



Nodig of overbodig?

**Een fundamentele bezinning op de
bevolkingszorg in de veiligheidsregio's
Gooi en Vechtstreek, Utrecht
en Flevoland**

**Crisisbeheersing
en veiligheidszorg**

**Projectgroep
Fundamentele
bezinning
bevolkingszorg**

BOOM | LEMMA

risis *Q*ab

Crisisbeheersing en veiligheidszorg

In de reeks *Crisisbeheersing en veiligheidszorg* verschijnen onderzoeken uitgevoerd door Crisislab. Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussie op het terrein van het besturen van veiligheid.

In deze reeks verschenen de volgende delen:

- M. Kobes, *Zelfredzaamheid bij brand. Kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen* (2008)
- I. Helsloot, E. Brainich & R. Reitsma (red.), *Evacuatie. Een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties* (2008)
- I. Helsloot, E. Oomes & R. Weewer, *Eindrapport Evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008* (2009)
- I. Helsloot, R. Pieterman & J.C. Hanekamp, *Risico's en redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's* (2010)
- I. Helsloot & B. van 't Padje (red.), *Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd* (2010)
- I. Helsloot, A. Scholtens & E. Warners, *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit. Onderzoek naar een good practice voor het registreren van slachtoffers en het informeren van verwanten* (2011)
- J.H. van Tol, I. Helsloot & F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (2011)
- A. Scholtens, & J. Groenendaal, *(Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash. Een onderzoek naar het handelen van burgers mede in relatie tot de professionele hulpverlening* (2011)
- Projectgroep 'Fundamentele bezinning bevolkingszorg', *Nodig of overbodig? Een fundamentele bezinning op de bevolkingszorg in de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland* (2012)

NODIG OF OVERBODIG?

*Een fundamentele bezinning op de bevolkingszorg in de
veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland*



Boom Lemma uitgevers
Den Haag
2012

Deze verkenning is uitgevoerd door de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland met ondersteuning van de provincie Noord-Holland en Crisislab. De projectgroep bestond uit:

- Desiré van der Aar (gemeente Stichtse Vecht, veiligheidregio Utrecht)
- Xander Bult (gemeente Veenendaal, veiligheidsregio Utrecht),
- Guido Kersjes (gemeente Urk, veiligheidsregio Flevoland),
- Martin Overeem (veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, projectleider)
- Vincent Roke (gemeente Zeewolde, veiligheidsregio Flevoland)
- Astrid Scholtens (Crisislab, penvoering).

Foto omslag: Maarten Hartman / Hollandse Hoogte

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft

Opmaak binnenwerk: Imago Mediabuilders, Amersfoort

Eindredactie: Astrid Scholtens

© 2012 Projectgroep 'Fundamentele bezinning bevolkingszorg' | Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veeleenvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-852-6

NUR 741

VOORWOORD

Met veel belangstelling en plezier heb ik deze verkenning ‘Nodig of overbodig?’ gelezen. De verkenning geeft een actualisering van de producten van de gemeentelijke bevolkingszorg en de organisatie ervan.

In de afgelopen decennia is de gemeentelijke bevolkingszorg gegroeid als partner in de veiligheidsregio’s. De gemeenten vervullen een cruciale rol in de crisisbeheersing en rampenbestrijding door bijvoorbeeld opvang en verzorging, crisiscommunicatie en nazorg te organiseren.

Het houden van oefeningen en het implementeren van aanbevelingen uit evaluatierapporten van de bestrijding van crises en rampen leidt tot beter inzicht bij bevolkingszorg.

Keerzijde hiervan is dat door het steeds verder bouwen op de oorspronkelijke basis een organisatie is ontstaan die zowel voor burgers als voor medewerkers complex en ondoorzichtig is geworden. De omvang van de te leveren producten en de daarbij behorende procedures lijken hoofdzaak te zijn en staan niet langer in verhouding tot de daadwerkelijke behoefte van onze burgers.

De voor u liggende verkenning heeft als doel te komen tot een fundamentele bezinning op de bevolkingszorg; leveren wij de juiste hulp die wordt gevraagd, doen wij dit in de juiste proporties en doen wij dit op een efficiënte, slagvaardige manier?

In de praktijk is gebleken dat de huidige situatie sterk voor verbetering vatbaar is.

Ik roep u op deze verkenning met grote belangstelling te lezen en mee te discussiëren over een bezinning op de bevolkingszorg, waarbij slagkracht, vraaggericht en eenvoudig wat mij betreft de kernwoorden zijn.

Pieter I. Broertjes

Voorzitter Veiligheidsbestuur Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek

Burgemeester Hilversum

INHOUD

1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding verkenning	11
1.2	De verkenning	15
1.3	Vijf inhoudelijke uitgangspunten	16
1.4	Afbakening	17
1.5	Leeswijzer	19
2	Organisatie van de bevolkingszorg (algemeen)	21
2.1	Inleiding	21
2.2	De organisatie van de bevolkingszorg volgens het <i>Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding</i>	21
2.3	Organisatie van de bevolkingszorg in de praktijk	24
3	Voorlichten en informeren	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Voorlichten en informeren volgens het <i>Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding</i>	29
3.3	Voorlichten en informeren in de praktijk	32
3.4	Onze visie op het proces Voorlichten en informeren	34
4	Opvangen en verzorgen	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Opvangen en verzorgen volgens het <i>Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding</i>	37
4.3	Opvangen en verzorgen in de praktijk	39
4.4	Onze visie op het proces Opvangen en verzorgen	41
5	Uitvaartverzorging	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Uitvaartverzorging volgens het <i>Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding</i>	43
5.3	Uitvaartverzorging in de praktijk	45
5.4	Onze visie op het proces Uitvaartverzorging	47

6	Registratie van slachtoffers	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Registratie van slachtoffers volgens het <i>Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding</i> en de <i>Leidraad CRIB</i>	50
6.3	Registratie van slachtoffers in de praktijk	53
6.4	Visie op het proces Registratie van slachtoffers	55
7	Voorzien in primaire levensbehoeften	57
7.1	Inleiding	57
7.2	Voorzien in primaire levensbehoeften volgens het <i>Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding</i>	57
7.3	Voorzien in primaire levensbehoeften in de praktijk	60
7.4	Onze visie op het proces Voorzien in primaire levensbehoeften	61
8	Registratie van schade en afhandeling	63
8.1	Inleiding	63
8.2	Registratie van schade en afhandeling volgens het <i>Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding</i>	63
8.3	Registratie van schade en afhandeling in de praktijk	66
8.4	Onze visie op het proces Registratie van schade en afhandeling	67
9	Milieuzorg	69
9.1	Inleiding	69
9.2	Milieuzorg volgens het <i>Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding</i>	69
9.3	Milieuzorg in de praktijk	71
9.4	Onze visie op het proces Milieuzorg	72
10	Nazorg	75
10.1	Inleiding	75
10.2	Nazorg volgens het <i>Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding</i>	75
10.3	Nazorg in de praktijk	77
10.4	Onze visie op het proces Nazorg	79
11	Het geheel overziend	81

<i>Inhoud</i>	9
<hr/>	
BIJLAGEN	87
BIJLAGE 1 Activiteiten uitgevoerd voor het proces Uitvaartverzorging	89
BIJLAGE 2 Activiteiten uitgevoerd voor het proces Registratie van slachtoffers	91
BIJLAGE 3 Activiteitschema voor het proces Milieuzorg	93
BIJLAGE 4 Samenvatting onderzoek naar het proces Slachtofferregistratie	95

1.1 AANLEIDING VERKENNING

Bij een calamiteit of crisis zijn de ogen gericht op de gemeente. De gemeente is naast de hulpverleningsdiensten zoals politie en brandweer, dikwijls vanaf het eerste moment aan zet, bijvoorbeeld door het opvangen van slachtoffers en/of informeren van verwanten. Nadat de ‘echte’ hulpverleningsdiensten klaar zijn met hun werkzaamheden, ligt er voor de gemeente vaak een omvangrijk en complex traject in het verschiet. Het gaat dan bijvoorbeeld om het (laten) organiseren van een stille tocht, het (laten) doen van evaluatieonderzoek en/of het afhandelen van de schade.

De gemeentelijke uitvoering heeft grote impact op de (lokale) samenleving en draagt evident een aantal politiek/bestuurlijke risico’s. Des te belangrijker is dan ook dat een gemeente goed voorbereid is op haar (uitvoerende) taken tijdens crises, taken die bekendstaan als ‘bevolkingszorgtaken’.

Gemeentelijke diensten dragen zorg voor uitvoeringstaken

De wijze waarop de bevolkingszorgtaken vandaag de dag zijn vormgegeven, vindt zijn oorsprong in het project *Reorganisatie van de rampenbestrijding* uit de jaren tachtig van de vorige eeuw. Rampenbestrijding werd in die tijd een gemeentelijke verantwoordelijkheid vanuit de gedachte dat met de lokale kennis en kunde de ramp het best bestreden zou kunnen worden. Uitvoeringstaken in het kader van de bevolkingszorg werden als uitvloeisel daarvan belegd bij de gemeentelijke diensten, omdat deze taken het best zouden aansluiten bij de dagelijkse taken van de gemeente (denk aan opvang en verzorging bij de afdelingen sociale zaken, registratie van slachtoffers bij de afdelingen burgerzaken, et cetera).¹

1. De gemeenten werden voor een aantal taken ‘procesverantwoordelijk’, wat inhield dat zij uitvoering aan die taken dienden te geven.

Het concept van rampenbestrijding nog altijd hetzelfde

In 1991 verscheen de eerste versie van het huidige *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*, uitgegeven door het toenmalige Ministerie van Binnenlandse Zaken.² In het Handboek wordt het concept van de rampenbestrijding – in het bijzonder de taakopvatting over en organisatie van de gemeentelijke processen – beschreven. Dit concept is indertijd door een speciale werkgroep bedacht en ‘algemeen aanvaard’ (zie het onderstaande intermezzo). In de afgelopen twintig jaren is dit concept door de gemeenten/regio’s geïmplementeerd en verder ge-professionaliseerd.³ De professionalisering ging gepaard met het ontwikkelen van verschillende formele en informele regelgeving met betrekking tot de eisen die gesteld moesten worden aan de (inrichting van de) gemeentelijke processen, zoals bijvoorbeeld het *Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding* en meest recentelijk het *Referentiekader Regionaal Crisisplan* en de *Wet veiligheidsregio’s*. Deze formele en informele regelgeving borduurde steeds voort op het oorspronkelijke concept. Dat wil zeggen dat de taakopvatting en organisatie van de gemeentelijke processen nog altijd gebaseerd is op een concept dat ruim twintig jaar geleden is bedacht.⁴

-
2. In 2003 heeft er voor het laatste een actualisatie van het Handboek plaatsgevonden. Deze geactualiseerde versie is wederom door het Ministerie van BZK uitgegeven en verspreid. Een actualisatie naar een *Handboek Crisisbeheersing* heeft nooit meer plaatsgevonden, omdat men in eerste instantie in afwachting was van de Wet veiligheidsregio’s en verder de toenmalige minister van BZK van mening was dat het veld deze actualisatieslag zelf voor zijn rekening moest nemen. In opdracht van het NIFV is in 2010 wel een *Basisboek regionale crisisbeheersing* opgesteld.
 3. Deze professionalisering werd voor een belangrijk deel ingegeven door de vuurwerkram্প in Enschede en de cafébrand in Volendam. Verschillende daaruit voortvloeiende kabinetstandpunten hadden vooral tot doel een versterking van de gemeentelijke processen te bewerkstelligen. Gemeenten moesten daartoe onder andere meer en beter beoefend worden en plannen moesten meer concreet, soms tot op detailniveau, uitgewerkt worden. Met betrekking tot het opstellen van betere plannen werd in 2006 door het Landelijke Beraad Crisisbeheersing de vraag gesteld of ten aanzien van de planvorming wel de juiste dingen werden gedaan. Er zou inmiddels sprake zijn van een planfixatie: het plan werd een doel op zich en dreigde voorbij te schieten aan de ondersteunende functie die een plan zou moeten hebben. Op dit moment bestaat geen helderheid over de wijze waarop omgegaan dient te worden met de planvorming. Wel staat vast dat de Wet veiligheidsregio’s de planvorming beoogt te vereenvoudigen (zie ook hoofdstuk 2).
 4. Het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* en het *Referentiekader Regionaal Crisisplan* zijn informele regelgeving. Dat wil zeggen dat er geen wettelijke verplichting bestaat om de gemeentelijke processen conform deze documenten voor te bereiden en uit te voeren. Echter omdat het Handboek door het rijk werd aangeboden, werd daarmee toch wel gesuggereerd dat er geen sprake kon zijn van vrijblijvendheid.

Intermezzo: Consensus over het concept van rampenbestrijding

De minister van het toenmalige BiZa stelde in een circulaire bij de *Handleiding Rampenbestrijding*: 'Eensgezindheid is alleen maar te realiseren als alle betrokken instanties het eens zijn over de te hanteren beginselen en er vervolgens ook naar handelen: tijdens opleiding en oefening, tijdens de voorbereiding en vervolgens tijdens de uitvoering. Een groot aantal mensen heeft zich ingespannen om de algemeen geldende regels vast te leggen. Zij baseerden zich op ervaring en onderzoek, en op kennis van de instanties die bij de rampenbestrijding betrokken zijn. Gedachten en concepten bespraken zij met hun "achterban". Dat nam veel tijd in beslag en riep soms tot hevige emoties op. Langzaam groeiden zo algemeen geldende en, mijns inziens voldoende, algemeen aanvaarde beginselen.'⁵

Het concept in de praktijk

Evaluaties van incidenten laten (nog steeds) zien dat de uitvoering en organisatie van de gemeentelijke processen in de praktijk voor een belangrijk deel niet plaatsvindt zoals in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* is bedacht en daarmee in de gemeentelijke planvorming is voorbereid.⁶

Een belangrijke oorzaak voor het niet goed uit de verf komen van de gemeentelijke processen is dat (onderdelen van) het concept nooit is getoetst aan de praktijk. Dat is overigens niet verwonderlijk, omdat tijdens het bedenken van het concept er vrijwel nog geen praktijkervaring was opgedaan, zodat het concept ook noodgedwongen bedacht en 'algemeen aanvaard' moest worden.

Inmiddels hebben we in Nederland enige ervaring opgedaan met de uitvoering van de gemeentelijke processen zodat een relevante vraag is of het concept, waaronder de taakopvatting en organisatie van de gemeentelijke processen, ook echt realistisch is vormgegeven.

Steeds duidelijker wordt bijvoorbeeld dat er bedachte – en daarmee voorbereide – taken zijn die bij nader inzien toch niet in lijn lijken te liggen met de dagelijkse taakuitvoering van de gemeentelijke organisatie. Dit is ook de ervaring in de re-

5. Circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken bij de *Handleiding Rampenbestrijding*, d.d. 14 november 1990.

6. Onderzoek laat zien dat de beschrijvingen uit het Handboek letterlijk zijn overgenomen in de gemeentelijke planvorming (draaiboeken). Zie bijvoorbeeld I. Helsloot, A. Scholtens en E. Warners (2010). *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.

gio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland.⁷ Voor het proces Slachtofferregistratie is dit ook landelijk onderzocht.⁸

Verder zijn er taken denkbaar die, hoewel deze indertijd bij de gemeentelijke diensten zijn belegd, feitelijk beter uitgevoerd zouden kunnen worden door andere partijen, bijvoorbeeld omdat zij beter geëquipeerd zijn.

Maar ook blijkt dat gemeenten simpelweg de mensen en middelen niet hebben om (al) die (geprofessionaliseerde) taken ook daadwerkelijk (volledig) realistisch uit te voeren (zelfs niet als taken in regionaal verband worden opgepakt). Het kost gemeenten dan ook een steeds grotere inspanning om de gevraagde resultaten te (blijven) leveren. Het aantal gemeentelijke medewerkers dat op een of andere manier een rol dient te spelen in die geprofessionaliseerde bevolkingszorg, is in de loop der jaren flink toegenomen. In sommige regio's zijn dit er zelfs meer dan duizend, met alle praktische en financiële gevolgen voor bereikbaarheid en beschikbaarheid, voor kennis en kunde, voor opleiding en training van dien, zeker waar het gaat om de kleinere gemeenten.

Een ander belangrijk punt is dat burgers zich anders gedragen dan waar men bij het bedenken van het concept rampenbestrijding van uitging, zodat een andere taakopvatting en organisatie wellicht aan de orde zou kunnen zijn.

Intermezzo: Gedrag burgers

Incidentevaluaties laten zien dat slechts een klein deel van de slachtoffers/betrokkenen bij een ramp bijvoorbeeld gebruik maakt van de opvang die door de overheid is georganiseerd. Het merendeel, ongeveer 90 procent van de betrokkenen, verlaat zelfstandig of met hulp van omstanders het rampterrein. Van de voorbereide opvanglocatie(s) wordt daarmee minimaal gebruik gemaakt. Een legitieme vraag is dan ook, daarbij de kosten en baten tegen elkaar afwegend, of het concept van Opvangen en verzorgen nog wel het juiste is, dat wil zeggen aansluit bij de praktijk. Met de communicatiemiddelen die vandaag de dag voorhanden zijn (mobiele telefonie, sms, Twitter, etc.) is het niet ondenkbaar dat dit proces ook anders ingericht kan worden, wat consequenties kan hebben voor de organisatie van het proces. Deze vraag kan vanzelfsprekend ook voor de andere processen gesteld worden.

7. Dit is door verschillende leden van de projectgroep – de groep die deze verkenning heeft uitgevoerd – aangegeven.

8. Zie I. Helsloot, A. Scholtens en E. Warners (2010). *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.

1.2 DE VERKENNING

Op initiatief van de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek is samen met de veiligheidsregio's Flevoland en Utrecht en met ondersteuning van de provincie Noord-Holland en Crisislab, in 2011 een traject gestart waarin de gemeentelijke processen kritisch tegen het licht zijn gehouden. Zeker in tijden van bezuinigingen is het van belang de vraag te stellen of de organisatie van de gemeentelijke bevolkingszorg realistisch en daarmee optimaal is vormgegeven en nog wel past bij de huidige samenleving c.q. ontwikkelingen.

Het gaat hier nadrukkelijk om een verkenning. Met deze verkenning willen we – de projectgroep die deze verkenning heeft uitgevoerd – in de eerste plaats betrokkenen ervan bewust maken dat er een kloof bestaat tussen voorgeschreven planvorming/beelden over de taakuitvoering van de bevolkingszorg enerzijds en de uitvoering tijdens een daadwerkelijk incident en de consequenties die dit heeft voor de inzet van mensen en middelen anderzijds. In de tweede plaats willen we een eerste aanzet geven om tot een realistische(re) invulling van de (voorbereiding op de) gemeentelijke processen te komen als het gaat om de daadwerkelijke taakuitvoering (om welke taken gaat het nu feitelijk?) en de noodzakelijke bijbehorende organisatie (om hoeveel en welke mensen en middelen gaat het dan?). Ook om op basis daarvan richting te geven aan een discussie die, zo open wij, ontstaat.

De potentiële winst van een dergelijke verkenning is wat ons betreft groot: als door mogelijke vereenvoudiging van de organisatie een vermindering of bundeling van benodigde menskracht (minder hoofden actiecentra en ondersteunend personeel) mogelijk is, leidt dit direct tot een efficiëncyslag in zowel de voorbereiding als het beheer. Bovendien wordt het eenvoudiger en goedkoper om geschikt personeel te werven, aan te sturen, op te leiden en te oefenen, wat weer van invloed is op de kwaliteit van de organisatie. Daarnaast wordt de organisatie inzichtelijker. Hoe eenvoudiger de organisatie, hoe slagvaardiger zij kan optreden en hoe efficiënter het beheer.

Aanpak verkenning

In verschillende bijeenkomsten hebben wij de ervaringen van de regio's met betrekking tot de uitvoering van de gemeentelijke processen bij elkaar gebracht. Daar waar nog onduidelijkheid bestond over een bepaald aspect is binnen de organisaties navraag gedaan. Daar onze ervaring in een aantal gevallen beperkt

was, hebben wij ook gebruik gemaakt van bevindingen uit (incidenten)onderzoek.⁹

1.3 VIJF INHOUDELIJKE UITGANGSPUNTEN

We hanteren in deze verkenning de volgende inhoudelijke uitgangspunten.

Uitgangspunt 1: De gemeenten zijn eindverantwoordelijk voor de crisisbeheersing, maar dit betekent niet automatisch dat zij ook uitvoering dienen te geven aan de crisisbeheersingstaken.

Uitgangspunt 2: Daar waar andere partijen (derden) beter geëquipeerd zijn voor een taak heeft het dan ook de voorkeur de taak bij deze partij te beleggen.

Uitgangspunt 3: Voor de taakuitvoering in de crisisbeheersing dient zo veel mogelijk aangesloten te worden bij dagelijkse werkzaamheden van gemeentelijke functionarissen.

(Inter)nationaal onderzoek wijst uit dat professionals in de crisisbeheersing eerder afgaan op hun eigen intuïtie en ervaring dan op de vooraf bedachte handelingen in een plan en de opgenomen aanwijzingen van anderen. Professionals vallen in extreme noodsituaties terug op gedragspatronen die zij zich bewust of onbewust hebben aangeleerd. Dit zijn gedragspatronen die passen bij hun primaire taak. Structuren, (rampen)plannen, technieken et cetera die normaal niet worden gebruikt, worden tijdens crises eveneens niet ingezet. De theorie die dit mechanisme verklaart, is *Naturalistic Decision Making*.¹⁰

9. We hebben daarvoor gebruik gemaakt van de evaluaties van incidenten variërend van de vuurwerkramp in Enschede tot meest recentelijk het schietincident in Alphen aan den Rijn.

10. Zie bijvoorbeeld C.E. Zsombok & G. Klein (ed.) (1997). *Naturalistic Decision Making*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publicers of R. Flin & K. Arbuthnot (ed.) (2002). *Incident Command: Tales from the Hot Seat*. Ashgate of een uitwerking ervan in I. Helsloot en M.J. van Duin (1999). *Veiligheidsrisico's bij repressief brandweeroptreden*. Nibra: Arhem.

Uitgangspunt 4: Bij (het vormgeven van) de taakuitvoering in het kader van de bevolkingszorg wordt rekening gehouden met het gedrag van burgers en hun behoeften. (Inter)nationaal onderzoek laat zien dat burgers (zelf)redzaam¹¹ zijn.¹²

In (gemeentelijke) planvorming wordt over het algemeen geen rekening gehouden met de behoeften van burgers, dat wil zeggen met hoe slachtoffers/burgers het liefst geholpen willen worden. De uitwerking van de processen is nooit 'getoetst' aan waar burgers behoefte aan hebben. Op basis van onderzoek weten we inmiddels dat slachtoffers het liefst opgevangen willen worden door hun eigen sociale netwerk. Voor de verwerking (nazorg) blijkt dit zelfs ook beter. Het is dan ook van belang dat de huidige crisisbeheersing zo wordt vormgegeven dat hier rekening mee wordt gehouden. Dit heeft niet alleen consequenties voor de kwaliteit van de te leveren zorg, maar ook voor de efficiency.

Uitgangspunt 5: Burgers hebben ook tijdens crises een eigen verantwoordelijkheid en moeten deze verantwoordelijkheid ook (kunnen) nemen.

Dit betekent onder andere dat gemeenten niet 'per definitie' alle verantwoordelijkheid naar zich toe moeten trekken, maar vooral daar moeten laten waar zij soms ook hoort: bij de burger. Dit betekent ook dat gemeenten niet de verwachting bij burgers moeten wekken dat de overheid alle zorg op zich neemt, waardoor de suggestie wordt gewekt dat 'de burger wel veilig kan gaan slapen'. Het verwachtingspatroon ligt daardoor al automatisch zo hoog, dat gemeenten na een incident eigenlijk alleen nog maar kunnen falen.

1.4 AFBAKENING

In deze verkenning kijken we alleen naar de uitvoeringstaken van de gemeentelijke diensten met betrekking tot de 'standaardprocessen' in de bevolkingszorg.

11. Onder 'zelfredzaamheid' wordt verstaan de handelingen die burgers verrichten ter voorbereiding op, tijdens en na rampen en zware ongevallen om zichzelf te helpen en de gevolgen te beperken. Als dit handelen niet gericht is op zichzelf maar op anderen wordt het 'redzaamheid' genoemd (zie: A. Ruitenbergh & I. Helsloot (2004), Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen. Kluwer en brief Zelfredzaamheid bij rampen en crises, d.d. 4 juni 2009 van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (kenmerk 2009-0000285982).

12. E.L. Quarantelli (1999). *The Sociology of Panic*, Disaster Research Center, University of Delaware of E.L. Quarantelli (1993). 'Community Crisis: An Exploratory Comparison of the Characteristics and Consequences of Disasters and Riots', in: *Journal of Crisis and Contingencies Management*, vol. 1, no 2, p. 69. Evaluaties van grootschalige incidenten in Nederland laten dit beeld ook zien. Zie voor Nederlandse voorbeelden hiervan de evaluaties van bijvoorbeeld de vuurwerkramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam (2001), de stroomuitval in de Bommelerwaard (2007) en de Poldercrash (2009).

Het gaat om de volgende processen, waarbij we de opsomming uit het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* volgen:¹³

- Voorlichten en informeren
- Opvangen en verzorgen
- Uitvaartverzorging
- Registratie van slachtoffers (CRIB)
- Voorzien in primaire levensbehoeften
- Registratie van schade en afhandeling (CRAS)
- Milieuzorg
- Nazorg.

