
Cafébrand Nieuwjaarsnacht

Publieksversie

Inleiding

In de nieuwjaarsnacht van 2001 brak er brand uit in café 't Hemeltje aan de Haven in Volendam. Een korte brand van hooguit drie minuten, maar met grote gevolgen. Dertien jonge mensen vonden uiteindelijk de dood, het aantal gewonden bedroeg ongeveer 250.

Wat er zich die nacht op en rond de dijk afspeelde laat zich nauwelijks beschrijven. Tijd om na te denken was er bijna niet. De gewonden moesten worden geholpen en naar ziekenhuizen en brandwondencentra vervoerd, de vier doden van de nieuwjaarsnacht geborgen. Er moest duidelijkheid komen over de identiteit van de slachtoffers en wie waarheen was vervoerd. Ouders, vaak in paniek, moesten worden geïnformeerd. En dat gold zeker ook voor de mensen die het allemaal voor hun ogen hadden zien gebeuren en ogenschijnlijk een veilig heenkomen hadden weten te vinden.

De volgende dag kwamen de vragen. Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Hebben we na de Bijlmerramp, de crash van het Herculesvliegtuig en – kortgeleden – de vuurwerkbrand in Enschede nog niet genoeg geleerd? Wat ging er mis en wie was waarvoor verantwoordelijk? En hoe kunnen we in de toekomst het risico op een dergelijke catastrofe zo veel mogelijk verkleinen?

De regering besloot op korte termijn, binnen veertien dagen, een commissie in te stellen die alle aspecten van de brand en de gevolgen daarvan moest uitzoeken, de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001. De Commissie kreeg een uitgebreide opdracht. Zo moest ze niet alleen zien te achterhalen wat er zich die nieuwjaarsnacht afgespeeld had, maar ook hoe de gemeente Edam-Volendam op een dergelijke catastrofe was voorbereid.

Hoe zat het met de brandveiligheid van openbare gelegenheden in Volendam? Beschikte de exploitant over de vereiste vergunningen en werd er ook gecontroleerd? Waren de politie, de brandweer en de ambulances op hun taak berekend? Konden de hulpverleningsdiensten elkaar in die donkere, koude nacht blindelings vinden, omdat de afspraken duidelijk waren en men elkaar van oefeningen kende?

De Commissie kreeg de opdracht te rapporteren op basis van een aantal onderzoeken van inspecties, zoals die van de Brandweezorg en Rampenbestrijding, de Volksgezondheid, de Volkshuisvesting en de Politie. Ook heeft de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 – daar bood de opdrachtgever de mogelijkheid toe – zelf een aantal onderzoeken laten verrichten. Alles, in ieder geval zo veel mogelijk, moest boven tafel. Dat heeft de Commissie



op een rij proberen te zetten, geanalyseerd en daaruit conclusies getrokken. Niet altijd even plezierige conclusies.

Eén ding heeft de Commissie niet gedaan: met een vinger de schuldigen aanwijzen. Dat is aan anderen: niet aan de samenleving, maar aan de politiek die die samenleving vertegenwoordigt en uiteindelijk aan de rechter.

Wel heeft de Commissie geprobeerd de vinger op een aantal zere plekken te leggen en zich daarbij de vraag gesteld: is de gemeente Edam-Volendam hierin uniek of is dat landelijk het beeld?

Ten slotte heeft de Commissie een aantal aanbevelingen geformuleerd. Hoe het volgens haar beter zou moeten en kunnen worden geregeld, het liefst op korte termijn. Daarom heeft de Commissie – al in de loop van het onderzoek – een actieprogramma voor het verbeteren van de brandveiligheid opgesteld. Waarmee men desnoods morgen al aan de slag kan. Veel gemeenten hebben dat al gedaan en zijn aan het onderzoeken hoe het bij hen is geregeld. Het actieprogramma kan daarbij tot steun zijn.

Het is vreselijk wat er in die nieuwjaarsnacht in Volendam gebeurd is. Maar laten we ons ook realiseren dat er in ons land in vergelijking met andere landen maar weinig mensen bij brand omkomen. Dat ontslaat ons evenwel niet van de verplichting om een nieuwe ramp als deze zo veel mogelijk proberen te voorkomen.

De Commissie hoopt dat haar werk daartoe een aanzet en stimulans is.

‘Drie weken geleden vielen de nota’s van de ambulance op onze mat. Die heb ik maar naar het gemeentehuis gebracht. Net als de telefoonrekening.’

Wat gebeurde er die nieuwjaarsnacht op de dijk?

Bij de reconstructie van de gebeurtenissen in die nieuwjaarsnacht heeft de Commissie zich gebaseerd op onderzoeken, procesverbalen en gesprekken. Ook laat de Commissie mensen aan het woord die het allemaal van dichtbij hebben meegemaakt.

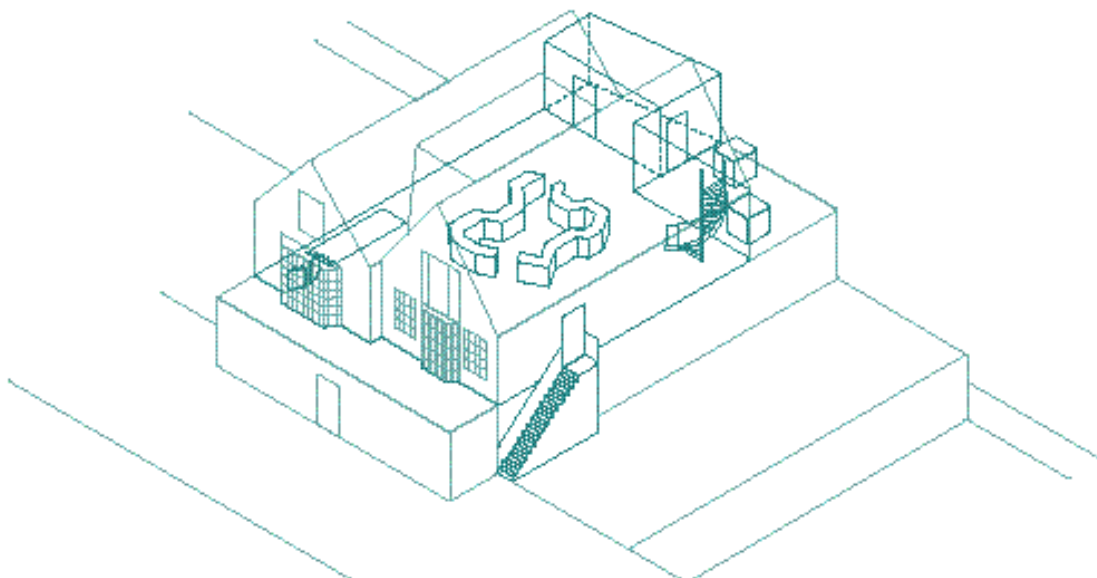
In het pand 154-156 bevinden zich drie cafe's boven elkaar. Op dijkniveau is dat de Wir War Bar, de Blokhut ligt hieronder. Cafe 't Hemeltje is op de eerste verdieping gevestigd. Zoals elk jaar trekken veel jongeren naar de dijk om daar oud en nieuw te vieren. Café 't Hemeltje is nog helemaal in kerstsfeer. Al vlak na sinterklaas heeft het personeel het hele plafond bedekt met een laag takken van de blauwspaar. Daarin zijn kerstversieringen en een kerstverlichting opgehangen. Kort na twaalf uur stroomt 't Hemeltje vol. Zo'n tachtig mensen hebben zich van tevoren aangemeld, maar de exploitant heeft rondom middernacht een kleine driehonderd mensen in de bar toegelaten. Je kunt je alleen maar schuifelend verplaatsen.

Ik zette mijn zoon, die vindt dat hij érg mooi haar heeft, zélf af bij het Hemeltje. Stijf tegen de voordeur, zodat dat haar vooral niet in de war ging!

Mijn vrouw en ik hebben een paar maanden geleden zelf ook een kijkje genomen in de Hemel, met de ouders van een vriend van Tom. We zeiden toen: 'Als hier toch ooit iets gebeurt, dan is de ramp niet te overzien...!' (vader van Tom Keizer)



fig. 1: ruimtelijke plattegrond 't Hemeltje



Bij de spiltrap heeft een groepje jongeren nog een plaatsje kunnen vinden. Ze hebben pakjes sterretjes bij zich, die ze uitdelen. Ook leggen ze een paar pakjes op de bar. Om de sfeer te verhogen dimt een van de barmedewerkers het licht. Daardoor komen de sterretjes beter tot hun recht.

