming van het vakantiepark Elfenmeer en manege Venhof. Besloten werd om ditmaal ook bewoners van de Herkenbosche wijk Reewoude te evacueren.

In de loop van dinsdagmiddag escaleerde de brand verder; vanwege de enorme rookontwikkeling werd om 20.35 uur opgeschaald naar GRIP-3 en onder leiding van de burgemeester van Roerdalen een gemeentelijk beleidsteam (GBT) gevormd. Ondertussen werden bluswerkzaamheden verricht door een groot aantal brandweermensen uit de Veiligheidsregio Limburg-Noord en andere veiligheidsregio's, evenals door Defensie en Staatsbosbeheer. Omdat De Meinweg aan drie kanten wordt omsloten door Duitsland en onderdeel is van het Duits-Nederlandse grenspark Maas-Swalm-Nette, waren ook Duitse brandweereenheden betrokken bij de bluswerkzaamheden. Vanwege de aanhoudende rook en de kans op koolmonoxidevergiftiging, werden in de nacht van dinsdag op woensdag zo'n 4200 inwoners van het dorp Herkenbosch gefaseerd geëvacueerd. Hierbij was een noodverordening van kracht. Ook bewoners van de zorginstellingen Bosscherhof en Guldendreef werden dinsdag in de late avond preventief geëvacueerd. Evacués met verschijnselen van het coronavirus werden overgebracht naar de coronacentra in Roermond en Urmond.<sup>2</sup>

Mede door de veranderende windrichting en afnemende windkracht kon de brandweer donderdagmiddag 23 april het sein brand meester geven en werd er rond 16.00 uur afgeschaald naar GRIP-2. Het GBT werd opgeheven. De noodverordening over de toegang tot Herkenbosch werd daarbij ingetrokken en de inwoners mochten terugkeren naar huis. Vrijdag 24 april schaalde de veiligheidsregio iets na 14.00 uur af naar GRIP-1 en rond 18.30 uur naar GRIP-0. Om de brandweer ruimte te geven voor nabluswerkzaamheden en het uitvoeren van controles, stelde de gemeente Roerdalen opnieuw een noodverordening in.

<sup>1</sup> Raadsinformatiebrief gemeente Roerdalen, 24 april 2020. Op 12 mei 2020 ontleend aan <https://www.roerdalen.nl/mgd/files/raadsinformatiebrief-natuurbrand-meinweg-28-april-2020.pdf>.

<sup>2</sup> NRC, 22 april 2020. Nieuws: Natuurbranden Deurnese Peel en De Meinweg nog niet onder controle. Op 12 mei 2020 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/22/natuurbranden-deurnese-peel-en-de-meinweg-nog-niet-onder-controle-a3997483>.

Toeristen, fietsers en wandelaars mochten het gebied tot 1 mei niet in. De veiligheidsregio schat in dat er in vier dagen tijd zo'n 200 hectare aan natuurgebied verloren is gegaan.<sup>3</sup>

Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN) heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) opdracht gegeven om de gebeurtenissen rondom de natuurbrand in De Meinweg te evalueren, met inachtneming van de context gevormd door de coronacrisis. De doelstelling van de evaluatie is om lering te trekken uit dit incident ten behoeve van de (voorbereiding op) de crisisbeheersing en rampenbestrijding.

## Leren van dilemma's

Diegenen die bekend zijn met de publicaties van het lectoraat Crisisbeheersing weten dat de aanpak die het lectoraat hanteert bij het doen van evaluaties, primair gericht is op leren. Het lectoraat Crisisbeheersing heeft – vanuit dat oogmerk – de afgelopen jaren een ruime expertise opgebouwd met een wat afwijkende methode van evalueren, de zogenoemde dilemmamethodiek.<sup>4</sup> In tegenstelling tot andere methoden waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op een vergelijking van de feitelijke situatie met wet- en regelgeving, stellen wij in een evaluatieonderzoek een aantal dilemma's centraal. Deze dilemma's hoeven niet per se feitelijk te hebben gespeeld; ze dienen primair als analysekader om de gebeurtenis te beschouwen en om bepaalde keuzes of beslissingen van betrokkenen helder te maken. Het gaat ons er vooral om de structuren en processen inzichtelijk te maken en na te gaan waar zich knelpunten bevinden. Naast de bekende 'wat'-vraag is er aandacht voor 'het waarom'. Daarmee komen achterliggende overwegingen op tafel die anders onbesproken blijven; zowel datgene wat goed ging als de mogelijke verbeterpunten worden dus belicht. Dit draagt bij tot een beter begrip van de situatie en biedt de mogelijkheid daarvan te leren.

Voor deze evaluatie is het lectoraat in samenspraak met de opdrachtgever tot de volgende drie dilemma's gekomen.

### **Dilemma 1: De waarde van verantwoorde risicobeheersing**

Een bekend dilemma bij het beheer van grote natuurgebieden is het vinden van een goede balans tussen het geven van ruimte aan allerlei recreatieve en economische functies, een zorgvuldig uitgewerkt ecologisch beleid en het kunnen beheersen en beperken van natuurbranden. Bij de verschillende hier genoemde functies en belangen zijn ook uiteenlopende partijen betrokken, zoals terreinbeheerders en -eigenaren, agrariërs, de recreatiesectoren en de brandweer / veiligheidsregio.

Bij de analyse van dit dilemma is gekeken wat, wie, wanneer (apart en gezamenlijk) heeft gedaan aan het proces van risicobeheersing met betrekking tot De Meinweg en in hoeverre de activiteiten die in dit kader zijn verricht, invloed hebben gehad in deze casus. Wie zijn de trekkers in dit proces? Wat zijn de samenwerkingsverbanden? Waar liggen de belangrijkste accenten?

<sup>3</sup> 1Limburg, 23 april 2020. Noodverordening: Meinweg ook na brand dicht voor publiek. Op 12 mei 2020 ontleend aan <https://www.1limburg.nl/noodverordening-meinweg-ook-na-brand-dicht-voor-publiek?context=section-2237>.

<sup>4</sup> De dilemmamethodiek is voor het eerst toegepast bij de evaluatie van het schietdrama in Alphen aan den Rijn (Van Duin et al., 2012). Nadien is de methodiek door het lectoraat Crisisbeheersing gehanteerd in onder meer de reeks jaarboeken *Lessen uit crises en mini-crisis*.

### **Dilemma 2: Samenwerken met de ‘buren’ tijdens de (natuur)brandbestrijding**

Bij de bestrijding van de brand zijn gedurende enkele dagen verschillende Duitse brandweerkorpsen veelvuldig ingezet. Dit is logisch, gezien het feit dat de natuurgebieden in een flink deel van het grensgebied van Nederland en Duitsland aan beide kanten van de grens liggen. Er is de laatste jaren ook veel ervaring opgedaan met de Duitse brandweer, zowel bij de planvorming als tijdens gezamenlijke oefeningen. Dit dilemma heeft betrekking op deze samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse brandweer en is vooral gericht op de mate en intensiteit van deze samenwerking. Sluit de samenwerking aan bij datgene wat was voorbereid (in plannen en oefeningen)? Zou de samenwerking ook verder kunnen gaan dan nu het geval is geweest, en zou dat een bijdrage kunnen leveren aan toekomstige natuurbrandbestrijding?

### **Dilemma 3: Een evacuatie ten tijde van de coronapandemie**

Het komt zelden voor dat er in ons land zoveel personen gedurende één of meer nachten op last van de overheid hun huis hebben moeten verlaten. Deze evacuatie is om verschillende redenen uniek en kan uitstekend middels een dilemmabebodding te worden geanalyseerd. Hiervoor worden de voor- en nadelen van de evacuatie beschouwd op basis van de keuzes die er zijn gemaakt. Vragen die hierbij opkomen, zijn de volgende: hoe was het besluitvormingsproces rond de evacuatie ingericht? Welke thema's speelden mee bij de definitieve keuze? Welke rol speelden de verschillende mogelijke gezondheidsbedreigingen (koolmonoxide en het coronavirus) hierbij? Hoe heeft de evacuatie zelf vorm gekregen?

## **Aanpak**

Ten behoeve van deze evaluatie hebben wij met circa veertig personen gesproken die operationeel of bestuurlijk betrokken waren bij de afhandeling van dit incident. De volledige respondentenlijst is opgenomen in bijlage 1. Daarnaast zijn diverse documenten geraadpleegd, waaronder het LCMS-journaal, GMS-data, de eerste (interne) evaluaties van betrokken partijen, de resultaten van de burgerenquôte onder inwoners van Herkenbosch en raadsinformatiebrieven. Ook is er gekeken naar de berichtgeving over de natuurbranden en evacuatie in sociale, landelijke en lokale media.

Vervolgens hebben wij onze voorlopige bevindingen op basis van de reeks gesprekken en documenten aan een aantal betrokken sleutelpersonen voorgelegd voor feedback en commentaar. Ten slotte hebben wij deze rapportage, zoals die nu voorligt, opgesteld.

## **Leeswijzer**

Hoofdstuk 1 biedt een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen. Daarin wordt onder meer ingegaan op de alarmering en opschaling, de brandbestrijding en de evacuatie van Herkenbosch. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 worden de gebeurtenissen beschouwd aan de hand van de drie dilemma's die hierboven beschreven zijn. In hoofdstuk 5 volgen de belangrijkste conclusies en doen wij enkele aanbevelingen.

# 1 Feitenrelaas

In het voorjaar van 2020 kampt de natuur in het oosten en zuiden van Nederland met langdurige droogte. Doordat er sinds half maart nauwelijks regen is gevallen, staat het grondwater in april heel laag.<sup>5</sup> Door de droge bodem neemt het risico op natuurbranden toe; een klein vonkje is in dit stadium al voldoende om grootschalige branden te veroorzaken. Op 20 april zijn via de satellieten van de Europese ruimtevaartorganisatie ESA de eerste rookpluimen te zien in de Deurnese Peel, een hoogveengebied van circa 1000 hectare in de provincie Noord-Brabant.<sup>6</sup> Rond 12.30 uur wordt deze brand gemeld en even later – om 13.01 uur – melden fietsers een brand van zo'n 10m<sup>2</sup> langs het Nationaal Park De Meinweg vlak bij de Duitse grens; deze brand blijkt zich snel uit te breiden. Uiteindelijk zouden zo'n 800 hectare natuurgebied van de Deurnese Peel en 200 hectare van De Meinweg in vlammen opgaan.

## **Nationaal Park De Meinweg**

Nationaal Park De Meinweg is onderdeel van het Duits-Nederlandse grenspark Maas-Swalm-Nette en wordt aan drie kanten omsloten door Duitsland. De Meinweg heeft een oppervlakte van circa 1800 hectare. Naast Staatsbosbeheer, eigenaar van ruim twee derde van het gebied, heeft de gemeente Roerdalen ongeveer 500 hectare in eigendom, voornamelijk bossen. Daarnaast zijn er nog vele particuliere eigenaren in het natuurgebied.

Het Nationaal Park De Meinweg is geologisch gezien van grote betekenis, vanwege het voor Nederland unieke terrassenlandschap met steile overgangen. Het hoogste punt in het gebied is het Wolfsplateau dat circa 80 meter boven NAP ligt. De Meinweg wordt dwars doorsneden door twee beken, de Rode Beek en de Boschbeek, die het water van de plateaus naar de Roer voeren. In het gebied komen verschillende vegetatiestructuren voor, die het leefgebied vormen voor diverse soorten amfibieën en reptielen, waaronder de (beschermde) adder.<sup>7</sup>

Om de risico's en de mogelijke gevolgen van brand in het natuurbied De Meinweg te kunnen beheersen, is er aan Nederlandse kant de 'overlegstructuur Meinweg' opgericht. Hierin zijn een aantal verschillende belanghebbenden vertegenwoordigd. Vanuit de veiligheidsregio is sinds één jaar een aparte functionaris aangewezen die zich bezighoudt met natuurbrandbestrijding en tot taak heeft de natuurbrandbestrijding verder te optimaliseren. Omdat het natuurgebied De Meinweg grensoverschrijdend is, is er sinds een aantal jaren het INTERREG V-A-project 'natuur- en bosbrandpreventie' actief. In dit overleg worden er samen met de Duitse brandweer onder meer afspraken gemaakt over natuurbrandpreventiemaatregelen.

<sup>5</sup> NOS, 21 april 2020. Binnenland: 'Landbouw en natuur in Oost- en Zuid-Nederland zuchten onder de droogte.' Op 27 juli 2020 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2331243-landbouw-en-natuur-in-oost-en-zuid-nederland-zuchten-onder-de-droogte.html>.

<sup>6</sup> RTL Nieuws, 25 april 2020. Nieuws: 'Kurkdroge grond zorgt voor hoger risico natuurbranden.' Op 27 juli 2020 ontleend aan <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5102616/droogte-natuurbrand-herkenbosch-deurnese-peel>.

<sup>7</sup> Nationaal Park De Meinweg, 2020. 'Over het park.' Op 27 juli 2020 ontleend aan <https://www.natuurparkenlimburg.nl/np/de-meinweg/over-het-park>.

## 1.1 Opschaling en verloop van de brand

Ondanks het feit dat de exacte locatie van de brand in De Meinweg na de eerste melding nog niet duidelijk is, alarmeert de Meldkamer Limburg om 13.07 uur de eerste eenheden van de brandweer op basis van uitbreidingsfase hoog. Om te voorkomen dat de (heide)brand overslaat naar het naastgelegen dennenbos, worden één snel inzetbaar voertuig, drie tankautospuiten, één tankwagen en een terreinvaardig schuimblusvoertuig gereed gemaakt. Een kwartier na de eerste melding – om 13.16 uur – arriveren de eerste brandweereenheden in De Meinweg. Omstreeks 13.27 uur slaat de brand de Herkenbosscherbaan over en maakt de officier van dienst (OvD) melding van een zeer grote natuurbrand.

Vanwege het slechte zicht door de rook en de ontoegankelijkheid van het gebied vraagt de OvD een verkenningshelikopter aan om een beter beeld te krijgen van de uitbreiding van de brand. Deze verkenningsheli zal in de loop van de middag geleverd worden door de Duitse politie. Er wordt opgeschaald naar GRIP-1. Rond 13.40 uur wordt door de meldkamer contact opgenomen met de 'Kreisen' (districten) Viersen en Heinsberg, die aan de Duitse kant aan De Meinweg grenzen. Deze districten zijn op dat moment reeds zelf gealarmeerd voor brand in het grensgebied met onbekende locatie, en hebben hun eerste verkenningseenheden al naar De Meinweg gestuurd. Omdat het vuur dreigt over te slaan naar het naaldbos aan Duitse zijde, schalen beide Kreise kort na het gesprek met Meldkamer Limburg op en sturen meerdere pelotons naar De Meinweg.

Vanuit het commando plaats incident (CoPI) wordt gevraagd om inzet van een blushelikopter en om een adviseur natuurbrand. Rond 14.00 uur wordt opgeschaald naar GRIP-2, waarop het regionaal operationeel team (ROT), het actiecentrum gezondheidszorg, de brandweer, bevolkingszorg en het provinciaal piket openbare orde en veiligheid (OOV) worden gealarmeerd. Ook wordt er contact gelegd met een natuurbrandspecialist; de meldkamer in Arnhem alarmeert de landelijk adviseur natuurbrand. Om koolmonoxidewaardes (CO-waardes) in beeld te brengen, wordt de meetploeg gealarmeerd. Bij de meldkamer komen van meerdere bedrijven ongeruste telefoontjes binnen over de brand en de rook. Vanuit het dorp Herkenbosch, de grootste kern van de gemeente Roerdalen, komen meldingen binnen over flinke stankoverlast. Rond 15.45 uur wordt in het gebied Herkenbosch een NL-Alert verstuurd met het advies om uit de rook te blijven, ramen en deuren te sluiten en ventilatie uit te zetten als de rook voor hinder zorgt. Omdat er sprake is van veel drukte in het gebied door kijkers, wordt gehandhaafd op basis van de noodverordening COVID-19. De politie zet de toegangswegen naar De Meinweg af.

### **De coronacrisis in de VRLN**

In het voorjaar van 2020 waaide het nieuwe coronavirus (COVID-19) vanuit China over naar Europese landen als Italië, Oostenrijk en Spanje. In veel veiligheidsregio's werden al vanaf januari scenario's gemaakt voor een mogelijke corona-uitbraak. In Veiligheidsregio Limburg-Noord, waar op 25 februari een melding binnenkwam dat een Duits echtpaar na hun verblijf in Roerdalen mogelijk besmet was, vond op 26 februari een 'stille' opschaling plaats naar GRIP-4. Een dag later werd in Nederland de eerste besmetting met het coronavirus vastgesteld en in de weken erop steeg het aantal besmettingen in rap tempo. Met name de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland werden zwaar getroffen, maar ook de rest van het land kreeg te maken met een stijgend aantal infecties. In Limburg-Noord, waar de eerste officiële besmetting op 7 maart werd vastgesteld, liep het aantal besmettingen vanaf 16 maart snel op (Instituut Fysieke Veiligheid, 2020).

Om landelijke maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het virus te kunnen handhaven (zoals het sluiten van alle eet- en drinkgelegenheden, sport- en fitnessclubs, sauna's, verpleeghuizen en kleinschalige woonvormen en de mogelijkheid tot het uitdelen van boetes bij overtreding van de anderhalvemetermaatregel), stelde het Veiligheidsberaad een niet-bindende model-noodverordening op, die de 25 veiligheidsregio's vervolgens 'eigen' maakten. Burgemeester Scholten van Venlo stelde als voorzitter van de Veiligheidsregio Limburg-Noord een 'Noodverordening COVID-19' in voor alle vijftien gemeenten in Noord- en Midden-Limburg. De noodverordening (versie 10 april 2020) omvatte onder andere het verbod op samenkomst van drie of meer personen en op het niet in acht nemen van een veilige afstand van anderhalve meter.