We merken op dat de processen uit het Handboek niet één-op-één overeenkomen met de taken uit het Besluit veiligheidsregio's. Volgens 'de letter van het besluit' hoeft het team Bevolkingszorg de taken Uitvaartverzorging, Voorzien in primaire levensbehoeften en Milieuzorg immers niet (meer) uit te voeren (zie lid 2 in artikel 2.3.1 in onderstaand intermezzo). Het wordt niet duidelijk of deze drie taken zijn ondergebracht bij een van de zes taken waar in het besluit sprake van is.¹⁴

Intermezzo: Artikel 2.3.1 Besluit veiligheidsregio's

1. Een team bevolkingszorg bestaat uit de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen functionarissen, van wie één functionaris is belast met de leiding van het team, één functionaris met het informatiemanagement, en één functionaris met de coördinatie van de voorlichting.

2. Een team bevolkingszorg zorgt dat de volgende taken worden uitgevoerd:

- a. het geven van voorlichting aan de bevolking
- b. het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking
- c. het verzorgen van nazorg voor de bevolking
- d. het registreren van de slachtoffers
- e. het registreren van schadegevallen, en
- f. het adviseren van het regionaal operationeel team.

De reden dat wij in deze verkenning naar het bredere takenpakket zoals beschreven in het Handboek kijken en ons niet beperken tot de opsomming in het Besluit veiligheidsregio's, is in de eerste plaats dat in de Nota van toelichting bij het besluit te lezen is dat 'de taken van een team bevolkingszorg zijn ontleend

13. Bron: *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*.

14. Mogelijk is Uitvaartverzorging impliciet ondergebracht bij Nazorg en Voorzien in primaire levensbehoeften bij Opvangen en verzorgen.

aan het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*.¹⁵ In de tweede plaats leert onze ervaring dat de gemeenten zich op dit moment nog steeds op dit bredere takenpakket voorbereiden. Ook in het *Referentiekader Regionaal Crisisplan* (zie het intermezzo hieronder) is nog steeds sprake van Voorzien in primaire levensbehoeften, Speciale uitvaartzorg en Milieuzorg (aangevuld met ruimtebeheer en bouwbeheer; in het referentiekader worden deze drie onderdelen samen onder de noemer Omgevingszorg gevat).

Intermezzo: Een extra taak volgens het Referentiekader Regionaal Crisisplan

In 2009 is in opdracht van het Ministerie van BZK een *Referentiekader Regionaal Crisisplan* tot stand gekomen. Dit referentiekader had tot doel de multidisciplinaire samenwerking in de veiligheidsregio's te uniformeren. De geformuleerde referenties vormen dan ook de basis van het nieuwe regionale crisisplan dat door het bestuur van de veiligheidsregio op grond van de Wet veiligheidsregio's vastgesteld moet worden. In dit referentiekader wordt een andere ordening van de processen in de crisisbeheersing gegeven. Nieuw is de introductie van de processen informatie- en resourcemanagement.¹⁶ Omdat sprake is van een herordening van taken en van een naamsverandering van functies, baseren wij ons voor deze verkenning zoals gezegd op de procesbeschrijvingen uit het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*.

In het *Referentiekader Regionaal Crisisplan* is sprake van een gemeentelijke 'taakorganisatie' Evacueren. De gemeente heeft er met andere woorden ten opzichte van de processen in het Handboek volgens het referentiekader een uitvoerende taak/proces bij gekregen. Volgens het Handboek geeft de politie (nog) uitvoering aan dit proces (als deelproces van het proces Ontruimen en evacueren).

1.5 LEESWIJZER

Per proces beschrijven we in de hoofdstukken 3 tot en met 10 steeds:

- welke taken op dit moment door gemeenten conform het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* worden voorbereid en welke organisatie(vorm) daarbij hoort (planvorming)
- welke taken tijdens een crisis daadwerkelijk aan de orde zijn, dan wel worden uitgevoerd door medewerkers van gemeentelijke diensten (praktijk)
- op welke taken de gemeentelijke diensten zich in onze beleving zouden moeten voorbereiden, inclusief de omvang van de menskracht die daar eventueel mee gemoeid is, zodat de gemeenten zich in de toekomst efficiënter, effectiever en realistischer kunnen voorbereiden (onze visie).

15. Nota van toelichting bij het Besluit veiligheidsregio's, paragraaf 13, artikel 2.1.3, pp. 41-42.

16. Zie www.regionaalcrisisplan.nl.

Steeds staat daarbij de vraag centraal of de huidige systematiek/aanpak de juiste basis vormt om de gevraagde zorg ook in de toekomst realistisch te kunnen bieden en het aanbod op realistische wijze te kunnen optimaliseren.

Een samenvatting treft u aan in hoofdstuk 11 waarin wij het geheel overzien.

ORGANISATIE VAN DE BEVOLKINGSZORG (ALGEMEEN)

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk schetsen we de wijze waarop conform het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* de organisatie van de bevolkingszorg in Nederland – en daarmee in het bijzonder in de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland – dient te worden vormgegeven (zie paragraaf 2.2). De uitvoeringstaken per bevolkingszorgproces worden in de hoofdstukken 3 tot en met 10 op hoofdlijnen beschreven.

Verder geven we voor een aantal onderdelen aan hoe een en ander in de *praktijk* in Nederland is vormgegeven dan wel wordt uitgevoerd (zie paragraaf 2.3).

2.2 DE ORGANISATIE VAN DE BEVOLKINGSZORG VOLGENS HET *HANDBOEK VOORBEREIDING RAMPENBESTRIJDING*

Binnen de crisisbeheersing zijn de lokaal/regionaal uit te voeren crisistaken verdeeld in vier clusters van processen, de zogenaamde *regionale crisisprocessen*. De (indeling in) processen dateren zoals gezegd uit de jaren tachtig van de vorige eeuw en staan beschreven in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*.

De processen zijn toebedeeld aan de brandweer, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), politie en gemeente en kunnen hierdoor onderverdeeld worden in vier clusters:¹

- Cluster A: Bron en effectbestrijding (brandweer)
- Cluster B: Geneeskundige hulpverlening (GHOR)
- Cluster C: Rechtsorde en verkeer (politie)
- Cluster D: Bevolkingszorg (gemeentelijke diensten).

Meer precies zijn de processen belegd bij de diensten die in reguliere omstandigheden, dat wil zeggen in niet-crisisomstandigheden, primair belast zijn met de

1. *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*, deel B, p. B3, 1.

uitvoering ervan. Deze diensten worden aangeduid als *procesverantwoordelijke diensten*. Omdat een proces een reeks activiteiten is, kunnen ook andere actoren een bijdrage leveren aan het proces.

De *brandweer* richt zich primair op het cluster bron- en effectbestrijding. Het gaat hierbij concreet om de bestrijding van brand, redden van mens en dier, ontsmettingsprocedures, meten of er sprake is van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen, waarschuwen van de bevolking en toegankelijk maken en opruimen van een getroffen gebied.

De *GHOR* richt zich primair op het cluster geneeskundige hulpverlening, dat bestaat uit preventie en somatische en psychosociale geneeskundige hulpverlening.

De *politie* richt zich op het domein van handhaving van de openbare orde en verkeer. Dit omvat naast het handhaven van de openbare orde en het regelen van het verkeer ook het ontruimen en evacueren van gebieden, het afzetten en afschermen van delen van het incidentgebied, het identificeren van slachtoffers en het begidsen van hulpverleners. Onder leiding van het Openbaar Ministerie werkt de politie mee aan het verrichten van strafrechtelijk onderzoek.

De *gemeente* richt zich op het cluster bevolkingszorg. Dit omvat de processen:

- Voorlichten en informeren
- Opvangen en verzorgen
- Uitvaartverzorging
- Registratie van slachtoffers (CRIB)
- Voorzien in primaire levensbehoeften
- Registratie van schade en afhandeling (CRAS)
- Milieuzorg
- Nazorg.

Deze processen worden daarom ook wel aangeduid als de 'gemeentelijke processen'.

Procesverantwoordelijken

De gemeentelijke dienst/afdeling die in de dagelijkse situatie raakvlakken heeft met het uitvoeren van onderdelen van een gemeentelijk proces, wordt belast met de voorbereiding en uitvoering van het desbetreffende proces (zie ook paragraaf 2.3). Volgens het Handboek betekent dit onder andere dat het hoofd van die afdeling als 'schriftelijk aangewezen MT-lid' *procesverantwoordelijk* is voor het proces:² de procesverantwoordelijke is enerzijds verantwoordelijk voor de *gemeente*

2. Zie bijvoorbeeld *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*, deel B, p. B3, 65.

lijke voorbereiding van het proces en geeft anderzijds tijdens een daadwerkelijke crisis leiding aan het proces. Voorwaarde volgens het Handboek is dat de procesverantwoordelijke zich 'in de praktijk betrokken [voelt] bij het proces'. Met betrekking tot het adequaat uitvoeren van het proces dient er een ambitieniveau vastgesteld te worden. De procesverantwoordelijke rapporteert 'jaarlijks aan het college van B&W over de realisatie van dit ambitieniveau'.³

Coördinator voorbereiding en actiecentra

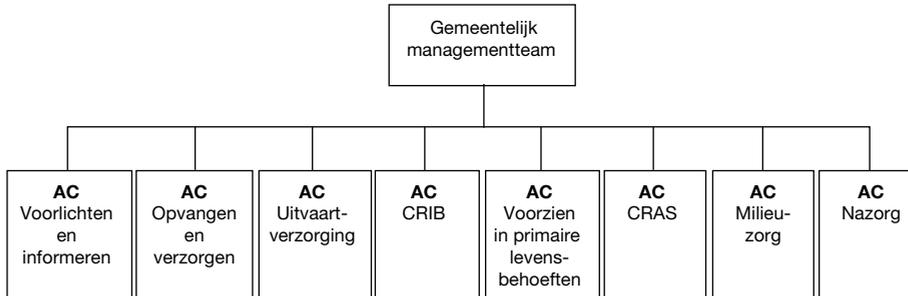
Naast een procesverantwoordelijke dient er volgens het Handboek per gemeentelijk proces ook een *gemeentelijke coördinator voorbereiding* aangewezen te worden met een taakbeschrijving en beschikbare tijd. Deze coördinator 'draagt zorg voor een adequate voorbereiding' en 'bestedt de beschikbare en noodzakelijke tijd aan de voorbereiding'. Om dit ook adequaat te kunnen uitvoeren is 'ten minste noodzakelijk een bestuurlijk vastgesteld deelplan, een draaiboek, een alarmeringsschema (aansluitend op gemeentelijk piket), aangewezen en opgeleide en geoefende medewerkers ondersteund door checklisten en een voorbereid actiecentrum'.⁴

De verschillende actiecentra dragen volgens het Handboek zorg voor de coördinatie van de uitvoering van de gemeentelijke processen tijdens een crisis en worden aangestuurd door een gemeentelijk managementteam. De procesverantwoordelijken hebben onder andere zitting in het gemeentelijk managementteam, samen met de gemeentesecretaris die voorzitter van het team is. Volgens het Handboek wordt het gemeentelijk managementteam aangestuurd door het gemeentelijk beleidsteam (GBT).

3. Tot 1 oktober 2010 was het college van B&W belast met de voorbereiding van de organisatie van de rampenbestrijding *in de eigen gemeentelijke organisatie* (artikel 2 Wet rampen en zware ongevallen). Deze verplichting is met de inwerkingtreding in oktober 2010 van de Wet veiligheidsregio's verlegd naar het bestuur van de veiligheidsregio.

4. Zie bijvoorbeeld *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*, deel B, p. B3, 65.

Figuur 2.1 Overzicht van de verschillende actiecentra (AC) die in het kader van de bevolkingszorg opgestart (kunnen) worden.



2.3 ORGANISATIE VAN DE BEVOLKINGSZORG IN DE PRAKTIJK

De (voorbereiding van de) regionale crisisprocessen zijn in de landelijke praktijk toebedeeld aan de vier partijen zoals in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* beschreven staat. Meer precies betekent dit dat de Nederlandse gemeenten (en de veiligheidsregio's als verlengd lokaal bestuur) zich voorbereiden op de acht gemeentelijke processen uit het Handboek (zie figuur 2.1).

In de landelijke praktijk blijkt dat de processen Opvangen en verzorgen en Voorzien in primaire levensbehoeften bijvoorbeeld zijn belegd bij de gemeentelijke afdeling die zorg draagt voor onderwerpen op het terrein van de sociale zaken. In de praktijk kan een afdeling dus voor meerdere gemeentelijke processen procesverantwoordelijk zijn.

Het proces Slachtofferregistratie (ook wel aangeduid als het proces CRIB) is doorgaans belegd bij de afdeling die verantwoordelijk is voor 'burgerzaken'. De oorsprong hiervan ligt in de impliciete aanname dat bij een ramp de slachtoffers vooral inwoners van de betrokken gemeente zijn en de gemeente beschikt over de gemeentelijke basisinformatie. Vanzelfsprekend geldt deze aanname niet voor transportongevallen, en feitelijk in de moderne maatschappij voor vrijwel geen enkel ongeval meer. Onderzoek heeft aangetoond dat taken die in het kader van het proces Slachtofferregistratie in Nederland moeten worden uitgevoerd door de afdeling 'burgerzaken', feitelijk niet in lijn liggen met de dagelijkse taakuitvoering van deze afdeling. De expertise van deze afdeling betreft immers niet het in crisissituaties onder tijdsdruk verzamelen, combineren en verifiëren van onzekere gegevens, terwijl die expertise wel noodzakelijk wordt geacht om een slachtofferlijst tijdens crises op te stellen. Gemeenten in Nederland beschikken daarmee feitelijk niet over de juiste expertise om het proces Slachtofferregistratie conform het

gestelde in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* voor te bereiden en uit te voeren.⁵

In de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland is dit in de praktijk niet alleen voor het proces Slachtofferregistratie zichtbaar, maar ook voor andere processen: gemeentelijke medewerkers ervaren dat zij tijdens opleiding/oefening worden voorbereid op een taak die niet aansluit bij hun dagelijkse taakuitvoering en ervaren deze voorbereiding dan ook als beperkt zinvol. Het is dan ook lastig om hen gemotiveerd deel te laten nemen aan dergelijke opleidingen/oefeningen.⁶ Uit diezelfde praktijk blijkt dan ook dat deze medewerkers feitelijk niet echt zijn voorbereid. Een willekeurige steekproef onder verschillende gemeentelijke ambtenaren in de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland leert dat het merendeel van de medewerkers niet tot nauwelijks weet hoe zij de taken bij een crisis, met welk doel moeten uitvoeren.

We merken op dat door het aanwijzen van één (gemeentelijke) procesverantwoordelijke de suggestie wordt gewekt dat het desbetreffende proces ook volledig door één gemeentelijke afdeling kan worden voorbereid (en tijdens een crisis kan worden uitgevoerd). De procesverantwoordelijke kan immers alleen de voorbereiding – en uitvoering tijdens een crisis – van de eigen afdeling/organisatie afdwingen.⁷ In de praktijk is dit ook zichtbaar: gemeentelijke processen worden eenzijdig, dat wil zeggen binnen één afdeling, voorbereid. Een proces is echter een 'reeks van samenhangende activiteiten'⁸ waar doorgaans meerdere, ook niet-gemeentelijke actoren bij betrokken (dienen te) worden.⁹ Voor het proces Slachtofferregistratie blijkt bijvoorbeeld dat activiteiten tijdens een crisis niet tot nauwelijks feitelijk worden afgestemd met andere partners: medewerkers van het CRIB-bureau wachten tijdens iedere crisis tevergeefs op slachtofferlijsten die volgens de planvorming aangeleverd zouden moeten worden door onder andere de politie en GHOR (zie ook hoofdstuk 6).

Een adequate bevolkingszorg bestaat volgens het Handboek uit onder andere aangewezen en opgeleide en geoefende medewerkers. In de regio's Utrecht, Gooi en Vechtstreek en Flevoland blijkt dat niet alle 'aangewezen medewerkers'

5. Zie I. Helsloot, A. Scholtens en E. Warners (2010). *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.

6. Dit is door verschillende leden van de projectgroep aangegeven.

7. Tot 1 oktober 2010 deed de procesverantwoordelijke dit namens het college van B&W (zie voetnoot 3 van dit hoofdstuk). Na 1 oktober 2010 doet de procesverantwoordelijke dit formeel namens het bestuur van de veiligheidsregio. Praktisch betekent dit niets omdat het bestuur geen zeggenschap heeft over individuele gemeenten.

8. *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*, deel B, p. B3, 1.

9. Zie bijvoorbeeld I. Helsloot, A. Scholtens en E. Warners (2010). *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.

in de crisisbeheersingsorganisatie op de hoogte zijn van hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit geldt tijdens zowel oefeningen als daadwerkelijke incidenten/crises.¹⁰

Mede door de introductie van het *Referentiekader Regionaal Crisisplan* worden in de regio's gesprekken gevoerd om tot een aanpassing van het in het Handboek beschreven model van gemeentelijk managementteam en actiecentra te komen. Verschillende varianten zijn daarbij onderwerp van gesprek, zoals bijvoorbeeld dat de verschillende – mogelijk andere – actiecentra worden aangestuurd door een Algemeen Commandant Bevolkingszorg (in plaats van door het gemeentelijk managementteam). In de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland heeft dit voornamelijk niet tot daadwerkelijke aanpassingen in de planvorming geleid.

Verder blijkt dat in de meeste regio's het gemeentelijk managementteam inmiddels is opgehangen aan het Regionaal Operationeel Team (ROT), in plaats van aan het gemeentelijk beleidsteam.¹¹

Voor de beeldvorming: ruwe schatting van de kosten

Zeker in tijden van bezuinigingen is het relevant om inzichtelijk te hebben wat het de gemeenten kost om de gemeentelijke processen voor te bereiden conform de eigen planvorming (en dus conform het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*). Meer precies is de vraag wat het de gemeenten per proces kost om de noodzakelijke planvorming in orde te hebben (deelplan, draaiboek, etc), de noodzakelijke mensen (adequaat) opgeleid en geoefend en tijdens een crisis al dan niet gegarandeerd beschikbaar te hebben (bijvoorbeeld middels een piketregeling) en de noodzakelijk middelen werkend beschikbaar te hebben (denk aan ICT-ondersteuning, maar ook aan convenanten met bijvoorbeeld het Rode Kruis).

In de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek is voor de beeldvorming een ruwe schatting gemaakt voor het proces Slachtofferregistratie (CRIB). De kosten voor dit proces liggen op jaarbasis in deze veiligheidsregio op ongeveer € 32.000,-; dit is inclusief de kosten voor een convenant met het Rode Kruis, maar exclusief de overhead. Dit komt neer op € 3.600,- per gemeente op jaarbasis.

10. Zie bijvoorbeeld de evaluatie *Asbestproblematiek winkelcentrum 'De corridor'* (2009) van de concernstaf gemeente Veenendaal.

11. Zie bijvoorbeeld I. Helsloot, S. Martens en A. Scholtens (2011). *Basisboek regionale crisisbeheersing*. NIFV, pp. 75, 76.

Intermezzo: Kosten in drie andere regio's voor het proces Slachtofferregistratie (CRIB)

In het kader van het traject om te komen tot een nieuwe slachtofferinformatiesystematiek hebben drie (andere) regio's een tentatieve schatting gegeven van de kosten die zij maken voor het proces CRIB.¹²

- Veiligheidsregio Kennemerland (10 gemeenten)

De kosten voor het proces CRIB liggen in de veiligheidsregio Kennemerland op ongeveer € 80.000,- per jaar en daarmee op € 8.000,- per gemeente. De kosten bestaan uit het opleiden, trainen en beoefenen van het CRIB-personeel (90%), piketvergoedingen (6%) en actualisatie planvorming (4%). De veiligheidsregio Kennemerland gaat bij haar berekeningen uit van een gemiddeld uurloon van € 35,21 (bruto-bruto). Let wel, dit is een schatting. De materiële kosten zijn niet meegenomen in de berekening.

- Veiligheidsregio Drenthe (12 gemeenten)

De kosten van CRIB liggen in de veiligheidsregio Drenthe op ongeveer € 204.000,- per jaar en daarmee op € 17.000,- per gemeente. De kosten bestaan uit het opleiden, trainen en beoefenen van het CRIB-personeel (90%), actualisatie planvorming (2%) en een convenant met het Nederlandse Rode Kruis (8%). De veiligheidsregio Drenthe gaat bij haar berekeningen uit van een gemiddeld uurloon van € 50,- (bruto-bruto). Let wel, dit is een schatting. De materiële kosten en de kosten voor de lokale oefeningen zijn in de berekening niet meegenomen. Wanneer hetzelfde (bruto-bruto) uurtarief als in Kennemerland wordt aangehouden, kost het CRIB € 10.880,- per gemeente.

- Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (6 gemeenten)

De uitvoering van het proces CRIB is binnen de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland belegd bij de Dienst Persoonsgegevens (DPG). De DPG voert het CRIB-proces uit voor alle gemeenten in de veiligheidsregio. De kosten voor het opleiden (23%) en oefenen (73%) liggen in de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland op € 11.270,- per jaar. De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland gaat bij haar berekeningen uit van een gemiddeld uurloon van € 21,89 (bruto-bruto). Let wel, dit is een schatting en de piketkosten ontbreken. De materiële kosten bedragen € 2.000,-. Het contract met het Nederlandse Rode Kruis kost de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland € 8.500,-. In totaal bedragen daarmee de kosten € 21.770,-.

12. Veiligheidsberaad, GHOR Nederland (2011). *Gap analyse Slachtoffer Informatie Systematiek*.

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op het proces Voorlichten en informeren. We doen dit in de eerste plaats door een ideaaltypische beschrijving van het proces op hoofdlijnen te geven door het citeren van het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* (paragraaf 3.2). Tevens geven we aan of en hoe de ideaaltypische noties in de praktijk van de drie regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland worden uitgevoerd (paragraaf 3.3). We sluiten dit hoofdstuk af door kort onze visie op dit proces te geven (paragraaf 3.4).

3.2 VOORLICHTEN EN INFORMEREN VOLGENS HET *HANDBOEK VOORBEREIDING RAMPENBESTRIJDING*

In deze paragraaf geven we een beschrijving op hoofdlijnen van het proces Voorlichten en informeren zoals dit beschreven staat in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. De passages in deze paragraaf zijn dan ook zo letterlijk mogelijk overgenomen uit het Handboek¹ en komen in grote lijnen overeen met de beschrijvingen in de verschillende draaiboeken Voorlichten en informeren van de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland.

Doelstelling

Het bewust geven van hulp door informatie, gericht op doelgroepen die bedreigd worden of zich mogelijk bedreigd voelen door een dreigende ramp of een feitelijke rampsituatie.

De volgende voorlichtingsaspecten dienen te worden behandeld:

- maatregelen die men moet nemen om de schadelijke gevolgen te beperken
- de te volgen gedragslijn
- de stand van zaken met betrekking tot voortgang van de hulpverlening
- het begeleiden van de terugkeer naar de normale situatie.

1. Deel B hoofdstuk 3, pp. 63-68.

Doelgroep

Het is gebruikelijk om bij voorlichting onderscheid te maken tussen interne en externe doelgroepen. De externe doelgroep wordt gevormd door de bevolking, (verwanten van) slachtoffers, intermediaire kaders en media. De interne doelgroep bestaat uit het bestuur, hulpverleners/rampbestrijders en actiecentra.

Beschrijving en uitvoeringstaken gemeentelijke diensten

De gemeente is volgens het Handboek op grond van de Wet rampen en zware ongevallen (inmiddels de Wet veiligheidsregio's) verantwoordelijk voor de voorlichting/informatie tijdens rampsituaties en in de herstelfase.

Er kunnen volgens het Handboek drie typen voorlichting onderscheiden worden:

- *Publieksvoorlichting*
Bij (directe) publieksvoorlichting treedt de overheid rechtsreeks met het publiek in contact. Hierbij wordt gebruik gemaakt van middelen zoals: luidsprekers, sirenes, 'huis-aan-huis'-bladen, eigen publicaties, kranten, radio en tv (rampzender).
- *Persvoorlichting*
Dit is een indirecte publieksvoorziening via de media. De overheid fungeert hierbij als informatiebron, maar heeft weinig invloed op de vorm en inhoud van de uiteindelijke boodschap.
- *Interne voorlichting*
Interne voorlichting is gericht op de medewerkers in de rampenbestrijdingsorganisatie en op andere (zijdelings) betrokken (semi-)overheidsinstanties.

De aanpak van de voorlichting kan actief en passief zijn. Actieve voorlichting is van groot belang in het eerste stadium van een ramp. Het waarschuwen van de bevolking vormt een onderdeel van de actieve voorlichting. Passieve voorlichting vindt plaats wanneer op vragen vanuit het publiek, de pers of anderen gereageerd wordt. De kwaliteit van passieve voorlichting is overigens van groot belang, onder andere voor het vertrouwen dat men stelt in de overheid als rampbestrijder en hulpverlener.

