

Slachtofferregistratie, een complex proces

De Bijlmerramp, de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, de Poldercrash, Koninginnedag in Apeldoorn en het schietincident in Alphen aan den Rijn. Stuk voor stuk rampen waarbij het proces van slachtofferregistratie te kort schoot. Verbeteringen in de kantlijn werden gemaakt, maar tevergeefs. Hoe kan het toch dat het proces slachtofferregistratie iedere keer problemen oplevert? Lopende regionale en landelijke projecten moeten nu zorgen voor de gewenste verbetering.

door: Jildou Visser

De oorsprong van het probleem rondom het proces slachtofferregistratie ligt volgens onderzoekster Astrid Scholtens van Crisislab 25 jaar terug. 'Bij de reorganisatie van de rampenbestrijding in de jaren tachtig van de vorige eeuw is de rampenbestrijding vormgegeven vanuit de gedachte dat het iets anders is dan de bestrijding van kleinere incidenten. Dit geldt in het bijzonder voor het proces slachtofferregistratie. Na iedere ramp is sindsdien van alles geprobeerd om het proces rondom slachtofferregistratie te verbeteren. Tevergeefs. Na iedere ramp kwam een nieuw onderzoek, met op dit terrein dezelfde conclusies', stelt Scholtens. Vervolgens werd keer op keer geprobeerd om toch een sluitende slachtofferregistratie te kunnen garanderen, bijvoorbeeld door de planvorming wat aan te passen of een betere ICT ondersteuning te organiseren. Dat dit uiteindelijk toch tot weinig verbetering heeft geleid, komt doordat niet echt is gekeken naar de vraag waarom het iedere keer fout ging', vertelt Scholtens. 'De verbeteringen waren door de jaren heen heel marginaal, terwijl het probleem fundamenteeler was. Achteraf kunnen we concluderen dat het aanpassen van de planvorming, opleidingen, oefeningen en ICT-systemen toch niet het gewenste effect heeft gehad.'

Uitkomsten onderzoek

Na de Poldercrash starten Scholtens en collega-onderzoekers van Crisislab het onderzoek Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit. Tijdens dit onderzoek bekijken zij alle rampen vanaf de Bijlmerramp en zien daarbij vrij snel het knelpunt in het hele proces. 'De gemeente is namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het Centraal Registratie en Inlichtingen Bureau (CRIB), maar de taken die ze daarvoor moeten uitvoeren sluiten niet helemaal aan bij hun dagelijkse werkzaamheden', aldus Scholtens. 'Daar komt bij dat rampen zeldzaam zijn en betrokkenen er dus weinig ervaring mee hebben. Toch wordt verwacht dat gemeentebambtenaren een 100% sluitende slachtofferlijst opstellen. Dat valt dan tegen.'

'Sindsdien is na iedere ramp van alles geprobeerd het proces rondom slachtofferregistratie te verbeteren. Tevergeefs.'

Tijdens het onderzoek zien Scholtens en haar collega's dat bij rampen zich vaak eenzelfde situatie voordoet. Gemeenten starten over het algemeen snel het CRIB-proces op en proberen de taken zo goed mogelijk uit te voeren, maar dat lukt niet. Daar komt volgens Scholtens bij dat betrokken bestuurders al snel ongeduldig worden, omdat gemeenten nogal eens communiceren dat ze snel een correcte en complete slachtofferlijst kunnen leveren. Wanneer dit niet lukt, neemt, zo leert de praktijk, de politie de registratietaken over. 'Dit is een logisch verloop. Bij een sluitende slachtofferlijst komt, als het om zwaargewonde en dodelijke slachtoffers gaat, flink wat researchwerk om de hoek kijken. Zij moeten onder andere uitzoeken om welke identiteit het gaat, welk familielid erbij hoort en of de opgegeven vermisten wel echt vermist zijn. Het komt er dus eigenlijk op neer dat we eerst de gemeenten laten spartelen met het proces en als dat niet lukt, neemt de politie het over. Dat kost veel tijd. Waarom laten we de politie dit proces voor de zwaargewonde en dodelijke slachtoffers niet direct oppakken? Dat kan dan eventueel samen met de GHOR, want die heeft een rol bij het vervoer van zwaargewonden naar het ziekenhuis.'