In de vroege maandagavond, rond 17.50 uur, lijkt de brand onder controle te zijn, waarop wordt afgeschaald naar GRIP-0. Even na 18.30 uur volgt het sein brand meester. Rond 19.20 uur blijkt echter dat door vlieg vuur andere stukken bos in brand zijn gevlogen, waarop diverse brandweereenheden worden gealarmeerd. Er wordt weer opgeschaald naar GRIP-1 en een kwartier later naar GRIP-2, omdat ook richting de Duitse grens meerdere nieuwe brandhaarden worden ontdekt. Er wordt een aanvraag voor een verkenningshelikopter gedaan, maar deze inzet gaat niet door vanwege een gebrek aan brandstof en bemanning voor vliegen bij duisternis. Ook wordt een blushelikopter uit Duitsland aangevraagd. Rond 20.00 uur wordt geconstateerd dat het om een grotere brand dan die middag gaat, en het niet lukt de brand onder controle te krijgen. Die avond wordt opnieuw een NL-Alert verspreid onder mensen in de omgeving met de oproep om ramen en deuren te sluiten en uit het natuurgebied weg te blijven. Rond 22.45 uur arriveert de blushelikopter uit Duitsland; deze zal pas de volgende dag worden ingezet.

Zelfs 's avonds laat zijn er nog veel kijkers rondom De Meinweg; tegen deze wordt weer opgetreden op basis van de noodverordening COVID-19. Ondertussen is er sprake van een toenemende rookontwikkeling. Bij de meldkamer in Hasselt (België), 65 kilometer van Roermond vandaan, komen klachten over stank en neerdalende as binnen. Ook de meldkamers in Antwerpen en Vlaams-Brabant worden op de hoogte gebracht van mogelijke rookontwikkeling en stankoverlast. Het vakantiepark Elfenmeer wordt in de nacht uit voorzorg ontruimd en van manege Venhof in Herkenbosch worden zo'n zeventig paarden in veiligheid gebracht. De gemeente beveiligd het gebied gedurende de nacht. Die nacht worden ook aanvragen gedaan bij het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) voor twee extra pelotons en wordt interregionaal om bijstand van een droneteam gevraagd. Uiteindelijk zal Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond haar droneteam beschikbaar stellen.

Op de vroege dinsdagochtend wordt overwogen om een helikopter van Defensie aan te vragen voor ondersteuning bij de bluswerkzaamheden. Omdat voor deze inzet ook het enige grondteam van Defensie nodig zou zijn en de brand in de Deurnese Peel op dat moment als dreigender wordt ingeschat, worden de blushelikopter en het grondteam naar de buurregio gestuurd. De blushelikopter van Defensie zal uiteindelijk de volgende dag worden ingezet in De Meinweg. In de loop van de ochtend lijkt de brand opnieuw afgezwakt; er is bijna geen rookontwikkeling meer. Een helikopter van de politie verkent het gebied met infraroodcamera's. Rond 11.15 uur worden de verkenningseenheden afgeschaald en rond 12.00 uur wordt afgeschaald naar GRIP-1. De brand is niet geheel onder controle, maar lijkt beheersbaar. De afzettingen blijven gehandhaafd om de mensen uit het gebied te houden.



Tussen 13.30 uur en 14.00 uur laait de brand opnieuw in alle hevigheid op; er trekt rook richting Herkenbosch. Om 14.15 uur schaal de hoofdofficier van dienst (HOvD) wederom op naar GRIP-2. Het ROT, CoPI, waterschap en het provinciaal piket OOV worden weer gealarmeerd. Wederom zijn er te veel nieuwsgierige toeschouwers, waarop om extra politie-inzet wordt gevraagd. Vanwege de rookontwikkeling krijgen het team bevolkingszorg (TBz) en het ROT die middag de opdracht om vakantiepark Elfenmeer en manege Venhof opnieuw te ontruimen. Daarnaast wordt besloten om ditmaal ook de Herkenbosche wijk Reewoude te ontruimen. Hiervoor wordt door het TBz een noodbevel voorbereid. De politie zet geluidswagens in om inwoners te verzoeken om de wijk zelfstandig te verlaten en opvang te organiseren. Pas wanneer ze geen verblijfplek kunnen vinden, bijvoorbeeld doordat zij symptomen van een coronabesmetting vertonen, kunnen ze contact opnemen met de gemeente Roerdalen.

In de loop van dinsdagmiddag escaleert de brand verder. Rond 16.30 uur wordt de meetplanorganisatie opgestart en rond 17.00 uur wordt de Keulsebaan in beide richtingen afgesloten. De operationeel leider (OL) en de burgemeester hebben in de loop van de dag meerdere keren contact over de ontwikkelingen. Vanwege de enorme rookontwikkeling schaal de OL om 20.30 uur op naar GRIP-3; onder leiding van burgemeester De Boer van Roerdalen wordt een GBT gevormd. Gedurende de dinsdagmiddag en woensdag verrichten talloze brandweermensen van Veiligheidsregio Limburg-Noord, andere veiligheidsregio's, Kreis Viersen en ook Defensie en Staatsbosbeheer bluswerkzaamheden. Zo maakt Defensie een stoplijn van zo'n 40 meter breed en 250 meter lang om de uitbreiding van de brand tegen te houden. Droneteams brengen brand-hotspots in beeld. In totaal zijn enkele honderden Nederlandse en zo'n 1600 Duitse brandweermensen ter plekke aan het werk geweest.

Mede door de veranderende windrichting en afnemende windkracht kan de brandweer donderdagmiddag 23 april om 11.30 uur het sein brand meester geven en er wordt rond 16.00 uur afgeschaald naar GRIP-2. Het GBT wordt opgeheven; het CoPI blijft die nacht actief en het ROT gaat in slaapstand. De volgende ochtend, op vrijdag 24 april, komt het ROT weer bij elkaar. Iets na 14.00 uur wordt er afgeschaald naar GRIP-1 en rond 18.30 uur naar GRIP-0. Zaterdag 25 april draagt de brandweer het gebied weer over aan de gemeente en Staatsbosbeheer. Tot zondagmiddag 12.00 uur is een verkenningseenheid van de brandweer actief in het getroffen gebied. Een Duitse helikopter verkent het natuurgebied met infrarood om eventuele hittebronnen op te sporen. Om de brandweer ruimte te geven voor nabluswerkzaamheden en het uitvoeren van controles stelt de gemeente Roerdalen opnieuw een noodverordening in. Toeristen, fietsers en wandelaars mogen het gebied tot 1 mei niet in. De veiligheidsregio schat in dat er in vier dagen tijd zo'n 200 hectare aan natuurgebied verloren is gegaan.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 1Limburg, 23 april 2020. 'Noodverordening: Meinweg ook na brand dicht voor publiek.' Op 27 juli 2020 ontleend aan <https://www.1limburg.nl/noodverordening-meinweg-ook-na-brand-dicht-voor-publiek?context=section-2237>.



Tabel 1 Overzicht van opschalingen en de samenstelling van de overleggrema tussen 20 en 24 april 2020

Tijdstip	Opschaling/ afschaling	Samenstelling gremium
<b>Maandag 20 april 2020</b>		
13.38 uur	GRIP-1	<b>CoPI vlak bij De Meinweg:</b> Leider CoPI, OvD's brandweer, politie, GHOR en bevolkingszorg, voorlichter CoPI, informatiemanager, plotter, ondersteuning
14.02 uur	GRIP-2	<b>ROT in Venlo:</b> operationeel leider, AC's politie, brandweer en GHOR (+ medewerker), medewerker sectie bevolkingszorg, informatiemanager, informatiecoördinator, plotter, liaisons Defensie en Staatsbosbeheer
17.52 uur	GRIP-1	
17.54 uur	GRIP-0	
19.27 uur	GRIP-1	
19.37 uur	GRIP-2	
<b>Dinsdag 21 april 2020</b>		
11.57 uur	GRIP-1	<b>CoPI vlak bij De Meinweg:</b> Leider CoPI, OvD's brandweer, politie, GHOR en bevolkingszorg, voorlichter CoPI, informatiemanager, plotter, liaison Staatsbosbeheer
14.17 uur	GRIP-2	
20.35 uur	GRIP-3	<b>GBT in Sint Odiliënberg:</b> voorzitter (burgemeester), locoburgemeester, brandweer, politie, gezondheid, bevolkingszorg en crisiscommunicatie, informatiemanager, liaison OM
<b>Donderdag 23 april 2020</b>		
16.10 uur	GRIP-2	
<b>Vrijdag 24 april 2020</b>		
14.11 uur	GRIP-1	<b>CoPI vlak bij De Meinweg:</b> Leider CoPI, OvD's brandweer, GHOR en bevolkingszorg, voorlichter CoPI, informatiemanager, twee liaisons Staatsbosbeheer
18.24 uur	GRIP-0	

## 1.2 De evacuatie van Herkenbosch

### De voorbereiding van de evacuatie

In de loop van de dinsdag verricht de brandweer CO-metingen in Herkenbosch en omgeving. Omdat de waarden iets hoger blijken te zijn dan de voorafgaande dag, neemt de coördinator verkenningseenheden (CVE) aan het einde van de middag contact op met de Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen (GAGS) met de vraag bij welke CO-waarden geadviseerd wordt om te ontruimen. Naar aanleiding van de informatie dat waarden van 6 ppm<sup>9</sup> binnen een woning bij langdurig verblijf (24 uur) schadelijk kunnen zijn, wordt besloten om de situatie in Herkenbosch vooralsnog verder te monitoren. Korte tijd later worden er door de Algemeen Commandant Geneeskundige Zorg (AC-GZ) zorgen geuit over de gezondheid van de kwetsbare bewoners van de twee zorginstellingen Bosscherhof (onderdeel van De Zorggroep) en Guldendreef (onderdeel van Pergamijn), die naar verwachting nog urenlang in de rook zullen liggen. Met beide instellingen worden derhalve plannen voorbereid voor een ontruiming.

Rond 19.40 uur meet de brandweer in Herkenbosch CO-waarden van 4 ppm buiten en 0 ppm binnen. In het ROT-overleg van 20.10 uur wordt geconstateerd dat het, in verband met oplopende meetwaarden, de weersomstandigheden en onduidelijkheden over het al dan niet kunnen houden van de vuurlijn, toch wenselijk is om de zorginstellingen en het dorp uit voorzorg te evacueren. Om 20.30 uur wordt op advies van het ROT opgeschaald naar GRIP-3. Om 21.45 uur komt het GBT bijeen in Sint Odiliënberg. Voor de organisatie van de evacuatie van Herkenbosch wordt een kernteam evacuatie ingericht op het gemeentehuis in Roerdalen, bestaande uit de kernbezetting van een CoPI. Ook worden de hoofden taakorganisatie (HTO's) van het team evacuatie van de VRLN opgepiept om de hulpverleners in Roerdalen te ondersteunen en een plan op te stellen voor een evacuatie van Herkenbosch.<sup>10</sup> In het uiteindelijke evacuatieplan staan de aard en omvang van de situatie en de risico's beschreven, zoals de coronamaatregelen en de windrichting. Ook thema's als de ingezette maatregelen, communicatie en monitoring komen kort aan de orde.

Het actiecentrum crisiscommunicatie (ACC) schakelt 1Limburg (L1) in als calamiteitenzender, zodat het publiek via L1 Radio, teletekst en de website 1Limburg.nl op de hoogte kan worden gehouden van de maatregelen omtrent de evacuatie. Afgesproken wordt dat bij een evacuatie het ACC gedurende de hele nacht elk kwartier live een update zal geven van de stand van zaken in Herkenbosch. Ook zal er op televisie een nieuwsticker lopen met actuele informatie. De zorginstellingen Bosscherhof en Guldendreef worden uiteindelijk als eerste geëvacueerd. Om 22.30 uur zijn alle bewoners overgebracht naar het Hotel Roermond in Roermond. Ook het woon-zorgcomplex en de aanleunwoningen van Bosscherhof zijn dan bijna geëvacueerd, de opvang van bewoners en begeleiders wordt georganiseerd door Bosscherhof zelf. Om 23.00 bekrachtigt het GBT de evacuatie van de gehele kern van Herkenbosch. Besloten wordt om de inwoners gefaseerd te evacueren: eerst uit het rode gebied, dat het dichtst tegen de bosrand aanligt, dan uit het oranje en als laatste uit het gele en grijze gebied (zie afbeelding 1.1). Met de 'Noodverordening Evacuatie Herkenbosch in verband met bosbrand Nationaal Park de Meinweg' wordt vastgesteld dat het verboden is om zich in Herkenbosch te begeven, behalve voor hulpverleners en de personen aan wie een ontheffing is verleend. Om 23.51 uur verkondigt burgemeester De

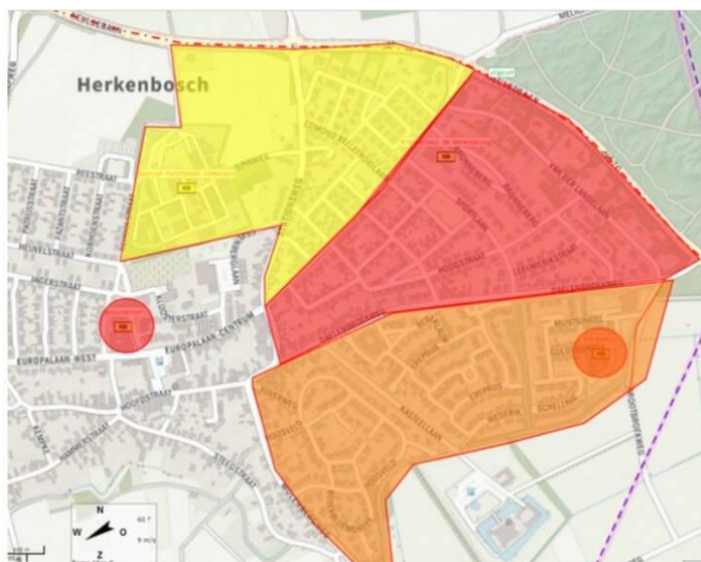
<sup>9</sup> Ppm staat voor 'parts per million', oftewel 'delen per miljoen'.

<sup>10</sup> Het team evacuatie van de veiligheidsregio kan in situaties waar een evacuatie van de bevolking moet plaatsvinden (bijvoorbeeld bij hoogwater) bijeen worden geroepen. De gemeentebestuurders, die in de warme fase een rol als HTO vervullen, hebben geen koude functie in de crisisbeheersing.

Boer tijdens een uitzending van L1 Radio het besluit om Herkenbosch gefaseerd te evacueren:

*“Zou juist heb ik besloten om naar aanleiding van de brand op De Meinweg over te gaan tot gefaseerde evacuatie van Herkenbosch. Aanleiding voor deze maatregel is de aanhoudende rook en de verwachting dat deze gedurende de nacht niet minder wordt. Het gaat om een voorzorgsmaatregel om risico’s voor de volksgezondheid te vermijden. De rook bevat een hoge concentratie koolmonoxide. U kunt zich voorstellen dat dit besluit niet zonder wikken of wegen is genomen. Zeker in de tijd waarin we nu leven – het coronatijdperk – denken we niet te lichtzinnig over het verplaatsen van mensen uit hun thuisomgeving naar opvanglocaties. Ik heb me echter goed laten adviseren door alle deskundigen en alles afwegende besloten om – gezien de hoge concentratie koolmonoxide – toch tot evacuatie over te gaan. [...]”<sup>11</sup>*

Ook verzoekt de burgemeester inwoners om rustig te blijven en zelf onderdak te regelen bij familie of vrienden, indien zij hiertoe in de gelegenheid zijn.



**Afbeelding 1.1** Kaart van de volgorde van de ontruiming van Herkenbosch<sup>12</sup>

Voor de inwoners van Herkenbosch worden opvanglocaties geïnventariseerd. Er worden zestien sporthallen in de regio geschikt gemaakt, waarin in totaal zo’n 800 personen ‘coronaproof’ kunnen worden opgevangen (maximaal vijftig personen per hal). Drie hallen zijn om 00.00 uur gereed, de overige ongeveer een half uur later. De hallen worden bemenst met medewerkers van de gemeente en het Rode Kruis. In totaal zet het Rode Kruis hiervoor circa zestig mensen in en stelt 800 veldbedden ter beschikking voor de nachtopvang. Voor het vervoer van inwoners naar de opvanglocaties wordt contact gelegd met de gebruikelijke busmaatschappij. Deze kan achter niet ingezet worden, omdat de voertuigen uit de belasting en verzekering zijn gehaald vanwege corona. Wel blijken er acht bussen van streekvervoerder Arriva en vier bussen van het Rode Kruis beschikbaar te zijn. Deze worden

<sup>11</sup> Roermond.Nieuws.nl, 22 april 2020. ‘De evacuatie van Herkenbosch van uur tot uur’ Op 27 juli 2020 ontleend aan <https://roermond.nieuws.nl/corona-informatie/112931/de-evacuatie-van-herkenbosch-van-uur-tot-uur/>.

<sup>12</sup> NOS, 21 april 2020. Binnenland: ‘Limburgs dorp Herkenbosch ontruimd vanwege natuurbrand.’ Op 27 juli 2020 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2331285-limburgs-dorp-herkenbosch-ontruimd-vanwege-natuurbrand.html>.

ingezet voor mensen die zelfredzaam zijn, maar geen eigen vervoer kunnen regelen. De bussen komen bij een sportterrein aan de Schaapsweg te staan. Inwoners worden van daaruit vervoerd naar opvanglocaties om zo de regie te houden over de aantallen per sporthal. Mensen die slecht ter been zijn worden met kleine busjes opgehaald. Ook wordt vastgelegd dat degenen die in quarantaine zijn vanwege het coronavirus, zullen worden verzocht om zelf een alternatieve quarantaineplek te zoeken, en zo mogelijk eigen vervoer in te zetten om deze te bereiken. Indien er geen quarantaineplek of eigen vervoer beschikbaar is, zullen de betroffenen bewoners naar een coronacentrum in Roermond of Urmond worden gebracht met een speciaal ingerichte 'COVID-bus' van de gemeente of een ambulance. Het klantcontactcentrum van gemeente Roerdalen wordt bemenst voor vragen van inwoners.