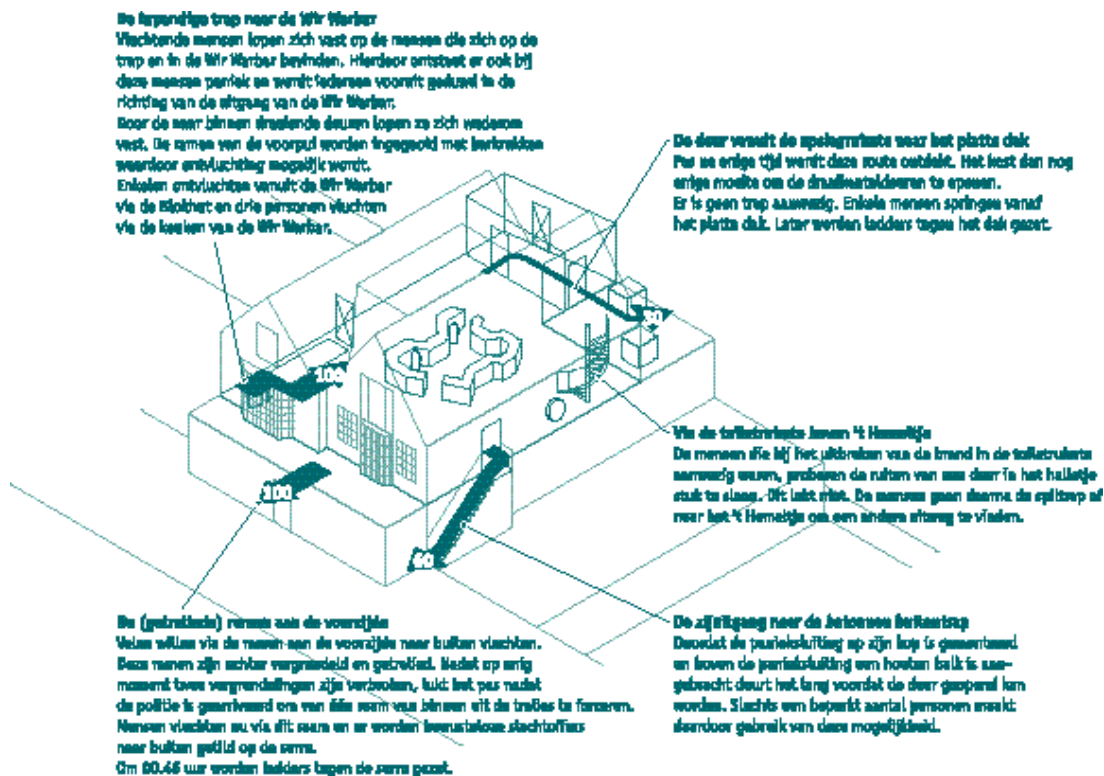
Half een. Een jongen neemt een pakje sterretjes en steekt de verpakking aan. Een steekvlam is het gevolg. Hij schrikt en houdt het pakje omhoog, waardoor de kerstversiering in brand vliegt. Grote paniek. In een mum van tijd boort het vuur zich door de droge takken heen. Brandende takken vallen naar beneden, die men probeert uit te trappen. Kleding vliegt in brand. Men gooit met water. Een barmedewerker blust de kleding van de diskjockey met een poederblusser.

Eerst was er geschreeuw: 'We gaan dood.' Toen stilte. Ik zat in een hoekje en ben over een stapel mensen heengekropen en op de bar beland, zo hoog was die stapel. Ik dacht het houdt op, ik blijf hier wel op mijn knieën zitten en val wel dood neer. Ik dacht dat ik niet gewond was. Toen werden de ramen ingeslagen en kwam er snel lucht binnen. Ik durst niet terug te gaan, want er lagen allemaal mensen en dat zag er allemaal erg vies uit. Ik had alleen het raam voor ogen. Ik dacht nog, waar komt dat licht nou vandaan? Niemand was in paniek, meer versuft. Bij de trap lagen zoveel mensen, daar kon je niet meer doorheen komen. Je kon niet verder en ik ben teruggegaan en weer rustig in mijn hoekje gaan zitten. Daar kreeg ik wat lucht. Misschien was het omdat ik dronken was. Ik voelde mijn oren smelten en heb mijn shirtje omhoog getrokken. Je kon niet zwaar ademen want je neus verbrandde van binnen. Er vielen brandende takken naar beneden. Toen ik uit de Hemel ging, was bijna iedereen weg. Alleen in die ene hoek, daar lagen zoveel mensen, daar durfde ik niet te kijken. (Tom Keizer)

Heel snel loopt de hitte in 't Hemeltje op tot zo'n 500 graden. De isolatie van de snoeren van de kerstverlichting verbrandt, waardoor er kortsluiting ontstaat. Het wordt donker. Als er al nog noodverlichting brandt, is die niet meer te zien vanwege de dichte rook. Binnen hooguit drie minuten is de brand uit zichzelf gedoofd.



fig. 2: ruimtelijke plattegrond 't Hemeltje met vluchtroutes



Iedereen probeert te vluchten. Maar waarheen? Mensen die via de Wir War Bar weg proberen te komen, lopen zich vast in de mensenmassa op de trap en in de bar zelf. Ook daar ontstaat paniek. De uitgang van de Wir War Bar heeft naar binnen draaiende deuren, zodat ook daar een opstopping ontstaat. Met barkrukken gooit men de ramen van de voorkant van de Wir War Bar in zodat men van daaruit kan ontsnappen.

Later hoorden we dat hij door de nooduitgang uit De Hemel was weggekomen en door de brandweer van het dak afgehaald. Hij zei: 'Ik moest eruit, het was mijn tijd nog niet, ik wilde niet dood.' (mevrouw Tol)

't Hemeltje heeft een nooduitgang met een panieksluiting, maar die is op de kop gemonteerd en er zit een balk boven, zodat het enige tijd duurt voordat die open is en mensen via de betonnen buitentrapp kunnen vluchten.

Intussen probeert men de ramen aan de voorzijde van 't Hemeltje in te slaan, maar die ramen zijn vergrendeld en er zitten tralies voor. Mensen staan er tegenaan gedrukt.

Ook proberen jongeren te ontkomen via de keuken van de Wir War Bar en De Blokhut. Pas later ontdekt men de deur naar de opslagruimte. Langs de opslag moet men eerst door een lastige kanteldeur om op het platte dak aan de achterkant te komen. Maar een trap naar beneden om van het platte dak af te komen is er niet. Mensen springen naar beneden.

Ondertussen raken mensen door het zuurstofgebrek bewusteloos en liggen – soms in vier, vijf lagen – over elkaar heen op de grond. Wanneer ze bijkomen proberen ze weer te vluchten. De jongeren die tijdens het uitbreken van de brand in de toiletruimte van 't Hemeltje op de bovenverdieping verbleven, proberen de ruiten van de deur in het halletje in te slaan. Dat lukt niet. Ze gaan weer naar beneden naar 't Hemeltje.

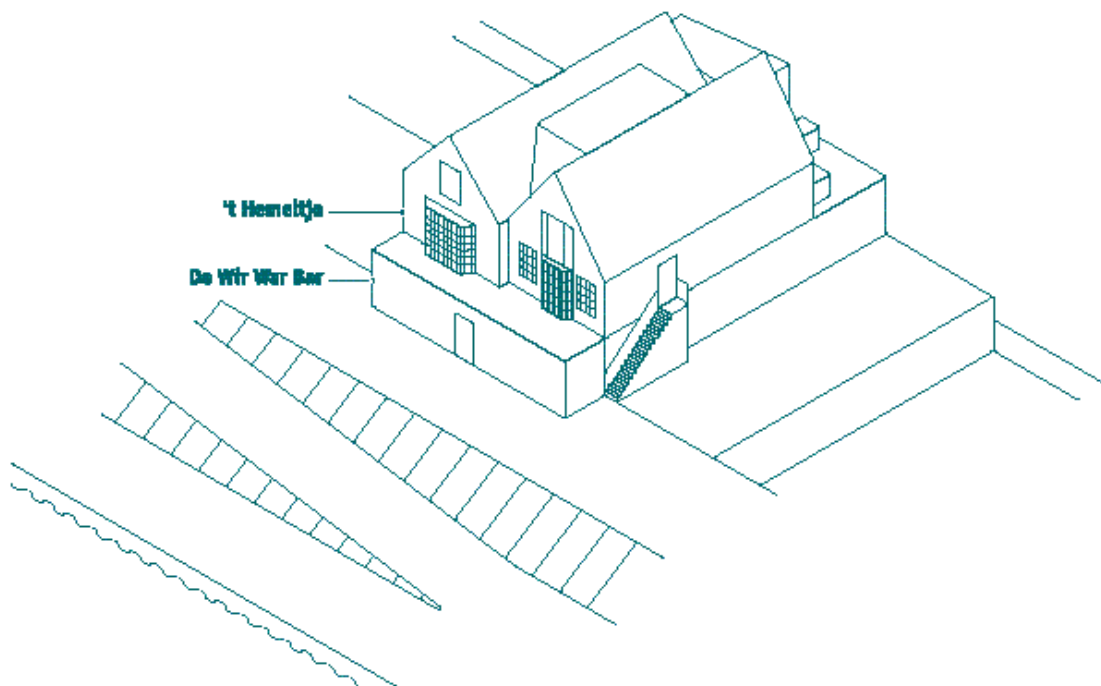
Politie en brandweer zijn dan al gealarmeerd (0.39 uur) en onderweg. De politie is binnen vier minuten ter plaatse. Om 0.46 uur arriveert de brandweer en zet ladders tegen de achterkant om de mensen te helpen. De politie probeert één van de tralies aan de voorkant met een betonschaar door te knippen. Tevergeefs. Uiteindelijk raken tralies aan de voorkant los, zodat mensen door dat raam kunnen ontsnappen. Gewonden worden naar buiten getild. Omstanders, politie en brandweer proberen zoveel mogelijk jonge mensen uit het gebouw te halen.

Toen ik aan kwam rijden zag ik dat mensen van het platte dak van de serre van de Wir War Bar sprongen. Op het moment waarop ik de uitrukwagen tot stilstand bracht, werden we door het publiek als het ware uit de auto getrokken. Men sloeg op de ramen en deuren van de auto. Ik heb de bluswagen in gereedheid gebracht en twee hogedrukslangen uitgerold. Eén slang heb ik daarbij voor mijzelf behouden. Ik kreeg namelijk in eerste instantie al direct een tiental jonge mensen met brandwonden bij mijn auto. Ik zag dat ze brandwonden over het hele lichaam hadden. In vrijwel geen tijd was deze groep 40 tot 50 mensen groot. Met de hogedrukslang in de nevelstand heb ik deze mensen natgespoten om ze zodoende af te koelen... Ik merkte dat zij mij wel herkenden, doch door de verbrandingen heb ik niemand kunnen herkennen. (Brandweerman)

8

Binnen twintig minuten is 't Hemeltje leeg. In 't Hemeltje liggen twee slachtoffers, die de brand niet overleefd hebben. De identiteit van een van de slachtoffers is snel bekend. De identiteit van het tweede slachtoffer blijft nog tot de ochtend onbekend.

fig. 3: plattegrond kadeniveau



Ondertussen stroomt de dijk vol met slachtoffers, vaak onherkenbaar verbrand. Een brandweerman probeert met een nevelspuit zo veel mogelijk mensen te koelen. Het is koud op de dijk, net boven nul en er staat een flinke wind. Een enkeling springt in het water van de haven.

