

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

**Crisisbeheersing  
en fysieke veiligheid**

**Bju**

Boom Juridische uitgevers

**crisis** *lab*

## Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit

## Crisisbeheersing en fysieke veiligheid

In de reeks *Crisisbeheersing en fysieke veiligheid* verschijnen onderzoeken uitgevoerd door Crisislab. Crisislab is de onderzoeksgroep die uitvoering geeft aan het onderzoeksprogramma van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en fysieke veiligheid. 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 Padjé (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. van Tol, I. Helsloot & F. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (2011)

# Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit

*Onderzoek naar een good practice voor het  
registreren van slachtoffers en het informeren  
van verwanten*

I. HELSLOOT  
A. SCHOLTENS  
E. WARNERS

**GHOR**  
Amsterdam-Amstelland

 **BRANDWEER**  
Amsterdam-Amstelland

 **GGD BRANDWEER**   
Veiligheidsregio Kennemerland

Boom Juridische uitgevers  
Den Haag  
2011

Dit onderzoek is uitgevoerd door Crisislab in opdracht van de Veiligheidsregio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland.

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt Roel Pieterman (Erasmus Universiteit Rotterdam), Annelies Rebel (Vrije Universiteit Amsterdam) en Paula Oudheusden (student-assistente te Madrid).

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft  
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2011 I. Helsloot, A. Scholtens & E. Warners / Boom Juridische uitgevers

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, 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 vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprecht.nl](http://www.reprecht.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](http://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 978-90-8974-403-6  
NUR 600

[www.bju.nl](http://www.bju.nl)

# INHOUD

1	INLEIDING: AANLEIDING, DEFINITIES EN BEGRIPSVORMING	7
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	7
1.2	Doelstelling van het onderzoek	10
1.3	Inkadering van het onderzoek	11
1.4	Twee observaties vooraf	11
1.5	Leeswijzer	13
2	HUIDIG BELEID: LANDELIJKE RICHTLIJNEN EN GEMEENTELIJKE PLANVORMING	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Doel(en) van slachtofferregistratie	16
2.3	Operationeel verantwoordelijke dienst voor het proces slachtofferregistratie	17
2.4	Andere diensten met een registratietaak dan de voor slachtofferregistratie hoofverantwoordelijke dienst	18
2.5	Relatie tussen voor slachtofferregistratie hoofverantwoordelijke dienst en andere diensten	23
2.6	De huidige planvorming overziend	24
3	HUIDIGE PRAKTIJK: UITVOERING VAN SLACHTOFFERREGISTRATIE IN DE WERKELIJKHEID VAN EEN CRISIS	27
3.1	Inleiding	27
3.2	Casusbeschrijvingen	27
3.3	Negen centrale bevindingen	33
3.4	De praktijk overziend	45
4	DE DOELEN VAN (HET PROCES) SLACHTOFFERREGISTRATIE	47
4.1	Inleiding	47
4.2	De doelen voor slachtofferregistratie benoemd	47
4.3	De vijf doelen voor slachtofferregistratie nader toegelicht	48
4.4	Herbeschouwing van de doelen van slachtofferregistratie	51

5	UITGANGSPUNTEN VAN SLACHTOFFERREGISTRATIE	53
5.1	Inleiding	53
5.2	De uitgangspunten van (het proces) slachtofferregistratie benoemd	53
5.3	Het primaire doel van slachtofferregistratie is het informeren van verwanten	54
5.4	Slachtoffers en verwanten zijn (zelf)redzaam	54
5.5	In rampsituaties wordt teruggevallen op geïnternaliseerde handelingspatronen	55
5.6	Eindverantwoordelijkheid impliceert geen operationele verantwoordelijkheid	57
5.7	Er zijn meer belangen dan het registratiebelang	58
5.8	Een ramp betekent per definitie onzekerheid, chaos en tijdsdruk	58
5.9	De burger heeft een eigen verantwoordelijkheid	59
6	METAONTWERP VOOR (HET PROCES) SLACHTOFFERREGISTRATIE	61
6.1	Inleiding	61
6.2	De hoofdontwerprichtlijn ten behoeve van het primaire doel van (het proces) slachtofferregistratie	61
6.3	Suggesties ter uitwerking van de hoofdontwerprichtlijn voor het primaire doel 'het informeren van verwanten'	63
6.4	Ontwerprichtlijn en uitwerkingssuggesties ten behoeve van het secundaire doel 'informeren brede publiek (al dan niet via media)'	67
6.5	Ontwerprichtlijn en uitwerkingssuggesties ten behoeve van het secundaire doel 'input voor nazorg'	68
6.6	Ontwerprichtlijn en uitwerkingssuggesties ten behoeve van het secundaire doel 'input voor (strafrechtelijk) onderzoek'	70
6.7	Geen ontwerprichtlijn en uitwerkingssuggesties ten behoeve van het secundaire doel 'verantwoording afleggen'	71
7	HET GEHEEL OVERZIEND: SAMENVATTING EN CONCLUSIES	73
BIJLAGE 1	RESPONDENTEN	87
BIJLAGE 2	BEGELEIDINGSKOMMISSIE	89
LITERATUUR		91

## 1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

In 2009 vonden er twee incidenten plaats 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<sup>1</sup>) en op 30 april tijdens de koninginndagviering in Apeldoorn pleegde Karst T. een aanslag op de koninklijke familie door met zijn auto op de feestvierders in te rijden. In beide gevallen waren er doden en gewonden te betreuren. Ook nam in beide gevallen de slachtofferlijst al in de eerste berichtgeving een centrale positie in.

### *Poldercrash*

Minister Eurlings maakte meteen na de Poldercrash duidelijk dat de Nederlandse regering meeleeft met de bezorgde verwanten: 'Veel families in Nederland, maar ook in Turkije, zitten in angst. Wij leven intens met hen mee en hopen dat er snel duidelijkheid komt over het lot van hun familieleden en bekenden. Er wordt alles aan gedaan om die duidelijkheid te kunnen bieden.'<sup>1</sup>

### *Aanslag Koninginnedag 2009*

Na de aanslag op Koninginnedag 2009 stelde de burgemeester van Apeldoorn in een eerste persverklaring: 'Ik kan u over de feitelijke stand van zaken op dit moment mededelen dat er sprake is van zeventien slachtoffers. Van die zeventien slachtoffers zijn er vier helaas overleden. Van de overige slachtoffers zijn er vijf zwaargewond en acht lichter gewond. De gewonden zijn overgebracht naar zes verschillende ziekenhuizen in de regio en worden daar op dit moment met alle nodige zorg omringd.'<sup>2</sup>

1 NRC Handelsblad, 25 februari 2009.

2 IOOV (2009a), p. 30.



In beide gevallen was het oordeel achteraf over het opstellen van de slachtofferlijst negatief. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) constateerde na een quick scan bijvoorbeeld dat verwanten te lang moesten wachten voor zij informatie kregen over de toestand waarin en de locatie waar hun naasten zich bevonden.<sup>3</sup> De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) kwam na bijna anderhalf jaar met een soortgelijke conclusie.<sup>4</sup>

#### *Poldercrash*

In de rapportage over de Poldercrash stelde de IOOV: 'De registratie van slachtoffers verliep moeizaam, mede door het ontbreken van een eenduidige passagierslijst. De gemeente, waarbij dit proces [CRIB – Centraal Registratie en Inlichtingen Bureau] is belegd, slaagde er niet in de slachtofferlijst de eerste dag compleet te krijgen en van veel inzittenden was niet bekend waar zij zich bevonden en hoe zij eraan toe waren. Nadat de KMar was bijgesprongen, kwam in de nacht van 25 op 26 februari 2009 een lijst beschikbaar die voldoende op orde was om te kunnen gebruiken. Het langdurig uitblijven van een bruikbare lijst heeft bij bestuurders, operationele diensten en verwanten tot spanningen geleid. Het registratieproces is ernstig bemoeilijkt doordat een aantal slachtoffers zich direct na de crash op eigen kracht van de ramplocatie heeft verwijderd, doordat er nauwelijks registratie heeft plaatsgevonden van slachtoffers die vanaf het rampterrein naar ziekenhuizen zijn overgebracht en doordat het gemeentelijke registratieproces in de opvanglocatie abrupt is beëindigd.'<sup>5</sup>

Aan het eind van het jaar verklaarde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Guusje ter Horst, tijdens een vergadering met een Tweede Kamer-commissie over de IOOV-rapportages over de Poldercrash en Koninginnedag dan ook niet verrassend dat 'het niet langer verteerbaar is dat na een calamiteit mensen ten einde raad zijn omdat ze niet weten waar hun dierbaren verblijven'.<sup>6</sup> In de kabinetsreactie op de bevindingen van de IOOV en de Onderzoeksraad voor Veiligheid van 22 september 2010 zegde het kabinet dan ook toe dat er in het voorjaar van 2011 'een eenduidige systematiek voor het volgen en registreren van slachtoffers' zal worden opgeleverd.<sup>7</sup>

Diverse (koepels van) bij het opstellen van slachtofferlijsten betrokken diensten hebben nog datzelfde jaar de handschoen opgepakt om te komen tot verbeteringen van het registratieproces. Zo heeft een landelijke werkgroep onder voorzitterschap van het hoofd van het Landelijk Team Forensische

3 IOOV (2009b).

4 OvV (2010), p. 121.

5 IOOV (2009a), p. 11.

6 Algemeen Overleg op 3 december 2009 over het incident op Koninginnedag (32 054, nr. 2).

7 *Kamerstukken II* 2010/11, 29 517, nr. 43.

Opsporingen (LTFO) een publicatie uitgebracht, genaamd *Identificatie verplicht*, waarin concrete aanbevelingen worden gedaan om sneller tot een definitieve slachtofferlijst te komen. GHOR Nederland 'trekt' een multidisciplinair project om tot een eenduidige 'slachtoffervolgsystematiek' te komen. In de regio Kennemerland hebben de ervaring van de Poldercrash geleid tot oprichting van een intergemeentelijke werkgroep die werkt aan verbetering van het zogenoemde Centraal Registratie en Inlichtingen Bureau (CRIB).

In vergelijking valt op dat er op Koningsdag 2009 in Apeldoorn veel minder slachtoffers betrokken waren dan bij de Poldercrash, en bovendien beoordeelde de IOOV de startpositie voor een snelle en adequate registratie in eerste instantie als goed: 'Vanaf het moment dat het incident had plaatsgevonden, is er aandacht geweest voor de registratie van slachtoffers. Op initiatief van de bemanning van de eerste ambulance werden met behulp van enkele medewerkers van de regiopolitie de namen van de slachtoffers en de plek waarheen zij werden vervoerd, geïnventariseerd.'<sup>8</sup> Maar ondanks het relatief kleine aantal slachtoffers en deze goede startpositie bleek de gemeente tijdens dit incident, naar het oordeel van de IOOV, vervolgens toch niet in staat om verwanten snel genoeg de benodigde informatie te geven. Dit is op zijn minst opvallend te noemen en kan (al) worden geïnterpreteerd als een signaal dat er een fundamenteel probleem is als het gaat om het tijdig informeren van verwanten, wat een meer gedegen studie vereist.

De veiligheidsregio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland onderkennen net als alle genoemde partijen de problemen met betrekking tot de slachtofferregistratie. Beide veiligheidsregio's hebben er daarom voor gekozen om gezamenlijk tot een praktisch inzicht te komen hoe deze problemen kunnen worden opgelost. Zij onderkennen echter dat er daarvoor een meer fundamenteel inzicht op metaniveau noodzakelijk was. De veiligheidsregio's hebben derhalve Crisislab een onderzoek laten uitvoeren om te komen tot een *good practice* voor een systematiek van slachtofferregistratie. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. Voor de samenstelling van de commissie wordt verwezen naar bijlage 2.

#### *Reactie veiligheidsregio Kennemerland op IOOV-rapport*

In haar reactie op het rapport van de IOOV benoemde de veiligheidsregio Kennemerland de noodzaak tot meer inzicht in de processen van slachtofferregistratie in de praktijk: 'Het registreren, lokaliseren en volgen van slachtoffers bleek in de praktijk na het vliegtuigongeval complexer dan uit oefeningen was gebleken. Op het eerste gezicht lijkt dat onder andere veroorzaakt door

8 IOOV (2009b), p. 37.

een niet volledig juiste passagierslijst en een grote mate van zelfredzaamheid van slachtoffers, ondersteund door burgerhulpverleners. Daarnaast blijkt in de praktijk ook de samenwerking tussen de betrokken diensten complex. Wij onderkennen dit knelpunt. Op dit moment onderzoeken wij welke vereenvoudigingen mogelijk zijn en of de taakverdeling en verantwoordelijkheden binnen het proces voldoende helder zijn.<sup>9</sup>

## 1.2 DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Verkennde gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd met de bij de Poldercrash betrokken functionarissen, maar ook een analyse van de IOOV van de slachtofferregistratie tijdens de Poldercrash en de aanslag tijdens Koninginnedag maakten duidelijk dat ‘het probleem’ niet bij het daadwerkelijk *samenstellen* van de slachtofferlijst ligt. De snelheid en nauwkeurigheid van het registratieproces worden grotendeels bepaald door de zwakste schakel(s) van het totaalproces. Dat wil zeggen dat de kwetsbaarheid van het registratieproces in de praktijk voor een belangrijk deel wordt bepaald door de onvolledige, onzuivere of zelfs het uitblijven van *input* die door de verschillende betrokken organisaties (bijvoorbeeld de gemeente(n), de GHOR, de politie en externe partijen zoals vliegmaatschappijen en reisorganisaties) wordt of dient te worden aangeleverd.<sup>10</sup>

Het onderzoek richtte zich daarom op een procesmatige benadering van het registratieproces in zijn geheel. Daarbij was er bijzondere aandacht voor de samenhang tussen en de kwetsbare punten in de verschillende deelprocessen.

De doelstelling van het onderzoek was om te komen tot een realistische oplossingsrichting voor de (bekende) problemen rondom slachtofferregistratie. ‘Realistisch’ heeft hierbij twee zijdes:

- De oplossingen dienen werkbaar te zijn in de praktijk. Theoretisch fraaie oplossingen die niet passen bij de praktijk van de betrokken uitvoerende diensten én de (zelfredzame) gedragingen van slachtoffers zijn zinloos.
- De oplossingen dienen praktisch implementeerbaar te zijn. Er zijn evidente grenzen aan investeringen in de uitzondering die een rampsituatie is. De oplossingen moeten met andere woorden zo veel mogelijk gebruikmaken van bestaande structuren en middelen.

9 Brief van 19 juni 2009 aan de minister van BZK waarin de Veiligheidsregio Kennemerland een reactie geeft op de rapportage *Onderzoek vliegtuigongeval* d.d. 25 februari 2009 van de IOOV.

10 Vergelijk OvV (2010), p. 92.

Deze doelstelling betekende meteen dat bij voorkeur gekeken moest worden naar oplossingen die zich in de praktijk hebben bewezen. De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt daarmee:

*Wat zijn de good practices met betrekking tot slachtofferregistratie zoals die uit de Poldercrash en andere (internationale) incidenten naar voren komen?*

### 1.3 INKADERING VAN HET ONDERZOEK

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

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

Deze definitie van (het proces) slachtofferregistratie lijkt daarmee als vanzelfsprekend uiteen te vallen in drie separate deelprocessen: ‘registreren’, ‘puzzelen’ en ‘voorlichting’.

In dit onderzoek verstaan we onder het (proces van) opstellen van slachtofferlijsten de combinatie van de twee deelprocessen ‘registreren’ en ‘puzzelen’.

In dit onderzoek wordt nader ingegaan op de (noodzakelijke) samenhang van de drie deelprocessen, en daarmee ook op de vraag of deze drie deelprocessen wel als separaat te beschouwen zijn.

### 1.4 TWEE OBSERVATIES VOORAF

#### *Observatie 1*

Gezien de primaire aanleiding van het onderzoek – het neerstorten van een verkeersvliegtuig nabij Schiphol – was het onderzoek volgens de oorspronkelijke onderzoeksofzet gericht op alleen transportrampen. De veronderstelling was dat transportrampen in relatie tot slachtofferregistratie een bijzondere problematiek kennen; bij dit type ramp zou er door zijn ‘mobiele’ karakter sprake zijn van een niet-plaatsgebonden onbekende slachtofferpopulatie. Of ‘omgekeerd’ geformuleerd: de veronderstelling was dat er bij ‘normale’, dat wil zeggen niet-transportrampen, van uit kan worden gegaan dat in grote lijnen de (mogelijk) getroffen slachtofferpopulatie wel plaatsgebonden en dus

in potentie bekend is en ‘simpelweg’ vastgesteld kan worden aan de hand van bijvoorbeeld de beschikbare gemeentelijke basisadministratie.

*Busongeval Frankrijk als klassiek voorbeeld van ‘transportongeval’*

Een voorbeeld van een transportongeval met een klassiek ‘mobiel karakter’ van slachtoffers was het busongeval dat op 12 augustus 2010 in Frankrijk plaatsvond met een bus van de maatschappij Eurolines. Na het ongeluk bestond gedurende enige tijd onduidelijkheid over de betrokkenheid van Nederlandse slachtoffers. De maatschappij registreerde namelijk niet de nationaliteit van de passagiers die bij haar een ticket hadden gekocht. Verder was het mogelijk dat (Nederlandse) passagiers al waren uitgestapt in Brussel, waar de bus een tussenstop had gemaakt.<sup>11</sup>

Op basis van een eerste analyse kan echter worden weerlegd dat transportrampen een ander karakter kennen dan ‘normale’ rampen als het om een plaatsgebonden slachtofferpopulatie gaat. In de praktijk blijkt namelijk bij elk type ramp, zij het in uiteenlopende mate, een helder beeld van de slachtofferpopulatie te ontbreken: de burger in de huidige maatschappij is immers nauwelijks gebonden door fysieke grenzen. Hij reist heen en weer van werk naar huis en elders, waarbij wijk-, stads- en zelfs nationale grenzen van verminderde betekenis zijn. Dit betekent dat de huidige burger, en daarmee ook iedere slachtofferpopulatie, in meer of mindere mate *altijd* mobiel is.<sup>12</sup> Op basis van deze eerste observatie is een werkbaar onderscheid tussen transportrampen en ‘normale’ rampen niet langer houdbaar.

*Observatie 2*

De tweede observatie is dat slachtofferregistratie niet alleen aan de orde is bij grote rampen en crises, maar ook bij dagelijkse incidenten. Bij deze incidenten heeft in het algemeen de politie een bepalende rol: zij is de partij die de identiteit van het slachtoffer vaststelt en vervolgens de verwanten inlicht. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat bij rampen de slachtofferregistratie relatief traag verloopt in vergelijking met de dagelijks voorkomende registratie van slachtoffers.

De nadere analyse die daar bij hoort, is vanzelfsprekend dat een ramp zich onderscheidt van een dagelijks incident door de grote maatschappelijke onrust die een ramp teweegbrengt. Deze onrust resulteert in een bijzondere aandacht van het publiek en de media voor het handelen van hulpdiensten

11 ‘Dode en gewonden bij busongeluk in Frankrijk’, *NRC Handelsblad*, 13 augustus 2010.

12 Castells (1996).

en bestuur.<sup>13</sup> Het scherp toezien oog van publiek en media zorgt ervoor dat men de intentie heeft om het proces veel zorgvuldiger te laten verlopen dan bij de reguliere incidenten; fouten zijn juist nu niet te veroorloven. Terwijl bij dagelijks voorkomende incidenten een 'redelijke' zekerheid voldoende is om verwanten te informeren, wordt in het geval van een ramp 'absolute zekerheid' nagestreefd. Deze nadruk op zorgvuldigheid leidt vanzelfsprekend tot een trager registratieproces.

#### *Aanslag Koninginnedag 2009*

In het kader van de evaluatie Koninginnedag 2009 (IOOV) werd de korpschef geïnterviewd. Hij vertelde dat in Apeldoorn de stoffelijke overschotten van de overledenen door de nationale recherche in beslag werden genomen, zodat deze de identiteit kon vaststellen. Meer precies stelde hij hierover: 'Zij wilden geen namen bekend maken voordat er 100% zekerheid was over de identiteit van de overledenen. Dit is geverifieerd aan de hand van identiteitsbewijzen, bankpasjes en dergelijke. In noodgevallen zou men dit met DNA doen. Ik weet niet of dit nodig is geweest.'<sup>14</sup>

Dit onderzoek zal daarom geen specifiek onderscheid maken naar transportrampen en zal het bijzondere, afwijkende karakter van een ramp (in vergelijking met dagelijkse incidenten) als uitgangspunt hebben.

### 1.5 LEESWIJZER

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op het huidige landelijke beleid en de gemeentelijke planvorming in Nederland met betrekking tot slachtofferregistratie.

In hoofdstuk 3 wordt de uitvoering van de planvorming in de werkelijkheid van een crisis besproken op basis van 'secundaire analyses' van enkele nationale en internationale rampen. Meer precies gaat het om de Bijlmerramp (1992), de Vuurwerkrampe in Enschede (2000), de Cafébrand in de nieuwjaarsnacht in Volendam (2001), het omkomen van drie brandweermensen in De Punt (2008), de Poldercrash (2009) en de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn (2009), om de aanslagen in Madrid (2004) en Londen (2005), een busongeluk in Catalonië (2009) en om het neerstorten van een vliegtuig in Tripoli (2010).

<sup>13</sup> Perry (2006); Stoney e.a. (2010).

<sup>14</sup> IOOV (2009b), p. 190.

Uit de 'secundaire analyses' volgt dat het noodzakelijk is om op een andere, meer fundamentele wijze naar (het proces) slachtofferregistratie te kijken. Om die reden is een herijkt procesontwerp voor slachtofferregistratie ontwikkeld. Dit is gebeurd aan de hand van drie stappen. In de hoofdstukken 4 t/m 6 worden deze drie stappen achtereenvolgens beschreven.

In hoofdstuk 4 (stap 1) worden de verschillende doelen van slachtofferregistratie opnieuw benoemd en geprioriteerd.

In hoofdstuk 5 (stap 2) worden uitgangspunten voor (het ontwerp van het proces) slachtofferregistratie benoemd.

In hoofdstuk 6 (stap 3) wordt op basis van de voorgaande hoofdstukken een metaontwerp voor (het proces) slachtofferregistratie beschreven.

