



## **Signalering nafase: waar de nafase van een ramp of crisis de grenzen van gemeente of regio overschrijdt**

Dr. M.L.A. Dückers  
Drs. L.M. Hoijtink  
A.J.M. Beerepoot  
Drs. M.W. Rooze MBA

Maart 2010



## **Samenvatting**

### ***Over het onderzoek***

Doel van dit onderzoek is omslagpunten in de nafase van rampen en grootschalige calamiteiten in kaart te brengen. Van een omslagpunt is sprake zodra tussenkomst van bovenregionale partijen wenselijk is, omdat het lokale organiserend vermogen van gemeente of regio tekortschiet.

De studie beperkt zich tot de geneeskundige en psychosociale opvang van getroffen en herstel en wederopbouw in de nafase. In dit verband zijn acht gesprekken gevoerd met personen die vanuit een gemeentelijke, regionale, departementale of wetenschappelijke achtergrond (bijlage 3) betrokken zijn geweest bij verschillende rampen en grootschalige incidenten (bijlage 4).

Dit onderzoek is door Impact uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

### ***Omslagpunten***

Geïnterviewden benadrukken dat concrete omslagpunten rampspecifiek zijn en zich pas achteraf laten benoemen. Toch wijzen zij op generieke omslagpunten rondom de rol die de centrale overheid in de nafase vervult, in het verlengde van de rol van gemeente en regio.

#### *Decentraal niveau: rol gemeente en regio*

Uit de gesprekken komt naar voren dat, in het geval van Hoogwater (massale evacuatie), de vuurwerkramp in Enschede (psychosociale zorg, herstel en wederopbouw) de cafébrand in Volendam (geneeskundige en psychosociale zorg), Poldercrash bij Schiphol (geneeskundige en psychosociale zorg) en de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn (psychosociale zorg), gemeenten en regio's in staat zijn gebleken de regie te voeren over de inzet van mensen, middelen en kennis. Ondervraagden ervaren deze regierol als natuurlijk. Ze beschrijven een praktijk die een logisch gevolg is van de institutionele inrichting van de crisisorganisatie. De infrastructuur en communicatielijnen om uitvoerende processen aan te sturen zijn decentraal aanwezig. Nazorg is echter een langdurig en kostbaar proces. Gezien de geringe frequentie zijn lokale actoren relatief onervaren.

#### *Centraal niveau: rol nationale overheid*

Zoals opgemerkt bevinden de generieke omslagpunten op het bovenregionale vlak zich in het verlengde van de regierol van gemeente en regio. Hoewel expliciet is gevraagd naar tussenkomst van bovenregionale partijen in brede zin, beperken geïnterviewden zich in hun reacties vrijwel geheel tot de rol van het Rijk. In de nafase beperkt deze zich tot het tonen van betrokkenheid, het houden van toezicht en het verstrekken van (financiële) middelen en deskundigheid aan de verantwoordelijke actor die de nazorgprocessen ter plaatse coördineert. Qua uitvoeringsorganisatie bezit het Rijk over onvoldoende mogelijkheden om zelf in de nafase zorg te dragen voor evacuatie, herstel en wederopbouw en geneeskundige en psychosociale hulp. Op kennisvlak treedt het Rijk overwegend op als intermediair. Geïnterviewden verklaren dat de eigen inhoudelijke deskundigheid van het Rijk zich beperkt tot terreinen zoals terrorisme en infectieziekten; terreinen waar het Rijk in crisissituaties tevens de regie voert.

In de voor- en nafase zorgt het Rijk vanuit haar systeemverantwoordelijkheid voor randvoorwaarden, bruikbare kaders en coördinatie van de bescherming van vitale

sectoren (bijlage 1). In de acute fase is het zaak dat het Rijk zich prepareert op de nafase.

### ***Aandachtspunten***

In relatie tot de omslagpunten laat het onderzoek tien aandachtspunten zien. Het gaat om de invulling van het handelen van de nationale overheid zodat dit, vanuit het perspectief van regio en gemeente, decentrale processen optimaal aanvult:

#### ***1. Draag bij aan eenduidige beeldvorming***

Geïnterviewden benadrukken het belang van een eenduidige communicatie over oorzaken (uitsluiten eventuele verklaringen), verloop (te volgen strategie) en gevolgen (aantal getroffen, gezondheidseffecten) van ramp of crisis, niet alleen naar de bevolking, maar ook naar hulpverleners toe.

#### ***2. Confronteer decentrale regie niet met belangentegenstellingen op centraal niveau***

Belangen van verschillende departementen lopen soms uiteen. Uit oogpunt van doelmatigheid en duidelijkheid verdient het de voorkeur op centraal niveau onderling af te stemmen alvorens te communiceren met decentrale partijen. Een effectieve coördinator op centraal niveau zorgt voor duidelijkheid en kan ertoe bijdragen dat belangen op elkaar worden afgestemd. Dit voorkomt doublures en tegenstrijdige signalen. De Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCB) kan voorzien in coördinatie van intersectorale crisisbeheersing op politiek-bestuurlijk niveau, zowel in de nafase als in de voorfase. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treedt op als voorzitter van de MCCB.

#### ***3. Laat de regio de regie wanneer deze daar hoort***

In crisissituaties staat de lokale coördinator voor de uitdaging om orde te scheppen in een domein waarin tal van publieke en private partijen zich bemoeien met de invulling van de nafase. Zeker in die gevallen waar de regie terecht in handen is van gemeente of regio, is het niet constructief als men het gevoel krijgt dat bovenregionale partijen geheel of gedeeltelijk de regie overnemen.

#### ***4. Wees ruimhartig en kom beloften na***

De kosten die de nafase van een ramp of calamiteit met zich meebrengt zijn voor gemeente en regio moeilijk op te brengen. Geïnterviewden zijn negatief over het feit dat soms beloften worden gedaan die men uiteindelijk niet nakomt.

#### ***5. Leg geen onnodige druk op het decentraal organiserend vermogen***

De (symbolische) aanwezigheid van hoogwaardigheidsbekleders wordt als positief ervaren. Het is een gewaardeerde vorm van steun en erkenning van de ernst van de situatie. Een negatief aspect is dat een rondleiding of herdenkingsbijeenkomst een forse beveiligingslast met zich meebrengt en - indien in een te vroege fase - de hulpverlening kan belemmeren.

#### ***6. Bescherm de minst zelfredzamen***

Ervaring leert dat de meest zelfredzame mensen na een (dreigende) ramp op eigen kracht toegang vinden tot onderdak en geneeskundige en psychosociale zorg. Voor deze groep is er een beperkte noodzaak om maatregelen te treffen. Van publieke en private crisismaatregelen zoals opvangcentra en noodhospitelen wordt met name gebruik gemaakt door de minst zelfredzamen. Vanwege hun kwetsbaarheid vragen zij om adequate bescherming.

### *7. Moedig samenwerking gericht op uitwisseling van capaciteit aan*

Regionale samenwerking is een manier om schaarse capaciteit aan middelen en deskundigheid beschikbaar te stellen voor gemeenten die vanwege hun schaalgrootte niet in staat zijn daar zelf in te voorzien. Zeker bij een grootschalige calamiteit waar een langdurig beroep wordt gedaan op hulpverleners kan op regionaal niveau sprake zijn van schaarste. In die gevallen biedt interregionale samenwerking mogelijk uitkomst. Die samenwerking is eenvoudiger vorm te geven indien de regionale structuur van de hulpverleningsorganisatie overeenkomstig is. In het geval van de psychosociale zorg (PSHOR) verschilt deze per regio. Voor de geneeskundige zorg geldt dat de nafase eveneens baat heeft bij interregionale (en internationale) afspraken over de inzet van ambulances en specialistische medische centra (bijvoorbeeld bij brandwonden of psychiatrie). Het blijft een aandachtspunt, hoewel hiervoor geldt dat regio's de samenwerking vermoedelijk zelf kunnen vormgeven. Dat ligt anders in het geval van de decentrale functionaris, die in de acute fase tracht bij te houden waar getroffen en slechts moeizaam informatie weet te verkrijgen van ziekenhuizen in verband met privacywetgeving. Dit soort problemen kan slechts door standaardisatie op landelijk niveau worden opgelost.

### *8. Stimuleer oefeningen en planvorming op hoofdlijnen*

De preparatie op de nafase is een essentieel onderdeel van de crisisorganisatie. Het opstellen van gedetailleerde plannen legt een fors beslag op organisaties. Daar komt bij dat bestuurders in de praktijk niet beschikken over de tijd om alle detailinformatie tot zich te nemen. Geïnterviewden wijzen op het belang van planvorming op hoofdlijnen en het nut van oefeningen. Oefenen stelt in staat in de voorfase enige routine te verwerven en bekend te raken met die netwerkpartners waarmee in crisistijd onvermijdelijk gecoördineerd zal moeten worden samengewerkt.

### *9. Focus op waarheidsvinding en leren, niet op de schuldvraag*

Hulpverleners die betrokken zijn geweest bij crisissituaties voelen zich in de nafase soms in de verdediging gedrukt. Met de kennis van achteraf vellen toezichthouders en onderzoekers een oordeel over het handelen in een acute fase waarin nauwelijks tijd bestond voor afwegingen. Geïnterviewden noemen hier voorbeelden van. Het aanwijzen van verantwoordelijken bevordert het leren van rampen niet, temeer daar er in de praktijk in de regel sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden die zich uitstrekken tot de toezichthouders. Na de aanslag op Koninginnedag in Apeldoorn zijn activiteiten van verschillende onderzoeksinstanties onderling afgestemd. De les is dat hierdoor een verminderd beslag is gelegd op de tijd van te raadplegen betrokkenen.

### *10. Investeer in kennisborging*

De randvoorwaarden en kaders die de nationale overheid verschaft, dienen het borgen van lessen van eerdere rampen mogelijk te maken. De casus van de één-loketfunctie (paragraaf 4.4) laat zien dat basiselementen voor een lerend systeem aanwezig zijn: (a) signaleren probleem; (b) testen oplossingsrichting in crisiscontext; (c) signaleren mate van succes; (d) opnieuw testen of toepassen in nieuwe crisiscontext; (e) als norm vastleggen en kennis over werkwijze documenteren of anderszins beschikbaar stellen. Vanaf element d kan worden gesteld dat sprake is van leergedrag en vanaf element e is een begin gemaakt met de borging. Protocollen, richtlijnen en toezichthouders zijn concrete instrumenten om steeds opnieuw de kennis toe te passen in een nieuwe crisiscontext en ervan te leren. Het collectieve geheugen van de landelijke crisisorganisatie is daarnaast gebaat bij een proactieve, ondersteunende rol van 'themaverantwoordelijke' kenniscoördinatoren tijdens de preparatie in de voorfase en de advisering in de nafase. Zij houden de leercyclus op gang.