Voor het proces Voorlichten en informeren moet door de gemeente volgens het Handboek een aantal specifieke activiteiten worden verricht:

Activiteit
Analyseren van informatie zoals bijvoorbeeld het bepalen welke informatie over bron, aard, omvang en ontwikkeling van het incident mag worden gebruikt
Opstellen van een voorlichtingsplan door onder andere het formuleren van beleid (coördinatie voorlichting, locatie voorlichting, middelen, frequentie, onderwerpen), het bepalen van benodigde personele en materiële middelen. Het voorlichtingsplan ter goedkeuring aanbieden aan het beleidsteam
Beschikbaar krijgen van personeel en middelen door onder andere het alarmeren van medewerkers en het zo nodig aanvragen van bijstand
Inzetten van personeel en middelen onder andere door het instrueren van het personeel en het aangeven van bijzonderheden (beschermde informatie, persoonsgegevens niet vrijgeven, et cetera)
Uitvoering geven aan de voorlichting door: <ul style="list-style-type: none"> • het maken van een aantal standaardvoorlichtings- en persberichten • indien nodig het vertalen van (standaard)voorlichtings- en persberichten • het aangeven van kanalen om de berichten uit te dragen • het informeren van pers inzake locatie en tijdstip van de voorlichting/persconferentie • het onder begeleiding bezoeken van het ongevals-/rampterrein • het vastleggen van voorlichtingsactiviteiten in een logboek
Informeren van de bij de hulpverlening betrokken diensten, organisaties en eenheden
Voorlichtingsactiviteiten in de fase van herstel, wederopbouw en afronding van de nazorg

Organisatie

Er zijn voor de voorbereiding en uitvoering van het proces Voorlichten en informeren volgens het Handboek nodig:

- een gemeentelijke coördinator voorbereiding met taakbeschrijving en beschikbare tijd die zorg draagt voor een bestuurlijk vastgesteld deelplan, een draaiboek en een alarmeringsschema (aansluitend op gemeentelijk piket)
- een schriftelijk aangewezen procesverantwoordelijke op MT-niveau, ook wel hoofd voorlichting genoemd, die leiding aan het totale proces geeft en aanspreekpunt is voor het gemeentelijke beleidsteam. Het hoofd Voorlichting fungeert tevens als communicatieadviseur in het beleidsteam
- een coördinator voorlichting die het hoofd Voorlichting ondersteunt door leiding te geven aan alle werkzaamheden in het actiecentrum Voorlichting
- verschillende aangewezen opgeleide en geoefende persvoorlichters, publieksvoorlichters, interne voorlichters, mediawatchers en voorlichters rampterrein en staven
- een voorbereid actiecentrum Voorlichting.

3.3 VOORLICHTEN EN INFORMEREN IN DE PRAKTIJK

Alle drie de regio's hebben in de praktijk ervaring (kunnen opdoen) met het proces Voorlichten en informeren. De activiteiten zoals beschreven in het Handboek worden vrijwel allemaal door de procesverantwoordelijke gemeentelijke dienst tijdens een crisis uitgevoerd. De gemeenten beschikken daartoe ook alle over de voorgeschreven organisatie (procesverantwoordelijke/hoofd Crisiscommunicatie, pers-/publieksvoorlichters, et cetera).

Wat opvalt is dat het proces Voorlichten en informeren in het Handboek – en daarmee in de planvorming van de drie regio's – is vormgegeven als een eenrichtingsvoorlichting die ervan uitgaat dat de overheid een informatiemonopolie heeft waarbij zij de bevolking top-down waarschuwt en informeert over crisissituaties. Het verbaast dan ook niet dat in de praktijk van een crisis er (nog steeds) sprake is van een eenrichtingsvoorlichting, terwijl dit eigenlijk niet meer past bij deze tijd. Burgers zijn immers niet alleen meer ontvangers van informatie, maar door de sociale media ook steeds vaker de zender. Hoewel de meeste gemeenten het proces Voorlichten en informeren hebben omgedoopt tot het proces Crisiscommunicatie, wordt nog lang niet altijd echt invulling gegeven aan een tweerichtingscommunicatie. Dit geldt overigens niet alleen voor de drie regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland, maar ook landelijk.

Intermezzo: Communicatie tijdens de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard

'Het proces [voorlichting] werd ingevuld als klassieke eenrichtingsvoorlichting zonder bewuste aandacht voor terugkoppeling over het effect van de crisisbeheersing vanuit de bevolking. Onwerkzame voorlichtingsmiddelen als de 'geluidswagen' werden daardoor te lang vruchteloos ingezet, terwijl potentieel effectieve middelen als nieuwsbrief en lokale koffie- en informatiepunten te laat of *contre coeur* werden ingezet. Juist in deze langdurende crisis bestond de mogelijkheid om ook de informatiebehoefte van de burger en het effect van de voorlichting op een meer systematische wijze te achterhalen en mee te nemen in nadere besluitvorming over inhoud en wijze van voorlichting. Van klassieke rampenvoorlichting had op een dergelijke manier tot werkelijke crisiscommunicatie kunnen worden gekomen. Het verbaast dan ook niet dat ruim de helft van de burgers de voorlichting onvoldoende vond.'²

2. A. Scholtens en I. Helsloot (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007*. NIFV/Politieacademie.

Intermezzo: Communicatie bij bedreigingen van scholen in Weesp

‘Een scan van de omgeving is niet gemaakt. Zo werd geen mediawatching gedaan, of nog eens bij de scholen gepolst hoe het daar ging. Voor de belangrijkste contactpersonen, namelijk de schooldirecteuren, was de gemeente na maandag zeer lastig te bereiken. Hiermee werd ook weinig inzicht verkregen in de dynamiek waar de kwestie in terecht was gekomen. In het kanaliseren van de collectieve gemoederen is vooral nagedacht over de boodschap zoals deze gebracht kon worden (in termen van wat wel en niet gecommuniceerd mocht worden) en te weinig over hoe deze boodschap aan zou komen bij de ontvangers.’³

Intermezzo: Communicatie tijdens de brand in Moerdijk

In de rapportage van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar de brand in Moerdijk stelt de Raad ‘dat hoewel in het algemeen de berichten van de overheid inhoudelijk correct waren, in de communicatie onvoldoende is aangesloten op de beleving van burgers. De communicatie deed geen recht aan de ernst van de brand zoals de burgers die op dat moment percipieerden. Hierdoor kwamen berichten over de aard, bestrijding en gevolgen van de brand onduidelijk of zelfs onduidelijk over. Dit gaf aanleiding tot eigen interpretaties door burgers en media. Zo ontstond een beeld van een falende overheid die informatie achterhield.’⁴

In het Handboek wordt vrijwel geen aandacht besteed aan het duiden van de crisis, dat wil zeggen het adresseren van de geschoktheid van de samenleving door het tonen van compassie. De laatste inzichten over crisiscommunicatie laten zien dat dit duiden een essentieel onderdeel van de crisiscommunicatie en daarmee van de crisisbeheersing is.⁵

Intermezzo: Duiding tijdens het schietincident in Alphen aan den Rijn

‘Wat ik voel dat zeg ik. Dat is het makkelijkst, dat is dicht bij mezelf. Het meedogen met de slachtoffers, met de nabestaanden, met iedereen die lijdt onder dit vreselijke schietdrama, spreek uit. (...) Intuïtief begrijp ik dat ik naast medeleven ook steun moet geven. Of liever: het vertrouwen moet veroveren bij de mensen. Ik moet de overtuiging overbrengen dat we deze crisis goed aanpakken. Bij de burgemeester is de leiding in goede handen in deze verschrikkelijke omstandigheden, moet de in-

3. R. Dammen, N. Hendriks van de Weem, M. Zannoni en U. Rosenthal, (2009). *Dreiging in Weesp: evaluatie van de gebeurtenissen rondom de bedreigingen van scholen*. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.
4. Onderzoeksraad (2011). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk 5 januari 2011*. Den Haag, pp. 24 en 130.
5. Zie bijvoorbeeld W.T. Coombs en S.J. Holladay (2011). *The Handbook of Crisis Communication*. West Sussex, UK: Wiley-Blackwell.

druk die bij mensen achterblijft. Dat is belangrijk. Onzekerheid wegnemen en niet vergroten. En het vertrouwen geven dat het straks weer goed komt.⁶

3.4 ONZE VISIE OP HET PROCES VOORLICHTEN EN INFORMEREN

Evaluaties van crises laten zien dat het proces Voorlichten en informeren – of eigenlijk crisiscommunicatie – een van de meest essentiële onderdelen van crisisbeheersing is. Het is wat ons betreft dan ook van belang dat gemeenten juist dit proces goed voorbereiden om goed beslagen ten ijs te (kunnen) komen.

Intermezzo: De burgemeester van Alphen aan den Rijn over crisiscommunicatie

‘Met een deskundige op het gebied van crisisbeheersing raakte ik in gesprek over hoe we in Nederland burgemeesters trainen in het omgaan met crisissituaties. Ik heb zo mijn vraagtekens bij die aanpak. (...) In de eerste plaats valt mij op dat men vooral aan crisismanagement doet, terwijl ik denk dat het juist in je rol van burgemeester om communicatie gaat. (...) Het schietdrama in Alphen aan den Rijn heeft aangetoond dat als het ergens over moet gaan, dat het dan crisiscommunicatie is.’⁷

Wat ons betreft moet het proces Voorlichting zo vormgegeven worden dat er werkelijk sprake is van een tweerichtings*communicatie* waarbij overheden en hulpdiensten ook proberen in te spelen op de informatiebehoeften van burgers.

Verder dient in ons beeld het proces voorlichting in zowel de voorbereiding als in de uitvoering vormgegeven te worden door een heroverweging van de uitgangspunten. Bij crisiscommunicatie gaat het wat ons betreft om de volgende aspecten die vorm moeten krijgen:

- Het geven van *feitelijke informatie*. Deze informatie is vooral bedoeld om zelfredzame burgers in staat te stellen zelf tot handelen over te gaan (zie ook uitgangspunt 4 in hoofdstuk 1). Daarbij moet bedacht worden dat zelfredzame

6. Bas Eenhoorn (2011). *Drie minuten: een persoonlijk relaas over het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Kluwer, pp. 8 en 9.

7. Bas Eenhoorn (2011). *Drie minuten: een persoonlijk relaas over het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Kluwer, pp. 35.

burgers vanuit het eigen individuele belang en op basis van bekende informatie handelen. Daarom hebben zij feitelijke informatie nodig.⁸

- Het geven van een (concrete) *instructie*. Bedacht moet echter worden dat de overheid daarmee de verantwoordelijkheid van de burger naar zich toetrekt. Een instructie zal, zeker in de eerste uren, nog onvoldoende specifiek kunnen zijn, omdat dan nog onvoldoende informatie beschikbaar is om de instructie te onderbouwen. De overheid dient dan ook terughoudend te zijn met het geven van instructies. Een instructie kan over het algemeen altijd omgezet worden naar feitelijke informatie: 'Kook water altijd voordat u het drinkt' kan worden geherformuleerd tot 'Wanneer water wordt gekookt, worden schadelijke bacteriën gedood en kan het water zonder problemen gedronken worden'.
- Het *duiden van de crisis*, dat wil zeggen de context te geven waarbinnen de crisis plaatsvindt door:
 - de geschoktheid van de samenleving te adresseren door compassie uit te stralen
 - het oproepen van burgers tot redzaamheid⁹
 - het oproepen van burgers om te handelen in het algemene brede belang.

Verder moet beseft worden dat de competenties van een procesverantwoordelijke of een goede voorlichter anders zijn dan die van een goede crisiscommunicatieadviseur. Wat ons betreft betekent dit dat de regionale pool van voorlichters uitgebreid zou moeten worden met specifieke crisiscommunicatieadviseurs.

8. Communicatiedeskundigen menen dat overheden en hulpdiensten daarvoor ook meer en beter gebruik moeten maken van Twitter. Feitelijk is hier nog geen systematisch onderzoek naar gedaan. Twitter lijkt een middel om een communicatieproces op gang te brengen waarbij niet-overheden en hulpdiensten centraal staan, maar de informatiebehoefte en -gebruiken van burgers (zie J. Groenendaal, M. de Bas en I. Helsloot (2012, nog in druk). *Twitter: een onderbenut potentieel?*).

9. Zie bijvoorbeeld de oproep van de burgemeester tot naoberschap tijdens de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard. Een derde van de mensen die de oproep heeft gehoord, heeft daar naar eigen zeggen gehoor aan gegeven.

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk bespreken we het proces Opvangen en verzorgen. We doen dit wederom door in de eerste plaats een ideaaltypische beschrijving van het proces op hoofdlijnen te geven door het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* aan te halen (paragraaf 4.2). Tevens geven we aan of en hoe de ideaaltypische noties in de praktijk van de drie regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland worden uitgevoerd (paragraaf 4.3). We sluiten dit hoofdstuk af door kort onze visie op dit proces te geven (paragraaf 4.4).

4.2 OPVANGEN EN VERZORGEN VOLGENS HET *HANDBOEK* *VOORBEREIDING RAMPENBESTRIJDING*

In deze paragraaf geven we een beschrijving op hoofdlijnen van het proces Opvangen en verzorgen (kortweg O&V) waarbij we zo letterlijk mogelijk het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* citeren.¹ De passages in deze paragraaf komen in grote lijnen overeen met de beschrijvingen in de verschillende draai-boeken Opvangen en verzorgen van de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland.

Doelstelling

De doelstelling van het proces O&V luidt het ten tijde van en na afloop van een incident/calamiteit opvangen en verzorgen van daklozen, op te vangen personen en lichtgewonden, inclusief dieren, voor de periode dat getroffen en nog niet naar hun huizen kunnen terugkeren.

1. Deel B hoofdstuk 3, pp. 68-70.

Doelgroep

De doelgroep voor wie het proces bedoeld is zijn de lichtgewonden, daklozen of op te vangen personen, en dieren. Bij dieren gaat het zowel om huisdieren als vee.

Zwaargewonden worden primair opgevangen door de ziekenhuizen.

Beschrijving en uitvoeringstaken

Opvangen en verzorgen van slachtoffers speelt zich veelal af buiten het ramptrein. Het is daarom van belang zo snel mogelijk inzicht te krijgen in de omvang van het aantal op te vangen personen/dieren. Op basis daarvan kunnen opvanglocaties worden bepaald en voorbereid.

Goede opvang bevordert de mogelijkheden voor registratie en het voorzien in de eerste levensbehoeften.

De burgemeester draagt er zorg voor dat de gewonden/slachtoffers die niet gehospitaliseerd behoeven te worden, het ramptrein zo spoedig mogelijk verlaten of daarvan worden afgevoerd en worden ondergebracht in opvangcentra.

Voor de opvang en verzorging moet door de gemeente volgens het Handboek een aantal specifieke activiteiten worden verricht:

Activiteit
Analyseren van de uit het besluitvormingsproces afkomstige informatie (samen met de hulpdiensten), zoals: <ul style="list-style-type: none"> • het bepalen van de opvangduur (dag- en/of nachtverblijf) • vaststellen van aantal en soort op te vangen personen en dieren/vee
Het opstellen van een plan voor het opvangen en verzorgen door: <ul style="list-style-type: none"> • het formuleren van beleid over bijvoorbeeld prioriteitsgroepen, mate van verzorging, et cetera • bepalen van de benodigde personele en materiële middelen zoals tolken, registratiepersoneel, bewakingspersoneel, ontspanningsvoorzieningen, etc.) • logistieke verzorging (zoals eten, drinken, medicijnen)
Het beschikbaar krijgen van personeel en middelen door onder andere het alarmeren van medewerkers en het ter plaatse krijgen van transport
Inzetten van personeel en middelen waaronder aflossing
Informeren van publiek, de bevolking en andere belanghebbenden

Organisatie

Er zijn voor de voorbereiding en uitvoering van het proces O&V volgens het Handboek nodig:

- een schriftelijk aangewezen procesverantwoordelijke O&V op MT-niveau, die tevens aanspreekpunt voor het gemeentelijke beleidsteam is voor het proces
- een gemeentelijke coördinator voorbereiding met taakbeschrijving en beschikbare tijd die zorg draagt voor een bestuurlijk vastgesteld deelplan, een draaiboek en een alarmeringsschema (aansluitend op gemeentelijk piket)
- een hoofd O&V, die leiding geeft aan de operationele uitvoering van het proces
- hoofden Opvanglocatie
- aangewezen en opgeleide en beoefende medewerkers, ondersteund door een checklist
- voorbereide opvanglocaties.

4.3 OPVANGEN EN VERZORGEN IN DE PRAKTIJK

Alle drie de regio's hebben in de praktijk ervaring (kunnen opdoen) met het proces O&V. De activiteiten zoals beschreven in het Handboek worden vrijwel allemaal door de procesverantwoordelijke gemeentelijke dienst tijdens een crisis uitgevoerd. De gemeenten beschikken ook alle over de voorgeschreven organisatie (procesverantwoordelijke, hoofd O&V, voorbereide opvanglocaties, et cetera).

De ervaring in de drie regio's is dat het proces O&V wordt *voorbereid en beoefend* in lijn met het gestelde in het Handboek, namelijk dat 'de gewonden/slachtoffers die niet gehospitaliseerd behoeven te worden, het rampterrein zo spoedig mogelijk verlaten of daarvan worden afgevoerd en worden ondergebracht in opvangcentra'. Het opvangen en verzorgen van slachtoffers heeft in de loop der jaren ten minste in de *oefenpraktijk* in de drie regio's (maar ook landelijk) een verplicht karakter (gekregen): slachtoffers van een grootschalig incident dienen per definitie opgevangen te worden in – conform het gestelde – een 'voorbereide opvanglocatie' (zoals bijvoorbeeld een sporthal.² In de sporthal dienen deze slachtoffers vervolgens geregistreerd te worden, zie ook hoofdstuk 6).

2. Dit was meest recentelijk ook tijdens de Poldercrash weer zichtbaar: alle niet- en lichtgewonde (zelfredzame) passagiers werden door de professionele hulpverleners tijdelijk opgevangen in een loods, waarna ze na 3 tot 4 uur wachten op vervoer, met bussen naar een sporthal werden gebracht. Door verschillende passagiers werd aangegeven dat ze liever naar huis waren gegaan, maar dat dit niet 'mocht'. (Zie A. Scholtens en J. Groenendaal (2011). *(Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash*. Boom Lemma uitgevers.)

Onderzoek in binnen- en buitenland laat zien dat burgers tijdens en na een (acute) crisis (zelf)redzaam zijn. Zoals in de algemene inleiding al aangegeven, betekent dit onder andere dat slechts een klein deel van de slachtoffers/betrokkenen gebruik maakt van de door de gemeente georganiseerde opvang. Het merendeel, ongeveer 90 procent van de betrokkenen, verlaat zelfstandig of met hulp van omstanders de plaats incident en laat zich opvangen door het eigen sociale netwerk (familie, vrienden, etc.).

Intermezzo: Hoog water in Groningen

Meest recentelijk liet het hoog water in Groningen het hiervoor gestelde ook weer mooi zien. ‘Ten Boer, januari 2012 08.04 uur: Er was een sporthal beschikbaar, maar daar hebben maar drie mensen geslapen. Uiteindelijk zijn het vooral de militairen en de hulpverleners die in de sporthal hebben overnacht, constateert verslaggever Roel Pauw. Veel bewoners hebben onderdak gevonden bij vrienden en familie.’³

Dit is ook de praktijkervaring van de drie regio’s, al moet gezegd dat de drie regio’s geen ervaring hebben met het opvangen van grotere groepen mensen (meer dan honderd).

Intermezzo: Praktijkvoorbeeld regio Utrecht

In augustus 2011 kreeg de politie een melding dat er een explosief bij een woning zou zijn gevonden. Uit voorzorg werden ongeveer 25 woningen ontruimd. De gemeente heeft daartoe het proces opvang en verzorging opgestart en bewoners naar sporthal ‘Valleihal’ vervoerd. Een ‘handjevol’ mensen heeft uiteindelijk van deze opvang gebruik gemaakt.

Om die redenen gaan de gemeenten in de drie regio’s in de *praktijk van een crisis* pragmatisch om met het proces opvang en verzorging. De overwegend kleinere groepen slachtoffers worden bijvoorbeeld ondergebracht in alternatieve locaties zoals hotels of vakantiehuysjes.

3. Bron: www.nos.nl. Dit blijkt ook uit een publieksenquête die Crisislab onder de inwoners van Ten Boer heeft uitgevoerd.

4.4 ONZE VISIE OP HET PROCES OPVANGEN EN VERZORGEN

Wij zijn van mening dat het proces O&V één van de kernprocessen is waar de gemeentelijke organisatie serieus uitvoering aan moet (en kan) geven en in de praktijk ook al geeft. Dat neemt niet weg dat in onze optiek het proces wel realistischer ingericht zou moeten worden. Realistischer in de zin dat geanticipeerd zou moeten worden op de (zelf)redzaamheid van burgers (uitgangspunt 4), zodat het daarmee ook meer in deze tijd past (gebruik van sociale media).

In de eerste plaats betekent dit wat ons betreft dat gemeenten zich niet moeten voorbereiden op een verplichte opvang en verzorging, maar zich juist vooral moeten voorbereiden om slachtoffers te helpen hun eigen weg te zoeken, zodat zij door het eigen sociale netwerk opgevangen kunnen worden. Het uitdelen van mobiele telefoons zou daartoe een mogelijkheid zijn. De (voorbereiding van de) opvang en verzorging dient zich vervolgens te focussen op de slachtoffers die niet kunnen terugvallen op hun sociale netwerk. Deze over het algemeen beperkte(re) groep hoeft niet per definitie in een sporthal opgevangen te worden, maar kan ook in een alternatieve opvang worden ondergebracht zoals bijvoorbeeld een hotel.

In de tweede plaats betekent het anticiperen op de redzaamheid van burgers dat behulpzame burgers actief worden ingezet in de opvanglocatie om waar nodig hand- en spandiensten te verrichten. Onderzoek laat zien dat burgers een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de crisisbeheersing.

Dat burgers ook tijdens crises een eigen verantwoordelijkheid hebben en deze verantwoordelijkheid ook moeten (kunnen) nemen (uitgangspunt 5), betekent voor dit proces dat gemeenten de opvang en verzorging van zich af zouden moeten organiseren. Te denken valt daarbij aan:

- vanaf het begin van de crisis aan burgers communiceren dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de opvang
- burgers in de communicatieboodschap oproepen om zoveel mogelijk voor elkaar te zorgen en aan elkaar onderdak te bieden
- gebruik te maken van de initiatieven die door burgers zijn genomen (zoals het inrichten van tijdelijke opvanglocaties). Met andere woorden, onderzoek welke oplossingen burgers zelf al hebben georganiseerd en maak een afweging of de gemeente zich daarbij kan aansluiten.

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk bespreken we het proces Uitvaartverzorging. We doen dit door in de eerste plaats een ideaaltypische beschrijving van het proces op hoofdlijnen te geven door het citeren van *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* (paragraaf 5.2). Tevens geven we aan of en hoe de ideaaltypische noties in de praktijk van de drie regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland worden uitgevoerd (paragraaf 5.3). We sluiten dit hoofdstuk af door kort onze visie op dit proces te geven (paragraaf 5.4).

5.2 UITVAARTVERZORGING VOLGENS HET *HANDBOEK VOORBEREIDING RAMPENBESTRIJDING*

In deze paragraaf geven we een beschrijving op hoofdlijnen van het proces Uitvaartverzorging waarbij we zo letterlijk mogelijk het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* citeren.¹ De passages in deze paragraaf zijn in grote lijnen identiek aan de beschrijvingen in de verschillende draaiboeken Uitvaartverzorging van de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland.

Doelstelling

Het doel van het proces *Uitvaartverzorging* is om tijdens en na afloop van een crisis de (grote aantallen) overleden slachtoffers op zorgvuldige wijze ter aarde te bestellen, ondanks tijdsdruk, gebrek aan begraafmogelijkheden en gevaren voor de volksgezondheid.

Doelgroep

Familie/relaties van de overleden slachtoffers.

1. Deel B hoofdstuk 3, pp. 70-73.

Beschrijving en uitvoeringstaken door de gemeentelijke diensten

Gelet op het bepaalde in de Wet op de lijkbezorging is overleg vanuit de procesverantwoordelijke gemeente met de officier van justitie vereist. Verder zijn de politie en GGD verantwoordelijke partijen. De gemeente heeft een ambitieniveau vastgesteld voor het op zorgvuldige wijze ter aarde bestellen van overledenen. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de gemeente coördinerend en faciliterend is. X overledenen kunnen binnen Y uur geborgen worden in voorbereide mortuaria en/of rouwkapellen alwaar op gepaste wijze een confrontatie door nabestaanden kan plaatsvinden. Hiervoor dient aangesloten te worden bij bestaande procedures van de politie.²

Waar mogelijk wordt de normale gang van zaken gevolgd, dat wil zeggen dat de uitvaartverzorging wordt overgelaten aan de nabestaanden. Slechts wanneer dit niet mogelijk is (door te grote aantallen of een gevaar voor de volksgezondheid) zal de uitvaartverzorging collectief plaatsvinden.

In het kader van de nazorg van de nabestaanden kan het van groot belang zijn dat de overheid een algemene rouwdienst organiseert. Bij de uitvaartverzorging moet door de gemeente volgens het Handboek een aantal specifieke activiteiten worden verricht:

Activiteit
Analyseren van de uit het besluitvormingsproces afkomstige informatie, zoals: <ul style="list-style-type: none"> • het vaststellen van het aantal overleden slachtoffers • bepalen wie van de families geïnformeerd moeten worden
Het opstellen van een uitvaartverzorgingsplan waarin opgenomen: <ul style="list-style-type: none"> • bepalen capaciteit bestaande begraafplaatsen • bepalen waar noodbegraafplaats(en) ingericht kunnen worden • bepalen van wijze van uitvaart
Het beschikbaar krijgen van personeel en middelen (zoals personeel begraafplaatsen en begrafenisondernemers) en materieel (schuillocatie, transportlocatie, graafmachines)
Uitvoering geven aan het proces van uitvaartverzorging door onder andere: <ul style="list-style-type: none"> • het informeren van familie/relaties over locatie van de begraafplaatsen • het inrichten van noodbegraafplaatsen • regelen van vervoer van overleden slachtoffers van mortuaria naar begraafplaats • organiseren van een rouwdienst • begraven of cremen van overleden slachtoffers
Informeren van publiek, de bevolking en andere belanghebbenden
Het verlenen van nazorg (medische begeleiding en geestelijke verzorging aan familie/relaties)

2. Bij overlijden ten gevolge van een ramp is er volgens de Wet op de lijkbezorging sprake van een niet-natuurlijke dood. In normale omstandigheden volgt de politie bij een niet-natuurlijke dood een aantal standaardprocedures waaronder het bergen van het lichaam, identificatie en strafrechtelijk onderzoek.

