

Vergaderjaar 2002–2003

**24 814**

## **Vliegcramp Eindhoven**

**Nr. 19**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2003

#### **1. Inleiding**

In antwoord op de brief van 17 december 2002 van de vaste commissie voor Defensie doe ik u, mede namens mijn ambtgenoten van Defensie, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Justitie het kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport van de Raad voor de Transportveiligheid inzake de Herculesramp toekomen. In uw brief vraagt u het kabinet om een reactie op het rapport van de Raad voor de Transportveiligheid en voorts of het kabinet van mening blijft dat nader integraal onderzoek inzake de Herculesramp niet zinvol is. In deze brief wordt op uw vragen nader ingegaan. De opbouw van de kabinetsreactie is als volgt; Hoofdstuk 2 handelt over de Herculesramp zelf. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen na 1996. Tenslotte bevat hoofdstuk 4 een reactie op de beleidsaanbevelingen van de Raad.

#### **2. de Herculesramp**

Het onderzoek van de Raad is voorafgegaan door een groot aantal andere onderzoeken om de toedracht van de ramp en het verloop van de hulpverlening zo goed mogelijk te reconstrueren en om uit deze tragedie lessen te trekken om de rampenbestrijding verder te verbeteren en een herhaling te voorkomen. Het kabinet heeft alle medewerking aan deze onderzoeken verleend, ook aan dat van de Raad. De Tweede Kamer heeft de Raad voor de Transportveiligheid verzocht nader onderzoek te verrichten naar de hulpverlening bij de Herculesramp vanaf het moment van de crash (18.01 uur) tot het moment dat de eerste inzittenden het toestel hebben verlaten (18.41 uur), in het licht van de destijds door de regering getrokken conclusie dat de brandweer eerder had kunnen beginnen met het redden van de inzittenden. Daarbij zijn drie vragen gesteld:

1. Hoe is de brandbestrijding en met name de hulpverlening tussen 18.01 uur en 18.41 uur exact verlopen?

2. Hoe hebben de verantwoordelijken hierbij geopereerd en was dit optreden toereikend?
3. Onderschrijft de Raad de conclusie van de regering dat de brandweer eerder had kunnen beginnen met het redden van de inzittenden?

### *2.1 De reconstructie van de Raad voor de Transportveiligheid*

De Raad heeft de diverse bestaande reconstructies geanalyseerd en is van mening dat deze een juiste weergave geven van de werkelijkheid. Kleine verschillen tussen de reconstructie van de Raad zelf en die uit eerdere rapporten acht de Raad niet betekenisvol voor de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer. Wel is de Raad van mening dat het tijdstip van 18.09 uur niet het omslagpunt van blussen naar redden kon betekenen, omdat de omstandigheden in en rondom het vliegtuig toen zodanig waren dat de heersende branden nog de complete aandacht van de vliegbasisbrandweer vereisten. De Raad stelt in antwoord op vraag 3 van de Kamer dat de inzittenden van de verongelukte Hercules onder de gegeven omstandigheden niet eerder gered hadden kunnen worden. Naar aanleiding van vraag 2 van de Kamer concludeert de Raad dat de brandweerorganisaties hebben gefunctioneerd zoals was te verwachten, gezien de uitrusting en voorbereidingen op vliegtuigongevallen in Eindhoven.

Om deze conclusies in de juiste context te kunnen plaatsen, is het van belang kort in te gaan op de visie van de Raad op vliegtuigbrandbestrijding in het algemeen. De Raad benadert in zijn rapport de bestrijding van vliegtuigongevallen waarbij brand uitbreekt vanuit de formele, (inter)nationale regelgeving die berust op het concept «redden is blussen». Op zijn beurt berust dit concept op deskundigheid die zich jarenlang in theorie en praktijk heeft ontwikkeld. Met «redden is blussen» wordt bedoeld dat bij een vliegtuigongeval waarbij brand uitbreekt de aandacht vooral uitgaat naar het blussen van de brand, om inzittenden zo goed mogelijk in staat te stellen zelf het toestel te verlaten. Volgens de Raad moet de betekenis van «redden» binnen dit kader worden begrepen als «het wegnemen van gevaar door blussing ter creëring van overleefbare condities met het oog op zelfredzaamheid». Deze taak is volgens de Raad belegd bij de luchthavenbrandweer, die immers altijd als eerste ter plekke is. Volgens de Raad is de eigenlijke reddingstaak volledig belegd bij de overheidsbrandweer, die altijd later ter plekke is dan de luchthavenbrandweer. Door de snel verslechterende omstandigheden bij vliegtuigbranden en de opkomsttijd van de overheidsbrandweer komt de Raad tot de conclusie dat op 15 juli 1996 niet meer bereikt had kunnen worden, ook niet als het volledige proces optimaal was verlopen. De Raad merkt op dat gegeven het formele concept van vliegtuigbrandbestrijding, redding per definitie te laat komt. De nationale en internationale regelgeving is niet adequaat, volgens de Raad.