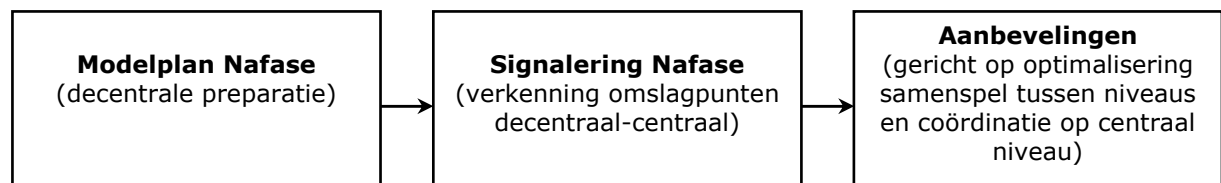
**Aanbeveling: verbeter de centrale coördinatie en optimaliseer de aansluiting tussen processen op centraal en decentraal niveau**

Het onderzoek wijst op het belang van een optimale aansluiting tussen processen op centraal en decentraal niveau tijdens de nafase en de voorbereiding daarop. Processen op beide niveaus dienen elkaar aan te vullen. De gesignaleerde omslagpunten maken duidelijk waar de gewenste complementariteit onvoldoende gestalte krijgt en waar afstemming en samenhang tussen lokale en landelijke processen in het kader van de nafase verbetering behoeven. Het eerder ontwikkelde *Modelplan Nafase* is een praktisch hulpmiddel om in de voorfase de multidisciplinaire samenwerking van regionale actoren tijdens de nafase te stimuleren (zie paragraaf 1, kader 3). Ten aanzien van de nafase heeft het centrale niveau evenzeer baat bij een instrumentarium om:

- de samenwerking tussen betrokkenen (ook interdepartementaal) in de voorfase van de crisis te stimuleren;
- deze betrokkenen stapsgewijs voor te bereiden op aandachtspunten binnen de nafase;
- de coördinatie op nationaal niveau te versterken.

Door te investeren in deze drie elementen kan de aansluiting met het lokale proces worden verbeterd. Hoewel de precieze invulling van de nafase zal variëren per crisissituatie laten zich twee ruwe scenario's schetsen. Het ene scenario betreft de nafase van de onderzochte rampen, gevallen waarin sprake is van lokale regie. In het andere scenario bevindt het zwaartepunt van de regie zich op centraal niveau (eerder genoemde voorbeelden betreffen terrorisme en infectieziekten).

Het huidige onderzoek naar omslagpunten is een logisch vervolg op het *Modelplan Nafase*. Een volgende stap is te zorgen dat de bevindingen ten goede komen aan de gesignaleerde omslagpunten en aandachtspunten.



Concrete aanbevelingen zijn in dat verband:

- ontwikkel een leidraad of modelplan voor de nafase op nationaal niveau: een hulpmiddel om processen op verschillende niveaus op elkaar af te stemmen en de coördinatie op centraal niveau te optimaliseren;
- maak het hulpmiddel in overleg met relevante betrokkenen en deskundigen tot een praktisch instrument dat invulling geeft aan de gesignaleerde omslagpunten en aandachtspunten in de nafase.

## **Inhoudsopgave**

Samenvatting	5
1. Inleiding: kenmerken van ramp en crisis	9
2. Verkenning van omslagpunten in de nafase	10
3. Methode	12
4. Resultaten	13
5. Beperkingen van dit onderzoek	30
Geraadpleegde literatuur	30

### Bijlagen:

1. Vitale maatschappelijke sectoren
2. Thema's binnen de nafase en actoren die mogelijk een rol spelen
3. Geïnterviewde personen
4. Korte beschrijving van vijf (bijna-)rampen in Nederlands sinds 1995





## 1. Inleiding: kenmerken van ramp en crisis

De zorg voor de veiligheid en gezondheid van haar burgers behoort tot de kerntaken van de overheid. Rampen en crises vormen een dusdanig risico voor mens en samenleving dat een substantieel deel van de publieke middelen wordt aangewend voor de bestrijding en beheersing ervan. Voordat wordt ingegaan op partijen die op verschillende niveaus en fasen een rol vervullen in het crisismanagement en het daarmee samenhangende doel van dit onderzoek, is het zinvol om stil te staan bij kenmerken van een ramp of crisis. Kader 1 bevat enkele definities.

### KADER 1: Enkele definities van ramp en crisis

**Ramp:** 'Een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisatie van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken' (artikel 1 van de Wet Rampen en Zware Ongevallen; zie ook Wet veiligheidsregio's)

**Crisis:** 'Een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen' (Rosenthal 1984)

**Regionale crisis:** 'Een gebeurtenis (1) waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde, de rechtsorde en/of de fysieke veiligheid is ontstaan, en (2) waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken' (Helsloot & Scholtens 2007)

**Nationale crisis:** 'Een situatie die kan ontstaan als de nationale veiligheid in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven' (Helsloot & Scholtens 2007)

Na bestudering vallen enkele terugkerende elementen op. Zo is steeds sprake van een *gebeurtenis of situatie* die een *ernstige verstoring/dreiging* met zich meebrengt voor de *toestand van een referentieobject* (zie ook Buzan e.a. 1998). Dat laatste gaat in de praktijk over de gezondheid en veiligheid van mensen, hun milieu, materiële belangen, maar ook om meer abstracte systemen, waarden en normen, basisstructuren en sleutelprocessen. Gebouwen, wegen, nutsvoorzieningen of het leefmilieu lopen schade op of worden ernstig bedreigd. Al met al raken de problemen die voortvloeien uit een ramp niet alleen de gezondheid en het welbevinden van mens en dier. Ze kunnen ook doorwerken in het functioneren van vitale maatschappelijke processen (bijlage 1 bevat een overzicht met vitale sectoren en diensten). Typerend voor de bestrijding van de 'verstoring/dreiging' is dat er relatief weinig tijd en capaciteit voorhanden zijn om te handelen, ondanks hoge nood en grote mate van onzekerheid. Een adequate inzet, tot slot, vereist gezamenlijk, multidisciplinair en gecoördineerd handelen. Concreet betekent dit dat hulpverleners in de acute fase bijvoorbeeld een manier moeten zien te vinden om, samenwerkend, een stroom gewonden of ontheemden te evacueren, omvangrijker dan het wegennet, communicatienetwerken en de hulpverlening- en opvangcapaciteit tijdig kunnen verwerken.

Deze kenmerken zijn van toepassing op verschillende gebeurtenissen waarmee Nederland in de afgelopen 20 jaar te maken heeft gekregen. Denk hierbij aan de vliegtuigrampen in de Bijlmermeer (1992), Eindhoven (Herculesramp, 1996), de Waddenzee (Dakota, 1996) en Zwanenburg (Poldercrash, 2009). Maar ook aan de

Legionella besmetting op de Westfriese flora (1999), de Vuurwerkcramp in Enschede (2000), de Cafébrand in Volendam (2001) en de Cellenbrand op Schiphol-Oost (2005). De uit de definities afgeleide kenmerken gelden evenzeer voor de grootschalige evacuaties in verband met (dreigende) overstromingen in Limburg in 1993 en in het Gelderse rivierengebied in 1995. Bij al deze gebeurtenissen was sprake van een ernstige dreiging die vroeg om een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines.

## 2. Verkenning van omslagpunten in de nafase

Binnen het rampen- en crisismanagement kan een onderscheid worden gemaakt in een voor- en nafase (Alexander 2002; voor een beschrijving van beide fasen zie kader 2).

### KADER 2: Voor- en nafase

**Voorfase:** Zoals uit de naam blijkt, gaat de voorfase vooraf aan de ramp. Het is het tijdsvak waarin ruimte is weggelegd voor mitigerende (verzachten van de impact van toekomstige gebeurtenissen) en preparatieve maatregelen. Denk in dit verband aan het uitvoeren van risico-inventarisaties en het opstellen van bestrijdingsplannen, aan oefeningen en trainingen, maar ook aan het treffen van preventieve maatregelen, bij voorkeur in samenwerking met betrokken partijen.

**Nafase:** De focus van de gecoördineerde inzet kan ook gericht zijn op de fase nadat een ramp of grootschalige calamiteit heeft plaatsgevonden. In eerste instantie is er de acute fase waarin sprake is van getroffenen die noodhulp en -opvang behoeven. Daarna volgt een periode van herstel en wederopbouw (recovery) of schadebeperking. Na de acute fase wordt de volle omvang van de ramp duidelijk. Wie heeft de ramp overleefd en wie niet, wie heeft verdere psychosociale en geneeskundige hulp nodig? Welke materiële schade is aangericht en op welke wijze zal deze al dan niet (kunnen) worden hersteld en vergoed? De nafase is bovendien een fase waarin publieke en politieke discussie wordt gevoerd. Partijen verantwoorden zich en onderzoek vindt plaats. Een kernelement van de nafase is de nazorg. Getroffenen, hulpverleners, bedrijven en overheidsfunctionarissen investeren tijd, menskracht en andere bronnen in het beperken van de gevolgen van de ramp. Voor zover mogelijk wordt stapsgewijs ingezet op het realiseren van de gewenste terugkeer naar de situatie zoals die was voorafgaand aan de ramp. Onder nazorg wordt verstaan: 'het opheffen dan wel voorkomen van (blijvende) problemen of schade op lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk terrein door middel van het:

- (doen) verlenen van medische nazorg (zowel lichamelijk als psychisch) en maatschappelijke nazorg (psychosociale nazorg, administratief-juridische nazorg, en financieel-economische nazorg);
- controleren van het verlenen van nazorg alsmede het bewaken van de kwaliteit van de verleende nazorg (Impact, Modelplan Nafase).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Stichting Impact gevraagd een verkenning uit te voeren van zogenoemde 'omslagpunten' in de organisatie van de nafase van een ramp of crisis. In de praktijk ligt de feitelijke uitvoering van de nazorg bij rampen veelal in de handen van partijen op gemeentelijk of regionaal niveau. Dat is begrijpelijk omdat dit het schaalniveau is waarop ramp of crisis zich voltrekt en waar de gevolgen voor mens en samenleving moeten worden aangepakt. Het past bovendien binnen het subsidiariteitsbeginsel dat voorschrijft dat een hogere overheid in principe niet iets moet doen wat (beter) door een lagere overheid kan worden afgehandeld.

Formele wet- en regelgeving biedt een kader op grond waarvan de decentrale partijen invulling kunnen geven aan de organisatie tijdens de nafase. Om de

voorbereiding op de nafase te stimuleren heeft Stichting Impact in samenwerking met het veld het *Modelplan Nafase* ontwikkeld. Dit modelplan is een handreiking ter ondersteuning van het samenwerkingsproces tussen lokale netwerkactoren. Het modelplan biedt inzicht in onmisbare partijen, hun taken en verantwoordelijken en geeft suggesties welke verschillende fasen (zie kader 3) de partijen – in onderlinge afstemming – moeten doorlopen om te komen tot een zo effectief en efficiënt mogelijk georganiseerde nafase. De behoeften van getroffen en dienaangaande partijen dienen daarbij als uitgangspunt.