Organisatie

Er zijn voor de voorbereiding en uitvoering van het proces Uitvaartverzorging volgens het Handboek nodig:

- een schriftelijk aangewezen procesverantwoordelijke Uitvaartverzorging op MT-niveau, die tevens aanspreekpunt voor het gemeentelijke beleidsteam is voor het proces
- een gemeentelijke coördinator voorbereiding met taakbeschrijving en beschikbare tijd die zorg draagt voor een bestuurlijk vastgesteld deelplan, een draaiboek en een alarmeringsschema (aansluitend op gemeentelijk piket)
- een hoofd uitvaartverzorging, die leiding geeft aan de operationele uitvoering van het proces
- aangewezen en opgeleide en beoefende medewerkers, ondersteund door een checklist.

5.3 UITVAARTVERZORGING IN DE PRAKTIJK

Alvorens de praktijkervaringen van de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland met de uitvoering van bovengenoemde activiteiten te beschrijven, merken we op dat het proces Uitvaartverzorging zoals beschreven in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* feitelijk bedoeld is voor crises waarbij sprake is van een groot aantal slachtoffers. Deze slachtoffers dienen in afwijking van een 'normale 'teraardebestelling' in grote getale in korte tijd begraven te worden in tijdelijke 'noodbegraafplaatsen'. De ideeën bij dit proces vloeien voort uit het oorlogsdenken en zijn met de actualisatie van het Handboek in 2003 niet aangepast conform de casuïstiek: in Nederland heeft zich na de Tweede Wereldoorlog, mogelijk met uitzondering van de overstroming in 1953, een dergelijke crisis nog nooit voorgedaan. Voor alle regio's in Nederland en dus in het bijzonder voor de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland, geldt dan ook dat zij geen praktijkervaring hebben met de uitvoering van het proces Uitvaartverzorging conform 'de letter' van het Handboek.

Uitvoering van dit proces is feitelijk alleen aan de orde bij crises waar 'slechts' een beperkt aantal dodelijke slachtoffers zijn te betreuen. De activiteiten, zo blijkt uit de ervaringen in de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland, maar ook landelijk, vinden in dat geval plaats door hulpverleners (politie/RIT), Openbaar Ministerie en uitvaarverzorgers zonder tussenkomst van gemeentelijke diensten (zie ook bijlage 1). Gemeenten hebben daarom een zogeheten waak-

vlamovereenkomst met (een) uitvaartondernemer(s) afgesloten om de uitvaart te (laten) regelen.³

De gemeenten hebben, zo laat ook het beeld landelijk zien, wel steeds meer een rol (gekregen) als het gaat om het organiseren van herdenkingsdiensten en stille tochten.

Dat alles neemt niet weg dat dit proces wel degelijk door de drie regio's in meer of minder mate wordt voorbereid. Zo beschikken de gemeenten alle over de in het Handboek voorgeschreven organisatie (procesverantwoordelijke, hoofd Uitvaartverzorging, aangewezen medewerkers, et cetera). De ervaring in de drie regio's is echter dat het voor de (oefen)coördinatoren moeilijk is om de (aangewezen) medewerkers te motiveren om zich voor te bereiden op een proces dat ofwel nooit in die omvang zal worden uitgevoerd (noodbegravenissen) ofwel voornamelijk door anderen wordt uitgevoerd. Het valt dan ook niet mee om medewerkers in de drie regio's opgeleid en beoefend te krijgen en te houden, omdat de (theoretische) kennis van een niet gepraktiseerd proces feitelijk niet echt lijkt te beklijven.

Crisis waarbij hulpverleners omkomen

In de afgelopen jaren hebben verschillende (grootschalige) incidenten plaatsgevonden waarbij hulpverleners zijn omgekomen. In dat geval, zo leert de landelijke praktijk, heeft de gemeente wel een nadrukkelijke rol in het proces Uitvaartverzorging. De reden hiervoor is dat de gemeente als werkgever van de omgekomen hulpverleners, in tegenstelling tot bij het omkomen van 'gewone' burgers, een bijzondere aansprakelijkheid heeft voor de gevolgen van het incident voor het eigen personeel (Algemene zorgplicht in het kader van de Arbowetgeving). Deze aansprakelijkheid wordt de laatste jaren ingevuld door het organiseren van een uitvaart met korpseer. Het onder tijdsdruk organiseren van een dergelijke uitvaart betekent een aanzienlijke inspanning voor gemeenten, zeker als er meerdere hulpverleners zijn omgekomen en het kleinere gemeenten betreft.⁴

Naar aanleiding van ongevallen waarbij brandweermensen om het leven zijn gekomen is dan ook een landelijk begrafenisbijstandsteam opgericht. Dit team ondersteunt het plaatselijke brandweerkorps en de gemeente (de organisatie van) de herdenkingsdiensten en uitvaarten met korpseer. Het team is onder meer in-

3. In de praktijk blijkt dit overigens niet altijd te garanderen dat de uitvaartverzorgers uit de waakvlamovereenkomst ook echt worden ingezet. Hulpverleners bellen 'spontaan' een uitvaartverzorgger.

4. Zie bijvoorbeeld I. Helsloot, E. Oomes en R. Weewer (2009). *Eindrapport Evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

gezet bij de uitvaarten van vier brandweermensen in Enschede (2000), van drie brandweermensen in Haarlem (2003), van een brandweerdruiker in Terneuzen (2008) en van de drie brandweermensen in De Punt (2008).

5.4 ONZE VISIE OP HET PROCES UITVAARTVERZORGING

Gezien het feit dat de activiteiten in het proces Uitvaartverzorging eigenlijk niet overeenkomen met de Nederlandse casuïstiek (grote aantallen dodelijke slachtoffers) vinden wij het nauwelijks reëel te noemen dat gemeentelijke diensten zijn belast met taken zoals in het Handboek (en hierboven) staan beschreven.⁵ Daar komt bij dat het niet eenvoudig is om de (aangewezen) medewerkers te motiveren voor een proces dat nog nooit in werking is getreden en daardoor echt serieus voor te bereiden op hun specifieke taak. Aanpassing van het proces op de Nederlandse situatie/casuïstiek zou in onze ogen dan ook ten minste aan de orde moeten zijn om tot een realistische – en motiverende – voorbereiding (en daarmee uitvoering) te komen.

Daar waar het gaat om crises met een beperkt aantal dodelijke slachtoffers (burgers) constateren wij dat de inbreng van de gemeente bij het proces in de praktijk minimaal is. De activiteiten worden immers grotendeels uitgevoerd door anderen, zonder tussenkomst van de gemeenten. Dit is overigens niet verwonderlijk, omdat de activiteiten ook aan niet aansluiten bij de expertise en dagelijkse taakuitvoering van gemeentelijke diensten.⁶

Wij zijn dan ook van mening dat gemeenten zich niet realistisch kunnen voorbereiden op het proces Uitvaartverzorging.

In onze beleving heeft de gemeente in het verlengde van een proces Uitvaartverzorging wel de volgende twee rollen te vervullen:

- ondersteuning van de burgervaderrol van de burgemeester (uitstralen van empathie)
- het organiseren van (collectieve) herdenkingsdiensten en stille tochten ook om (onrust)gevoelens van de samenleving te kanaliseren. Om verwarring te voorkomen zouden dergelijke activiteiten aangeduid kunnen worden met 'bijzon-

5. Dit werd overigens ook al geconcludeerd na de cafébrand in de nieuwjaarsnacht 2001 door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding in *Cafébrand nieuwjaarsnacht, Opvang. Deelonderzoek van het onderzoek van de rijksinspecties naar de cafébrand te Volendam*, p. 105.

6. Overigens geldt een soortgelijke opmerking ook voor de politie: daar waar er sprake is van grote aantallen overleden slachtoffers en 'noodbegravingen' kan er vanzelfsprekend geen sprake zijn van een aansluiting bij reguliere procedures van de politie (zie de tekst in het Handboek).

dere uitvaartzorg', waarmee we aansluiten bij de terminologie van het Referentiekader Regionaal Crisisplan.⁷

De ondersteuning van de burgervaderrol is een taak die in het kader van de crisiscommunicatie uitgevoerd moet worden en valt daarmee onder het proces Voorlichten. Het organiseren van herdenkingsdiensten en stille tochten ('bijzondere uitvaartzorg') kan in onze optiek als activiteit van het proces Nazorg worden gezien.

7. In het referentiekader wordt overigens niet uitgelegd wat onder 'bijzondere uitvaartzorg' wordt verstaan.

6.1 INLEIDING

Sinds de Bijlmerramp in 1995 is er discussie over de organisatie en uitvoering van het gemeentelijk proces Registratie van slachtoffers: het informeren van verwanten van slachtoffers bij rampen. Dit proces wordt ook wel aangeduid als het CRIB-proces, waar CRIB staat voor Centraal Registratie- en Informatiebureau. De vuurwerkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001) lieten echter wederom zien dat er nog steeds problemen waren in de uitvoering van het proces. Ook twee ongevallen die meer recentelijk plaatsvonden lieten eenzelfde beeld zien: de Poldercrash in februari 2009 en de aanslag tijdens de koninnedagviering in Apeldoorn in datzelfde jaar. De constatering van 'het falen' van het proces Slachtofferregistratie was begin 2010 aanleiding voor een debat in de Tweede Kamer hierover:

'Uit de brief van de ministers blijkt dat net als bij het ongeluk met het vliegtuig van Turkish Airlines op 25 februari de uitwisseling van slachtofferinformatie niet goed verliep. (...) Vooral het werken met de Nationale Gewondenkaart verliep niet goed. Sommige ziekenhuizen wilden ook geen gegevens doorgeven. Dat bemoeilijkte de nabestaanden en anderen om de vraag beantwoord te krijgen waar hun dierbaren lagen. Dit is een debat om terug te kijken en lessen te trekken, maar er zijn op dit onderwerp, met name wat betreft de Nationale Gewondenkaart en de interactie van ziekenhuizen, wel heel veel parallellen met de Herculesramp. Die dateert alweer van dertien jaar geleden, namelijk uit 1996. Daar was precies op dit punt ook een witte vlek. Ik mag wel zeggen: twee witte vlekken. Je zou denken dat er in die dertien jaar wel iets verbeterd is, maar bij Apeldoorn zagen wij dat het op dit onderwerp niet goed is gegaan. Collega Teeven legde dat ook bloot en ik ben het met hem eens. Wat gaan de ministers eraan doen om ervoor te zorgen dat dit in de toekomst verbetert?'¹

Mede naar aanleiding van de Poldercrash (2009) erkenden ook de veiligheidsregio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland dat er problemen zijn als het gaat om de uitvoering van het proces Slachtofferregistratie. In 2010 heeft in op-

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 054, nr. 2, p. 7.

dracht van beide veiligheidsregio's een onderzoek plaatsgevonden naar de wijze waarop het proces in Nederland is voorbereid in relatie tot de daadwerkelijke uitvoering daarvan.² Meer precies wordt inzichtelijk gemaakt welke knelpunten er bij de uitvoering (in relatie tot de voorbereiding) bestaan.

De toenmalige minister van BZK stelde naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer dat *'het niet langer verteerbaar is dat na een calamiteit mensen ten einde raad zijn omdat ze niet weten waar hun dierbaren verblijven.'*³ GHOR Nederland kreeg daarom de opdracht van de minister om tot een aanpak (*road map*) te komen voor een nationaal slachtoffersvolgsysteem. Een belangrijk uitgangspunt voor de minister was dat het nieuwe slachtoffersvolgsysteem – in tegenstelling tot het huidige systeem – ditmaal ook echt werkbaar zou moeten zijn. De bevindingen uit het hiervoor genoemde onderzoek zijn als input voor dit traject gebruikt. De resultaten van dit traject (een nieuwe Slachtofferssystematiek) zijn medio dit jaar door het Veiligheidsberaad vastgesteld.⁴

Dit betekent dat in tegenstelling tot de overige gemeentelijke processen de exercitie 'beschrijving proces – ervaringen in de praktijk – formuleren visie' zelfs al landelijk heeft plaatsgevonden en zich daarmee niet beperkt tot de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland.

In dit hoofdstuk presenteren we in afwijking van de voorgaande en volgende hoofdstukken daarom een aantal bevindingen uit het onderzoek. Deze bevindingen, die gebaseerd zijn op onderzoeksgegevens in heel Nederland, worden door de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland ook als zodanig herkend en ervaren. Dit hoofdstuk kent daarmee een iets andere insteek dan de overige hoofdstukken.

In bijlage 4 is een samenvatting van het desbetreffende onderzoek opgenomen.

6.2 REGISTRATIE VAN SLACHTOFFERS VOLGENS HET *HANDBOEK VOORBEREIDING RAMPENBESTRIJDING EN DE LEIDRAAD CRIB*

In deze paragraaf geven we een beschrijving op hoofdlijnen van het proces Registratie van slachtoffers zoals dit beschreven staat in het *Handboek Voorbereiding*

2. I. Helsloot, A. Scholtens en E. Warners (2010). *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.

3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 054, nr. 2.

4. Zie ook 'Verbeterde systematiek voor slachtofferregistratie' in *De veiligheidsregio*, oktober 2011, nr. 10, p. 6. Dit artikel is te downloaden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/10/10/de-veiligheidsregio-nr-10-oktober-2011.html>

Rampenbestrijding en de *Leidraad Opzet en Operationeel CRIB-proces*, kortweg aangeduid als *Leidraad CRIB*. De *Leidraad CRIB* is net als het Handboek een informele landelijke richtlijn die in 2005 is uitgegeven door het ministerie van BZK, waarin een nadere uitwerking wordt beschreven van specifiek het registratieproces.

De passages in deze paragraaf zijn weer zo letterlijk mogelijk overgenomen uit het Handboek⁵ en de *Leidraad CRIB* en zijn in grote lijnen identiek aan de beschrijvingen in de verschillende draaiboeken CRIB van de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland.

Doelstelling

Het doel van het proces (volgens het Handboek) is het zorgvuldig verzamelen (registreren), groeperen en verifiëren van informatie over slachtoffers, over het lot en verblijfplaats van personen, alsmede het verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag. Het gaat hierbij om vermisten, evacues, daklozen, gewonden en overledenen.

Doelgroep

Familie en/of relaties van de slachtoffers en (overheids)organisaties.

Beschrijving en uitvoeringstaken gemeentelijke diensten

Het CRIB-bureau verstrekt de verkregen informatie in eerste instantie binnen de (overheids)organisatie en – op aanwijzing van het bevoegd gezag – aan belanghebbenden. Het bevoegd gezag heeft de verantwoordelijkheid om aan slachtoffers, verwanten en het brede publiek daarover voorlichting te geven.

De doelen van het CRIB-bureau zijn daarmee feitelijk het opstellen van een slachtofferlijst dus *exclusief* de communicatie er over.

De volgende partijen leveren de benodigde informatie aan het gemeentelijk CRIB-bureau zodat uiteindelijk door de medewerkers van het CRIB-bureau de definitieve slachtofferlijst van alle slachtoffers/betrokkenen opgesteld kan worden:

- de gemeentelijke dienst die het proces opvang en verzorging voorbereidt en uitvoert
- de gemeentelijke dienst die het proces voorlichting voorbereidt en uitvoert
- de politie
- de GHOR

5. Deel B hoofdstuk 3, pp. 73-77.

- het Nederlandse Rode Kruis
- het Landelijk Team Forensische Opsporing/Rampen Identificatie Team
- overige organisaties zoals scholen, woningbouwverenigingen, vliegtuigmaatschappijen en consulaten.

Belangrijk uitgangspunt bij het CRIB-proces is dat van meet af aan gekozen wordt voor een intergemeentelijke samenwerking bij de uitvoering van het proces. Daarom dient volgens beide (informele) richtlijnen in regionaal verband een gecertificeerd 'intergemeentelijk meldpunt CRIB' (IMC) voorbereid te worden dat gevormd wordt door aangewezen CRIB-ambtenaren van de gemeenten in de regio die per toerbeurt een continue dienst draaien waarbij zij 24 uur per dag bereikbaar zijn. Volgens de *Leidraad CRIB* (en daar wordt in het Handboek naar verwezen) is het parate IMC vooral bedoeld om het CRIB-proces tijdig op te starten, onder andere door het alarmeren van een functionaris die als hoofd CRIB zal gaan functioneren en voor ondersteuning van vanuit het Nederlandse Rode Kruis (NRK) en het ministerie van VWS voor het opzetten van een call center.

Taken die door de gemeentelijke diensten (en soms ook door brandweer, politie en GHOR) uitgevoerd moeten worden, zijn:⁶

Activiteit
Het vaststellen van het aantal te registreren slachtoffers aan de hand van onder andere demografische gegevens en gegevens van rampterrein, behandel/opvanglocatie, ziekenhuizen, mortuaria, rouwkapellen en publiek [dit dient ook door politie, brandweer en GHOR te gebeuren]
Het opstellen van een inzetplan, waaronder het formuleren van beleid over wie, wat, hoe en waar wordt geregistreerd en hoelang
Het beschikbaar krijgen van personeel
Het inzetten van personeel en middelen [ook door politie]
Uitvoering geven aan het registratieproces, waaronder distribueren en verzamelen van registratiekaarten, het groeperen en verifiëren van informatie en informatieverstrekking aan het informatiebureau en de gemeentelijke rampenstaf
Uitvoering geven aan het informatieproces door het distribueren, invullen en inzamelen van inlichtingenformulieren
Het informeren van het publiek, de bevolking en andere belanghebbenden
Het verlenen van nazorg

6. Wanneer ook andere actoren uitvoering aan de taak moeten geven (volgens het Handboek) wordt dit bij de desbetreffende taak vermeld.

Organisatie

Er zijn voor de voorbereiding en uitvoering van het proces Registratie van slachtoffers volgens het Handboek nodig:

- een schriftelijk aangewezen procesverantwoordelijke Registratie van slachtoffers op MT-niveau, die tevens aanspreekpunt voor het gemeentelijke beleids-team is voor het proces
- een gemeentelijke coördinator voorbereiding met taakbeschrijving en beschikbare tijd, die zorg draagt voor een bestuurlijk vastgesteld deelplan, een draaiboek en een alarmeringsschema (aansluitend op gemeentelijk piket)
- een hoofd CRIB, die leiding geeft aan de operationele uitvoering van het proces
- aangewezen en opgeleide en beoefende CRIB-medewerkers, ondersteund door een checklist
- een regionaal kwaliteitsdocument CRIB om kwaliteit te kunnen garanderen.

Volgens het Handboek dient de in de voorbereidingsfase de vestigingsplaats van het CRIB-bureau minimaal ingericht te zijn met kantoormeubelen, computers in een werkend netwerk, fotokopieerapparatuur, printers en communicatiemiddelen.

6.3 REGISTRATIE VAN SLACHTOFFERS IN DE PRAKTIJK

In de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland is de uitvoering van het proces Registratie van slachtoffers, net als bij de overige gemeenten in Nederland, belegd bij de afdeling die in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk is voor 'burgerzaken'. Medewerkers van de afdeling 'burgerzaken' worden daarom opgeleid en beoefend om uitvoering aan dit proces te geven. De ervaring leert dat deze medewerkers – en dit geldt op basis van het onderzoek waar al eerder naar gerefereerd is feitelijk voor alle gemeenten in Nederland (zie hoofdstuk 2) – niet beschikken over de expertise die beoogd noodzakelijk wordt geacht om uitvoering aan dit proces te geven. Dat wil zeggen: het in crisissituaties onder tijdsdruk verzamelen, combineren en verifiëren van onzekere gegevens. Het combineren en verifiëren van gegevens vergt immers 'recherchewerk', waarvoor specifieke recherchevaardigheden benodigd zijn.

De taken zoals opgenomen in het Handboek (en de *Leidraad CRIB*) worden mede daardoor in de praktijk ook vrijwel niet uitgevoerd door de medewerkers CRIB (zie ook bijlage 2).

De (landelijke) praktijk leert ook dat gegevens niet door de bedachte actoren (politie, GHOR, et cetera) worden aangeleverd bij het CRIB-bureau, behalve mis-

schien door medewerkers in de opvanglocatie. De CRIB-medewerkers zijn daarom, ook al beschikten zij wel over de noodzakelijke expertise, sowieso niet in staat om slachtofferlijsten op te stellen, simpelweg omdat de bedachte informatiestromen voor het aanleveren van gegevens in de praktijk vrijwel niet plaatsvonden.

Uit de (landelijke) praktijk blijkt ook dat het niet mogelijk is om alle slachtoffers/betrokkenen (in korte tijd) geregistreerd te krijgen. Een deel van de slachtoffers verlaat bijvoorbeeld al dan niet met hulp van derden de plaats van het incident en is daarmee niet meer beschikbaar voor registratie. Uit het onderzoek blijkt dan ook dat het niet mogelijk is om een 100 procent betrouwbare slachtofferlijst op te stellen. Dit betekent dat vanzelfsprekend al niet voldaan kan worden aan de verwachting die bij burgers wordt gewekt; namelijk het tijdig informeren van alle verwanten.

Anderzijds leert de praktijk dat (lichtgewonde) slachtoffers zelf hun verwanten al informeren.

Intermezzo: Het trapincident in Utrecht

In augustus 2006 bezweek tijdens het slotconcert van de Muzikale Botenparade op de Oude Gracht een houten trap. De trap vormde de verbinding tussen de straat en de lager gelegen werf(kade). Zowel op de trap als op de kade bevonden zich veel bezoekers. Door het instorten van de trap vielen twintig ernstig gewonden, onder wie één dodelijk slachtoffer. 'De politie is begonnen met het registreren van de gewonden en heeft deze informatie later overgedragen aan de GHOR. De zodoende beschikbaar gekomen gegevens over de slachtoffers waren echter onvolledig omdat niet alle slachtoffers na registratie werden vervoerd naar een ziekenhuis, er lichtgewonden op eigen gelegenheid naar het ziekenhuis gingen en omdat ook gegevens werden geregistreerd van bezoekers die niet tot de slachtoffers behoorden.'⁷

De intergemeentelijke aanpak, dat wil zeggen het voorbereiden van een IMC, vindt in de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland niet plaats. Reden hiervoor is dat deze aanpak niet als meerwaarde werd gezien en daarmee niet als zinvol werd ervaren. Wel beschikken de gemeenten in de drie regio's over de voorgeschreven organisatie (procesverantwoordelijke, hoofd CRIB, aangewezen medewerkers, etc).

7. Onderzoekscommissie Trapongeval Utrecht (2006). *De bezweken werftrap*, pp. 40, 41.

6.4 VISIE OP HET PROCES REGISTRATIE VAN SLACHTOFFERS

Het feit dat medewerkers van de afdeling 'burgerzaken' niet beschikken over de noodzakelijke expertise om het proces Slachtofferregistratie conform het gestelde in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* en de *Leidraad CRIB* uit te voeren, betekent in onze optiek dat de gemeentelijke diensten hiervoor ook niet procesverantwoordelijk zouden moeten zijn (zie ook uitgangspunt 3). Wij sluiten ons dan ook aan bij de aanbeveling van het landelijke onderzoek dat het proces belegd moet worden bij organisaties die hiervoor wel geëquipeerd zijn (zie bijlage 4).

Deze praktijk verschilt sterk van (het proces) slachtofferregistratie zoals deze is bedacht en beschreven in de landelijke richtlijnen (*Handboek* en *Leidraad CRIB*) en dus deel uitmaakt van de huidige gemeentelijke planvorming. Daarbij wordt ervan uitgegaan:

- dat sprake is van een 'onverstoord proces', dat wil zeggen dat informatie ook als vanzelfsprekend wordt aangeleverd door de genoemde partijen. In de praktijk gebeurt dit echter niet.
- dat *alle* slachtoffers/betrokkenen bij een ramp/crisis geregistreerd worden, waardoor een 100 procent betrouwbare lijst ontstaat. In de praktijk is dat weinig realistisch omdat in het algemeen relatief lichtgewonde of niet-gewonde slachtoffers zeer zelfredzaam zijn in het vinden van opvang en verzorging en zich daarmee aan de registratie onttrekken. Ze zijn ook zelfredzaam in het informeren van hun verwanten zodat deze verwanten überhaupt niet door de overheid geïnformeerd hoeven te worden.

We zijn dan ook van mening dat het proces Registratie van slachtoffers realistischer dan nu het geval is, moet worden 'ingericht'. Dat wil zeggen dat het proces ten minste:

- als primaire doelstelling het informeren van verwanten heeft (en dus niet het kunnen overleggen van een slachtofferlijst aan publiek en media)
- uitgaat van zelfredzaamheid van slachtoffers en verwanten, zodat alleen verwanten van de zware gewonden en dodelijke slachtoffers door de overheid geïnformeerd hoeven te worden
- aansluit bij de praktijk, dat wil zeggen dat de politie, net zoals in de dagelijkse situatie, verantwoordelijk wordt voor het opstellen van een lijst van zwaargewonde slachtoffers en overledenen en het informeren van hun verwanten (en dus niet de gemeente)
- organiseert dat diegenen die in aanmerking willen komen voor een nazorgtraject, *anders* dan de (verwanten van) overleden en zwaarder gewonde slachtoffers, zichzelf kunnen aanmelden daarvoor.

Voor meer details verwijzen wij naar bijlage 4.

Eind 2011 heeft de stuurgroep Slachtofferregistratie, onder voorzitterschap van de Zwolse burgemeester Henk Jan Meijer, portefeuillehouder multidisciplinaire samenwerking in het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad, een concrete uitwerking van het proces Slachtofferregistratie opgesteld, in lijn met het bovenstaande.