SIS

De problemen met betrekking tot slachtofferregistratie deden zich vervolgens opnieuw voor in 2009 bij het incident op Koninginnedag in Apeldoorn. 'Toen de conclusies uit het onderzoek van Crisislab bekend waren, zijn wij in september 2010, samen met onder andere het Landelijk Overleg van Coördinerend Gemeentesecretarissen (LOCGS), het Veiligheidsberaad, de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Crisislab de politie en het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO), gestart met dit landelijke project', vertelt projectsecretaris Michiel Hoorweg van GHOR Nederland. 'Daarbij zijn we teruggeslagen naar de essentie, waarbij slachtofferregistratie bedoeld is om verwanten te informeren. Vanuit die gedachte en met in het achterhoofd de conclusies uit het onderzoek van Crisislab zijn we gaan nadenken over hoe we het hele proces beter konden inrichten. Daarbij zijn we nu uitgekomen op het project slachtofferinformatiesystematiek (SIS).



In het project is volgens Scholtens gekeken naar het type slachtoffer waarvan je de verwanten moet informeren. 'In die zin is er de afgelopen 25 jaar veel veranderd. Met de komst van de mobiele telefoon zie je dat lichtgewonden of niet-gewonde slachtoffers zelf hun verwanten informeren. Als verwanten informeren het doel is, hoef je deze categorie slachtoffers dus eigenlijk niet meer te registreren. Slachtofferregistratie zou dus alleen maar moeten gaan over mensen die hier zelf niet meer toe in staat zijn, de personen die zwaargewond of omgekomen zijn dus.' In SIS wordt daarom uitgegaan van de zelfredzaamheid van zowel slachtoffers als verwanten. 'Familieleden proberen immers zelf ook hun naasten te bereiken die bij het incident betrokken waren.'

Ook is in het project een scheiding gemaakt tussen de verantwoordelijke partij en de uitvoerende partij. Scholtens: 'Het feit dat je als gemeente verantwoordelijk bent voor een proces betekent niet automatisch dat je het proces ook zelf moet uitvoeren. Met alle respect naar gemeentebambtenaren, maar zij kunnen niet opeens in hectische omstandigheden registratietaken uitvoeren die niet in lijn liggen met hun normale werkzaamheden. Voor het opstellen van een slachtofferlijst is niet alleen het noteren van namen noodzakelijk, maar moet zoals gezegd vooral ook flink wat recherchewerk gedaan worden. En dat past gewoon veel beter bij het dagelijks werk van de politie. Ook het informeren van verwanten van zwaargewonde en dodelijke slachtoffers past daarbij. Bij verkeersongevallen doet de politie dat immers ook. De gemeente blijft natuurlijk wel de verantwoordelijke partij.' Hoorweg vult daarbij aan dat alle partijen nodig zijn in dit proces. 'De gemeente heeft immers de beschikking over de basisadministratie en de GHOR, ambulancediensten en ziekenhuizen over stuurinformatie en informatie over de verblijfplaats

van de gewonden. Over de taken en verantwoordelijkheden hebben we nu duidelijkheid. Vraag is nog hoe we alles gaan organiseren. Komt er een centraal landelijke voorziening of is het beter dat we dit per regio of misschien zelfs wel lokaal regelen?'

Om het proces na een ramp goed te laten verlopen, wordt in de nieuwe systematiek gebruik gemaakt van een frontoffice en een backoffice. De frontoffice is het loket waar verwanten van mogelijke slachtoffers zich kunnen melden. De informatie die daar binnenkomt wordt verwerkt in de backoffice, waar ook informatie over slachtoffers binnenkomt. In de backoffice kunnen alle gegevens aan elkaar worden gekoppeld, waarna verwanten kunnen worden geïnformeerd. 'Hoe we dit alles precies moeten vormgeven, zijn we nog aan het onderzoeken. Belangrijk is wel dat de frontoffice overal te bereiken moet zijn. Dus bijvoorbeeld via een callcenter, een mobiele applicatie en het internet,' vertelt Hoorweg. 'In hoeverre SIS echt sluitend en perfect is, weten we niet. Dat moet de tijd uitwijzen. We zijn er wel van overtuigd dat deze aanpak beter aansluit bij logisch gedrag van slachtoffers en de normale werkwijze van de hulpdiensten.' Volgens Scholtens is perfectie in de rampenbestrijding niet te garanderen. 'Rampen komen immers zelden voor. Het opdoen van praktijkervaring die nodig is om dat na te streven, is dan vrijwel niet aan de orde.'