### **KADER 3: Fasen zoals onderscheiden in het Modelplan Nafase**

Het *Modelplan* is hulpmiddel om multidisciplinaire samenwerking in het kader van de nafase te bevorderen. De nafase van een ramp of crisis en de voorbereiding daarop zijn in te delen in verschillende fasen die betrokken partijen gezamenlijk dienen te doorlopen, idealiter onder coördinatie van de gemeente/veiligheidsregio. De volgende hoofdfasen worden onderscheiden binnen de voorbereiding op de nafase:

- opstellen plannen voor de nafase van rampen;
- inrichten en voorbereiden organisaties;
- voorbereiden en vastleggen samenwerkingsafspraken;
- trainen zorg- en dienstverleners.

Daarnaast worden in het Modelplan de volgende hoofdfasen herkend binnen de nafase:

- opschalen van de zorg en dienstverlening;
- bijstellen plannen, ontwikkelen strategie;
- inrichten één-loketfunctie (bijv. IAC) en projectorganisatie nazorg;
- coördineren van uitvoerende taken;
- informeren en communiceren;
- onderzoeken, analyseren en maatregelen treffen (op collectief niveau);
- doorverwijzen, begeleiden en behandelen getroffen en dienaangaande partijen (op individueel niveau), waaronder: (1) voorbereiden en inrichten van de individuele zorg; (2) exploreren van de vraag, indicatiestellen, verwijzen, begeleiden/behandelen getroffen en dienaangaande partijen; (3) behandelen financiële zaken; (4) behandelen zakelijk; (5) behandelen medisch; (6) behandelen psychosociaal; (7) behandelen problemen/klachten; (8) evalueren en leren, zorgen voor de zorgers;
- nazorgen, evalueren en begeleiden zorg- en dienstverleners.

#### *Doel van het project*

*Signalering nafase* heeft tot doel aan de hand van ervaringen, opgedaan bij recente Nederlandse rampen, de omslagpunten te beschrijven waar de nafase van een ramp de grenzen van gemeente en regio overschrijdt. Het gaat om de punten waar tussenkomst van bovenregionale partijen in de nafase wenselijk is, omdat het lokale organiserend vermogen tekortschiet. Dat kan bijvoorbeeld te maken hebben met de regio zoals die binnen gemeente of regio wordt gevoerd, maar ook met de vraag of er ter plaatse voldoende capaciteit aan mensen, middelen en deskundigheid voorhanden is en wordt ingezet. Samengevat wordt tijdens het onderzoek ingegaan op een drietal vragen:

1. Welke rol vervullen gemeente of regio tijdens de nafase?
2. Welke rol vervullen bovenregionale partijen tijdens de nafase?
3. Hoe wordt op nationaal niveau geleerd van rampen en crisis?

#### *Afbakening van de thematiek*

De verkenning van omslagpunten spitst zich op verzoek van de opdrachtgever toe op twee processen: (1) de opvang en zorg voor getroffen en dienaangaande partijen; en (2) herstel en wederopbouw. In kader 4 is uitgewerkt welke in te vullen taken- en

verantwoordelijkheden in dat verband van belang zijn. De informatie is ontleend aan *Leidraad nafase* van Van Duin en Zannoni (2005). Daarin worden verschillende thema's van de nafase beschreven (bijlage 2 biedt een overzicht van de thema's en de actoren die daarin een rol spelen).

#### **KADER 4: Drie nafasethema's en bijbehorende taken- en verantwoordelijkheden**

De *Leidraad nafase* (Van Duin en Zannoni 2005) bevat drie thema's met taken en verantwoordelijkheden rondom 'opvang en zorg voor getroffen' en 'herstel en wederopbouw':

**Thema C: (her)huisvesting, herstel en wederopbouw:** (Her)huisvesting omvat – naast tijdelijke noodopvang in bijvoorbeeld sporthal, buurthuis of hotel – huisvesting op korte termijn (tenten, containerwoningen) en op langere termijn: herstel en wederopbouw. Het gaat om herstel en wederopbouw van woningen, bedrijfspanden, overheidsgebouwen, waterstaatswerken, maatschappelijke voorzieningen (scholen, drinkwatervoorziening), openbaar vervoer, riolering, straatverlichting, water en elektriciteit, en infrastructuur.

**Thema F: geneeskundige opvang en verzorging:** Hieronder valt de geneeskundige verzorging van getroffen ná de opvang in de acute fase in ziekenhuis, brandwondencentrum of revalidatiecentrum.

**Thema G: psychosociale opvang en verzorging:** Dit thema komt neer op het voorzien in praktische en sociale behoeften van mensen die betrokken zijn bij een ramp. Deze behoeften kunnen een psychosociale impact hebben, met name wanneer deze onvoldoende wordt onderkend en er onvoldoende op wordt gereageerd.

### **3. Methode**

Met de opdrachtgever is overeengekomen acht interviews af te nemen in het kader van het onderzoek naar de omslagpunten per nafasethema. De interviews zijn uitgevoerd van december 2009 tot en met januari 2010 aan de hand van een halfgestructureerde vragenlijst. Bijlage 3 bevat een lijst met geïnterviewden. De voorkeur ging uit naar bestuurders op het niveau van gemeente en veiligheidsregio die betrokken zijn geweest bij een recente ramp of crisissituatie. Gesproken is met de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) van GGD Zaanstreek-Waterland over de geneeskundige en psychosociale zorg na de Cafébrand in Volendam (2001), met de RGF van GGD Kennemerland over de geneeskundige en psychosociale zorg na de Poldercrash (2009), met de gemeentesecretaris van gemeente Apeldoorn over de psychosociale zorg na de aanslag op Koninginnedag (2009) en met de voormalige burgemeester van gemeente Enschede over de wederopbouw van de getroffen woonwijk na de Vuurwerkrampe (2000). In de gesprekken met de bestuurders is ingegaan op hun eigen ervaringen. De hoofdvraag betrof de mate waarin de regio of gemeente in staat was opvang en zorg en/of herstel en wederopbouw zelfstandig vorm te geven. Daarnaast is ingegaan op die momenten waarop bovenregionale partijen een rol gingen spelen, zowel wenselijk als onwenselijk. Daarnaast werden gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van het Rijk en wetenschappers met kennis van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Met hen is naast de genoemde rampen ook gesproken over Hoogwater (1995) dat tot een grootschalige (re)evacuatie van de bevolking van het Gelderse rivierengebied heeft geleid. Achtergrondinformatie over de genoemde rampen is terug te vinden in bijlage 4. Van ieder gesprek is een verslag opgesteld dat ter goedkeuring is voorgelegd aan de geïnterviewden. Hun uitspraken zijn geanonimiseerd. Steeds wordt het type geïnterviewde weergegeven: gemeente, regio, ministerie of wetenschap.

## 4. Resultaten

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de formele verantwoordelijkheden die zijn toegekend aan betrokken partijen op verschillende niveaus (paragraaf 4.1), de antwoorden op de drie onderzoeksvragen (paragrafen 4.2 tot en met 4.4) en enkele relevante aanvullende lessen op grond van de interviews (paragraaf 4.5).

### 4.1 Formele verantwoordelijkheden op verschillende niveaus

*Gemeente en regio.* De verantwoordelijkheden voor opvang van getroffenen en herstel en wederopbouw in de nafase zijn wettelijk vastgelegd. De burgemeester van de getroffen gemeente is bestuurlijk verantwoordelijk voor de nafase. Het is de burgemeester die na overleg met zijn beleidsstaf (hoofd van politie, hoofd gezondheidsdienst, commandant brandweer) een 'rampverklaring' uitgeeft (Wet Rampen en Zware Ongevallen). De rampverklaring maakt het mogelijk een beroep te doen op hogere overheden (provincie, Rijk) voor het verkrijgen van middelen en financiën. Ook zonder rampverklaring kunnen de hulpdiensten zelf besluiten 'op te schalen' en zo de organisatie tijdens een incident of ramp te vergroten – waarbij aangetekend moet worden dat de burgemeester (vanaf GRIP 1 soms en vanaf GRIP 2 altijd) wordt betrokken.<sup>1</sup>

Diverse taken en verantwoordelijkheden in het kader van de crisisbeheersing zijn wettelijk neergelegd bij de regio.<sup>2</sup> Op regionaal niveau is de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) belast met de operationele leiding over de geneeskundige hulpverlening (artikel 5 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen). De GHOR dient te realiseren dat de gezondheidszorg, onder regie van het openbaar bestuur, probleemloos kan opschalen van dagelijkse naar grootschalige hulpverlening en dat betrokken organisaties als samenhangende zorgketen kunnen opereren. De psychosociale hulpverlening bij ongevallen en rampen (PSHOR) in de acute fase valt ook onder de GHOR-taken. Binnen de PSHOR wordt de psychische hulp aan getroffenen van een ramp of groot ongeval geregeld. De GHOR is verantwoordelijk voor de eerste opvang en start van de nazorg gedurende (maximaal) 7 x 24 uur na de ramp of het grote ongeval. Na deze periode wordt deze zorg overgedragen aan de 'reguliere' zorgverlening onder de coördinatie en verantwoordelijkheid van de tevens regionaal georganiseerde Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) (Wet publieke gezondheid).

*Ministerie.* Helsloot en Scholtens (2009) stellen vast dat de minister binnen het eigen beleidsdomein moet toezien op een adequate materiële en immateriële nazorg. De minister heeft in deze context een directe verantwoordelijkheid voor de nazorg aan departementale functionarissen en een systeemverantwoordelijkheid voor de nazorg binnen de overige delen van het functionele beleidsdomein. Waar nodig dient de minister, op grond van zijn algemene sturingsbevoegdheid in de herstelfase, een aanwijzing te kunnen geven op het moment dat het niveau van de nazorg met betrekking tot specifieke groepen niet adequaat is. Op systeemniveau dient de minister te voorzien in een infrastructuur die hem voorziet van adequate informatie en in een projectorganisatie voor het uitvoeren van en toezicht houden op de nazorg binnen zijn beleidsdomein (Helsloot en Scholtens 2009). Interviews bevestigen deze

---

<sup>1</sup> De opschaling bepaalt de eenhedeninzet maar ook de wijze van aansturing. Voor de bestuurlijke aspecten is in Nederland de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) van toepassing. Voor de operationele diensten gelden per dienst andere opschalingsprotocollen.

