

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

# Nodig of overbodig?

## Een **bezinning** op de bevolkingszorg

De wijze waarop de bevolkingszorgtaken vandaag de dag zijn vormgegeven, vindt zijn oorsprong in het project Reorganisatie van de rampenbestrijding uit de jaren tachtig van de vorige eeuw. Rampenbestrijding werd in die tijd een gemeentelijke verantwoordelijkheid vanuit de gedachte dat met de lokale kennis en kunde de ramp het best bestreden zou kunnen worden. Uitvoeringstaken in het kader van de bevolkingszorg werden als uitvloeisel daarvan belegd bij gemeentelijke diensten, omdat deze taken het best zouden aansluiten bij de dagelijkse taken van de gemeente (opvang en verzorging bij de afdelingen sociale zaken, registratie van slachtoffers bij de afdelingen burgerzaken, et cetera). Dit concept werd in 1991 in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* nader uitgewerkt, waarna het door de gemeenten/regio's in de afgelopen twintig jaar geïmplementeerd en verder geprofessionaliseerd werd. Het concept bleef echter ongewijzigd zodat de taakopvatting en organisatie van de bevolkingszorg nog altijd gebaseerd is op een concept dat ruim twintig jaar geleden is bedacht.

Op initiatief van de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek is samen met de veiligheidsregio's Flevoland en Utrecht en met ondersteuning van de provincie Noord-Holland en Crisislab, in 2011 een verkennend traject gestart waarin de (organisatie van de) bevolkingszorg kritisch tegen het licht is gehouden. Het aantal gemeentelijke medewerkers dat op een of andere manier een rol dient te spelen in de geprofessionaliseerde bevolkingszorg is in de loop der jaren flink toegenomen, met alle praktische en financiële gevolgen voor bereikbaarheid en beschikbaarheid, voor kennis en kunde, voor opleiding en training van dien. Het kost de gemeenten in deze regio's dan ook een steeds grotere inspanning om de gevraagde resultaten te (blijven) leveren. Zeker in tijden van bezuinigingen is dan ook de vraag of de organisatie van de bevolkingszorg niet efficiënter zou kunnen worden vormgegeven, rekening houdend met het gedrag en de behoefte van slachtoffers. Ook al weten we inmiddels allemaal dat slachtoffers zelfred-

zaam zijn en zich het liefst laten opvangen door hun eigen sociale netwerk, in de voorbereiding wordt daar nog niet op geanticipeerd.

Een eerste constatering is dat bij de professionalisering van de bevolkingszorg de focus (te veel) heeft gelegen op de zorg die gemeenten willen leveren (als uitvoering van het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding) zonder dat dit werd gespiegeld aan de mogelijkheden die de gemeenten redelijkerwijs kunnen leveren.

Een tweede constatering is dat er twee processen zijn die in de praktijk van een crisis vrijwel altijd 'standaard' aan de orde zijn: Crisiscommunicatie en Opvangen en verzorgen. Dit zijn dan ook dé kernprocessen waarop de gemeenten zich ten volste moeten voorbereiden. Dit zou echter wel realistischer moeten dan nu het geval is.

Voor de crisiscommunicatie betekent dit dat er werkelijk sprake moet zijn van een tweerichtingscommunicatie waarbij overheden en hulpdiensten ook inspelen op de informatiebehoeften van burgers. Nu is er vooral nog sprake van een eenrichtingsvoorlichting die ervan uitgaat dat de overheid een informatiemonopolie heeft waarbij zij de bevolking top-down waarschuwt en informeert over crisissituaties. Het duiden van de crisis, dat wil zeggen het geven van de context waarbinnen de crisis plaatsvindt, neemt ook een belangrijke plek in.

Voor het opvangen en verzorgen betekent dit dat geanticipeerd moet worden op de (zelf)redzaamheid van burgers. Gemeenten moeten zich daartoe bijvoorbeeld voorbereiden op om slachtoffers te helpen hun eigen weg te zoeken, zodat zij door het eigen sociale netwerk opgevangen kunnen worden. De (voorbereiding van de) opvang en verzorging kan zich vervolgens richten op de slachtoffers die niet kunnen voorzien in hun eigen opvang en verzorging. Deze over het algemeen beperkte(re) groep slachtoffers hoeft niet per definitie in een sporthal opgevangen te worden.