### *2.2 Zienswijze van het kabinet*

Ook het kabinet is van mening dat de reconstructie van de Raad op hoofdlijnen overeenkomt met eerdere rapporten. Op grond van de reconstructie van de toenmalige Inspectie Brandweertzorg en Rampenbestrijding is het kabinet destijds echter tot de opvatting gekomen dat de brandweer een begin had kunnen maken met reddingsactiviteiten toen om 18.09 uur de «90% knock down» was bereikt.

Vanaf dat moment had een deel van de aanwezige brandweercapaciteit kunnen worden ingezet om het vliegtuig in te gaan. Dit is niet gebeurd omdat er lange tijd geen aanwijzing was dat er zich tientallen passagiers in het toestel bevonden. Was die indicatie er wel geweest dan had de

brandweer, zo is steeds verondersteld, om 18.09 uur of kort daarna wél aangevangen met reddingsactiviteiten.

Het is van belang vast te stellen dat de uitwerking van de Raad van het concept «blussen is redden» afwijkt van de praktijksituatie. Er bestaat namelijk naar het oordeel van het kabinet geen twijfel aan dat het uitgangspunt in opleidingen en in de praktijk is dat de luchthavenbrandweer zo snel als onder de gegeven omstandigheden mogelijk is, een aanvang zal maken met reddingswerkzaamheden, óók als de overheidsbrandweer nog niet ter plaatse is. Of de luchthavenbrandweer hiertoe in alle gevallen toereikend is opgeleid en uitgerust, is onderdeel van een voortdurende evaluatie, mede op grond van praktijkervaringen. De stelling van de Raad dat de luchthavenbrandweer eigenlijk geen reddingswerkzaamheden verricht, vindt onvoldoende steun in de praktijk en doet naar het oordeel van het kabinet onvoldoende recht aan de taken en de professionaliteit van de brandweer op luchthavens, civiele en militaire, in ons land.

### **3. Voortgang van de maatregelen na 1996**

Het is, gezien de conceptuele invalshoek van de Raad, niet verwonderlijk dat de Raad tot de slotsom komt dat de situatie van de vliegtuigbrandbestrijding sinds 1996 niet significant is verbeterd, omdat de inspanningen nog steeds onvoldoende zijn gericht op het aspect «redden».

In de brief van het kabinet van 27 maart 2001 (Def-01-62) heeft het kabinet de Tweede Kamer uitvoerig geïnformeerd over de maatregelen die zijn genomen om herhaling van een ramp als die van 15 juli 1996 te voorkomen en de rampenbestrijding en de nazorg te verbeteren. Met name het Besluit Rampbestrijdingsplannen Luchtvaartterreinen van 16 juli 2001 en de daaraan gekoppelde stimuleringsbijdrage voor de verplichte oefeningen op luchtvaartterreinen zijn een belangrijke bijdrage aan de oplossing van door de Raad gesignaleerde problemen, zoals communicatie en uitwisseling van informatie, multidisciplinaire oefeningen, alarmering, bestuurlijk inzicht in het proces vliegtuigongevallenbestrijding en het feitelijke proces van vliegtuigbrandbestrijding. Het kabinet is derhalve van mening dat er beleidsmatig en operationeel in de afgelopen jaren veel is verbeterd.

### **4. De beleidsaanbevelingen**

Met belangstelling heeft het kabinet kennis genomen van de aanbevelingen van de Raad.