<sup>2</sup> Het regionale niveau is gecreëerd omdat het gaat om lokale bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar waarbij een noodzaak bestaat tot intensieve samenwerking tussen gemeenten en deels regionaal georganiseerde hulpverleningsdiensten (Helsloot en Scholtens 2009).

systeemverantwoordelijkheid voor de randvoorwaarden waaronder partijen op gemeentelijk, regionaal en provinciaal niveau opereren:

'De verantwoordelijkheid voor de invulling en organisatie van de nafase is decentraal neergelegd. Zo hebben we de rampenbestrijding ingericht. De minister schept randvoorwaarden. Voorheen heette dat "systeemverantwoordelijkheid." Het systeem moet goed georganiseerd zijn. De landelijke overheid voorziet in wetgeving en financiering. Het Rijk stelt kwaliteitseisen voor de decentrale partijen en zorgt voor toezicht, zoals de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV).' (ministerie)

In de praktijk vormt de systeemverantwoordelijkheid een vangnet wanneer getroffen en buiten het lokale verantwoordelijkheidsgebied vallen:

'Een groot deel van de rampen – denk aan mond-en-klauwzeer, Faro of zelfs de griep – heeft geen lokale factor. Het feit dat een vliegtuig neerstort in de gemeente Haarlemmermeer, betekent niet dat zij verantwoordelijk is voor de mensen die niet in Haarlemmermeer wonen. Dat geldt net zo min voor gemeente Eindhoven als daar bijvoorbeeld een bus met buitenlanders verongelukt. In een dergelijk geval hebben de slachtoffers geen enkele binding met de plek van de ramp. De minister en het ministerie zijn systeemverantwoordelijke. Zij zouden in een veel eerder stadium al betrokken moeten zijn, eigenlijk vanaf het begin. Bij dit soort rampen zou het Rijk een toezichthoudende rol moeten hebben. Vanaf het begin van een ramp, dient het Rijk de gemeenten en provincies in dergelijke gevallen aan te sturen, te coördineren, te monitoren en voor de kosten op te draaien.' (wetenschap)

#### **4.2 Vraag 1: welke rol vervullen gemeenten of regio tijdens de nafase?**

Eén van de geïnterviewde wetenschappers benadrukt dat het zwaartepunt in de nafase van een ramp of grootschalige calamiteit zich op lokaal-regionaal niveau bevindt. Dat geldt voor de evacuatie tijdens Hoogwater die vanwege de hoge mate van zelfredzaamheid voorspoedig verliep:

'In het geval van hoogwater verliep de evacuatie eigenlijk probleemloos. De meeste mensen vertrokken uit zichzelf. Ik heb het dan over meer dan 95 procent. De politie hoefde er niet aan te pas te komen. De communicatie tussen de gemeenten verliep toen goed. Ook bestond er communicatie tussen de gemeenten en de Commissaris van de Koningin. Die laatste bracht de informatie naar buiten. De evacuatie zelf verliep goed, hoewel het om veel mensen ging. In totaal ongeveer 250.000, verspreid over een groot gebied. Zij werden stap voor stap, gebied na gebied geëvacueerd. Mensen uit het ene poldergebied zagen dat mensen uit een andere, naburige polder werd verzocht een tijdelijk onderkomen te zoeken. Zij begonnen daarop zelf ook maatregelen te nemen. Het evacueren van ziekenhuizen en gevangenis was ingrijpend, evenals het verplaatsen van ouderen en mensen aan de beademing. Het kostte veel menskracht. Degenen die het meest slecht ter been waren, werden vaak door een kind of kleinkind meegenomen. De mensen waren verbazingwekkend zelfredzaam.' (wetenschap)

Ook ten aanzien van herstel en wederopbouw en geneeskundige en psychosociale hulp ligt het zwaartepunt op decentraal niveau. In de praktijk, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken, komt de verantwoordelijkheid van getroffen gemeenten en regio's binnen de drie thema's tot uiting in het voeren van regie over de inzet van mensen, middelen en kennis. Tot de geneeskundige zorg behoort de gecoördineerde inzet van ambulances en het afvoeren van getroffen en naar ziekenhuizen en specialistische centra, maar ook gezondheidsmonitoring. Onder de psychosociale zorg valt het inrichten van één-loketfunctie, de afhandeling van psychologische klachten, schadevergoedingen en het organiseren van herdenkingsbijeenkomsten voor nabestaanden. Tot herstel en wederopbouw wordt de (re)evacuatie van woningen en bedrijven gerekend, evenals de heropbouw van woningen, infrastructuur en voorzieningen. Zowel op gemeentelijk als regionaal is men in staat de regie te voeren over deze activiteiten:

'Kijk, het was natuurlijk een ramp op lokaal niveau. Dan moet je proberen dat als gemeente op te lossen. In het geval van Enschede waren de gemeentelijke instituties aangetast. Niet iedereen kon het aan. We hebben van het begin mensen in laten vliegen, vanuit Rotterdam, Haarlem, Rijksvoorlichting, de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR), om onze eigen mensen te ontlasten. De Dienst Wederopbouw heeft veel dingen opgevangen. Daar waar gaten vielen, boden collega-gemeenten hulp. Het was allemaal heel strak georganiseerd en dat heeft ons geholpen overeind te blijven. We bleven ook eigenwijs, wilden de regie houden. Er was een grote wond geslagen en dat konden we als gemeente Enschede niet alleen aan, maar wij hadden wel de leiding. Dat bedoel ik niet negatief. Ik bedoel baas met een positieve connotatie. Je moet zelf de regie houden, je moet baas in eigen buik blijven. Dat werd door de mensen, denk ik, ook erg gewaardeerd.' (gemeente; thema herstel en wederopbouw)<sup>3</sup>

'Voor geneeskundige en psychosociale hulp is het antwoord op de vraag of je belangen van getroffen en kunt behartigen bevestigend, ongeacht of je nu veel of weinig bovenregionale hulp nodig hebt. Je vervult altijd een coördinerende rol en probeert te zorgen dat er voldoende hulp wordt geboden. (...) Houd de coördinatie in de regio. Daar kent men de regio goed. De regio bepaalt als het ware welk departement nodig is om een aantal zaken te faciliteren.' (regio)

De interviews bieden inzicht in de taken die samenhangen met de invulling van de regiefunctie:

- ken het netwerk;
- breng capaciteit bijeen en stem activiteiten af;
- houd overzicht;
- maak afspraken met netwerkpartijen.

#### *Ken het netwerk*

Om adequaat te kunnen regisseren is het van belang dat gemeente en regio bekend zijn met partijen waarvan het waarschijnlijk is dat ze een rol zullen vervullen zodra sprake is van een ramp:

'Dit is bij uitstek een rol voor de gemeente, omdat het de eerste overheid is waarmee burgers in contact komen. (...) Als het gaat om verbinding en contact leggen, dan is de gemeente aan zet. Die rol willen we ook vervullen.' (gemeente)

'Het is zaak te zorgen dat je bekend bent in je netwerk. Koppen kennen im Katastrophenschutz. In Hoofddorp heeft men goed kunnen reageren bij Poldercrash omdat er veel geld in de regio was gepompt. Men had goed kunnen oefenen. Er was een negatief rapport dat een prikkel vormde om eraan te werken. Recent was een oefening gedaan die vergelijking vertoonde met Poldercrash. Met dat in het achterhoofd kon ieder doen wat diens taak was en dat werkte goed. Daarom wordt er op getamboereerd om te oefenen. Je moet oppassen voor planfixatie, voor draaiboeken die al te eng zijn. Draaiboeken hoeven niet groot en dik te zijn. Je moet weten wie je moet bellen en nummers moeten actueel zijn. Je kunt met een *table top* oefening veel dingen vooraf regelen.' (ministerie)

#### *Breng capaciteit bijeen en stem activiteiten af*

In eerste instantie is het geen probleem om voldoende capaciteit aan hulpverleners of ambulances bijeen te brengen in de acute fase:

'Na 24 uur treedt een tweede fase aan, waarin duidelijk wordt dat er meer moet gebeuren dan alleen maar het plannen van de noodhulp. Er komt een herdenking. De instellingen buitelen over elkaar heen: oranjeverenigingen, kerken, burgerinitiatieven.' (gemeente)

---

<sup>3</sup> Mocht de schade aan de gemeentelijke organisatie van dusdanige aard geweest zijn dat de burgemeester zou zijn weggevallen, dan zou er een waarnemend burgemeester zijn aangesteld. In dat geval zou de verantwoordelijkheid en de regie onverminderd op gemeentelijk niveau gesitueerd blijven.

‘De opschaling ging heel goed. Er hoefde maar één verzoek rondgestuurd te worden via de GGD’en in Noord-Holland. Hulp stroomde toe. Qua personeel merkte je dat het heel veel bij mensen teweegbracht.’ (regio)

Het beschikbaar *houden* van capaciteit is een aandachtspunt, zeker als het langer duurt. Dat gold zowel voor de psychosociale zorg bij de Poldercrash als bij de Cafébrand in Volendam:

‘Er moet een onderscheid worden gemaakt in de acute fase, wanneer je in het heetst van de strijd opereert, en de beheersingsfase. In het begin komt er veel op je af en er is dan veel mankracht nodig. Aan alle kanten wordt er aan je getrokken: psychologen die gratis hun diensten aanbieden, onderzoekinstellingen die aangesteld willen worden. Het is belangrijk dat je zelf de regie over dit alles houdt. Voor praktische assistentie kun je bij het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) aankloppen, zij hebben spullen als tenten en kunnen helpen bij het organiseren van bijstand. Wanneer het gaat om psychosociale nazorg formeer je opvangteams. Die zijn lang bezig. Bij de Poldercrash ging het om drie keer 24 uur. Hoe vang je dat op? Daar kan nog een slag in gemaakt worden: het beter benutten van capaciteit, door bijvoorbeeld een bijstandsbureau, en de organisatie daarvan. (regio)

‘Je kunt heel veel regionaal regelen. Je moet alleen donders goed op de hoogte zijn van wat er leeft in je netwerk wat je kunt gebruiken. Het hangt af van de aard en omvang van de ramp en hoe lang het duurt. Volendam heeft een lange nasleep gehad en hoe langer het duurt hoe eerder je uitgeput raakt. (...) In de voorbereiding moet je al nadenken over welke mensen te bereiken en hoe ze te bereiken. We hebben nu de PSHOR structuur opgezet waarbij het zo is dat GGD voorziet. Maar we maken gebruik van de kernfuncties van organisaties zoals de GGZ en slachtofferhulp. De mensen worden ingezet bij rampen en dat kun je een redelijke tijd volhouden. Wat redelijk is hangt weer af van de grootte van de ramp, het aantal mensen dat nodig is en de mate waarin instellingen in staat zijn reguliere werkzaamheden uit te stellen.’ (regio)

#### *Houd overzicht*

Maak inzichtelijk wie de getroffen zijn en waar ze zich in bevinden:

‘Voor de directe gewonden hebben we een beroep gedaan op ambulances uit de naburige regio’s. Ook hadden we contact met ziekenhuizen die buiten onze regio vallen. Het weekend na Koninginnedag zijn we ook nog bezig geweest met het in kaart brengen van relaties van gewonden, ook van de lichtgewonden. Het totale plaatje hadden we snel compleet.’ (gemeente)

Een deel van hen is moeilijk te bereiken:

‘Ik kreeg de mogelijkheid er over te praten. (...) Andere mensen, de “loslopende” mensen, buiten de reguliere instellingen en organisaties om, vallen tussen de mazen van de nazorg. Ik heb nog geprobeerd die mensen samen te krijgen, maar dat is me nog niet gelukt.’ (gemeente)

#### *Maak afspraken met netwerkpartijen*

Door weloverwogen afspraken te maken, bijvoorbeeld over het afbouwen van de nazorg, weten samenwerkingspartners waar ze aan toe zijn:

‘Je merkt dat – zodra er zoiets groots speelt – iedereen in verwarring verkeert en structuur zoekt. Als jij als organisatie in een vroeg stadium kunt zeggen “wij hebben hier ervaring mee en we gaan dit zo doen om die reden”, dan heb je een voorsprong. Dat is waardevol. Want daarna komt er een moment dat andere organisaties zich willen profileren. Hoe verder men van de ramp zit hoe erger het wordt.’ (regio)