## De evacuatie

Om 00.40 uur start het kernteam ontruiming van de politie, ondersteund door de ME, met de gefaseerde evacuatie van Herkenbosch. Het gebied wordt afgezet voor inkomend verkeer; enkel uitgaand verkeer is nog toegestaan. Agenten lopen straat voor straat langs de huizen om aan te bellen en mensen te vragen om te vertrekken. Mensen die beschikken over eigen vervoer en een plek om te slapen, kunnen op eigen gelegenheid vertrekken. Deze mensen worden opgeroepen om een briefje achter te laten op de deur, zodat de politie weet dat het huis leeg is. Bedrijven wordt gevraagd om op zo min mogelijk bezetting te draaien of helemaal te sluiten. Om 00.51 uur wordt via NL-Alert het volgende bericht verstuurd om inwoners te informeren over de evacuatie:

*"NL-Alert 22-04-2020 00:51 Evacuatie Herkenbosch, vanwege aanhoudende rook wordt Herkenbosch gefaseerd geëvacueerd. Meer informatie is te vinden op Roerdalen.nl, Limburg-Veilig.nl, en L1.nl"*

Rond dezelfde tijd bezoekt de burgemeester Herkenbosch om inwoners een hart onder de riem te steken. Sommige burgers uiten zorgen over mogelijke inbraken in de nacht. Voor de bewaking worden extra politieagenten en boa's ingezet.

Om 02.00 uur is de evacuatie van het rode gebied afgerond en om 03.30 uur die van het oranje gebied. Rond 04.00 uur, wanneer de helft van de evacuatie gedaan is, raken de opvanglocaties in Roerdalen vol; 150 mensen zijn op dat moment opgevangen en negen personen zijn naar een van de coronacentra gebracht. Voor de overige inwoners zijn er nog elf sporthallen in andere, omliggende gemeenten beschikbaar. Wel wordt geconstateerd dat veel mensen op eigen initiatief opvang zoeken. Om 05.20 uur is de evacuatie van het dorp afgerond. Van de zestien beschikbaar gestelde opvanglocaties met plek voor zo'n 800 mensen zijn er vijf in gebruik genomen. Meer dan 90 procent van de geëvacueerden is ondergebracht bij vrienden of familie en 50 mensen (verdeeld over 36 adressen) in Herkenbosch weigerden om te gaan. Bij 100 adressen is geen gehoor gevonden. In het ROT wordt besproken om bij de achterblijvers nog een keer langs te gaan en te registreren om wie het gaat, maar uiteindelijk wordt besloten om dit niet te doen vanwege de onuitvoerbaarheid ervan en de inspanning die hiermee gemoeid zou zijn. De kern Herkenbosch wordt afgesloten met dranghekken. Er geldt een noodverordening.

Die nacht wordt bepaald dat het TBz in samenwerking met het ROT een terugkeerplan zal opstellen. Om 07.00 uur wordt het kernteam evacuatie opgeheven in opdracht van het ROT. De HTo Evacuatie werkt met de HTo Nazorg scenario's uit voor de terugkeerfase. Ook wordt een communicatieplan opgesteld over de terugkeer. In de ochtend van woensdag 22 april is

er veel media-aandacht voor de nachtelijke evacuatie. Er worden ook vragen gesteld over het hanteren van de COVID-richtlijnen en er doen foto's de ronde waarop te zien is dat mensen geen afstand houden. Ook burgers die onderdak hebben gevonden bij familie of vrienden uiten zorgen over een mogelijke verspreiding van het virus.<sup>13</sup>

### De (voorbereiding van de) terugkeer

Op woensdagmiddag is de prognose dat de evacuatie gehandhaafd zal blijven tot de volgende dag. De CO-waarden in Herkenbosch zijn weliswaar gedaald, maar de brand is op dat moment nog niet onder controle, waardoor er kans is op nieuwe rookontwikkeling. Wel mogen inwoners met een pendeldienst kort naar hun woning om medicijnen op te halen en hun huisdieren te verzorgen. Dit wordt door de burgemeester via lokale media gecommuniceerd. In verband met de coronamaatregelen kan er maar één persoon per keer met het busje naar het dorp rijden. Er ontstaat een lange rij met wachtenden bij de pendeldienst. Daarnaast zorgen de busjes voor een verkeersopstopping. Woensdagavond wordt besloten dat inwoners, onder begeleiding van maximaal één persoon, ook met hun eigen auto een half uurtje naar huis mogen.<sup>14</sup> Een gemeentefunctionaris treedt op als verkeersregelaar, maar vanwege de grote toestroom lijkt de situatie uit de hand te lopen. Uiteindelijk wordt ze gefaseerd en gereguleerd door de politie. Zo'n 25 politieagenten zijn actief om het gebied te beveiligen. Ook wordt er gewerkt aan een terugkeerplan, waarin wordt vastgelegd dat de verschillende straten en deelgebieden gefaseerd zullen worden vrijgegeven. Ook wordt na afstemming met de GAGS vastgelegd dat terugkeer plaats kan vinden wanneer de CO-concentratie lager dan 6 ppm is, er geen geur-, stof- en roetoverlast in woningen is en er goede ventilatie mogelijk is.

Na de afkondiging van het sein brand meester beslist het GBT donderdag rond 13.00 uur dat evacués nog dezelfde middag (vanaf 14.30 uur) terug kunnen keren naar Herkenbosch. Het dorp is op dat moment al 24 uur vrij van CO. De noodverordening wordt ingetrokken. Om 14.30 uur maakt burgemeester De Boer het besluit bekend in een persconferentie, waarvan door de calamiteitenzender verslag wordt gelegd op L1 Radio.<sup>15</sup> De terugkeer gebeurt gefaseerd met een interval van dertig minuten, waarbij de inwoners van de bij de evacuatie gehanteerde zones in omgekeerde volgorde terug mogen keren. Daarna volgen de coronapatiënten, vakantiepark Elfenmeer, bewoners van de wijk Reewoude en bewoners van de zorginstelling Guldendreef. De bewoners van zorginstelling Bosscherhof zullen pas vrijdag terugkeren. De gemeente is die middag bezig met het opstellen van een noodverordening voor ramptoerisme, waarbij handhaving en toezicht op handhaving indien nodig kunnen plaatsvinden.

Vrijdagochtend rond 11.15 uur wordt de terugkeer van manege Venhof vrijgegeven en keren ook de bewoners van Bosscherhof terug naar het zorgcentrum. Om hulpverleners en vrijwilligers te bedanken voor hun inzet tijdens de evacuatie, hangen vele inwoners van Herkenbosch de vlag uit. Bewoners van Reewoude trakteren tientallen brandweermensen op vlaai als dank voor hun werk.

<sup>13</sup> 1Limburg, 29 april 2020. 'Zorgen over coronabesmettingen na evacuatie Herkenbosch.' Op 27 juli 2020 ontleend aan <https://www.1limburg.nl/zorgen-over-coronabesmettingen-na-evacuatie-herkenbosch>.

<sup>14</sup> 1Limburg, 22 april 2020. 'Nieuws: 'Brand Meinweg: inwoners Herkenbosch niet naar huis,' Op 3 augustus ontleend aan <https://www.1limburg.nl/brand-meinweg-inwoners-herkenbosch-niet-naar-huis>.

<sup>15</sup> 1Limburg, 7 mei 2020. 'L1 als calamiteitenzender, hoe werkt dat?' Op 27 juli 2020 ontleend aan <https://www.1limburg.nl/l1-als-calamiteitenzender-hoe-werkt-dat?context=section-2237>.

### **Burgeronderzoek evacuatie**

In opdracht van de gemeente Roerdalen en Veiligheidsregio Limburg-Noord is in de periode van 18 mei tot en met 2 juni een burgeronderzoek uitgevoerd onder inwoners van Herkenbosch naar de manier waarop zij de evacuatie hebben ervaren (Flycatcher Internet Research, 2020).

Hieruit blijkt dat het overgrote deel van de 610 respondenten de evacuatie niet had verwacht en er niet op was voorbereid (respectievelijk 59 en 69 procent). 80 procent had liever eerder vernomen dat ze mogelijk moesten evacueren, ook als het nog onduidelijk was of de evacuatie wel zou doorgaan, en bijna eenzelfde aantal had nog niet overwogen om te evacueren voordat het besluit genomen was (79 procent).

Er bestond verdeeldheid over het verloop van de evacuatie: 41 procent vond dat de evacuatie goed was verlopen en 40 procent vond van niet. Meer dan een derde van de respondenten was tijdens de evacuatieperiode nog even terug naar huis gegaan om spullen op te halen (38 procent). De meeste mensen vonden dat de terugkeer naar huis goed was verlopen (76 procent).







## 2 De waarde van verantwoorde risicobeheersing

Natuurbranden komen met enige regelmaat voor in Nederland; in veel gevallen blijven ze beperkt tot branden van enkele hectaren. Een kleine brand hoeft daarom niet per definitie een ramp te zijn en kan soms zelfs de diversiteit van de flora bevorderen (Brandweer Nederland, 2016). Dit wil echter niet zeggen dat branden in natuurgebieden niet veel schade kunnen aanrichten en daarom zoveel mogelijk beheerst moeten worden. Net zoals andere natuurgebieden in Nederland is De Meinweg een gebied waarin verschillende belangen zoals recreatie en natuurbeheer samenkomen, en dat verschillende eigenaren en gebruikers kent. De grootste eigenaren zijn Staatsbosbeheer en de gemeente Roerdalen. Het betreft een groot gebied dat zich uitstrekt ver over de landsgrens heen Duitsland in. Een brand in een dergelijk gebied heeft dan ook al snel een forse impact, en niet alleen op het natuurgebied zelf, dat immers een Nationaal park is, maar ook op de omgeving ervan. Het voorkomen en beheersen van de gevolgen van een brand zijn dan ook van groot belang.

Risicobeheersing is het proces van het identificeren, beoordelen en beheersen van risico's. In dit hoofdstuk wordt gekeken wat, wie, wanneer (apart en gezamenlijk) heeft gedaan aan dit proces van risicobeheersing met betrekking tot De Meinweg en in hoeverre de activiteiten die in dit kader zijn verricht invloed hebben gehad in deze casus. Wie zijn de trekkers in dit proces? Wat zijn de samenwerkingsverbanden? Waar liggen de belangrijkste accenten? Eerst zal echter kort worden ingegaan op een tweetal ontwikkelingen die invloed hebben op de brandgevoeligheid van natuurgebieden en daarmee een uitdaging vormen voor natuurbrandbeheersing.

### **Recente uitdagingen voor de natuurbrandbeheersing**

De eerste ontwikkeling die de brandgevoeligheid van natuurgebieden vergroot, is de klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande grotere kans op langere periodes van droogte. Hierdoor zal het risico op grote natuurbranden de komende jaren toenemen, en daarmee ook de risico's voor de infrastructuur en de nabij gelegen recreatieterreinen, zorginstellingen en woonwijken. Dit constante gevaar zal niet bij de grenzen stoppen.

Ten tweede zijn natuurgebieden zélf de laatste jaren veranderd. Bossen met strakke rijen naaldbomen langs goed onderhouden paden hebben plaatsgemaakt voor een meer natuurlijker begroeiing, waarbij paden overwoekeren en afgestorven bomen blijven liggen. Voor de natuurwaarden van een gebied is dit gunstig, evenals voor de recreatiesector die immers baat heeft bij een sterkere beleving van de natuur, maar voor de natuurbrandbeheersing levert dit nieuwe beheer een uitdaging op: zo zorgt het dode hout dat blijft liggen voor een grotere vuurbelasting en leidt het dichtgroeien van paden tot een verminderde toegankelijkheid voor brandweervoertuigen (Brandweer Nederland, 2016).

## Samenwerking met natuurbeheerders

Het inzichtelijk maken van de risico's en het voorkomen van natuurbranden zijn – naast een gericht aangestuurde repressie – belangrijke speerpunten voor Brandweer Nederland. En aangezien een veerkrachtige, dynamische natuur als essentiële kapitaalfactor wordt gezien voor de recreatiesector, is het ook in het belang van natuurbeheerders om samen met de brandweer te werken aan risicovermindering voor grote natuurbranden. Daarom voorzien grote natuurbeheerorganisaties de brandweer van kaarten met daarop infrastructuur en bijzonderheden. Deze kaarten kunnen vervolgens gecombineerd worden met vegetatiekaarten, waardoor er één beeld ontstaat van de natuurgebieden met hun infrastructuur en bijzonderheden (Brandweer Nederland, 2016). Op basis daarvan kunnen brandweer, natuurbeheerders en andere betrokken partners zoals agrariërs een gebiedsgerichte aanpak uitwerken. Ook wordt er samengewerkt tussen de brandweer en natuurbeheerders om les- en leerprogramma's te ontwikkelen voor de basisopleidingen van de brandweer en voor natuurbeheerders.

## Regionale en interregionale samenwerking in De Meinweg

Om de risico's en de mogelijke gevolgen ervan in De Meinweg te beheersen, is in 1990 een overlegorgaan in het leven geroepen. Dit overlegorgaan bestaat uit een vertegenwoordiging van overheden (ministerie, provincie en gemeente) en terreineigenaren (Staatsbosbeheer, waterschap, waterleidingmaatschappij, Nederlandse Spoorwegen en particuliere eigenaren).<sup>16</sup> Vanuit de VRLN is sinds een jaar een aparte functionaris aangewezen die zich bezighoudt met natuurbrandbestrijding en als taak heeft om de natuurbrandbestrijding te optimaliseren. Omdat De Meinweg een grensoverschrijdend natuurgebied is, loopt van 2016 tot eind 2020 een project 'Natuur- en bosbrandpreventie' dat binnen het INTERREG V-A-programma Deutschland-Nederland wordt uitgevoerd en door de Europese Unie, het ministerie WIDE van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, de provincie Limburg en de projectpartners wordt gefinancierd.

### INTERREG A

Ter ondersteuning van de grensoverschrijdende samenwerking heeft de Europese Unie begin 1990 het subsidieprogramma INTERREG A in het leven geroepen. De belangrijkste doelstellingen van het programma zijn het verhogen van de innovatiekracht van de grensregio en het verminderen van de barrièrewerking van de grens. Zo worden er projecten ondersteund, waarbij Nederlandse en Duitse partners intensief met elkaar samenwerken.

Het initiatief voor INTERREG A kwam van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). In 2014 is de vijfde subsidieperiode van INTERREG van start gegaan: INTERREG V-A. In deze subsidieperiode heeft de Duits-Nederlandse grensregio (met haar 460 kilometer lange grens van de Noordzee tot de Nederrijn) een bedrag van circa 440 miljoen euro tot haar beschikking, waarvan 222 miljoen uit EFRO afkomstig is. De rest van het bedrag komt van eigen bijdrages van projectpartners en van regionale financieringen door bijvoorbeeld ministeries en provincies.<sup>17</sup>

De projectgroep van het INTERREG V-A-project 'Natuur- en bosbrandpreventie' bestaat uit vertegenwoordigers van de VRLN, van Nederlandse en Duitse gemeenten (inclusief de

<sup>16</sup> Nationaal Park De Meinweg. 'Contact: Overlegorgaan.' Op 11 september 2020 ontleend aan <https://www.natuurparkenlimburg.nl/np/de-meinweg/contact>.

<sup>17</sup> <https://euregio-rmn.de/subsidies/interreg-v-a-2/achtergrond-en-mogelijkheden/>.

brandweer) in het grensgebied, evenals natuurbeheerders en -organisaties. Doelstelling van het project is de verbetering en doorontwikkeling van de Nederlands-Duitse samenwerking ter voorkoming en bestrijding van brand in bos- en natuurgebieden.

In het project vindt kennisuitwisseling plaats tussen Nederlandse en Duitse brandweerkorpsen en natuurbeheerders en worden gezamenlijk risicobeheersplannen en preventiemaatregelen uitgewerkt. Dit behelst niet alleen het maken van kaarten, maar ook het treffen van fysieke maatregelen zoals het planten van bosformaties die een brand vertragen of stoppen en de aanleg van brandgangen voor een betere toegankelijkheid van het gebied. Daarnaast is er met het oog op de toegankelijkheid van het terrein en bescherming van het kwetsbare natuurgebied (flora en fauna) voor gekozen, om *niet* te investeren in voertuigen die dwars door het terrein kunnen rijden en rijdend kunnen blussen. Ook is een voormalig waterpompstation met grote kelders in het kader van het INTERREG V-A-project aangewezen als bluswateropslag (dit biedt ruimte voor zo'n 300m<sup>3</sup> bluswater). Ten tijde van de brand was dit echter nog niet gereed. Het streven is om de reservoirs in het najaar van 2020 tijdens een gezamenlijke oefening in gebruik te nemen en te vullen.

### Theorie en praktijk

Dankzij de verschillende regionale en bovenregionale overlegstructuren waren Nederlandse en Duitse brandweren en natuurorganisaties als Staatsbosbeheer tijdens de brand in De Meinweg al bekend met elkaar, en met elkaars plannen en maatregelen. Deze kennis heeft bij de bestrijding van deze brand onder andere een positief effect gehad op het werk van het CoPI. Vooral de 'Einsatzleiter' (vergelijkbaar met de Nederlandse HOvD) van Kreis Viersen en de HOvD van de VRLN wisten elkaar goed te vinden. Ook het veelvuldige contact met Staatsbosbeheer, dat ook in het CoPI vertegenwoordigd was, werkte positief. Zo bleek bijvoorbeeld (om niet opgehelderde redenen) het kaartmateriaal niet direct beschikbaar, maar omdat de kennis in de hoofden zat van de CoPI-leden en liaisons, leidde dit niet tot grote problemen bij de brandbestrijding. Dat Nederlandse blushelikopters tijdens de Meinwegbrand direct water konden halen uit een meer in Duitsland, laat eveneens zien dat afspraken aan de voorkant een positief effect hebben gehad op de praktische natuurbrandbestrijding.