Ik ben plaatselijk zeer bekend en terwijl ik in de omgeving van de dijk kwam, zag ik diverse bekenden van mij verdwaasd rondlopen. Ook zag ik veel kinderen die gewond waren aan hun gezicht en handen. Ik zag toen pas goed dat het om brandslachtoffers ging. De werkzaamheden die ik ben gaan verrichten was het begeleiden van diverse zwaargewonde brandslachtoffers. (Politieman)

Van overal stromen mensen toe. Slachtoffers worden huizen ingetrokken, daar onder de douche of in bad gezet.

We hebben zes douches in huis en we hebben er in totaal zo'n 25 kinderen onder het lauwe water gezet. Om de beurt. Vijf van hen waren zeer ernstig verbrand, anderen waren zwart, of licht verbrand. Hun ruggen zaten vol zwarte naalden. Ik trok bij een van hen het jasje uit en trok zó het hoofdhaar mee. Alles ging op de automatische piloot. Eén meisje vond het onzin. Geen idee wie zij was. 'Ik heb niks, help hém nou maar', zei ze steeds. Ze wist niet dat haar eigen rug compleet was verbrand. Ze voelde niks meer. Ze is in een shock geraakt. Ik had haar niet herkend, maar kende haar goed. (Afra en Willem Schilder).

Omliggende cafés vangen ook slachtoffers op. Wanneer de eerste ambulance is gearriveerd, kort na de brandweer, wordt het personeel bijna de kleren van het lijf getrokken, zo'n behoefte hebben mensen aan hulp. Brandweerlieden, politiemensen en ambulancemedewerkers worden de cafés en huizen binnengehaald om hulp te verlenen.

Toen de ambulances er waren, ging ik naar buiten om de broeders te roepen: 'Ik heb kinderen boven, die moeten naar het ziekenhuis!' Maar ze wilden niet naar boven komen. 'Laat ze naar beneden komen', zeiden ze. Dat konden die kinderen niet meer. Die broeders geloofden het misschien niet, of ze dachten: voor zo'n hysterisch mens hebben we even geen tijd. Willem: we moesten een plan maken om ze beneden te krijgen. 'Steek je handen vooruit en ga over mijn rug liggen', zei ik. Zo heb ik er drie zelf naar beneden gedragen. De hulpverlening was trouwens gigantisch goed. (Afra en Willem Schilder)

Veel lichtgewonde slachtoffers stromen naar het Pius X-complex (een jongerencomplex) dat net zijn deuren had gesloten na een feest. Obers worden geconfronteerd met jonge mensen die schreeuwen om water. Mensen worden gekoeld met natte doeken, dekens en gordijnen.

Ik wilde eigenlijk zo snel mogelijk naar huis, nog niet beseffend welke verwondingen ik had opgelopen. Ik ben naar 't Spoor gegaan en vandaar uit naar een ziekenhuis in Utrecht vervoerd. Ik had weinig lucht en mijn lichaamstemperatuur was flink gedaald. Daar constateerden de artsen niet alleen tweedegraads brandwonden aan handen en onderarm, maar ook een brandwond op mijn achterhoofd. Mijn longen waren pikzwart. Vijf dagen heb ik vervolgens buiten westen gelegen. (Slachtoffer)

Brandweerlieden proberen naast hun voertuig een meisje te reanimeren. Ondanks al hun pogingen overlijdt het slachtoffer ter plekke. Een andere reanimatiepoging slaagt wel, zodat de gewonde naar een ziekenhuis kan worden vervoerd.

Iedereen helpt iedereen. Hulpverleners stromen toe, omstanders, de leden van de EHBO-vereniging Sint Willibrordus, het Rode Kruis en huisartsen. De politie ontruimt – met veel moeite, want veel mensen zijn wanhopig op zoek naar familieleden – de dijk. Ook de burgemeester van Edam-Volendam is al in een vroeg stadium naar het terrein van de ramp gekomen.

Het is niet meer te stoppen bij de dijk. Mensen gaan met privé-auto's de slachtoffers die lichtgewond zijn naar diverse ziekenhuizen vervoeren en ik kan geen zicht meer houden op namen en dergelijke. (Politieagent)

Inmiddels zijn tal van brandweerwagens en ambulances toegestroomd. De IJtunnel wordt voor een deel afgezet om ze onbelemmerd doorgang te verlenen. De centralist van de ambulance meldkamer, waar het eerste alarm al enkele minuten na de brand is binnengekomen, vraagt om steeds meer ambulances: "alles wat je missen kan!" Ziekenhuizen in de regio krijgen het verzoek zich voor te bereiden op grote aantallen slachtoffers.

Ambulances rijden op den duur af en aan, ook vervoeren particuliere auto's slachtoffers. Er wordt zelfs een stadsbus ingezet.

Even na tweeën arriveert het eerste Sigmateam¹ van het Rode Kruis op het rampterrein. Zij zetten in een half uur een tent op, op de dijk, waarin slachtoffers een eerste medische behandeling krijgen en daarna naar ziekenhuizen worden vervoerd.

Mensen lopen af en aan. Ouders zijn wanhopig op zoek naar hun kinderen en klampen hulpverleners, politie en brandweer aan. Die het vaak ook niet weten.

Zeker in het eerste uur van de ramp is er van een echte coördinatie nog geen sprake, alle aandacht is gericht op de hulp aan de slachtoffers en het vervoer.

We zijn anderhalf uur wanhopig op zoek geweest naar ons eigen kind. Bij Pius X mocht maar één ouder per kind naar binnen. Op het Europaplein was het vol ambulances en hulpverlening. We konden nergens bij, mochten nergens naar binnen. Mijn man was ontzettend kwaad, hij wilde gewoon weten waar zijn zoon was.

We zijn teruggelopen en kwamen onderweg niemand tegen die we kenden. We dachten ja jesus we moeten toch iemand zien! We mochten De Dijk niet meer op. Frustrerend, maar alle begrip. (mevrouw Tol)

Daarna komt er enige tekening in. Een geneeskundig officier van dienst neemt de coördinatie van het gewondenvervoer in handen. Ook is er inmiddels een arts van de GG en GD uit Amsterdam aanwezig die gewonden in de cafés De Dijk en De Molen behandelt. Daarna komen er meer Sigmateams van het Rode Kruis. Zij krijgen assistentie van een mobiel medisch team, dat zich buigt over de gewonden in de Wir War Bar en De Kaketoe, ongeveer tachtig personen.

1 Snel inzetbare groep ter medische assistentie

fig. 4: plattegrond Volendam



11

Ondertussen wordt de roep om namen steeds groter. Wanneer de ouders niet meer op de dijk terecht kunnen, gaan ze massaal naar het Pius X-complex. Daar ontstaat al gauw een onhoudbare situatie omdat mensen in- en uitlopen. Een ober en een brandweerman verwijderen iedereen die er niets te zoeken heeft en posteren zich bij de ingang. Alleen ouders die op zoek zijn naar hun kinderen mogen naar binnen.

Hulpverleners proberen inmiddels op allerlei kladjes namen van slachtoffers te schrijven. Maar vaak zijn de gewonden al weer afgevoerd voordat ze de gegevens hebben kunnen noteren. Ook in het Pius X-complex begint men met het aanleggen van een namenlijst.

Intussen is de communicatie verbeterd door de komst van een verbindingcommandowagen.

We hadden de kinderen zo gauw mogelijk naar hun ouders laten bellen om te vertellen waar ze waren. Dat is met bijna allemaal gelukt. Maar toen de ouders bij ons aankwamen, mochten ze er niet meer bij. Alles was afgezet. De commandowagen stond bij ons voor de deur. Willem: ik belde een vader en zei: 'Je dochter staat bij ons onder de douche.' 'Wat is dit voor humor?', vroeg hij. 'Ik zeg je, je dochter staat bij ons onder de douche' en heb weer opgehangen. (Afra en Willem Schilder)

Hoewel het nog steeds moeilijk is om gewonden vanaf de dijk te vervoeren, komt het ambulanceverkeer goed op gang. De ziekenhuizen in de omgeving raken vol, zodat men moet uitwijken naar andere plaatsen.

Om ongeveer drie uur gaat het restaurant de AMVO open om ouders op te vangen die op zoek zijn naar hun kind. Men probeert daar alle lijsten te verzamelen. Elke keer als er nieuwe gegevens binnenkomen storten de ouders zich daar onmiddellijk op en vertrekken sommigen naar een ziekenhuis of brandwondencentrum.

Op een gegeven moment heeft een vader mij gevraagd of ik even bij zijn zoon wilde komen. Deze jongen, die ook in 't Hemeltje was geweest en zelf licht gewond was geraakt, wist absoluut niet waar hij met zijn verdriet en ellende naar toe moest. Op gezette tijden moest hij vreselijk hard huilen en sloeg hij daarbij met zijn hoofd op de tafel. Ook zijn ouders, die zelf met spanning zaten te wachten op informatie over hun andere kind, wisten niet goed wat ze met hem aan moesten. Ik heb me vervolgens over deze jongen ontfermd, waarbij ik een aantal malen zijn hoofd heb moeten vasthouden. (Vrijwilligster Buro Slachtofferhulp)

Nadat de burgemeester heeft geconstateerd dat in het gewondenvervoer is voorzien, verlaat hij met zijn beleidsadviseurs het rampterrein om voorbereidingen te treffen voor de eerste persconferentie, die om half vier gepland staat. De persconferentie vindt plaats in politiebureau De Deimpt, omdat het gemeentehuis nog niet geopend is.

Tegen drieën zijn er meer dan genoeg hulpverleners en werkt men hard door om de gewonden op hun bestemming te krijgen. De slachtoffers uit de cafés worden overgebracht naar de Sigmatenten.