Intermezzo: Een nieuwe Slachtoffersystematiek

Burgemeester Henk Jan Meijer over de nieuwe Slachtoffersystematiek: 'Wij concentreren ons op de zwaargewonde slachtoffers. Dat werk moet voor- en doorgaan. Dat kan omdat veel mensen juist ook in moeilijke situaties zelfredzaam zijn. Houd daar als overheid rekening mee. Ze kijken wat ze zelf kunnen doen, bellen ter plekke hun verwanten en gaan dan van de plaats incident af. (...) Informatie gaat tegenwoordig heel snel overal naartoe. Dat wordt, met het meenemen van zelfredzaamheid van mensen, geïntegreerd in de werkwijze. Mensen kunnen zelf veel en doen al veel. Zowel praktisch, op of rond de plaats van het incident, als in de communicatie naar hun dierbaren. Laten wij ons dan concentreren op de mensen die die hulp het hardst nodig hebben. En op degenen die leed ondervinden omdat ze – mogelijk onnodig – zich zorgen maken over iemand die ze kennen maar niet kunnen bereiken.'⁸

8. Zie ook 'Verbeterde systematiek voor slachtofferregistratie' in *De veiligheidsregio*, oktober 2011, nr. 10, p. 6. Dit artikel is te downloaden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/10/10/de-veiligheidsregio-nr-10-oktober-2011.html>

7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op het proces Voorzien in primaire levensbehoeften. We doen dit door in de eerste plaats een ideaaltypische beschrijving van het proces op hoofdlijnen te geven door het citeren van *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* (paragraaf 7.2). Tevens geven we aan of en hoe de ideaaltypische noties in de praktijk van de drie regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland worden uitgevoerd (paragraaf 7.3). We sluiten dit hoofdstuk af door kort onze visie op dit proces te geven (paragraaf 7.4).

7.2 VOORZIEN IN PRIMAIRE LEVENSBEHOEFTE VOLGENS HET HANDBOEK VOORBEREIDING RAMPENBESTRIJDING

In deze paragraaf geven we een beschrijving op hoofdlijnen van het proces Voorzien in primaire levensbehoeften zoals dit beschreven staat in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Net als in de voorgaande paragrafen zijn de passages zo letterlijk mogelijk overgenomen uit het Handboek¹ en zijn deze in grote lijnen identiek aan de beschrijvingen in de verschillende draaiboeken Voorzien in primaire levensbehoeften van de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland.

Doelstelling

Doel van het proces Voorzien in primaire levensbehoeften is het voorzien in (tijdelijke) huisvesting, voeding en dergelijke aan gedupeerden ten tijde van en na afloop van een ramp. Hierbij valt te denken aan maatregelen met betrekking tot onder andere:

- tijdelijke/vervangende huisvesting
- voedselvoorziening, inclusief distributie
- gasvoorziening

1. Deel B hoofdstuk 3, pp. 77-81.

- (nood)drinkwatervoorziening
- elektriciteitsvoorziening.

Doelgroep

De bevolking van het getroffen gebied: daklozen/evacues, (licht)gewonden.

Beschrijving en uitvoeringstaken

De gemeente zal voorzieningen moeten treffen voor het onder dak brengen van geëvacueerden voor zowel kortere tijd (wat veelal het geval is) als voor langere tijd (weken tot maanden erna).

- In het geval van tijdelijke *huisvesting voor korte tijd* heeft de huisvesting het karakter van een tijdelijke opvang. Voor die mensen die niet de tijdelijke opvang kunnen verlaten, dient een noodonderkomen geregeld te worden met normale huiselijke functies.
- Voor de *huisvesting van de langere duur* moet beleid worden bepaald voor achtereenvolgens: het stimuleren van eigen initiatief tot individuele huisvesting, het inventariseren van bijzondere eisen voor (tijdelijke) huisvesting, culturele achtergronden, validiteit, prioriteit en volgorden van toewijzing.

Er dienen daartoe afspraken gemaakt te worden met derden, zoals bijvoorbeeld met het Rode Kruis, EHBO, leveranciers van goederen (zoals overkoepelende woningbouwcorporaties, leger, et cetera).

Het Handboek stelt dat de nutsbedrijven verantwoordelijk zijn voor het treffen van maatregelen met betrekking tot de *gasvoorziening, (nood)drinkwatervoorziening en elektriciteitsvoorziening*. In de eerste uren van een uitval van nutsvoorzieningen zal de gemeente zich dan ook vooral bezighouden met het informeren van de bevolking. Ten aanzien van de:

- *nooddrinkwatervoorziening* dragen de gemeenten zorg voor de aanwijzing van geschikte distributiepunten voor nooddrinkwater, voor de bemensing daarvan, voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid en voor de verzorging van de logistieke zaken.²
- *gas- en elektriciteitsvoorziening* dragen de gemeenten zorg voor 'het oplossen van het incident. Hierin worden prioriteiten gesteld in de bestaande energielevering en de herstelvolgorde, waarbij gelet moet worden op de randvoorwaar-

2. Zie ook de bestuurlijke netwerkkaart nr. 12: *Nooddrinkwater en noodwater*.

den van landelijke afschakelprocedures.’ Niet duidelijk in het Handboek wordt waaruit de te nemen maatregelen zouden moeten bestaan.³

Voor de uitvoering van de *voedselvoorzieningsmaatregelen* dient de gemeente zorg te dragen voor de volgende zaken: het geschikt en bekend maken van distributiepunten (evenals gedrageregels) aan de bevolking, bepalen van de distributietijden, uitgifteregistratie, ordebewaking en voorlichting.

Taken die verder door de gemeentelijke diensten uitgevoerd moeten worden, zijn:

Activiteit
Het analyseren van relevante informatie zodat bepaald kan worden (samen met politie, brandweer en GHOR): <ul style="list-style-type: none"> • wat de vermoedelijke tijdsduur is van tijdelijke huisvesting en voedsel- en drinkwatervoorziening • wat het aantal betrokken personen is
Het opstellen van een plan voor de voorziening primaire levensbehoeften waaronder: <ul style="list-style-type: none"> • het te voeren beleid met betrekking tot de huisvesting en voedsel- en drinkwatervoorziening • de (beschikbaarheid van) benodigde personele en materiële middelen (waaronder ook hotels, cateringbedrijven, noodkeukens, etc.)
Het beschikbaar krijgen van personeel
Het uitvoeren van het huisvestingsplan
Uitvoering geven aan voedsel- en (drink)waterdistributie onder andere door het geschikt maken van distributielocaties en de bekendmaking ervan, regelen van de uitgifte van voedsel en drinkwater
Het verlenen van nazorg

Organisatie

Er zijn voor de voorbereiding en uitvoering van het proces Voorzien in primaire levensbehoeften (VPLB) volgens het Handboek nodig:

- een schriftelijk aangewezen procesverantwoordelijke VPLB op MT-niveau, die tevens aanspreekpunt voor het gemeentelijke beleidsteam is voor het proces
- een gemeentelijke coördinator voorbereiding met taakbeschrijving en beschikbare tijd die zorg draagt voor een bestuurlijk vastgesteld deelplan, een draaiboek en een alarmeringsschema (aansluitend op gemeentelijk piket)

3. In de bestuurlijke netwerkkaart nr. 14: *Elektriciteit en gas* staat dat de gemeente alleen zorg draagt ‘voor de aanpak van de *effecten* voor de openbare veiligheid’: zorg voor de bevolking, huur of eventuele vordering noodaggregaten, eventuele instelling van een avondklok bij een ‘blackout’ en dergelijke.

- een hoofd VPLB, die leiding geeft aan de operationele uitvoering van het proces
- aangewezen en opgeleide en beoefende medewerkers, ondersteund door een checklist.

7.3 VOORZIEN IN PRIMAIRE LEVENSBEOEFTEN IN DE PRAKTIJK

De veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland hebben geen ervaring met dit proces in de praktijk.

Net als voor het proces Uitvaartverzorging is de ervaring van de drie regio's dat het moeilijk is om de (aangewezen) medewerkers te motiveren voor een proces dat nog nooit in werking is getreden. Het valt dan ook niet mee om medewerkers opgeleid en beoefend te houden, omdat de (theoretische) kennis van een nooit gepraktiseerd proces feitelijk niet echt beklijft.

Ook landelijk gezien is er zeer beperkte ervaring met het proces Voorzien in primaire levensbehoeften. Een van de weinige keren dat in Nederland het proces is opgestart, was tijdens de vuurwerkramp in Enschede. Voor ongeveer zeshonderd huishoudens moest zowel tijdelijke huisvesting als ook definitieve huisvesting geregeld worden. De zes woningcorporaties die in Enschede actief waren, hebben daar een belangrijke rol in gespeeld. De gemeente organiseerde in de weken na de ramp de (nieuwe) inrichting van de woningen. Voor de logistieke ondersteuning werd door de gemeente een beroep gedaan op de militairen van de vliegbasis Twente. De gemeente onderkende nadien dat zonder deze bijstand de organisatie van dit proces niet tot een goed eind gebracht had kunnen worden.⁴

Intermezzo: Vuurwerkramp Enschede

'Vlak na de vuurwerkramp Enschede heeft de gemeente Enschede het projectbureau Wederopbouw ingesteld. Opvallend aan de werkwijze van het projectbureau is dat vanaf het begin steeds is samengewerkt tussen de drie pijlers (fysiek, economisch en sloop) onderling, maar ook met de verschillende betrokken organisaties in de stad: van belangvereniging slachtoffers vuurwerkramp tot woningbouwverenigingen en welzijnswerk.⁵

4. Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (2001). *Onderzoek naar de bevolkingszorg*, nr. 13. Den Haag.

5. Geciteerd uit: COT (2005). *Leidraad Nafase*.

In Nederland heeft zich de laatste jaren ook een paar keer een grootschalige stroomuitval voorgedaan (Haaksbergen, Bommeler- en Tielerwaard). Dat wil zeggen dat een groot aantal huishoudens meerdere dagen zonder stroom zat. De rol van de lokale overheid – en daarmee de gemeentelijke diensten – was beperkt: maatregelen werden vooral door de netbeheerder met ondersteuning van Defensie getroffen en uitvoering van het proces Voorzien in levensbehoeften bleek niet aan de orde. De activiteiten die door de gemeentelijke diensten werden uitgevoerd (en ook konden worden uitgevoerd), betroffen vooral de communicatie aan de door de stroomuitval getroffen burgers en het organiseren van opvang aan mensen die dat behoefden.⁶ Van dit laatste werd overigens nauwelijks gebruik gemaakt, ook omdat de (zelf)redzaamheid onder de getroffen bevolking groot was. Juist omdat de zelfredzaamheid zo groot was (en ook moest zijn), bleek de publiekscommunicatie zo van essentieel belang.⁷

7.4 ONZE VISIE OP HET PROCES VOORZIEN IN PRIMAIRE LEVENSBEHOEFTE

Het feit dat de gemeenten in de drie regio's geen ervaring in de praktijk hebben met de uitvoering van het proces Voorzien in primaire levensbehoeften, zegt in onze optiek iets over de voorbereiding ervan. Wat ons betreft wegen de kosten (voor opleiden en oefenen van medewerkers, actueel houden van een deelplan en draaiboek) niet op tegen de baten (het mogelijk een keer in de praktijk brengen ervan). Herziening van het proces en van de rol van de uitvoerende gemeentelijke diensten daarbij is volgens ons dan ook aan de orde. Daarbij zou wat ons betreft ook rekening moeten worden gehouden met de (beperkte) landelijke ervaringen. Zo bleek de vuurwerkramp in Enschede van een zodanige omvang dat geen gemeente, en al zeker geen kleine gemeente, zich daar redelijkerwijs op kan voorbereiden. Wel laat de casus mooi zien dat het inschakelen van derden (woningbouwcorporaties, Defensie) essentieel is voor de uitvoering van het proces, zeker in zo'n (uitzonderlijke) situatie. De stroomstoringen lieten zien dat de rol van de overheid in beide casussen beperkt was, maar dat juist de publiekscommunicatie van essentieel belang was, ook omdat de burgers op zichzelf waren aangewezen (zelfredzaamheid).

We zijn dan ook van mening dat:

-
6. Ook werd door de gemeenten een prioritering gemaakt voor het verdelen van de noodaggregaten. De besluitvorming vond plaats in het regionaal beleidsteam, maar de uitvoering ervan door de netbeheerder en Defensie.
 7. Zie IOOV (2005). *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005* en A. Scholtens en I. Helsloot (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007*. NIFV/Politieacademie.

- het proces VPLB ondergebracht kan worden bij het proces Opvangen en verzorgen, waarna het op enig moment onder het proces Nazorg komt te vallen. De gemeente is primair ondersteunend, zodat de voorbereiding zich vooral zou moeten richten op het opstellen van een checklist (wat kun je als gemeente redelijkerwijs doen en welke derden moeten worden ingeschakeld) en het afsluiten van noodzakelijke convenanten met derden.
- bij crises met een beperkte omvang de uitvoering ligt bij de medewerkers van de reguliere gemeentelijk organisatie, zodat hiervoor geen speciale medewerkers opgeleid en geoefend hoeven te worden.
- op crises met een grote omvang à la Enschede een gemeente zich niet realistisch kan voorbereiden. In dergelijke situaties komt het dan vooral neer op improvisatie en het inschakelen van derden (ook omdat daar de uitvoering zal liggen).

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk bespreken wij het proces Registratie van schade en afhandeling (CRAS). We doen dit door in de eerste plaats een ideaaltypische beschrijving van het proces op hoofdlijnen te geven door het citeren van *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* (paragraaf 8.2). Tevens geven we aan of en hoe de ideaaltypische noties in de praktijk van de drie regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland worden uitgevoerd (paragraaf 8.3). We sluiten dit hoofdstuk af door kort onze visie op dit proces te geven (paragraaf 8.4).

8.2 REGISTRATIE VAN SCHADE EN AFHANDELING VOLGENS HET *HANDBOEK VOORBEREIDING RAMPENBESTRIJDING*

In deze paragraaf geven we een beschrijving op hoofdlijnen van het proces Registratie van schade en afhandeling waarbij we zo letterlijk mogelijk het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* citeren.¹ De passages in deze paragraaf zijn in grote lijnen identiek aan de beschrijvingen in de verschillende draaiboeken Milieuzorg van de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland.

Doelstelling

Het ten tijde en na afloop van een ramp door registratie van schade een juist en zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen over de aard en omvang van de schade. Schaderegistratie is van belang om een aanzet te geven voor de herstel- en opruimingsactiviteiten en het stellen van prioriteiten. Een goede schaderegistratie is ook van belang voor het vaststellen van de aansprakelijkheid en eventueel het doen van strafrechtelijk onderzoek.

1. Deel B hoofdstuk 3, pp. 81-84.

Doelgroep

De overheid, de bevolking, gedupeerden en de verzekeraars.

Beschrijving en uitvoeringstaken

In rampsituaties kan voor de schaderegistratie een specifiek schadebureau worden ingesteld, het bureau Centrale Registratie Afhandeling Schade (CRAS).² Het proces wordt daarom ook wel kortweg aangeduid als het CRAS-proces.

Belangrijk uitgangspunt van het proces is dat schaderegistratie en -afhandeling veelal door onafhankelijke deskundigen (zoals verzekeringsmaatschappijen, schade-experts en politie) plaatsvindt. Deze deskundigen met eigen specialismen gaan het veld in om de schade te registreren, zodat uiteindelijk een totaaloverzicht van de schade kan worden opgesteld. Dat houdt in dat indien er sprake is van schade niet zonder meer het gehele proces als zodanig opgestart hoeft te worden. Pas op het moment dat in overleg met zakendeskundigen (zoals het verbond van verzekeraars) beoordeeld wordt dat de (lokale) overheid een rol heeft in de schadeafhandeling (bijvoorbeeld als er sprake is van onverzekerde schade door derden, mogelijke claims i.v.m. vergunningverlening etc.) kan besloten worden het proces op te starten.

Het proces start tijdens de acute rampbestrijding en loopt door tot in de nazorgfase. Tijdens de bestrijding houdt schadeafhandeling in het beperken van schade, het starten met schaderegistratie (inclusief foto's en videobeelden) en het regelmatig geven van een totaalbeeld aan het gemeentelijk beleidsteam.

Voor de coördinatie en registratie van de schaderegistratie en -afhandeling wordt het bureau CRAS ingericht. Het bureau staat onder leiding van een door de gemeente aan te wijzen functionaris. Hierin werken overheid, verzekeraars en betrokkenen *samen* en vindt centrale registratie plaats. Het is daarom nodig om te beschikken over een schaderegistratiesysteem.

Specifieke taken die door de gemeentelijke diensten uitgevoerd moeten worden, zijn:

2. Of, bij kleinschalige incidenten, een schaderegistratiebureau (SRB) (zie bijlage 4, p. 51 van het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*).

Activiteit
Het analyseren van relevante informatie zodat een besluit genomen kan worden over het instellen van: <ul style="list-style-type: none"> • schaderegistratiebureau (SRB) bij kleinschalige incidenten • bureau CRAS bij grootschalige incidenten
Het opstellen van een plan voor schaderegistratie waaronder: <ul style="list-style-type: none"> • het te voeren beleid (wat, hoe en waar wordt geregistreerd) • de (beschikbaarheid van) benodigde personele en materiële middelen
Het beschikbaar krijgen van personeel door onder andere Salvage te alarmeren en personeel van buurgemeenten te betrekken
Het inzetten van personeel
Uitvoering geven aan de schaderegistratie door onder andere het inrichten van het schaderegistratiebureau SRB, het uitgeven, invullen, verzamelen van schadeformulieren, het coördineren van de schade van de registratie, het verifiëren van meldingen van schades, het inventariseren van niet te verhalen schade, et cetera
Uitvoering geven aan de schaderegistratie door onder andere de het inrichten van het CRASbureau, het bekendmaken van de locatie van het bureau, het bieden van de mogelijkheid aan gedupeerden om schade te melden, het verrichten van onderzoek naar de omvang van de schade, het coördineren van de schadeafhandeling, het inventariseren van niet te verhalen schade
Het informeren van het publiek
Het verlenen van nazorg aan gedupeerden met hulp van (externe) deskundigen
Het beëindigen van de werkzaamheden van het SRB of bureau CRAS

Organisatie

Er zijn voor de voorbereiding en uitvoering van het CRAS-proces volgens het Handboek nodig:

- een schriftelijk aangewezen procesverantwoordelijke CRAS op MT-niveau, die tevens aanspreekpunt voor het gemeentelijke beleidsteam is voor het proces
- een gemeentelijke coördinator voorbereiding met taakbeschrijving en beschikbare tijd, die zorg draagt voor een bestuurlijk vastgesteld deelplan, een draaiboek en een alarmeringsschema (aansluitend op gemeentelijk piket)
- een door de gemeente aangewezen functionaris die leiding geeft aan het CRAS-bureau
- aangewezen en opgeleide en beoefende medewerkers, ondersteund door een checklist
- een voorbereide locatie voor het bureau CRAS
- afspraken met derden over hun inzet (verbond van verzekeraars, makelaars/taxateurs, schade-expertisebureaus (LASER, Salvage)).

8.3 REGISTRATIE VAN SCHADE EN AFHANDELING IN DE PRAKTIJK

De regio's Utrecht, Gooi en Vechtstreek en Flevoland hebben niet tot nauwelijks praktijkervaring met het uitvoeren van het CRAS-proces. Wel zijn in een aantal gevallen enkele CRAS-activiteiten uitgevoerd.

Intermezzo: De Utrechtse praktijk

In de regio Utrecht zijn tijdens het 'asbestincident' enkele CRAS-activiteiten uitgevoerd. In juli 2009 werd tijdens de verbouwing Albert Heijn in De Corridor van Veenendaal asbest aangetroffen. Er werd een noodbevel uitgevaardigd waardoor (een deel van) de Corridor/passagegebied gesloten kon worden gehouden voor het publiek. Na ongeveer twee weken werd de corridor weer vrijgegeven voor het publiek. Er volgde een bestuursdwangbeschikking van B&W, gericht aan de eigenaar van de Corridor: de eigenaar moest alles in het werk stellen de besmette ruimten asbestvrij te maken. De gemeente plaatste, zoals zij zelf stelde 'met enig kunst- en vliegwerk', onder andere een door de veiligheidsregio voorbereid schadeformulier voor winkeliers op het internet. Uiteindelijk bleek dit schadeformulier niet bruikbaar, omdat het formulier te algemeen was opgezet en niet geschikt bleek voor de lokale 'Corridor-situatie'. De winkeliers konden daardoor uiteindelijk niet digitaal hun aangifte van de geleden schade doen. De gemeente wilde als inzamelingspunt optreden, omdat in eerste instantie nog onduidelijk was bij wie de claims moesten worden neergelegd. Veel winkeliers konden hun claims indienen bij de winkeliersvereniging Corridor, maar dat gold niet voor iedereen. De gemeente Veenendaal schakelde voor de crisisbeheersingsactiviteiten externe deskundigheid in, in het bijzonder voor de CRAS-activiteiten.³

Intermezzo: De Maasdrielse praktijk

Ook tijdens de tweedaagse stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard (2007) beperkten de gemeentelijke activiteiten in het kader van het proces CRAS zich tot het verstrekken van schadeformulieren via een door de gemeente Maasdriel ingesteld informatiepunt: 'Burgers en bedrijven konden hier een standaard registratieformulier krijgen inclusief retourenvelop voor gratis toezending. (...) Uitdrukkelijk werd vermeld dat de eigen verzekering moest worden aangesproken (...). In de loop van twee weken is dit informatiepunt afgebouwd. (...) Het was ook mogelijk om de schaderegistratieformulieren te downloaden vanaf de gemeentelijke website. (...) Er zijn ruim 3500 formulieren verstrekt waarvan er een kleine 150 geretourneerd zijn. (...) Het grote voordeel voor de burgers is geweest dat zij snel in het bezit konden komen van een schaderegistratieformulier en dit op één punt konden inleveren.'⁴

3. Concernstaf gemeente Veenendaal (2009). *Evaluatie Asbestproblematiek in 'De corridor'*.

4. Gemeente Maasdriel (2008). *Evaluatie stroomstoring december 2007*.

Voor het bepalen (en verhalen) van de gemeentelijke schade is een separaat traject opgestart waarin de getroffen gemeenten en de veiligheidsregio samen zijn opgetrokken.

De drie veiligheidsregio's bereiden in meer of minder mate het proces voor. Zo beschikken de gemeenten alle over de in het Handboek voorgeschreven organisatie (procesverantwoordelijke, hoofd CRAS-bureau, aangewezen medewerkers, etc.) en overweegt men het proces (deels) uit te besteden aan derden. De ervaring in de drie regio's is dat het moeilijk is om (aangewezen) medewerkers te motiveren zich op het CRAS-proces voor te bereiden (opleiden/oefenen). De coördinatoren/hoofd CRAS zijn overigens wel gemotiveerd en hebben de neiging het proces juist nog beter/professioneler voor te bereiden.

8.4 ONZE VISIE OP HET PROCES REGISTRATIE VAN SCHADE EN AFHANDELING

Het feit dat de drie regio's vrijwel geen praktijkervaring hebben met het proces betekent in onze optiek iets voor de wijze waarop het proces voorbereid zou moeten worden. Het kost veel tijd (en dus geld) en energie om mensen voor te bereiden op een proces dat enerzijds vrijwel nooit aan de orde is en waarbij anderzijds feitelijk andere partijen aan zet zijn. Vanuit de gedachte dat de gemeente eindverantwoordelijk is, is de coördinatie van de registratieactiviteiten bij de gemeenten belegd. Maar de vraag is of dit gezien de wijze waarop een en ander in de praktijk verloopt (vooral andere partijen zijn aan zet) een juiste keuze is. Met andere woorden:

- sluiten de beschreven taken in het Handboek wel aan bij de werking in de praktijk? Richten gedupeerden zich bijvoorbeeld wel tot de gemeente? Of richten gedupeerden zich rechtstreeks tot de verzekeringsmaatschappijen en is het dan niet beter om daarbij aan te sluiten? Handelen mensen/gemeenten/verzekeraars anders als het om het registreren van schade in dagelijkse situatie gaat? En zo ja, wat betekent dit voor het optreden tijdens crises?⁵
- sluiten de beschreven taken uit het Handboek wel aan bij de deskundigheid van de medewerkers van de gemeente (het verifiëren van gegevens, coördinatie van activiteiten, et cetera)? Ook omdat schaderegistratie van belang zou kunnen zijn voor het doen van strafrechtelijk onderzoek.

Wij zijn van mening dat een heroriëntatie van het proces zou moeten plaatsvinden, waarbij de uitgangspunten zoals wij deze geformuleerd hebben, de basis

5. Daartoe zou een studie gemaakt moeten worden van crises waar registratie van schade en afhandeling aan de orde is geweest in vergelijking tot 'dagelijkse' schaderegistraties.

vormen (zie paragraaf 1.3). Bekeken zou moeten worden of het mogelijk is, uitgaande van het feit dat burgers ook vooral een eigen verantwoordelijkheid hebben, het proces zo vorm te geven dat de gemeente:

- vooral een doorverwijsfunctie krijgt of een plek waar gedupeerden hoogstens ter facilitering een schaderegistratieformulier kunnen opvragen (zie ook beide voorbeelden in paragraaf 8.2). Kortom: organiseer als overheid het proces van je af in plaats van naar je toe.
- zich bezighoudt met het registreren van schade aan de eigen gemeentelijke gebouwen.

Het eenvoudiger en realistischer vormgeven van het proces betekent mogelijk dat het proces ook ondergebracht zou kunnen worden bij het proces Nazorg.

9.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk bespreken wij het proces Milieuzorg. We doen dit door in de eerste plaats een ideaaltypische beschrijving van het proces op hoofdlijnen te geven door het citeren van *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* (paragraaf 9.2). Tevens geven we aan of en hoe de ideaaltypische noties in de praktijk van de drie regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland worden uitgevoerd (paragraaf 9.3). We sluiten dit hoofdstuk af door kort onze visie op dit proces te geven (paragraaf 9.4).