In hoofdstuk 7 wordt ten slotte het geheel overziend gepresenteerd. Dit geheel overziend vormt de concluderende samenvatting van dit onderzoek naar een *good practice* voor (het proces) slachtofferregistratie.

### 2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de huidige organisatie van slachtofferregistratie volgens bestaande landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming in Nederland. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar de organieke structuur van het registratieproces en wordt al een aantal ‘theoretische’ knelpunten benoemd.

Gemeenten hebben de algemene zorg voor hun bevolking, ook tijdens crises. Klassiek wordt deze taak tijdens rampomstandigheden gesplitst in een aantal gemeentelijke processen zoals ‘opvang en verzorging’, ‘voorlichting’ of ‘communicatie’, ‘nazorg’ en ook ‘slachtofferregistratie’.

Het formele wettelijke kader voor de specifieke deeltaak slachtofferregistratie is beperkt. Het was tot 1 oktober 2010 een wettelijke verplichting ex Wet rampen en zware ongevallen voor elke gemeente om in het gemeentelijke rampenplan regels vast te leggen over de organisatie en inrichting van een zogeheten CRIB-bureau dat belast was met de taak van het ‘registreren van slachtoffers’.<sup>15</sup> Vanaf 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio’s van kracht, die slechts in het onderliggende Besluit veiligheidsregio’s aangeeft dat elke gemeente een ‘team bevolkingszorg’ moet hebben met als een van de taken het ‘registreren van slachtoffers’.<sup>16, 17</sup>

De huidige gemeentelijke planvorming is in het kader van dit onderzoek onderzochte gemeenten<sup>18</sup> vooral gebaseerd op een tweetal informele landelijke

---

15 Artikel 3 lid 5 sub n Wet Rampen en Zware ongevallen. CRIB staat voor Centraal Registratie en Informatie Bureau.

16 Besluit veiligheidsregio’s, artikel 2.1.3 lid 2 sub d.

17 Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio’s is het ‘oude’ gemeentelijke rampenplan vervangen door een regionaal crisisplan. Dit regionaal crisisplan bevat volgens de informele richtlijn het *Referentiekader Regionaal Crisisplan*, evenals voorheen de gemeentelijke planvorming, waaronder de gemeentelijke deelplannen Informatie en ondersteuning, waarin het registratieproces nadere invulling krijgt (Projectteam Referentiekader Regionaal Crisisplan (2009), p. 43).

18 Ten behoeve van dit onderzoek is in 27 gemeenten in Nederland de gemeentelijke planvorming bestudeerd op het onderwerp slachtofferregistratie. Hierbij is er ten minste één gemeente uit elke veiligheidsregio ‘getrokken’.



richtlijnen: het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*,<sup>19</sup> dat de door het ministerie van Binnenlandse Zaken gewenste organisatie van de rampenbestrijding op hoofdlijnen beschrijft, en een eveneens door het ministerie opgestelde *Leidraad Opzet en Operationeel CRIB-proces*<sup>20</sup> (kortweg aangeduid als *Leidraad CRIB*), waarin een nadere uitwerking wordt beschreven voor specifiek het registratieproces.

## 2.2 DOEL(EN) VAN SLACHTOFFERREGISTRATIE

De doelen van slachtofferregistratie worden in de *Leidraad CRIB* niet expliciet benoemd, maar wel in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Het doel is volgens het handboek om zo snel mogelijk informatie te verstrekken over de slachtoffers (verblijfplaats, identiteit, status) aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft volgens de *Leidraad CRIB* vervolgens de verantwoordelijkheid om voorlichting hierover te geven zowel binnen de eigen organisatie als aan slachtoffers, verwanten en het brede publiek.<sup>21</sup> De doelen van het CRIB-bureau waren daarmee feitelijk het opstellen van een slachtofferlijst, dus *exclusief* de communicatie erover.

In verreweg de meeste bestudeerde gemeentelijke deelplannen komt de beschrijving van gemeentelijke taken overeen met de beschrijving in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. De beschrijving van slachtofferregistratie houdt daarmee feitelijk de organisatie van het CRIB-bureau in. Vervolgens is het ook volgens de gemeentelijke planvorming aan het bevoegd gezag om met de verkregen informatie de slachtoffers, verwanten en het brede publiek te informeren.<sup>22</sup> De processen 'slachtofferregistratie' en 'voorlichting' zijn daarmee nauw verweven.

In de meeste regionale en gemeentelijke deelplannen wordt de relatie tussen het proces slachtofferregistratie en de andere (gemeentelijke) deelprocessen zoals 'voorlichting' echter summier benoemd. In geen van de bestudeerde deelplannen wordt bijvoorbeeld een heldere *operationele* beschrijving gegeven van de wijze waarop afstemming tussen het proces slachtofferregistratie en de andere gemeentelijke deelprocessen dient plaats te vinden. De noodzaak van een dergelijke afstemming is overigens wel expliciet verwoord in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*.<sup>23</sup> De conclusie is daarmee dat er in de huidige planvorming een *weak link* is tussen het proces slachtofferregistratie en de

---

19 Ministerie van BZK (2003).

20 Ministerie van BZK (2005).

21 Ministerie van BZK (2003), p. 73.

22 Ministerie van BZK (2003), p. 66.

23 Ministerie van BZK (2003), p. 77.

andere gemeentelijke deelprocessen. De beschouwing van recente incidenten in hoofdstuk 3 zal inzicht geven in de operationele gevolgen hiervan.

### 2.3 OPERATIONEEL VERANTWOORDELIJKE DIENST VOOR HET PROCES SLACHTOFFERREGISTRATIE

De gemeente mag dan in algemene zin verantwoordelijk zijn voor (het proces) slachtofferregistratie, de uitvoering van het proces zal bij een uitvoerende dienst moeten worden belegd.

In de onderzochte planvorming is de uitvoering van het opstellen van een slachtofferlijst, geheel in lijn met de *Leidraad CRIB*, belegd bij de dienst die in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk is voor 'burgerzaken'. De communicatie erover met publiek én verwanten is belegd bij de afdeling Voorlichting van de gemeente.<sup>24</sup>

De keuze voor de specifieke afdeling Burgerzaken wordt gemotiveerd vanuit de aannames dat (a) in het geval van een ramp de gemeentelijke basisadministratie de belangrijkste informatiebron is als het gaat om de bij de ramp betrokken slachtoffers, en (b) de ambtenaren van de afdeling Burgerzaken over bijzondere expertise beschikken inzake persoonsgegevens en -registratie, met name 'over de specifieke kennis van namen, combinaties van namen en schrijfwijzen van namen'.<sup>25</sup>

Al in de eerste observatie in hoofdstuk 1 is het belang van de gemeentelijke basisadministratie voor slachtofferregistratie genuanceerd. Zelfs bij lokale en betrekkelijk geïsoleerde rampen waarbij de gemeentelijke basisadministratie een belangrijke bron van data is, zullen gegevensbestanden van andere organisaties, zoals de GHOR (zie hierna), ook noodzakelijk zijn om tot een complete slachtofferlijst te komen.

Ook bij de aanname dat de ambtenaren van de afdeling Burgerzaken over 'bijzondere expertise beschikken inzake persoonsgegevens en -registratie' kunnen kanttekeningen worden gezet. De expertise van 'burgerzaken' betreft feitelijk niet het in noodsituaties onder tijdsdruk verzamelen, combineren en verifiëren van onzekere gegevens. Meer in het bijzonder is de aanname niet zonder meer houdbaar dat bij grotere en complexere rampen de afdeling Burgerzaken, en daarmee de gemeente, de aangewezen actor is om operationele verantwoordelijkheid te dragen voor het proces slachtofferregistratie.

---

24 Meer precies worden deze twee deeltaken aan zogenoemde 'actiecentra' opgelegd, die moeten worden voorbereid door de betreffende diensten. Het CRIB-bureau is dus eigenlijk het actiecentrum 'opstellen slachtofferlijsten'.

25 Ministerie van BZK (2005), p. 23.

In ieder geval zorgt bij de meer complexe rampen het ongrijpbare karakter van de slachtofferpopulatie ervoor dat er een grotere nadruk ligt op het ‘recherchewerk’, waarbij niet alleen andere informatiebronnen maar juist ook andere vaardigheden noodzakelijk zijn om tot een definitieve, geverifieerde slachtofferlijst te komen.

#### *Poldercrash*

De locoburgemeester van de gemeente Haarlemmermeer stelt in de IOOV-evaluatie van de Poldercrash dat het verloop van het proces slachtofferregistratie afhankelijk is van het type ramp: ‘Bij een grote brand in de gemeente is het wellicht de beste optie om de registratie bij de gemeente te beleggen vanwege de toegang tot de GBA-gegevens. Echter bij deze ramp was er een andersoortig registratieproces nodig. Het completeren van de passagierslijst vergde meer recherchewerk. Meer een taak voor politie of KMar [...]’<sup>26</sup>

#### 2.4 ANDERE DIENSTEN MET EEN REGISTRATIETAAK DAN DE VOOR SLACHTOFFERREGISTRATIE HOOFDVERANTWOORDELIJKE DIENST

In de *Leidraad CRIB* en de diverse gemeentelijke plannen worden verschillende registrerende partijen benoemd. Dit zijn partijen die ten behoeve van het opstellen van slachtofferlijsten geacht worden de benodigde informatie aan te leveren aan het gemeentelijk CRIB-bureau, zodat uiteindelijk door de medewerkers van het CRIB-bureau de definitieve slachtofferlijst opgesteld kan worden.<sup>27</sup> De overige onderkende registrerende organisaties zijn:<sup>28</sup>

- de gemeentelijke dienst die het proces opvang en verzorging voorbereidt en uitvoert;
- de gemeentelijke dienst die het proces voorlichting voorbereidt en uitvoert;
- de GHOR;
- de politie;
- het Landelijk Team Forensische Opsporingen/Rampen Identificatie Team<sup>29</sup>;
- het Nederlandse Rode Kruis;
- overige organisaties, zoals scholen, woningbouwverenigingen, vliegtuigmaatschappijen, consulaten enzovoort.

<sup>26</sup> IOOV (2009a), p. 115.

<sup>27</sup> Het CRIB-bureau is daarmee eigenlijk ‘slechts’ een van de spelers in het proces slachtofferregistratie, maar wordt in de *Leidraad CRIB*, omdat daar de focus op het opstellen van slachtofferlijsten ligt, als de hoofdspeler gezien.

<sup>28</sup> In de *Leidraad CRIB* staat ook de brandweer nog als registrerende partij genoemd (zie bijvoorbeeld p. 8). In de bestudeerde gemeentelijke planvorming is deze actor (terecht) niet als zodanig overgenomen.

<sup>29</sup> Het Rampen Identificatie Team (RIT) is breed bekend, maar maakt onderdeel uit van het LTFO van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

In het navolgende wordt de registrerende taak van de verschillende partijen kort beschreven in relatie tot hun primaire processen.

*De gemeentelijke dienst die het proces opvang en verzorging voorbereidt en uitvoert*  
Een van de belangrijkste acute zorgtaken van de gemeente tijdens rampomstandigheden is de opvang en verzorging van 'slachtoffers'. Volgens de landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming vindt deze opvang en verzorging plaats in (vorbereide) opvanglocaties.<sup>30</sup> De medewerkers Opvang en verzorging dienen de slachtoffers die worden opgevangen ook te registreren. Het registreren in de opvanglocatie(s) staat volgens de richtlijnen en de gemeentelijke planvorming primair ten dienste van het informeren van verwanten en het vervolgens herenigen van slachtoffers met hun verwanten. De (persoons)gegevens worden daarom door het actiecentrum Opvang en verzorging ter beschikking gesteld aan het CRIB-bureau.

Bij het registreren in de opvanglocatie(s) kan de gemeente een beroep doen op het Nederlandse Rode Kruis (zie hierna).

*De gemeentelijke dienst die de voorlichting voorbereidt en uitvoert*

Volgens de landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming dient de gemeentelijke dienst die de voorlichting geeft een separaat informatienummer voor verwanten open te stellen.<sup>31</sup> De vaak gebruikte term 'verwanteninformatielijn' geeft al aan dat de belangrijkste gedachte taak het *informeren* van verwanten is.

Omgekeerd zouden volgens de landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming de potentiële verwanten hun gegevens via deze verwanteninformatielijn moeten kunnen opgeven, hetgeen van belang wordt geacht voor het samenstellen van een lijst van vermisten.

Bij het inrichten van een verwanteninformatielijn kan gebruik worden gemaakt van een landelijke faciliteit van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) of kan de gemeente (wederom) een beroep doen op het Nederlandse Rode Kruis (zie hierna).

*De GHOR – geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio*

De primaire taak van de GHOR, de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio, is het verlenen van de noodzakelijke medische hulp. Meer specifiek is de GHOR operationeel verantwoordelijk voor de zorg aan slachtoffers die binnen zes uur medische hulp behoeven.<sup>32</sup> In termen van slachtofferstro-

30 Ministerie van BZK (2003), p. 18.

31 Separaat in de zin dat overige voorlichting over de ramp richting (overige) burgers en de media via een ander algemeen informatienummer verloopt.

32 Zie [www.ghor.nl](http://www.ghor.nl). Voor de taak van de GHOR bij slachtofferregistratie zie LTFO (2010).

men gaat het hier om de zwaarder gewonde slachtoffers (medisch-technisch T1 en T2 genoemd).

Volgens de landelijke richtlijnen en de in dit onderzoek beschouwde interne procedures dient de GHOR de gewonden te registreren. Deze registratie is primair bedoeld om een optimale medische zorg te kunnen bieden. De informatie kan, en zal naar verwachting, meer gegevens omvatten dan slechts de (persoons)gegevens die benodigd zijn voor het informeren van de verwanten. De informatie die zodoende door de GHOR geregistreerd wordt, is vanzelfsprekend tevens bruikbaar als input voor het bredere proces slachtofferregistratie. De GHOR wordt dan ook verantwoordelijk gehouden voor het aanleveren van de gegevens over gewonde slachtoffers (vanuit ziekenhuizen, ambulanceritten). Maar het is belangrijk a priori op te merken dat de GHOR een andere primaire zorg heeft dan het in dit onderzoek centraal staande registratiebelang.

‘Men zal er echter bedacht op moeten zijn dat het verstrekken van (persoons-) gegevens door ziekenhuizen in de meeste gevallen met een beroep op de privacy van de patiënt zal worden afgewezen. Toch zal men in het contact met de ziekenhuizen moeten proberen de andere partij het belang te laten inzien van de taak van het CRIB en derhalve van het verstrekken van persoonsgegevens aan het CRIB. (...) Aard en omvang van het letsel zijn voor het CRIB niet relevant; de persoonsgegevens des te meer.’<sup>33</sup>

Het moment waarop slachtoffergegevens van gewonden beschikbaar komen, is vanzelfsprekend afhankelijk van de toestand waarin de gewonde slachtoffers zich bevinden. De praktijk leert dat het moeilijk is om met zekerheid de identiteit van het slachtoffer vast te stellen zolang het slachtoffer buiten bewustzijn verkeert of ernstig in de war is. Ook zijn er situaties denkbaar waarbij het registreren nog niet aan de orde kan zijn omdat de aard of de ernst van het letsel van het slachtoffer eerst een medisch ingrijpen vereist. In deze situaties zijn de noodzakelijke medische handelingen en de registratietaak onverenigbaar. Op dergelijke momenten is het secundaire karakter van slachtofferregistratie evident.<sup>34</sup>

33 Vaste Commissie van Advies voor de Rampenbestrijding en Distributie (2005), p. 18. Deze commissie heeft op verzoek van het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) een *Leidraad Opzet Deelplan CRIB* opgesteld die een praktische uitwerking van de *Leidraad CRIB* is.

34 Adini e.a. (2010), p. 544.

Ook Adini et al. (2010) wijzen op het soms onverenigbare karakter van maximale medische hulp en slachtofferregistratie: 'This policy, though, while maximizing the quality of treatment, has been found to complicate the process of locating casualties.'

### *De politie*

De politie is conform de landelijke richtlijnen de aangewezen instantie om tijdens een ramp zorg te dragen voor de evacuatie uit en het ontruimen van bedreigde gebieden, het afzetten van bron- en effectgebieden en het afschermen van bijvoorbeeld opvang- of actiecentra, maar ook voor de handhaving van de openbare orde, het treffen van verkeersmaatregelen en begidsing van bijstand verlenende eenheden.<sup>35</sup>

Strafrechtelijk onderzoek, bijvoorbeeld naar de oorzaak van de ramp, wordt gezien als een direct daarop volgende prioriteit zodra de levensbedreigende fase van een ramp voorbij is. Registratie van burgers c.q. slachtoffers vindt dan door de politie plaats in het kader van het strafrechtelijk onderzoek: de betrokken burgers zijn niet 'slechts' slachtoffers maar ook ooggetuigen en/of potentiële daders.

De politie heeft volgens landelijke richtlijnen en de in het kader van dit onderzoek beschouwde interne procedures eveneens de zorg voor de identificatie van dodelijke slachtoffers. Deze identificatie levert vanzelfsprekend (ook) gegevens op voor (het proces) slachtofferregistratie (zie ook hierna).<sup>36</sup>

Het is overigens aardig te constateren dat bij verschillende respondenten het beeld bestaat dat de politie de taak heeft om op de plaats van het incident de persoonsgegevens van de betrokkenen te noteren en die als onderdeel van het proces slachtofferregistratie ter beschikking te stellen aan de gemeente.

Het is daarmee al meteen duidelijk dat de politie twee rollen heeft als het om registratie gaat en dat de doelen van beide rollen verschillend zijn. In ieder geval geldt voor beide rollen dat deze in eerste aanleg niet bedoeld zijn voor het proces slachtofferregistratie c.q. het CRIB-proces.

<sup>35</sup> Zie bijvoorbeeld Ministerie van BZK (2003).

<sup>36</sup> Ministerie van BZK (2003), p. 56-58.

### *Landelijk Team Forensische Opsporingen/Rampen Identificatie Team*

Wanneer massa-identificatie aan de orde is of slachtoffers moeilijk te identificeren zijn – en dit kan bij rampen aan de orde zijn – kan gebruik worden gemaakt van het Landelijk Team Forensische Opsporingen (LTFO)/Rampen Identificatie Team (RIT) van het Korps Landelijke Politiediensten. Het LTFO/RIT heeft daarmee een bijzondere bijstandsrol binnen de rampenbestrijding. Het RIT is een bekende naam, gezien haar bijzondere (internationale) expertise en ervaring op het gebied van complexe identificatie van met name dodelijke slachtoffers. Het LTFO/RIT heeft echter ook een rol bij de berging, technisch en tactisch onderzoek en postmortale zorg.<sup>37</sup>

De modus operandi van het LTFO/RIT staat beschreven in de recente publicatie *Identificatie verplicht*: het LTFO/RIT kiest voor ‘absolute’ zekerheid.<sup>38</sup> Vanzelfsprekend streeft het LTFO/RIT er ook naar dat de identificatie van de dodelijke slachtoffers zo snel mogelijk zal plaatsvinden, maar het identificatieproces is zeer sterk gebonden door de eis van volmaakte nauwkeurigheid.<sup>39</sup> Bij het uitvoeren van de identificatie werkt het LTFO/RIT volgens de internationaal genormeerde werkwijzen van Interpol, die zijn vastgelegd in het *Disaster Victim Identification Guide*.<sup>40</sup>

### *Het Nederlandse Rode Kruis*

Het Nederlandse Rode Kruis is grotendeels een vrijwilligersorganisatie die een ondersteunende rol heeft in het geval van (onder andere) een ramp. Het Nederlandse Rode Kruis biedt naast een pakket dat bestaat uit (registratie-) medewerkers die kunnen worden ingezet in opvanglocaties, ook een call-center aan ten behoeve van de telefonische communicatie met (potentiële) verwanten, en personele bijstand om mee te helpen een slachtofferlijst op te stellen of om het registreren in de opvanglocatie(s) uit te voeren.<sup>41</sup> Of gebruikgemaakt kan worden van deze ondersteunende diensten wordt bepaald door het feit of de gemeente een contract heeft afgesloten met het Nederlandse Rode Kruis: een krappe meerderheid van de Nederlandse gemeenten had in 2007 zo’n contract.<sup>42</sup>

37 Lamens (2009).

38 LTFO (2010).

39 LTFO (2010).

40 Interpol (1997).

41 Voor meer info zie [www.rodekruis.nl](http://www.rodekruis.nl).

42 In 2007 had het Nederlandse Rode Kruis 289 contracten met gemeenten gesloten ([www.rodekruis.nl](http://www.rodekruis.nl), geraadpleegd op 23 april 2010). Merk op dat dit nog niets zegt over de feitelijke gebruikmaking ervan.

### *Overige organisaties*

In de landelijke richtlijnen en de bestudeerde gemeentelijke planvorming wordt benoemd dat informatie afkomstig van 'overige organisaties' van waarde kan zijn voor het proces slachtofferregistratie. In algemene termen wordt gesteld dat bruikbare informatie in de media te vinden is (media-watching is dan meestal wel weer een taak van de gemeentelijke dienst die belast is met het proces voorlichting) en op internet circuleert. Men dient, zo wordt dan ook opgemerkt, wel altijd kritisch te blijven kijken naar de zuiverheid en volledigheid van de informatie.

Een relevante observatie is in dit verband dat gezien de toenemende internationalisering de betrokkenheid van mensen van andere nationaliteiten bij grotere ongevallen structureel is geworden. Informatie zal daarom bijna altijd ook via consulaten moeten worden opgevraagd. Dit is in de landelijke richtlijnen en verreweg de meeste bestudeerde gemeentelijke planvorming nog geen punt van aandacht.

## 2.5 RELATIE TUSSEN VOOR SLACHTOFFERREGISTRATIE HOOFDVERANTWOORDELIJKE DIENST EN ANDERE DIENSTEN

In de bestudeerde gemeentelijke deelplannen gaat vrijwel geen aandacht uit naar de operationele deelprocessen van de in de vorige paragraaf benoemde andere registrerende actoren (dat wil zeggen andere dan het CRIB-bureau). De andere actoren worden 'slechts' beschouwd als 'informatieveranciers'. Dit miskent de noodzaak scherp te krijgen wat de relatie tussen de primaire operationele taken van die andere actoren en de registratietaken is. Het beseft dat slachtofferregistratie niet een zelfstandig operationeel doel is voor elke betrokken partij en wat dit betekent voor de praktische uitvoering, ontbreekt in de bestudeerde gemeentelijke planvorming.