Regionale projecten

Naast het landelijke project SIS lopen ook in verschillende regio's verbetertrajecten. Zo is in Amsterdam tijdens de zedenzaak gebruik gemaakt van een registratiesysteem en loopt hier een project om dit systeem geschikt te maken voor meerdere ramptypen (zie kader).



Tijdens de oefening Voortuin in 2007 testte de regio Utrecht het slachtoffervolgsysteem. Via een barcode beschikten hulpverleningsdiensten snel over sturingsinformatie. (foto: Rob Jastrzebski)

Ook in Rotterdam-Rijnmond is een project gestart om het proces rondom gewondenregistratie (als onderdeel van slachtofferregistratie) te verbeteren. Begin 2010 is in de regio een grootschalige oefening georganiseerd, waarna bleek dat de gewondenregistratie het grote knelpunt is. Daarom wordt halverwege 2010 gestart met een verbeterproject. 'Eerder hadden we het knelpunt ook al eens geconstateerd, maar we waren tot dan toe nog niet tot de oplossing gekomen. Landelijk speelden daarvoor ook verbetertrajecten waar we steeds verwachtingen van hadden die niet uitkwamen. Dit was voor ons dus het moment om te komen tot echte verbeteringen', aldus projectleider gewonden- en betrokkenenregistratie Raman Madan van de GHOR Rotterdam-Rijnmond. 'Dat slachtofferregistratie altijd zo'n complex punt is en het vaak misgaat, komt denk ik voor een heel groot deel voort uit het feit dat hulpverleningsdiensten het belangrijkste vinden dat hulpverlening geboden wordt. Het verlenen van zorg gaat voor de registratie.' Omdat het landelijke project zich richt op verwanteninformatie, richt de projectgroep gewonden- en betrokkenenregistratie zich in Rotterdam-Rijnmond met name op adequate hulpverlening en daarmee stuurinformatie.

'We moeten niet de illusie wekken dat we in de eerste paar uur alle informatie over gewonden naar buiten kunnen brengen.'

Volgens Madan is het belangrijkste leerpunt uit het hele traject dat de handelswijze bij dit soort processen dicht bij de dagelijkse routine moet blijven. 'Een werkwijze in een complexe situatie werkt alleen als mensen daar geroutineerd in zijn. Dus moet je bovenop de dagelijkse realiteit geen extra dingen bedenken. Of je moet dusdanig veel oefenen dat de dingen die je bovenop je dagelijkse werkzaamheden doet, routine worden. Praktisch gezien is dat bijna geen haalbare kaart.' Al snel komt de projectgroep tot de conclusie dat zowel de meldkamer als de ambulancediensten in de dagelijkse werkzaamheden bezig zijn met stuurinformatie. Ook de registratieprocedure van de ambulancediensten bestaat al in de vorm van landelijke gewondenkaarten. 'Het grote nadeel hiervan is dat deze alleen bij grote incidenten worden gebruikt. Doordat dit weinig voorkomt, vervalt ambulancepersoneel bij grootschalige incidenten in de reguliere werkwijze. In het hele project zijn we dus nagegaan wanneer de kaarten worden gebruikt en hoe vaak dat dan is. Vervolgens hebben we afspraken gemaakt om de gebruiksfrequentie ervan te verhogen. Dat geldt voor zowel ambulances als meldkamers.' Omdat het gebruik van gewondenkaarten niet bij iedere inzet zinvol is, stelt de projectgroep inzetcriteria op. In beginsel wordt de gewondenkaart gebruikt zodra de procedure eerste ambulance wordt gestart. Overigens is de verwachting bij de invoering van het digitaal ritformulier door de ambulancediensten de registratie van gewonden en betrokkenen een stuk eenvoudiger zal maken

Applicatie voor uitwisseling informatie

Ook heeft de projectgroep een applicatie ontwikkeld om daarmee de geregistreerde informatie sneller te kunnen presenteren. De stuurinformatie komt in het GMS van de meldkamer. Madan: 'Met de applicatie kunnen we die informatie daar snel uithalen en bekend maken. Op deze manier kunnen we de lijsten sneller samenstellen. Wel vind ik dat bij rampen de verwachting van media, burgers, maar ook bestuurders met betrekking tot slachtofferregistratie en -informatie te hoog is. De hulpverlening gaat voor. Bovendien bestaat het perfect bestrijden van een ramp niet. We moeten dus ook niet de illusie wekken dat we in de

eerste uren na een ramp al alle informatie over gewonden naar buiten brengen. We doen ons best, maar we moeten wel reëel blijven.'