Toen belde iemand mobiel dat Simon in De Oude Helling was. Wij daarheen. Maar daar konden we óók niet naar binnen. Ik keek door het raam en zag daar iemand liggen op een brancard, onherkenbaar ingepakt. Ik knikte van: ben jij het? Toen knikte hij naar me en ik dacht: dat is hem! Dan ga je effe door de grond, maar hij leefde nog. Na veel geroep van 'ik ben zijn moeder' mocht ik naar binnen. Hij lag aan een infuus en is goed stabiel gehouden. (mevrouw Tol)

Wanneer rond de klok van half vier ook de gewonden uit café De Molen worden gehaald, attendeert de politie ambulancemedewerkers op het vierde dodelijke slachtoffer dat zich in de toiletruimte in de kelder bevindt.

Intussen, tegen vieren, neemt de politie contact op met de sectie Burgerzaken van de gemeente omdat zij enkele gegevens van twee dodelijke slachtoffers wil verifiëren. Omdat de ambtenaar denkt dat het hier bij blijft gaat hij weer naar huis.

Om ongeveer half vijf in de morgen sluit de politie de toegangsdeuren van 't Hemeltje af. Ook timmert men de deuren van de Wir War Bar en De Blokhut dicht voor nader justitieel onderzoek.

Tegen vijf uur vertrekken de laatste 21 lichtgewonden in een bus naar het Amsterdams Medisch Centrum.

Aan het einde van de nacht, tegen half zes, hebben de meeste ouders de AMVO kunnen verlaten en zijn er nog een paar (met andere familieleden) over die nog steeds in grote onzekerheid verkeren. Ze moeten de AMVO echter verlaten omdat daar hulpverleners moeten worden opgevangen.



Samen met een aantal vrijwilligers van Buro Slachtofferhulp vertrekken ze naar het politiebureau. Ze komen er aanvankelijk voor een dichte deur, maar worden uiteindelijk toch binnengelaten. Politiefunctionarissen zijn in een belendende ruimte nog druk met allerlei dingen in de weer. Ontredderde ouders wachten in een ander vertrek nog steeds op informatie over hun kind en ze gaan zich realiseren dat géén bericht in dit geval waarschijnlijk geen goed bericht is. Het enige wat ze horen is het lawaai van de politie. Uit pure wanhoop en spanning spelen zich hier emotionele taferelen af.

Het gesprek met die officier duurde lang en het bureau was al verlaten. We werden toen uitgelaten via de garage. Daar hingen alle jassen en stonden alle schoenen van de overleden kinderen en slachtoffers. Dat zegt toch genoeg over die politie? En mijn vrouw nog kijken of Edward zijn schoenen er tussen stonden. (Ouders van Edward Jonk)

Al in de eerste nacht vallen vier dodelijke slachtoffers. Door een misverstand worden ze niet – zoals ter plaatse gebruikelijk – naar de uitvaartondernemer in Volendam gebracht, maar naar de Grote Kerk in Edam. Van drie slachtoffers staat op dat moment de identiteit dan nog niet vast.

Op een gegeven moment hoorde ik een vrouw gillen. Zij had de mededeling gekregen dat haar kind in het ziekenhuis lag, zeer ernstig gewond was en het waarschijnlijk niet zou overleven. De politieman die met dit bericht kwam, was zelf al de hele nacht in touw geweest en bracht het nieuws niet echt diplomatiek. De vrouw was daardoor in alle staten. Ik heb deze mevrouw meegenomen naar de gang en ook haar hoofd moeten vasthouden, daar zij met haar hoofd tegen de muur wilde bonken. Ik heb vervolgens een taxi geregeld zodat de vrouw naar het ziekenhuis kon. De vrouw was helemaal op. Ik heb de zus van de vrouw weten te benaderen om de vrouw te laten vergezellen. Haar kind is uiteindelijk in het ziekenhuis overleden. De moeder heeft haar kind nog wel levend in het ziekenhuis aangetroffen. (Vrijwilliger Buro Slachtofferhulp)

Vroeg in de morgen komt de politie met de mededeling dat twee slachtoffers nog niet zijn geïdentificeerd. Een van de lichamen is ernstig verminkt. Onder begeleiding van de politie en medewerkers van het Buro Slachtofferhulp maken ouders de zware tocht naar de kerk.

Aan het eind van de nacht bleef er nog een groepje mensen over, die nog helemaal geen informatie hadden ontvangen over, ik schat zo'n acht slachtoffers. Met deze mensen zijn we naar het politiebureau aan de Deimpt gegaan. Op dat moment kwamen namelijk de hulpverleners van het eerste uur ook al in de AMVO aan, waardoor het te druk werd. Ik heb daar tot in de morgen gezeten met deze totaal ontredderde mensen. Niet alleen waren er ouders aanwezig, ook andere familieleden zaten gespannen af te wachten. Af en toe kwam er wat informatie binnen, zodat een aantal betrokkenen naar huis of naar het ziekenhuis konden. De politie kwam ook binnen met informatie omtrent de lichamen die inmiddels naar de Grote Kerk in Edam waren gebracht. Door middel van het omroepen van summiere informatie (kleur van het haar, aanwezigheid van een ketting) moesten de aanwezigen bedenken of het hun kind betrof. Indien dat het geval was werden deze mensen vergezeld door de politie naar de Grote Kerk meegenomen om daar te kijken of het inderdaad om hun kind ging. Een aantal malen kwamen de ouders ook weer terug. (Vrijwilliger Buro Slachtofferhulp)

Twee ouderparen krijgen daar zekerheid.

Wij met de politie naar Edam, met twee andere ouders. De kerkdeur was dicht en de kerkmeester lag op bed. Het duurde een half uur voordat hij er was met de sleutels. Het stroomde van de regen. Wij wachtten in een zaaltje. De andere ouders mochten eerst kijken. Het is een luguber verhaal. Heel onpersoonlijk. Een horrorfilm is er niks bij. Een lege kerk, zonder banken. Pikdonker en ijskoud. Het is de vreselijkste plek in deze gemeente. Toen lag hij daar op een bankje, onder een gordijn. Ik kon aan de voeten al zien dat het hem was, dat was Edward. Voordat het tot je doordringt dat het je zoon is, stonden er vijf rechercheurs te kijken van: Nou? Is het hem? Dan kunnen we weer gaan. Dat was echt vreselijk. Dat was heel erg. Even over zijn gezicht geaaid, aai over zijn bol, en that's it. Ze hebben ons geen gelegenheid gegeven echt afscheid te nemen. We wisten niet waar hij heen zou gaan, of we hem nog eens konden zien. Hij was niet echt verbrand. Hij had een rood gezicht. Zijn haar zat er nog op. Oren, alles intact. Hij is waarschijnlijk van binnen helemaal verbrand. Het was effe kijken. Een halve minuut. Toen moesten we weer weg. We hadden van half een tot half acht naar hem gezocht. We hebben daarna niets meer gehoord en Edward niet meer gezien. (Ouders van Edward Jonk)

Een bode neemt om ongeveer vijf uur weer contact op met de ambtenaar Burgerzaken van de gemeente Edam-Volendam en informeert hem over de ramp. De ambtenaar krijgt het verzoek om naar het stadskantoor te komen en een lijst met veertig namen – vaak bijnamen – te verifiëren.

Om zes uur 's morgens vindt de tweede persconferentie plaats. Ook hier kan men nog geen zekerheid verschaffen over het aantal gewonden, hun namen en waar ze opgenomen zijn. Inmiddels is de politie begonnen met het bellen naar de ziekenhuizen en brandwondencentra om zo veel mogelijk gegevens te krijgen.

...niet in het ...
...niet in het ...

DE JONGENS VAN
T-4/B
WENSEN JULIE VEEL
STERKTE EN BETERD
RUSTEN. WILS SAEN
EN DEES

College Volendam trekt boetekleed aan maar blijft



...niet in het ...



Medeleven Kerkhof

...niet in het ...

...niet in het ...

Kruisprent en wijk bij
alle grote Volendam

DE JONGENS
WENSEN JULIE
WENSEN JULIE
BETTERD

DE JONGENS
WENSEN JULIE
WENSEN JULIE
BETTERD



Opzet viert opvang
slachtoffers cafébrand

Volendam
verdeeld over
herdenking

Iedereen moet leren leven met de dood

Het balletje rolt



Nog steeds zijn niet de namen van alle slachtoffers bekend en zeker niet in welk ziekenhuis of brandwondencentrum ze verblijven.

In het stads kantoor zijn problemen met het opstarten van het computersysteem van de bevolkingsadministratie, omdat het weekend is. Na ruim een uur heeft men het systeem operationeel en kan men de lijsten uitdraaien. Het is niet concreet te achterhalen, maar vermoedelijk is toen 80 tot 90% van de gegevens boven water gekomen. Het is dan acht uur in de morgen. Het begint al weer een beetje licht te worden.



*'Ik wil Simon elke dag wel vertellen hoeveel mazzel hij heeft gehad.
Maar hij vindt het wel genoeg.'*

De dagen en weken erna

Wie heeft er die nacht wel geslapen in Volendam? Opvang en zorg voor de nabestaanden en familieleden lijkt noodzakelijk. De GGD Zaanstreek-Waterland neemt het initiatief en belegt op nieuwjaarsdag om acht uur 's morgens een vergadering onder voorzitterschap van de directeur over dit onderwerp. Men besluit dat de opvang in de trouwzaal van het stadskantoor zal plaatsvinden onder begeleiding van een hervormde predikant, vrijwilligers van het Buro Slachtofferhulp en het Nederlandse Rode Kruis. Vooral ouders en andere volwassen familieleden maken hier gebruik van. Aan psychosociale ondersteuning hebben ze op dit moment nog niet zoveel behoefte, wel aan informatie. Men wil weten of er bekenden bij de ramp betrokken zijn geweest en waar ze zijn opgenomen. Het is niet gemakkelijk om daar een antwoord op te geven. Er zijn wel lijsten, maar die blijken niet in alle gevallen te kloppen.

17

De getroffen Volendamse jongeren laten zich vrijwel niet zien in het stadskantoor. Zij gaan liever naar het Jongeren Informatiepunt en naar het Pius X-complex. Ook zij hebben geen behoefte aan psychosociale ondersteuning. Ze zijn diep geschokt en willen alleen maar met elkaar praten.