Het inhoudelijk buiten beschouwing laten van operationele (deel)processen van de andere actoren in de huidige planvorming betekent dat geen rekening wordt gehouden met mogelijke problemen met het uitblijven van informatiestromen en daarmee onzuiverheid van de informatie voor slachtofferregistratie. In de huidige gemeentelijke planvorming wordt met andere woorden uitgegaan van een 'onverstoord proces'. Dit is overigens niet anders in de landelijke leidraden. In de *Leidraad CRIB* wordt weliswaar benoemd dat de stelselmatige partners (GHOR en politie) vanuit hun eigen belangen al tot slachtofferregistratie zijn overgegaan, maar de mogelijk beperkende factoren van dit eigen registratiebelang blijven buiten beeld.<sup>43</sup> Ook de landelijke *Leidraad CRIB* gaat met andere woorden uit van een onverstoord proces.

43 Ministerie van BZK (2005), p. 22.



In de gemeentelijke planvorming is ook zichtbaar dat voornamelijk wordt gefocust op de politie en de GHOR voor het verkrijgen van informatie voor het opstellen van slachtofferlijsten. Het gebruik van informatiestromen anders dan die van politie en GHOR wordt slechts summier aangehaald.

Het is echter inmiddels breed bekend dat andersoortige informatie op zijn minst gelijkwaardig is aan de informatie van de kernpartners vanuit de overheid.<sup>44</sup>

#### *Busongeluk in Catalonië*

Bij een busongeluk in Catalonië met een bus van de particuliere reisorganisatie SUNDIO heeft de reisorganisatie direct na melding van het ongeluk haar reisleiders ter plekke gemobiliseerd. De reisleiders zijn bij alle ziekenhuizen ingezet om daar informatie in te winnen over de inzittenden. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat binnen twee uur na de melding van het ongeval een slachtofferlijst kon worden opgesteld met daarop de namen van alle 67 inzittenden.<sup>45</sup>

## 2.6 DE HUIDIGE PLANVORMING OVERZIEND

Het concept van (het proces) slachtofferregistratie volgens de huidige landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming wordt op de hoofdlijnen weergegeven in figuur 2.1. Zichtbaar is dat de informatiestromen van GHOR, politie, actiecentrum Opvang en verzorging en de informatie verkregen via de verwanteninformatielijn geacht worden bijeen te komen in het gemeentelijke CRIB-bureau, wat vervolgens een complete lijst van alle slachtoffers oplevert. Communicatie over de slachtofferlijst vindt dan plaats vanuit het actiecentrum Voorlichting.

Analyse van deze organieke structuur, de landelijke richtlijnen en de gemeentelijke planvorming maakt al enkele theoretische knelpunten duidelijk:

- De relatie tussen (de taken van) het CRIB-bureau en de andere gemeentelijke actiecentra wordt vrijwel in elk deelplan benoemd, maar blijft desondanks vaag. Met name is opvallend dat aan de samenhang van de taken/processen 'opstellen slachtofferlijsten' en 'voorlichting' (vanuit operationeel perspectief) nauwelijks aandacht wordt besteed.
- De gemeentelijke planvorming voor het opstellen van slachtofferlijsten fixeert zich op enkele essentieel geachte informatiestromen en dan met

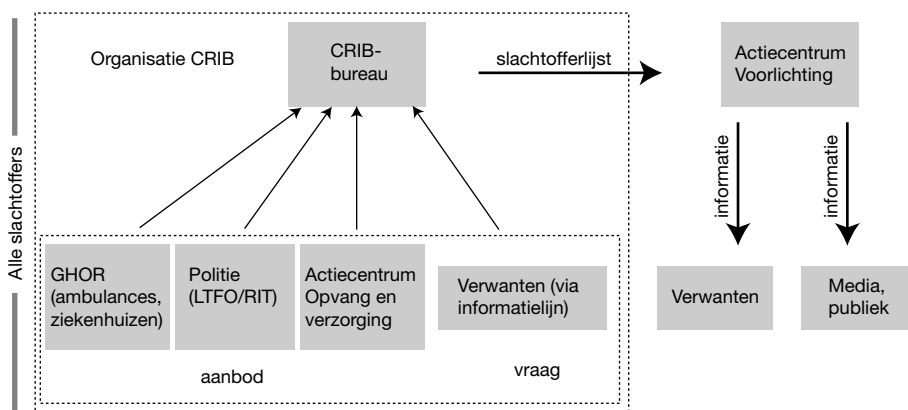
<sup>44</sup> Ook in de wetenschappelijke literatuur wordt (vanuit een breder perspectief) de belangrijke rol van alternatieve informatiestromen onderkend. Zo wordt in het artikel van Liu e.a. (2008) 'photo-sharing' via sites als Flickr benoemd als zijnde belangrijk voor zowel de directe respons van hulpverleners en burgers als voor de herstelfase bij een ramp.

<sup>45</sup> Respondent SUNDIO.

name op het in ontvangst nemen van telefonische meldingen van vermissing, het verkrijgen van persoonsgegevens uit de gemeentelijke basisadministratie en opvanglocaties, en de informatiestromen vanuit de politie en de GHOR. Daarmee lijkt in de planvorming relatief weinig aandacht uit te gaan naar alternatieve informatiestromen.

- 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 nauwelijks aandacht wordt besteed aan de deeltaak 'puzzelen', waarmee het potentiële probleem van tegenstrijdige, afwezige en niet beschikbaar komende informatie onderbelicht blijft.

**Figuur 2.1** Schematisch overzicht van de hoofdlijnen van (het proces) slachtofferregistratie volgens de huidige landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming<sup>46</sup>



<sup>46</sup> Figuur 2.1 is een weergave op hoofdlijnen. Hierbij is bijvoorbeeld een mogelijke rol van de brandweer binnen het kader van slachtofferregistratie niet benoemd. De reden hiervoor is dat in de *Landelijke Leidraad CRIB* de brandweer weliswaar wordt genoemd als mogelijke registratiepartner, maar zij in de overige onderzochte beleidsdocumenten geen rol speelt.



## HUIDIGE PRAKTIJK: UITVOERING VAN SLACHTOFFERREGISTRATIE IN DE WERKELIJKHEID VAN EEN CRISIS

### 3.1 INLEIDING

Waar in het vorige hoofdstuk de ‘papieren werkelijkheid’ van landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming werd beschouwd, zal in dit hoofdstuk worden gekeken naar de praktijk van slachtofferregistratie bij werkelijke incidenten.

Zoals in het inleidende hoofdstuk is aangegeven, is de doelstelling van dit onderzoek om te komen tot ‘realistische’ oplossingsrichtingen. ‘Realistisch’ betekent dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de werking in de praktijk in plaats van dat geprobeerd wordt de praktijk aan de plannen c.q. de theorie aan te passen. Het is daarom noodzakelijk om, zoals in dit hoofdstuk gebeurt, te kijken naar wat telkens in die praktijk terugkerende *good practices* en *bad practices* zijn om daar eventuele oplossingsrichtingen van slachtofferregistratie op te baseren.

In dit hoofdstuk is daarom een zogenoemde ‘secundaire analyse’ uitgevoerd naar het proces slachtofferregistratie tijdens verschillende nationale rampen (de Bijlmerramp, de Cafébrand in Volendam, de Vuurwerkramp in Enschede, de Poldercrash en de aanslag tijdens Koninginnedag 2009) en internationale rampen (de aanslagen in Londen en Madrid, het busongeval in Catalonië en het neerstorten van een vliegtuig in Tripoli).

Als eerste worden in paragraaf 3.2 de casussen geïntroduceerd, waarna in paragraaf 3.3 negen centrale bevindingen worden gepresenteerd op basis van de secundaire analyse.

### 3.2 CASUSBESCHRIJVINGEN

#### *Bijlmerramp*<sup>47</sup>

Op 4 oktober 1992 stortte een Boeing 747-vrachtvliegtuig neer op twee flats in de Bijlmermeer. Direct na het neerstorten van het vliegtuig werden vele personen als vermist opgegeven. Uiteindelijk bleek de lijst met meer dan

47 Primaire bron: *Kamerstukken II 1998/99*, 26 241, nr. 8-9.

1588 mogelijke slachtoffers door ontdebelen en recherchewerk van de politie in eerste instantie teruggebracht te kunnen worden naar 300 mensen.

In de getroffen flats waren veel illegalen woonachtig, waardoor de informatie uit de gemeentelijke basisadministratie aangevuld diende te worden met informatie uit diverse andere bronnen, zoals gegevens van postorderbedrijven en banken. Onder druk van een deadline die gesteld was door de bestuurlijke autoriteiten kwam een eerste onzorgvuldige slachtofferlijst tot stand. Later dan verwacht en beloofd kwam een definitieve slachtofferlijst beschikbaar met daarop de 34 namen van de omgekomen slachtoffers.

#### *Vuurkramp Enschede<sup>48</sup>*

Op 13 mei 2001 ontploften diverse containers met vuurwerk op de vuurwerkopslagplaats van het bedrijf S.E. Fireworks in de wijk Roombeek te Enschede. De ontploffing van de verschillende containers kende zo'n kracht dat een groot deel van de wijk werd weggevaagd. Er was sprake van een mooie zomerdag, zodat veel burgers zich buiten in de wijk ophielden. In eerste instantie bestond er daardoor verwarring over het aantal vermisten en het aantal fatale slachtoffers. Volgens de commissie-Oosting ontstond de verwarring met name doordat registratie op het rampterrein door de operationele diensten niet nauwkeurig was. Maar ook was het systeem van registreren in de opvanglocatie een knelpunt: slachtoffers dienden zich eerst te registreren alvorens zij de opvanglocatie binnen mochten gaan. De druk leidde bij de ongetrainde gemeentelijke medewerkers tot ten minste onvolledige registratie en vanaf enig moment tot het niet meer kunnen registreren van alle massaal aankomenden en vertrekkenden. Dit heeft uiteindelijk tot een niet-sluitende registratie geleid. Nadat de niet-sluitende registratielijsten in de opvanglocatie bekend waren gemaakt, heeft dit tot zeer veel onrust, verwarring en zelfs tot agressie bij de betrokkenen geleid. Met ondersteuning van de politie Amsterdam-Amstelland, de specialistische eenheid RIT en de inzet van de lokale omroep RTV Oost werd de definitieve slachtofferlijst uiteindelijk opgemaakt.

#### *Nieuwjaarsbrand Volendam<sup>49</sup>*

In de nieuwjaarsnacht van 2000 op 2001 vond in café 't Hemeltje in het dorp Volendam een korte maar heftige brand plaats. De oorzaak van de brand was het in het café ontsteken van sterretjes, waardoor de ongeïmpregneerde feestversiering aan het plafond vlam vatte. Op het moment van de brand stond het café (over)vol met voornamelijk jongeren die op een feestelijke manier het nieuwe jaar inluiden. Direct na de brand stroomde de dijk in Volendam vol met slachtoffers. Verschillende slachtoffers werden door omwonenden opgevangen en direct onder de douche gezet, anderen werden met eigen vervoer rechtstreeks naar het ziekenhuis afgevoerd. Het proces om tot een

---

48 Primaire bron: commissie-Oosting (2001) en IBR (2001).

49 Primaire bron: commissie-Alders (2001).

definitieve slachtofferlijst te komen bleek mede daardoor niet eenvoudig. Niet alleen hadden sommige jongeren de plaats van het incident verlaten, degenen die nog wel aanwezig waren hadden zodanig brandwonden opgelopen dat zij niet in staat waren hun naam goed uit te spreken. Ook waren de jongeren alleen bekend onder hun bijnaam. Het lokale openbaar bestuur was onvoldoende doordrongen van het belang van slachtofferregistratie, zodat het proces (te) laat werd opgestart. Dit alles leidde ertoe dat de definitieve slachtofferlijst vertraagd tot stand kwam. Bij de brand kwamen uiteindelijk 13 jongeren om en raakten er ongeveer 250 (zwaar)gewond.

#### *Aanslagen Madrid*<sup>50</sup>

Op 11 mei 2004 vonden bomexplosies plaats op vier treinen in Madrid. Het betrof een terroristische aanslag waarvoor later een islamitische groepering als hoofdschuldige werd aangewezen. Bij de aanslagen vonden in totaal 191 personen de dood en vielen meer dan 1500 (zwaar)gewonde slachtoffers. Voor het identificeren van de dodelijke slachtoffers werd de bijzondere politie-eenheid *la Policia Cientifica* ingezet. De expertise en gestructureerde werkwijze van deze politie-eenheid (en deels hun bewuste overtreding van privacy-wetgeving, zie later) zorgde ervoor dat binnen 24 uur de eerste 150 families werden geïnformeerd over het overlijden van hun geliefden. Binnen 72 uur waren alle slachtoffers formeel geïdentificeerd.

#### *Aanslagen Londen*<sup>51</sup>

Op 7 juli 2005 explodeerden tijdens de ochtendspits vier bommen in respectievelijk een dubbeldeksbus vlakbij Tavistock Square en drie metrolijnen van de London Underground. Na de aanslagen bleek het volgens de onderzoeksrapporten onder andere moeilijk om snel een overzicht te krijgen van de getroffen, omdat veel informatie van mogelijke verwanten de autoriteiten niet bereikte vanwege de overbelasting van het telefoonnetwerk. Daarbij bleek op de opvanglocaties onvoldoende ondersteuning aanwezig te zijn om de slachtoffers op een adequate wijze te registreren. Ook de privacybescherming van de slachtoffers door de diverse ziekenhuizen werd als een knelpunt gezien. De definitieve slachtofferlijst bestond uiteindelijk uit 56 dodelijke slachtoffers en enkele honderden gewonden. Het vermoeden is dat Al Qaida achter de bomaanslagen zat, gezien de overeenkomsten met eerdere aanslagen van deze terroristische groepering. Officieel zijn de aanslagen nooit door hen opgeëist.

#### *Busongeluk Catalonië*<sup>52</sup>

Op 30 juli 2009 verongelukte in Catalonië rond elf uur 's avonds een bus met 65 passagiers, voornamelijk gasten van de Nederlandse reisorganisatie

---

50 Primaire bron: La Comisión de Investigación (2005).

51 Primaire bron: Home Secretary, Culture Secretary (2006).

52 Primaire bron: Interviews.

SUNDIO. Direct na de melding van het busongeluk mobiliseerde SUNDIO diverse aanwezige reisleiders om bij de ziekenhuizen informatie in te winnen over de slachtoffers. De ziekenhuizen gaven relatief makkelijk informatie vrij over de slachtoffers, zodat de reisorganisatie snel haar eigen gegevens kon koppelen aan de gegevens uit de ziekenhuizen. Zodoende had SUNDIO binnen twee uur een officiële slachtofferlijst compleet. De *Guardia Civil* nam in een latere fase als operationeel verantwoordelijke voor de definitieve slachtofferlijst contact op met SUNDIO om aan de hand van haar slachtofferlijst de definitieve slachtofferlijst op te maken.

#### *Brand in De Punt*<sup>53</sup>

Op 9 mei 2008 vond een brand plaats in een scheepswerf op een industrieterrein in De Punt in Drenthe. Bij de brand kwamen drie brandweermannen om het leven. Het informeren van de familie over het overlijden (het ‘aanzeggen’) duurde ongewenst lang door onder andere de onervarenheid van de betrokken partijen met het proces van aanzeggen. Ook de keuze om zorgvuldigheid te laten prevaleren boven de snelheid van het aanzeggen betekende uiteindelijk dat de families via de informele lijnen binnen de kleine gemeenschap op de hoogte werden gebracht van het overlijden van de brandweermannen.

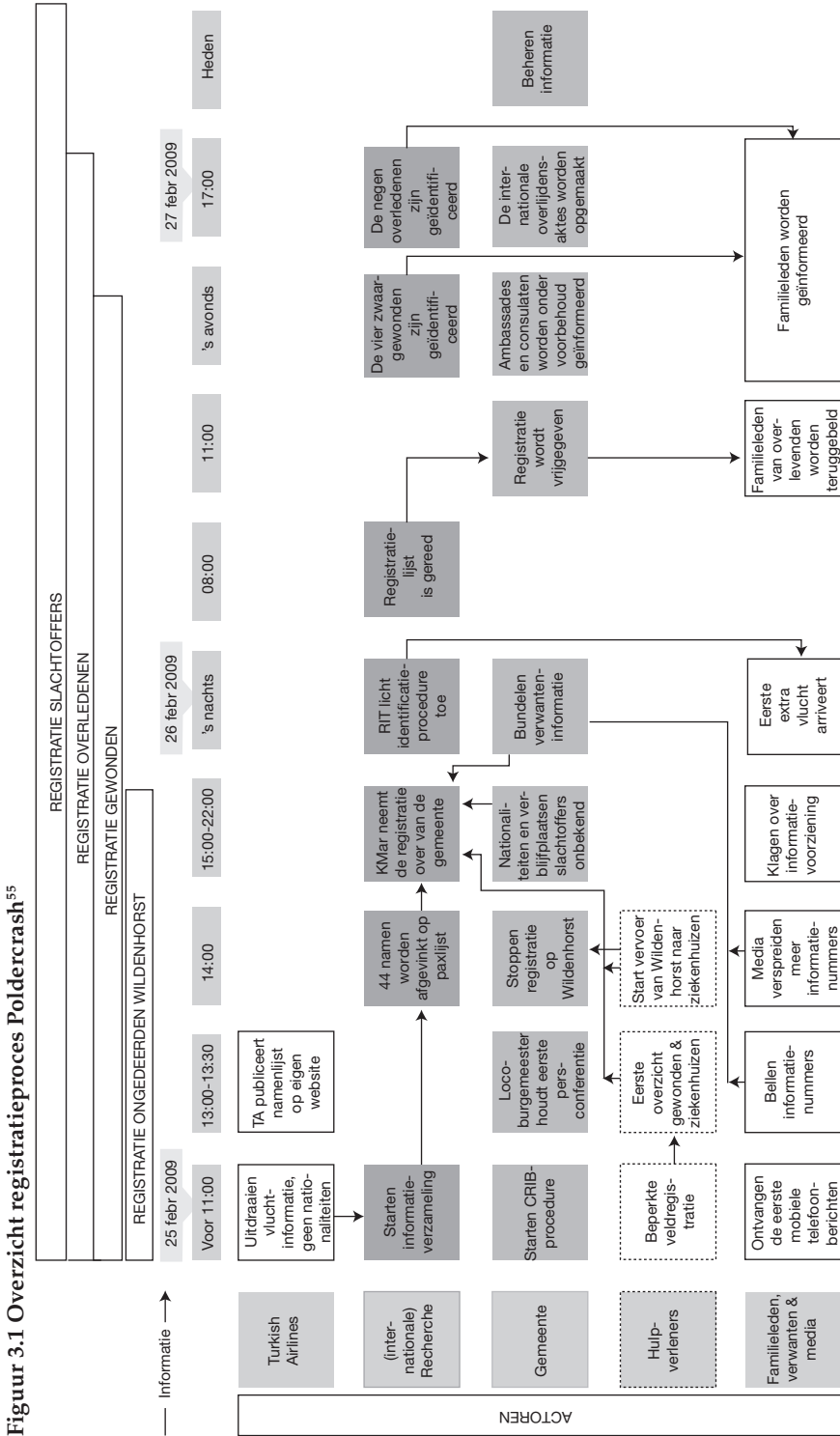
#### *Poldercrash*<sup>54</sup>

In de ochtend van 25 februari 2009 stortte een Boeing 747-300 van de vliegtuigmaatschappij Turkish Airlines tijdens de landing neer in een weiland op ongeveer anderhalve kilometer afstand van de Polderbaan op Schiphol. Er brak geen brand uit en het merendeel van de passagiers wist ongeacht de verwondingen zelfstandig of met de hulp van medepassagiers of omstanders het vliegtuig te verlaten. Negen van de 135 inzittenden kwamen uiteindelijk om het leven. Op de plaats van het incident vond geen registratie van de slachtoffers plaats, en in de aangewezen opvanglocatie gebeurde dat slechts in zeer beperkte mate (zie figuur 3.1). Aan het eind van de middag bleek dat men in het actiecentrum CRIB geen zicht had op de locaties waar de slachtoffers zich bevonden. Het registratieproces werd vlot getrokken toen een ervaren politiefunctaris in het operationele team plaatsnam, waarna het thema ook hoog op de bestuurlijke agenda werd geplaatst. De Koninklijke Marechaussee (KMar) kreeg uiteindelijk in de loop van de avond formeel de opdracht om de slachtofferlijst op te stellen. Naderhand heerste er onvrede over het verloop van de slachtofferregistratie. Typerend was dat de gemeente Haarlemmermeer en de KMar gedurende enige tijd parallel hebben gewerkt om tot een definitieve slachtofferlijst te komen.

---

53 Primaire bron: Helsloot e.a. (2009).

54 Primaire bron: IOOV (2009b) en OvV (2010).





*Koninginnedag 2009, Apeldoorn*<sup>56</sup>

Op 30 april 2009 werd in Apeldoorn in het bijzijn van de koninklijke familie Koninginnedag gevierd. Tijdens een rondtour door de stad probeerde Karst T. de bus waarin de koninklijke familie zich bevond te raken door met een auto dwars door het toekijkende publiek heen te rijden. Diverse omstanders raakten daardoor (dodelijk) gewond. Vanaf het moment dat het incident plaatsvond, was er aandacht voor de registratie van de slachtoffers. Door de verwondingen van sommige slachtoffers bleek het echter soms lastig te zijn om de identiteit vast te stellen. Verder was het niet op voorhand uit te sluiten dat een van de slachtoffers ook als dader betrokken was bij de aanslag op de koninklijke familie. De nationale recherche wilde met het oog op een (mogelijk) strafrechtelijk onderzoek, dat daarom *leading* werd bij de slachtofferregistratie, de door haar verzamelde identiteitsgegevens van diverse slachtoffers in eerste instantie niet vrijgeven, ook niet aan de gemeente. Over het uitblijven van deze informatie heerste bij de gemeente onvrede en onbegrip.