9.2 MILIEUZORG VOLGENS HET *HANDBOEK VOORBEREIDING RAMPENBESTRIJDING*

In deze paragraaf geven we een beschrijving op hoofdlijnen van het proces Milieuzorg zoals dit beschreven staat in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. De passages in deze paragraaf zijn dan ook letterlijk overgenomen uit het Handboek¹ en zijn in grote lijnen identiek aan de beschrijvingen in de verschillende draaiboeken Milieuzorg van de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland.

Doelstelling

Doel van het proces is om ten tijde en na afloop van een ramp te zorgen voor de handhaving van de kwaliteit, dan wel herstel van het milieu of de leefomgeving, alsmede de risico's voor het milieu in te schatten en maatregelen te nemen om het milieu te beschermen. Het gaat hierbij om:

- het nemen van maatregelen om de door de ramp veroorzaakte milieuschade in kaart te brengen, het risico ervan te bepalen en eventueel te saneren
- het nemen van maatregelen om dreigende milieuschade als gevolg van de ramp in kaart te brengen en te voorkomen

1. Deel B hoofdstuk 3, pp. 84-87.

- het nemen van maatregelen om de rampenbestrijding voor het milieu optimaal te laten verlopen.

Doelgroep

De bij de hulpverlening betrokken organisaties en personen, bevolking en bedrijven.

Uitvoeringstaken door de gemeentelijke diensten

Het zorg dragen voor de kwaliteit en handhaving van het milieu is neergelegd in de milieuwetgeving, waaronder de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Voor milieuzorg moeten de volgende activiteiten door de gemeente worden uitgevoerd, al dan niet samen met anderen:

Activiteit
<p>Het analyseren van relevantie informatie door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bepalen van de te hanteren norm(en) voor het milieu • bepalen hoe de milieuschade moet worden vastgesteld • een zekere rol te spelen bij het bepalen van welke deelplannen zijn betrokken en het in kaart brengen van: <ul style="list-style-type: none"> o de aard van het incident (systeem, stof, emissiegrootte, enz.) o de omvang van het incident o de ontwikkeling
<p>Het opstellen van een inzetplan door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vaststellen van de meetstrategie voor: <ul style="list-style-type: none"> o bodem o grondwater o oppervlaktewater o lucht o volksgezondheid • vaststellen van een coördinatiepunt voor het verwerken van meetgegevens • vaststellen welke meetdiensten/laboratoria moeten worden ingeschakeld • afstemmen met en laten vaststellen door bestuur
<p>Het beschikbaar krijgen van personeel en middelen door het alarmeren van milieuambtenaren, meetdiensten en saneringsbedrijven</p>
<p>Het inzetten van personeel en middelen door het instrueren van eenheden en het aangeven van bijzonderheden als het gaat om veiligheidsaspecten</p>
<p>Het uitvoering geven aan het meten door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • controle en voortgangsbewaking • het corrigeren van het schadegebied op basis van de meetresultaten • het geven van extra (aanvullende) meetopdrachten • vaststellen van consequenties voor bodem, lucht, et cetera
<p>Het vaststellen en uitvoeren van milieumaatregelen waaronder het treffen van maatregelen ten aanzien van milieu en de volksgezondheid, het bepalen van de wijze van opruimen en saneren, de opdracht geven om over te gaan tot opruimen en saneren, afhandeling van schade en het geven van voorlichting aan betrokkenen</p>

Organisatie

Er zijn voor de voorbereiding en uitvoering van het proces Milieuzorg volgens het Handboek ten minste nodig:

- een schriftelijk aangewezen procesverantwoordelijke Milieuzorg op MT-niveau. Deze procesverantwoordelijke staat aan het hoofd van het gemeentelijke actiecentrum milieuzorg
- een gemeentelijke coördinator voorbereiding met taakbeschrijving en beschikbare tijd die zorg draagt voor een bestuurlijk vastgesteld deelplan, een draaiboek, alarmeringsschema's c.q. een piketregeling
- een hoofd milieuzorg, die leiding geeft aan de operationele uitvoering van het proces
- een gemeentelijke milieucoördinator die het aanspreekpunt is voor het gemeentelijke beleidsteam en zich laat bijstaan door de Milieudienst (dit is een private dienst die gespecialiseerd is in het opruimen van materiaal, zoals Eco-Loss)
- aangewezen en opgeleide en beoefende medewerkers, ondersteund door een checklist
- een wachtdienst en/of dienstdoende milieukundige van de Milieudienst.

9.3 MILIEUZORG IN DE PRAKTIJK

De ervaring in de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland leert dat gemeentelijke diensten een beperkte uitvoerende taak hebben bij milieu-incidenten (waaronder grotere branden), zeker daar waar het gaat om de taken uit het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Zij hebben feitelijk 'slechts' een informerende rol (bijvoorbeeld richting bevoegd gezag) en een aan de hulpverleningsdiensten ondersteunende rol (zie ook bijlage 3 en hieronder). Bedacht moet worden dat niet in alle gevallen de gemeente bevoegd gezag is, waardoor hun inzet sowieso beperkt is.

Meer precies bestaat de inzet van de gemeentelijke dienst die belast is met het proces Milieuzorg primair uit de volgende uitvoerende activiteiten (in de acute fase):

- Informatie leveren ten behoeve van de hulpverleners (vergunningen, plattegronden, constructieberekeningen e.d.)
- Zo nodig waterschap en de provincie tijdig informeren en controleren of informatie juist is ontvangen
- Aanwezige vergunningen, controlerapporten en dergelijke checken of deze correct zijn verleend c.q. uitgevoerd, dit om de bestuurder snel van feitelijke informatie hieromtrent te kunnen voorzien

- Het (laten) opstellen van een aanschrijving met bestuursdwang indien nodig, bijvoorbeeld om bedrijven te kunnen inschakelen voor het opruimen van de vervuiling om uitbreiding te voorkomen
- Adviseren inzake beschadigde en/of bedreigde gebouwen (iemand van bouwbeheer).

De praktijk leert dat deze activiteiten bij crises door een milieuableider uitgevoerd (kunnen) worden en feitelijk aansluiten bij zijn/haar dagelijkse werkzaamheden. Deze milieuableider wordt eventueel, als het incident groter is, ondersteund door de collega's van de afdeling Milieu. De milieuableiders beschikken verder niet over de technische milieukundige expertise die wordt verlangd wanneer de activiteiten uit het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* in ogenschouw worden genomen (zie bijvoorbeeld vaststellen en uitvoeren meetstrategie, et cetera). Deze activiteiten worden door de milieuableider in de praktijk uitbesteed aan een bedrijf dat gespecialiseerd is in het opruimen van gevaarlijk afval.

De gemeente heeft vanzelfsprekend ook een rol als het gaat om de (financiële en/of schade)afhandeling van het incident en de voorlichting richting betrokkenen/burgers, maar deze activiteiten vallen onder de processen Schadeafhandeling en Voorlichten en zijn daarmee niet milieuzorg-specifiek. Deze activiteiten worden dan ook niet uitgevoerd door medewerkers van de afdeling milieu(zorg), anders dan dat zij (ook weer) informerend/adviserend/ondersteunend zijn.

9.4 ONZE VISIE OP HET PROCES MILIEUZORG

De constatering dat de uitvoerende activiteiten van de gemeente 'slechts' ondersteunend en informerend van aard zijn, betekent in onze ogen dat het proces op dit moment in de drie regio's te omvangrijk wordt voorbereid. Een milieuableider is prima in staat om deze ondersteunende activiteiten uit te voeren eventueel ondersteund door medewerkers van de afdeling Milieu.² Omdat deze (ondersteunende) taken aansluiten bij zijn/hun dagelijkse werkzaamheden, is het in onze beleving dan ook niet noodzakelijk om als gemeente een apart actiecentrum met 'aangewezen en opgeleide en beoefende medewerkers, ondersteund door een checklist' voor te bereiden. In die zin is het in onze ogen al helemaal niet nodig om milieuableiders³ te belasten met een algemene opleiding Crisisbeheersing.

2. Dit geldt ook voor de activiteiten die in het kader van het bouwbeheer en ruimtebeheer uitgevoerd dienen te worden. Samen met milieubeheer vormen zij conform het Referentiekader Regionaal Crisisplan de 'taakorganisatie omgevingsbeheer'.

3. Of medewerkers van de afdelingen Bouw- en woningtoezicht of Ruimtelijke ordening als het gaat om activiteiten in het kader van het bouwbeheer en ruimtebeheer.

Met andere woorden, een apart draaiboek Milieuzorg (waarvoor medewerkers speciaal worden opgeleid en beoefend) is ons inziens niet noodzakelijk om als gemeente toch adequaat te kunnen optreden.

Ten aanzien van de ‘overige’ activiteiten – dat wil zeggen de activiteiten die door de gemeente zouden moeten worden uitgevoerd, maar feitelijk door anderen (zoals hulpdiensten, meetdiensten, et cetera) worden uitgevoerd – hebben de gemeenten niet de technisch-milieukundige expertise en middelen om deze uit te voeren. Deze constatering betekent nadrukkelijk niet dat wij vinden dat daarnaar gestreefd zou moeten worden (zie uitgangspunt 2); deze voor gemeenteamttenaren specifieke expertise zou immers alleen in uitzonderlijke situaties aangewend moeten worden. De kosten om mensen tot een dergelijk specifiek niveau op te leiden (en opgeleid te houden), wegen wat ons betreft niet op tegen de baten, zeker niet als in ogenschouw wordt genomen dat andere partijen deze expertise en middelen al standaard bezitten.

De activiteiten die in het kader van de schadeafhandeling en voorlichting uitgevoerd dienen te worden, maken in onze beleving geen onderdeel uit van het proces Milieuzorg.

10.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk bespreken wij het proces Nazorg. We doen dit door in de eerste plaats een ideaaltypische beschrijving van het proces op hoofdlijnen te geven door het citeren van *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* (paragraaf 10.2). Tevens geven we aan of en hoe de ideaaltypische noties in de praktijk van de drie regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland worden uitgevoerd (paragraaf 10.3). We sluiten dit hoofdstuk af door kort onze visie op dit proces te geven (paragraaf 10.4).

10.2 NAZORG VOLGENS HET *HANDBOEK VOORBEREIDING RAMPENBESTRIJDING*

In deze paragraaf geven we een beschrijving op hoofdlijnen van het proces Nazorg zoals dit beschreven staat in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. De passages in deze paragraaf zijn dan ook letterlijk overgenomen uit het Handboek¹ en zijn in grote lijnen identiek aan de beschrijvingen in de verschillende draaiboeken Milieuzorg van de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland.

Doelstelling

Het (tijdens en) na afloop van een incident/calamiteit verlenen van adequate nazorg aan zowel directe als indirecte slachtoffers, alsmede aan de bij de hulpverlening betrokken hulpverleners.

Doelgroep

Alle slachtoffers en hulpverleners die zowel in directe als indirecte zin bij een ramp of een zwaar ongeval betrokken zijn geweest.

1. Deel B hoofdstuk 3, pp. 87-89.

Beschrijving en uitvoeringstaken

Tot het moment CTPI² zijn alle disciplines afzonderlijk verantwoordelijk voor de nazorg. Vanaf het moment CTPI en vanaf het moment ramp dan wel zwaar ongeval ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeente.

Activiteit
<p>Het analyseren van relevante informatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bepalen welke (sub)groep dan wel wie voor gerichte nazorg in aanmerking komt (slachtoffers, zowel directe als indirecte (m.u.v. dodelijke slachtoffers), hulpverleners) • bepalen of en zo ja waar het centraal meldpunt (IAC) voor het verkrijgen van nazorg wordt gevestigd • bepalen van taken, omvang en bevoegdheden van centraal meldpunt • bepalen op welke wijze nazorg kan worden aangevraagd voor zover deze niet gericht wordt gegeven
<p>Het opstellen van een nazorgplan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bepalen of er een afzonderlijk nazorgorgaan moet worden ingesteld • bepalen van de taken van het centraal meldpunt • bepalen van de benodigde personele en materiële middelen, waarbij gedacht kan worden aan maatschappelijk werkenden, (huis)artsen, juristen en bereikbare en toegankelijke voorzieningen • instrueren van het personeel van het meldpunt (IAC) • bepalen van de controle op de nazorg
<p>Het beschikbaar krijgen van personeel en middelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • alarmeren van personeel en het regelen van de benodigde middelen • gereed laten maken van het meldpunt • informeren van beroepsbeoefenaren en instellingen omtrent de aanmelding van mogelijke slachtoffers • afstemmen van de te nemen maatregelen met de betrokken gemeenten, beroepsbeoefenaren en hulpverleningsinstellingen • instrueren van het personeel van het meldpunt
<p>Het inzetten van personeel en middelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • instrueren van het personeel • inzetten van personeel en middelen voor onder andere het bemensen van het centraal meldpunt, bekendmaken van de hulpverleningsmogelijkheden voor de (in)directe slachtoffers, goede en adequate (tele)communicatieve voorzieningen
<p>Het uitvoering geven aan het inzetplan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verlenen van adequate nazorg aan (in)directe slachtoffers • inrichten en bemensen van het centraal meldpunt • bekendheid geven aan het (bereiken) van het centraal meldpunt • inschakelen van personeel van andere diensten en/of instellingen in de woonplaats of regio van het slachtoffer • controle op de nazorg
<p>Evaluatie nazorg:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bepalen wanneer en op welke wijze de evaluatie van de nazorg zal plaatsvinden • bepalen aan wie de evaluatie zal worden toegezonden

2. CTPI staat voor Coördinatie Team Plaats Incident. Sinds een aantal jaren is sprake van een Commando Plaats Incident (CoPI) in plaats van een CTPI.

Vanuit het actiecentrum Nazorg wordt het Informatie- en adviescentrum (IAC) opgestart, waarbij de gemeente coördinerend en faciliterend optreedt. Een IAC is een centrale plaats waar gedupeerden, nabestaanden, hulpverleners en andere betrokkenen bij de ramp antwoord kunnen krijgen op hun vragen naar aanleiding van een ramp. Het wordt opgezet vanuit de één-loketgedachte: vanuit één centraal punt vindt de coördinatie van de nazorg plaats.

In tegenstelling tot de andere processen wordt in het Handboek aanvullend aan bovenstaande beschrijving een speciaal hoofdstuk gewijd aan de organisatie van de nazorg, waarin vooral op de inrichting, positionering en werkwijze van het IAC wordt ingegaan.³ De *bottomline* van deze vorm van nazorg is dat deze bedoeld is om de nazorg ten behoeve van een langdurige periode vooral structureel vorm te geven: nazorg wordt beschouwd als een continu – en vooral – langdurig proces.

Organisatie

Er zijn voor de voorbereiding en uitvoering van het proces Nazorg volgens het Handboek ten minste nodig:

- een schriftelijk aangewezen procesverantwoordelijke Nazorg op MT-niveau. Deze procesverantwoordelijke geeft leiding aan het proces Nazorg in nauw overleg met de GGD/GHOR en is binnen het beleidsteam aanspreekpunt voor het proces
- een gemeentelijke coördinator voorbereiding die zorg draagt voor een adequate voorbereiding, dat wil zeggen dat er een bestuurlijk vastgesteld nazorgplan is met daarin opgenomen een plan van aanpak IAC, een draaiboek en alarmingschema's
- een coördinator actiecentrum Nazorg, die verantwoordelijk is voor de werkzaamheden in het actiecentrum
- aangewezen en opgeleide en beoefende medewerkers, ondersteund door een checklist.

10.3 NAZORG IN DE PRAKTIJK

De drie regio's hebben enige praktijkervaring met het verrichten van activiteiten in het kader van de nazorg. Dit varieert van:

- informeren van betrokkenen (bijvoorbeeld na de vliegcrash in Tripoli)
- uitvoeren van de burgervaderrol van burgemeester na een incident richting betrokkenen
- uitvoeren van een onderzoek/evaluatie

3. Deel B hoofdstuk 4, pp. 1-8.

- het helpen c.q. doorverwijzen van mensen die heel concrete vragen hebben (bijvoorbeeld als het gaat om het invullen van verzekeringsformulieren).

Deze activiteiten komen niet overeen met de taken uit het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* en uit het draaiboek Nazorg in de drie regio's.⁴ De reden daarvoor is dat de taken uit het Handboek zich richten op het opzetten van een IAC en de regio's daar feitelijk geen ervaring mee hebben. In Nederland is twee keer een IAC opgericht: tijdens de vuurwerkramp in Enschede (2000) en tijdens de cafébrand in Volendam (2001). Tijdens de Bijlmerramp was sprake van een voorloper van het IAC. Naar aanleiding van de ervaringen met beide IAC's in Enschede en Volendam heeft het ministerie van VWS een handreiking IAC opgesteld. Deze handreiking fungeerde als basis voor de beschrijvingen in het geactualiseerde *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Inmiddels is enige discussie ontstaan over het als vanzelfsprekend opzetten van een IAC (en dus de standaardvoorbereiding daarop). Tijdens de meeste crises bestaat immers geen noodzaak tot het instellen van een fysiek centrum, maar volstaat het invullen van aspecten van de IAC-functie⁵, zelfs als de impact van de crisis omvangrijk is (zoals bijvoorbeeld bij de brand in De Punt en de brand in Moerdijk).

Intermezzo: Brand Volendam

Op 1 januari 2001 werd Volendam getroffen door een brand in Café de Hemel. Als gevolg van deze brand verloren 14 jonge mensen het leven en liepen meer dan 350 jongeren lichamelijke en/of geestelijke verwondingen op. De gemeente Edam-Volendam heeft direct het proces Nazorg opgestart. Daartoe is het Centrum voor Reïntegratie en Nazorg (CRN) Het Anker opgericht om begeleiding op maat te geven aan alle getroffen en betrokkenen van de Nieuwjaarsbrand. Dit is in 2007 'pas' weer opgeheven, waarna de nazorgtaak is ondergebracht bij het WMO-loket van de gemeente Edam-Volendam en nu, elf jaar later, nog steeds actief is.

Intermezzo: Nazorg na de brand in De Punt

Op 9 mei 2009 kwamen bij een grote brand drie brandweermensen om het leven. De gemeente Tynaarlo startte vrij snel na het ongeval met de nazorg: zorg voor de nabestaanden, stille tochten, uitvaarten met korpseer, milieuzorg, vergunningverlening, begeleiding externe onderzoeken. De nazorg werd in een projectstructuur vormgegeven waarbij het draaiboek Nazorg niet werd gebruikt. Door het hoofd Nazorg is naderhand aangegeven dat een projectgroep op basis van boe-

4. De draaiboeken zijn immers opgesteld in lijn met datgene dat in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* staat. Dit bekend dan ook dat in de praktijk van een crisis het draaiboek Nazorg feitelijk niet gebruikt c.q. gevolgd wordt.

5. Zie COT (2005). *Leidraad Nafase*.

renverstand aan de slag is gegaan. Een van de belangrijkste leerpunten was de wijze waarop de zorg aan gedupeerden in redelijkheid kon worden afgebouwd: wat is daarvoor het juiste moment?

Intermezzo: Nazorg in de gemeente Urk

Na de moord op de Urker jongen Dirk Post in oktober 2101 heeft de gemeente Urk een nazorgteam geformeerd. Op basis van een op maat gemaakt plan van aanpak wordt uitvoering gegeven aan de volgende activiteiten:

- Het informeren en adviseren van de nabestaanden over vervolgacties (waaronder de juridische nasleep ten aanzien van verdachten).
- Doorverwijzen naar deskundige hulpverleners en/of instanties.
- Verzamelen en registreren van signalen en behoeften van nabestaanden.
- Opslaan, ontsluiten en beheren van kwantitatieve en kwalitatieve (hulp)vragen, signalen en gegevens van nabestaanden.
- Controleren en volgen van de voortgang van de afhandeling van (hulp)vragen, het inspelen op de signalen en behoeften van nabestaanden.

Het draaiboek Nazorg van de gemeente is vrijwel niet geraadpleegd, zodat het plan van aanpak vooral door improvisatie tot stand is gekomen.

Intermezzo: Nazorg na het schietincident in Alphen aan den Rijn

‘Er is veel energie gestoken in de hele nazorg. Wij hebben met heel veel mensen gesproken. We hebben bijvoorbeeld avonden georganiseerd voor slachtoffers, voor buurtgenoten, voor mensen die betrokken waren bij de Ridderhof, voor getuigen en ondernemers. (...) Is er iemand geweest die we overgeslagen hebben? Ik kan het me nauwelijks voorstellen. Was dat nou allemaal nodig? Achteraf zeg ik: ja, dat was allemaal nodig om iedereen er bij te betrekken.’⁶

10.4 ONZE VISIE OP HET PROCES NAZORG

De nadruk bij de voorbereiding op rampen en crises ligt nog steeds op de acute fase en veel minder op de fase erna: de herstelfase. Dit is op zichzelf opmerkelijk, omdat de zorg die in de herstelfase wordt geleverd over het algemeen vele malen tijdrovender kan zijn. Het proces Nazorg verdient dan ook alle aandacht. Ook omdat het belangrijk is dat zo snel mogelijk naar de oude situatie wordt teruggekeerd en de nazorgfase voor gedupeerden en omstanders sterk bepalend is of zij

6. Bas Eenhoorn (2011). *Drie minuten: een persoonlijk relaas over het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Kluwer, pp. 47 en 48.

zich door de overheid serieus genomen voelen. Het wekt dan ook verbazing dat nazorg in het *Referentiekader Regionaal Crisisplan* als ondersteunend proces wordt benoemd en niet als primair proces.

Daar wij bepleiten de voorbereiding vooral realistisch te laten zijn, betekent dit voor het proces Nazorg dat er niet wordt voorbereid op het oprichten van een IAC. Een kern van medewerkers zou wat ons betreft kunnen worden opgeleid en geoefend om zich in een projectstructuur vooral bezig te houden met het binnen 24 uur opstellen van een plan van aanpak dat voor de betreffende situatie beschrijft wat de benodigde nazorg moet zijn. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- Hoe verhoudt zich de zorg (en de duur) tot slachtoffers van bijvoorbeeld verkeersongevallen: kortom wat is redelijke zorg die door de gemeente geleverd moet worden en hoe wil je als gemeente daarmee doorgaan?⁷
- Welke verwachtingen wek je als gemeente en zijn deze ook realistisch?

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij laten zien dat verschillende taken/processen als onderdeel van de nazorg uitgevoerd kunnen worden (zoals bijvoorbeeld Uitvaarverzorging, Voorzien in primaire levensbehoeften). Daarmee bedoelen we dat deze taken/processen wat ons betreft niet meer als zelfstandig proces voorbereid en uitgevoerd moeten worden, maar bij het proces Nazorg ondergebracht moeten worden.

7. Het is 'gebruikelijk' dat slachtoffers van rampen en zware ongevallen hun schade beter gecompenseerd krijgen dan slachtoffers van kleine ongevallen die geen media-attentie krijgen. Daardoor ontstaat een rechtsongelijkheid waar geen redelijke grond voor aanwezig is.

De professionalisering van de bevolkingszorg van de afgelopen jaren heeft er in de drie veiligheidsregio's Utrecht, Gooi en Vechtstreek en Flevoland toe geleid dat het aantal bij de crisisbeheersing betrokken gemeentelijke medewerkers flink is toegenomen. Het kost de regio's/gemeenten echter een steeds grotere inspanning om al deze medewerkers adequaat opgeleid en beoefend te krijgen. De belangrijkste redenen daarvoor zijn, afhankelijk van het proces (zie ook hieronder), dat:

- bedachte taken niet altijd aansluiten bij de dagelijkse taakuitvoering van de medewerkers en in de praktijk van een crisis niet altijd uitvoerbaar blijken te zijn
- een aantal processen feitelijk nog nooit echt, dat wil zeggen in zijn totaliteit, gepraktiseerd zijn en mede daardoor onvoldoende 'beklijven'.

De uitdaging waar de regio's wat ons betreft dan ook voor staan, is om tot een voorbereiding te komen die wel beklijft en juist daardoor een hogere realiteitswaarde krijgt. Daarbij moet bedacht worden dat gemeenten geen parate hulpverleningsdiensten zijn en dat ook nooit zullen worden. Dat betekent dat gemeenteambtenaren niet 'gemaakt' zijn om in crisissituaties te handelen. De praktijkervaring die gemeenteambtenaren kunnen opdoen bij crisissituaties is beperkt en zal ook altijd beperkt blijven. Onderzoek laat zien dat de kans van slagen minimaal is om gemeenteambtenaren in hectische omstandigheden crisistaken te laten uitvoeren die niet aansluiten bij hun reguliere taken. Een verdergaande professionalisering van de gemeentelijke kolom zal daar niets aan af kunnen doen.

Om te kunnen garanderen dat tijdens een crisis door de gemeentelijke crisisorganisatie toch adequaat wordt opgetreden, dient bij de professionalisering steeds in het oog te worden gehouden wat de gemeenten redelijkerwijs aan zorg *kunnen* leveren (realistische taakuitvoering en inzet van mensen en middelen). Wij constateren dat op dit moment de focus nog te veel ligt op de zorg die gemeenten *willen* leveren (cf. *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* en de eigen planvorming), zonder dat dit gespiegeld wordt aan de mogelijkheden waarover de gemeenten redelijkerwijs kunnen beschikken. Er bestaat daarmee een kloof tussen

planvorming en praktijk. Professionalisering van de gemeentelijke processen betekent wat ons betreft in de kern dat met minder mensen, meer kwaliteit geleverd wordt: slechts een (beperkte) kern van medewerkers wordt daartoe adequaat opgeleid, beoefend en in de positie gebracht om zoveel mogelijk praktijkervaring op te kunnen doen (zie ook hieronder). Het inschakelen van derden die relevante kennis en ervaring hebben, maakt zeker ook onderdeel van die professionalisering uit.