De keuze voor het stadskantoor blijkt achteraf niet zo gelukkig. Er komen niet alleen Volendammers die vragen hebben, maar ook de pers stroomt massaal toe, omdat daar de persconferenties plaatsvinden. De opvang gaat daarom van de trouwzaal naar de bovenverdieping. Ook dat blijkt niet ideaal, want de pers stort zich met steeds minder gêne op de inwoners van Volendam. Vrijwilligers van het Rode Kruis proberen de mensen zo veel mogelijk af te schermen van de pers door ze naar de bovenverdieping te begeleiden. In de loop van de middag wordt duidelijk dat pers en opvang niet te combineren zijn.

Daarom kan men de volgende dag terecht in de Kruispuntkerk. Voor korte tijd overigens, want de kerk blijkt ook een aantal grote nadelen te hebben. Er zijn geen aparte kamers voor individuele gesprekken en er is maar één telefoon. Diezelfde dag verhuist de opvang naar een derde plaats, het Don Bosco College. Omdat het vakantie is, is daar alle ruimte. Diezelfde dag, 3 januari, besluit de gemeentelijke rampenstaf op advies van de GGD Zaanstreek-Waterland dat er – zoals in Enschede ook gebeurd is – een advies- en informatiecentrum moet komen. Vooralsnog gebeurt de opvang in het Don Bosco College. Het Don Bosco College blijkt een lage drempel te hebben. Iedereen kent de school: ouderen, familieleden en jongeren, of je op de school hebt gezeten of niet. Van de 940 leerlingen hebben er 200 de brand van dichtbij meegemaakt. Zo'n 140 leerlingen zijn voor brandwonden behandeld.

In de aula wil men met elkaar praten, veel praten. Aan professionele hulpverleners is geen behoefte. De jongeren vinden het fijn elkaar weer te zien, om met elkaar te praten, te horen wie het overleefd heeft en – tot schrik en verdriet van velen – ook niet. Aan de muur worden foto's opgehangen van de vier mensen die in de eerste nacht aan hun verwondingen bezweken zijn. Het zal niet bij vier foto's blijven...

Op het Don Bosco College loopt iedereen in en uit. Aan de muur hangen foto's van alle dode jongens en meisjes. Het is fijn iedereen weer te zien. Vooral omdat ik er nu achter kom hoe het met iedereen gaat. Ik zie een meisje van wie gezegd werd dat ze in het ziekenhuis lag. Het zou heel slecht met haar gaan. Ze staat hier gewoon voor me. Kerngezond. (Slachtoffer)

Ook de school zelf laat zich niet onbetuigd, leraren komen overhaast van vakantie terug en proberen de nodige ondersteuning te bieden. In die eerste dagen vervult het Don Bosco College een centrale rol.

Er zijn ook vragen, veel vragen. Natuurlijk wil men weten wie gewond is, hoe erg ze eraan toe zijn, in welk ziekenhuis of brandwondencentrum ze liggen. Soms ook hele praktische: vragen over zoekgeraakte kleding, sieraden, brandwonden en de behandeling, angsten, maar ook: 'hoe kan ik een slaappleats regelen bij mijn kind in het buitenland?' Mensen willen weten hoe het zit met herdenkingsdiensten, de begrafenissen, de condoleanceregisters.

Op 8 januari is de vakantie afgelopen en beginnen op het Don Bosco College weer de lessen. Er wordt die dag weinig lesgegeven. Ook die maandag vinden er vooral gesprekken plaats. Er hangen inmiddels al meer foto's op de muur in de aula. Op nieuwjaarsdag zijn er in de verschillende ziekenhuizen en brandwondencentra vijf slachtoffers aan hun verwondingen bezweken.

De muur van de aula raakt voller en voller. Niet alleen met foto's van de slachtoffers, maar ook met brieven en herinneringen.

Vanaf 8 januari wordt de toeloop in het Don Bosco College sterk minder. De hulpverleners vertrekken uit de school. De opvang voor de eigen leerlingen in het Don Bosco College gaat echter gewoon door.

Vanaf 1 maart is er ruimte beschikbaar in de nieuw gebouwde brandwondenpolikliniek.

Er ontstaan veel initiatieven voor ondersteuning van de getroffen en, ze buitelen zo ongeveer over elkaar heen. In de eerste week van januari heeft de oprichting plaatsgevonden van de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam. Daarnaast zijn vrijwilligers actief van het Buro Slachtofferhulp, het Rode Kruis, het Leger des Heils, de Brijderstichting, het straathoekwerk en het club- en buurthuiswerk. Er komen verwerkingsbijeenkomsten, er ontstaat een 'eigen' helpdesk, een 'supportersproject'. Iedereen wil wat doen. Daarnaast zijn er nog professionele instellingen actief, zoals het buro Jeugdzorg, het RIAGG, het Algemeen Maatschappelijk Werk en de GGD. Hulpverleners komen in de eerste week tot de conclusie dat het niet meevalt om Volendammers ondersteuning te bieden. Volendammers staan niet te springen om hulp van buitenaf, ze doen liever alles zelf.

De wethouder van onder meer Welzijn, die zich al vanaf de eerste dag actief bemoeit heeft met de opvang en nazorg, realiseert zich dat al die lokale initiatieven niet meer te coördineren





zijn op dat moment. Dat komt later wel. Wel probeert men in de eerste twee weken een zo volledig mogelijke inventarisatie te maken van wat er allemaal speelt. Dat lukt niet echt.

Voor de wethouder is het aanleiding om vertegenwoordigers van de lokale bevolking in de organisatiestructuur van het advies- en informatiecentrum op te nemen. Daar blijft het niet bij. Twee grote projecten die de Volendamse gemeenschap heeft opgezet, zoals de SSNV² en het supportersproject, gaan geleidelijk meer samenwerken in het AIC³. Uiteindelijk gaat een aantal initiatieven samen in 't Anker.

'Ik heb tegen de officier ook gezegd dat er in het Gat van Nederland evengoed weer achthonderd man zitten, terwijl er maar vierhonderd in kunnen.'

2 Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam

3 Advies- en informatiecentrum

Een kenschets van Volendam en haar bevolking

Om de situatie inzichtelijk te maken waarin de ramp in Volendam plaats vond geeft de Commissie hier een korte kenschets van het dorp in sociaal-cultureel, economisch en bestuurlijk-politiek opzicht. De Commissie heeft hiernaar extern onderzoek laten verrichten. Een aantal hoofdlijnen hiervan worden hieronder kort gegeven.

Volendam is al sinds eeuwen één van de kernen van de gemeente Edam-Volendam, een gemeente die zich kenmerkte door tegenstellingen. De naar de buitenwereld gerichte stad Edam stond tegenover de gesloten gemeenschap van het vissersdorp Volendam, het protestantse Edam tegenover het katholieke Volendam, het rijke Edam tegenover het arme Volendam, de geklede "jassen" uit Edam tegenover de schamele vissersplunje van Volendam.

21

Het werk en het sociale (verenigings)leven spelen voor de Volendammers van jongs af aan een belangrijke rol. De hechtheid van de sociale bindingen, de familiebanden en vriendengroepen zijn tevens van groot belang, ook bij bestuurlijke en politieke zaken. Opvallend bij dit alles is – volgens de onderzoekers – een ogenschijnlijk gebrek aan aandacht voor de eigen kinderen, die men zonder zich daarover druk te maken de straat op ziet gaan om daar met hun vrienden-kring rond te hangen. Op zichzelf is dat vreemd, gezien de gehechtheid aan eigen familie. Kennelijk zijn de familiebanden vooral de basis voor ontwikkeling en handhaving van maatschappelijke netwerken. De hechtheid van de familieband – zo stellen de onderzoekers – vertaalt zich niet in een buitengewone zorgzaamheid. Daarvoor heeft men, naast de eigen drukke banen en het intense sociale leven, gewoon geen tijd. Bovendien: de samenleving zelf is zorgzaam genoeg, zo meent men.

Vriendenkringen ontstaan tijdens de kinderjaren, maar blijven lang voortbestaan. Soms zijn zij minstens zo belangrijk als het gezin, zo bleek ook recent bij de ramp en bij wat daarna gebeurde. Dat de kroeg, als vervangende huiskamer, bij dit alles een belangrijke rol speelt, is niet exclusief voor de Volendamse situatie.

Opmerkelijk is dat Volendammers de neiging vertonen problemen als iets van buitenaf te zien. Blijkbaar achten zij het onmogelijk dat in een sterk zelfregulerende gemeenschap als de hunne grote problemen kunnen ontstaan. Die grote problemen ontstijgen met andere woorden de verantwoordelijkheid van de gemeenschap en men laat de oplossing van die problemen dan ook over aan instanties van buitenaf. Zo kan het dus ook gebeuren dat sommigen de verantwoorde-lijkheid voor de ramp in de nieuwjaarsnacht elders leggen. De regels en wetten voor het bouwen van een horecagelegenheid en het handhaven van de

brandveiligheidsregels zijn immers van buitenaf opgelegd en dienen dus ook door toezicht van buitenaf te worden gehandhaafd. Zo menen sommigen dat niet aan de eigenaar van het café maar aan het falende toezicht de ramp grotendeels te wijten is.

fig. 5: plattegrond Edam-Volendam



Een gemeentelijk apparaat is in de beleving van de Volendammers noodzakelijk, voorzover je daar iets aan hebt en vooral niet meer dan dat. Abstracte en niet zichtbare zaken als preventie, vergunningverlening en handhaving komen dan haast vanzelf in de knel. Een overheid die haar eigen verantwoordelijkheid wenst te nemen op het terrein van beleid, regelgeving, controle en handhaving, wordt in Volendam al snel als een bemoeizuchtige en lastige overheid ervaren.

Bestuurders en politici van buitenaf waren en zijn niet populair in Volendam, waar de gemeenschap het liefst zelf zijn boontjes dopt. Door middel van een netwerk van familie en vrienden timmert men aan de weg, ook op bestuurlijk en politiek niveau. Het ligt dan ook voor de hand dat in een gemeente waar het zelfregulerend vermogen altijd een grote rol heeft gespeeld, politiek, bestuur en economie nauw met elkaar verstrengeld zijn. Wetten en regels, veelal afkomstig van buitenaf, zijn voor de Volendammer dan ook vooral interessant als ze de leden van de gemeenschap wat opleveren. Voor het overige worden ze vooral als bemoeizuchtig en veeleisend beschouwd.