*Vliegtuigramp Tripoli*<sup>57</sup>

Op 12 mei 2010 kwamen bij het neerstorten van een vliegtuig in Tripoli, de hoofdstad van Libië, 70 Nederlanders om het leven. In eerste instantie heerste er onduidelijkheid over het exacte aantal betrokkenen. Later werd het in het eerste bericht vermelde aantal betrokken Nederlanders van 60 bijgesteld naar het aantal van 71. Vanuit Nederlands perspectief was het vooral opvallend dat een 9-jarig Nederlands jongetje als enige de vliegtuigramp overleefde. Na bekendmaking van zijn identiteit door het ministerie van Buitenlandse Zaken nam *De Telegraaf* contact op met de jongen, waarna een heftige publieke discussie ontstond over de ethische verwerpelijkheid van deze manier van journalistiek bedrijven.<sup>58</sup> Over de aankondiging van het feit dat het een maand duurde voordat alle slachtoffers definitief geïdentificeerd waren, ontstond geen enkele commotie in de media; de uitleg door de woordvoerder van het Landelijk Team Forensische Opsporingen dat een nauwkeurige identificatie nu eenmaal tijd kost, werd geaccepteerd.<sup>59</sup> Op 15 juni 2010 waren alle lichamen definitief geïdentificeerd.

56 Primaire bron: IOOV (2009a).

57 Primaire bron: berichtgeving van het ministerie van Buitenlandse Zaken, zie [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl).

58 'Tripoli-interview kost Telegraaf 1000 abonnees', *Trouw*, 25 mei 2010.

59 'Identificatie slachtoffers Tripoli duurt weken', *De Telegraaf*, 2 juni 2010.

### 3.3 NEGEN CENTRALE BEVINDINGEN

In deze paragraaf worden naar aanleiding van voornoemde casussen negen centrale bevindingen – in min of meer willekeurige volgorde – gepresenteerd over (het proces) slachtofferregistratie.

#### *Bevinding 1: Uitblijven slachtofferlijst of fouten daarin wordt gezien als 'bewijs' van overheidsfalen*

In de verschillende evaluaties wordt keer op keer naar voren gebracht dat het 'te lang' uitblijven van de definitieve slachtofferlijst door de media (en publiek) wordt gezien als overheidsfalen. Het niet kunnen beantwoorden van informatieverzoeken, het voor de camera krijgen van radeloze verwanten, maar vooral het niet waar kunnen maken van bestuurlijke beloftes van snelle informatievoorziening werkt daarbij katalyserend. Van enige afstand bekeken is het opvallend dat er zo weinig begrip lijkt voor de bijzondere omstandigheden waarin tot de slachtofferlijsten moet worden gekomen.

#### *Bijlmerramp*

Bij de Bijlmerramp worden door de grote tijdsdruk die gevoeld wordt om met een slachtofferlijst naar buiten te komen, fouten gemaakt in de samenstelling van de lijsten. Binnen enkele uren na het bekend worden van de eerste slachtofferlijsten, worden alweer nieuwe lijsten openbaar gemaakt. Dit leidt tot veel commotie in het publieke debat. In de parlementaire enquête wordt vervolgens niet verrassend gesteld dat dit 'overheidsfalen' voorkomen had kunnen worden door vanaf het begin een duidelijker registratieregime vast te stellen.<sup>60</sup>

#### *Nieuwjaarsbrand Volendam*

In Volendam leidt de initiële onderschatting van de complexiteit van de ramp tot een moeizaam registratieproces. Naderhand wordt door de Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding op basis daarvan geconcludeerd dat het lokale openbaar bestuur 'gefaald' heeft; het heeft het belang (en de noodzaak) van het activeren van het registratieproces niet tijdig ingezien, en zich *overgeconcentreerd* [cursivering auteurs] op de acute hulpverlening.<sup>61</sup>

---

60 Kamerstukken II 1998/99, 26 241, nr. 8-9.

61 IBR & AI (2001), p. 41.

*Poldercrash*

Kamerlid Azough van GroenLinks brengt het 'overheidsfalen' in de Tweede Kamer als volgt onder woorden: 'Dat men dan soms echt veel te lang heeft moeten wachten om daar [de slachtofferlijst; auteurs] duidelijkheid over te krijgen, is volstrekt onaanvaardbaar. Door het kabinet wordt aangegeven dat er een landelijk protocol zal komen naar aanleiding van deze gebeurtenissen, maar dat protocol was er eigenlijk al. Er is een Nationale Gewondenkaart waarmee men had moeten werken. Dat is niet gebeurd. Wat gaat er nu gebeuren om dit te verbeteren?'<sup>62</sup>

*Bevinding 2: Evaluaties betogen telkens weer dat het proces van slachtofferregistratie niet functioneert*

In verschillende evaluaties van Nederlandse rampsituaties in de afgelopen jaren is sterke kritiek geuit op (het proces) slachtofferregistratie. Ondanks de pogingen sinds de Bijlmerramp tot 'finetuning' van dit proces en de verschillende deelprocessen door de betrokken diensten, heeft dit niet geleid tot verbeteringen. Met name het verzamelen van de gegevens op de plaats van het incident en in de opvanglocatie is een terugkerend knelpunt in de evaluaties.

*Vuurwerkramp in Enschede*

In Enschede blijkt volgens de commissie-Oosting dat het verzamelen van gegevens op zowel de plaats van het incident als in de opvanglocaties moeizaam is verlopen. In de eerste uren wordt, bijvoorbeeld op de verschillende tijdelijke opvanglocaties en in de Diekmanhal, onnauwkeurig geregistreerd. Ook het registreren door operationele diensten als politie, GHOR en brandweer is onnauwkeurig en onvolledig. Dit leidde niet alleen tot veel vertraging in het registratieproces, maar ook tot een niet-sluitende registratie. De slotconclusie van de commissie-Oosting luidt in 2001 dat de 'slachtofferregistratie te wensen heeft overgelaten'.<sup>63</sup>

62 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 054, nr. 28, p. 118.

63 *Commissie-Oosting* (2001), p. 148-149.

### *Poldercrash*

Ruim tien jaar later concludeert de IOOV op basis van het evaluatieonderzoek 'de Poldercrash' dat er blijvende onvrede is over het verloop van de slachtofferregistratie. Er wordt daarbij specifiek gewezen op het vrijwel *geen* gebruik maken van gewondenkaarten op de plaats van het incident en het chaotische verloop van de registratie in de opvanglocatie De Wildenhorst. Als knelpunt van het moeizame registratieproces in de opvanglocatie wordt de 'snelle' afvoer van gewonden genoemd, waardoor registratie onvoldoende heeft kunnen plaatsvinden.<sup>64</sup>

NB: deze bevinding geeft de analyse uit de diverse evaluaties weer. Deze is niet per se gelijk aan die van de auteurs van dit rapport.

### *Bevinding 3: Politie wordt operationeel eindverantwoordelijk voor opstellen slachtofferlijst*

In het merendeel van de casussen wordt het CRIB-proces conform de gemeentelijke planvorming snel opgestart. Gedurende het proces van informatie verzamelen wordt het CRIB-bureau echter geconfronteerd met 'verstoringen' van de planvorming, waarmee het door een gebrek aan operationele vaardigheden en expertise niet kan omgaan. Na kortere of langere tijd wordt de operationele verantwoordelijkheid voor het opstellen van de slachtofferlijst van ten minste doden, zwaarder gewonden en vermisten daarom verplaatst naar de politie of, in het geval van de Poldercrash, de Koninklijke Marechaussee. De politie valt daarvoor terug op haar reguliere processen in het kader van de opsporing en gebruikt daarvoor slechts data die zij zelf heeft gecontroleerd. Veelal tot frustratie van betrokken functionarissen van andere diensten betekent dit dat alle aangeleverde informatie nogmaals wordt gecheckt.

### *Bijlmerramp*

In totaal hebben 1588 namen op de lijst van vermisten gestaan in de dagen na het neerstorten van het vliegtuig in de flats in de Bijlmer. De lijst bleek echter ernstig vervuild te zijn. Mensen bleken personen oneigenlijk te hebben opgegeven, namen waren verkeerd gespeld en kwamen dubbel voor, personen stonden bekend onder verschillende namen en er waren simpelweg fouten gemaakt in het registreren/noteren. Op 7 oktober werd onder leiding van commissaris Welten een team van vijftig rechercheurs samengesteld die als opdracht hadden om het registratieproces 'te zuiveren'. Tot op de Nederlandse Antillen werd naar de vermisten gezocht. In de nacht van 7 op 8 oktober bleef uiteindelijk een lijst met 300 vermisten over.<sup>65</sup>

64 IOOV (2009a), p. 92-93.

65 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 241, nr. 8-9, p. 118.

*Poldercrash*

Bij de Poldercrash is zowel door medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer als door de KMar afzonderlijk begonnen met het samenstellen van een slachtofferlijst. In de nacht van 25 op 26 februari werd besloten dat het beter was om de operationele verantwoordelijkheid voor het opstellen van de lijst te ‘verschuiven’ naar de KMar. Respondenten stellen dat deze aanpak achteraf gesproken ook het meest voor de hand lag: ‘de KMar heeft op dit vlak veel betere contacten om de lijst compleet te krijgen, onder andere met de vliegtuigmaatschappijen’.

Ook het informeren van verwanten van dodelijke en zwaargewonde slachtoffers – de laatste stap in het proces van slachtofferregistratie – wordt meestal, maar niet altijd, een politietaak.

*Bevinding 4: Het opstellen van slachtofferlijsten ‘leunt’ (ook bij de politie) op langjarige ervaring*

Binnen de politieorganisatie is bij (besluitvorming over) het opstellen van slachtofferlijsten ervaringsdeskundigheid van belang. Zo doet de politie nadat zij in de praktijk de operationele verantwoordelijkheid voor het opstellen van de slachtofferlijsten heeft overgenomen, (soms na enige tijd) een beroep op een beperkt aantal politiefunctionarissen met langjarige ervaring op dit punt.

*Vuurwerkcramp in Enschede*

In de evaluatie van de Vuurwerkcramp wordt gewezen op de kernrol van de politieorganisatie in het registratieproces. Zo stelde de commissie-Oosting dat de bijdrage van Bureau vermissing – bestaande uit het landelijk rechteam, een afvaardiging van het korps Amsterdam-Amstelland en het LTFO/RIT – bijzonder waardevol is geweest voor het registratieproces. Dit neemt overigens niet weg dat het registratieproces in de perceptie van de commissie alsnog bijzonder ‘rommelig’ is verlopen.<sup>66</sup>

*Poldercrash*

Bij de Poldercrash nam in de avond van het neerstorten van het vliegtuig op 25 februari 2009 een ervaren politieman plaats in het regionaal operationeel team. Hij was degene die op basis van zijn ervaringen vanaf de Bijlmerramp het belang van het ‘goed’ organiseren van slachtofferregistratie aan de orde stelde. Vanaf dat moment werd op een gestructureerde wijze toegewerkt naar de definitieve slachtofferlijst.<sup>67</sup>

66 Commissie-Oosting (2001), p. 148-149.

67 Respondenten.

In het geval er sprake is van een groter aantal of moeilijk identificeerbare dodelijke slachtoffers, wordt voor de identificatie van dit deel van de slachtofferpopulatie het LTFO/RIT ingezet. Het LTFO/RIT beschikt over jarenlange (internationale) ervaring op het vlak van slachtofferidentificatie.

*Vuurwerkram্প in Enschede*

In de analyse van de Vuurwerkram্প wordt impliciet de waarde van de langjarige ervaring bij het RIT, in combinatie met hun vaardigheid om deze in samenwerking met anderen in te zetten, beschreven: 'Het RIT kent een vaste werkwijze en vaste procedures. Deze betreffen onder andere het sectorgewijs doorzoeken van het ram্পterrein en het systematisch onderzoeken van het puin. Deze procedures waarborgen een zorgvuldige berging. Het succes van de berging en identificatie hangt sterk af van de mate waarin het RIT zijn vaste werkwijze weet af te stemmen op de specifieke situatie van de ram্প. Het RIT werkt met een klein kernteam, en maakt gebruik van bijstand in de personen van brandweermensen, rechercheurs, slopers et cetera. De samenwerking tussen de vaste leden van het RIT en de hulpverleners die hieraan zijn toegevoegd, wordt door alle betrokkenen die in Enschede actief zijn geweest positief gewaardeerd'.<sup>68</sup>

*Bevinding 5: De zelfredzaamheid van slachtoffers en verwanten is groot*

In de praktijk blijkt het grootste deel van de slachtoffers en hun verwanten bij een ram্প zelfredzaam te zijn.<sup>69</sup> Met andere woorden, burgers weten zichzelf (en hun medeburgers) in de meeste gevallen in veiligheid te brengen, waarna ze (veelal zonder hulp van de overheid) al snel de draad van hun dagelijks leven weer oppakken. Zo blijkt uit onderzoek dat het overgrote deel van de getroffen en niet naar een opvanglocatie gaat, maar direct naar familie (en daarmee lastig registreerbaar wordt).

---

68 Commissie-Oosting (2001), p. 147.

69 Helsloot & Ruitenbergh (2004).

*Poldercrash*

Een mooi voorbeeld van zelfredzaamheid waaraan respondenten (en de media) refereren tijdens de Poldercrash is het verhaal van een Amerikaanse passagier die besluit niet naar de opvanglocatie te gaan. In plaats daarvan is hij van de plaats van het incident weggelopen om een taxi aan te houden. Vervolgens heeft hij het volgende vliegtuig richting New York gepakt. Pas na aankomst in New York heeft hij contact opgenomen met Turkish Airways met de vraag of zijn bagage opgestuurd zou kunnen worden. Voor dit voorbeeld geldt wel dat het in het kader van dit onderzoek niet hard bevestigd is en dat het atypisch is in de zin dat de meeste slachtoffers geen kans zagen de min of meer gedwongen opvang nabij de plaats van het incident te verlaten.<sup>70</sup>

Door de moderne communicatietechnologie zijn slachtoffers ook als het gaat om het informeren steeds zelfredzamer geworden. Het informeren van verwanten gebeurt in de meeste gevallen door de slachtoffers zelf met behulp van mobiele telefonie en internet. Daarmee wordt de reguliere manier van informeren (via de overheid) veelal overgeslagen.

*Poldercrash*

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft in het rapport *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer* het registratieproces gereconstrueerd. Uit de reconstructie blijkt dat een fors deel van de slachtoffers al voor 11.00 uur (dit is ongeveer een half uur na de crash) via de mobiele telefoon hun verwanten heeft geïnformeerd.<sup>71</sup>

Behalve de slachtoffers zijn ook de verwanten over het algemeen zelfredzaam. De verwanten zullen via diverse (informele) kanalen informatie proberen te verzamelen over de status van de slachtoffers.

70 Scholtens & Groenendaal (2011).

71 OvV (2010), p. 94.

### *Brand in De Punt*

In de kleine gemeenschap van Eelde wist voor de formele bekendmaking iedereen al wie de overledenen waren, ook de directe families van de slachtoffers: in de uren tussen het ongeval en de officiële aanzegging belden brandweermensen vanaf de plaats van het incident naar huis om het thuisfront gerust te stellen dat zij niet degenen waren die waren omgekomen. De brandweerefamilies belden vervolgens onderling om informatie uit te wisselen, zodat de puzzel snel gelegd was.<sup>72</sup>

### *Poldercrash*

De gemeentelijke medewerkers van het CRIB-bureau van de gemeente Haarlemmermeer hadden al snel na het neerstorten van het vliegtuig de passagierslijst weten te achterhalen op internet. Deze lijst mocht echter niet worden gebruikt, omdat de betrouwbaarheid niet vaststond. Verwanten konden echter evident ook aan deze lijst komen. Zonder nadere toelichting zullen zij niet begrijpen waarom de overheid zo traag is met het opstellen van een slachtofferlijst. De IOOV schrijft: 'Met de moderne communicatiemiddelen is het mogelijk dat familie over informatie beschikt die officieel nog niet beschikbaar is.'<sup>73</sup>

Omstanders vervullen een belangrijke rol bij de directe hulpverlening. Zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat een groot deel van de slachtoffers gered wordt door medeburgers. Dit fenomeen wordt ook wel situationeel altruïsme genoemd.<sup>74</sup> Het gevolg is wel dat het registratieproces van de overheid, dat gebaseerd is op registratie door de professionele hulpverleningsdiensten en gemeentelijke diensten, slachtoffers kan 'mislopen'.

### *Nieuwjaarsbrand Volendam*

Direct na de brand liepen diverse jongeren gewond de dijk op. Buurtbewoners vingen de jongeren op en zetten veelal de slachtoffers thuis onder de douche. Diverse burgers hebben slachtoffers met eigen vervoer naar nabijgelegen ziekenhuizen gebracht voor behandeling. Later bleek dat veel van de 'vermisten' zich bij behulpzame burgers bevonden, waar zij eigenhandig zijn opgevangen en verzorgd.<sup>75</sup>

72 Helsloot & Ruitenbergh (2004).

73 Helsloot e.a. (2009), p. 42.

74 IOOV (2009b), p. 194.

75 IBR & AI (2001), p. 26-27.



*Bevinding 6: Belangentegenstellingen vertragen het opstellen van een slachtofferlijst*  
 Bij het (snel) verkrijgen van informatie blijken belangentegenstellingen tussen de verschillende betrokken diensten een vertragende factor te zijn. Grofweg zijn binnen dit kader drie typen barrières te onderscheiden.

*Ten eerste* kan het opsporingsbelang in de weg staan bij het realiseren van de algemene registratiedoelen. Voor de politie kan, zeker bij rampen waarbij een strafrechtelijk vervolgbare daad niet direct uitgesloten kan worden, het onverstoord laten van het opsporingsonderzoek dusdanig zwaar wegen dat zij haar vergaarde informatie over de slachtoffers niet (direct) wil delen.

*Koninginnedag 2009 Apeldoorn*

In Apeldoorn bleek het opsporingsbelang van de nationale recherche te conflicteren met het belang van de slachtofferregistratie. De nationale recherche wilde met het oog op een (mogelijk) strafrechtelijk onderzoek de door haar verzamelde identiteitsgegevens van diverse slachtoffers in eerste instantie niet vrijgeven. Pas na druk van 'bovenaf' door de burgemeester en de hoofdofficier van justitie werd de informatie gedeeld met het gemeentelijk beleidsteam ten bate van de verwanteninformatie.<sup>76</sup>

*Ten tweede* kan het beschermen van de privacy worden aangemerkt als een barrière in het kader van de slachtofferregistratie. Diverse bronnen met informatie zijn om privacyredenen beperkt toegankelijk, ook voor de autoriteiten. Dit betekent dat in het geval van een ramp niet of verlaat aanspraak kan worden gemaakt op databronnen die voor het opstellen van de definitieve slachtofferlijst relevant zijn.

*Koninginnedag 2009 Apeldoorn*

Het vasthouden aan de privacyvoorschriften door de verschillende partijen leidt tot verwarring binnen het gemeentelijk beleidsteam. De locoburgemeester stelt in een interview in het kader van het onderzoek van de IOOV: 'De informatie die het GBT ontving over de slachtoffers was niet congruent. In de eerste lijst werd bijvoorbeeld een naam genoemd, die op de tweede lijst verdwenen was. Vervolgens kwam deze naam wel weer terug op latere lijsten. Het doorgeven van namen aan de autoriteiten is een nadrukkelijk verbeterpunt. De privacywetgeving biedt hier onvoldoende handvatten voor.'<sup>77</sup>

<sup>76</sup> IOOV (2009b), p. 189.

<sup>77</sup> IOOV (2009a), p. 185.

In het bijzonder wordt de geheimhoudingsplicht binnen ziekenhuizen nationaal en internationaal aangemerkt als een barrière bij het verzamelen van slachtoffergegevens.<sup>78</sup>

#### *Aanslagen in Londen*

Ook in Londen ondervindt het *Casualty Bureau* problemen met het vrij krijgen van informatie bij het ziekenhuis. In een evaluatie waarin de *lessons learned* worden beschreven, wordt als verbeterpunt ingebracht dat er tot herijkte afspraken dient te worden gekomen met de verschillende betrokken partijen om *non-confidential* informatie over slachtoffers effectiever te kunnen delen: 'A balance needs to be struck in a crisis situation between the wider public good and individuals' rightful expectation of privacy.'<sup>79</sup>

Waar de eerste twee typen belangentegenstelling fundamenteel van aard zijn, is het *derde* type belangentegenstelling vooral praktisch van aard: voor veel betrokken (operationele) diensten is het registreren (terecht) een secundaire taak, die daarmee een lagere prioriteit heeft en daarom suboptimaal wordt uitgevoerd.

#### *Poldercrash*

De gemeente Haarlemmermeer heeft ten tijde van de Poldercrash het Nederlandse Rode Kruis verzocht om bijstand te verlenen op de opvanglocatie De Wildenhorst ten behoeve van de opvang en verzorging van de ongedeerden en lichtgewonden. Bij nadere beschouwing van het IOOV-rapport blijkt dat deze medewerkers van het Nederlandse Rode Kruis prioriteit gaven aan 'opvang en verzorging' boven 'registratie'.<sup>80</sup>

#### *Bevinding 7: Er bestaat intern onbegrip tussen het proces van opstellen van een slachtofferlijst en het proces 'voorlichting'*

In de praktijk van een crisissituatie blijkt er onbegrip te zijn tussen de (gemeentelijke) dienst die verantwoordelijk is voor het opstellen van een slachtofferlijst en de dienst die verantwoordelijk is voor het communiceren over de (voortgang van de) rampenbestrijding richting de media. Zo wordt het (lang) uitblijven van de definitieve slachtofferlijst in verschillende crises telkenmale als

---

78 Adini e.a. (2010), p. 548.

79 Home Secretary, Culture Secretary (2006), p. 4-5.

80 IOOV (2009b), p. 111.

‘onverwacht’ ervaren bij de afdeling Voorlichting. Zo onverwacht dat veelal geen antwoord kan worden gegeven op vragen vanuit de media over de ‘lange’ duur van het proces van opstellen van een slachtofferlijst. Daarbij valt op dat het uitblijven van de definitieve slachtofferlijst kan leiden tot een verhoogde gevoelde druk bij het bestuur, hetgeen in de communicatie naar media en publiek weer leidt tot een ‘vlucht naar voren’ in de vorm van nieuwe, soms onhaalbare beloftes van het verantwoordelijke bestuur.