### Natuurbrandbestrijding als specialisme

Het beheersen en bestrijden van natuurbranden is in Nederland een landelijk specialisme van de brandweer. De afgelopen jaren is een aantal ontwikkelingen doorgevoerd met als doel de kans op onbeheersbare natuurbranden te verminderen, te weten:

- > De ontwikkeling van het natuurbrandverspreidingsmodel, met specifieke brandstofmodellen voor de vegetatie in Nederland.
- > De ontwikkeling van vegetatiekaarten, gebaseerd op satellietdata: door het gebruik van satellietdata komt een gedetailleerd beeld van de vegetatie in Nederlandse natuurgebieden beschikbaar.
- > De ontwikkeling van 'early warning' met betrekking tot de droogte in de natuur. Een verkenning naar de mogelijkheden van het gebruik van satellietdata voor dit doel is gestart.

Voor de bestrijding van natuurbranden beschikt een beperkt aantal veiligheidsregio's (veelal die met een hoog natuurbrandrisico) over terreinvaardige tankautospuiten met een grote watertank, die al rijdend kunnen spuiten. In de praktijk betekent dit dat in het geval van een grote en langdurige natuurbrand in Nederland, op deze regio's een beroep wordt

gedaan voor het leveren van schaarse natuurbrandbestrijdingseenheden (Brandweer Nederland, 2016).

Ondanks de eerder gemaakte afspraken, werden er soms een beslissingen genomen die in strijd waren met deze afspraken tussen de VRLN en Staatsbosbeheer. Zo heeft de eerste brandweereenheid ter plaatse ervoor gekozen om met schuim te blussen (het voertuig had geen water bij zich), terwijl schuim zeer schadelijk is voor de plaatselijke flora. Het voorkomen van een verdere uitbreiding van de brand leek in dit geval prioriteit te hebben boven het beschermen van een relatief klein stuk natuurgebied dat door het schuim werd vervuild. Dit voorbeeld laat zien dat ondanks alle voorbereidingen en afspraken met stakeholders de incidentbestrijding in de praktijk soms anders verloopt dan vooraf gepland.





# 3 Samenwerken met de Duitse brandweer

Bij de bestrijding van de brand in De Meinweg zijn tussen maandag 20 en vrijdag 24 april verschillende Duitse brandweerkorpsen veelvuldig ingezet. In totaal zijn er in de gehele periode zo'n 1600 brandweerlieden uit Duitsland ter plaatse geweest, deels vanuit de grensgemeenten, deels vanuit een regionale bijstandspool van de deelstaat Noordrijn-Westfalen. Dit dilemma gaat om de samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse brandweer, waarbij vooral wordt gekeken naar de mate en intensiteit ervan. Is er daadwerkelijk samengewerkt tijdens de natuurbrandbestrijding of hebben de ploegen eerder *naast* elkaar gewerkt? Sluit deze werkwijze aan bij datgene wat was voorbereid in plannen en oefeningen? Zou de samenwerking ook verder kunnen gaan dan de wijze waarop deze nu verlopen is en zou dat een bijdrage kunnen leveren aan toekomstige natuurbrandbestrijding?

## Gezamenlijke oefeningen

Zoals vermeld, is de laatste jaren veel ervaring opgedaan met samenwerken met de Duitse brandweer, zowel bij de planvorming als middels gezamenlijke (natuurbrand)oefeningen. Ook andere grensoverschrijdende risico's, zoals ongevallen met gevaarlijke stoffen bij BRZO-bedrijven en stroomstoringen in de grensregio's zijn een aantal jaar geleden aanleiding geweest voor de VRLN en verschillende Kreise en gemeenten in het grensgebied van Noordrijn-Westfalen om de samenwerking bij rampenbestrijding te versterken. Zo zijn in een zogenoemde burenhulpovereenkomst met gemeente Venlo, Kreisfreie Städte Krefeld en Mönchengladbach en Kreis Kleve, Kreis Viersen en RheinKreis Neuss afspraken gemaakt over wederzijdse bijstandsverlening bij ongevallen en rampen en samenwerking rondom het vermijden, bestrijden en leren van rampen en zware ongevallen. Ook bestaan er met Kreis Viersen, Kreis Kleve en sinds 2018 ook met Kreis Heinsberg convenanten over de samenwerking bij de voorbereiding op en uitvoering van hulpverlening en crisisbeheersing (Veiligheidsregio Limburg-Noord, 2018).

Om de samenwerking ook in de praktijk te faciliteren, vinden op verschillende niveaus oefeningen plaats. Zo organiseren HOvD's van de VRLN en Einsatzleiter van Kreis Viersen en Kreis Kleve al zo'n dertig jaar jaarlijkse bijeenkomsten voor het uitwisselen van kennis en werkwijzen. Op tactisch niveau nemen ROT-leden van de VRLN deel aan gezamenlijke opleidingen en oefeningen aan de Duitse Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz. Verder vond in het najaar van 2019 op operationeel niveau een natuurbrandoefening plaats van brandweren in Kreis Viersen, waarvoor ook ploegen uit de VRLN werden uitgenodigd. De nieuwe opleiding over natuurbrandbeheersing van Kreis Viersen is sinds augustus 2020 eveneens opengesteld voor manschappen en bevelvoerders uit de veiligheidsregio. In het voorjaar van 2020 waren een CoPI-tabletop en veldoefeningen gepland met de Duitse collega's; deze moesten echter afgezegd worden vanwege de coronacrisis. Het gaat bij die oefeningen om commandovoering, techniek en tactiek.



Om de kennis over elkaars werkwijzen te bevorderen, zijn daarnaast ook operationele netwerkkaarten gemaakt door de VRLN en Kreis Viersen: welke partijen zitten in een ROT en welke in een Duitse 'Krisenstab' (zie ook bijlage 3)? Hoe verloopt het eerste contact tussen de Duitse en Nederlandse meldkamers en welke alarmeringen volgen daarna? Ook is er door de VRLN een filmpje gemaakt voor Duitse brandweerlieden met aandachtspunten en handelingsperspectieven voor de natuurbrandbestrijding in Nederland. Daarnaast zijn er onderling afspraken gemaakt over de vraag wie de leiding heeft tijdens een incident in het grensgebied. Uitgangspunt is dat de leiding plaatsvindt vanuit het land waar het incident (dus ook een natuurbrand) zich voordoet. Ook kunnen Nederlandse en Duitse brandweerploegen inmiddels elkaars slangen gebruiken. Er zijn honderd koppelstukken aangeschaft en verdeeld over de brandweerkorpsen aan weerszijden van de grens. Bij de Meinwegbrand zijn deze succesvol ingezet.

### **De brandbestrijding**

Met name tussen Kreis Viersen en de VRLN bestond al vóór de natuurbrand frequent contact. De betrokken HOvD en Einsatzleiter kenden elkaar en wisten wat ze van elkaar konden verwachten. De gemaakte afspraken en gezamenlijke oefeningen wierpen al op 20 april, de eerste dag van de brand, hun vruchten af: de lijnen waren vanaf de opschaling heel kort. Na een eerste chaotische fase, waarin iedere brandweereenheid (ook uit Heinsberg) op eigen initiatief ging blussen, stemden de VRLN en Kreis Viersen af over een effectievere en veiliger tactiek: de eenheden werden gesplitst, ploegen uit Viersen blusten vanuit het noorden, de VRLN vanuit het zuiden en Heinsberg vanuit het westen. Omdat de wind vanuit het oosten kwam, kon men de brand daarmee insluiten. Zowel vanuit de VRLN als Kreis Viersen heeft men aangegeven dat er sprake was van goede samenwerking tussen beide partijen. Ondanks dat er niet in gemengde teams werd geblust, werden er in de loop van de maandag toch duidelijke afspraken gemaakt over de taakverdeling en leverden alle partijen (in hun bekende structuren en werkwijzen) een belangrijke bijdrage aan de incidentbestrijding. Om elkaar op de hoogte te houden van de voortgang en mogelijke uitdagingen, vond er één à twee keer per dag afstemming plaats tussen de HOvD en de Einsatzleiter en werden regelmatig liaisons uitgewisseld.

De eenheden en Einsatzleiter uit Heinsberg, die in eerste instantie alleen een korte briefing kregen van een medewerker van Staatsbosbeheer, hebben de situatie echter anders ervaren: doordat de radioverbinding heel zwak was – en waarschijnlijk ook omdat men elkaar op tactisch niveau niet van tevoren kende (wat overigens niet verwonderlijk is, gezien Kreis Heinsberg slechts een klein stuk van de grens deelt met de VRLN (zie ook de kaart in bijlage 4)) – kwam er nauwelijks contact tot stand tussen de HOvD en de Einsatzleiter. Men kon elkaar letterlijk niet vinden in het veld. Met als gevolg dat er – voor de eenheden uit Kreis Heinsberg – geen sprake was van samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse brandweer. Maar ook het contact tussen de twee Duitse Einsatzleiter, die elkaar wél kenden, bleek in de eerste uren summier te zijn geweest. Of dit alleen te wijten is aan de slechte radioverbinding in het gebied of dat nog andere factoren de communicatie belemmerd hebben, zou door de Duitse brandweer verder geëvalueerd worden.

### **Samenwerking ondanks verschillende werkwijzen**

De bovenstaande observaties laten zien dat voor een gezamenlijk succes in de brandbestrijding elkaar kennen, en een goede communicatie en afstemming voorop staan, ondanks het feit dat de Nederlandse en Duitse brandweer in hun structuren en aanpak van elkaar verschillen: waar de Duitse brandweer bij natuurbranden bijvoorbeeld grote aantallen



brandweermensen met blusrugzakken het terrein in stuurt, kiest Nederland over het algemeen voor relatief kleine gespecialiseerde eenheden die met zwaar materieel (veel water) door het terrein heen kunnen rijden. Deze grote verschillen in aantallen brandweermensen (zo'n 250 aan Nederlandse kant en 1600 aan Duitse kant) was overigens mede het gevolg van het feit dat men aan de Duitse zijde bezorgd was dat de brand zou overslaan naar het grote aangrenzende Duitse naaldbos van ruim 700 hectare. Zolang echter voor iedereen duidelijk is waar de andere partij mee bezig is, hoeft een verschillende werkwijze een effectieve, gezamenlijke brandbestrijding niet in de weg te staan. Daarnaast werden er tijdens de brandbestrijding in De Meinweg zelfs werkwijzen van elkaar overgenomen, omdat ze nou eenmaal goed bleken te werken. Zo kocht brandweer Limburg-Noord nog in de warme fase blusrugzakken zoals die door de Duitse brandweer werden gebruikt, om ook haar eigen brandweelieden te voet het terrein in te kunnen sturen. Durven afwijken van 'hoe men het altijd doet' hoort dan ook zeker bij de verklaring voor de succesvolle samenwerking.

Over het algemeen zijn de betrokkenen dus tevreden over de samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse brandweer, hoewel het feit dat Kreis Heinsberg slechts (zeer) beperkt grenst aan de veiligheidsregio Limburg-Noord leidde tot wederzijdse onbekendheid. Heinsberg heeft speciale relaties met de regio Zuid-Limburg en niet met Limburg-Noord, en werkt al een aantal jaren in een interregionaal consortium samen met de Zuid-Limburgse veiligheidsregio en met België. Overigens willen wij hier benadrukken dat het concept van een succesvolle samenwerking subjectief is. Waar de ene partij continu contact nodig heeft voor een geslaagde samenwerking, zijn voor de ander enkele afstemmingsmomenten voldoende en gaat het vooral om het bereiken van een gezamenlijk doel, in dit geval het zo goed mogelijk blussen van de brand.

### **Aandachtspunten voor toekomstige samenwerking**

Een belangrijke beperkende rol in de samenwerking speelden de verschillende basisvoorzieningen in het grensgebied. Zo werden de bluswerkzaamheden volgens betrokkenen door gebrek aan bluswatervoorzieningen en kaartmateriaal belemmerd en was er geen of nauwelijks communicatie mogelijk tussen de ploegen via de radioverbinding. Laatstgenoemde punt was een van tevoren bekend euvel. Als deze technische 'gebreken' bijvoorbeeld in het kader van een toekomstig INTERREG-VI Deutschland-Nederland 2021-2027-programma worden verholpen (denk aan het plaatsen van aanvullende reservoirs en steunzenders<sup>18</sup>) en er daarnaast verder wordt ingezet op het uitwisselen van kennis en samen oefenen (ook met collega's van andere districten), staat niets een weerbare, op toekomstrisico's toegeruste 'alliantie' in de grensregio in de weg. De juiste mindset blijkt bij alle partijen in ieder geval al voorhanden te zijn: niet te lang discussiëren wie aan de lat staat voor de incidentbestrijding, maar vooral de handen uit de mouwen steken. En als je dan als eerste ter plaatse bent bij 'de burens' dan wordt er gewoon geblust, onafhankelijk van het eventuele kostenplaatje. Dat Nederland en Duitsland elkaar geen rekening mogen sturen voor hun inzetten achter de grens heeft in het verleden in ieder geval nog niet tot terughoudendheid geleid.

De samenwerking met de Duitse collega's ging tijdens de bestrijding van de branden niet zover dat er gezamenlijk – dat wil zeggen: zij aan zij – werd opgetreden; er werd

---

<sup>18</sup> Een steunzender of relaiszender is een radio-ontvanger, gekoppeld aan een zender, die het ontvangen signaal opnieuw uitzendt op een andere frequentie. Het doel van een relaisstation is het bewerkstelligen van een groter bereik van de ontvangen radiogolf van het oorspronkelijke signaal.

gecoördineerd vanuit één gezamenlijk commandocentrum en gezorgd dat vertegenwoordigers vanuit beide landen volwaardig functioneerden (dus meer dan bij een liaison!) in elkaars commandocentra. De vraag of het meer zij-aan-zij-werken nu beter zou zijn geweest of dat hier de komende jaren naar toegewerkt zou moeten worden, is lastig te beantwoorden. Afstemming en samenwerking zijn immers geen doel op zich, maar 'slechts' een middel om een goed optreden te bewerkstelligen. Als maar duidelijk is wat men aan elkaar heeft en wat men van elkaar nodig heeft, is al veel bereikt. Zeker in dit geval werkte de arbeids- en terreinverdeling naar tevredenheid. Vanuit verschillende kanten kon zo de brand worden bestreden. Waarschijnlijk zit de winst meer in de voorbereiding en afstemming – inclusief gezamenlijk oefenen en elkaar en elkaars methodieken goed kennen – dan dat er zo nodig intensiever zou moeten worden samengewerkt ten tijde van de bestrijding. Zoals duidelijk moge zijn, is het intensiveren van de relatie met Kreis Heinsberg wel een aandachtspunt voor de toekomst. Daarbij zou het wel logisch zijn dat aan Duitse zijde ook de afstemming tussen de Kreise onderling de aandacht krijgt.



# 4 Een evacuatie ten tijde van de coronapandemie

Het komt zelden voor dat er in ons land zoveel personen gedurende één of meer nachten op last van de overheid hun huis moeten verlaten. De evacuatie van Herkenbosch is echter om meerdere redenen uniek en vraagt erom om vanuit een dilemmabepaling te worden geanalyseerd. Bij de behandeling van dit dilemma staan wij eerst kort stil bij de begrippen evacuatie en ontruiming. Vervolgens bezien wij waarom op 21 april werd overgegaan tot de evacuatie van de woonkern Herkenbosch. Tegenover deze argumenten voor evacuatie plaatsen wij vervolgens een aantal contra-argumenten: redenen die er (mogelijk) waren geweest om juist niet tot evacuatie over te gaan. Na de argumenten voor en tegen maken wij de balans op, waarbij wij spreken over de wenselijkheid van een ‘intelligente’ evacuatie.

## Definitie van begrippen: ontruimen of evacueren?

In de gesprekken werd zowel gesproken over ontruiming als over evacuatie. Die woorden worden vaak gezamenlijk genoemd (de ontruiming / evacuatie). Zo werd door veel respondenten gesproken over ‘de ontruiming van Herkenbosch’, terwijl eigenlijk sprake was van een evacuatie. De naam die aan het proces gegeven wordt, is meer dan alleen van semantisch belang. Hoewel de termen veelvuldig door elkaar worden gebruikt, is er wel degelijk een verschil. Van een ontruiming is sprake als mensen op advies van de parate diensten (veelal de brandweer of de politie) hun verblijf verlaten. Een evacuatie daarentegen is het op last van de overheid (al dan niet gedwongen en onder begeleiding) verplaatsen van een grote groep personen en of dieren.<sup>19</sup> Ontruimen is dus vooral een spontane actie op basis van een plotselinge bedreigende situatie. Aan een evacuatie gaat een uitgebreider besluitvormingstraject vooraf.

Voor de situatie waarvan hier sprake was, betekent het verschil tussen de begrippen dat gesproken kan worden van ontruiming toen in de loop van de maandag en opnieuw op dinsdagmiddag als gevolg van de snelle brand- en rookontwikkeling de manege en bewoners van het Elfenmeer op last van de brandweer haar stallen respectievelijk hun huizen moesten verlaten. Vanuit het operationeel team werd in de loop van dinsdagavond de burgemeester geadviseerd een gemeentelijk beleidsteam op te starten om over te gaan tot ontruiming, dan wel evacuatie van de woonkern Herkenbosch.<sup>20</sup> Later die avond is ook daadwerkelijk een beslissing genomen door de burgemeester, waarbij een noodverordening werd afgekondigd. Dat betekent dat voor de situatie in Herkenbosch alleen het begrip evacuatie passend is. De begripsverwarring is begrijpelijk en deels het gevolg van het algemeen in zwang zijnde taalgebruik. Het is heel gebruikelijk om aan te geven dat bij een evacuatie woningen worden ontruimd of dat bij een ontruiming mensen zijn geëvacueerd. In de media werd gesproken over de evacuatie van Herkenbosch en vervolgens werd aangegeven dat een deel van de stad inmiddels was ontruimd.

<sup>19</sup> Landelijk protocol schuilen of ontruimen/evacuëren bij gevaarlijke stoffen, 2006.