Volendam vertoont een mate van vervlechting tussen bestuur en gemeenschap die in het verleden in kleinere gemeenten niet ongebruikelijk was. Bijzonder in Volendam is dat de vervlechting er tot op de dag van vandaag nog sterk overeind is gebleven en ook uitdrukkelijk wordt gekoesterd. Kenmerkend voor die vervlechting is onder meer de aard waarop het politieke debat in Edam-Volendam wordt gevoerd en die wordt gekenmerkt door nogal ruwe omgangsvormen. Hoe men het op luide toon gevoerde politieke debat uiteindelijk moet opvatten, is niet altijd helder. Sommigen voelen zich er door bedreigd, anderen zien het als deel van het spel, terwijl weer anderen het vooral als een gebrek aan zakelijkheid en moderne beoefening van de politiek ervaren.

De wijze van politiek bedrijven – populistisch, conservatief, isolationistisch, polariserend – heeft grote gevolgen gehad. De mentaliteit van de Volendammers, over het algemeen pragmatische en materialistisch ingestelde ondernemende mensen, die de gemeente vooral als een lastpak zien, heeft er toe geleid dat het gemeentelijk apparaat verwaarloosd en onderbezet is. Die mentaliteit vertaalt zich in een extreme mate van zuinigheid met betrekking tot het gemeentelijk apparaat.

Tot zover de strekking van het externe rapport dat voor de Commissie is vervaardigd. De auteur, prof. Dr. A.B. Ringeling vermeldt in zijn voorwoord dat de lezer zijn rapport misschien hard zal vinden. Hij maakt daarbij duidelijk dat het vaak zijn Volendamse gesprekspartners zijn die het beeld hebben geschetst. Zo is de situatie in Volendam naar hun beleving. Ringeling stelt vast dat de gesprekspartners in vaak nogal stevige bewoordingen uiting geven aan hun kritiek op de eigen samenleving. Dat laatste beaamt de Commissie. De Commissie heeft in haar contacten met de Volendamse bevolking ervaren dat er ook kritiek is op de houding van ‘zo doen wij dat in Volendam’. Het beeld ligt dus genuanceerder. Het is zeker niet voor iedere bewoner het beeld van Volendam dat zij voor de toekomst voor ogen hebben. Het is de Commissie in de gesprekken opgevallen dat er opvallend vaak ook in zij- en wij-termen wordt gesproken. Pleidooien tegen ‘kindercafés’, overmatig drankgebruik en drugs geven soms de indruk meer te verdelen dan te verenigen. Opvallend is wel dat iedereen wijst op de aanwezigheid van drugs, ‘waarvan iedereen zou weten wie het zijn, maar er gebeurt helemaal niets’. Duidelijk is voor de Commissie dat de geschetste bestuurscultuur mede de speelruimte van het openbaar bestuur bepaalt. Evenzeer kan er geen misverstand over bestaan dat het geen excuus kan vormen voor taakverwaarlozing.

Wat ging er goed, wat ging er mis?

Het is primair de opdracht van de Commissie om het functioneren van de professionele hulpdiensten (brandweer, politie, geneeskundige zorg) en het bestuur (de gemeente) te onderzoeken. Toch wil de Commissie ook – zij het in het kort – de rol van de omstanders aanstippen.

De Commissie stelt voorop dat de bijdrage van omstanders en andere vrijwilligers in de nieuwjaarsnacht indrukwekkend is geweest. Vrijwel direct na de brand krijgen de slachtoffers van tal van kanten hulp. Soms zelf zwaar gewond wagen barbezoekers, barmedewerkers, toevallige passanten en omwonenden zich aan reddingspogingen. Samen met bezoekers van naburige cafés en even later toegesnelde familieleden en vrienden proberen zij hulp te verlenen waar dat kan. Zonder dat men ooit van het begrip heeft gehoord richt men in de cafés gewondennesten (een verzamelplaats van gewonden) in. Argeloze mensen zien zich geconfronteerd met een lijden dat ook door zijn zichtbare vorm tot grote ontzetting leidt. Mensen met brandwonden worden onder de douche gestopt, in bad gezet of desnoods met behulp van de keukenkraan gekoeld. Dekens, doeken en gordijnen worden als natte lappen gebruikt. En te midden van al die hectiek vinden mensen tijd om troost te bieden aan anderen die het teveel is geworden. Het gaat om hulpverlening die uit nood wordt geboren, maar ook uit het hart komt.

De rol van de professionele hulpverleningsdiensten en het bestuur benadert de Commissie vanuit een aantal invalshoeken.

Alarmering en het inzetten van mensen en materieel

Zowel de meldkamer van de politie, de alarmcentrale van de brandweer als de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA) hebben naar de mening van de Commissie professioneel gehandeld. Afgaande op de eerste berichten (“een cafébrand waarbij mensen uit het raam springen”) hebben ze voldoende mensen en materieel naar het rampterrein gestuurd. Ook hebben ze direct leidinggevenden van politie en brandweer gealarmeerd. De CPA start relatief snel met het inzetten van meer mensen en materieel, maar heeft daar intern dan weer veel tijd voor nodig. Toen bleek dat er sprake was van meer dan vijftig zwaargewonde verbrande slachtoffers bleven de meldkamers van brandweer en politie steken in het sturen van individuele eenheden zonder het eigen ME-peloton en de eigen brandweercompagnie (met de daarbij behorende leidinggevenden) te alarmeren. Zowel de meldkamer van de politie als de alarmcentrale van de brandweer brachten de inzet van mensen en materiaal niet in overeenstemming met de omvang

van de ramp. Op het rampterrein waren daardoor onvoldoende leidinggevend en aanwezig. Een gebrek aan coördinatie ter plekke was het gevolg. Wel bleven de drie centrales desondanks hun gewone taken goed uitvoeren. Ook al omdat er geen duidelijke plannen en procedures lagen voor een dergelijke rampsituatie, laat staan dat men er mee geoefend had, treft de individuele functionarissen in de ogen van de Commissie geen verwijt.

Wel vindt de Commissie dat bij een grootschalig incident als dit de operationele leiding binnen één uur op voldoende sterkte had moeten zijn.

Over de gemeente constateert de Commissie dat deze in de fatale nieuwjaarsnacht geen organisatie voor de rampenbestrijding, zoals een rampenstaf of beleidsteam, in het leven heeft geroepen. Slechts enkele individuele ambtenaren en wethouders hebben daardoor bij de bestrijding van de gevolgen van het incident een rol kunnen spelen.

Inzet brandweer en politie

De Commissie heeft grote waardering voor de inzet van de brandweer en politie. Brandweerlieden zagen zich geconfronteerd met een situatie waarin een hulpverlening geboden was, waarvoor men niet was opgeleid. De aanwezige brandweermensen hebben eerste hulp verleend, zijn gestart met de ontruiming van de dijk, hebben pogingen ondernomen om slachtoffers te registreren en hebben familieleden van slachtoffers zoveel mogelijk ondersteund.

Door het gebrek aan coördinatie zijn politiemensen individueel hulp gaan verlenen en kwam hun taak, het ondersteunen van de andere hulpdiensten, in het gedrang. De verantwoordelijkheid daarvoor legt de Commissie bij de leidinggevend en.

Operationele leiding en coördinatie

De operationele leiding bij deze ramp is ruim anderhalf uur niet ingevuld omdat de regionaal commandant buiten de regio verbleef en er geen regeling was. Ook hadden de leidinggevend en van de verschillende diensten onvoldoende zicht op de situatie ter plaatse en de behoefte aan hulpverlening. De leidinggevend en waren onvoldoende voorbereid op hun rol bij rampenbestrijding, de alarmeringsprocedure was ook niet op afgestemd op het tijdig informeren van leidinggevend en. In die zin is het verklaarbaar dat de coördinatie bij de politie onvoldoende was en er zeker geen sprake was van voldoende afstemming tussen de andere hulpverleningsdiensten.

De Commissie constateert dat tot op het moment van het vervoeren van de laatste gewonde naar een ziekenhuis er op geen enkel moment een effectieve poging is gedaan om acties van de eigen discipline op die van de anderen disciplines af te stemmen om de hulpvraag bepalend te laten zijn voor de hulpverlening.

Bestuurlijke coördinatie

De Commissie constateert dat op het rampterrein de aanwezigen op strategisch niveau (de burgemeester, de korpschef politie en de regionaal commandant brandweer) niet als rampenstaf of beleidsteam hebben gefunctioneerd. De strategische leiding ontbrak.

Ook heeft men niet het besluit genomen het gemeentelijk rampenplan op te starten of een beleidsteam te vormen. De reden daarvan was dat de leidinggevend en zich in de hectiek van het moment concentreerden op de afvoer van gewonden van het rampterrein. Ook de onbekendheid met het rampenplan en de rampenbestrijding, alsmede de gebrekkige voorbereiding daarop, hebben in de ogen van de Commissie een rol gespeeld.



Verbindingen

De Commissie onderschrijft de conclusie van de inspecties dat ook bij de cafébrand de kwetsbaarheid van verbindingen gebleken is, maar zij heeft niet de indruk dat dit een cruciale rol heeft gespeeld in de hulpverlening.

Acute bevolkingszorg

De Commissie constateert dat de gemeente bij de bevolkingszorg, op de inzet van enkele individuele ambtenaren na, in de eerste nacht geen enkele rol heeft gespeeld. De Commissie concludeert dat het gemeentelijk rampenplan in werking had moeten treden. Dan had er coördinatie kunnen plaatsvinden van zaken als opvang en verzorging, het registreren van slachtoffers en uitvaartverzorging.