#### *Bijlmerramp*

Bij de Bijlmerramp werd door het gemeentelijke beleidsteam een deadline voor de definitieve slachtofferlijst gesteld zonder dat helderheid bestond over de omvang en de daadwerkelijke complexiteit van de ramp. De deadline kwam tot stand zonder dat er consensus was bereikt tussen het bestuur en operationele diensten over de verwachte tijdsduur van het proces. De door het bestuur gestelde deadline zorgde ervoor dat onder tijdsdruk onnauwkeurige en onjuiste gegevens naar buiten werden gebracht. Fouten die later vanzelfsprekend weer hersteld moesten worden.<sup>81</sup>

#### *Koninginnedag 2009 Apeldoorn*

In Apeldoorn leidde het gebrek aan afstemming tussen het communicatie- en registratieproces tot een onnatuurlijke terughoudendheid in de externe communicatie. De operationeel leider van het ROT vertelde in een interview aan de IOOV: ‘Bij de tweede persconferentie heb ik tot twee minuten voor aanvang nog contact gehad met de korpschef over de slachtofferlijst. Die was toen nog niet voorhanden, tot boosheid van de leden van het GBT. Men kon daar niet begrijpen dat het zo lang moest duren. In de persconferentie is heel globaal gesproken over de slachtoffers.’<sup>82</sup>

In het geval van de vliegtuigramp in Tripoli was veel van dit intern onbegrip afwezig omdat zowel de registratie als de communicatie over het registratieproces voor een belangrijk deel bij het LTFO/RIT was belegd, aangevuld met daarop afgestemde berichten vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken. In de communicatie door de professionals van het RIT werd vanaf het begin consequent gesteld dat het bovenal belangrijk is dat de nabestaanden ‘100 procent zekerheid’ krijgen.<sup>83</sup> Om deze garantie te kunnen bieden kost het identificatieproces nu eenmaal enige tijd en is medewerking van verwanten noodzakelijk,

81 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 241, nr. 8-9, p. 116-117.

82 IOOV (2009b), p. 190.

83 Zie bijvoorbeeld ‘Eerste identificaties ramp Tripoli’ (<http://nos.nl/artikel/160246-eerste-identificaties-ramp-tripoli.html>).

zo luidde de boodschap.<sup>84</sup> Het feit dat hier sprake was van een ongeval in het buitenland, maakte natuurlijk dat de verwachtingen richting de Nederlandse autoriteiten minder hoog gespannen waren, zodat de robuuste communicatie over de beperkingen van het proces slachtofferregistratie ook minder makkelijk gevoeld kon worden als een tekortschieten.

#### *Vliegtuigramp Tripoli*

Na de vliegtuigramp in Tripoli reageerde de minister van Buitenlandse Zaken Verhagen meteen helder op de vraag hoeveel Nederlandse slachtoffers betrokken zijn: 'Dat weten we niet omdat we nog geen betrouwbare informatie hebben over identiteit en nationaliteit van de mensen die daadwerkelijk zijn ingecheckt.' Na de definitieve identificatie van de slachtoffers werd minister Verhagen instemmend in de media geciteerd toen hij stelde dat: 'Het is goed dat alle nabestaanden nu zekerheid hebben. [...] De identificatie en overbrenging van het grote aantal slachtoffers is voorspoedig gegaan.'<sup>85</sup>

#### *Bevinding 8: Fundamentele aanpassingen registratieproces blijven uit*

De voortdurende kritieken in de afgelopen jaren op de slachtofferregistratie hebben niet geleid tot fundamentele koerswijzigingen en/of vernieuwende inzichten. Aanbevelingen in evaluaties komen veelal neer op betere beschrijvingen in plannen, meer opleidingen en beter oefenen. Verschillende wetenschappers en praktijkdeskundigen hebben ook al decennia lang de hoop dat de oplossing ligt in het investeren in informatiesystemen.<sup>86</sup> Dit investeren in bestaande methoden en (technologische) middelen ter vervolmaking van het registratieproces is echter een beperkte benadering van de huidige problematiek. Deze inspanningen voor verbetering binnen de bestaande structuren en hebben tot op dit moment nog steeds niet tot betere resultaten in (het proces) slachtofferregistratie geleid.

84 Zie bijvoorbeeld 'Vliegtuigramp Libië: Versterking identificatieteam', nieuwsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 mei 2010.

85 'Alle lichamen Tripoli geïdentificeerd', *NRC Handelsblad*, 15 juni 2010.

86 Onder andere Arnold e.a. (2004) en Adini e.a. (2010).

*Nieuwjaarsbrand Volendam en Vuurwerkcramp in Enschede*

Naar aanleiding van de Cafébrand in Volendam en de Vuurwerkcramp in Enschede werd de onvrede over de slachtofferregistratie omgezet in 'actie' vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken. Zo werd onder auspiciën van het ministerie in 2005 de landelijke *Leidraad CRIB* gepubliceerd, die het karakter heeft van een beleidsadvies. In het document worden geen concrete veranderingen voorgesteld, maar wordt getracht bestaande structuren te verfijnen en worden de al bestaande aandachtspunten nog eens onder de aandacht gebracht.<sup>87</sup>

*Aanslagen in Londen*

Ook in Londen werden ondanks de onvrede over het verloop van het registratieproces na de aanslagen geen fundamentele wijzigingen doorgevoerd op het vlak van slachtofferregistratie; procedures en handboeken werden aangescherpt en het belang van het snel operationeel maken van opvanglocaties werd nogmaals onderstreept.<sup>88</sup>

*Bevinding 9: Er bestaat een onbesproken vanzelfsprekendheid waarmee de namen van slachtoffers bekend worden gemaakt*

Binnen het kader van (het proces) slachtofferregistratie rijst de vraag waarom er *ten eerste* überhaupt een (perceptie van) publieke behoefte bestaat aan het bekendmaken van de namen van de (dodelijke) slachtoffers, en *ten tweede* waarom de autoriteiten over het algemeen in deze behoefte voorzien. De opvallende vanzelfsprekendheid waarmee bijvoorbeeld recentelijk het ministerie van Buitenlandse Zaken de naam van de enige overlevende in Tripoli vrijgaf, is niet direct verklaarbaar. Over het algemeen worden echter alleen de namen van de dodelijke slachtoffers openbaar gemaakt, maar ook dit wordt door ethici wel beschouwd als een discutabele praktijk.<sup>89</sup> De privacybescherming van nabestaanden lijkt daarbij alleen bij uitzondering in ogenschouw te worden genomen.

*Koninginnedag Apeldoorn 2009*

'Alle namen zijn vrijgegeven van de mensen die omkwamen bij de brute aanslag van Koninginnedag in Apeldoorn. Onder de slachtoffers zijn drie Apeldoorners: (...) een vrouw uit Zutphen (...), een man uit Amersfoort (...) en een man uit Almere (...).'<sup>90</sup>

87 Ministerie van BZK (2005).

88 Home Secretary, Culture Secretary (2006), p. 4.

89 Stoney e.a. (2010).

90 *De Stentor*, 4 mei 2009.

*Brand in De Punt*

'Vanmiddag heeft een grote brand gewoed bij Beuving De Punt Watersport VOF in Yde de Punt, gemeente Tynaarlo. Bij de brand zijn drie dodelijke slachtoffers te betreuren. Het gaat hier om drie vrijwillige brandweermannen van het brandweerkorps Eelde. Hun namen zijn: (...).'<sup>91</sup>

*Vliegtuigramp Tripoli*

'Vanmorgen is vast komen te staan dat de enige overlevende van de ramp in Libië een Nederlands jongetje van 9 jaar is. Een medewerkster van de Nederlandse ambassade in Tripoli heeft hem kunnen spreken. Hij vertelde dat hij (...) heet, 9 jaar is en uit Tilburg komt.'<sup>92</sup>

Omdat het naar de mening van de onderzoekers ontbreekt aan een evidente reden om de namen aan het brede publiek bekend te maken, en het feit dat negatieve gevolgen voor de nabestaanden niet uit te sluiten zijn, is het aan te bevelen het publiceren van de namen van dodelijke slachtoffers ter discussie te stellen. Overigens is deze discussie in bijvoorbeeld Canada al gevoerd. Hier werd na de tsunami in 2004 besloten om de lijst met Canadese slachtoffers niet openbaar te maken.<sup>93</sup> Nu ook in Nederland maatschappelijke afkeer lijkt te bestaan met betrekking tot de schending van de privacy van slachtoffers, is het ook tijd voor het Nederlandse bestuur om deze 'gewoonte' te overdenken.<sup>94</sup>

### 3.4 DE PRAKTIJK OVERZIEND

De praktijk overziend komen we tot de conclusie dat (het proces) slachtofferregistratie er schematisch uitziet zoals in figuur 3.2 is weergegeven. Deze praktijk verschilt sterk van (het proces) slachtofferregistratie zoals dat is bedacht en beschreven in de landelijke richtlijnen en huidige gemeentelijke planvorming.

Feitelijk wordt de slachtofferlijst van doden en zwaarder gewonden opgesteld door de politie op basis van gegevens van verschillende partijen. De politie zet hier zelf, behalve regionale researchcapaciteit, een informele groep van landelijke experts voor in die langjarige ervaring hebben omdat ze bij eerdere rampen betrokken zijn geweest. De gegevens die partijen aanleveren of al hebben aangeleverd, worden altijd weer door de politie zelf gecheckt. In de meeste gevallen is het ook de politie die verwanten van dodelijke of zwaargewonde

91 Helsloot e.a. (2009), p. 178.

92 'Identiteit Nederlands jongetje bekend', nieuwsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 13 mei 2010.

93 Stoney e.a. (2010).

94 'Tripoli-interview kost Telegraaf 1000 abonnees', *Trouw*, 25 mei 2010.

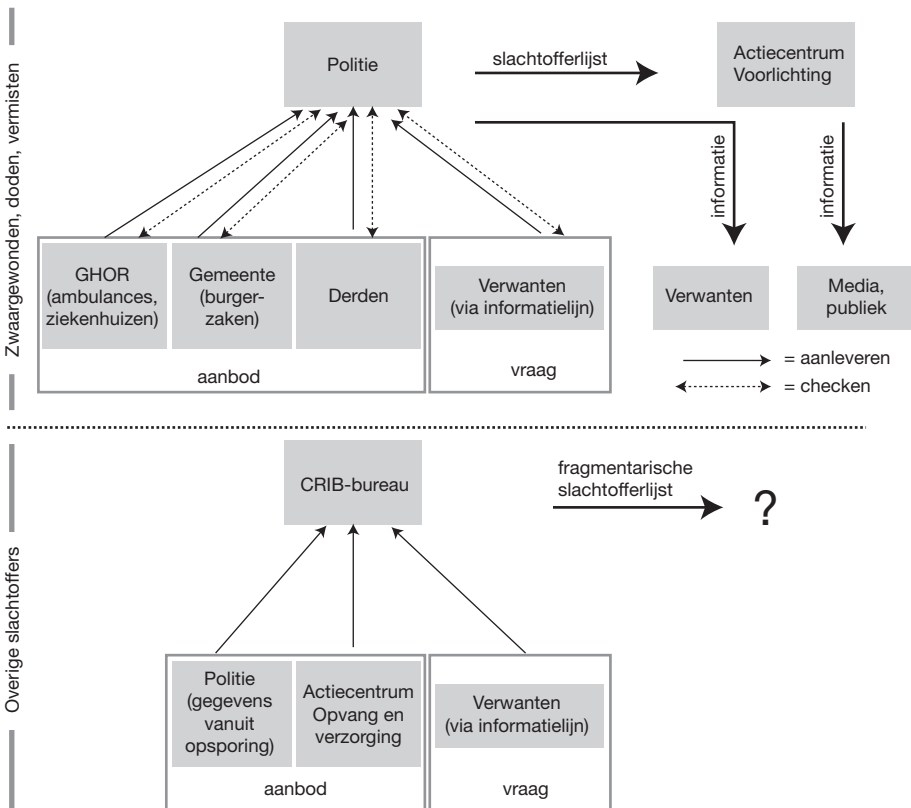
slachtoffer inlicht. Communicatie met de media en het algemene publiek over deze slachtofferlijst vindt wel plaats vanuit het gemeentelijke actiecentrum/ proces 'voorlichting' of door het bestuur zelf.

In het algemeen geldt dat lichter gewonde of niet-gewonde slachtoffers zeer zelfredzaam zijn in het vinden van opvang en verzorging en zich daarmee aan registratie onttrekken. Ze zijn ook zelfredzaam in het informeren van hun verwanten.

Aan de hand van deze inzichten in de praktijk van slachtofferregistratie tijdens crises kan de metaconclusie worden getrokken dat ondanks de jarenlange inspanning van veel betrokken partijen om de 'plannen te doen laten leven', 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 (in respectievelijk hoofdstuk 4 en 5), zodat op basis daarvan tot een metaontwerp kan worden gekomen voor een beter verloop ervan (hoofdstuk 6).

**Figuur 3.2 Schematisch overzicht van de huidige praktijk van slachtofferregistratie**



## 4 DE DOELEN VAN (HET PROCES) SLACHTOFFERREGISTRATIE

### 4.1 INLEIDING

Geleid door de resultaten uit de analyse van de landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming en de ‘secundaire analyses’ van (het proces) slachtofferregistratie in de praktijk hebben we geconcludeerd dat het ontwerp van (het proces) slachtofferregistratie een wankel fundament kent (zie paragraaf 3.4). Dit komt vooral ook doordat het ontbreekt aan duidelijkheid over en afstemming tussen de doelen van (het proces) slachtofferregistratie. Alvorens tot een realistisch procesontwerp kan worden gekomen, dienen daarom de verschillende te onderscheiden doelen van (het proces) slachtofferregistratie te worden benoemd en nader te worden beschouwd.

### 4.2 DE DOELEN VOOR SLACHTOFFERREGISTRATIE BENOEMD

Uit de documentenstudie en interviews blijkt dat (het proces) slachtofferregistratie feitelijk vijf verschillende doelen kent:

- 1 het informeren van verwanten;
- 2 het informeren van het brede publiek (al dan niet via de media);
- 3 de informatieverzameling met het oog op (strafrechtelijk) onderzoek;
- 4 het leveren van input voor het nazorgtraject;
- 5 het afleggen van verantwoording.

Het valt op dat in de genoemde beleidsdocumenten, planvorming en (vak)literatuur deze vijf doelen niet eerder bij elkaar zijn gebracht.<sup>95</sup> In dit hoofdstuk worden daarom de diverse doelen nader toegelicht (zie paragraaf 4.3), zodat de onderlinge samenhang en onderlinge spanning duidelijk wordt. In paragraaf 4.4 wordt een herbeschouwing van de doelen gegeven.

---

<sup>95</sup> In bijvoorbeeld het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* worden de doelen 2 tot en met 4 impliciet en als aandachtspunt benoemd bij het wel expliciet benoemde doel van slachtofferregistratie: het informeren van verwanten.



#### 4.3 DE VIJF DOELEN VOOR SLACHTOFFERREGISTRATIE NADER TOEGELICHT

In deze paragraaf worden de vijf verschillende doelen voor (het proces) slachtofferregistratie nader toegelicht.

##### *Informeren van verwanten*

Het *eerste* doel voor (het proces) slachtofferregistratie is het informeren van verwanten. Dit registratiedoel houdt in dat op accurate wijze en (zo) snel (mogelijk) zekerheid wordt verschaft aan verwanten over de status van het slachtoffer.<sup>96</sup> In deze fase staat geen algemene slachtofferlijst centraal, maar het herenigen en informeren op individueel niveau. Daarbij gaat het de verwanten vooral om zekerheid over de identiteit, de medische status en de locatie van het slachtoffer.

##### *Informeren verwanten is centraal gesteld na bomaanslagen Madrid*

Bij de aanslagen in Madrid werd na de eerste identificatie van de slachtoffers getracht buiten de formele lijn om verwanten zo snel mogelijk te informeren. Wettelijk moet worden gewacht op de resultaten van het DNA-onderzoek om over definitieve identificatie te mogen spreken, maar als operationele uitweg is in Madrid ervoor gekozen om door 'confrontatie' de verwanten zo snel mogelijkheid zekerheid te bieden.<sup>97</sup>

##### *Het informeren van het brede publiek (al dan niet via de media)*

Het *tweede* registratiedoel is het informeren van het brede publiek (en de media). In het geval van een ramp zal het brede publiek (en de media) bij het bestuur direct informatie proberen in te winnen.<sup>98</sup> Er wordt duidelijkheid gevraagd over de oorzaak, het aantal slachtoffers, of ze al herenigd zijn, wie de eventuele daders of veroorzakers zijn, of de opvang en (eerste) nazorg adequaat is georganiseerd en hoe dit in de toekomst voorkomen gaat worden.

Overigens is er op het vlak van het informeren van het publiek en de media een verschuiving waarneembaar.<sup>99</sup> De opkomst van het internet en mobiele telefonie heeft ertoe geleid dat veel informatie door burgers al kort na een ramp gedeeld wordt via blogs en nieuwssites. De burger is daarmee niet

96 Vergelijk OvV (2010), p. 80.

97 Ondervraging van dr. Pietro Carrero (Policia Scientifica) door La Comisión de Investigación, <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2004/07/20/forense.pdf>.

98 OvV (2010), p. 80.

99 Sutton e.a. (2008).

langer (geheel) afhankelijk van de informatie van de overheid.<sup>100</sup> De publieksvoorlichting van de overheid onderscheidt zich echter blijvend van overige bronnen, omdat van de overheid verwacht mag worden dat op het moment dat zij een feit communiceert dit als zekerheid mag worden beschouwd. Dit laat onverlet dat in crisisonstandigheden de overheid vooral ook moet communiceren wat nog niet bekend is. Daarbij is het wettelijk de rol van de overheid om informatie te verschaffen over de aard en omvang van de ramp.<sup>101</sup>

#### *Poldercrash*

De locoburgemeester van de gemeente Haarlemmermeer stelt in het IOOV-rapport: '(...) Je moet beseffen dat de overheid het enige communicatiekanaal is dat mensen zekerheid kan bieden.'<sup>102</sup>

De onderzoekers hechten eraan bij dit 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.

#### *De informatieverzameling met het oog op (strafrechtelijk) onderzoek*

Het *derde* registratiedoel is de informatieverzameling met het oog op (strafrechtelijk) onderzoek. Bij een ramp is in eerste instantie veelal de aard ervan onduidelijk. Zeker in de huidige tijd is het een prangende vraag of het bijvoorbeeld een strafrechtelijke overtreding betreft of slechts een ongelukkig voorval. Om uit te sluiten dat het een strafrechtelijke overtreding betreft, wordt tegenwoordig het Openbaar Ministerie vrijwel altijd betrokken bij de afhandeling van een ramp.<sup>103</sup> Slachtoffers zijn in deze gevallen niet sec slachtoffer, maar ook ooggetuigen of dader. Oftewel: veelal zal bij een ramp waar niet direct duidelijkheid bestaat over de oorzaak ook een (strafrechtelijk) onderzoeksbelang gelden.<sup>104</sup>

100 Vasterman e.a. (2005).

101 Artikel 7 lid 1 Wet veiligheidsregio's.

102 IOOV (2009a), p. 64.

103 Dit is ook zichtbaar in de op 1 oktober 2010 van kracht geworden Wet veiligheidsregio's. Bij een gemeentegrensoverschrijdende ramp of crisis dient het regionaal beleidsteam naast de betrokken burgemeesters ook uit de hoofdofficier van justitie te bestaan (artikel 39 lid 2).

104 Projectteam Referentiekader Regionaal Crisisplan (2009).

*Poldercrash*

Na het neerstorten van de Boeing 737-800 op 26 februari 2009 was het onzeker wat de oorzaak was. Om niet direct uit te sluiten dat het een aanslag betrof, speelden er twee belangen met betrekking tot het proces slachtofferregistratie: een belang ten behoeve van de voorlichting en het opsporingsbelang. Na de noodhulpverlening werd het opsporingsbelang manifest.<sup>105</sup>

*Het leveren van input voor het nazorgtraject*

Het vierde doel van slachtofferregistratie is het leveren van input voor het nazorgtraject. Het nazorgtraject bestaat onder meer uit het verlenen van medische en psychosociale (na)zorg, revalidatie, schadeafhandeling en (her-)huisvesting.<sup>106</sup> Het betreft niet alleen de zorg aan directe slachtoffers, maar ook aan indirect betrokkenen zoals ooggetuigen, spontaan te hulp geschoten burgers en rechtspersonen die getroffen zijn in hun vermogenspositie. Ook zij verwachten 'herstel naar de normale situatie'. Doordat het bij nazorg ook gaat om de registratie van 'indirecte' slachtoffers en betrokkenen, verschilt dit doel significant van de overige registratiedoelen.

Naderhand zal pas duidelijk worden wie van de brede groep betrokkenen ook daadwerkelijk aanspraak gaat maken op de nazorg. Registratie met betrekking tot nazorg vindt daarom onder relatief minder tijdsdruk plaats. Daar staat echter een vele malen bredere stroom aan in te winnen informatie over de betrokkenen tegenover. Verder zijn de grenzen van 'de slachtofferpopulatie' ook nog eens diffuus; de (bestuurlijke) maatstaf 'naar redelijkheid' is een lastige om te komen tot een definitieve slachtofferlijst.

*Het afleggen van verantwoording*

De hiervoor genoemde doelen van slachtofferregistratie dienen de primaire taken van ten minste een betrokken dienst. Van de overheid(shulpdiensten) wordt tegenwoordig echter niet alleen een adequate uitoefening van haar primaire taken verwacht, maar ook een verantwoording voor het mogelijk tekortschieten ervan. Met de opkomst van het zogenoemde *secondary riskmanagement* is voor alle betrokken partijen het registreren, in de zin van vastleggen, van alles wat ze doen een 'nieuwe' taak geworden: het is een structureel onderdeel van hun operationele taak, met als doel mogelijk tekortschieten bij de uitvoering van de primaire taken te kunnen verantwoorden.<sup>107</sup> Vanuit dit automatisme voelen vele diensten de druk om slachtoffers te registreren met wie zij in aanraking zijn gekomen. Dit registratiedoel zal in deze rapportage niet als een primair doel voor slachtofferregistratie worden beschouwd.