‘Bestuurders hebben hier zeggenschap in. Wanneer een burgemeester besluit om aan de GHOR te vragen de monitoring van betrokkenen nog een paar jaar te doen, dan is dat een legitieme bestuurlijke



vraag, met een prijskaartje. Een burgemeester zou een dergelijke afweging kunnen maken; hij is verantwoordelijk voor de hulpverlening.' (regio)

Vooraf omdat het moeilijk is om bijvoorbeeld psychosociale nazorg over te dragen van PSHOR naar reguliere/chronische zorg:

'Bij psychosociale zorg speelt de vraag wanneer je overschakelt van crisis naar reguliere zorg. Achteraf denk ik in Volendam had dat korter gekund. Ik denk dat we beter moeten kijken naar de vraag die we op termijn verwachten en dat we zorgen dat er voldoende capaciteit is voor de reguliere nazorg ' (regio)

#### **4.3 Vraag 2: welke rol vervullen bovenregionale partijen?**

Omslagpunten zijn te zien als de punten waar het gemeentelijke of regionale organiserend vermogen ontoereikend is en bovenregionale partijen te hulp schieten. Uit de gesprekken over de rol die bovenregionale partijen in de nafase spelen zijn meerdere omslagpunten te destilleren. Decentrale partijen richten zich op de regie van de inzet van mensen, middelen en kennis. Geïnterviewden wijzen erop dat bovenregionale partijen – in het bijzonder de departementen – een onmisbare functie vervullen door financiële middelen te verschaffen:

'Wanneer het ging om geld. Als burgemeester ben je ambassadeur van de stad zodra een dergelijke ramp plaatsvindt. Het is belangrijk dat de belangen van de stad goed worden behartigd. Daarvoor was er direct contact met het kabinet. In eerste instantie waren daar vier verschillende ministers bij betrokken. Op die manier wilde ik niet werken. Er moet één communicatielijn zijn met het kabinet, één coördinatiepunt. Die minister moet het dan maar regelen met de andere ministers. Ook de provincie werd aangesproken voor geld. Voor de rest kon er door hogerhand niet veel worden gedaan. Er waren niet zoveel regionale structuren die een helpende hand konden bieden.' (gemeente; herstel en wederopbouw)

'Ook vanuit de Tweede Kamer kwamen er positieve reacties. Er was veel meer gedaan dan verwacht had mogen worden. Het kostenplaatje komt dan in beeld. Wie betaalt het allemaal? De Tweede Kamer deed een oproep aan het kabinet om ruimhartig mee te betalen. Er was alleen geen speciaal potje, geen titel voor, dus dan is het lastig om extra financiering te krijgen. Als je als Rijk namelijk in Apeldoorn meebetaalt, dan moet dat straks in andere gemeentes ook. Dan moet je het via een ander kanaal proberen.' (gemeente; psychosociale hulpverlening)

'Het is moeilijk om er een echt omslagpunt in te benoemen. Wat me ontzettend heeft geholpen is dat er direct budget was. Dat gaf vrijheid. Het ministerie gaf al vroeg een financiële garantie. (...) Het ministerie kwam zelf met het aanbod om ons te ondersteunen met een adviesbureau. Taak van dat adviesbureau was om mee te helpen met het organiseren en vormgeven van de gehele nazorg. Dat bureau is ingeschakeld en dat was handig. Men kwam met goede ideeën. Maar toch voelde het niet helemaal goed omdat er wat overcapaciteit gecreëerd werd. Ze namen het niet over, maar ondersteunden mij. Wij moesten hen uit ons rampenbudget betalen. Vanuit VWS kregen we de eerste dag al een toezegging van miljoenen. We wisten dat er budget was en voor dat bedrag hebben we ook het bureau ingehuurd. Nuttig, maar ineens had je er acht mensen bij.' (regio; psychosociale hulpverlening)

'Op welk moment de grens aan de regionale capaciteit is bereikt, hangt van de regio af. Zodra je over tientallen slachtoffers praat, wordt het vaak al te veel. Recente incidenten zoals De Punt, Koninginnedag, speelden zich op gemeentelijk niveau af. De spankracht van een gemeente is ernstig overvraagd op zo'n moment, tenminste financieel. Bij drie slachtoffers wordt het al moeilijk te bolwerken. Je moet toch rekenen op enkele tonnen kosten per slachtoffer voor het nazorgtraject. Zodra dat een paar procent boven de gemeentelijke begroting uitkomt, is het niet meer te doen. (...) Het Rijk laat het in de nafase vaak afweten, want de vergoeding van bijstandskosten geldt alleen tijdens de acute fase van de ramp.' (wetenschap)

In het bijzonder het beschikbaar stellen van capaciteit en deskundigheid:

‘De ervaring die bovenregionale partijen hebben met rampen helpt. Er zijn checklisten op landelijk niveau die je erbij kunt houden om ervoor te zorgen dat je geen zaken over het hoofd ziet. Er is bijvoorbeeld ook een zelfchecklist ontwikkeld voor mensen die een ingrijpende gebeurtenis hebben meegemaakt, waarmee mensen kunnen bepalen of het normaal is dat ze na een zekere periode nog last hebben van bepaalde verschijnselen, zoals slapeloosheid. Het inzetten van dergelijke instrumenten is goed, omdat ze doorontwikkeld zijn en gebaseerd zijn op lessen uit andere incidenten in het verleden. (...) Toen zijn we gaan nadenken over het inwinnen van advies. Wellicht hadden we wat over het hoofd gezien en een advies van een partij die wat meer op afstand zit kan dan nuttig zijn. Op dat moment hebben we ook contact gehad met het RIVM en Stichting Impact en zodoende de ervaringen met het organiseren van landelijke herdenkingsdiensten kunnen toepassen”.’ (gemeente; psychosociale hulpverlening)

‘Dat gaat om het tanken van kennis, bijvoorbeeld het RIVM bij grote infectieziekten. Het kan ook zijn het tanken van kennis op het gebied van terrorisme via BZK of van professoren zoals Berthold Gersons of Ira Helsloot. Het kan ook financieel zijn omdat je binnen no-time een gigantisch tentenkamp nodig hebt. (...) De nafase van Volendam was goed te regelen op regionaal niveau. Er waren ervaringsdeskundigen die ons konden meenemen in de structuur. Wat ik erg belangrijk vind is dat wij in ons geval over de kennis konden beschikken om de “hoe-vraag” te beantwoorden. Dat was toevallig zo. Maar eigenlijk vind ik dit zo belangrijk dat je die toevalligheid weg moet halen.’ (regio)

‘In dit gebied is er een nieuwe visie op de locatie waar geneeskundige combinaties moeten staan. Het gaat om ladingen verbandmiddel, spuiten etc. Die dingen worden bijna nooit gebruikt. Het ministerie heeft gezegd “we gaan dat weghalen uit Zaanstreek-Waterland en verhuizen het naar Zierikzee”. Prima, we gebruiken dat ding nooit, maar als er echt iets groots gebeurt hier, dan moet er wel zo een ding zijn. Als er dadelijk iets gebeurt, dan moet ik gaan overleggen met de RGF ter plaatse om verbandmiddelen te krijgen. Dan hebben we VWS nodig om dat snel te regelen. Daar waar je er niet met elkaar uit kunt komen, daar moet er wat gebeuren.’ (regio; geneeskundige hulpverlening)

‘We moeten zorgen dat we op een bepaald niveau de ervaringen bewaren. Daarin spelen kennisinstituten en adviesorganisaties een rol. Als deze organisaties in dit verband hun werk doen, dan kunnen we tot antwoorden komen op de momenten waarop het nodig is. Dat geldt voor ervaringen en kennis. Daarnaast zijn er ook organisaties zoals politie en de NS – bij ongelukken – die als organisatie ingericht zijn om met crisissituaties om te gaan. Dat geldt ook voor brandweer en GHOR waar trauma leed onderdeel is van het werk.’ (ministerie)

‘Het ministerie heeft tot taak met raad en daad ter zijde te staan, capaciteit beschikbaar te stellen en de borging van lessons learned in leidraden die beschikbaar stellen aan andere gemeenten in Nederland. (...): “veiligheidsberaad of veiligheidsregio doe er je voordeel mee”.’ (ministerie)

‘Aan de ene kant is het een capaciteitsvraagstuk dat gaat spelen zodra de ramp enige omvang krijgt: Kan de regio de coördinatie van de acute fase van een ramp aan? Dat is vaak het geval. Aan de andere kant, is het een uitvoeringsvraagstuk. In het nazorgstraject houdt de regionale solidariteit vaak op. Dan worden kosten gemaakt. De getroffen gemeente kan in de nafase wel een beroep doen op andere gemeentes of de GHOR voor de benodigde expertise, maar specialistische kennis moet wel ingehuurd en dus betaald worden.’ (wetenschap)

Hoogwaardigheidsbekleders die betrokkenheid tonen:

‘Dat werd niet door ons opgezocht, maar diende zich wel zo aan. Dat begon al met minister De Vries die de eerste dag van de ramp al acte de presence gaf. Prima! Maar hij moest ook weer snel vertrekken – begreep ook hij – om niet de indruk te wekken dat hij de burgemeester voor de voeten liep. Die moet het boegbeeld zijn voor de stad. Daarna kwamen de kamervoorzitters, de ministers, koningin Beatrix,

voorzitter van de Europese Commissie Prodi. Dat koesterden we, want er moest veel gebeuren in Enschede en door alle aandacht bleven we op de politieke agenda.' (gemeente; herstel en wederopbouw)

'Omdat we voorbereidingen getroffen hadden voor het Koninginnedagfeest, stond het crisiscentrum direct paraat en ging het gemeentelijk beleidsteam direct draaien. Al vrij snel kwamen burgemeester de Graaf en de Commissaris van de Koningin Cornielje in beeld. Dit is van een overstijgend niveau, maar de Commissaris van de Koningin was er vooral voor ruggespraak, de leiding was in handen van de burgemeester. Daarbij kwamen allerlei hoogwaardigheidsbekleders kijken, zoals premier Balkenende. Dat werd erg op prijs gesteld. (...) De planning van herdenkingen luistert erg nauw. Op wie wordt de aandacht gevestigd op zo'n dag? Op de hoogwaardigheidsbekleders? En hoe worden die dan beveiligd? In Apeldoorn hebben we ervaring met de protocollen, omdat de koningin vaak op 't Loo aanwezig is. Het volk komt dan eigenlijk als eerste binnen. Nu was er voor gekozen om de nabestaanden als laatste te laten binnenkomen. Voor de mensen die het treft, zijn zulke keuzes van enorm belang. De waardering voor de organisatie van de nafase hangt met zulke dingen samen. De Koningin wilde de mensen ontmoeten, ze is ook naar de ziekenhuizen geweest. De herdenking was zo georganiseerd dat de Koninklijke Familie vooraf een uur had om de nabestaanden te ontmoeten. Dat is geweldig goed gegaan.' (gemeente)