De betrokkenen waren dermate gericht op de afvoer van gewonden dat men pas activiteiten ging ontwikkelen toen de nood aan de man kwam. Toen het in en rondom het gewondennest in het Pius X-complex te druk werd met ouders die op zoek waren naar hun kinderen, besloot men pas een opvanglocatie voor deze groep te openen. Toen de roep om informatie groot werd, probeerde men eerst op dat moment in deze locatie de registratiegegevens verzameld te krijgen. De eerste opvang in de AMVO kreeg volledig vorm door personeelsleden van dit partycentrum/restaurant en door vrijwilligers van het Buro Slachtofferhulp. Alleen al op uitvoerend niveau zou de medewerking van de gemeente gewenst zijn geweest, niet in het minst omdat het haar verantwoordelijkheid is.

Het gebrek aan coördinatie bleek volgens de Commissie bijvoorbeeld uit het feit, dat de AMVO door ouders en familieleden ontruimd moest worden omdat er hulpverleners zouden worden opgevangen. De Commissie is van mening dat juist deze laatst overgebleven familieleden in 'hun' opvanglocatie hadden moeten kunnen blijven. Het overbrengen van de in grote onzekerheid verkerende familieleden naar het politiebureau, waar hele andere zaken aan de orde waren, vindt de Commissie hoogst ongelukkig.

Bij het onderdeel 'uitvaartverzorging' koos de brandweer – omdat men niet op de hoogte was van de procedures – niet een onderneming uit Volendam, maar een uitvaartondernemer van elders. Voor de nabestaanden vormde dit een extra belasting.

De start van de registratie van slachtoffers is naar de mening van de Commissie een primaire taak van de politie. Het vervolg is een gemeentelijke taak. Omdat beiden niet op deze taak voorbereid waren, kwam de registratie slecht op gang.

In de loop van de nacht hebben voornamelijk individuele hulpverleners (politie, brandweer en ambulancepersoneel) en vrijwilligers (Rode Kruismedewerkers) de registratie opgepakt. Tot een systematische informatievoorziening over de slachtoffers is het die nacht – ondanks pogingen daartoe van de ambtenaar openbare orde en veiligheid en de politie – niet gekomen. In enkele gevallen leidde dit tot schrijnende misverstanden. Juist in een dergelijke situatie kan een snelle en nauwkeurige registratie naar de mening van de Commissie veel onnodige en lange onzekerheid voorkomen.

'Als je een zoon hebt die niet rookt, die niet stuft, en zoiets overkomt je doordat iemand nalatig is en door gemakzucht, dan ben je gerust wel boos.'

Oorzaken en conclusies

Vergunningen

In het algemeen geldt dat de meeste gemeenten in Nederland grote achterstanden hebben bij het verlenen van vergunningen uit het oogpunt van de brandveiligheid en de controle daarop. Het gaat hier dan om de zogeheten gebruiksvergunningen. In april heeft de Commissie hierover een tussenrapport uitgebracht. Uit dat rapport bleek ook dat de gemeenten niet gauw (harde) maatregelen nemen als ze geconstateerd hebben dat zaken niet in orde zijn. Men geeft de voorkeur aan het voeren van overleg en in driekwart van de gevallen is dat voldoende om de brandveiligheid op het vereiste niveau te brengen. Ook heeft de Commissie in haar tussenrapport geconstateerd dat de situatie in Volendam niet echt afwijkt van die in de meeste gemeenten in Nederland. Dat neemt niet weg dat het bewust niet verlenen van gebruiksvergunningen uitzonderlijk genoemd mag worden.

Brandveiligheidsbeleid gemeente Edam-Volendam algemeen

Het gemeentebestuur van Edam-Volendam heeft in de periode 1992-1999 haar taken op het gebied van de bouwregeling wel formeel vastgelegd, maar niet voorzien van adequate uitvoeringsmaatregelen. Er bestond geen uitvoeringsplan, er was geen ambtelijke capaciteit en geen geld beschikbaar om publieksgebouwen te controleren op de brandveiligheid en vergunningen af te geven.

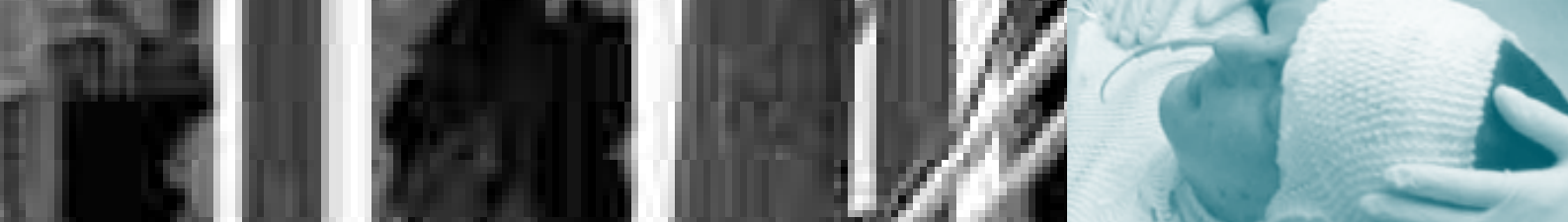
Pas eind 1999 kwam er een medewerker in dienst bij de gemeente voor de brandpreventie.

Er kan naar de mening van de Commissie geen misverstand over bestaan dat het tot de taken van de gemeente behoort de brandveiligheid van openbare gebouwen te controleren en zo nodig af te dwingen.

De Commissie heeft vastgesteld dat zowel de regionale brandweer als het ambtelijk apparaat het gemeentebestuur gedurende zeven jaar meermalen heeft geadviseerd over de uitvoering van de regelgeving omtrent brandveiligheid.

Binnen het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Edam-Volendam was het niet duidelijk wie over de gebruiksvergunningen ging.

De Commissie stelt dan ook vast dat het college van Burgemeester en Wethouders haar taken op het gebied van het brandveilig gebruik van openbare gebouwen nauwelijks heeft ingevuld.



Daaruit vloeit voort dat de gemeente Edam-Volendam in haar verantwoordelijkheid ernstig tekortgeschoten is.

De plaats van de brandpreventiemedewerker in de gemeentelijke organisatie was niet ideaal, de aansturing gebrekkig. Desondanks is de ambtenaar erin geslaagd in korte tijd een plan van aanpak voor de gebruiksvergunningen te maken en in 2000 met de uitvoering daarvan te beginnen.

Brandveiligheidsbeleid panden Haven 154-156

De eigenaar van de panden Haven 154-156 exploiteert deze zonder dat de bouwkundige staat in overeenstemming is met de afgegeven bouwvergunning. Hij heeft verbouwd en daarmee bewust een situatie gecreëerd en laten voortbestaan met vluchtwegen die onvoldoende waren.

De eigenaar beschikte niet over de voorgeschreven gebruiksvergunning. Hij had deze al vanaf 1993 kunnen aanvragen, maar deed dat pas toen hij door een controlebezoek in april 2000 hierop werd geattendeerd.

Van een professionele horecaondernemer mag men verwachten dat hij zich op de hoogte stelt van de voor hem geldende brandveiligheidsvoorschriften. De eigenaar had dan kunnen weten dat hij in overtreding was en dat hij brandgevaarlijke kerstversiering had laten ophangen. De gemeente heeft hem hier nog schriftelijk op geattendeerd. Daarmee heeft hij niets gedaan.

Het had voor de hand gelegen dat de eigenaar van de panden Haven 154-156 onmiddellijk maatregelen had getroffen om zijn accommodatie brandveiliger te maken. Hij wist, of moest weten dat hij te veel bezoekers binnenliet. Pas na lang aandringen door de gemeente diende hij een bouwaanvraag in maar beperkte in de tussentijd niet het aantal bezoekers in zijn panden.

Het college van Burgemeester en Wethouders is – ook bij de panden Haven 154-156 – de verplichtingen tot het uitgeven van de gebruiksvergunningen, zoals dat sinds 1993 moest, niet nagekomen. In het algemeen worden vergunningen pas afgegeven als de brandveiligheid gewaarborgd is en de gemeente daarop blijft toezien. Anders hebben gebruiksvergunningen geen zin.

Pas in april 2000 maakt het college van Burgemeester en Wethouders een begin met het verlenen van gebruiksvergunningen. In dit kader brengt de ambtenaar brandpreventie in april 2000 een controlebezoek aan de panden Haven 154-156. Hij constateert dat de eigenaar een aantal gebruiksvoorschriften overtreedt en de vluchtwegen in samenhang met het bezoekersaantal tekortschieten: de bouwkundige situatie is niet in overeenstemming met die van de oorspronkelijke bouwvergunningen.

De Commissie is van mening dat het voor de hand had gelegen dat het college van Burgemeester en Wethouders zelf actief was opgetreden tegen de geconstateerde overtredingen van de brandveiligheidsvoorschriften door, gelet op de voorgeschiedenis en de omstandigheden, het aantal toe te laten personen te beperken en de eigenaar te dwingen de bouwkundige situatie aan te passen.

Het voorbereid zijn op een ramp (preparatie)

In dit onderdeel gaat de Commissie in op de vraag in hoeverre de gemeente Edam-Volendam voorbereid was op een ramp van een omvang als deze. Het gaat dan om vragen of men plannen en procedures had voorbereid, de hulpverleningsdiensten waren opgeleid en daarmee hadden geoefend.

De Commissie constateert dat de gemeente Edam-Volendam onvoldoende was voorbereid op een ramp, zoals die in de nieuwjaarsnacht van 2001 plaatsvond, terwijl dat wel haar wettelijke verantwoordelijkheid was.

Het rampenplan, zoals dat op 1 januari 2001 van kracht was, was verouderd en niet uitgewerkt in deelplannen en draaiboeken. Wie welke taak had en wie waar verantwoordelijk voor was, stond niet duidelijk omschreven. De Commissie concludeert dan ook dat het rampenplan niet voldeed aan de wettelijke eisen. Verder is zij tot de conclusie gekomen dat de ambtenaren, die bij rampen een taak hebben, daarin niet zijn opgeleid, instructies hebben gekregen of er mee geoefend hebben.