Slachtoffervolgsysteem Utrecht

In de Veiligheidsregio Utrecht werd in 2007 naar aanleiding van de cafébrand in Volendam in 2001, al een registratiesysteem getest. In dit systeem krijgen slachtoffers een gewondenkaart om de hals. Op die kaart staat een barcode die gekoppeld is aan de kleur van de triagekaart. 'Hiermee krijg je al snel een beeld over het aantal slachtoffers en de ernst van de verwondingen. Daarnaast heb je door dit barcodesysteem eveneens in ziekenhuizen toe te passen ook sturingsinformatie', vertelt Robert Jan Schouwerwou van de GHOR Utrecht. 'Maar daarmee heb je natuurlijk nog geen persoonsinformatie. Met de pilot die we hebben gedraaid, was het systeem gekoppeld aan de basisadministratie. De applicatie die we gebruikten kon alle gegevens uitwisselen aan de hand van een berichtenstandaard. Zo konden systemen met elkaar praten en onderling informatie uitwisselen. Als hier een positieve match uitkwam, was de informatie over het slachtoffer direct compleet.' De Veiligheidsregio testte het systeem in 2007 tijdens de oefening Voortuin. 'Het systeem is toen goed ontvangen, maar daar is het ook bij gebleven. Er is helaas verder weinig mee gebeurd. Ik denk wel dat onze werkwijze een goede aanvulling kan zijn op SIS, maar dat zal de toekomst uit moeten wijzen. Dan heb je immers het hele proces van slachtofferregistratie tot stuurinformatie en verwanteninformatie compleet.'

Nieuw registratiesysteem Amsterdam-Amstelland

De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland is sinds juni 2011 bezig met de inrichting van een nieuw slachtofferregistratiesysteem. De technische kant van het registratiesysteem is op een aantal functionaliteiten na klaar. Daarna wordt begonnen met de implementatiefase.

Het project komt voort uit opdracht van de Amsterdamse gemeentesecretaris om de inrichting van een Informatie- en Advies Centrum (IAC) in de nazorgfase te professionaliseren. Daarin zijn de ervaringen die zijn opgedaan in de zedenzaak, meegenomen. Doel van het project is om binnen 24 uur na een ramp een IAC in te kunnen richten en alle partijen op een vooraf bepaalde en eenduidige manier met elkaar samen te laten werken. Registratie is een van de vier deelprojecten, naast telefonie (inrichting telefoniekanaal), fysieke loketten (inrichting fysieke loketten) en externe communicatie. Het deelproject registratie is een multidisciplinair project waarbij alle partijen die een registratierol hebben tijdens een ramp, in de projectgroep zitten. 'Op basis van het tijdens de zedenzaak gebruikte registratiesysteem, met behulp van vier uitgeschreven rampscenarië's en een daarbij behorende vragenlijst voor de betrokken partijen en een aantal gezamenlijke brainstormsessies, zijn we gekomen tot een programma van eisen', aldus Daniëlle Dumont van de gemeente Amsterdam. Met het registratiesysteem kunnen we zo snel mogelijk vastleggen wie de slachtoffers en gedupeerden zijn en waar zij zich bevinden. Denk hierbij aan verwanten die elkaar zoeken en middels het systeem worden gematched en herenigd, maar ook meldingen van bezorgde burgers of slachtoffers die naar de juiste instantie worden doorverbonden. Daarnaast kan dezelfde informatie direct gedeeld worden met alle betrokken partijen. De zorg voor de burger wordt op deze manier centraal geregeld. Primaire processen van betrokken partijen worden niet in dit systeem vastgelegd, maar altijd in de eigen systemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie van de psychosociale nazorg welke in de systemen van de GGD zal worden vastgelegd en niet in het algemene registratiesysteem. Het systeem is dusdanig flexibel opgebouwd, dat het voor elk type ramp kan worden ingericht. Het unieke van deze aanpak is volgens Dumont dat het programma van eisen ontstaan is vanuit een multidisciplinaire werkgroep, gericht op zowel de acute als de nazorgfase. Vaak zijn projecten gericht op of de acute of de nazorgfase. In dit deelproject is ook een directe link naar het landelijke SIS.