105 Respondenten over de Poldercrash.

106 Ministerie van BZK (2003).

107 Power (2004).

### *Onredelijke buitengrenzen slachtofferpopulatie bij aanslag op Koninginnedag 2009?*

Van Koninginnedag 2009 in Apeldoorn is destijds live verslag gedaan via de televisie. Zodoende werden vele tv-kijkers direct geconfronteerd met de poging van Karst T. om een aanslag te plegen op de koninklijke familie. Naar aanleiding van deze tv-beelden eisten diverse mensen schadevergoeding bij de verzekeringsmaatschappij REAAL, omdat zij vonden dat – door het zien van de beelden – ook zij slachtoffer waren geworden van de tragedie. Volgens Jaap Smit, de toenmalige directeur van Slachtofferhulp Nederland, pasten deze compensatieverzoeken echter niet langer binnen de grenzen van redelijkheid. Hij noemt de schadeclaims dan ook ‘ongepast’ en ‘kansloos’.<sup>108</sup>

Ericson en Haggerty (1997, p. 21) stellen fraai over dit *secondary riskmanagement* in hun boek *Policing the Risk Society*: ‘Police organization’s reporting system is not designed to ensure that the problem will be solved (often it cannot be), but to protect the department against a charge that it did nothing.’

#### 4.4 HERBESCHOUWING VAN DE DOELEN VAN SLACHTOFFERREGISTRATIE

Bij de analyse van de doelen van slachtofferregistratie valt het volgende op. Ten *eerste* dat de vijf doelen van slachtofferregistratie in de (vak)literatuur noch in de (gemeentelijke) planvorming eerder op deze manier bij elkaar zijn gebracht en geëxpliciteerd.

Ten *tweede* is het verrassend dat de vijf zelfstandige doelen tot op heden op geen enkele manier het uitgangspunt zijn geweest van het detailontwerp van (het proces) slachtofferregistratie op lokaal niveau. De huidige planvorming bestaat uit beschrijvingen van diverse deelprocessen en -taken binnen het kader bevolkingszorg, zonder duidelijkheid over de onderlinge relaties en afstemming van de subdoelen.

Ten *derde* is het opvallend dat zowel in de gemeentelijke planvorming als in de beleidsdocumenten de doelen niet vanuit het operationele perspectief worden beschouwd. In de planvorming wordt enkel en alleen uitgegaan van een registratiebelang, terwijl in de werkelijkheid van een crisis (zie hoofdstuk 3) de diverse actoren ook specifieke belangen kennen. Het buiten beschouwing laten van operationele belangen maakt de planvorming in zekere zin onrealistisch.

108 Zie <http://www.elsevier.nl/web/10241848/Nieuws/Nederland/Kijkers-beelden-Apeldoorn-eisen-schadevergoeding.htm>.

Ten *vierde* maakt de beschouwing van de verschillende doelen ook meteen duidelijk dat er potentieel sprake is van verschillende (deel)verantwoordelijkheden en (deel)verantwoordelijken. De formele verantwoordelijkheid die de gemeentelijke overheid heeft voor de rampenbestrijding betekent niet dat de gemeente a priori verantwoordelijk kan worden gehouden voor het realiseren van alle doelen.

## 5.1 INLEIDING

Op basis van de vijf doelen van slachtofferregistratie en de praktijkbevindingen worden in dit hoofdstuk de uitgangspunten voor het ontwerp van (het proces) slachtofferregistratie geformuleerd.

Deze uitgangspunten vormen de basis voor het ontwerp van een zo adequaat mogelijk proces van slachtofferregistratie dat functioneert in de essentieel beperkende omstandigheden van een ramp. Dit ontwerp wordt in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 6) gegeven.

5.2 DE UITGANGSPUNTEN VAN (HET PROCES) SLACHTOFFER-  
REGISTRATIE BENOEMD

Bij het ontwerpen van het proces slachtofferregistratie wordt uitgegaan van de volgende zeven uitgangspunten. In de volgende paragrafen worden deze uitgangspunten afzonderlijk toegelicht.

*Uitgangspunt 1*

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

*Uitgangspunt 2*

Ga uit van de zelfredzaamheid van slachtoffers en verwanten.

*Uitgangspunt 3*

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

*Uitgangspunt 4*

Eindverantwoordelijkheid impliceert niet per definitie een operationele verantwoordelijkheid. Met andere woorden: de gemeente is niet (per definitie) operationeel verantwoordelijk voor (het proces) slachtofferregistratie.

*Uitgangspunt 5*

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

*Uitgangspunt 6*

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

*Uitgangspunt 7*

Maak duidelijk dat de burger een eigen verantwoordelijkheid heeft.

### 5.3 HET PRIMAIRE DOEL VAN SLACHTOFFERREGISTRATIE IS HET INFORMEREN VAN VERWANTEN

Het primaire doel van (het proces) slachtofferregistratie is het adequaat en snel informeren van de verwanten, althans naar de mening van de onderzoekers. In de praktijk betekent dit uitgangspunt dat slachtofferregistratie in het teken zal moeten staan van specifieke informatie over de slachtoffers om zo onzekerheden weg te nemen bij de verwanten. De overige vier benoemde doelen zijn daarmee ‘volgend’.

Tijdens een crisis blijkt deze prioriteitenstelling niet altijd duidelijk te zijn. Daarom is het belangrijk om bij het opstellen van het metaontwerp voor (het proces) slachtofferregistratie het primaire doel helder voor ogen te hebben.

*Poldercrash*

In het IOOV-rapport naar de Poldercrash wordt in een interview met de voorzitter van het voorlichtingsteam en het hoofd Lokaal Steunpunt Communicatie gesteld: ‘Vervelend is geweest dat er traag slachtofferinformatie naar buiten gebracht mocht worden wegens de te volgen protocollen. Het was soms onmenselijk dat wel bekend was dat een persoon overleden was maar dat dit niet verteld mocht worden aan de nabestaanden.’<sup>109</sup>

### 5.4 SLACHTOFFERS EN VERWANTEN ZIJN (ZELF)REDZAAM

Tijdens een ramp redden de meeste slachtoffers zichzelf of worden zij gered door medeburgers. Deze kennis wordt in de wetenschap al tijden onderkend, maar lijkt vreemd genoeg in de praktijk nog nauwelijks betekenis te hebben.

<sup>109</sup> IOOV (2009a), p. 138.

Noodhulp is nog altijd op klassieke wijze georganiseerd, waarbij de mythe dat burgers in paniek raken en hulp behoeven een leidende gedachte is.<sup>110</sup>

Voor (het proces) slachtofferregistratie houdt (zelf)redzaamheid in dat rekening moet worden gehouden met het feit dat op het moment dat de professionele hulpverleningsdiensten arriveren, een deel van de slachtoffers al niet meer direct benaderbaar is omdat men zich reeds in veiligheid heeft gebracht.<sup>111</sup>

#### *Poldercrash*

Bij de Poldercrash bleken enkele van de passagiers zoals vermeld op de officiële passagierslijst niet via de formele weg geregistreerd te zijn. Zo werd een van de passagiers aangetroffen op de Oudezijds Voorburgwal in Amsterdam. Hij was uit zichzelf naar het ziekenhuis gegaan, maar werd aldaar niet verder geholpen omdat het personeel dacht dat hij gratis hulp wilde.<sup>112</sup>

### 5.5 IN RAMPSITUATIES WORDT TERUGGEVALLEN OP GEÏNTERNALISEERDE HANDELINGSPATRONEN

Een volgend uitgangspunt is gebaseerd op het feit dat mensen in het geval van een ramp situatie terugvallen op geïnternaliseerde gedragspatronen. Hoewel de omstandigheden in een crisissituatie wezenlijk verschillen van een klein incident, zullen de handelingen van de betrokken hulpverleners over het algemeen juist niet anders zijn.<sup>113</sup> Concreet betekent dit dat de brandweerman zich bezighoudt met zijn primaire taak om brand te blussen, de ambulanceverpleegkundige de eerste medische hulp zal verlenen, en de politiemann het rampterrein zal afzetten. Dit alles op een manier waarop zij dit ‘altijd’ gewend zijn te doen.

Om (het proces) slachtofferregistratie bij een ramp adequaat vorm te geven dient daarom aansluiting te worden gevonden bij de dagelijkse werkwijzen. Redenerend vanuit deze gedachte kan slachtofferregistratie bij rampen het best worden gedaan door de partijen die ook aan slachtofferregistratie doen in de kleinschalige dagelijkse praktijk. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt naar de drie subprocessen ‘registreren’ – ‘puzzelen’ – ‘informereren van verwanten’ waaruit het proces slachtofferregistratie bestaat.

110 Helsloot & Ruitenberg (2004), Drury e.a. (2005), Dynes & Quarantelli (1977).

111 Stoney e.a. (2010).

112 IOOV (2009a), p. 13.

113 Scholtens (2007).



Van alle betrokken partijen bij (het proces) slachtofferregistratie houden twee hulpverleningsdiensten zich binnen hun dagdagelijkse werk bezig met *registreren*: de GHOR en de politie. De medewerkers van de GHOR noteren *altijd* persoonlijke gegevens op het ambulanceritformulier, en voor de politie is het registreren van persoonlijke gegevens een dagelijkse taak bij het opmaken van een proces-verbaal. Van deze twee partijen kan daarom worden verwacht dat zij ook registreren tijdens een ramp.

In de dagdagelijkse praktijk is het de politie die rechercheert ('puzzelt') en verwanten informeert. Deze taak kan daarom ook in rampomstandigheden het beste aan de politie worden opgelegd.

#### *Brand in De Punt*

Achteraf kan worden gesteld dat bij de brand in De Punt de keuze om de brandweercommandant alle directe familie zelf te laten berichten, in plaats van de politie, onhandig was omdat daardoor voorspelbaar het aanzeggen nog langer zou duren. De leden van het gemeentelijk beleidsteam hadden echter geen ervaring met deze problematiek en ook het adviserend orgaan regionaal operationeel team was hiermee onervaren.<sup>114</sup>

Merk op dat voor deze partijen het subproces 'registreren van slachtoffers' soms (terecht) secundair afhankelijk is van de aard van het incident.

#### *Poldercrash versus aanslag op Koninginnedag*

Voor de politie was ten tijde van de Poldercrash het verlenen van noodhulp van primair belang en vond registratie (op de plaats van het incident) vrijwel niet plaats. Dit in tegenstelling tot de aanslag bij Koninginnedag 2009 in Apeldoorn, waar de registratie wel direct werd opgepakt vanuit het opsporingsbelang.<sup>115</sup>

Een direct gevolg van dit uitgangspunt is verder dat het subproces 'registreren' ten behoeve van het opstellen van slachtofferlijsten bij rampen geen andere gegevens/handelingen moet vereisen dan in de dagelijkse praktijk aan de orde is. Zo is het bij de GHOR een barrière dat de dagelijkse praktijk en de gewenste praktijk in een crisissituatie uiteenlopen als het om het subproces 'registreren' gaat.<sup>116</sup> Meer concreet: in de praktijk van de GHOR heeft de dagelijkse registratietask een ander format dan het registratieformat, de zogenoemde gewondenkaart, in geval van een ramp. Het blijkt dat dit afwijkende

<sup>114</sup> Helsloot e.a. (2009), p. 42.

<sup>115</sup> IOOV (2009b), p. 186.

<sup>116</sup> LTFO (2010).

format en de bijbehorende bijzondere handelingen in de verschillende crises van de afgelopen jaren amper zijn gebruikt c.q. ingezet.

*(Huidige) gewondenkaarten passen niet bij dagelijks werkproces*

In geen van de grote rampen die wij als casus hebben behandeld (Nieuwjaarsbrand Volendam, Vuurwerkramp in Enschede en de Poldercrash) heeft de GHOR vanwege de hoge werkdruk structureel gewerkt met gewondenkaarten. In de verschillende evaluaties wordt dit genoemd als een struikelblok in het proces van slachtofferregistratie.<sup>117</sup>

## 5.6 EINDVERANTWOORDELIJKHEID IMPLICEEFT GEEN OPERATIONELE VERANTWOORDELIJKHEID

Het feit dat de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding bij wet is toebedeeld aan de gemeente (en per 1 oktober 2010 deels automatisch is doorgeschoven naar de veiligheidsregio), maakt (het proces) slachtofferregistratie tot een formele verantwoordelijkheid van de gemeentelijke autoriteiten. Dit neemt niet weg dat, net zoals voor andere rampenbestrijdingsprocessen geldt, de operationele werkzaamheden aan anderen kunnen en veelal zullen moeten worden overgelaten. De gemeente draagt 'slechts' de eindverantwoordelijkheid voor het opstellen van de definitieve slachtofferlijst.<sup>118</sup> Dit creëert bestuurlijke ruimte om na te denken over wie op basis van expertise, bevoegdheden en vaardigheden beschikt over de *good practices* om de operationele verantwoordelijkheid voor het opstellen van een definitieve slachtofferlijst te dragen.

De (recente) ervaringen leren dat het daarbij bovenal vooraf helder moet zijn wie operationeel verantwoordelijk is. Op basis van de verschillende ervaringen lijkt het verschuiven van de operationele eindverantwoordelijkheid gedurende het proces een praktijk te zijn die zo veel mogelijk uitgesloten dient te worden.<sup>119</sup>

117 IOOV (2009a), p. 73; IOOV (2009b), p. 20; IGZ (2001), p. 175. Zie ook *Kamerstukken II 2009/10*, 32 054, nr. 2.

118 Ministerie van BZK (2003).

119 IOOV (2009b), p. 295.

*Poldercrash*

Bij de Poldercrash ging de gemeentelijke organisatie er in eerste instantie van uit dat zij conform de planvorming de operationele taak had om de slachtofferlijst op te maken. De latere terechte beslissing van het regionaal operationeel team om deze operationele taak aan de Koninklijke Marechaussee op te leggen was in eerste instantie niet bekend bij het team dat zich op het gemeentehuis bezighield met de slachtofferregistratie. Het vervolgens 'afwijzen' door de Koninklijke Marechaussee van de tot dan toe verzamelde informatie werd door de gemeentelijke medewerkers als arrogant ervaren. Het feit dat hun inspanningen overbodig waren geweest, leidde tot 'frustratie'.<sup>120</sup>

## 5.7 ER ZIJN MEER BELANGEN DAN HET REGISTRATIEBELANG

Bij elke ramp zijn meerdere partijen betrokken, zodat bij de rampenbestrijding *altijd* meerdere belangen een rol spelen. Het registratiebelang is ten tijde van een ramp dan ook (terecht) zeker niet het eerste belang dat speelt. Bij een mogelijke strafzaak zal de politie het opsporingsbelang vooropstellen, bij een grote brand zal de brandweer zich vooral richten op het onder controle krijgen van de brand, en ook de medische noodhulptaak van de GHOR zal in veel gevallen het registratiebelang overstijgen.

## 5.8 EEN RAMP BETEKENT PER DEFINITIE ONZEKERHEID, CHAOS EN TIJSDRUK

Een rampsituatie wordt per definitie gekenmerkt door onzekerheid, chaos en tijdsdruk.<sup>121</sup> Geen ramp is daarbij hetzelfde, hetgeen ertoe leidt dat operationele diensten en bestuur altijd dienen te presteren binnen een voor hen nieuwe context. Improvisatie is daarmee inherent aan een rampsituatie.<sup>122</sup> Voor het functioneren van hulpdiensten en bestuur zijn rampen zodoende een uitdaging, waarbij in oefeningen opgedane vaardigheden slechts een referentiepunt zijn voor de daadwerkelijke praktijk.

Op basis van deze wetenschap is het dan ook aan te bevelen om bij het adequaat vormgeven van een registratieproces niet dwangmatig de uitputtende beschrijvingen in handboeken of protocollen te volgen. In de praktijk blijken hulpverleners vanuit hun ervaringen veelal in staat om op inventieve wijze

<sup>120</sup> Respondenten.

<sup>121</sup> Boin e.a. (2005), p. 3.

<sup>122</sup> Rodriguez e.a. (2006), p. 12.

invulling te geven aan hun kerntaken in rampsituaties. De noodzaak tot en mogelijkheden van improvisatie worden echter moeizaam geaccepteerd op het strategisch niveau, dat altijd wordt geconfronteerd met de wens tot aantoonbare borging van rampenbestrijdingsprocessen. Hierdoor verrast de improvisatie op het uitvoeringsniveau strategisch leidinggevend en bestuurders telkens weer en belemmert dit hun mogelijkheden tot daadwerkelijke sturing van de uitvoering.

#### *Poldercrash*

Bij de Poldercrash blijkt dat het besluit dat alle passagiers die naar de opvanglocatie zijn gebracht alsnog naar een ziekenhuis moeten, pas achteraf bekend te worden bij het BT. In het IOOV-rapport naar aanleiding van de Poldercrash wordt de reactie van de locoburgemeester van de Haarlemmermeer op deze 'onverwachte wending' geciteerd: 'Hierdoor liepen processen door elkaar en kwamen de functionarissen die geoefend zijn in registratieprocessen voor onverwachte situaties te staan.'<sup>123</sup>

### 5.9 DE BURGER HEEFT EEN EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Het enkele feit dat iemand bij een ramp betrokken is, maakt de overheid niet alom verantwoordelijk voor deze persoon noch ontslaat het deze persoon van zijn eigen verantwoordelijkheid. Dit geldt in het bijzonder ook voor het proces slachtofferregistratie.

De primaire informatiebron van de overheid is bij elke ramp de burger. Als slachtoffer voorziet de burger de overheid van informatie over zichzelf en eventueel over medeslachtoffers, als familielid/verwant informeert de burger de overheid over vermisten. Het proces slachtofferregistratie is daarmee bovenal afhankelijk van het burgerlijke bewustzijn dat ook de burger een verantwoordelijkheid kent binnen dit registratieproces.

Overigens staat de burgerlijke verantwoordelijkheid niet gelijk aan een formele of morele verplichting voor de burger om mee te werken aan het registratieproces. In die zin moet (het proces) slachtofferregistratie, zeker voor de lichtgewonden, ongedeerden en verwanten, als een service worden gezien.

---

123 IOOV (2009a), p. 64.

*Vuurwerkcramp in Enschede*

Na de Vuurwerkcramp op 13 mei 2000 had het RIT op 18 mei een vermistenlijst met daarop nog 21 namen. Op 18 mei werd besloten de namen van deze vermisten publiekelijk bekend te maken via de regionale televisie, met resultaat. Acht personen op de lijst bleken thuis of elders in veiligheid te zijn en meldden zich de avond van de uitzending alsnog bij de autoriteiten. Het aantal namen kon worden teruggebracht naar 13.<sup>124</sup>

Vanuit dit uitgangspunt geredeneerd is een incomplete slachtofferlijst geen bewijs van overheidsfalen, en overigens ook geen teken van verminderde zelfredzaamheid. Het grootste deel van de betrokken burgers maakt op individueel niveau de afweging om wel of niet mee te werken aan het registratieproces. Zeer zelfredzame burgers kunnen er ook voor kiezen om niet geregistreerd te worden. Een incomplete slachtofferlijst is dan ook eerder gebruikelijk dan een – zoals nu veelal gepercipieerd – uitzondering. Het inzicht dat een complete slachtofferlijst niet vanzelfsprekend is, dient dan ook actief te worden gecommuniceerd naar het publiek.

De overheid kan de burger echter wel stimuleren om de eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot slachtofferregistratie op te pakken. Om het ‘aanspoedigen’ inhoud te geven dient de overheid de rol van actieve facilitator op zich te nemen. Dit houdt in dat zij de burger mogelijkheden aanbiedt, zodat hij (actief) betrokken wordt bij (het proces) slachtofferregistratie. Dit kan door medewerking te verlenen op de plaats incident c.q. de opvanglocatie, maar ook door via internet mogelijkheden tot registratie aan te bieden.<sup>125</sup>

124 Commissie-Oosting (2001), p. 153.

125 Van 't Padje & Groenendaal (2008).

## 6 METAONTWERP VOOR (HET PROCES) SLACHTOFFERREGISTRATIE

### 6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk komen wij op basis van de in hoofdstuk 4 benoemde doelen voor (het proces) slachtofferregistratie en de in hoofdstuk 5 beschreven uitgangspunten tot een *metaontwerp* voor (het proces) slachtofferregistratie.

Het is bovenal belangrijk om het primaire doel van slachtofferregistratie, ‘het informeren van verwanten’, als leidend te beschouwen bij dit metaontwerp. De uitvoering van (het proces) slachtofferregistratie dient zoals gezegd in het teken te staan van dit doel, waarbij de overige doelen nadrukkelijk ‘volgend’ zijn. Het aanbrengen van een tweedeling in een primair doel ‘informeren van verwanten’ en de secundaire doelen is het vertrekpunt van het metaontwerp voor (het proces) slachtofferregistratie.

In de praktijk blijkt in de meeste gevallen (onbewust) het doel ‘het informeren van verwanten’ overigens al leidend te zijn. In diezelfde praktijk blijkt echter ook dat de vaak impliciete keuze voor dit doel operationele problemen zoals vertraagde interne en externe communicatie tot gevolg heeft. Zo kan de publieksvoorlichting in de knel komen met het informeren van verwanten, waardoor later dan noodzakelijk verwanten worden geïnformeerd. Het expliciet maken van het primaire doel zorgt ervoor dat het niet, of niet geheel, behalen van de overige secundaire registratiedoelen niet als een fundamenteel probleem wordt beschouwd. Dit laat onverlet dat hierover helder gecommuniceerd moet worden richting publiek en media.

### 6.2 DE HOOFDONTWERPRICHTLIJN TEN BEHOEVE VAN HET PRIMAIRE DOEL VAN (HET PROCES) SLACHTOFFERREGISTRATIE

De hoofdontwerprichtlijn ten behoeve van het primaire registratiedoel ‘het informeren van verwanten’ bestaat uit 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 voor het informeren van hun verwanten.

#### *Faciliteer zelfredzaamheid*

Het inrichten van de rampenbestrijdingsorganisatie om (zelf)redzaamheid van burgers mogelijk te maken houdt niet alleen rekening met het feit dat burgers (zelf)redzaam zijn, maar onderkent ook dat bij iedere (grote) ramp een tekort aan professionele hulpverleners is om elk slachtoffer bijstand te verlenen. Het uitgaan van (zelf)redzaamheid en het onderkennen van een structureel 'tekort' aan hulpverleners in ten minste de eerste uren ontslaat de overheid vanzelfsprekend niet van haar dagelijkse taak om ook ten tijde van een ramp burgers zo goed mogelijk te ondersteunen.