De uiterst marginale uitwerking van het gemeentelijke rampenplan weerspiegelt naar de mening van de Commissie de zeer beperkte ambitie die de gemeente Edam-Volendam had bij de voorbereiding op de bevolkingszorg in het kader van de rampenbestrijding. Rampenbestrijding leefde nauwelijks binnen de gemeentelijke organisatie van Edam-Volendam.

Gemeenten met een vergelijkbare omvang als Edam-Volendam hebben, naar de mening van de Commissie voorspelbaar, niet de beschikking over de vereiste kennis en expertise om de voorbereiding op de rampenbestrijding voldoende vorm te geven. Daarmee is het even voorspelbaar dat in een daadwerkelijke rampsituatie de hulpvraag groter zal zijn dan het aanbod.

30



De Commissie constateert dan ook dat de voorbereiding op de bevolkingszorg tijdens rampsituaties daarom ten minste van kleinere gemeenten een consequente regionale aanpak vergt. Voor specifieke aspecten, zoals het voorbereiden van een informatienummer of de ondersteuning bij de verificatie van vermistenlijsten is voorbereide landelijke ondersteuning wenselijk.

In het bijzonder onderschrijft de Commissie de vraagtekens die de inspecties plaatsen bij de wijze waarop de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van adequate brandweerzorg is vormgegeven. De huidige structuur waarbij twee autonome brandweerverenigingen de gemeentelijke brandweerzorg invullen beschouwt de Commissie als onvoldoende voor het waarmaken van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het feit dat de brandweerkorpsen van

Edam-Volendam niet in staat zijn om een gekwalificeerde operationele leiding voor de eigen inzet te garanderen, onderstreept naar mening van de Commissie deze conclusie.

De Commissie is verder van mening dat het bestuur van de Regionale Brandweer Waterland haar wettelijke taak ten aanzien van de coördinatie niet heeft kunnen waarmaken. Het niet kunnen voorzien in een eigen regeling voor het leveren van de operationele leiding is daarvoor al kenmerkend. De voorbereiding op de rampenbestrijding is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het ligt voor de hand dat de uitvoering van die verantwoordelijkheid voor een groot deel, waar dat praktisch mogelijk is, komt te liggen bij de regionale brandweer als intergemeentelijke regeling, waarvan het bestuur door de deelnemende gemeenten wordt gevormd. Gemeenten in een regio en 'hun' regionale brandweer zijn zo met elkaar verbonden dat men niet spreken kan van verschillende ambities op het gebied van de rampenbestrijding.

De Commissie concludeert dat het regionale politiekorps Zaanstreek-Waterland niet voldoende was voorbereid op rampenbestrijding. Er bestonden op het moment van de ramp geen goede plannen en procedures, voor de coördinatie tijdens de rampenbestrijding waren cruciale functionarissen niet opgeleid en geoefend.

Incidentbestrijding

De Commissie constateert dat de bijdrage van omstanders en andere vrijwilligers gedurende de hele nacht en met name in de eerste periode, toen er nog weinig medisch geschoold personeel aanwezig was, van groot belang is geweest voor de hulpverlening van de slachtoffers en de opvang van verwanten.

De opschaling (het inzetten van meer mensen en materieel) verliep bij politie en brandweer niet in een mate die wenselijk zou zijn.

De burgemeester van Edam-Volendam was tijdens de ramp aanwezig in de mobiele commandoruimte op het rampterrein. Toch heeft hij bij het uitblijven van een daadwerkelijke multidisciplinaire coördinatie niet ingegrepen.

Geneeskundige zorg

De Commissie constateert dat de bijzondere organisatievorm en expertise van de EHBO-vereniging van groot belang is geweest, evenals de bijzondere EHBO-scholing van de brandweer.

De Commissie constateert dat het enkele minuten duurt voor de CPA zicht heeft op de omvang van de ramp, maar dat men binnen vijftien minuten na de eerste melding wel besluit tot het inzetten van meer mensen en materieel.

De Commissie constateert dat het mogelijk blijkt binnen een uur 40 ambulances ter plaatse te krijgen. In de ogen van de Commissie is dat een behoorlijk aantal.

De Commissie constateert dat de taak van de verpleegkundige van de eerste ambulance één van de moeilijkste taken is in de geneeskundige hulpverlening. Die functie vraagt een grote rolvastheid en daarmee een grote mate van geoefendheid.

De Commissie constateert dat ziekenhuizen in de omgeving al binnen enkele minuten een eerste waarschuwing hebben ontvangen, via een directe lijnverbinding met de CPA. Ook het brandwondencentrum in Beverwijk was al vroeg gewaarschuwd.

De Commissie constateert dat de brandwondencentra niet opgenomen zijn in de keten van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en ongevallen. Dat is gezien de in Volendam gebleken noodzaak wel wenselijk.

De Commissie constateert dat het herplaatsen van patiënten over grote afstanden niet altijd gediend is met helikoptervervoer, zeker zolang er geen goede aansluiting bestaat van de ziekentransportsystemen.

Bevolkingszorg

De Commissie concludeert dat het rampenplan (of ten minste delen ervan) hadden moeten worden opgestart. De coördinatie van opvang en verzorging, registratie en uitvaartverzorging had dan beter kunnen plaatsvinden.

Ten aanzien van het advies- en informatiecentrum (AIC) is de Commissie van mening dat de gemeente – als eindverantwoordelijke voor de bevolkingszorg – zicht moet houden op het AIC. Het is voor haar een nog nader te onderzoeken vraag of de manier waarop de gemeente daaraan invulling heeft gegeven, dat kan garanderen.

32

Algemeen

De cafébrand in de nieuwjaarsnacht 2001 had onder de gegeven omstandigheden ook elders kunnen plaatsvinden.

Wel zeer bijzonder voor de situatie van Volendam is het gegeven dat de gemeente het verlenen van gebruiksvergunningen niet wenste toe te passen.

De Burgemeester heeft niet de conclusie getrokken dat er sprake was van een ramp, noch dat deelplannen van het rampenplan of het rampenbestrijdingsplan in werking moesten worden gezet.

De betrokken burgers die in de nieuwjaarsnacht 2001 in het café verbleven zijn zich naar het oordeel van de Commissie onvoldoende bewust geweest van het verhoogde gevaar dat zij liepen door zo massaal bijeen te zijn in een ruimte die brandonveilig was.

Bij het toezicht op de gemeente is, waar het betreft mogelijke verwaarlozing van taken, in lijn met de algemene teneur uiterste terughoudendheid betracht. Voor de Commissie is het de vraag of de argumentatie van terughoudendheid in alle gevallen opgaat.

Actieprogramma

In haar actieprogramma komt de Commissie tot de volgende achttien actiepunten:

Gemeenten

1. Maak een inhaalslag in de verlening van gebruiksvergunningen.
2. Organiseer heldere verantwoordelijkheden.
3. Organiseer de beleidsmatige inbedding van brandpreventie-activiteiten.
4. Organiseer een informatiepositie.
5. Bepaal een strategie en werkwijze bij het verlenen van gebruiksvergunningen.
6. Bepaal een strategie en werkwijze bij controle.
7. Bepaal een strategie en werkwijze bij handhaving.
8. Geef goede voorlichting aan vergunningsplichtigen.
9. Organiseer een budget voor brandpreventiebeleid.
10. Organiseer juridische expertise (schaalvoordelen).
11. Organiseer brandpreventie-expertise (schaalvoordelen).

Rijksoverheid

12. Onderzoek ander instrumentarium.
13. Voer ondersteunend beleid.
14. Geef invulling aan tweedelijns toezicht.
15. Harmoniseer wetgeving op het gebied van procedures en inhoud.

Exploitanten en bezoekers

16. Zorg voor een geoefende organisatie bedrijfshulpverlening.
17. Maak heldere voorlichting voor exploitanten over brandveiligheidsmaatregelen.
18. Onderzoek de rol van de burger als verantwoordelijk bezoeker.

Tot slot

Het beeld dat opdoemt is niet best. Een eigenaar die er geen blijk van geeft zijn verantwoordelijkheid voor zijn gasten goed te verstaan. Hij trekt zich daarbij jarenlang weinig aan van de overheid. Een gemeente die haar opgelegde taak bij het verlenen van gebruiksvergunningen, controle en handhaving daarvan niet uitvoert.

Dit is niet voor het eerst. Leren we het dan nooit? Vertrouwen is geschonden en – eerlijk is eerlijk – ook dat is niet voor het eerst.

De wijze waarop taken zijn uitgevoerd en verantwoordelijkheden zijn ingevuld heeft de Commissie zo zorgvuldig mogelijk aangegeven. Daarbij heeft zij het niet gelaten, zij is ook met een actieprogramma gekomen: voor direct maar ook voor morgen. Doen!

‘De ambtenaren (allemaal, hoor!) trekken hun handen van alles af. En de gemeente is natuurlijk ook nalatig. Het gaat ons erom dat die meneer Veerman een signaal geeft. Maar nee, handen af, advocaten erbij en jullie regelen het maar.’

Feiten over de Commissie

De Commissie bestaat uit J.G.M. Alders (voorzitter), ing. M.M. Belonje, mw. A. van den Berg, prof. dr. H.J. ten Duis en ir. A. Hoelen.

Aan de Commissie is drs. ing. G. van Staalduinen MPM als secretaris toegevoegd ter ondersteuning van de werkzaamheden. Hij maakt geen deel uit van de Commissie.



V.l.n.r. drs. ing. G. van Staalduinen MPM, ing. M.M. Belonje, ir. A. Hoelen, J.G.M. Alders (voorzitter), prof. dr. H.J. ten Duis en mw. A. van den Berg.

Colofon

Redactie

Tekstbureau Harry Huizing Groningen

Verhalen Volendam

Jan Daan Hillen

ontwerp en lay-out

Eric van Arendonk

Bas Holtzer

Reinier Meenhorst

fotografie

ANP (Paul Vreeker, Cor Mulder, Bas Beentjes)

Bart Sorgdrager

Voermans van Bree

Illustraties

Tim Leurs

druk

Phoenix & den Oudsten bv, Rotterdam