#### **Aanbeveling 1**

*«De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt aanbevolen, waar nodig in overleg met de Ministers van Defensie en Verkeer en Waterstaat, te bevorderen dat op de grotere luchthavens in Nederland de brandweercapaciteit voor wat betreft mensen en middelen wordt uitgebreid, zodat:*

- *Vliegtuig(deur)en indien nodig in korte tijd kunnen worden geopend om de zelfredzaamheid van inzittenden in enkele minuten te helpen realiseren en*
- *naast kerosinebranden ook andere branden kunnen worden geblust».*

Gelet op de uitermate lage waarschijnlijkheid van vliegtuigongevallen en de zeer lage historische frequentie van minder dan één ongeval per miljoen vliegbewegingen hebben de West-Europese landen en de Navo bewust gekozen voor de instelling van een beperkte brandweercapaciteit

op luchthavens, die in voorkomend geval wordt aangevuld met capaciteit van de overheidsbrandweer. Bronnen zoals de Veiligheidsstatistieken Luchtvaart (Civil Aviation Safety Data) en de statistieken van National Transport Safety Board (NTSB) en Air accidents Investigation Branch (AAIB) bevestigen het lage risicoprofiel van het vervoer door de lucht.

Uitvoering geven aan deze aanbeveling zou ons land in West-Europa in een uitzonderingspositie brengen, wat niet op voorhand zinvol lijkt. Het kabinet is van oordeel dat de vereiste investeringen en de te bereiken effecten zeer zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. De redenen hiervoor zijn hierboven uiteengezet. Wel zal het kabinet nader doen onderzoeken of aanpassing van het technisch gereedschap en van de opleidingen en oefeningen wenselijk is om de brandweer beter voor te bereiden op vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen met brandrisico-klasse 3 of hoger en daarmee gelijkgestelde militaire luchtvaartterreinen.

## **Aanbeveling 2**

*«De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt aanbevolen om, waar nodig in overleg met de Ministers van Defensie en Verkeer en Waterstaat, de (toepassing van) internationale regelingen op het gebied van vliegtuigbrandbestrijding nadrukkelijk te toetsen aan de Nederlandse maatstaven voor rampenbestrijding»*

De wettelijke grondslagen met betrekking tot de luchtvaartterreinen in Nederland en het gebruik daarvan zijn opgenomen in de Luchtvaartwet. Op grond van de Luchtvaartwet worden de terreinen die voor de militaire luchtvaart bestemd zijn door de Minister van Defensie aangewezen en worden de terreinen voor de burgerluchtvaart door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen. Op luchtvaartterreinen die door de Minister van Defensie zijn aangewezen (zoals vliegbasis Eindhoven), zijn de Navo-regels van toepassing. Dit zijn zogenaamde STANAGs (Standard NATO Agreements), die de meeste lidstaten van de Navo hebben ingevoerd. Op de burgerluchtvaartterreinen zijn wat de vliegtuigbrandbestrijding betreft de Regeling Toezicht Luchtvaart (RTL) en de daarop gebaseerde Brandweerregeling burgerluchtvaartterreinen van toepassing. Zowel deze regelingen als de STANAGs berusten op ICAO-regelgeving (in casu «Annex 14 to the Convention on International Civil Aviation»), met dien verstande dat de militaire regelingen waar nodig zijn aangepast aan de specifieke militaire omstandigheden.

De veiligheidseisen en de daaruit voortvloeiende dekking van risico's ten aanzien van vliegtuigongevallen zijn zowel voor de burgerluchtvaart als voor de militaire luchtvaart conform de internationale regels vastgesteld. Deze ICAO-regels bevatten normen op twee niveaus: standaarden op minimumniveau en aanbevelingen die zwaardere of aanvullende normen behelzen. In de meeste gevallen staat het de landen vrij te kiezen tussen een standaard en een aanbeveling. Nederland heeft als algemene beleidslijn dat in alle gevallen de aanbevelingen worden geïmplementeerd. Hierdoor zijn de Nederlandse luchtvaartveiligheidseisen strenger dan verplicht is voor ICAO-lidstaten.