Beter kan dan ook worden gesproken van een verandering in het denkpatroon met betrekking tot de wijze waarop met een rampsituatie moet worden omgegaan. Het is noodzakelijk om de rampenbestrijding zo in te richten dat '(zelf)redzaamheid' niet langer als verrassing maar in plaats daarvan als vanzelfsprekend en wenselijk wordt ervaren. Het is aan de overheid om initiatieven te ontwikkelen die (zelf)redzaamheid faciliteren.<sup>126</sup>

In dit kader is het daarom belangrijk om de (zelf)redzaamheid met betrekking tot het primaire doel 'het informeren van verwanten' zo veel mogelijk te stimuleren en te bevorderen.

#### *Politie operationeel verantwoordelijk*

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek kan worden gesteld dat, gezien de dagelijkse situatie, de politie het meest geschikt is als operationele verantwoordelijke voor het registreren van de niet-zelfredzame slachtoffers. De groep niet-zelfredzame slachtoffers bestaat normaliter uit de zwaarder gewonde slachtoffers en de overledenen. Ook het informeren van de verwanten van deze groep slachtoffers is in de dagelijkse praktijk een taak van de politie. Daarom is deze taak ook in het geval van een ramp het best op zijn plek bij de politieorganisatie.

In zowel Madrid als London is de operationele eindverantwoordelijkheid voor het opstellen van de slachtofferlijst al vooraf belegd bij de politie. In Londen is de bijzondere politie-eenheid het *Casualty Bureau* hiervoor hoofverantwoordelijk.<sup>127</sup> In Madrid is het de *Policia Scientifica* die de operationele verantwoordelijkheid heeft voor het opstellen van de slachtofferlijst.<sup>128</sup>

126 Van 't Padje & Groenendaal (2008).

127 Home Secretary, Culture Secretary (2006).

128 La Comisión de Investigación (2005).

### 6.3 SUGGESTIES TER UITWERKING VAN DE HOOFDONTWERPRICHTLIJN VOOR HET PRIMAIRE DOEL 'HET INFORMEREN VAN 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 aan de slachtoffers die daartoe nog in staat zijn mobiele telefoons ter beschikking te stellen, inclusief de instructie om verwanten te verzoeken elkaar actief te informeren.

#### *Uitlenen mobiele telefoons tijdens de Poldercrash*

Tijdens de Poldercrash bleken zowel hulpverleners als behulpzame omstanders hun mobiele telefoon aan slachtoffers op het rampterrein te hebben uitgeleend, zodat zij al dan niet met hulp contact konden opnemen met hun verwanten.<sup>129</sup>

- Laat ongeruste potentiële verwanten via internet een 'zoekdatabase' invullen met relevante gegevens.

Het invullen van een zoekdatabase is volgens respondenten eenvoudiger en betrouwbaarder te organiseren dan informatie verkrijgen via een verwanteninformatielijn. Over de bij voorkeur nationale organisatie van zo'n interactieve database moet verder worden nagedacht. Verwanten en slachtoffers kunnen wel al via televisie, radio, internet en het gebruik van sms-bommen gestimuleerd worden om zelfstandig informatie te verkrijgen dan wel te verschaffen.

#### *Vuurwerkkramp in Enschede*

In Enschede werd actief gebruikgemaakt van de lokale omroep RTV-Oost om zowel informatie te geven als informatie in te winnen. In de evaluatie van de commissie-Oosting werd expliciet gewezen op de 'winst' die werd behaald door de oproep van RTV Oost aan slachtoffers en verwanten om informatie over vermiste personen door te geven. Het resultaat was dat het aantal vermisten hierdoor in één avond werd teruggebracht van 21 naar 13.<sup>130</sup>

- Zorg voor een opvanglocatie *voor verwanten* ten behoeve van hereniging van verwanten en (lichtgewonde) slachtoffers, waarbij de (potentiële) verwanten actief worden begeleid bij het traceren van hun naasten.

<sup>129</sup> Scholtens & Groenendaal (2011).

<sup>130</sup> Commissie-Oosting (2001), p. 151.



Maak verwanten duidelijk dat het weinig zin heeft om op de rampplek zelf te gaan zoeken. Behalve dat op de rampplek noodhulp vooropstaat, zullen de zelfredzame slachtoffers zich ook zo spoedig mogelijk van deze plek verwijderen. Om het herenigen te faciliteren kan een locatie worden aangewezen waar verwanten kunnen worden opgevangen en met behulp van een liaison vanuit de politie kan worden gezocht naar familieleden en vrienden.

#### *Vliegramp Tripoli*

In de nasleep van Tripoli heeft elke familie een liaison toegewezen gekregen die ervoor zorgde dat alle beschikbare informatie zo snel mogelijk bij de familie terecht kwam.<sup>131</sup>

- ‘Onderhoud’ een landelijk expertteam ‘slachtofferregistratie’ bij de Nederlandse politie dat ervaringskennis kan inbrengen bij crises.

Bij verschillende rampen is duidelijk geworden dat in Nederland een groep experts bestaat die over specifieke kennis en ervaring bezit die doorslaggevend is bij het vormgeven van (het proces) slachtofferregistratie. Het is belangrijk om de kennis en ervaring van deze selecte groep politiemensen te behouden. Om hier in de praktijk voordeel uit te halen is het belangrijk deze politiemensen op voorhand te lokaliseren, zodat ze zo snel mogelijk inzetbaar zijn in het geval van een ramp.

- Investeer niet in deelregistratiesystemen voor bij de crisisbeheersing betrokken diensten die alleen tijdens crises zouden moeten werken.

Diverse systemen, zoals de gewondenkaarten en het informatiesysteem CRIB4ALL, zijn specifiek ontworpen voor rampsituaties. Ondanks het feit dat de deelsystemen theoretisch-technisch gezien aansluiten bij de behoeften van slachtofferregistratie, blijkt de onbekendheid ermee ervoor te zorgen dat de systemen slechts suboptimaal functioneren in rampsituaties. Het gebruik van een ambulanceritformulier is een voorbeeld van registratie die zowel tijdens een crisis als in de dagdagelijkse praktijk functioneert.

<sup>131</sup> In de media werd hiervan positief verslag van gedaan, zie bijvoorbeeld ‘Iedere getroffen familie krijgt contactpersoon’, [www.nos.nl](http://www.nos.nl), 13 mei 2010.

*Brand in De Punt*

Helsloot e.a. concludeerden: 'In crisismomstandigheden kennen enkele diensten voor hen unieke taken. Het gaat hier bijvoorbeeld om gemeentelijke taken die alleen tijdens crises worden uitgevoerd zoals opvang en verzorging, registratie van slachtoffers en crisiscommunicatie. Bij de uitvoering van dergelijke taken gaat er "van alles fout", maar wordt er wel met grote inzet en betrokkenheid net zolang doorgewerkt totdat de taak is uitgevoerd.'<sup>132</sup>

- Spreek bewust de capaciteiten aan van relevante betrokken partijen binnen en buiten de overheid om de identiteit van slachtoffers te achterhalen.

Een voorbeeld is de specifieke inzet van de GHOR/GGD om slachtoffers te achterhalen die in ziekenhuizen zijn terechtgekomen. Bij transportongevallen zullen er echter in het algemeen vooral partijen buiten de overheid zijn die deellijsten beschikbaar hebben, zoals reisorganisaties en vliegtuigmaatschappijen. Onderken echter 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, aangezien de zuiverheid van de informatie niet op voorhand kan worden aangenomen.

*Bijlmerramp*

Na het neerstorten van het transportvliegtuig in de Bijlmermeer werd behalve van de gemeentelijke basisadministratie ook gebruikgemaakt van diverse andere informatiebronnen om tot een slachtofferlijst te komen, zoals de databestanden van banken en postorderbedrijven. In totaal werden 34 van dergelijke databronnen gebruikt.<sup>133</sup>

- Belast het proces opvang en verzorging niet met een registratiedoelstelling.

Bij het proces opvang en verzorging gaat het om het opvangen en verzorgen van de slachtoffers die door de ramp tijdelijk geëvacueerd zijn, langdurig dakloos zijn geworden of eventueel lichtgewond zijn geraakt. De opvanglocaties zijn daarmee niet bedoeld voor de zwaargewonde slachtoffers die (acute) medische hulp behoeven.

Uit verschillende crises blijkt dat slachtofferregistratie een vanzelfsprekend onderdeel van het proces opvang en verzorging is (geworden); in de opvanglocatie(s) wordt dan ook altijd stevast geregistreerd. Waar het om

<sup>132</sup> Helsloot e.a. (2009), p. 166.

<sup>133</sup> *Kamerstukken II 1998/99*, 26 241, nr. 8-9, p. 118.

slachtoffers gaat die geen directe medische hulp behoeven, mag er echter van uit worden gegaan dat zij zelfstandig hun verwanten informeren. Vanuit deze redenering is het dan ook aan te bevelen om het proces opvang en verzorging niet te belasten met een registratiedoelstelling.

*Opvang als 'beloning' voor registratie?*

In het kader van dit onderzoek werd door een respondent gesteld dat de opvanglocatie het zenuwcentrum van de slachtofferregistratie is. Daarom is het in zijn opinie belangrijk om het opvangproces zo te structureren dat iedereen die binnenkomt ook daadwerkelijk geregistreerd wordt. Principieel is de vraag of opvang een beloning voor registratie moet worden. In de praktijk blijkt het, mede doordat ook andere belangen zoals medische zorg gelden, sowieso onmogelijk om zo'n controleerbare omgeving te creëren. Zo was bij de Poldercrash op de opvanglocatie De Wildenhorst sprake van een chaotische tweede triage, die er uiteindelijk toe leidde dat het registratieproces abrupt werd stopgezet.<sup>134</sup>

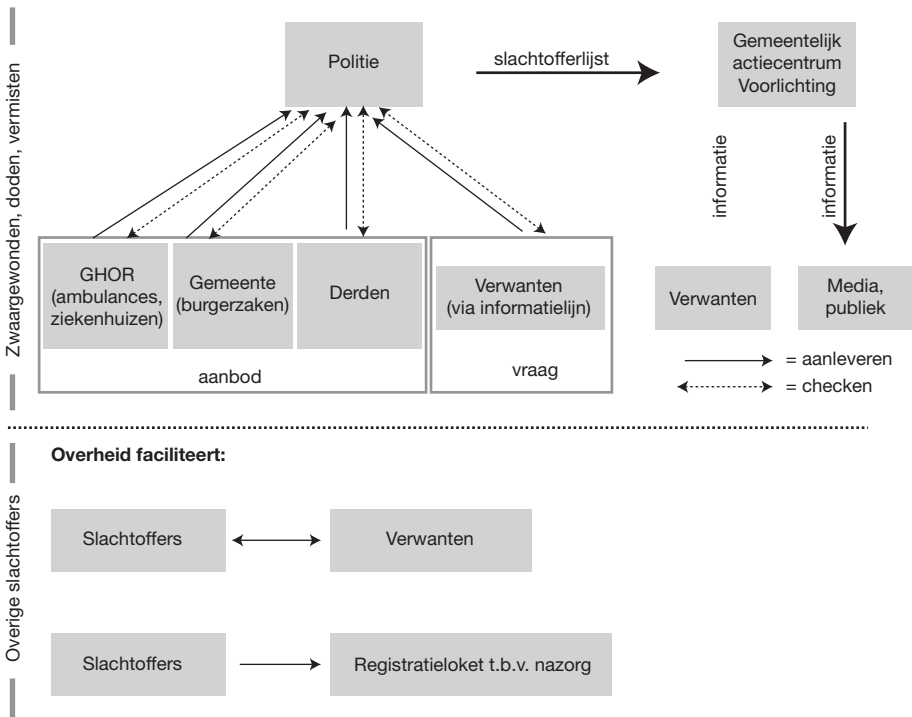
Belangrijk is op te merken dat het gepresenteerde metaontwerp de volgende consequentie heeft: het bereiken van het primaire doel garandeert op geen enkele wijze dat er een volledige tastbare slachtofferlijst van *alle* slachtoffers ontstaat die bruikbaar is voor de secundaire doelen. Wel zal er zo snel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

Een punt voor nadere beschouwing is in de opinie van de onderzoekers, maar buiten het kader van dit onderzoek, of de slachtofferlijst van overleden en zwaarder gewonde slachtoffers 'zomaar' als input mag dienen voor de secundaire en hierna te bespreken doelstellingen.

Op basis van de hoofdontwerprichtlijn en de hiervoor genoemde uitgewerkte suggesties ziet een voorstel voor (het proces) slachtofferregistratie er schematisch als volgt uit (figuur 6.1):

<sup>134</sup> IOOV (2009a), p. 11.

**Figuur 6.1** Schematisch overzicht van een voorstel voor (het proces) slachtofferregistratie



#### 6.4 ONTWERPRICHTLIJN EN UITWERKINGSSUGGESTIES TEN BEHOEVE VAN HET SECUNDAIRE DOEL 'INFORMEREN BREDE PUBLIEK (AL DAN NIET VIA MEDIA)'

Om het secundaire doel 'informeren brede publiek (al dan niet via media)' vorm te geven wordt de volgende hoofdontwerprichtlijn voorgesteld:

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

##### *Informeer snel op hoofdlijnen*

Het is belangrijk om in een rampsituatie burgers snel te informeren over de basiskenmerken van een ramp, zodat burgers een beeld hebben van de aard en omvang van de ramp en de persoonlijke betekenis ervan. Veelal zal in de eerste fase over diverse zaken (nog) geen duidelijkheid bestaan.<sup>135</sup> Het is belangrijk aan te geven dat er over verschillende aspecten onzekerheid bestaat

<sup>135</sup> Boin e.a. (2005), p. 12.

en waarom. Eerlijke en heldere communicatie is essentieel tijdens (en na) een ramp. Het verhullen van onvolkomenheden en onwetendheden zal op den duur een negatief effect hebben op de crisisbeheersing; daarom is het beter deze actief te communiceren.<sup>136</sup>

#### *Manage de publieke verwachting*

Het is belangrijk om als overheid duidelijkheid te creëren over de zekerheden, onzekerheden en verwachtingen. Aan de hand van feitelijkheden dient de overheid de verwachtingen van het publiek te kanaliseren. In een crisissituatie wordt de overheid afgerekend op haar 'fouten', zoals het niet nakomen van bestuurlijke beloftes en gebrekkige communicatie, waarbij in het geval van een ramp ook nog eens extra aandacht is gevestigd op het functioneren van het beleidsteam.<sup>137</sup>

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.<sup>138</sup> Essentieel onderdeel van zijn boodschap is vanaf het eerste moment de onvermijdelijke onzekerheid die een crisis met zich brengt. Benoem het feit dat het openbaar bestuur slechts met zekerheid kan communiceren over doden 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.

## 6.5 ONTWERPRICHTLIJN EN UITWERKINGSSUGGESTIES 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 degenen die in aanmerking kunnen komen voor een nazorgtraject, *anders* dan de (verwanten van) overleden en zwaarder gewonde slachtoffers, zichzelf melden.

<sup>136</sup> Arpan & Pompper (2003).

<sup>137</sup> Arpan & Pompper (2003), Boin e.a. (2005).

<sup>138</sup> Boin e.a. (2005), p. 12.

In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de lichtgewonde en ongedeerde slachtoffers in het geval van een ramp een eigen verantwoordelijkheid kennen voor 'zelfregistratie', waarbij met nadruk wordt aangetekend dat registratie geen verplichting is. In het bijzonder ten behoeve van het secundaire doel 'input voor nazorg' is deze eigen verantwoordelijkheid evident. Het is volgens de onderzoekers onwenselijk om de overheid verantwoordelijk te stellen voor het actief 'opsporen' van dit deel van de slachtofferpopulatie. Alleen al omdat de grenzen van de slachtofferpopulatie diffuus zijn, is het beter deze verantwoordelijkheid bij de burger zelf te leggen dan bij de overheid.

- 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 onderhouden van de slachtofferlijst ten behoeve van de nazorg binnen de gemeentelijke organisatie.

Het centraliseren van het opstellen en onderhouden van een slachtofferlijst ten behoeve van de nazorg komt ten goede aan de afhandeling van een ramp. In het verleden is gebleken dat een gefragmenteerde registratie van (financiële) hulp- en bijstandsverzoeken kan leiden tot fouten en daarmee tot onvrede bij de burger.

Bij de presentatie van het informatiesysteem RISE werd teruggeblikt op de nasleep van de Vuurwerkram্প in Enschede. De gefragmentariseerde organisatie van de nazorg, variërend van het vergoeden van materiële schade tot psychosociale hulp, bleek tot onevenwichtige nazorg te leiden. Het ontbreken van integraal overzicht per getroffen zorgde er bijvoorbeeld voor dat enkele gezinnen in dezelfde buurt meerdere fietsen kregen toegewezen, terwijl andere nog niet één fiets tot hun beschikking hebben gekregen. RISE is een poging dit probleem te adresseren.<sup>139</sup>

- Communiceer de gekozen werkwijze met betrekking tot 'zelfregistratie' direct (via internet en media) aan het brede publiek.

Gezien het uitgangspunt dat de burger verantwoordelijk is voor de eigen registratie ten behoeve van de nazorg, is het belangrijk om helder te maken hoe deze registratieprocedure in zijn werk gaat. Daarbij is het belangrijk rekening

<sup>139</sup> Presentatie van het informatiesysteem RISE, 30 september 2009.

te houden met de diverse echelons van de samenleving. Zo zijn er nog altijd burgers die niet over de mogelijkheden en/of de vaardigheden beschikken om kennis te nemen van informatie op internet. Ondanks het feit dat het slechts een klein deel van de burgers betreft, dient ook aan hen actief de mogelijkheid van nazorg te worden aangeboden.

#### 6.6 ONTWERPRICHTLIJN EN UITWERKINGSSUGGESTIES TEN BEHOEVE VAN HET SECUNDAIRE DOEL 'INPUT VOOR (STRAFRECHTELIJK) ONDERZOEK'

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat bij vrijwel elke ramp sprake is van een (uiteenlopend) onderzoeksbelang. Afhankelijk van de aard van de ramp, die veelal pas gedurende het desbetreffende onderzoek duidelijk zal worden, zijn (onafhankelijke) onderzoeksinstanties en/of het Openbaar Ministerie betrokken. Met betrekking tot slachtofferregistratie ten behoeve van input voor (strafrechtelijk) onderzoek wordt de volgende hoofdontwerprichtlijn voorgesteld:

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

Uit de hiervoor vermelde crises blijkt dat veelal wordt uitgegaan van een directe verbintenis tussen de slachtofferregistratie van bijvoorbeeld een betrokken instantie als de nationale recherche en de slachtofferregistratie ten behoeve van de definitieve slachtofferlijst. In de praktijk blijkt deze verbintenis echter niet vanzelfsprekend aanwezig te zijn. Daarom is het belangrijk om op voorhand ervan uit te gaan dat beide processen afzonderlijk worden vormgegeven, waarmee mogelijke kruisbestuiving echter niet per definitie wordt uitgesloten.

De volgende uitwerkingssuggestie van de hoofdontwerprichtlijn is als *good practice* 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.

6.7 GEEN ONTWERPRICHTLIJN EN UITWERKINGSSUGGESTIES TEN  
BEHOEVE VAN HET SECUNDAIRE DOEL 'VERANTWOORDING  
AFLEGGEN'

Voor het secundaire doel 'verantwoording afleggen' wordt in dit onderzoek *geen* ontwerprichtlijn gepresenteerd, omdat per operationele dienst andere belangen 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.

Overigens is het eerlijk en helder communiceren over het ongrijpbare karakter van rampen ook hierbij van belang. De burger dient te worden geïnformeerd over de illusie dat een ramp beheersbaar is.

Afsluitend moet worden opgemerkt dat het voorgestelde hoofdontwerp voor de registratie de volgende consequentie heeft: er bestaat een bijna-zekerheid dat er ten behoeve van onderzoekende instanties geen volledige slachtofferlijst beschikbaar zal komen. Dit verschilt echter niet van de huidige situatie, blijkens alle evaluaties.





## 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 pleegde Karst T. tijdens de koninginndagviering in Apeldoorn een aanslag op de koninklijke familie door met zijn auto op de feestvierders in te rijden. In beide gevallen stond in de media en de onderzoeken achteraf, na euforie over de eerste hulpverlening, de snelheid ter discussie 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 ter verbetering van aspecten van slachtofferregistratie en -identificatie. 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 is van de problematiek rondom (het proces) slachtofferregistratie. Of anders geformuleerd: wat zijn nu *good practices* met betrekking tot (het proces) slachtofferregistratie zoals die uit de Poldercrash en andere (inter)nationale incidenten naar voren komen?<sup>140</sup>

## DEFINITIE

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

- a. het *verkrijgen van informatie* over slachtoffers en verwanten (dit wordt klassiek 'registratie' genoemd en bestaat feitelijk uit een 'aanbod' van en een 'vraag' naar slachtoffergegevens);

---

140 Het onderzoek richtte zich in eerste instantie vooral op transportongevallen. Tijdens het onderzoek bleek echter dat de problematiek niet wezenlijk verschilde van andere incidenten, zodat de onderzoeksvraag uiteindelijk generiek is geformuleerd.

- b. het *analyseren, combineren en verifiëren van de gegevens* om tot een eenduidige, geverifieerde lijst te komen (in dit onderzoek kortweg ‘puzzelen’ genoemd);
- c. het *in kennis stellen* van verwanten over het enkele feit dat hun familielid slachtoffer is geworden van een incident (‘voorlichting’).

Deze definitie van (het proces) slachtofferregistratie lijkt daarmee als vanzelfsprekend uiteen te vallen in drie separate deelprocessen: ‘registreren’, ‘puzzelen’ en ‘voorlichting’. Hoewel de onderverdeling in ‘registratie’ en ‘voorlichting’ gangbaar is, zal hierna 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% nauwkeurigheid’.<sup>141</sup>

Dit onderzoek betreft crisissituaties.

#### EEN TWEDE OBSERVATIE

Een tweede observatie is dat transportrampen niet als een bijzonder type ramp c.q. crisis aangemerkt kunnen worden met betrekking tot slachtoffer-

<sup>141</sup> LTFO (2010).

registratie. Terwijl veelal wordt aangenomen dat transportrampen een bijzondere problematiek kennen doordat de slachtofferpopulatie (ten groten dele) onbekend is, blijkt dat in de huidige maatschappij een algemeen kenmerk van een rampsituatie te zijn. De huidige burger is immers dermate mobiel dat ook op het oog lokale rampen niet langer als vanzelfsprekend een 'bekende' slachtofferpopulatie kennen. Met andere woorden, bij elk type ramp c.q. crisis is sprake van een onbekende slachtofferpopulatie.