Intermezzo: Benut kennis en ervaring van derden

‘Bij alles wat er rond het schietdrama in Alphen aan den Rijn speelde, is er veel ondersteuning geboden door allerlei mensen van buiten de eigen gemeentelijke organisatie. Voor de eigen medewerkers is het niet altijd makkelijk om anderen toe te laten. Wij kunnen het toch zelf? Is een gedachte die dan al snel opkomt. Ik denk – en dat is een algemene opmerking –, gezien de schaal van de gemeenten in Nederland, dat we in heel veel gevallen totaal niet toegesneden zijn met de menskracht en expertise die we in huis hebben als het gaat om crisismanagement en -communicatie. (...) Hoe groter de gemeente, des te minder dat nodig zal zijn, maar zelfs een gemeente met bijna 75.000 inwoners als Alphen aan den Rijn kan er niet omheen: we hebben niet al die expertise en ervaring in huis en ook niet voldoende mensen beschikbaar om alles aan te kunnen in crisissituaties.’¹

Een belangrijke voorwaarde is dat tot een realistische planvorming wordt gekomen, die aansluit bij de werking in de praktijk. Dat betekent ook dat rekening wordt gehouden:

- met de behoeften en het handelen van burgers (zelfredzaamheid)
- met de eigen verantwoordelijkheid van burgers, opdat de gemeente niet (te veel) de zorg voor burgers naar zich toetrekt.

Drie kernprocessen

Wij concluderen dat er twee processen zijn die in de praktijk van een crisis, of het nu om een kleinere of grotere crisis gaat, vrijwel altijd ‘standaard’ aan de orde zijn:

- crisiscommunicatie
- opvangen en verzorgen.

De gemeenten hebben met deze processen dan ook, zeker in vergelijking tot de overige processen, enige praktijkervaring opgedaan. Wat ons betreft zijn dit dan

1. Bas Eenhoorn (2011). *Drie minuten: een persoonlijk relaas over het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Kluwer, pp. 95 en 96.

ook dé kernprocessen waarop de gemeenten zich ten volste moeten voorbereiden. Dat wil zeggen dat er een realistisch vormgegeven draaiboek moet zijn en dat een kern van aangewezen medewerkers adequaat en crisisspecifiek wordt opgeleid en regelmatig geoefend.

We stellen voor om aan beide kernprocessen nog een derde kernproces toe te voegen: het proces Nazorg. De casuïstiek in de drie regio's laat zien dat enkele nazorgactiviteiten in slechts een beperkt aantal gevallen noodzakelijk was. In combinatie met de landelijke casuïstiek die laat zien dat nazorgactiviteiten een grote inspanning van de organisatie vragen (in capaciteit, maar ook in tijdsduur), verdient dit proces een kernproces te zijn. Dat wil zeggen dat voor dit proces er ook een realistisch vormgegeven draaiboek beschikbaar moet zijn en dat een kern van aangewezen medewerkers adequaat en crisisspecifiek wordt opgeleid en regelmatig wordt geoefend.

Overige processen

Over de 'overige' gemeentelijke processen (Voorzien in primaire levensbehoeften, CRIB, CRAS, Uitvaartverzorging, Milieuzorg) concluderen wij dat:

- de taken onvoldoende aansluiten bij de dagelijkse werkzaamheden van de aangewezen gemeenteambtenaren
- de aangewezen gemeenteambtenaren (ook mede daardoor) niet altijd beschikken over de expertise die noodzakelijk wordt geacht volgens het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*
- het niet eenvoudig is om de aangewezen gemeenteambtenaren te motiveren zich adequaat voor te bereiden. Dit komt enerzijds omdat de processen niet tot nauwelijks zijn opgestart en anderzijds omdat zoals gezegd de taken onvoldoende aansluiten bij hun dagelijkse werkzaamheden
- de uitvoering van crisistaken vooral bij derden ligt en gemeenten zich daar dus ook redelijkerwijs niet op *kunnen* voorbereiden
- bij crises met een beperkte omvang de crisistaken feitelijk worden uitgevoerd met de reguliere organisatie en middelen en de uitvoering feitelijk geen specifieke crisisexpertise vergt.

Voor deze processen zou wat ons betreft bepaald moeten worden welke taken op welke wijze toch zo realistisch mogelijk door de gemeentelijke organisatie uitgevoerd kunnen/moeten worden, waarbij de door ons geformuleerde uitgangspunten leidend zouden moeten zijn (zie paragraaf 1.3).² Bij voorkeur zou dit landelijk moeten worden opgepakt net zoals dit is gedaan voor het proces CRIB.

2. Dit geldt niet voor het proces CRIB; dat is reeds gedaan door een landelijke projectgroep.

Wij denken dat het beter is om de ‘overige’ processen onder te brengen bij de drie kernprocessen. Dat betekent bijvoorbeeld dat er voor deze processen geen aparte draaiboeken meer opgesteld hoeven te worden en dat slechts een beperkt aantal medewerkers crisisspecifiek opgeleid en beoefend hoeven te worden (zie ook hieronder: expertteam). Vanzelfsprekend worden indien noodzakelijk wel andere medewerkers ingezet, maar zij worden daartoe niet speciaal opgeleid en geoefend. De ‘hernieuwde’ processen Uitvaartverzorging en Voorzien in primaire levensbehoeften zouden bijvoorbeeld bij Nazorg respectievelijk Opvangen en verzorgen kunnen worden ondergebracht.

De ‘overige’ processen worden vervolgens zo vormgegeven dat:

- bij kleine crises de taken door de reguliere organisatie (mensen/middelen) worden uitgevoerd (dit vergt daarmee geen extra voorbereiding/opleiding/oefening)
- bij grotere crises er een vast expertteam wordt geformeerd dat met elkaar de noodzakelijk uit te voeren activiteiten in gang zet en inhoudelijk begeleidt. In dit team zitten experts die verstand van zaken hebben als het gaat om crisisbeheersing (wat moet geregeld worden, wat hebben we daarvoor nodig?). De experts zijn vanzelfsprekend goed opgeleid en beoefend en hebben bij voorkeur ervaring met crises. Het werken met een vast team heeft als voordeel dat de experts zo veel mogelijk praktijkervaring op kunnen doen. Te denken valt onder andere aan de ambtenaren openbare orde en veiligheid (AOV'ers), eventueel regionaal opgezet, met mandaat om een en ander in gang te kunnen zetten, en/of aan adviseurs crisisbeheersing. De gemeenteambtenaren die uitvoerend worden ingezet, doen dit op aangeven van het expertteam.

Evacuatie

We merken op dat in de laatste ontwikkelingen, i.c. *Referentiekader Regionaal Crisisplan*, de evacuatie (dat wil zeggen het verplaatsen van mensen en dieren) in uitvoerende zin bij de gemeenten is belegd. Wat ons betreft is dat niet gewenst, omdat gemeenten in de uitvoering (actief ontruimen) over het algemeen weinig kunnen doen, anders dan betrokkenen vervoeren en opvangen, maar wat ons betreft valt dat onder het proces Opvangen en verzorgen. Bij de heroriëntatie van de gemeentelijke processen zou dit meegenomen moeten worden.

Professionalisering versus effectiviteit

Als laatste merken wij nog het volgende op. In opdracht van de VNG is een visie op fysiek veiligheidsbeleid geschreven waarin staat dat een valkuil van professionals is dat zij blijvend willen professionaliseren (dit wordt ‘de wet van de woekerende professionalisering’ genoemd) ook al gaat dat ten koste van de effectivi-

teit.³ De vraag is in welke mate dit geldt voor de professionalisering van de bevolkingszorg die zich in de afgelopen jaren heeft doorgezet. De vraag is feitelijk lastig te beantwoorden. De effectiviteit tijdens crises van het optreden van de gemeenten wordt vrijwel nooit gemeten. Burgers worden immers zelden tot nooit bevraagd wat het effect van het optreden was: hebben burgers adequate zorg ontvangen? Zijn ze voldoende geïnformeerd, et cetera? Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande vraag dient inzicht in de effectiviteit verkregen te worden. Pas dan weten we of de gemeenten zich ook echt effectief voorbereiden.

Met deze verkenning hebben wij laten zien dat de voorbereiding op zijn minst efficiënter kan door zo veel mogelijk aan te sluiten bij de werking in de praktijk.

3. I. Helsloot, A. Scholtens, J. Bos en B. van 't Padje (2011). *Naar een optimaal stelsel van brandweerzorg, spoedeisende geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing*.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 ACTIVITEITEN UITGEVOERD VOOR HET PROCES UITVAARTVERZORGING

Activiteit	Wie voert in de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland in de praktijk uit?
<p>Analyseren van de uit het besluitvormingsproces afkomstige informatie, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het vaststellen van het aantal overleden slachtoffers • bepalen wie van de families geïnformeerd moeten worden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen van het aantal overleden slachtoffers: hulpdiensten/ROT/LFTO • Bepalen wie van de families geïnformeerd moeten worden: verloopt via het GBT en/of via de politie.
<p>Het opstellen van een uitvaartverzorgingsplan waarin opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bepalen capaciteit bestaande begraafplaatsen • bepalen waar noodbegrafplaats(en) ingericht kunnen worden • bepalen van wijze van uitvaart. 	<p>Bij crises waar een beperkt aantal slachtoffers komt te overlijden gebeurt dit door de hulpdiensten/LFTO/uitvaartverzorgers, zonder tussenkomst van gemeentelijke diensten. Daar waar het gaat om 'het bepalen van wijze van uitvaart' gebeurt dit in samenspraak met nabestaanden.</p> <p>Bij crises waar een <i>groot</i> aantal slachtoffers komt te overlijden hebben de gemeenten geen praktijkervaring m.b.t. dit proces.*</p>
<p>Het beschikbaar krijgen van personeel en middelen (zoals personeel begraafplaatsen en begrafenisondernemers) en materieel (schuillocatie, transportlocatie, graafmachines).</p>	<p>Gemeentelijke diensten hebben geen betrokkenheid.</p> <p>Verloopt via de plaats incident (hulpdiensten/LFTO) en/of meldkamer.</p>
<p>Uitvoering geven aan het proces van uitvaartverzorging door onder andere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het informeren van familie/relaties over locatie van de begraafplaatsen • het inrichten van noodbegrafplaatsen • regelen van vervoer van overleden slachtoffers van morgue naar begraafplaats • organiseren van een rouwdienst • begraven of cremieren van overleden slachtoffers. 	<p>Bij crises waar een beperkt aantal slachtoffers komt te overlijden gebeurt dit in bijna alle gevallen door de hulpdiensten/LFTO/uitvaartverzorgers, zonder tussenkomst van gemeentelijke diensten. Alleen daar waar het gaat om het organiseren van een rouwdienst, herdenkingsdienst of meer algemeen een stille tocht, heeft de gemeente in het kader van de nazorg wel een betrokkenheid.**</p> <p>Met crises waar een <i>groot</i> aantal slachtoffers komt te overlijden, hebben de gemeenten geen praktijkervaring.</p>
<p>Informeren van publiek, de bevolking en andere belanghebbenden.</p>	<p>Actiecentrum Voorlichting.</p>
<p>Het verlenen van nazorg (medische begeleiding en geestelijke verzorging aan familie/relaties).</p>	<p>Gemeentelijke diensten hebben geen betrokkenheid.</p> <p>Reguliere medische zorg.</p>
<p>* Nederland-breed is dit overigens ook nog nooit aan de orde geweest.</p> <p>** Deze gemeentelijke betrokkenheid blijkt ook bij incidenten van enige omvang die in andere regio's hebben plaatsgevonden aan de orde te zijn, variërend van bijvoorbeeld de cafébrand in Volendam (2001), de brand in De Punt (2008), aanslag op Koningin-nedag in Apeldoorn (2009) tot de Poldercrash (2009).</p>	

BIJLAGE 2 ACTIVITEITEN UITGEVOERD VOOR HET PROCES REGISTRATIE VAN SLACHTOFFERS

Activiteit	Wie voert in de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland in de praktijk uit?
Het vaststellen van het aantal te registreren slachtoffers aan de hand van onder ander demografische gegevens en gegevens van rampterrein, behandel/opvanglocatie, ziekenhuizen, mortuaria, rouwkapellen en publiek [ook politie, brandweer en GHOR].	De gemeente verzamelt alleen gegevens in de opvanglocaties.
Het opstellen van een inzetplan, waaronder het formuleren van beleid over wie, wat, hoe en waar wordt geregistreerd en hoelang.	Doet de gemeente, maar alleen tijdens oefeningen. In de praktijk van een incident wordt een dergelijk plan niet gemaakt.
Het beschikbaar krijgen van personeel.	De procesverantwoordelijke.
Het inzetten van personeel en middelen [ook politie].	De procesverantwoordelijke (idem) en medewerkers CRIB in opvanglocatie en in gemeentehuis/actiecentrum CRIB.
Uitvoering geven aan het registratieproces, waaronder distribueren en verzamelen van registratiekaarten, het groeperen en verifiëren van informatie en informatieverstrekking aan het informatiebureau en de gemeentelijke rampenstaf.	Dit gebeurt deels door het actiecentrum CRIB op basis van informatie uit alleen de opvanglocatie. Verifiëren vindt niet plaats.
Uitvoering geven aan het informatieproces door het distribueren, invullen en verzamelen van inlichtingenformulieren.	Vindt niet plaats. In de landelijke praktijk neemt de politie op enig moment het proces over en koppelt de gegevens (zie ook bijlage 4).
Het informeren van het publiek, de bevolking en andere belanghebbenden.	Actiecentrum Voorlichting.
Het verlenen van nazorg.	Gemeente, maar niet door CRIB-medewerkers (nazorg aan familieleden).

BIJLAGE 3 ACTIVITEITENSHEMA VOOR HET PROCES MILIEUZORG

Activiteit	Wie voert in de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland in de praktijk uit?
<p>Het analyseren van relevantie informatie door het bepalen van de te hanteren norm(en) voor het milieu, hoe de milieuschade moet worden vastgesteld, een mate van betrokkenheid bij de bepaling welke deelplannen zijn betrokken en het in kaart brengen van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de aard van het incident (systeem, stof, emissiegrootte, enz.) • de omvang van het incident • de ontwikkeling. 	<p>Dit wordt zelfstandig, dat wil zeggen zonder tussenkomst van de gemeente, uitgevoerd door hulpdiensten en derden in de acute fase van het incident. De milieuableider ondersteunt eventueel door zorg te dragen voor informatie over de vergunningverlening, wijze van toezicht en levert tekeningen.</p>
<p>Het opstellen van een inzetplan door het vaststellen van de meetstrategie (voor bodem, grondwater etc.), een coördinatiepunt voor het verwerken van meetgegevens en welke meetdiensten/laboratoria moeten worden ingeschakeld.</p>	<p>Gebeurt ter plaatse door de hulpdiensten en overige betrokken organisaties. Het vaststellen van een inzetplan door het bestuur vindt niet plaats, zeker niet in de acute fase.</p>
<p>Het beschikbaar krijgen van personeel en middelen door het alarmeren van milieuableiders, meetdiensten en saneringsbedrijven.</p>	<p>De milieuableider wordt gealarmeerd door (OvDBevolkingzorg in) het COPI of door de procesverantwoordelijke (als het om grotere milieu-incidenten gaat).</p> <p>Meetdiensten worden gealarmeerd door hulpdiensten en/of de provincie (als provincie bevoegd gezag is).</p> <p>Saneringsbedrijven worden door gemeenten gebeld, maar alleen als blijkt dat er door de veroorzaker niet wordt opgeruimd.</p>
<p>Het inzetten van personeel en middelen door het instrueren van eenheden en het aangeven van bijzonderheden als het gaat om veiligheidsaspecten.</p>	<p>Hulpdiensten en derden.</p>
<p>Het uitvoering geven aan het meten door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • controle en voortgangsbewaking • het corrigeren van het schadegebied op basis van de meetresultaten • het geven van extra (aanvullende) meetopdrachten • vaststellen van consequenties voor bodem, lucht, et cetera. 	<p>Hulpdiensten en derden.</p>

<p>Het vaststellen en uitvoeren van milieumaatregelen waaronder het treffen van maatregelen ten aanzien van milieu en de volksgezondheid, het bepalen van de wijze van opruimen en saneren, de opdracht geven om over te gaan tot opruimen en saneren, afhandeling van schade en het geven van voorlichting aan betrokkenen.</p>	<p>Beperkte ondersteunende rol voor gemeenten (buitendienst), bijvoorbeeld als het gaat om het plaatsen van hekken, borden en/of de communicatie naar burgers en alleen als de gemeente bevoegd gezag is. Gemeente heeft rol bij financiële schadebepaling en eventueel tegemoetkoming vanuit landelijk rampenfonds, maar uitvoering ligt niet bij de milieuableider c.q. de afdeling Milieu. Voorlichting verloopt via de afdeling Communicatie van de gemeente. Als de gemeente bevoegd gezag is, faciliteert de (betrokken) milieuableider deze afdeling door het aanleveren van relevante informatie.</p>
--	---

BIJLAGE 4 SAMENVATTING ONDERZOEK NAAR HET PROCES SLACHTOFFERREGISTRATIE¹

Aanleiding

Het jaar 2009 kende twee incidenten met dodelijke slachtoffers die grote maatschappelijke onrust veroorzaakten. Op 25 februari stortte in de regio Kennemerland tijdens de landing een vliegtuig van Turkish Airlines neer net naast Schiphol ('de Poldercrash') en op 30 april tijdens de koninginnedagviering in Apeldoorn pleegde Karst T. een aanslag op de koninklijke familie door met zijn auto op de feestvierders in te rijden. In beide gevallen ontstond in de media en de onderzoeken achteraf, na euforie over de goede eerste hulpverlening, discussie over de snelheid waarmee definitieve slachtofferlijsten ter beschikking werden gesteld aan verwanten en media. Voor verschillende instanties, zoals het KLPD, GHOR Nederland en de gemeente Haarlemmermeer, is dit aanleiding geweest om trajecten te starten om tot verbetering van aspecten van de registratie en identificatie van slachtoffers te komen. De veiligheidsregio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland zagen hierin een reden om gezamenlijk in het kader van de interregionale versterking op een meer metaniveau te onderzoeken wat nu precies de kern van de problematiek rondom het opstellen van slachtofferlijsten is. Of anders geformuleerd, wat zijn nu *good practices* met betrekking tot het opstellen van slachtofferlijsten zoals die uit de Poldercrash en andere (inter)nationale incidenten naar voren komen?²

Definitie

In dit onderzoek wordt onder (het proces) slachtofferregistratie verstaan alle activiteiten bij de crisisbeheersing die gericht zijn op:

-
1. Samenvatting uit I. Helsloot, A. Scholtens en E. Warners (2010). *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.
 2. Het onderzoek richtte zich beoogd vooral op transportongevallen. Tijdens het onderzoek bleek echter dat de problematiek niet wezenlijk verschilde van andere incidenten zodat de onderzoeksvraag generiek is geformuleerd.

- a. het *verkrijgen van informatie* over slachtoffers en verwanten (dit wordt klassiek ‘registratie’ genoemd en bestaat feitelijk uit een ‘aanbod’ van en een ‘vraag’ om slachtoffergegevens)
- b. het *analyseren, combineren en verifiëren van de gegevens* om tot een eenduidige, geverifieerde lijst te komen (kortweg ‘puzzelen’ in dit onderzoek genoemd)
- c. op het *in kennis stellen* van verwanten over het enkele feit dat hun familielid slachtoffer is geworden van een incident (‘voorlichting’).

Met deze definitie van slachtofferregistratie lijkt dit proces als vanzelfsprekend uiteen te vallen in drie separate deelprocessen: ‘registreren’, ‘puzzelen’ en ‘voorlichting’. Hoewel de onderverdeling in ‘registratie’ en ‘voorlichting’ gangbaar is, zal hieronder worden betoogd dat juist deze onderverdeling tot de conceptuele misverstanden en de suboptimale uitvoering leidt die in de praktijk zichtbaar is. In dit onderzoek verstaan we daarom onder het *feitelijk* opstellen van de slachtofferlijst de combinatie van de twee deelprocessen ‘registratie’ en ‘puzzelen’.

Een eerste observatie

Wie op metaniveau naar (het proces) slachtofferregistratie bij crises kijkt, moet als eerste opmerken dat het enkele feit dat er sprake is van een crisis met de bijbehorende structuren en publieke belangstelling leidt tot een essentieel ander proces dan bij ‘reguliere incidenten’. Bij crises vindt (het proces) slachtofferregistratie veel zorgvuldiger en (daarmee) veel trager plaats dan bij reguliere incidenten.

Bij reguliere incidenten is sprake van een gedecentraliseerde dagelijkse organisatie waarbij ‘redelijke zekerheid’ bij uitvoerende professionals (meestal van de politie) voldoende is om direct tot het informeren van familie over te gaan. In het geval van crises wordt door een gecentraliseerde multidisciplinaire ad-hoc-crisisorganisatie gestreefd naar absolute zekerheid voordat op basis van de slachtofferlijst wordt gehandeld c.q. wordt gecommuniceerd. Ter illustratie, in een recent multidisciplinair visiedocument wordt gesproken over de ‘verplichting tot 100 procent nauwkeurigheid’.³

Dit onderzoek betreft crisissituaties.

Een tweede observatie

Een tweede observatie is dat transportrampen niet als een bijzonder type ramp of crisis aangemerkt kunnen worden met betrekking tot slachtofferregistratie. Terwijl veelal wordt aangenomen dat transportrampen een bijzondere problematiek kennen doordat de slachtofferpopulatie (voor een groot deel) onbekend is, blijkt dat in de huidige maatschappij een kenmerk van rampsituaties in het algemeen te zijn. De huidige burger is immers dermate mobiel dat ook op het oog lokale

3. LTFO (2010). *Identificatie verplicht*. KLPD.

rampen niet langer als vanzelfsprekend een 'bekende' slachtofferpopulatie kennen. Met andere woorden, bij elk type ramp of crisis is sprake van een onbekende slachtofferpopulatie.

Huidige praktijk volgens landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming

De gemeentelijke overheid heeft een wettelijke eindverantwoordelijkheid voor (het proces) slachtofferregistratie. De huidige planvorming voor die taak is in de meeste gemeenten gebaseerd op een tweetal landelijke informele richtlijnen: het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* dat de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gewenste organisatie van de rampenbestrijding op hoofdlijnen beschrijft en een eveneens door het ministerie opgestelde *Leidraad Opzet en Operationeel CRIB-proces*⁴ (kortweg aangeduid als *Leidraad CRIB*) waarin een nadere uitwerking wordt beschreven specifiek voor het registratieproces.

Gemeenten bereiden zich daarmee in hun planvorming (en daarop gebaseerde opleiding en oefening) voor op de organisatie en inrichting van een zogeheten CRIB-bureau dat tijdens crises verantwoordelijk wordt gehouden voor het feitelijk opstellen van een slachtofferlijst ('registratie' en 'puzzelen'). De verantwoordelijke gemeentelijke dienst is, conform de *Leidraad CRIB*, in het algemeen de dienst die in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk is voor 'burgerzaken'.⁵

De communicatie over de slachtofferlijst met verwanten (in brede zin, dat wil zeggen inclusief het in ontvangst nemen van telefoontjes van verontruste burgers die potentiële verwanten zijn) ligt in het algemeen elders in de gemeentelijke organisatie, namelijk bij de dienst die verantwoordelijk is voor het proces 'voorlichting'.

Veel gemeenten hebben ten behoeve van het opstellen van slachtofferlijsten een contract afgesloten met het Nederlandse Rode Kruis. Deze non-profitorganisatie biedt een pakket aan dat bestaat uit (vrijwillige) registratiemedewerkers die kunnen worden ingezet in opvanglocaties, een callcenter ten behoeve van de telefonische communicatie met (potentiële) verwanten en een softwarepakket inclusief 'bedieners' ervan om op basis van registratie- en (telefonische) vermissingsgegevens tot een slachtofferlijst te komen.

4. Ministerie van BZK (2005). *Leidraad CRIB*. Den Haag.

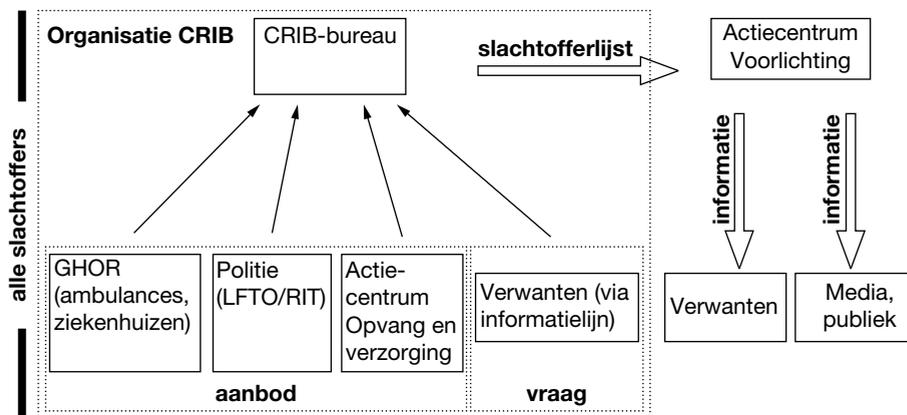
5. De oorsprong van deze verantwoordelijkheidsverdeling ligt in de impliciete aanname dat bij een ramp de slachtoffers vooral inwoners van de betrokken gemeente zijn en de gemeente over de gemeentelijke basisinformatie beschikt. Vanzelfsprekend geldt deze aanname niet voor transportongevallen, maar feitelijk in de moderne maatschappij voor vrijwel geen enkel ongeval meer.