<sup>20</sup> Bewust wordt hier gesproken van ontruiming / evacuatie. In de verschillende verslagen wordt vaak eerste gesproken van ontruiming en is later het woord ontruiming vervangen door evacuatie.

## Waarom evacueren: de belangrijkste overwegingen op een rijtje

In de loop van dinsdagmiddag laaide het vuur op verschillende plaatsen op. Gevreesd werd dat ook een stoplinie zou worden overschreden. Daarom was er in de loop van de middag in het operationeel team steeds meer aandacht voor de situatie in Herkenbosch en rees de vraag of het niet verstandig zou zijn te starten met het ontruimen of evacueren van het gebied. De operationeel leider had hierover in de loop van de dinsdagmiddag en vooravond regelmatig contact met de burgemeester. Om 20.25 uur stelde de operationeel leider de burgemeester voor om op te schalen naar GRIP-3. Feitelijk was dat tevens een dringend advies aan de burgemeester om de bewoners van de zorginstellingen en ook de inwoners van Herkenbosch naar een andere en veiliger plaats te laten gaan.

Daarbij speelde een aantal overwegingen een rol. Omdat de brand al sinds maandagmiddag woedde, zaten de bewoners al meer dan een dag in de rook. Bij het inschatten van de gevaren van rook is de concentratie CO altijd een belangrijke graadmeter. In de loop van de middag werd een waarde tot circa 4 ppm CO gemeten. Om 18.40 uur werd gemeld dat er ook binnenshuis sprake was van verhoogde waardes. Een uur later kwamen er metingen door bij het ROT van 4 ppm buiten en 0 ppm in huis. Een uur later werd in het ROT gemeld dat binnen enkele uren ook in de huizen de waarde van 4 ppm bereikt zou worden. In de loop van de avond (na 20.00 uur) werd duidelijk dat de brand in de komende uren niet geblust zou worden. Het was onduidelijk of de noordwestelijke stoplijn wel stand zou houden. Dat betekende dat het risico bestond dat de brand meer in de richting van de kern van het dorp Herkenbosch zou gaan. Het betekende ook dat (een deel van) de inwoners van Herkenbosch dan een kleine twee dagen in de rook zouden zitten. In de loop van de avond nam de wind af. Op zich leek dat een gunstige ontwikkeling voor de brandbestrijding, maar het betekende ook dat de rook die in Herkenbosch hing, daar bleef hangen. De combinatie van deze factoren was voor het ROT reden om op te adviseren tot opschaling naar GRIP-3 en aan te sturen op de evacuatie van Herkenbosch. "Inwoners van Herkenbosch worden bedreigd door te hoge CO-waardes, indien de brand niet gestopt kan worden", zo lezen wij in het ROT-logboek.

Er waren dus verschillende aspecten die leidden tot het advies van het ROT om over te gaan tot evacuatie van Herkenbosch. Daarbij speelden niet alleen de hoge CO-waardes een belangrijke rol, maar ook andere redenen. Zo zaten inwoners al langere tijd in de rook en dat zou naar alle waarschijnlijkheid nog enige tijd zo blijven. Ook had de brandweer al twee keer gedacht de brand onder controle te hebben, maar beide keren bleek dat niet het geval te zijn. Nu ook de stoplijn aan de westzijde (de IJzeren Rijn) werd bedreigd, nam de onzekerheid bij de brandweer over de situatie flink toe. In de loop van de middag nam de spanning bij de operationele leiding toe, zoals de burgemeester het verwoordde. Er was een gereede kans dat de brand zelfs nog meer richting Herkenbosch zou gaan en daarmee de rookconcentratie verder zou toenemen.

Het advies van het operationeel team is vervolgens leidend geweest in het beleidsteam; in het beleidsteam volgde men de lijn van het ROT en de adviezen van de operationeel leider. Het advies om over te gaan tot evacuatie als zodanig werd niet ter discussie gesteld. Wel was er aanvankelijk nog hoop dat de situatie zou verbeteren, zodat een evacuatie zou kunnen worden voorkomen. Dat is een belangrijke verklarende factor geweest voor het feit dat de evacuatie van de inwoners van Herkenbosch pas rond middernacht aanving. De beslissing om over te gaan tot de evacuatie werd om 21.45 uur genomen. Vervolgens werd



een NL-Alert voorbereid (23.30 uur) en werd de regionale omroep Limburg 1 (L1) ingeschakeld als rampenzender.

### **De evacuatie van twee zorginstellingen**

Op dinsdagmiddag ontstonden er zorgen over de gezondheid van de kwetsbare bewoners van de zorginstellingen Bosscherhof (onderdeel van De Zorggroep) en Guldendreef (onderdeel van Pergamijn), omdat deze naar verwachting nog urenlang in de rook zouden liggen. Hierop werden met beide instellingen plannen voorbereid om te evacueren. Rond 17.30 uur werd in het ROT-verslag gesteld dat de ontruiming<sup>21</sup> van Guldendreef en Bosscherhof was voorbereid, mocht hiertoe besloten worden. Rond 18.45 uur werd gesteld dat de plannen voor evacuatie van Guldendreef klaar lagen. Voor evacuatie van Bosscherhof was hulp nodig van de GHOR, omdat voor vijf personen liggend vervoer vereist was. Nadat rond 20.00 uur was besloten dat de twee zorginstellingen en het dorp Herkenbosch geëvacueerd zouden worden, werd rond 21.30 uur aangevangen met de evacuatie van de zorginstellingen, in afstemming met de burgemeester. Om 22.30 uur waren alle bewoners van Guldendreef overgebracht naar een hotel. Dit hotel (in plaats van een sporthal) is goed bevallen als opvanglocatie, gaf Pergamijn aan in zijn evaluatie (Pergamijn & Veiligheidsregio Limburg-Noord, 2020). De bewoners van Bosscherhof waren enkele uren later allemaal geëvacueerd. De bewoners van Guldendreef keerden op donderdagmiddag terug naar huis, die van Bosscherhof pas op vrijdagmiddag.

De eerste informatie over een mogelijke evacuatie kwam bij De Zorggroep binnen via de crisiscoördinator van De Zorggroep. Er was wel een ontruimingsplan, maar geen evacuatieplan. De Zorggroep bracht in korte tijd een crisisteam bij elkaar, dat voorbereidingen trof voor de evacuatie. De Zorggroep had contact met de operationeel adjunct-DPG (ODPG). Uit het contact tussen de ODPG en De Zorggroep bleek dat er een advies tot evacuatie lag, maar dat het besluit nog door de burgemeester moest worden genomen. De Zorggroep ging daarop reeds zelfstandig van start met de evacuatie, omdat de kans klein zou zijn dat er van het advies afgeweken zou worden. Hierbij speelde mee dat de bewoners een speciale doelgroep vormden, en het al laat in de avond was. De Zorggroep was ook bevoegd om de eigen instelling te evacueren. Er ontstond wat verwarring over de ontruiming van de aanleunwoningen, die oorspronkelijk onderdeel waren van Bosscherhof, maar daar sinds de invoering van de Wmo los van staan. Een aantal bewoners dacht dat ze inbegrepen waren bij de evacuatie van de zorginstelling, maar dit bleek niet het geval. De evacuatie van de aanleunwoningen is door de gemeente opgepakt tijdens de evacuatie van het dorp Herkenbosch en dit is ook zo gecommuniceerd (De Zorggroep & Veiligheidsregio Limburg-Noord, 2020).

De keuze voor de evacuatie van Herkenbosch is tegen de achtergrond van deze overwegingen goed te begrijpen. Vrijwel alle betrokkenen in het operationeel en beleidsteam maakten zich zorgen over de rookwolken boven Herkenbosch en de langdurige blootstelling van bewoners aan CO en andere gevaarlijke stoffen. Bij de aanwezigen in de crisisteams, onder wie de burgemeester, was het gevaar van CO bekend. Verschillende respondenten die zitting hadden in het beleidsteam noemden in de gesprekken CO 'de stille sluipmoordenaar'. De brand duurde al enige tijd, de CO-waarden waren relatief hoog en er was weinig reden om te veronderstellen dat deze opeens zouden afnemen. Sterker nog, de waarden zouden kunnen toenemen door de afnemende wind en uitbreiding van de brand richting Herkenbosch.

<sup>21</sup> Zoals eerder aangegeven betrof het een evacuatie, maar in het ROT-verslag werd gesproken van een ontruiming, waarom voor deze formulering is gekozen.

## De optie niet-evacueren: de belangrijkste overwegingen op een rijtje

Hoewel er verschillende redenen waren om over te gaan tot evacuatie van de bewoners van Herkenbosch, is het goed om ook – conform onze dilemmamethodiek – de argumenten in kaart te brengen die een reden hadden kunnen zijn om juist níet te evacueren.

Achtereenvolgens gaan wij in op de inschatting van de risico's en de betekenis van de corona-epidemie in deze casus. Wij gaan daarbij ook in op literatuur over evacuaties bij rampen.

### De inschatting van de risico's

Een bekende vraag is altijd 'hoe erg is de situatie nu?' Wat zijn de risico's waarmee betrokkenen geconfronteerd worden? In dit geval zijn daarbij met name de inbreng en kennis van de GAGS relevant. De risico's betreffen immers met name de volksgezondheid.

Omstreeks 19.00 uur die dinsdagavond sprak de dienstdoende GAGS met de algemeen commandant van de brandweer.<sup>22</sup> In dat gesprek gaf zij aan dat op grond van de metingen en het geringe aantal klachten evacuatie voorlopig niet nodig was. Op de vraag van de algemeen commandant wanneer een evacuatie dan wél aan de orde was, gaf zij aan dat de waarden dan vele malen hoger zouden moeten zijn. Wel moest uiteraard de vinger aan de pols worden gehouden en dienden vooral ook de klachten uit het betreffende gebied goed in de gaten te worden gehouden. In het logboek van het operationeel team is hierover om 19.25 uur genoteerd dat "de GAGS het middel ontruimen erger inschat dan de kwaal". Daarnaast is al vanaf 03.11 uur in het logboek de tekst opgenomen met een advies van de GAGS. Voor bewoners geldt: blijf uit de rook, ga naar binnen, sluit ramen en deuren en zet ventilatoren uit. Als de rook zou toenemen, zouden verdere acties ondernomen moeten worden. Zo zou er meer gemeten moeten worden in woningen zou een beroep moeten worden gedaan op de zelfredzaamheid van bewoners.

### Ppm-waarden van CO

Bij de ppm-waarden van CO speelt een misverstand over het beoordelen van de ernst ervan een rol. Voor veel betrokkenen was (een dreigende) 6 ppm voldoende reden om tot evacuatie over te gaan, omdat blootstelling aan een dergelijke waarde gedurende een langere tijd als een (bijzonder) hoog risico werd gezien. Dit getal 6 is afkomstig uit een notitie die ingaat op de veilige terugkeer van mensen naar hun woning in een situatie waarin ze deze tijdelijk hebben moeten verlaten, bijvoorbeeld als gevolg van een brand (in hun eigen woning of een naburige). Bij een ppm van 6 of lager (en geen aanwezige roetdeeltjes en dergelijke) kunnen mensen weer veilig terugkeren naar hun woning.

Recent is een rapport uitgebracht door de Gezondheidsraad over lage doses CO. Om mensen te beschermen tegen de gezondheidsrisico's van CO heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) advieswaarden opgesteld die bedoeld zijn om de blootstelling te beperken. Voor een blootstellingsduur van één uur mag de concentratie in de lucht gemiddeld niet hoger zijn dan 26 ppm. Voor langere blootstelling gelden lagere concentraties: voor acht uur 9 ppm en voor 24 uur 6 ppm. Door schaarste aan meetgegevens is het niet duidelijk hoe vaak en hoe lang de advieswaarden van de WHO in Nederlandse woningen worden overschreden. Een grove schatting op basis van schaarse en al wat oudere meetgegevens is dat in 1 op de 1000 woningen een concentratie van

<sup>22</sup> De GAGS was in de veronderstelling dat zij gesproken had met de operationeel leider. Omdat de betreffende persoon ook in die 24 uursdienst wisselende rollen had gehad, waaronder ook OL (nu feitelijk algemeen commandant brandweer), noemde hij zich in het gesprek ook OL.



meer dan 26 ppm aanwezig is. De advieswaarde van 6 ppm voor langdurige blootstelling zal in meer woningen op enig moment worden overschreden.<sup>23</sup>

De volgende ppm-waarden zijn wel indicatief. Bij blootstelling van 200 ppm gedurende enige tijd kunnen mensen hoofdpijnverschijnselen krijgen en misselijk worden. De eerste lichte klachten kunnen optreden bij een blootstelling gedurende acht uur aan 50 ppm. In sommige van de grote steden wordt gedurende de dag – als gevolg van de verkeersintensiteit – gemiddeld zo'n 17 tot 53 ppm als 8-uurs gemiddelde gemeten. In huizen waar gerookt wordt, kunnen de CO-waarden oplopen tot zo'n 20 tot 40 ppm. In woningen met een geiser en gasverwarming is 50-100 ppm niet uitzonderlijk.<sup>24</sup> De verhalen over CO als sluipmoordenaar die in dit verband bij de betrokkenen leefden en ook in de media verschenen, hebben betrekking op blootstellingshoeveelheden van zo'n 400-800 ppm gedurende enkele uren – meer dan een factor honderd hoger dus dan waar in dit geval nu maximaal sprake van was.

Ten behoeve van deze evaluatie is met verschillende personen uitvoerig gesproken over verklaringen voor de schijnbare discrepantie tussen de gemeten ppm-waarden en de keuze van om over te gaan tot evacueren. Terwijl er vanuit overwegingen van de volksgezondheid kennelijk argumenten waren om (nog) niet tot evacuatie over te gaan, werd rond 20.30 uur door het operationeel team de knoop doorgehakt om wél evacueren te adviseren. Waarom werd dit advies gegeven?

Hierboven zijn wij ingegaan op de redenen om tot evacuatie te adviseren, waartoe later ook werd besloten. Vanaf dinsdagmiddag was de situatie met het oplaaiende vuur verslechterd en werd er al gedacht en gesproken over een mogelijke evacuatie. In de loop van de middag waren al voorbereidingen getroffen en contacten gelegd met de twee zorginstellingen in Herkenbosch, zodat deze zich konden voorbereiden op een mogelijke ontruiming / evacuatie van hun cliënten. De rook waaraan (een deel van de) bewoners van Herkenbosch reeds enige tijd was of waren blootgesteld en ook de komende tijd nog zou(den) worden blootgesteld, speelde daarbij een grote rol. Deze rook had immers schadelijke effecten (onder andere vanwege de CO-concentratie). Het feit dat in de loop van de avond ook de stoplijn mogelijk geen stand zou houden en betrokkenen inmiddels wisten dat de brand nog lang zou duren, veranderde de 'mindset'. Het risico op een langer durende periode met rook nam toe en daarmee ook een langere blootstelling aan mogelijk hogere waarden van CO. Dit veranderde wat in de moraal en het vertrouwen dat de situatie beheersbaar was. Daarbij speelde ook de inschatting van de risico's een rol. Achteraf blijkt dat er bij vrijwel alle betrokkenen maar een beperkt inzicht was in de ernst en potentiële gevolgen van de gemeten CO-waarden. De feitelijke meetresultaten van CO speelden maar een bescheiden rol en werd vooral gehandeld op basis van de *te verwachten* meetwaarden. In het logboek van het ROT staat (20.37 uur) dat inwoners van Herkenbosch worden bedreigd door te hoge CO-waarden, indien de brand niet gestopt kan worden. Feit was dat de brand op dat moment inderdaad niet gestopt kon worden.

Ten slotte lijken nog enkele andere factoren van invloed te zijn geweest. Om 20.00 uur wisselde het operationeel team van samenstelling. De nieuwe algemeen commandant van de brandweer en ook anderen hechtten kennelijk wat minder waarde aan de woorden van de GAGS. Daarbij was het vreemd dat de AC Brandweer in plaats van de AC gezondheidszorg contact had met de GAGS. De adviseur gevaarlijke stoffen van de brandweer schatte de

<sup>23</sup> Gezondheidsraad, *Gezondheidsrisico's door lage concentraties koolmonoxide*. Nr. 2019/11, Den Haag, 10 juli 2019.

<sup>24</sup> Air Quality. *Guidelines for Europe*, second edition, WHO, European Series, no. 91, 2000, p. 75 e.v.

nieuwe situatie ook wat anders in. Niemand had rond die tijd (20.30 uur) kennelijk de behoefte om de situatie (een dreigende branduitbreiding richting Herkenbosch en de waarschijnlijkheid dat de brand nog lang zou duren) nogmaals voor te leggen aan de GAGS. Daarbij speelde zonder meer dat de rol van de GAGS bij een casus als deze in heel Nederland niet erg prominent is. De inbedding van de GAGS is nooit helemaal van de grond gekomen – deze is altijd wat ‘houtje-touwtje’ geweest – en een stevige structuur en inbedding zoals de brandweer met hun adviseurs gevaarlijke stoffen kennen, is nooit gerealiseerd. Niemand vond het daarom opportuun de GAGS te horen.

Wat betekenen de eerder genoemde getallen en waarden – en daarmee de risico’s – nu voor deze casus? De verrichte metingen geven geen aanleiding om te veronderstellen dat in de woningen in Herkenbosch langdurig een CO-concentratie met hogere waarden dan 6 ppm aanwezig is geweest. Tegelijkertijd waren er zeker indicaties dat sommige mensen mogelijk aan dergelijke waarden zouden kunnen worden of zijn blootgesteld. Ook als dat het geval zou zijn geweest, zou dat echter nog geen noodzakelijke reden zijn geweest om tot evacuatie over te gaan. Vele duizenden, zo niet honderdduizenden mensen in ons land worden permanent aan dergelijke en vaak nog veel hogere waarden blootgesteld (bijvoorbeeld in huizen van rokers en woningen naast drukke verkeersaders). Vandaar dat wij achteraf moeten constateren dat vrijwel alle betrokkenen in de verschillende gremia een ernstiger beeld hadden van de mogelijke consequenties van de gemeten waarden dan nodig was. Ook uit de gesprekken achteraf bleek weinig bekendheid met de CO-waarden en de betekenis daarvan. Zoals gezegd, spraken verschillende respondenten achteraf over de ‘stille sluipmoordenaar’, maar was hen niet bekend dat het dan gaat om waarden van ten minste het honderdvoudige.