'Rampen zijn erg zichtbaar. Bij grote rampen ontstaat er psychologisch en praktisch een noodzaak om iets te organiseren. Media-aandacht maakt een groot verschil. Regeringen kunnen het zich eigenlijk niet veroorloven zich afzijdig op te stellen. (...) In het geval van Enschede kwamen er vele ministers kijken hoe het ging en wat er moest gebeuren. De burgermeester maakte hier natuurlijk dankbaar gebruik van. (...) Aan de andere kant, drukte een minister hem op het hart dat hij moest zeggen wat er nodig was, zodat hem dat aangeboden kon worden. Er wordt dan een politiek spel gespeeld. Dit is niet automatisch slecht. Het paste bij die tijd waarin veel geld beschikbaar was. De ramp vond plaats in een economisch gunstige periode. Het is de vraag of dit vandaag de dag ook zou kunnen.' (wetenschap)

#### Soepele besluitvorming:

'Wel hielp de provincie bij het versnellen van bepaalde procedures, Enschede kreeg prioriteit in de besluitvorming. Het moest niet zo zijn dat als we een verzoek indienden en dat dit ergens onder op de stapel terecht kwam. Het moest er juist bovenop.' (gemeente; herstel en wederopbouw)

#### Kaderstellend en toezichthoudend:

'Gemeente worden geconfronteerd met een ramp en zijn soms geneigd snel hulp te vragen. Omdat ze dat nodig hebben om op te starten en capaciteit in te huren of omdat ze niet goed weten hoe iets aan te pakken. Het is taak van het Rijk om te sturen en te borgen wat er te borgen valt.' (ministerie)

'We hebben een programma met accountmanagers per regio. In het geval van politie hebben de accountmanagers een toezichthoudende rol, maar voor het overige gaat het om mensen die het contact verzorgen tussen het ministerie en het beleid in de regio ter plekke. In voortgangsgesprekken kan men ideeën formuleren over de invulling van de voor- en nafase, al dan niet gevoed door actuele ontwikkelingen.' (ministerie)

'Bovenregionaal ingrijpen is in principe niet nodig bij rampen. Vanuit de GHOR hebben we één doel en dat is de zorg zo snel mogelijk weer over te dragen aan de reguliere organisaties. De aard van de ramp bepaalt in grote mate hoe en wanneer dit gebeurt en hoe je je als organisatie laat adviseren. In algemene zin valt daar niet veel over te zeggen. Behalve dan dat het Rijk er is voor de kaderstelling. Vanuit de Veiligheidsregio worden de acties rondom rampen uitgevoerd, de Ministeries van BZK en VWS stellen de kaders waarbinnen dit moet gebeuren.' (regio)

'In het Besluit Veiligheidsregio's worden nog nauwelijks eisen gesteld aan kwaliteit van de GHOR. De organisatie is nog relatief jong. GHOR is een soort van virtuele organisatie.' (ministerie)

'Onze rol als ministerie zit inderdaad in de voorfase. Wij moeten zorgen dat de organisatie er staat. Tenminste, we moeten zorgen dat anderen die organisatie kunnen draaien. Ons werk is de voorfase van de nafase. De sector in staat stellen dat ze over de nafase nadenkt.' (ministerie)

Vinger aan de pols:

'Het Rijk en de provincie waren vanaf het begin af aan betrokken bij de evacuatie. Er vond afstemming plaats tussen burgemeester d' Hondt en Commissaris van de Koningin Terlouw. Bij de revacuatie was de rol van het Rijk minimaal. Mensen keerden gewoon terug naar hun huizen toen dat weer mocht. Dit ging heel rustig en zonder problemen, uitgezonderd de file misschien. (...) Ook in de psychosociale nazorg was de rol van het Rijk niet noemenswaardig. De meeste mensen hadden ook niet veel nazorg nodig, niet meer dan andere mensen. Hoewel uit onderzoek is gebleken dat het voor mensen traumatisch was om hun huis achter te laten. Het is een gemeentelijke rol om in contact te blijven met getroffen en nabestaanden, hoewel dat in zo'n situatie natuurlijk lastig is. Ook geestelijken en andere mensen die voeling hebben met de gemeenschap nemen een plek in. Het Rijk heeft er niet veel mee van doen, maar dat het Rijk zich erin mengt, dat is begrijpelijk.' (wetenschap)

Er zijn echter ook activiteiten die weliswaar de regiogrenzen overschrijden, maar waar de tussenkomst van provincie of ministerie onnodig is omdat regio's onderling in staat zijn om afspraken te maken:

'Ten aanzien van de nazorg in Volendam kunnen we dat regionaal gemakkelijk aan, en ook de schaalgrootte waarin we nu zitten. Maar mocht er echt een grote ramp zijn, dan weten we dat we dat niet alleen afkunnen. (...) Stel dat er een ramp komt van enige omvang. Dan zijn de adjunct-RGF en ik de enige twee RGF'en. Na verloop van tijd zijn we uitgeput. We hebben een samenwerkingsrelatie om te zorgen dat een RGF een andere regio kan inspringen. Dat geldt ook voor ander gespecialiseerd personeel rondom de psychosociale nazorg. Op een gegeven moment moeten mensen hun reguliere werkzaamheden oppakken en dan moet je anderen inhuren. Dit is iets wat een ministerie niet kan aansturen.' (regio)

Ook geldt het Rijk zelf niet als bron van inhoudelijke kennis, eerder als intermediair:

'Het Rijk heeft geen deskundigheid meer in huis. Terrorisme en verspreidingsziekten daargelaten, is veel expertise gedecentraliseerd. Alles is verplaatst naar de regio's en de provincies. Dat is niet zo gek als je bedenkt dat er moet worden bezuinigd en afgeslankt. Alleen dit betekent wel dat de echte deskundigen binnen ministeries – inhoudelijk deskundigen die echt weten waar ze het over hebben – bij wijze van spreken op één hand te tellen zijn. Het Rijk heeft geen artsen of psychologen in dienst. Zij kan daarom niet weten hoe er invulling gegeven moet worden aan de psychosociale nazorg aan getroffen. Buiten organisaties als Rijkswaterstaat heeft het Rijk weinig uitvoeringsorganisaties. Er zitten daar bestuurskundigen en managers, die kunnen vertellen hoe zaken georganiseerd en gefaciliteerd kunnen worden. Externe onderzoeksbureaus worden ingeschakeld voor evaluaties. Er bestaan zoveel toezichthouders in Nederland. Werkelijk overal wordt toezicht op gehouden.' (wetenschap)

### *Omslagpunten*

De onderwerpen die tot dusver aan bod kwamen in deze paragraaf laten zien waar zich omslagpunten bevinden in de nafase. Aan geïnterviewden is bovendien de vraag voorgelegd wat zij – met zoveel woorden – onder omslagpunten verstaan. De vraag welke omslagpunten er benoemd kunnen worden tijdens de nafase van de diverse behandelde rampen en crises kunnen de geïnterviewden evenwel niet goed beantwoorden. Wegens een gebrek aan Nederlandse praktijkvoorbeelden gaan de gesprekken vooral over hypothetische situaties.

'Dat had gekund. Dat ik het als burgemeester niet had getrokken. (...) Persoonlijk had ik het voordeel dat – ondanks dat er veel op me is geschoten – dat ik wel echt de burgemeester van Enschede was. Ik was van de inwoners, een boegbeeld. Ze hadden me zien leiden en zien lijden. Het was onze ramp. Dan ben je niet zomaar te vervangen. Of iemand anders dat ook zou kunnen, dat weet ik niet.' (gemeente)

'Ik heb het meegemaakt bij Enschede. Het omslagpunt is het moment waarop een gebeurtenis zo groot wordt dat de kennis en het organiserend vermogen niet meer aanwezig zijn en waar men hulp van boven nodig heeft. In Enschede had men het lef om te improviseren. In een andere gemeente heeft men dat misschien niet en daar is men misschien sneller geneigd hulp van een regio of Rijk te vragen. Het zit hem in eigen organiserend vermogen en de hoeveelheid lef. Heb je een burgemeester die hulp durft in te roepen? Of heb je een bestuurder die het zelf wil doen en er na twee dagen achterkomt dat het toch nodig is? Ik had het idee dat men het in Enschede goed op eigen kracht kon organiseren. Toch heeft de gemeente daar ook niet nagelaten hulp van buitenaf te zoeken. Het Rijk sprong in door de gemeente bij te staan met raad en daad en financiën. Dat werkte, maar wat als er een bovenregionaal Enschede optreedt met een uitstraaleffect op meerdere regio's. Kunnen we dat dan nog aan?' (ministerie)

Een duidelijk omslagpunt ontstaat wanneer lokale instituties door een ramp of calamiteit niet meer in staat zijn om te functioneren. Ook bovenregionale partijen zijn er dan niet op toegerust om voor de organisatie van de nafase zorg te dragen.

'Hoewel ik de discussie herken, moet ik zeggen dat dit een virtuele discussie is. We kennen dit niet in Nederland, wellicht met uitzondering van 1953. Laten we eerlijk zijn, als iets dergelijks gebeurt en lokale instituties functioneren niet meer, dan is er geen cavalerie. Het Rijk heeft in dergelijke situaties ook geen kennis, kunde of capaciteit. Het is een Haagse preoccupatie dat als de gemeente of de regio het niet meer aan kan, dat zij het dan moet doen. Maar er zijn maar twee Rijksdiensten die eigen capaciteit hebben: Rijkswaterstaat en het leger. En eerlijk gezegd: De capaciteiten van het leger zijn niet groter dan die van een supermarktketen als het gaat om distributie. Ze kunnen een noodziekenhuis instellen, waarvan we er twee hebben, een in Nederland met 24 bedden en een in Uruzgan. Als er echt een grote ramp plaatsvindt, dan schiet de capaciteit van het Rijk tekort.' (wetenschap)

Bedreiging van vitale sectoren geldt tevens als omslagpunt:

'Ik heb geen idee waar zich dat punt precies bevindt. Ook denk ik niet dat je zomaar criteria kunt benoemen zoals "als het langer duurt dan een half jaar", er zijn meerdere zaken die bepalend zijn, maar die je niet op voorhand kunt benoemen. Neem de Nieuwe Influenza A. Mocht een derde van je bevolking wegvallen dan lopen tal van voorzieningen in het honderd. Mogelijk valt het betalingsverkeer weg. Dat kan de gemeente waar we nu zijn niet aan en hulp vragen aan de buurgemeente heeft geen zin. Bij de verdeling van schaarse middelen is ingrijpen van hogerhand wenselijk. Denk bij stroomuitval aan noodaggregaten.' (regio)

Tot slot zijn de geïnterviewden unaniem van mening dat het op voorhand niet mogelijk is omslagpunten in kaart te brengen. Omslagpunten zijn afhankelijk van de aard, ernst en omvang van de gebeurtenis. Deze aspecten zullen steeds anders zijn:

'Omslagpunten zijn vooraf niet vast te stellen (...). Iedere ramp is anders en per ramp zal het Rijk moeten kijken of en wanneer zij in moet grijpen. Er is geen kant-en-klare tijdslijn. Daarom is de toezichthoudende rol vanaf het begin zo belangrijk.' (wetenschap)