In de planvorming en bovengenoemde richtlijnen wordt benoemd dat er twee partijen zijn die met essentiële informatie voor de slachtofferlijst moeten komen:

- de GHOR wordt verantwoordelijk gehouden voor het aanleveren van de gegevens over gewonde slachtoffers (vanuit ziekenhuizen, ambulanceritten)
- de politie wordt verantwoordelijk gehouden voor het aanleveren van gegevens over de overleden slachtoffers.

Zowel GHOR als politie kent eigen een voorbereiding op haar deeltaak. De GHOR investeert momenteel in landelijke uniformisatie van haar deeltaakuitvoering. De politie heeft een landelijke 'hulporganisatie' voor deze deeltaak: het Landelijk Team Forensische Opsporing (LFTO).

Figuur B4.1 Schematisch overzicht van de hoofdlijnen van (het proces) slachtofferregistratie volgens de huidige landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming



De analyse in dit onderzoek is dat de onderzochte gemeentelijke planvorming en de genoemde landelijke richtlijnen op voorhand op enkele problemen wijzen:

- Aan de samenhang van de deeltaken 'registratie' en 'voorlichting' wordt weinig aandacht besteed: beide deeltaken worden vooral als separaat te organiseren beschouwd.
- De focus van (de voorbereiding op) het registratieproces ligt bij de gemeente op het in ontvangst nemen van telefonische meldingen van vermissing, het verkrijgen van persoonsgegevens uit de gemeentelijk basisadministratie en opvanglocaties en het in ontvangst nemen van gegevens van GHOR en politie. Andere vormen van informatieverschaffing/-verzekrijging komen nauwelijks aan bod.

- In de gemeentelijke planvorming wordt uitgegaan van een ‘onverstoord proces’, dat wil zeggen dat ervan wordt uitgegaan dat informatie ook als vanzelfsprekend wordt aangeleverd door de genoemde partijen. Dat leidt ertoe dat in de voorbereiding aan de deeltaak ‘puzzelen’ nauwelijks aandacht wordt besteed, waarmee het potentiële probleem van tegenstrijdige, afwezige en niet beschikbaar komende informatie onderbelicht blijft.

De huidige praktijk: uitvoering in de werkelijkheid van crises

In dit onderzoek is een zogenaamde ‘secundaire analyse’ gepleegd op (het proces) van slachtofferregistratie tijdens verschillende nationale en internationale rampen. Meer precies ging het om de Bijlmerramp (1992), de vuurwerkram্প in Enschede (2000), de cafébrand op nieuwjaarsnacht in Volendam (2001), het omkomen van drie brandweermensen bij De Punt (2008), de Poldercrash (2009), de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn (2009), de aanslagen in Madrid (2004) en Londen (2005), een busongeluk in Catalonië (2009) en het neerstorten van een vliegtuig in Tripoli (2010).

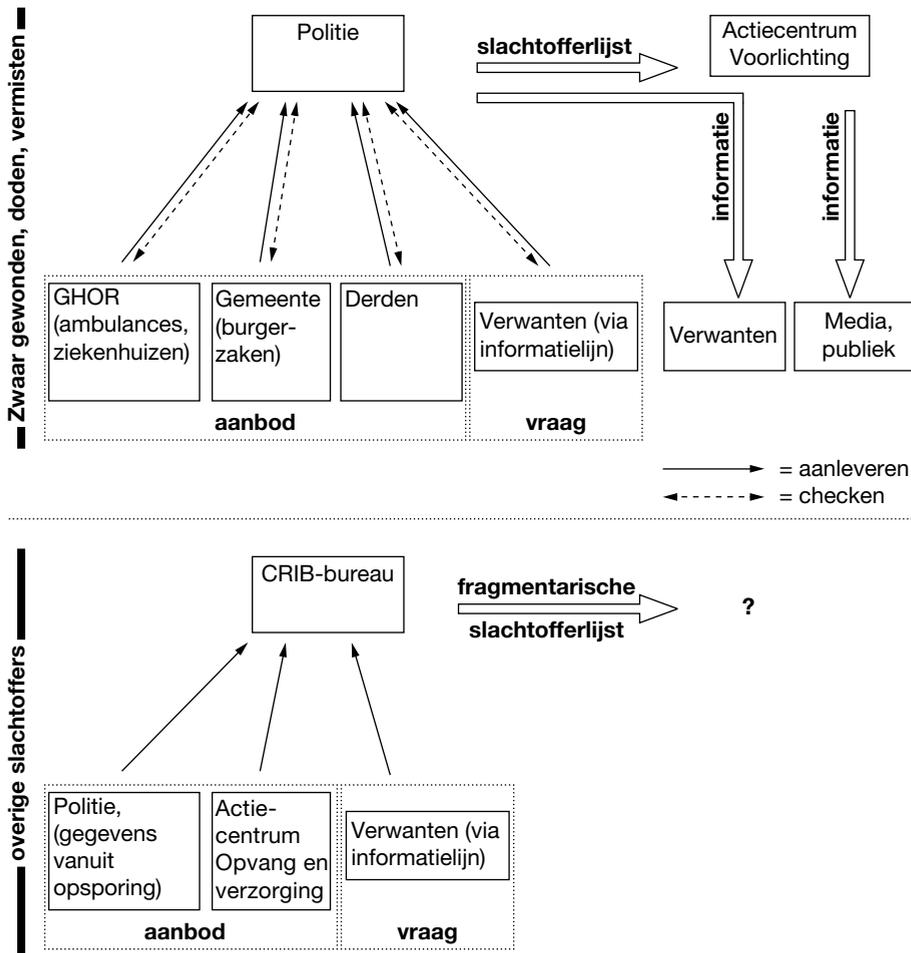
Deze secundaire analyse leverde de volgende centrale bevindingen op:

- In alle nationale casussen ontstond er na de eerste dag media-aandacht voor de afwezigheid van een definitieve slachtofferlijst en werden verontruste verwanten ten tonele gevoerd als ‘bewijs’ van een overheidsfalen op dit punt.
- De evaluaties van alle nationale casussen waren zeer kritisch over het (proces van het) opstellen van een slachtofferlijst. Daarbij werd met name gefocust op problemen met de registratie rondom de plaats incident en in de opvanglocaties.
- In de nationale casussen was zichtbaar dat, hoewel het proces CRIB in het algemeen snel volgens de planvorming werd opgestart, de gemeentelijke medewerkers die uitvoering aan het proces moesten geven niet voorbereid waren op de weerbarstige praktijk: na een moeizame start van het proces CRIB kwam onder oplopende druk van media en bestuur de operationele verantwoordelijkheid voor het feitelijk opstellen van een slachtofferlijst telkens bij de politie te liggen.
- Binnen de Nederlandse politieorganisatie bestaat een beperkt aantal ervaringsdeskundigen die telkens weer, maar wel ‘pas’ in tweede instantie, bij het feitelijk opstellen van de slachtofferlijst worden betrokken.
- Bij het (snel) verkrijgen van informatie bleken telkens weer belangentegenstellingen (bijvoorbeeld opsporing versus het snel verkrijgen van duidelijkheid) en formele belemmeringen (vanwege bijvoorbeeld privacyredenen) aan het licht te komen. Verder kende elke casus weer zijn eigen unieke praktische tegenvallers die tot vertragingen leidden.
- De samenhang tussen (de problemen bij) het feitelijk opstellen van een slachtofferlijst en het communiceren daarover leek de verschillende betrokkenen bij

elke crisis weer te verrassen en hen te dwingen tot expliciete besluitvorming die tijd kostte, wat leidde tot vertraging van de communicatie met verwanten en media.

- In alle casussen bleken getroffen en hun verwanten inventief in het vinden van methodes om met elkaar in contact te komen zodat de verwanten rechtstreeks op de hoogte gebracht werden van de toestand waarin de getroffen zich bevonden. (Overigens zorgden zij zo vervolgens ook voor hun eigen opvang e.d., maar dat viel buiten de scope van dit onderzoek.)
- De verschillende evaluaties kwamen alle met incrementele aanbevelingen passend binnen de 'klassieke' opzet van (het proces) slachtofferregistratie. Dat wil zeggen dat uitgaande van de klassieke onderverdeling in twee separate deelprocessen 'registratie' en 'communicatie' en uitgaande van een 'piramidestructuur' waarbij GHOR en politie informatie aanleveren aan het CRIB-bureau er voorstellen werden gedaan voor het oplossen van de telkens terugkerende knelpunten, zonder dat daarbij de systematiek/werkwijze fundamenteel tegen het licht is gehouden. Het verbaast dan ook niet dat deze knelpunten in de loop der jaren bleven terugkeren.

Figuur B4.2 Schematisch overzicht van de huidige praktijk van (het proces) slachtofferregistratie



Onze 'meta-analyse' over (het proces) slachtofferregistratie in de huidige planvorming enerzijds en de werking ervan in de praktijk anderzijds is dan ook dat ondanks de jarenlange inspanning van veel betrokken partijen het nodig is om fundamenteeler naar (het proces) slachtofferregistratie te kijken. In dit onderzoek is daarom 'opnieuw' gestart met het benoemen van doelen en uitgangspunten van (het proces) slachtofferregistratie, zodat op basis daarvan tot een metaontwerp gekomen kan worden voor een beter verloop ervan.

Doelen van (het proces) slachtofferregistratie

De onderzoekers zijn van mening dat (het proces) slachtofferregistratie feitelijk vijf doelen kent:

- het informeren van verwanten
- informatievoorziening naar het brede publiek (al dan niet via de media)
- informatieverzameling met het oog op (strafrechtelijk) onderzoek
- het aanleveren van input voor het nazorgtraject
- het afleggen van verantwoording.

De onderzoekers hechten eraan bij het tweede doel, informatievoorziening naar het brede publiek, een kanttekening te maken: uit de literatuur en de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews is het de onderzoekers niet duidelijk geworden wat de achterliggende ratio is van het breed bekend stellen van de precieze identiteit van (overleden) slachtoffers. Dit onderzoek gaat verder niet in op deze vraag, maar gaat uit van de huidige praktijk waarin dit gebruikelijk is.

Opvallend is dat:

- a. deze doelen nooit als zodanig bij elkaar lijken te zijn gebracht in de (vak)literatuur
- b. deze doelen nooit het uitgangspunt lijken te zijn geweest voor een nadere beschouwing van het detailontwerp van het proces
- c. in zowel de gemeentelijke planvorming als de beleidsdocumenten de operationele belangen buiten beeld blijven waardoor de planvorming in zekere zin onrealistisch is
- d. beschouwing van deze doelen meteen duidelijk maakt dat er potentieel sprake is van verschillende (deel)verantwoordelijkheden en (deel)verantwoordelijken.

Uitgangspunten van slachtofferregistratie

Om te komen tot een nieuw ontwerp voor (het proces) slachtofferregistratie worden de volgende zeven uitgangspunten gehanteerd:

Uitgangspunt 1

Het *primaire* doel van slachtofferregistratie is het informeren van verwanten. De overige doelen zijn daarmee ‘volgend’.

De consequentie van dit uitgangspunt voor het procesontwerp is dat het doel ‘informeren van verwanten’ leidend is, óók als daarmee het bereiken van de andere doelen vertraagd of zelfs niet behaald zou worden.

Uitgangspunt 2

Ga uit van de zelfredzaamheid van slachtoffers en verwanten.

De burger is tijdens crises immers net zo zelfredzaam als in het dagelijks leven. De consequentie voor het procesontwerp is dat uitgegaan mag worden van redelijk denkende mensen en daarmee van zelfredzaamheid van zowel slachtoffers als verwanten.

Uitgangspunt 3

Houd rekening met het feit dat in rampsituaties wordt teruggevallen op geïnternaliseerde handelingspatronen.

Crisis zijn te zeldzaam om (de investering te rechtvaardigen om) specifieke vaardigheden bij hulpverleners te kunnen 'intrainen' bij de verschillende betrokken actoren. De consequentie van dit uitgangspunt is dat het proces zo veel mogelijk moet uitgaan van en aansluiten op dagelijkse werkzaamheden / reguliere werkprocessen.

Uitgangspunt 4

Eindverantwoordelijkheid impliceert niet per definitie een operationele verantwoordelijkheid.

De gemeente is krachtens de Wet veiligheidsregio's eindverantwoordelijk voor (het proces) slachtofferregistratie. Deze formele eindverantwoordelijkheid wil niet zeggen dat de gemeente deze taak ook zelf operationeel moet uitvoeren.

Uitgangspunt 5

Houd er rekening mee dat er meer belangen zijn dan het registratiebelang.

Bij het opstellen van een slachtofferlijst zijn onvermijdelijk veel actoren betrokken van binnen en buiten de overheid die eigen verantwoordelijkheden en belangen hebben. De formele eindverantwoordelijkheid van de gemeente voor rampenbestrijding en de daaraan verbonden 'opperbevelbevoegdheid' heeft slechts beperkte praktische doorwerking naar al die verschillende actoren.⁶ De consequentie voor het procesontwerp is dat rekening moet worden gehouden met meerdere actoren en met beperkte mogelijkheden om medewerking af te dwingen.

6. Zeker bij transportrampen zullen de meeste actoren buiten de werking van het opperbevel dat beperkt is tot het gemeentelijk grondgebied vallen, maar bij vrijwel alle incidenten zal er alleen al sprake zijn van slachtoffers die in ziekenhuizen buiten de gemeente worden verpleegd.

Uitgangspunt 6

Houd er rekening mee dat een ramp per definitie gepaard gaat met tijdsdruk, onzekerheid en veel mediabelangstelling.

Per definitie kenmerkt een crisis zich door tijdsdruk, onzekerheid en mediabelangstelling. Een ontwerp voor het proces tot het opstellen van een slachtofferlijst moet derhalve rekening houden met de onvermijdelijkheid van afwezige informatie, terwijl toch de (tijds)druk bestaat om snel naar buiten te treden.

Uitgangspunt 7

Maak duidelijk dat de burger een eigen verantwoordelijkheid heeft.

De burger heeft een eigen verantwoordelijkheid; de zorgtaak van de overheid betekent niet een overname van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, ook niet als deze slachtoffer is geworden van een groot ongeval. De consequentie van dit uitgangspunt is dat uitgegaan mag worden van een verplichtend beroep op de medewerking van slachtoffers en hun familie.

Metaontwerp voor (het proces) slachtofferregistratie

Gegeven de hierboven genoemde doelen en uitgangspunten komen wij tot het navolgende metaontwerp voor (het proces) slachtofferregistratie (inclusief de communicatie daarover).

Procesontwerp 1 ten behoeve van het primaire registratiedoel 'informereren van verwanten'

De hoofdontwerprichtlijn ten behoeve van het primaire registratiedoel bestaat uit de volgende twee kernelementen:

- Richt de rampenbestrijdingsorganisatie in om (zelf)redzaamheid van (niet- en lichtgewonde) getroffen en hun verwanten mogelijk te maken.
- Maak de politie, net zoals in de dagelijkse situatie, verantwoordelijk voor het opstellen van een lijst van zwaarder gewonde slachtoffers en overledenen en het informeren van hun verwanten.

De volgende uitwerkingssuggesties van de hoofdontwerprichtlijn zijn als *good practices* gevonden in de literatuur of benoemd door respondenten:

- Faciliteer het informeren van verwanten door de slachtoffers die daar nog toe in staat zijn mobiele telefoons ter beschikking te stellen inclusief de instructie om verwanten te verzoeken elkaar actief te informeren.
- Laat ongeruste potentiële verwanten via internet een 'zoekdatabase' invullen met relevante gegevens. Dit is eenvoudiger en betrouwbaarder te organiseren dan via een verwanteninformatielijn. Over de bij voorkeur nationale organisatie van zo'n interactieve database moet verder worden nagedacht.

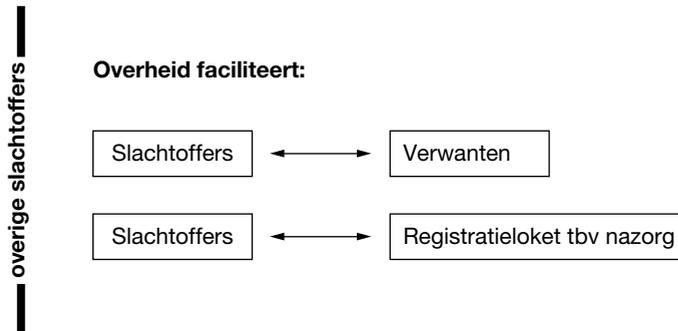
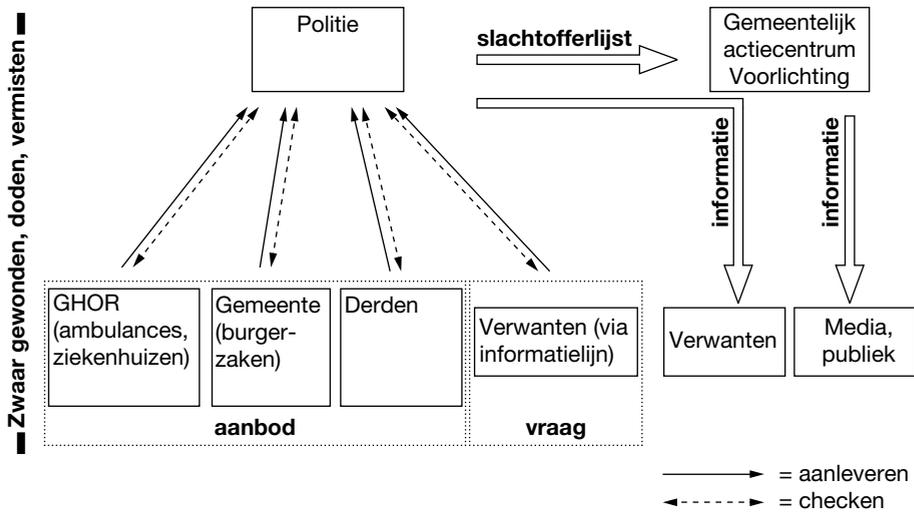
- Zorg voor een opvanglocatie voor *verwanten* ten behoeve van hereniging van verwanten en (lichtgewonde) slachtoffers, waarbij de (potentiële) verwanten actief begeleid worden bij het traceren van hun naasten.
- ‘Onderhoud’ een landelijk expertteam ‘opstellen slachtofferlijsten’ bij de Nederlandse politie dat ervaringskennis kan inbrengen bij crises.
- Investeer niet in deelregistratiesystemen voor bij de crisisbeheersing betrokken diensten die alleen tijdens crises zouden moeten werken; deze zullen immers voorspelbaar tijdens de zeldzame echte crisis slechts suboptimaal functioneren.
- Spreek bewust de capaciteiten van relevante betrokken partijen binnen en buiten de overheid aan om de identiteit van slachtoffers te achterhalen. Een voorbeeld is de specifieke inzet van de GHOR/GGD om slachtoffers die in ziekenhuizen terecht zijn gekomen te achterhalen. Bij transportongevallen zullen het echter in het algemeen vooral partijen buiten de overheid zijn die deellijsten beschikbaar hebben. Onderken daarbij dat de operationeel verantwoordelijke dienst voor het feitelijk opstellen van de slachtofferlijst (in dit onderzoek is de politie voorgesteld) zelf altijd een check zal moeten en willen doen.
- Belast het proces opvang en verzorging niet met een registratiedoelstelling.

Voor de duidelijkheid, dit metaontwerp heeft de volgende consequentie: het bereiken van het primaire doel garandeert op geen enkele wijze dat er een volledige tastbare slachtofferlijst van *alle* slachtoffers ontstaat die bruikbaar is voor de secundaire doelen. Wel zal er zo snel mogelijk een betrouwbare lijst ontstaan van *overledenen en zwaarder gewonde* slachtoffers en hun verwanten. De onvermijdelijkheid van tegenslag betekent, mede gezien de focus op 100 procent nauwkeurigheid, dat er nooit van uit mag worden gegaan dat de slachtofferlijst binnen 48 uur beschikbaar is.

Een punt voor nadere beschouwing is in de opinie van de onderzoekers of de slachtofferlijst van overleden en zwaarder gewonde slachtoffers ‘zomaar’ als input mag dienen voor de secundaire en hieronder te bespreken doelstellingen. Dit punt valt echter buiten het kader van dit onderzoek.

Op basis van de hoofdontwerprichtlijn en bovengenoemde uitgewerkte suggesties ziet een voorstel voor (het proces) slachtofferregistratie er schematisch als volgt uit:

Figuur B4.3 Schematisch overzicht van een voorstel voor (het proces) slachtofferregistratie



Procesontwerp 2 ten behoeve van het secundaire doel 'informer en brede publiek (al dan niet via media)'

Om het secundaire doel 'informer en brede publiek' vorm te geven wordt de volgende hoofdontwerprichtlijn voorgesteld:

- Informeer snel op hoofdlijnen.
- Manage de publieke verwachting.

De volgende uitwerkingssuggesties van de hoofdontwerprichtlijn zijn als *good practices* gevonden in de literatuur of benoemd door respondenten:

- Laat de burgemeester als boegbeeld van het openbaar bestuur snel en regelmatig de crisissituatie op hoofdlijnen duiden. Essentieel onderdeel van zijn/haar boodschap is vanaf het eerste moment de onvermijdelijke onzekerheid die een crisis met zich meebrengt. Benoem het feit dat het openbaar bestuur

alleen zekere informatie over doden mag verstrekken en daardoor slechts over het aantal met zekerheid vastgestelde doden kan spreken.

- Benoem expliciet dat de primaire doelstelling het informeren van verwanten is, niet het kunnen overleggen van een lijst aan publiek en media.
- Bereid een achtergrondinformatiepakket voor over de problematiek van het opstellen van slachtofferlijsten, dat ter beschikking wordt gesteld aan publiek (via gemeentelijke website) en de media.

Procesontwerp 3 ten behoeve van het secundaire doel 'input voor nazorg'

Om het secundaire doel 'input voor nazorg' vorm te geven wordt de volgende hoofdontwerprichtlijn voorgesteld:

- Laat diegenen die in aanmerking kunnen komen voor een nazorgtraject, *anders* dan de (verwanten van) overleden en zwaarder gewonde slachtoffers, zichzelf melden.
- Gebruik een internetapplicatie om de relevante gegevens te laten invullen.

De volgende uitwerkingssuggesties van de hoofdontwerprichtlijn zijn als *good practices* gevonden in de literatuur of benoemd door respondenten:

- Centraliseer het opstellen en onderhoud van de slachtofferlijst ten behoeve van de nazorg binnen de gemeentelijke organisatie.
- Communiceer de gekozen werkwijze met betrekking tot 'zelfregistratie' direct (via internet en media) aan het brede publiek.

Procesontwerp 4 ten behoeve van het secundaire doel 'input voor (strafrechtelijk) onderzoek'

Om het secundaire doel 'input voor (strafrechtelijk) onderzoek' vorm te geven wordt de volgende hoofdontwerprichtlijn voorgesteld:

- Het opstellen van een slachtofferlijst ten behoeve van (strafrechtelijk) onderzoek is een verantwoordelijkheid van de onderzoekende instantie.

De volgende uitwerkingssuggesties van de hoofdontwerprichtlijn zijn als *good practices* gevonden in de literatuur of benoemd door respondenten:

- Beschouw telkens zorgvuldig of al verkregen slachtoffergegevens ter beschikking kunnen of moeten worden gesteld aan onderzoekende instanties.

Voor de duidelijkheid, dit ontwerp als geheel heeft de volgende consequentie: het staat vrijwel vast dat er ten behoeve van onderzoekende instanties geen volledige slachtofferlijst beschikbaar zal komen. Dit verschilt echter niet van de huidige situatie blijkens alle evaluaties.

Processuggesties ten behoeve van het secundaire doel 'verantwoording afleggen'

Voor het secundaire doel 'verantwoording afleggen' wordt in dit onderzoek geen hoofdontwerprichtlijn gepresenteerd, omdat per operationele dienst andere be-

langen gelden. Daarbij zijn de onderzoekers van mening dat ook met betrekking tot het 'tekortschieten' van de hulpdiensten niet anders gesteld kan worden dan dat het een redelijke verwachting is dat de overheid rampen niet kan controleren. Vanuit dit perspectief is het 'verantwoording afleggen' niet langer een doel op zich. In plaats daarvan dient door actieve crisiscommunicatie duidelijk te worden gemaakt dat een ramp per definitie niet beheersbaar is.

De wijze waarop de bevolkingszorgtaken vandaag de dag zijn vormgegeven, vindt zijn oorsprong in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Uitvoeringstaken in het kader van de bevolkingszorg werden belegd bij gemeentelijke diensten, omdat deze taken het best zouden aansluiten bij de dagelijkse taken van de gemeente: opvang en verzorging bij de afdelingen sociale zaken, registratie van slachtoffers bij de afdelingen burgerzaken, et cetera. Dit concept is door de gemeenten/regio's in de afgelopen twintig jaar geïmplementeerd en steeds verder geprofessionaliseerd. Het concept bleef al die tijd ongewijzigd zodat de taakopvatting en organisatie van de bevolkingszorg nog altijd gebaseerd is op een concept dat ruim twintig jaar geleden is bedacht.

De regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland constateerden dat het hun een steeds grotere inspanning kost om de gevraagde bevolkingszorg te (blijven) leveren. Zeker in tijden van bezuinigingen is dan ook de vraag of de organisatie van de bevolkingszorg niet efficiënter zou kunnen worden vormgegeven. En past het bedachte concept van de bevolkingszorg eigenlijk (nog) wel bij de behoefte van burgers die getroffen zijn door een crisis?

In deze verkenning worden deze vragen beantwoord. De resultaten geven een eerste denkrichting waarlangs de bevolkingszorg in de toekomst efficiënter vormgegeven kan worden.



ISBN 978-90-5931-852-6



9 789059 318526 >

BOOM | **LEMMA**
UITGEVERS