#### HUIDIGE PRAKTIJK VOLGENS LANDELIJKE RICHTLIJNEN EN GEMEENTELIJKE PLANVORMING

De gemeentelijke overheid heeft een wettelijke eindverantwoordelijke 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 gewenste organisatie van de rampenbestrijding op hoofdlijnen beschrijft, en een eveneens door het ministerie opgestelde *Leidraad Opzet en Operationeel CRIB-proces*<sup>142</sup> (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'.<sup>143</sup>

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

---

142 Ministerie van BZK (2005).

143 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 beschikt over de gemeentelijke basisinformatie. Vanzelfsprekend geldt deze aanname niet voor transportongevallen, maar feitelijk in de moderne maatschappij voor vrijwel geen enkel ongeval meer.

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.

In de planvorming en de hiervoor beschreven richtlijnen worden 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, ambulance-ritten).
- De politie wordt verantwoordelijk gehouden voor het aanleveren van gegevens over de overleden slachtoffers.

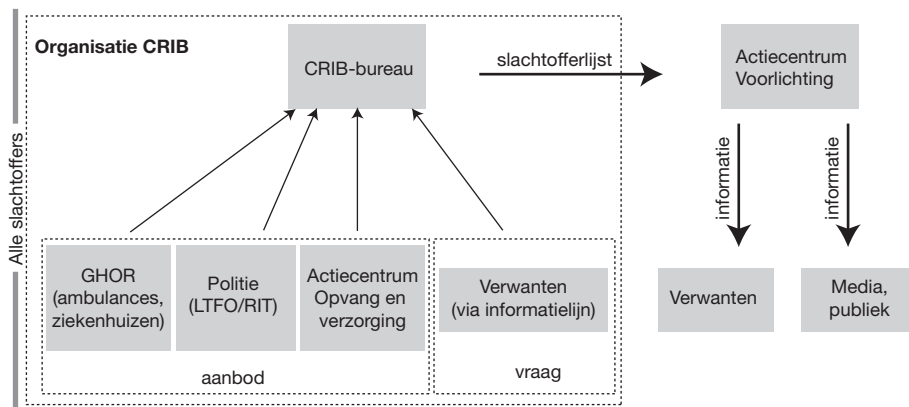
Zowel GHOR als politie kent een eigen voorbereiding op haar deelzaak. De GHOR investeert momenteel in landelijke uniformering van haar deelzaakuitvoering. De politie heeft een landelijke 'hulporganisatie' voor deze deelzaak: het Landelijk Team Forensische Opsporingen.

Het concept van het proces voor slachtofferregistratie volgens de huidige landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming wordt op de hoofdlijnen weergegeven in figuur 7.1.

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 gemeentelijke basisadministratie en opvanglocaties en het in ontvangst nemen van gegevens van GHOR en politie. Andere vormen van informatieverschaffing/-verkrijging komen nauwelijks aan bod.
- In de gemeentelijke planvorming wordt uitgegaan van een 'onverstoorde 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 nauwelijks aandacht wordt besteed aan de deelzaak 'puzzelen', waarmee het potentiële probleem van tegenstrijdige, afwezige en niet beschikbaar komende informatie onderbelicht blijft.

**Figuur 7.1** Schematisch overzicht van de hoofdlijnen van (het proces) slachtofferregistratie volgens de huidige landelijke richtlijnen en gemeentelijke planvorming



#### DE HUIDIGE PRAKTIJK: UITVOERING IN DE WERKELIJKHEID VAN CRISES

In dit onderzoek is een zogenoemde ‘secundaire analyse’ gepleegd op (het proces van) slachtofferregistratie tijdens verschillende nationale en internationale rampen. Meer precies ging het om de Bijlmerramp (1992), de Vuurwerkramp in Enschede (2000), de Cafébrand in de nieuwjaarsnacht in Volendam (2001), het omkomen van drie brandweermensen in 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 om 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 veront-ruste 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 olopende druk van media en bestuur de operationele

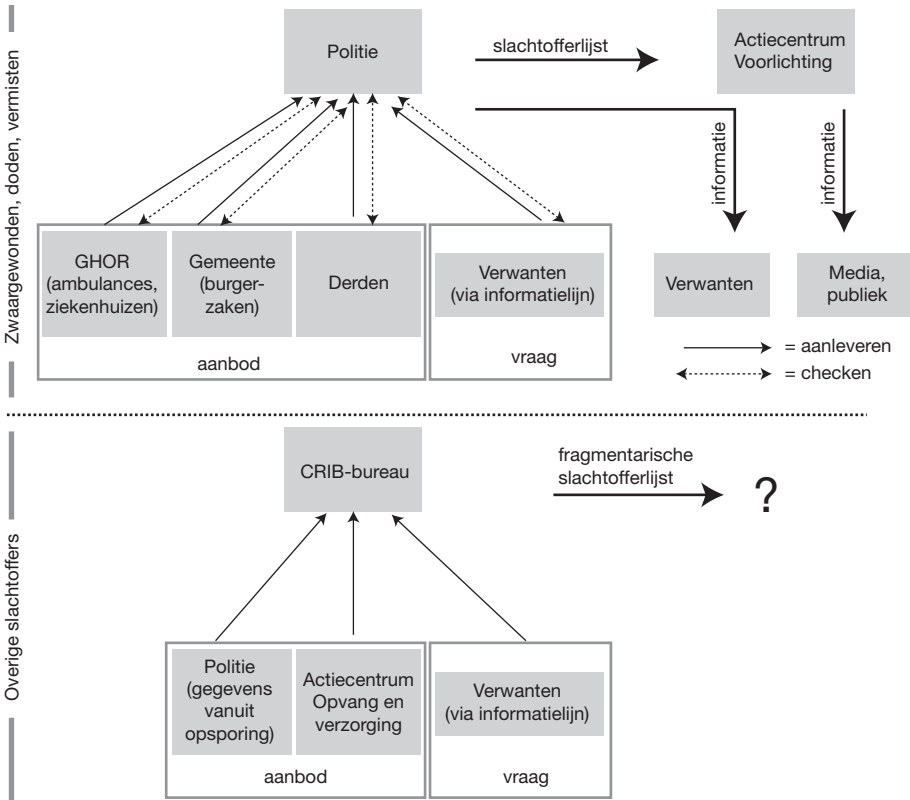
verantwoordelijkheid voor het feitelijk opstellen van een slachtofferlijst telkens bij de politie te liggen.

- Binnen de Nederlandse politieorganisatie bestaat een beperkt aantal ervaringsdeskundigen dat telkens weer, maar wel ‘pas’ in tweede instantie, bij het feitelijk opstellen van de slachtofferlijst wordt betrokken.
- Bij het (snel) verkrijgen van informatie bleken telkens weer belangen tegenstellingen (bijvoorbeeld opsporing versus het snel verkrijgen van duidelijkheid) en formele belemmeringen (vanwege bijvoorbeeld privacy-redenen) 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 en daarmee 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 werden gebracht van de toestand waarin de getroffen zich bevonden. (Overigens zorgden zij zo vervolgens ook voor bijvoorbeeld hun eigen opvang, 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.

De praktijk overziend komen we tot de conclusie dat (het proces) slachtofferregistratie er schematisch uitziet zoals in figuur 7.2 is weergegeven. Deze praktijk verschilt sterk van (het proces) slachtofferregistratie zoals dat is bedacht en beschreven in de landelijke richtlijnen en huidige gemeentelijke planvorming.

Onze ‘meta-analyse’ over (het proces) slachtofferregistratie in de huidige planvorming enerzijds en de werking ervan in de praktijk anderzijds is dan ook dat het ondanks de jarenlange inspanning van veel betrokken partijen 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 voor een beter verloop ervan kan worden gekomen.

**Figuur 7.2** Schematisch overzicht van de huidige praktijk van (het proces) slachtofferregistratie



### 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. de 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 mag worden uitgaan 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/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 van binnen en buiten de overheid betrokken die eigen verantwoordelijkheden en belangen hebben. De formele eindverantwoordelijkheid van de gemeente voor rampenbestrijding en de daaraan verbonden 'opperbevelbevoegdheid' hebben slechts beperkte praktische doorwerking naar al die verschillende actoren.<sup>144</sup> De consequentie voor het procesontwerp is dat rekening moet worden gehouden met meerdere actoren en met beperkte mogelijkheden om medewerking af te dwingen.

#### *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 mag worden uitgegaan van een verplichtend beroep op de medewerking van slachtoffers en hun familie.

---

<sup>144</sup> Zeker bij transportrampen zullen de meeste actoren buiten de werking van het opperbevel vallen, dat beperkt is tot het gemeentelijk grondgebied, maar bij vrijwel alle incidenten zal er alleen al sprake zijn van slachtoffers die in ziekenhuizen buiten de gemeente worden verpleegd.

## METAONTWERP VOOR (HET PROCES) SLACHTOFFERREGISTRATIE

Gegeven de hiervoor genoemde doelen en uitgangspunten komen wij tot het volgende 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 voor 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 aan de slachtoffers die daartoe nog 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 informatie verkrijgen 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 worden begeleid 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 slechts suboptimaal functioneren tijdens de zeldzame echte crisis.
- Spreek bewust de capaciteiten aan van relevante betrokken partijen binnen en buiten de overheid om de identiteit van slachtoffers te achterhalen. Een voorbeeld is de specifieke inzet van de GHOR/GGD om slachtoffers te achterhalen die in ziekenhuizen zijn terechtgekomen. Bij transportongevallen zullen er echter in het algemeen vooral partijen buiten de overheid zijn die deellijsten beschikbaar hebben. Onderken echter 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.

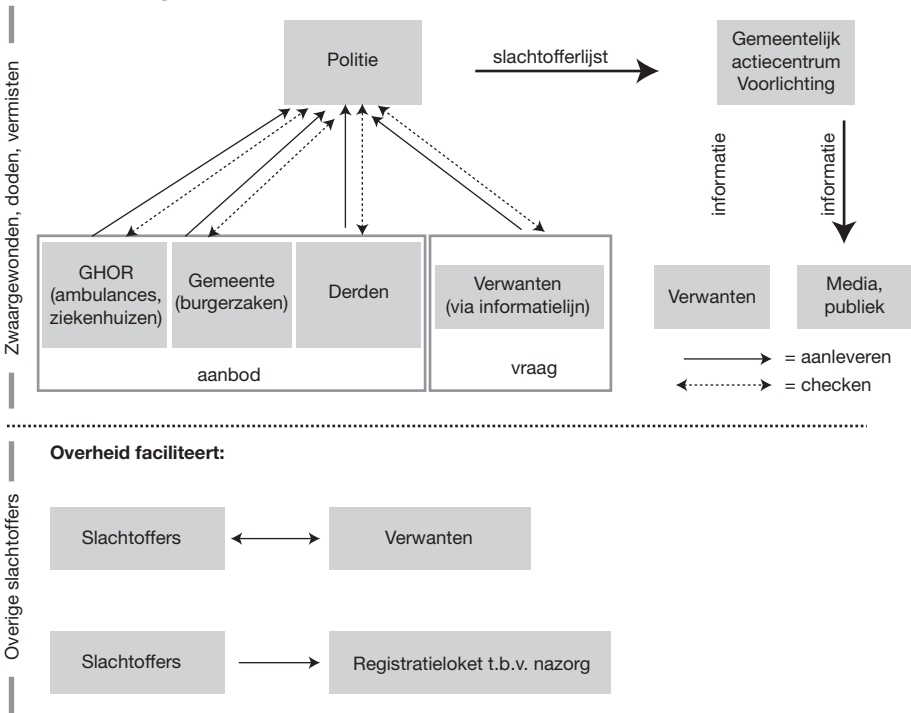
- Belast het proces opvang en verzorging niet met een registratiedoelstelling.

Dit metaontwerp heeft voor de duidelijkheid 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, mede gezien de focus op honderd procent nauwkeurigheid, betekent dat er nooit van uit mag worden gegaan dat de slachtofferlijst beschikbaar is binnen 48 uur.

Een punt voor nadere beschouwing is in de opinie van de onderzoekers, maar buiten het kader van dit onderzoek, of de slachtofferlijst van overledenen en zwaarder gewonde slachtoffers ‘zomaar’ als input mag dienen voor de secundaire en hierna te bespreken doelstellingen.

Op basis van de hoofdontwerprichtlijn en de hiervoor uitgewerkte suggesties ziet een voorstel voor (het proces) slachtofferregistratie er schematisch als volgt uit (zie figuur 7.3):

**Figuur 7.3 Schematisch overzicht van een voorstel voor (het proces) slachtofferregistratie**



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

Om het secundaire doel 'informerende 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 boodschap is vanaf het eerste moment de onvermijdelijke onzekerheid die een crisis met zich meebrengt. Benoem het feit dat het openbaar bestuur slechts met zekerheid kan communiceren over doden 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 degenen 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 onderhouden 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 uitwerkingssuggestie van de hoofdontwerprichtlijn is als *good practice* 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.

Dit ontwerp als geheel heeft voor de duidelijkheid de volgende consequenties: er bestaat een bijna-zekerheid dat er ten behoeve van onderzoekende instanties geen volledige slachtofferlijst beschikbaar zal komen. Dit verschilt echter niet van de huidige situatie, blijkens alle evaluaties.

*Geen procesontwerp 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 belangen gelden. Daarbij zijn de onderzoekers van mening dat ook met betrekking tot het 'tekortschieten' van de hulpdiensten niet anders kan worden gesteld 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.



## BIJLAGE 1 | RESPONDENTEN

Voor dit onderzoek zijn de volgende respondenten geïnterviewd:

Henriëtte Fouzai – Gemeente Haarlemmermeer  
Linda Bouw – Gemeente Haarlemmermeer  
Erna Smit – Gemeente Haarlemmermeer  
Els Stans – Gemeente Haarlemmermeer  
Tineke Rodenburg – Gemeente Haarlemmermeer  
Peter Holla – Politie Kennemerland  
Don van Wolde – Politie Amsterdam-Amstelland  
René Bastiaansen – Landelijk Team Forensische Opsporingen  
Majken van Dijk – Landelijk Team Forensische Opsporingen  
Henk Potman – Koninklijke Marechaussee  
Stan Klaarmond – GHOR Kennemerland  
Rolf Kuiper – GHOR Kennemerland  
Sebastiaan Bastiaans – GHOR Amsterdam-Amstelland  
Tim Huntman – GHOR Amsterdam-Amstelland  
Friso Vleugel – GHOR Amsterdam-Amstelland  
Jan van Asperen – GHOR Amsterdam-Amstelland  
Jasper Groot – GHOR Amsterdam-Amstelland  
Willem van 't Hof – GHOR Kennemerland  
Rinze de Vries – Nederlands Rode Kruis  
Angelique de Koning – Reisorganisatie SUNDIO





## BIJLAGE 2 | BEGELEIDINGSKOMMISSIE

Dit onderzoek is begeleid door de volgende begeleidingskommissie:

Th. Weterings, burgemeester Haarlemmermeer (voorzitter)

I. van der Zande, directeur GGD/GHOR Kennemerland

R. Bastiaansen, hoofd LTFO, KLPD

A. van Mazijk, manager afdeling Openbare orde en veiligheid Haarlemmermeer

J. Woldman, plaatsvervangend RGF GHOR Amsterdam-Amstelland

P. Holla, districtschef Haarlem, regiopolitie Kennemerland

E. Lagerweij, manager Veiligheid Amsterdam Airport Schiphol



## LITERATUUR

- Adini, B., K. Peleg, R. Cohen & D. Laor (2010). 'A national system for disseminating information on victims during mass casualty incident'. *Disasters*, vol. 34, nr. 2, p. 542-551.
- Arnold, J.L., B.N. Levin, R. Manmatha, F. Lee, P. Shenoy, M.C. Tsai, T.K. Ibrahim, D.J. O'Brien & D.A. Walsh (2004). 'Information-Sharing in Out-Of-Hospital Disaster Response: The Future Role of Information Technology'. *Prehospital and Disaster Medicine*, vol. 2, nr. 19, pp. 201-207.
- Arpan, L. & D. Pompper (2003). 'Stormy weather: Testing "stealing thunder" as a crisis communication strategy to improve communication flow between organizations and journalists'. *Public Relations Review*, vol. 29, nr. 3, pp. 291-308.
- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern & B. Sundelius (2005). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. New York: Cambridge University Press.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society: Information Age: Economy Society and Culture*. Cambridge: Blackwell publishing.
- Commissie Onderzoek Cafébrand (commissie-Alders) (2001). *Cafébrand Nieuwjaarsnacht*. Den Haag: Commissie Onderzoek Cafébrand.
- Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (commissie-Oosting) (2001). *De vuurwerkramp*. Den Haag/ Enschede.
- Drury, J., C. Cocking & S. Reicher (2009). 'The Nature of Collective Resilience: Survivor Reactions tot the 2005 London Bombings'. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 27, nr. 1, pp. 66-95.
- Dynes, R.R. & E.L. Quarantelli (1977). 'Response to social crisis and disaster'. *Annual Review of Sociology*, nr. 3, pp. 23-49.
- Ericson, R. & K. Haggerty (1997). *Policing the Risk Society*. Toronto/Buffalo: University of Toronto Press.-
- Helsloot, I. & A. Ruitenberg (2004). 'Citizens Response to Disasters: a Survey of Literature and some Practical Implications'. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 12, nr. 3, pp. 98-111.
- Helsloot, I., R. Weewer & E. Oomes (2009). *Eindrapport Evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Home Secretary, Culture Secretary (2006). *Addressing lessons from the emergency response to the 7 July 2005 London bombings*. Londen: Home Secretary.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) (2001). *Enschede Onderzoek Vuurwerkramp. Onderzoek naar de bevolkingszorg*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding.

- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding & Arbeidsinspectie regio Noord-West (IBR & AI) (2001). *Rapport Opvang cafébrand nieuwjaarsnacht 2001*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie regio Noord-West.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2009a). *Eindrapportage Poldercrash*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (digitale versie, komt in paginanummering niet overeen met het boek).
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2009b). *Koninginnedag 2009 Apeldoorn*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) (2001). *Evaluatie cafébrand Volendam*. Den Haag: Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- International Criminal Police Organization (Interpol) (1997). *Disaster Victim Identification Guide*. [www.interpol.int/Public/Icpo/Publications/default.asp](http://www.interpol.int/Public/Icpo/Publications/default.asp).
- La Comisión de Investigación (2005). *Proyecto de Dictamen de la Comisión de Investigación sobre los atentados del 11-M*. Madrid, 8 de junio 2005.
- Lamens, C. (2009). 'Identificatie van slachtoffers. Kan dat nou niet sneller?'. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, juni/juli, p. 54-55.
- Landelijk Team Forensische Opsporingen (LTFO) (2010). *Identificatie verplicht. Verbetervoorstel Identificatie grootschalige of complexe incidenten met meerdere slachtoffers*. Korps landelijke politiediensten: Driebergen.
- Liu, S.B., L. Palen, J. Sutton, A.L. Hughes & S. Vieweg (2008). 'In Search of the Bigger Picture: The Emergent Role of On-Line Photo Sharing'. In: F. Friedrich & B. Van de Walle (red.), *Proceeding of the 5th International ISCRAM Conference in Washington D.C.*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ministerie van BZK) (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding. Deel B*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ministerie van BZK) (2005). *Leidraad Opzet en Operationeel CRIB-proces*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) (2003). *Leidraad Voorbereiding Treinincident Bestrijding. Spoorboekje voor zwaailichten*. Arnhem: NVBR.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) (2010). *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Padje, B. van 't & J. Groenendaal (2008). 'Redzame burgers als vliegwielen voor verandering'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, vol. 7, nr. 2, pp. 25-41.
- Perry, R.W. (2006). 'What is a disaster?' In: H. Rodriguez, E. Quarantelli & R. Dynes (Eds.), *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer.
- Power, M. (2004). 'The Riskmanagement of Everything'. *The Journal of Risk Finance*, vol. 5, nr. 3, pp. 58-65.
- Projectteam Referentiekader Regionaal Crisisplan (2009). *Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009*. Apeldoorn.
- Quarantelli, E.L. (1995). 'Emergent behavior and Groups in time of crisis'. Preliminary paper at the Disaster Research Centre.

- Rodriguez, H., J. Trainor & E.L. Quarantelli (2006). 'Rising to the Challenges of a Catastrophe: The Emergent and Prosocial Behavior following Hurricane Katrina'. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 604, nr. 1, pp. 82-101.
- Scanlon, J., T. McMahon & C. van Haastert (2007). 'Handling Mass Death by Integrating the Management of Disasters and Pandemics: Lessons from the Indian Ocean Tsunami, the Spanish Flu and Other Incidents'. *Journal of Contingencies en Crisis Management*, vol. 15, nr. 2, pp. 80-92.
- Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in de crisisbeheersing. Overschat en onderschat* (lectorale rede). Apeldoorn: NIFV en Politieacademie.
- Scholtens, A. & J. Groenendaal (2011). *Zelfredzaamheid tijdens de Poldercrash*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Stoney, C., J. Scanlon, K. Kramer, T. Peckman, I. Brown, C. Lynn Comier & C. van Haastert (2011). 'Steadily increasing control'. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 19, nr. 2.
- Sutton, J., L. Palen & I. Shloviski (2008). 'Back Channels on the Front lines. Emergent Uses of Social Media in the 2007 Southern California Wilderness'. In: F. Friedrich & B. Van de Walle (Eds.), *Proceedings of the 5th International ISCRAM Conference in Washington D.C.*
- Vaste Commissie van Advies voor de Rampenbestrijding en Distributie (2005). *Leidraad Opzet Deelplan CRIB*. Zoetermeer.
- Vasterman, P., C.J. Yzermans & A.J.E. Dirkzwager (2005). 'The Role of the Media and Media Hypes in the Aftermath of Disasters'. *Epidemiology Reviews*, vol. 1, nr. 27, pp. 107-114.
- Winkelhagen, J., T. Bijlsma, F. Bloemers, M. Heetveld & J. Goslings (2010). 'Vliegtuigongeval Schiphol 25-02-2009: letsels en onderverdeling van gewonden'. *Nederlands Tijdschrift Geneeskunde*, vol. 4, nr. 154, pp. 167-172.