'Op het moment dat je als regio wordt getroffen, dan is het omslagpunt iets – zeker geneeskundig – iets wat geen enkele regio aankan. Geen enkele regio kan honderd ambulances oproepen. Dat was zo bij Enschede en Poldercrash. Daarnaast zit je met ziekenhuiscapaciteit. Geen enkele regio kan dat aan. Een ziekenhuis kan dan wel beschikken over 600 bedden, maar ziekenhuizen zijn slechts beperkt in staat meerdere operatiekamers gelijktijdig te laten draaien. Neem brandwonden in het geval van Volendam. Er was te weinig gespecialiseerde capaciteit. Dat is typisch voor rampen. Er is gewoon weinig capaciteit. Het

personeel kan bovendien maar beperkt in touw zijn, dus is afwisseling nodig. De conclusie van de IOOV is dat regio's onvoldoende gesprekken hebben gevoerd over samenwerking om elkaars capaciteit te delen. Leuk dat je het intern geregeld hebt, maar weet dat je het bij grote zaken niet alleen afkunt. Dan moet je de regiogrenzen over.' (ministerie)

'Bij elke ramp doe je ervaring op die gedeeld moeten worden. Het is ook niet voor niets dat je een Onderzoeksraad en een inspectie hebt die iedere ramp meerdere malen onderzoekt. Daar komen allemaal reactieve omslagpunten uit. Je kunt ze niet vooraf definiëren.' (ministerie)

#### 4.4 Hoe wordt op nationaal niveau geleerd van rampen en crises?

De mate waarin wordt geleerd van rampen is tot dusver zijdelings aan bod gekomen. In deze subparagraaf is het leren en borgen van lessen hoofdonderwerp. Daarvoor wordt uitgegaan van een besturingsmodel voor borging en verspreiding van kennis en werkwijzen. Het besturingsmodel is oorspronkelijk ontwikkeld ter verklaring van processen binnen organisaties, opgebouwd uit afdelingen (zie kader 5).

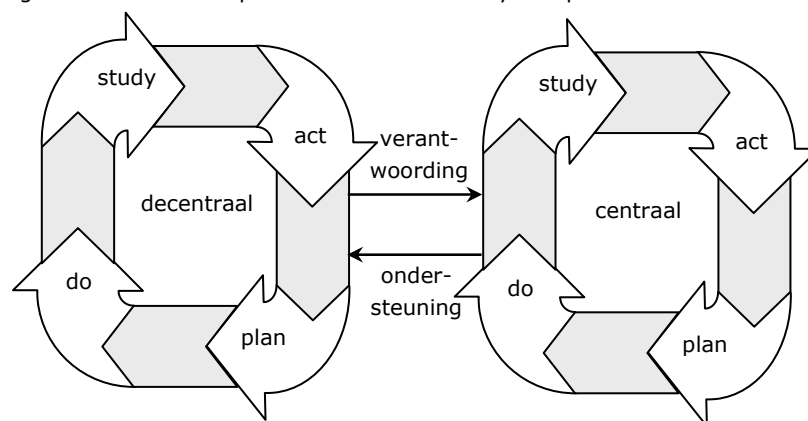
##### **KADER 5: Besturingsmodel voor borging en verspreiding van kennis en werkwijzen**

**Achtergrond:** Tijdens de evaluatie van een landelijk verbeterprogramma voor ziekenhuizen is een besturingsmodel ontwikkeld ter verklaring van de verspreiding en borging van innovaties (Dückers 2009; Vos e.a. 2009). Het besturingsmodel toont hoe het samenspel tussen decentraal en centraal niveau resulteert in een systematisch kwaliteitsmanagement.

**Werking van het besturingsmodel:** Het verbeterprogramma voor ziekenhuizen bestond deels uit projecten op het decentrale niveau van afdelingen- of teams. De projecten waren gebaseerd op het toepassen van de zogenoemde plan-do-study-act cyclus: men stelt vast wat te bereiken en via welke wijze (*plan*), past geplande werkwijzen toe (*do*), bestudeert de resultaten (*study*) en neemt op basis daarvan aanvullende actie (*act*). Deze werkwijze wordt aangeduid als een PDSA-cyclus (Langley e.a. 1996). Uit de evaluatie van het verbeterprogramma voor ziekenhuizen blijkt dat de PDSA-cyclus ook op het centrale niveau van de instelling wordt toegepast met het oogmerk om de resultaten en werkwijzen van de projecten te borgen en verspreiden over nieuwe afdelingen of teams.

**Kernelementen samengevat:** Het besturingsmodel kent zes elementen: (1) een werkwijze wordt decentraal geïmplementeerd (linker cyclus); (2) het resultaat wordt waargenomen op centraal niveau (rechter cyclus); (3) het wordt als norm beschouwd voor vergelijkbare situaties op decentraal niveau; (4) decentrale partijen worden hiervan bewust gemaakt en (5) gefaciliteerd om volgens de werkwijze te werken (ondersteuning); (6) het centrale niveau controleert of decentrale partijen daadwerkelijk volgens de norm handelen (verantwoording).

Figuur. Besturingsmodel: samenspel tussen verbetercycli op decentraal en centraal niveau



De interviews illustreren dat het model zich tevens leent ter conceptualisering van het leergedrag binnen de landelijke rampenorganisatie; eveneens een systeem dat meerdere lagen telt. Uitgangspunt is dat leren neerkomt op het aanpassen van gedrag of het treffen van maatregelen op basis van ervaringen ('de les'). Indien die les wordt losgemaakt van de decentrale context van gemeente of regio en er een vorm wordt gevonden om de les duurzaam toegankelijk te maken voor andere contexten op het moment dat het nodig is, dan is sprake van borging. Hieronder wordt dit uitgewerkt met de één-loketfunctie als voorbeeld.

#### *Een werkwijze wordt decentraal geïmplementeerd*

Het is in Enschede waar de één-loketfunctie (het IAC) voor het eerst wordt toegepast. Daar wordt het een kernonderdeel van de psychosociale zorg in de nafase:

'Binnen zes maanden na het verschijnen van het Bijlerrapport vond de vuurwerkramp in Enschede plaats. Opeens stond er een dozijn ambtenaren op de stoep van het gemeentehuis met de mededeling dat ze een IAC kwamen oprichten.' (wetenschap)

#### *Succes wordt waargenomen*

De Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (Commissie Oosting) laat zich in haar onderzoeksrapport 'De Vuurwerkramp' (2001) positief uit over het IAC in Enschede. De ervaringen van betrokken geïnterviewden zijn eveneens positief. Het IAC wordt als een succes beschouwd:

'De indruk die ik had in Enschede was dat men heel voortvarend heeft gewerkt bij het organiseren van de nazorg. Binnen 48 uur had men een IAC opgericht. (...) Ik ben er zelf op bezoek geweest. Men had letterlijk gezorgd voor een front- en backoffice en die structuur werkte erg goed. (...) Na Enschede ben ik betrokken geweest bij het borgen van de werking van het IAC. Het doel was de werking goed neer te leggen op papier in de vorm van leidraden zodat de rest van Nederland er ook wat mee zou kunnen. Dat heeft geleid tot de eerste leidraad IAC.' (ministerie)

#### *Besluit opnieuw in te zetten*

Zodra zich wederom een crisissituatie voordoet, in dit geval de Cafébrand in Volendam, wordt de één-loketfunctie opnieuw ingezet:

'Op basis van de ervaringen in Enschede zijn we direct als GGD de plannen gaan uitwerken. Het plan was een advies- en informatiecentrum (AIC) op te zetten volgens het model van Enschede met een backoffice en een frontoffice. We kregen van het beleidsteam de opdracht om dat uit te voeren. Dat hebben we in een dag gedaan, zo goed en zo kwaad als het ging. Van daaruit is de hele nazorg uitgerold. Wat we in Volendam hebben gedaan, op basis van het advies van professor Gersons, is goed aandacht te besteden aan de mensen die het hebben meegemaakt en de kring er omheen. Bijvoorbeeld de ouders. Denk in slachtoffergroepen en stem je aanbod daar op af. Als ik terugkijk denk ik dat we redelijk aanbodgericht waren. Ik zou het nu meer vraaggericht insteken. Het mooie van een AIC vind ik dat je het helemaal kunt inrichten om te voldoen aan wat er op een bepaald moment speelt. Flexibiliteit is één van de belangrijkste dingen omdat vragen veranderen.' (regio)

#### *Maatregelen gericht op borging en beschikbaarheid van kennis*

Kennis wordt in eerste instantie onder meer geborgd door de les vast te leggen in richtlijnen en handreikingen:

'Het collectieve geheugen is belangrijk. De commissie Oosting adviseerde dit te organiseren. Er zijn subsidies verstrekt om richtlijnen te ontwikkelen. Denk aan de richtlijn voor een informatie- en adviescentrum. We moeten wel zorgen dat richtlijnen actueel wordt gehouden. De branche moet dit bepalen.' (ministerie)

'Na Enschede ben ik betrokken geweest bij het borgen van de werking van het IAC. Het doel was de werking goed neer te leggen op papier in de vorm van leidraden zodat de rest van Nederland er ook wat mee zou kunnen. Dat heeft geleid tot de eerste leidraad. Op grond van voortschrijdend inzicht is deze later aangepast, mede naar aanleiding van Volendam. Bij het borgen van lessen in leidraden speelde Stichting Impact ook een rol.' (ministerie)

Later is de één-loketfunctie opgenomen in de *Multidisciplinaire richtlijn vroegtijdige psychosociale interventies na rampen, terrorisme en andere schokkende gebeurtenissen* (Impact 2007; Te Brake et al. 2009). Daarnaast is de inzet van een één-loketfunctie vast onderdeel van een benadering volgens het *Modelplan Nafase* (Impact 2009; zie kader 3). De financiering van de ontwikkeling van richtlijnen, leidraden en handboeken op basis van wetenschappelijke en praktijkkennis door kennisinstituten draagt bij aan het vastleggen van lessen. Maar het creëren en vasthouden van bewustzijn in de voor- en nafase blijft een punt van aandacht voor kennisborging en -verspreiding:

'De nazorg in de nafase is van oudsher een ondergeschoven kind. Het lijkt erop dat met name de regio's waar ervaring is opgedaan zoals Enschede na de Vuurwerkramp en Kennemerland na de Schipholbrand en Poldercrash er nadrukkelijker mee bezig zijn. Men moest een organisatie opzetten en daar kabbelt het voort. Ik ben bijzonder benieuwd hoe het er over tien jaar uitziet en wat er van over is. Men tuijt organisaties op. Daarna wordt er bezuinigd, omdat gevoel van urgentie is afgenomen. Op een gegeven moment zie je vooral dat men bezig is zich voor te bereiden op iets wat niet gebeurt.' (ministerie)

'Nazorg en het IAC zijn tamelijk onbekend en onbemind. (...) Mensen zien het IAC als iets moeilijks, maar dat is het niet. In het eerste uur moet je zorgen dat er een telefoonnummer wordt geopend. Er hoeft alleen maar iemand met een laptop vragen te noteren. Daar begint het mee. Vervolgens moet je wel zorgen dat er snel antwoorden komen op die vragen. Dus snel een back office inrichten. Het belangrijkste is dat getroffen worden gehoord en het gevoel hebben dat ze ergens naar toe kunnen met hun vragen. Gemeenten moeten gewoon hetzelfde doen als anders, dienstbaar zijn aan de burgers. Maar zodra een incident plaatsvindt, gaat de gemeente daar heel anders mee om.' (ministerie)

Het is van belang dat de partijen die op departementaal, regionaal en gemeentelijk niveau betrokken zijn bij een ramp of grootschalig calamiteit bekend zijn met de les. Een impuls is nodig om de eerder beschreven 'toevalligheid' – dat experts met de juiste kennis aanwezig zijn – weg te nemen. Dat kan door te oefenen, maar ook door de inschakeling van expertise ter ondersteuning van de decentrale crisisorganisatie te verbeteren.