### **Corona-tijd**

Tot nog toe is in de bespreking van het evacuatiedilemma nog niet ingegaan op de betekenis van de corona-uitbraak en de invloed die deze had op de besluitvorming en de overwegingen om uiteindelijk Herkenbosch te evacueren. Alvorens specifiek in te zoomen op de evacuatie, is het goed eerst in algemene zin wat te zeggen over de combinatie van de corona-epidemie en brand in De Meinweg. In vrijwel alle gesprekken kwam dit thema namelijk aan de orde. Uit de gesprekken komen twee algemene observaties naar voren.

Ten eerste kwam deze brand in het Meinweggebied – en vrijwel tegelijkertijd ook nog de brand in de Peel, die aanvankelijk ook inzet vanuit Limburg-Noord vergde – op het moment dat Nederland midden in de coronacrisis zat. Veel functionarissen bij de hulpdiensten, de veiligheidsregio en de gemeente waren in deze periode (druk) daarmee bezig, zodat deze enorme brand met al haar effecten daar nog eens bovenop kwam. De regio was al een aantal weken opgeschaald naar GRIP-4, hetgeen van velen al behoorlijk wat (extra diensten en inspanningen) vergde. Limburg-Noord is een relatief kleine regio, hetgeen betekende dat op iedere officier wel een beroep moest worden gedaan. Hoewel dit deel van Limburg niet zo ernstig was geraakt door de coronacrisis als het gebied rond Venlo, was iedereen wel op zijn hoede.

Ten tweede bevond Nederland zich op dat moment nog in een lockdown; scholen en vele andere instellingen waren gesloten en thuiswerken was de regel. Voldoende onderlinge afstand bewaren (‘de anderhalvemetermaatschappij’) was voor vrijwel eenieder belangrijk. Dat gold dus ook voor al degenen die in het kader van de Meinwegbrand aan de slag gingen. Respondenten gaven aan dat men hier op verschillende manieren zoveel als

mogelijk rekening mee hield (door onderling afstand te bewaren en CoPI-overleggen buiten plaats te laten vinden). Hoewel iedereen die aan het werk was in het kader van de brand zich van de coronaregels bewust was, gaf ook vrijwel iedereen aan dat het 'in the heat of the moment' niet zo was dat iedereen zich daar steeds aan hield. Soms was dat fysiek onmogelijk (aanrijdende brandweer en politie, maar ook kleine overlegruimtes) en soms was de druk van de situatie gewoon zo groot dat sommigen het voldoende afstand bewaren even vergaten. De normen waren er, maar – zoals dat waarschijnlijk in heel Nederland gold – zich daar permanent aan houden in een situatie waar flinke aantallen mensen bij elkaar moesten komen, was haast tegennatuurlijk. Op de avond van de evacuatie waren bijvoorbeeld veel gemeentelijke ambtenaren en anderen actief in het gemeentehuis van Roerdalen (in Odiliënberg); afstand bewaren kreeg toen – begrijpelijk – niet bij iedereen de hoogste prioriteit.

De vraag is, in hoeverre de coronacrisis nu meespeelde in de besluitvorming rond de evacuatie. De vooronderstelling achter deze vraag is dat de aanwezigheid van COVID-19 een (licht?) remmend effect zou kunnen hebben gehad op de beslissing om te evacueren. De kans bestond immers, dat een evacuatie tot een toename van het aantal besmettingen zou leiden (meer verplaatsingen; meer mensen die bij elkaar worden gebracht). Vandaar dat, zoals enkele respondenten nadien wel aangaven, de opluchting groot was toen na enkele weken de GGD vaststelde dat als gevolg van de evacuatie er niet aantoonbaar sprake was van extra gevallen van corona.

Naast de bovenstaande twee algemene observaties, komen er nog enkele andere vermeldenswaardige zaken naar voren uit de analyse van de informatie en de gesprekken. Zo speelde de besmettingsdreiging een grote rol bij de maatregelen die werden getroffen voor degenen die opgevangen moesten worden. Er werden maar liefst zestien sporthallen in de omgeving ingericht om de inwoners van Herkenbosch op te vangen. Daarmee waren de voorwaarden voor voldoende onderlinge afstand in de sporthallen goed gewaarborgd. Ook bij het vervoer vanuit de zorginstellingen en ook voor inwoners uit Herkenbosch zonder eigen vervoer, was voldoende afstand houden een belangrijk thema. Toen bewoners de volgende dag terug wilden naar hun woning, was er aanvankelijk ook veel aandacht voor het houden van voldoende afstand.

Voor degenen die zelfstandig een onderkomen zochten (de zelfredzamen), die tezamen ruim 90 procent van de te evacueren personen vormden, gold dat het primair de eigen verantwoordelijkheid van deze personen was om zich aan de coronaregels te houden. Het feit dat daarmee het leeuwendeel van de mensen die hun woning verlieten mogelijk een groter risico zou lopen, omdat ze naar familie, vrienden of bekenden zouden gaan, is vooraf maar in beperkte mate ter sprake gekomen. Feitelijk speelden bij de beslissing om tot evacuatie over te gaan de mogelijke extra coronarisico's een beperkte rol. De langdurige blootstelling aan de rook en (dreigende) hoge CO-waarden in combinatie met de onvoorspelbaarheid van de brand ('houden we hem wel onder controle?') bepaalden de loop der gebeurtenissen. Het extra gezondheidsrisico vanwege corona voor de grote groep zelfredzamen kreeg wel enige aandacht in het GBT. Zo werd al afgesproken dat de GGD de mogelijke gevolgen van de evacuatie op het aantal besmettingen goed in de gaten zou houden. Duidelijk is dat niemand veronderstelde dat de coronarisico's mogelijk een groter risico vormden dan de rook en de daarmee gepaard gaande CO.

## De uitvoering van de evacuatie

Het evacueren van uiteindelijk ruim vierduizend bewoners was een flinke opgave die de nodige voorbereiding en veel veerkracht van de betrokkenen vereiste. Hoewel uit de gesprekken wel kritiek naar voren kwam over de manier waarop zaken georganiseerd werden, dient voorop te staan dat in heel korte tijd een knappe prestatie werd geleverd. 's Avonds om 23.00 uur werd in het GBT besloten om de gehele kern van Herkenbosch te evacueren, om 23.51 uur meldde de burgemeester dit tijdens een uitzending van L1 Radio en vervolgens ging met name de politie in Herkenbosch huis-aan-huis langs om mensen te alarmeren en informeren. Daarbij was het gebied in verschillende delen (kleuren, zie afbeelding 1.1) verdeeld en de straten die het meest onder de rook lagen, waren als eerste aan de beurt. Rond 05.20 uur had het leeuwendeel van de bewoners het dorp verlaten.

De voorbereidingen voor de evacuatie lagen in eerste instantie bij de gemeente, in casu het team bevolkingszorg (TBz). Dit team bestond naast de voorzitter uit verschillende hoofden (alle hoofd taakorganisatie genoemd): publieke zorg, omgevingszorg, nazorg, informatiemanagement, resource management en een lokaal contactpunt crisiscommunicatie. In de nacht werd dit team nog aangevuld met een HTo evacuatie. Het TBz zat op dezelfde locatie als het GBT (het gemeentehuis in Sint Odiliënberg) en werd samen met het kernteam evacuatie belast met (de voorbereiding op) de evacuatie. In de loop van de avond stelde het ROT een tweede CoPI in, dat – samen met het TBz – eveneens werd belast met de evacuatie. Trekker van dit CoPI was een politiechef, aangezien met name de politie bij de evacuatie een centrale rol vervulde. Ten slotte was er ook nog het zogeheten Evacuatieteam. De Veiligheidsregio Limburg-Noord kent een speciaal evacuatieteam, dat los staat van het kernteam evacuatie. Dit team bestaat uit een aantal ambtenaren dat werkzaam is bij verschillende gemeenten in het gebied en is belast met het planmatig voorbereiden van een eventuele evacuatie. Daarbij zijn met name (dreigende) overstromingen van de Maas het scenario waarmee rekening wordt gehouden. Men ziet een dergelijke dreigende situatie ruim van te voren aankomen en bereidt dan planmatig een evacuatie voor (welke gebieden worden in welke volgorde geëvacueerd, welke opvanglocaties zijn er, et cetera).

Ook in dit geval werd het team opgeroepen, echter niet 24 uur van te voren zoals dat bij een watercalamiteit de bedoeling is, maar 's avonds rond 21.00 uur. Een aantal leden van het team toog naar Sint Odiliënberg om, zoals zij het zelf achteraf aangaven, zo goed mogelijk op te schrijven wat al in gang was gezet en was voorbereid door anderen. Hun bijdrage aan de evacuatie was dus zeer beperkt. Het ROT wenste een (formeel) evacuatieplan en daarvoor werden (deels achteraf) zaken op papier gezet. Het is dan ook niet zo vreemd dat leden van dit team de evacuatie van Herkenbosch ook systematisch een ontruiming noemden. Dit was geen situatie waarin het team al een dag van te voren was gealarmeerd en aan het werk toog. Uit de gesprekken bleek dat door de komst van het tweede CoPI aanvankelijk de lijnen onduidelijker werden. Omdat iedereen echter in hetzelfde pand zat, wist men elkaar goed te vinden en verliepen de samenwerking en afstemming gaandeweg beter.<sup>25</sup>

### **Evacuatie als stressvolle gebeurtenis**

Er is in de loop der jaren het nodige onderzoek verricht naar evacuaties bij rampen.<sup>26</sup> Met dat onderzoek is de mythe ontkracht dat mensen bij een mogelijke dreiging snel huis en haard zullen willen verlaten. Evacuatie blijkt een duidelijk complex sociaal proces te zijn, waarbij vele factoren een rol kunnen spelen. Is de huishouding (vroeger werd hier gesproken over 'het gezin') compleet op het moment van de evacuatie? Wat te doen met de

<sup>25</sup> Het gemeentelijk beleidscentrum, het tweede CoPI en het team bevolkingszorg zaten alle drie in het gemeentehuis. Het feit dat het ROT in Venlo zat, maakte dat in de beleving van verschillende respondenten het ROT letterlijk en figuurlijk 'op afstand zat'.

<sup>26</sup> Met dank aan Michel Dücker voor het aandragen van relevante literatuur.

huisdieren? Is er een logische plek om tijdelijk heen te gaan? Over het algemeen zullen mensen vooral bereid zijn te evacueren als zij voldoende overtuigd zijn van de noodzaak ervan.

Ook weten wij uit onderzoek dat evacuatie door mensen vaak als een (zeer) stressvolle gebeurtenis wordt beschouwd. De noodgedwongen evacuatie bij de Enschedese vuurwerkramp bleek een belangrijke risicofactor te zijn voor latere gezondheidsproblemen (IJzermans et al., 2015). Vergelijkbare observaties deden Mills, Edmondson en Park (2007) bij de evacuatie na orkaan Katrina. Ook hier werd de evacuatie als zeer stressvol ervaren. In een overzichtsartikel waarbij enkele tientallen afzonderlijke studies en rapporten zijn meegenomen, komt Uscher-Pines (2009) tot de conclusie dat evacuatie leidt tot een toename van psychische klachten. Natuurlijk was de situatie in Herkenbosch niet te vergelijken met Enschede, Katrina of andere grotere rampen en zal de evacuatie hier zeker niet als zo heftig zijn ervaren. De onderzoeken maken echter wel duidelijk dat evacuatie geen kleinigheidje is in termen van 'mensen die nu eenmaal even hun huis uit moeten'.

### **Beschouwing van de crisiscommunicatie**

***Kans op evacuatie aankondigen of juist niet?*** In de nacht van dinsdag op woensdag werden de inwoners van Herkenbosch verrast door de aankondiging van de evacuatie. Zo'n 60 procent van de bevroegden had de evacuatie helemaal niet verwacht en circa 70 procent was er ook helemaal niet op voorbereid. Het besluit om pas te communiceren over een (mogelijke) evacuatie nadat het besluit definitief was, werd ook niet door iedereen binnen de crisiscommunicatiekolom gewaardeerd. Veel vaker was de wens geuit om burgers al in de loop van de dinsdag te informeren en voor te bereiden op een mogelijke evacuatie. De vrees voor onrust of zelfs paniek onder burgers was uiteindelijk mede bepalend om een mogelijke evacuatie niet al vooraf aan te kondigen.

In de praktijk blijkt paniek echter relatief zelden voor te komen bij incidenten, namelijk in die gevallen wanneer mensen voor zichzelf geen uitweg meer zien. Juist in situaties waar er voldoende tijd en handelingsperspectieven zijn om zich voor te bereiden op een gebeurtenis (zoals bij de aankondiging van een evacuatie), is de kans op ernstige onrust of paniek laag (zie ook Instituut Fysieke Veiligheid, 2020b). Zelfs bij de vrij spontane aankondiging van de evacuatie (waar de tijd dus krap was) bleek uiteindelijk geen sprake te zijn geweest van onrust bij de inwoners van Herkenbosch. Burgers leken veel meer te schrikken van het feit dat er midden in de nacht politieagenten voor hun deur stonden.

Een andere gedachte – die ook bij dit incident werd meegenomen in de overweging om de evacuatie niet aan te kondigen – is dat de overheid door het uiten van onzekerheden aan geloofwaardigheid verliest. Het delen van procesinformatie (bijvoorbeeld: 'wij monitoren de situatie voortdurend en houden rekening met een mogelijke evacuatie bij stijgende CO-waarden') leidt echter veelal tot begrip onder de bevolking en vertrouwen in de overheid (zie bijvoorbeeld ook: *Crisiscommunicatietips voor ongevallen met gevaarlijke stoffen* (Instituut Fysieke Veiligheid, 2019)).

***Veiligheidsregio en gemeente: wie communiceert waarover?*** Conform de afspraken werd de communicatie vanaf het moment dat GRIP-2 werd afgekondigd, vanuit de veiligheidsregio gecoördineerd. Het lokaal contactpunt crisiscommunicatie van de gemeente speelde informatie door uit Roerdalen en omgeving. Na de opschaling naar GRIP-3 werd de gemeente Roerdalen aangewezen om de crisiscommunicatie richting de bevolking over de evacuatie van Herkenbosch vorm te geven. Het Actiecentrum Crisiscommunicatie (ACC) van de veiligheidsregio richtte zich ondertussen op de

woordvoering richting de pers. Vanwege hun lokale kennis werden verschillende functionarissen van de gemeente tevens gevraagd om het op de veiligheidsregio ingerichte callcenter te bemensen. De gemeente Roerdalen, die slechts over een heel klein communicatieteam beschikt, was qua capaciteit naar eigen zeggen niet toegerust op deze taakverdeling. Graag had men na de opschaling een aantal taken terug willen geven aan de veiligheidsregio of gebruik willen maken van het hulpaanbod van buurgemeenten (hier was de gemeente echter technisch niet op voorbereid).

**De inzet van de calamiteitenzender.** Zowel de veiligheidsregio als de calamiteitenzender (L1) zijn – mede door intensief contact vooraf – positief te spreken over de samenwerking bij dit incident. De calamiteitenzender was snel in de lucht en journalisten ter plaatse speelden continu informatie door aan het ACC. Dit kon de antwoorden gelijk verwerken in de crisiscommunicatie. Ook burgers maakten dankbaar gebruik van L1 als informatiebron, zo blijkt uit de enquête. Hierin noemen deelnemers L1-radio en L1-tv als de top 2 bronnen voor informatie rondom de evacuatie (Flycatcher Internet Research, 2020). Ook waren burgers positief te spreken over de duidelijkheid van de informatievoorziening, ook al vond bijna de helft dat er sneller had kunnen worden gecommuniceerd. Hetzelfde geldt overigens ook voor de informatiekkanalen van de veiligheidsregio en de gemeente.

Over de exacte rol en taken van de calamiteitenzender ontstond op donderdag 23 april discussie. Zo bleek het voor gemeente Roerdalen vanzelfsprekend dat L1 een tv-uitzending zou organiseren van de persconferentie van de burgemeester, waarin zij de terugkeer naar Herkenbosch aankondigde. De zender – die volgens het convenant ‘rampenzender’ bij een incident alleen verantwoordelijk is voor het verzorgen van radio-uitzendingen en het vullen van teletekst – werd echter pas zo’n half uur voor het begin van de persconferentie geïnformeerd en had daardoor geen tijd om de nodige technische materialen te regelen voor beeldopnames. Uiteindelijk werd via L1-radio verslag gelegd van de persconferentie.

## De weging: naar een intelligente evacuatie

Zoals duidelijk moge zijn, hebben de factoren die reden waren om te evacueren (al ruim een dag in de rook en de verwachting dat dit nog enige tijd zou duren) uiteindelijk een grotere rol gespeeld dan de factoren die juist tegen een evacuatie zouden pleiten. Hoewel deze overwegingen begrijpelijk zijn, hadden de gezondheidsrisico’s (inclusief corona) ook anders afgewogen kunnen worden. De kennis van de GAGS heeft een geringe rol gespeeld in de overweging om over te gaan tot evacuatie van de gemeenschap. Daarom zouden wij in een casus als deze (die een heel specifieke casus was) willen pleiten voor een intelligent proces van evacuatie, naar het voorbeeld van de intelligente lockdown die we eerder wisten te organiseren. Kenmerkend voor een intelligent proces van evacuatie is dat rekening wordt gehouden met de volgende factoren.