De Minister van Verkeer en Waterstaat zal naar aanleiding van de Herculesramp de door de Raad geschetste problematiek in het ICAO-overleg aan de orde stellen. Een verder debat in Nederland is, wat het kabinet betreft, afhankelijk van het verloop van de besprekingen in ICAO-kader. Voorts zou zo'n debat moeten worden gevoerd binnen de context van maatschappelijk aanvaardbaar te achten veiligheidsrisico's. Het spreekt voor zich, dat bij onderhandelingen over nieuwe internationale

regelingen, de toepassing hiervan wordt getoetst aan vigerende Nederlandse wet- en regelgeving.

### **Aanbeveling 3**

*«De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als eerstverantwoordelijke voor aangelegenheden betreffende brand- en rampenbestrijding, wordt aanbevolen de versnipperde systeemverantwoordelijkheid voor vliegtuigbrandbestrijding zo te stroomlijnen, waar nodig in overleg met de Ministers van Defensie en Verkeer en Waterstaat, dat een optimale (regionale) samenwerking tussen verschillende hulpverleningsdiensten mogelijk wordt gemaakt en wordt gewaarborgd dat in voldoende mate wordt geoefend en toezicht wordt gehouden op de naleving van de desbetreffende wet- en regelgeving»*

Het kabinet is van oordeel dat met het Besluit Rampbestrijdingsplannen Luchtvaartterreinen een belangrijke bijdrage is geleverd aan het oplossen van de door de Raad genoemde versnipperde systeemverantwoordelijkheid. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid verzoeken toezicht te houden op de naleving van dat besluit door besturen, luchthaven-exploitanten en brandweren periodiek te controleren. Bij Defensie worden soortgelijke controles uitgevoerd. Na evaluatie van de resultaten zal de Tweede Kamer nader worden geïnformeerd.

### **Aanbeveling 4**

*«De Minister van Defensie en de Minister van Verkeer en Waterstaat wordt aanbevolen na te gaan in hoeverre (civiel en militair) personenvervoer in vreedstijd, met militaire vervoermiddelen die niet volledig voldoen aan de civiele veiligheidseisen, acceptabel is. Indien dergelijk personenvervoer noodzakelijk wordt geacht, dient vastgesteld te worden aan welke veiligheidseisen in dat geval minimaal moet worden voldaan».*

De minister van Defensie zal in overleg met de minister van Verkeer en Waterstaat bezien of de geldende veiligheidseisen voor het personenvervoer met militaire vervoermiddelen in vreedstijd toereikend zijn. Onderzocht zal worden, mede in het licht van de bedrijfsvoering van Defensie, in hoeverre het wenselijk en mogelijk is vaker te voldoen aan de civiele veiligheidseisen en, in gevallen dat dit niet zo is, in hoeverre aanvullende eisen nodig zijn.

## **5. Ten slotte**

Het kabinet wil zijn waardering uitspreken voor het onderzoek van de Raad voor de Transportveiligheid. Samenvattend komt het kabinet tot de conclusie dat de analyse en de conclusies van de Raad geen aanleiding geven tot een heroverweging van de beleidsconclusies die het kabinet eerder heeft getrokken naar aanleiding van het onderzoek van de Parlementaire Werkgroep Herculesramp en de uitspraken van de rechtbank in Arnhem van 1 maart 2001.

Het rapport heeft geen nieuwe feiten opgeleverd die het reeds bekende beeld wezenlijk veranderen. Het kabinet blijft dan ook van mening dat hernieuwd integraal onderzoek niet of nauwelijks iets zou toevoegen aan het rapport van de Raad voor de Transportveiligheid en de 26 rapporten en andere documenten die daaraan voorafgingen. Aanvullend onderzoek zal naar verwachting geen nieuw licht kunnen werpen op de Hercules-ramp. Het kabinet zal daartoe dan ook geen Initiatief nemen

Het kabinet heeft nadrukkelijk oog voor de belangen van de overlevenden en de nabestaanden, maar ook van de vrijwillige en professionele hulpverleners. Allen zijn voor het leven getekend door de noodlottige gebeurtenissen van 15 juli 1996 in Eindhoven, maar allen moeten ook voort. De overheid kan hen hierbij, voor zover zij daaraan behoefte hebben, weliswaar op verschillende manieren behulpzaam zijn, maar niet langer door middel van hernieuwd onderzoek.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R. H. Hessing