Foto: Gerard Til

We stellen voor om het proces Nazorg een derde kernproces te laten zijn. Hoewel de casuïstiek in de drie regio's laat zien dat enkele nazorgactiviteiten in slechts een beperkt aantal gevallen noodzakelijk was, laat de landelijke casuïstiek zien dat nazorgactiviteiten een grote inspanning van de organisatie vragen (in capaciteit, maar ook in tijdsduur). Een kern van aangewezen medewerkers wordt adequaat en crisisspecifiek voor de drie kernprocessen opgeleid en regelmatig beoefend. Met de overige gemeentelijke processen Voorzien in primaire levensbehoeften, CRIB, CRAS, Uitvaartverzorging en Milieuzorg hebben de drie regio's niet tot nauwelijks ervaring. Wel is geconstateerd, mede op basis van evaluaties van incidenten in Nederland, dat:

- een aantal bedachte taken onvoldoende aansluit bij de dagelijkse handelingen van de aangewezen gemeenteambtenaren terwijl onderzoek juist uitwijst dat professionals in crisissituaties terugvallen op deze dagelijkse handelingen.
- de aangewezen gemeenteambtenaren niet altijd beschikken over de expertise die noodzakelijk wordt geacht om een proces uit te kunnen voeren. Denk bijvoorbeeld bij het proces CRIB aan de medewerkers van burgerzaken die in een crisissituatie onder tijdsdruk een complete slachtofferlijst moeten opstellen door het verzamelen, combineren en verifiëren van onzekere gegevens en deze moeten koppelen aan een vermistenlijst. Feitelijk vergt dit researchwerk.
- een aantal bedachte taken in de praktijk van een crisis sowieso niet uitvoerbaar is. Denk bijvoorbeeld bij proces CRIB aan de medewerkers van burgerzaken die nooit een complete slachtofferlijst kunnen opstellen omdat de veronderstelde registratie op de plaats incident niet plaatsvindt en slachtoffers ook 'verdwijnen' door zelf de plaats incident te verlaten.
- het niet eenvoudig is om de aangewezen gemeenteambtenaren te motiveren zich adequaat voor te bereiden op deze vijf processen, bijvoorbeeld omdat de processen in de drie regio's vrijwel nooit worden uitgevoerd.
- de uitvoering van crisistaken vooral bij derden ligt en gemeenten zich daar dus ook redelijkerwijs niet op kunnen voorbereiden.

### Crisisopvang Jaarbeurs Utrecht na brand in regelcentrum Prorail

Van een opvanglocatie met 500 veldbedden die bedoeld was voor gestrande reizigers werd vooral gebruikt gemaakt door de hulpverleners zelf.

- bij acute crises met een beperkte omvang de crisistaken feitelijk worden uitgevoerd met de reguliere organisatie en middelen en de uitvoering feitelijk geen specifieke crisisexpertise vergt.

Om die reden zou het beter zijn om andere partijen die (wel) gespecialiseerd zijn in het uitvoeren van (deel) activiteiten in het kader van bovengenoemde vijf processen, deze ook tijdens een crisissituatie te laten uitvoeren. De activiteiten die vervolgens 'overblijven' zijn dan voor de gemeenten, maar worden ondergebracht bij een van de drie kernprocessen. Voor de uitvoering van deze taken geldt dan:

- bij kleine crises worden de taken door de reguliere organisatie (mensen/middelen) uitgevoerd (dit vergt daarmee geen extra voorbereiding/opleiding/oefening)
- bij grotere crises wordt er een vast expertteam geformeerd dat met elkaar de noodzakelijk uit te voeren activiteiten in gang zet en inhoudelijk begeleidt. In dit team zitten experts die verstand van zaken hebben als het gaat om crisisbeheersing (wat moet geregeld worden, wat hebben we daarvoor nodig?). De experts zijn vanzelfsprekend goed opgeleid en beoefend en hebben bij voorkeur ervaring met crises. Het werken met een vast team heeft als voordeel dat de experts zo veel mogelijk praktijkervaring op kunnen doen. De gemeenteambtenaren die uitvoerend worden ingezet, doen dit op aangeven van het expertteam. Zij hoeven verder niet apart opgeleid en beoefend te worden.

De verkenning *Nodig of overbodig?* is binnenkort te bestellen bij Boom Lemma uitgevers.