### 1. Oog voor de kwetsbaren

Bij een mogelijke evacuatie is het goed vroegtijdig oog te hebben voor de potentieel meer kwetsbaren. In termen van de nieuwe visie op Bevolkingszorg<sup>27</sup> zijn dat degenen die minder zelfredzaam zijn. In de casus Meinweg is al in de loop van de middag aandacht uitgegaan naar de twee zorginstellingen en hun bewoners, waarschijnlijk de meest kwetsbaren uit Herkenbosch. Voor eventueel andere groepen van verhoogd kwetsbaren (een deel van de 80-plussers, maar zeker ook anderen) is, voor zover wij dat kunnen overzien, geen extra aandacht geweest.

<sup>27</sup> Zie voor meer informatie hierover *Bevolkingszorg op orde 2.0* (Veiligheidsberaad, 2014).



## **2. Vroegtijdig communiceren**

Een belangrijk onderdeel van een intelligente evacuatie is een snelle en uitvoerige communicatie met de potentieel betrokken inwoners. Bewoners zouden vroegtijdig moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheid dat er later (de komende uren, maar dit kan soms nog langer zijn) mogelijk (dringend) wordt geadviseerd om tot evacuatie over te gaan. Uiteraard moet goed worden aangegeven wat er aan de hand is en waarom er rekening wordt gehouden met een mogelijke evacuatie. Communiceren betekent in deze situatie uiteraard niet alleen zenden, maar ook ontvangen. Reacties van bewoners moeten worden verzameld (deze vormen belangrijke input!) om daar collectief en waar mogelijk ook individueel op te kunnen reageren.

## **3. Communiceren over dilemma's en onzekerheden**

Het is goed om inwoners mee te nemen in het hele proces van besluitvorming rondom de evacuatie. Dit betekent bijna onvermijdelijk dat er ook gecommuniceerd moet worden over onzekerheden, omdat er vaak (zoals bij de corona-uitbraak) beslissingen moeten worden genomen op basis van onvolledige kennis. In het geval van de brand in De Meinweg waren er bijvoorbeeld onzekerheden over de stoplinie, de weersituatie en de hoeveel tijd die nodig zou zijn om de brand meester te raken.

## **4. Een deel van de keuze bij de inwoners laten**

Het is goed denkbaar dat op een gegeven moment vanuit de overheid wordt aangegeven dat evacuatie voor bijvoorbeeld een deel van de inwoners (COPD-patiënten en anderen) verstandig zou zijn. Dat advies kan in de loop van de tijd meer dringend worden en mogelijk (bijna) dwingend. Op basis van deze adviezen en op basis van datgene wat ze zien en of horen (en in dit geval misschien ook wel ruiken) kunnen de inwoners dan zelf op een bepaald moment besluiten hun woning te verlaten. Kenmerkend voor een dergelijke intelligente evacuatie is dus dat niet eenduidig door de autoriteiten wordt aangegeven wat inwoners moeten doen, maar dat de keuze in belangrijke mate juist bij hen zelf wordt gelegd.

## **5. Faciliteren en verplichten**

Uiteraard betekent dit niet dat de overheid bijna niets hoeft te doen. Integendeel. De gemeente faciliteert de evacuatie, regelt voldoende opvang en blijft communicatief zoveel mogelijk in contact met de inwoners. Daarbij zou er aandacht moeten zijn voor bekende vragen die bij vrijwel iedere evacuatie spelen. Wat doet u met eventuele huisdieren? Hoelang kan de evacuatie duren? Wat dient u sowieso mee te nemen?

Zodra door de autoriteiten is aangegeven dat zij inwoners adviseren te vertrekken, moet het gebied extra worden beschermd. Als de overheid iedereen in een gebied adviseert om te evacueren, worden degenen die uiteindelijk niet (willen) vertrekken verplicht om, zolang de situatie duurt, in huis te blijven. Feitelijk ligt dus bij de inwoners de beslissing om te vertrekken of verplicht in huis te blijven. In het geval van de brand in de Meinweg zou dat hebben betekend dat zowel in de persbijeenkomst als op de site van L1 en dergelijke vroegtijdig uitleg was gegeven over de dreigende CO-concentratie (maar dan wel op realistische wijze!), over de onzekere situatie van de brand die maar niet beheerst leek te kunnen worden, enzovoort. Daardoor zouden bewoners van Herkenbosch dan ook meer zijn meegenomen in de ontwikkelingen die leidden tot de evacuatie. Omdat in de loop van de middag al werd nagedacht over een mogelijke evacuatie, had hierover al eerder gecommuniceerd kunnen worden. Veel bewoners gaven in de enquête aan dat zij dat zeer op prijs zouden hebben gesteld.



# 5 Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag van dit evaluatieonderzoek was wat we kunnen leren van het optreden van Veiligheidsregio Limburg-Noord en haar partners tijdens en naar aanleiding van de brand in De Meinweg. In dit hoofdstuk zetten we onze belangrijkste bevindingen op een rij. Een aantal aanvullende lessen en suggesties die ter sprake zijn gekomen tijdens de interviews zijn opgenomen in bijlage 2.

## Algemeen

- > De brand in het Nationaal Park De Meinweg behoort tot de grootste Nederlandse natuurbranden van de laatste jaren, waarbij een ongekend aantal brandweermensen en andere partijen werd ingezet.
- > Als Nederland niet was ondergedompeld in de coronacrisis zou de aandacht voor deze brand vele malen groter zijn geweest (dit geldt ook voor de brand in De Peel).
- > Alleen al de evacuatie van ruim vierduizend personen betekende de grootste evacuatie in ons land sinds de Tweede Wereldoorlog veroorzaakt door een niet-water gerelateerde calamiteit.<sup>28</sup>
- > Hoewel er zeker lessen te leren zijn en met name rond de evacuatie wel het een en ander op te merken is, vinden wij dat er over het geheel genomen daadkrachtig en betekenisvol is opgetreden door brandweerlieden, andere hulpverleners, leidinggevend en bestuur.
- > De brand in De Meinweg deed zich voor midden in de coronacrisis. Dat had verschillende consequenties:
  - De veiligheidsregio, GGD, gemeenten en andere organisaties waren al volop ingezet voor de coronacrisis. Hier kwam een meerdaags durende natuurbrand bovenop.
  - Er werd duidelijk rekening gehouden met de coronacrisis. Bij de keuze van al dan niet evacueren heeft de coronacrisis echter geen grote rol gespeeld.
  - ‘In the heat of the moment’ blijkt het lastig te zijn om als hulpverlener in het veld afstand van elkaar te houden.
  - In crisistijden zoals deze veroorzaakt door corona blijkt rondom een evacuatie extra flexibiliteit en creativiteit nodig te zijn.
  - Er werd gevreesd dat door de evacuatie de coronabesmettingen in de regio zouden toenemen. Achteraf is door de GGD vastgesteld dat er geen sprake was van extra besmettingen.

## Verantwoorde risicobeheersing

- > In De Meinweg wordt reeds nauw samengewerkt met natuurbeheerders en terreineigenaren om mogelijke risico's in kaart te brengen en afspraken te maken over

<sup>28</sup> Bij enkele (dreigende) overstromingen (1953; 1995) werden meer mensen geëvacueerd.

de bescherming van de natuur. In de praktijk zal het, net als tijdens deze brand, nog wel eens voorkomen dat er keuzes worden gemaakt die niet overeenkomen met gemaakte plannen en afspraken. Aangezien succesvolle incidentbestrijding veelal flexibel optreden (met verantwoorde afgewogen keuzes) vergt, zal additionele planvorming onzes inziens daarom niet van meerwaarde zijn.

### Samenwerking met de Duitse brandweer

- > Door het jarenlange contact tussen de VRLN en Kreis Viersen was er tijdens de brand in De Meinweg sprake van een goede samenwerking, ondanks verschillen in werkwijzen. Men wist elkaar goed te vinden en de Nederlandse brandweer heeft op een gegeven moment zelfs een bepaalde blusmethode (inzet van blusrugzakken) overgenomen van de Duitse.
- > De bluswerkzaamheden werden volgens betrokkenen zo nu en dan belemmerd door een gebrek aan bluswatervoorzieningen en kaartmateriaal. Bovendien was er geen of nauwelijks communicatie mogelijk tussen de ploegen via de radioverbinding. Mede door dit gebrek aan communicatiemogelijkheden (maar ook door relatief weinig contact aan de voorkant), kwam het contact en de samenwerking met Kreis Heinsberg nauwelijks tot stand.

#### Aanbevelingen:

- > Zet de dialoog voort met Duitse grensregio's over effectieve samenwerking, evenals gezamenlijke praktische oefeningen en intensiveer het contact waar nodig (bijvoorbeeld met Kreis Heinsberg).
- > Zorg gezamenlijk voor de nodige voorzieningen zoals (aanvullende) waterreservoirs aan beide zijden van de grens, Duits en Nederlands kaartmateriaal en steunzenders. Mogelijk biedt een toekomstig INTERREG-VI-project de mogelijkheid om deze faciliteiten verder uit te bouwen.

### Ontruimen en evacueren

- > De woorden ontruimen en evacueren worden vaak door elkaar gebruikt. Toch is het goed deze termen duidelijk van elkaar te onderscheiden. Ontruimen geschiedt acuut bij dreigend gevaar en met name op instigatie van politie of brandweer. Aan evacuatie ligt een bestuurlijke beslissing ten grondslag.
- > In de casus De Meinweg vonden er verschillende ontruiming plaats (van manege Venhof, vakantiepark Elfenmeer en de woonwijk Reewoude) en was in het geval van zowel de verschillende zorginstellingen uit Herkenbosch als later het dorp Herkenbosch zelf (op 21 april) sprake van een evacuatie.
- > Tijdens het proces hebben de verschillende actoren ruim voldoende aandacht gehad voor de evacuatie van de twee zorginstellingen in Herkenbosch. Het was goed dat de bewoners van deze instellingen al (waren) vertrokken voordat de verdere evacuatie van Herkenbosch op gang kwam.
- > Het bleek lastig de overwegingen, argumenten en afwegingen rond de evacuatie van Herkenbosch goed in beeld te brengen. Door de wijze van verslaglegging wordt niet goed duidelijk gemaakt wat de overwegingen waren en welke afwegingen ten grondslag lagen aan de cruciale beslissingen (de evacuatie, het continueren van de evacuatie op

de tweede dag, beslissingen rond de kortstondige terugkeer naar de eigen woning op de tweede dag, het einde van de evacuatie en de terugkeer).

- > De evacuatie van Herkenbosch op dinsdagavond 21 april geschiedde op basis van verschillende argumenten:
  - delen van Herkenbosch stonden al meer dan een dag onder de rook (slecht voor de gezondheid en een duidelijke vorm van overlast)
  - (dreigende) hoge meetwaarden van CO
  - al twee keer had de brandweer de brand niet onder controle gekregen en dinsdagmiddag laaiden de vlammen weer op, zodat zelfs werd gevreesd dat de brand meer richting de bebouwde omgeving van Herkenbosch zou komen
  - ook de uren daarna en mogelijk zelfs dagen zou de brand niet onder controle zijn
  - Herkenbosch zou dus nog gedurende lang tijd zeer waarschijnlijk onder de rook blijven.
  
- > Met de kennis achteraf – en wij zijn ons ervan bewust dat het achteraf altijd gemakkelijk praten is – was de evacuatie van Herkenbosch op zich niet noodzakelijk geweest. Dat deze plaatsvond, is overigens wel te begrijpen en wij kunnen – ook met de kennis achteraf – constateren dat het leeuwendeel van de inwoners van Herkenbosch deze evacuatie verstandig vond en goed meewerkte. Achteraf constateerde de GGD dat er als gevolg van de evacuatie geen extra coronabesmettingen hadden plaatsgevonden.
  
- > Overwegingen die er waren om (voorlopig) niet te evacueren of voorlopig slechts de meest kwetsbaren te evacueren, hebben een (te) geringe rol gespeeld in de afweging al dan niet te evacueren. Daarbij doelen wij op de volgende aspecten:
  - de gemeten waarden van CO (ook in de huizen) waren zeker nog geen reden om tot evacuatie over te gaan (met name de GAGS had dat eerder ook duidelijk gemaakt)
  - er was een verhoogd risico op de uitbreiding van het aantal coronabesmettingen bij met name de groep zelfredzamen die zelf – vaak bij familie of vrienden – tijdelijk onderdak zochten<sup>29</sup>
  - de evacuatie als zodanig was een behoorlijk stressvolle gebeurtenis, omdat de inwoners van Herkenbosch midden in de nacht hun huizen moesten verlaten.
  
- > Wij constateren dat in het ROT deze verschillende overwegingen te weinig hebben meegespeeld bij het advies aan het GBT en dat later ook in het GBT deze verschillende aspecten slechts in beperkte mate zijn meegewogen. Vrijwel alle aanwezigen in het ROT en het GBT overschatten de risico's van CO (gezien de vrij beperkte hoeveelheden ppm's die daadwerkelijk zijn gemeten) en hadden beelden op hun netvlies van 'koolmonoxide als de stille sluipmoordenaar'. Dat dan waarden van ruim honderd keer hoger in het spel zouden moeten zijn, was niemand bekend. Een meer nuchtere analyse vanuit gezondheidskundig perspectief is te weinig meegenomen in de besluitvorming.
  
- > De 'meerwaarde' van een GBT is gering als er bij een van de belangrijkste beslissingen die er in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing kan worden genomen (te weten de evacuatie van een groot aantal personen) feitelijk geen eigenstandige afweging plaatsvindt. Tegelijkertijd veronderstelt de burgemeester dat de

---

<sup>29</sup> Voor de groep die wel tijdelijke opvang wenste (minder dan 10%) was er, juist vanwege het coronarisico, veel opvangcapaciteit (16 sporthallen) georganiseerd. Bedacht moet hierbij wel worden, dat er in april nog duidelijk minder bekend was over de wijze van besmetten e.d.

vertegenwoordigers uit de verschillende kolommen voldoende deskundigheid in huis hebben om zich zelfstandig een oordeel te vormen.

- > In het evacuatieproces hadden de bewoners van Herkenbosch meer meegenomen kunnen worden, zodat zij ook niet midden in de nacht zo waren verrast. Ook had de evacuatie eerder kunnen zijn gestart als in de loop van de middag al was opgeschaald naar GRIP-3 (toen er al gesproken werd over mogelijk evacueren) en daarmee het besluitvormingsproces was vervroegd.
- > Uit de enquête onder de inwoners van Herkenbosch blijkt dat meer dan de helft van de inwoners verrast (59 procent) en niet voorbereid (69 procent) waren toen zij het bericht vernamen dat zij hun huis moesten verlaten. Meer dan driekwart had liever eerder gehoord dat er misschien geëvacueerd moest worden. Maar liefst 38 procent van de geëvacueerden is nog terug naar huis gegaan op de tweede dag (voor ophalen van medicatie en verzorging van huisdieren).
- > Naast de beslissing tot evacuatie zijn er nog drie andere belangrijke bestuurlijke beslissingen genomen:
  - de beslissing dat de inwoners de volgende dag nog niet terug konden keren naar hun woning (22 april)
  - de beslissing om eenieder die zich verzameld had op de daarvoor bestemde plaats gedurende korte tijd de gelegenheid te geven spullen op te halen (medicijnen, kleding) uit de eigen woning
  - de beslissing om mensen weer gefaseerd te laten terugkeren naar hun huizen (23 april).

#### **Aanbevelingen:**

- > Er is wel erg veel op- en afgeschaald gedurende de eerste dagen. Een keer te hoog opschalen moet echter niet als kwalijk worden beschouwd; overweeg daarom om iets langer in een hoger opgeschaald niveau te blijven dan op het eerste gezicht nodig lijkt.
- > Maak van evacuatie meer een gezamenlijk proces van overheid en inwoners, waarbij de bewoners vroegtijdig worden meegenomen in de argumenten en overwegingen.
- > In de verslaglegging (door ROT en GBT) dient meer aandacht te worden geschonken aan de overwegingen en argumenten die ten grondslag liggen aan cruciale beslissingen.
- > Er dient meer te worden stilgestaan – misschien door ondersteunend onderzoek – bij het stressvolle karakter van evacuaties (waarom, wanneer, hoe enzovoort).
- > De rol van de GAGS dient steviger te worden verankerd in het adviesproces. Nu matcht deze positie onvoldoende met de inhoudelijke expertise die ermee wordt ingebracht.

#### **Crisiscommunicatie**

- > Naast alle onzekerheden over het brandverloop, maakte men zich binnen de crisisteam ook zorgen over het ontstaan van onrust bij inwoners door de aankondiging van een *mogelijke* evacuatie. Uiteindelijk werd het merendeel van de burgers verrast door de evacuatie, maar was er verder geen sprake van onrust of paniek. Wel gaven burgers aan dat ze liever eerder op de hoogte waren gebracht van een (mogelijke) evacuatie (zie ook de vorige paragraaf 'Ontruimen en evacueren').

- > Zowel voor als tijdens de evacuatie was er een duidelijke rol voor de crisiscommunicatie. Dit hield in dat er vanaf GRIP-3 een flink beroep werd gedaan op het kleine communicatieteam van gemeente Roerdalen, dat naar eigen zeggen niet toegerust was om de publiekscommunicatie over de evacuatie volledig voor haar rekening te nemen.
- > Over de inzet van en samenwerking met de calamiteitenzender 1Limburg (L1) zijn zowel de veiligheidsregio als de zender zelf vol lof; er ontstond als het ware het gevoel een gezamenlijke missie te hebben. Wel blijft verwachtingsmanagement met betrekking tot de rol en taken van de calamiteitenzender een aandachtspunt. Zo bleek het voor gemeente Roerdalen vanzelfsprekend dat L1 een tv-uitzending zou organiseren van de persconferentie van de burgemeester op donderdagmiddag, terwijl de zender volgens het convenant alleen verantwoordelijk was voor het verzorgen van radio-uitzendingen en het vullen van teletekst.

#### **Aanbevelingen:**

- > Neem bewoners mee in het crisisproces. Communiceer bij een incident met gevolgen voor omwonenden – bijvoorbeeld een natuurbrand, maar ook ongevallen met gevaarlijke stoffen – altijd procesinformatie ('wij weten het nog niet zeker, maar...') en praktische handelingsperspectieven ('pak alvast een tas in met de meest belangrijke spullen').
- > Bekijk samen met gemeenten welke rol zij kunnen vervullen in een GRIP-3-situatie en of zij hiervoor de nodige capaciteiten hebben. Overweeg om een aantal taken (bijvoorbeeld het opstellen, beantwoorden en bijhouden van Q&A's) standaard bij de veiligheidsregio's neer te leggen.
- > Wees al vanaf het begin van de inzet duidelijk over de rol van de calamiteitenzender. Informeer betrokken partijen over wat zij al dan niet kunnen verwachten en aan welke minimale voorwaarden zij zelf moeten voldoen om te kunnen profiteren van mogelijkheden van de zender.



# Literatuur

Brandweer Nederland (2016). *Samen werken aan natuurbrandbeheersing*. Arnhem: IFV.

De Zorggroep & Veiligheidsregio Limburg-Noord (2020). *Evaluatie Grip 3 - Natuurbrand Herkenbosch. Evacuatie De Zorggroep, locatie Bosscherhof*.

Flycatcher Internet Research (2020). *Natuurbrand De Meinweg*. Maastricht: Flycatcher Internet Research.

Instituut Fysieke Veiligheid (2019). *Crisiscommunicatietips voor ongevallen met gevaarlijke stoffen*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020a). *De veiligheidsregio's in de eerste weken van de coronacrisis*. Arnhem: IFV.

Instituut Fysieke Veiligheid (2020b). *Lekkage van giftige stoffen bij Chemelot. Een advies over de risico- en crisiscommunicatie in Veiligheidsregio Zuid-Limburg*. Arnhem: IFV.

Mills, M.A., Edmondson, D. & Park, C.L. (2007). Trauma and Stress Response Among Hurricane Katrina Evacuees. *American Journal of Public Health*, 97(Supplement\_1), S116-S123.

Pergamijn & Veiligheidsregio Limburg-Noord (2020). *Evaluatie Grip 3 – Natuurbrand Herkenbosch. Evacuatie Pergamijn, locatie Guldendreef*.

Uscher-Pines, L. (2009). Health effects of relocation following disaster: A systematic review of the literature. *Disasters*, 33(1), 1–22.

Veiligheidsregio Limburg-Noord (2018). *Regionaal Crisisplan*. Venlo: Veiligheidsregio Limburg-Noord.

Yzermans, C.J., Donker, G.A., Kerssens, J.J., Dirkzwager, A.J.E., Soeteman, R.J.H. & Veen, P.M.H. ten (2005). Health problems of victims before and after disasters: a longitudinal study in general practice. *International Journal of Epidemiology*, 34(4), 820-826.

# Bijlage 1 – Respondentenlijst

Naam	Functie
Dhr. R. Beeren	Lid Actiecentrum brandweer
Mw. P. Berben	Lokaal Contactpunt Crisiscommunicatie Roerdalen
Dhr. R. Biesmans	Calamiteitencoördinator Meldkamer Limburg
Dhr. K. Bodden	Kreisbrandmeester Heinsberg
Dhr. T. Brouwer	Teamleider Staatsbosbeheer Midden-Limburg
Mw. E. Cuijpers	Locoburgemeester Roerdalen & lid Gemeentelijk beleidsteam
Mw. M. De Boer-Beerta	Burgemeester van Roerdalen & voorzitter Gemeentelijk beleidsteam
Mw. C. Derks	Hoofd taakorganisatie evacuatieteam VRLN
Dhr. E. Douven	Officier van Dienst Brandweer
Dhr. P. Ewalds	Adviseur Gevaarlijke Stoffen VRLN
Dhr. M. Geurts	Hoofd taakorganisatie evacuatieteam VRLN
Mw. C. Gielkens	Geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen
Dhr. J. Haagmans	Teamleider nafase gemeente Roerdalen
Dhr. R. Höckels	Kreisbrandmeester Viersen
Mw. B. Hugens-Cox	Strategisch adviseur Gezondheid
Dhr. T. Jacobs	Regionaal operationeel leider VRLN
Mw. A. Janssen	Officier van Dienst Bevolkingszorg
Dhr. L. Jeurninck	Voorzitter Team bevolkingszorg
Dhr. R. Knubben	Medewerker Sectie bevolkingszorg
Dhr. R. Krosenbrink	Hoofd Crisiscommunicatie VRLN
Dhr. J. L'Ortije	Strategisch adviseur Bevolkingszorg & voorzitter Team bevolkingszorg VRLN
Dhr. C. Lems	Landelijk adviseur natuurbranden VGGM

Dhr. J.	Mueters	Leider CoPI VRLN
Dhr. F.	Peters	Regionaal militair operationeel adviseur VRLN
Dhr. M.	Peusen	Hoofd taakorganisatie evacuatieteam VRLN
Dhr. J.	Rooijmans	Strategisch adviseur Brandweer
Mw. T.	Smedts	Leider CoPI VRLN
Dhr. J.	Ter Horst	Bevelvoerder brandweer
Dhr. S.	Theeuwen	Taakcommandant brandweer & projectleider natuurbrandbeheersing VRLN
Dhr. L.	Triepels	Regionaal operationeel leider VRLN
Dhr. F.	Tuijt	Voorzitter Team bevolkingszorg
Dhr. H.	Van der Linden	Algemeen commandant Brandweer
Dhr. P.	Van Mullekom	Regionaal operationeel leider VRLN
Dhr. B.	Van Schagen	Hoofd taakorganisatie evacuatieteam VRLN
Dhr. R.	Van Tulden	Voorlichter CoPI VRLN
Dhr. R.	Van Well	Hoofd nieuws 1Limburg
Dhr. S.	Willems	Lid Actiecentrum brandweer
Dhr. A.	Wollersheim	Taakcommandant brandweer VRLN
Dhr. K	Wolters	Leider CoPI & taakcommandant brandweer VRLN

# Bijlage 2 – Lessen uit de evaluatiegesprekken

Uit de gesprekken die wij in het kader van deze evaluatie met operationeel en bestuurlijk betrokkenen hebben gevoerd, kwam een aantal lessen en wensen naar voren met betrekking tot deze casus. De lessen zoals hieronder geformuleerd, zijn een directe weergave daarvan.

## Lessen en wensen met betrekking tot brandbestrijding

- > Deze brand duurde meerdere dagen en tegelijkertijd woedde er nog een natuurbrand in Deurne. Dit is een grote belasting voor het personeel van de handcrew (team gespecialiseerd in natuurbrandbestrijding). Het zou daarom goed zijn als er in meer regio's dan de huidige drie een peloton handcrew zou zijn. Een respondent had als idee om het GBO-SO (grootschalig en specialistisch optreden) uit te breiden met twee extra teams handcrew en deze onder te brengen bij Brabant en Limburg, zodat er meer capaciteit beschikbaar zou komen.
- > Een aandachtspunt is het kaartmateriaal. Dit was er wel, maar een respondent gaf aan dat hij de betreffende kaarten ook graag in zijn Mobiel Operationeel Informatiesysteem had gehad.
- > Het contact met het LOCC werd door verschillende respondenten als redelijk bureaucratisch beschreven. Zelf rechtstreeks met andere regio's afstemmen en regelen werkte soms beter dan alles via het LOCC organiseren.
- > Het zou goed zijn als in les- en leerstof natuurbrandbestrijding ook aandacht voor andere natuurgebieden dan voor de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug komt, zodat de brandweer zich ook in andere regio's beter kan voorbereiden op natuurbranden.
- > Door een van de respondenten werd opgemerkt dat niet alle CoPI-leden beslissingsbevoegd zijn, wat betekende dat sommige leden eerst terug naar hun eigen organisatie moesten alvorens een besluit kon worden genomen. Een CoPI met enkel beslissingsbevoegde leden zou efficiënter werken.
- > Door een respondent was behoefte geweest aan het eerder instellen van de noodverordening. Nu werd deze aan het einde van het incident ingesteld, maar wanneer dit eerder was gebeurd, hadden mensen in de hectische fase van het incident al uit het gebied geweerd kunnen worden.
- > Een kwestie die opkwam tijdens dit langdurige incident, is de vraag hoe er voldoende aflossing bij meerdaagse inzetten geregeld kan worden en wie dit landelijk coördineert.

## Lessen en wensen met betrekking tot bevolkingszorg

### Aflossing en overdracht

- > De piketgroepen en aflossingen zijn over het algemeen goed verlopen. Er werd met een klein groepje lange diensten gedraaid. Dit is in principe goed bevallen, doordat op deze manier zo min mogelijk kennis en kunde over het incident verloren zijn gegaan. Door een aantal functionarissen is dit echter ook aangemerkt als kwetsbaar: wanneer het incident nog langer had geduurd of wanneer er nog een nieuw incident bij was gekomen,

- zou het lastig zijn geworden. Er zou daarom van te voren al een planning voor de langere termijn gemaakt kunnen worden van de personeelscapaciteit.
- > Ook wat betreft de overdracht werden verbeterpunten genoemd. Zo zou degene die aflost al iets eerder op kunnen komen, zodat er een goede overdracht kan plaatsvinden. Nu ging er soms wat informatie verloren. Daarnaast zou de overdracht binnen de verschillende secties op elkaar afgestemd kunnen worden, in plaats van elke sectie op een ander moment te laten wisselen.
  - > Soms was niet duidelijk welke functionaris dienst had en dus het aanspreekpunt was. Het zou goed zijn als hier meer duidelijkheid over komt voor iedereen, bijvoorbeeld door het aflosschema in LCMS te zetten, zoals een respondent opmerkte.

### **Informatiedeling**

- > De informatielijnen tussen de verschillende bevolkingszorgfunctionarissen in verschillende teams waren niet altijd helder. De nauwere contacten tussen het CoPI (belast met de evacuatie) en TBz maakte de toegevoegde waarde van het ROT (dat op afstand zat) gering. Er werd op gehamerd de vaste structuren te volgen (dus via het ROT), maar verschillende respondenten vonden dat onprettig en zagen meer kans op het ontstaan van ruis. Door verschillende functionarissen werd geopperd dat het goed zou zijn als de kernspelers bij elkaar op dezelfde locatie zitten, en dat bijvoorbeeld ook de operationeel leider op het betreffende gemeentehuis zou zitten. Ook werd als oplossing genoemd om de vergaderklokken van de verschillende gremia veel beter op elkaar af te stemmen.

## **Lessen en wensen met betrekking tot crisiscommunicatie**

### **Belang van de crisiscommunicatiekolom**

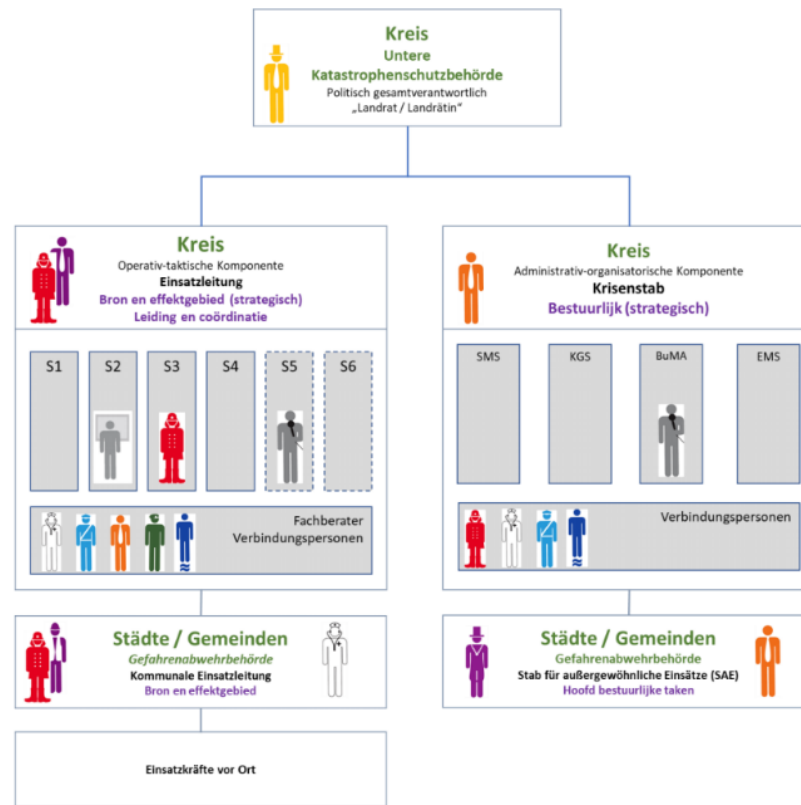
- > Respondenten zijn van mening dat de crisiscommunicatie over het algemeen goed verlopen is bij dit incident. Toch wordt geconstateerd dat er nog te weinig bewustzijn is binnen de crisisorganisatie voor het belang van goede communicatie. Bij een evacuatie zou de crisiscommunicatiekolom 'in the lead' moeten zijn, aldus een respondent.

### **NL-Alert**

- > Volgens enkele respondenten zou er aandacht moeten zijn voor de technische doorontwikkeling van NL-Alert. Tijdens de brand en de evacuatie ontving niet iedereen in het geselecteerde gebied een NL-Alert. Oorzaak voor deze situatie, die vaker voorkomt, zijn meestal verschillende providers (met verschillende zendmasten) en verschillende telefoons (wel/niet geschikt om NL-Alerts te ontvangen). In Limburg-Noord blijken daarnaast ook de zendmasten over de grens een stoorfactor te zijn. Mobiele telefoons maken weleens automatisch verbinding met het roamingnetwerk, en zijn dan niet meer bereikbaar voor NL-Alert.
- > Ook kunnen er in het huidige systeem geen kleine verzendgebieden geselecteerd worden (bijvoorbeeld alleen de kern van Herkenbosch), waardoor in de nacht van 21 op 22 april ook mensen uit omliggende dorpen opgeschrikt raakten door een NL-Alert.

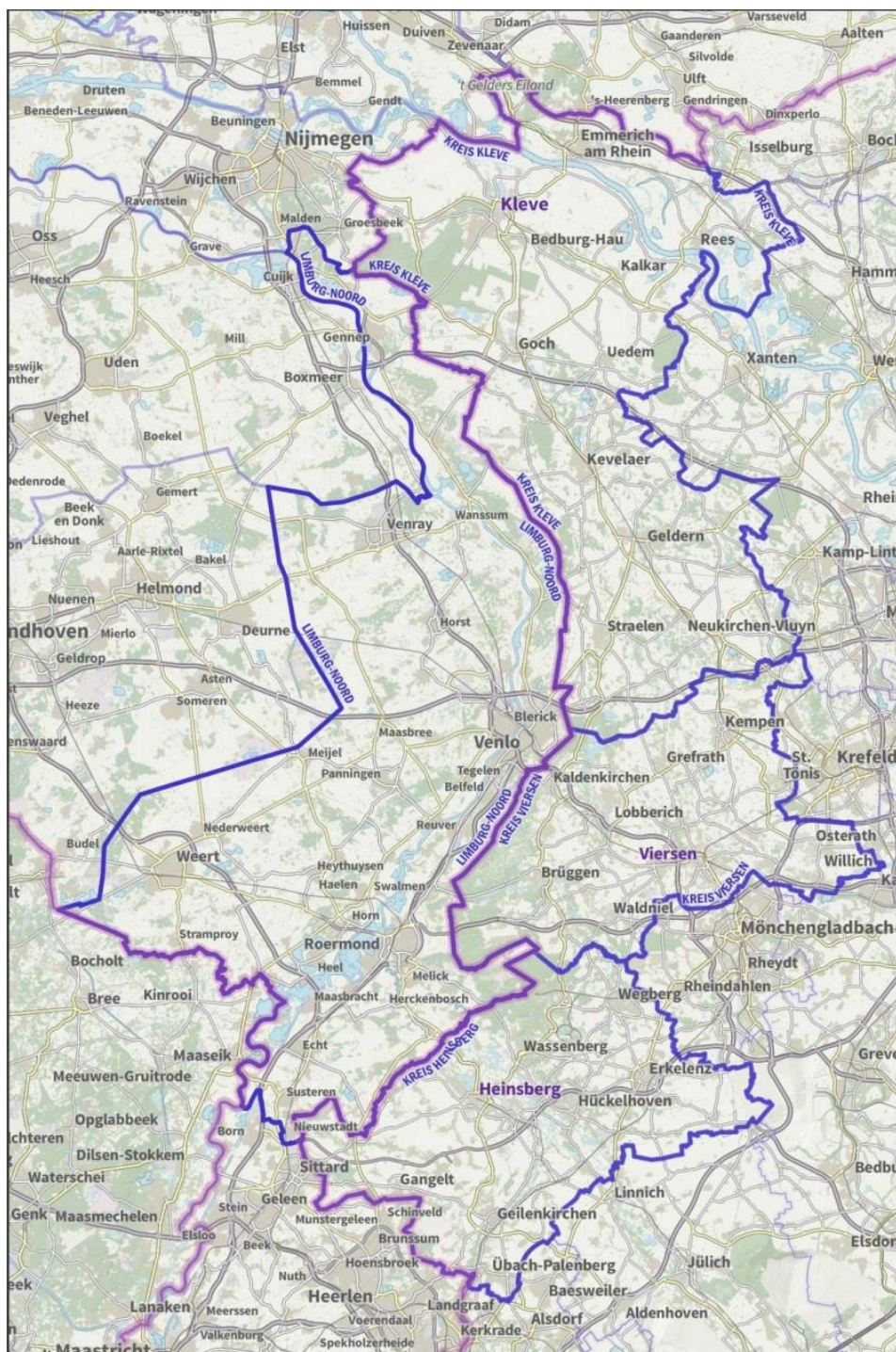


# Bijlage 3 – Opschalingsstructuur Nederland - Duitsland



Bron: Veiligheidsregio Limburg-Noord, Kreis Kleve, Kreis Viersen & Kreis Heinsberg

# Bijlage 4 – Kaart grensregio Nederland-Duitsland



Bron: Veiligheidsregio Limburg-Noord, Kreis Kleve, Kreis Viersen & Kreis Heinsberg