'Bij Volendam hebben we dat vaak gezegd. Was er maar een club experts die in tijden van crisis wordt ingeschakeld om regio's te adviseren. Eigenlijk zou je een soort van vliegende brigade moeten hebben die weet wat er in bijzondere situaties speelt en hoe zaken werken die als ruggensteun kan dienen en van wanten weet. (...) Die club kan gebruik maken van lokale faciliteiten. Ik kan me voorstellen dat je zo een club vliegt invliegt en dat de RGF de directeur van de GGD hier opdracht geeft om mensen vrij te maken voor de psychosociale hulp. (regio)

'Het is niet nodig om het wiel opnieuw uit te vinden. Er is veel informatie. Een organisatie als Stichting Impact zou daar er iets mee moeten kunnen doen. Bijvoorbeeld door gemeenten te adviseren en te begeleiden bij het opzetten van een IAC.' (ministerie)

Dit geldt voor experts, maar in het bijzonder voor de echte ervaringsdeskundigen:

'Uiteindelijk moet men terug naar een aantal ervaringsdeskundigen. De informele structuren moeten gefaciliteerd worden. Er moet uitwisseling van ervaring plaatsvinden, zodat daarvan geleerd kan worden



en kennis gemobiliseerd wordt. Op dit moment vindt dit op een organische manier plaats. Er is een groep van mensen, die door hun ervaring, van ramp naar ramp worden gesleept. (...) Er moet een coördinator aangesteld worden die parttime zorgt voor een aantal bijeenkomsten per jaar. Het moet geen vaste pool van mensen worden of iets dergelijks. Er moet kennisvernieuwing plaatsvinden en mensen moeten echt gefunctioneerd hebben tijdens rampen. Het draait om het idee van kennisborging. Zoals ik zei, komen deze informele netwerken nu organisch op gang tijdens rampen en calamiteiten. Dit is geen kwetsbare structuur, maar door bijvoorbeeld formeel een coördinator aan te stellen, kan er nog een kwaliteitslag worden gemaakt.' (wetenschap)

#### *Tot slot: kennis herbenutten binnen de landelijke crisisorganisatie*

Het Rijk is systeemverantwoordelijk en bakent de bewegingsruimte van regio en provincie af door juridische en financiële kaders vast te stellen. Dit is een doorlopend proces van *trial and error*. Bij het opnieuw toepassen van geleerde lessen na rampen en crises vindt *ondersteuning* vanuit het centrale orgaan onder meer plaats door kennis over te dragen en te adviseren, maar ook het verstrekken van financiële middelen aangezien kosten tijdens een crisissituatie voor de decentrale partij al snel hoog oplopen (zie paragraaf 4.2). *Verantwoording* vanuit gemeente en regio vindt enerzijds plaats in de richting van de centrale overheid. Via communicatielijnen kan worden gecontroleerd of (a) middelen worden ingezet zoals afgesproken en (b) wordt gehandeld zoals de kaders voorschrijven. Anderzijds wordt verantwoording afgelegd naar externe toezichthouders en evaluatieonderzoekers (doet men wat men redelijkerwijs zou moeten doen, rekening houdend met de omstandigheden). Toezicht en actieve ondersteuning kunnen bijdragen aan het nodige bewustzijn:

'Wat is er aan lessen naar aanleiding van rampen doorgesijpeld tot gemeenten? Soms slaat me de schrik om het hart. Beter toezicht, bijvoorbeeld door de Inspectie, kan daar een belangrijke rol in spelen. Daarnaast denk ik aan oefenen, oefenen en oefenen. Ook zou er actieve bijstand en ondersteuning aan gemeenten geleverd moeten worden door het veiligheidsberaad en de VNG. Gemeenten hebben de afgelopen jaren niet stil gezeten. Wel zijn ze doorgeschoten in papieren planvorming. Die papieren tijd heeft iedereen ook wel wakker geschud. Wat niet wegneemt dat bestuurders vaak crisisbeheersing laag op hun prioriteitenlijstje hebben staan. Ze zijn er pas mee bezig als er een ramp of incident heeft plaatsgevonden.' (ministerie)

Waarbij één van de wetenschappers ten aanzien van het oefenen toevoegt:

'De geoefendheid in rampen is op dit moment laag en zal door bezuinigingen nog lager worden, vrees ik. Het oefenen op nazorg staat daarbij ergens onderaan het prioriteitenlijstje. Meer oefenen is een illusie, maar ik geloof wel dat we de huidige algemene oefeninspanning veel effectiever kunnen maken.' (wetenschap)

Het feit dat de landelijke crisisorganisatie geleidelijk tot stand is gekomen via een incrementeel proces vormt een uitdaging. De versnippering van partijen brengt een inherente noodzaak tot afstemming en coördinatie met zich mee. Inhoudelijke kennis is vooral ondergebracht bij professionele kennisorganisaties. Het versnipperde geheugen vormt een risico voor het leren en borgen van kennis. Indien de les valt binnen het werkterrein van een landelijke coördinator of 'themaverantwoordelijke' dan vergroot dit de kans dat de kennis wederom beschikbaar wordt gesteld bij (de voorbereiding op) een volgende crisis.

#### **4.5 Aandachtspunten op grond van de interviews**

De interviews wijzen op meerdere aandachtspunten die relevant zijn in het licht van het onderzoek naar omslagpunten.

### *Draag bij aan eenduidige beeldvorming*

Beeldvorming is een basisthema binnen de crisisbeheersing. Het speelt zowel verticaal (van decentraal naar centraal) als horizontaal (tussen lokale partners) (Beerens e.a. 2008). Tijdens de gesprek wordt het belang benadrukt van een eenduidige communicatie over oorzaken (uitsluiten eventuele verklaringen), verloop (te volgen strategie) en gevolgen (aantal getroffen, gezondheidseffecten) van ramp of crisis, niet alleen naar de bevolking, maar ook naar hulpverleners toe.

‘Het is ook van belang dat er op landelijk niveau op een consequente manier wordt gecommuniceerd. Tijdens Volendam waren we daar gericht mee bezig. Vrijwel dagelijks had ik contact met mijn contactpersoon bij VWS.’ (regio)

‘Bij de crash op Schiphol was Pieter van Vollenhoven heel snel ter plekke. Dat heeft het werk van de hulpverleners ernstig verstoord. Ook dat hij roept dat de piloten zijn overleden, terwijl daarvoor net is gezegd “we weten nog niet hoeveel dodelijke slachtoffers zijn gevallen. Eenduidige communicatie is belangrijk. Niet alleen naar de bevolking, maar ook naar hulpverleners toe. Daarnaast is het belangrijk hoe je communiceert. Ga niet bij een ontploffende gasfabriek zeggen dat je alles in de hand hebt. Zeg alleen wat je weet.’ (regio)

### *Confronteer decentrale regie niet met belangentegenstellingen op centraal niveau*

In de praktijk zijn bij een crisissituatie al snel meerdere departementen betrokken. Bij terrorisme kan worden gedacht aan Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij besmettelijke dierziekten aan Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Uit oogpunt van doelmatigheid en duidelijkheid verdient het de voorkeur mogelijke belangentegenstellingen op centraal niveau onderling af te stemmen alvorens te communiceren met decentrale partijen. Dit voorkomt doublures en tegenstrijdige signalen:

‘De overheid als eenvormige entiteit bestaat niet. Een probleem is dat de overheid bestaat uit verschillende departementen met verschillende belangen. Neem nu de Q-koorts. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wil geiten opruimen, maar het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wil dat niet. Waarom? Omwille van de economische belangen van de boeren. Dit soort tegenstrijdige belangen vormen een beletsel bij het uitvoeren van de toezichthoudende en coördinerende rol die het Rijk heeft.’ (wetenschap)

‘Onder andere bij het toekennen van subsidies leverde de onbegrijpelijke verantwoordelijkheidsverdeling in de rampenbestrijding (BZK/VWS) altijd gedoe op over financiën. Naar mijn idee zou het nog steeds het beste zijn om alle rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsverantwoordelijkheden bij één departement te beleggen.’ (ministerie)

### *Laat de regio de regie wanneer deze daar hoort*

In die gevallen waar de regie terecht in handen is van gemeente of regio, is het niet constructief als men het gevoel krijgt dat bovenregionale partijen geheel of gedeeltelijk de regie overnemen:

‘We moeten elkaar als overheden niet beconcurreren. Als er een hele stoet mensen van het ministerie van VWS komt, is het goed dat men komt helpen, maar het moet duidelijk zijn dat ze er ter ondersteuning zijn. De gemeente is en blijft verantwoordelijk. Dat is vanaf het begin goed gecommuniceerd, zo kwam er duidelijkheid in de verhoudingen. Overheden moeten niet rollend met elkaar over straat gaan, want dat zendt een slecht signaal uit naar het publiek.’ (gemeente; herstel en wederopbouw)

'In het geval van Enschede stond er een paar uur na de ramp al een team van het ministerie van VWS op de stoep, waar niemand om gevraagd had. Vanuit het gezichtspunt van het ministerie is dat begrijpelijk. Men dacht: "wat ons met de Bijlmerramp is gebeurd, gebeurt ons niet nog een keer." In de politieke realiteit is het zo dat zodra er sprake is van een ramp, de landelijke politiek en de verschillende departementen zich er mee gaan bemoeien.' (wetenschap)

'Wanneer de tussenkomst van bovenregionale partijen wenselijk is? Hier is sprake van een normatieve vertekening. Het is ook andersom. In het begin hebben ze niets aan te vullen. Ze doen niks. Ze komen pas zodra het probleem groot is.' (wetenschap)

#### *Wees ruimhartig en kom beloften na*

Eerder is beschreven dat de kosten tijdens de nafase van een ramp of calamiteit moeilijk op te brengen zijn voor gemeente en regio. Geïnterviewden benadrukken dat beloften verwachtingen wekken:

'De vraag is overigens niet alleen wat we kunnen hebben aan VWS. De vraag is ook wat VWS kan verstoren. Laat ik een voorbeeld geven van iets wat we tegenwoordig niet zo snel meer zullen doen. In Volendam deed premier Kok het aanbod om alles te vergoeden. Dat moeten we niet meer doen. Dat kun je niet waarmaken. Juist als een minister-president en dat soort boegbeelden in het gebied komen, dan heeft dat een geweldige symbolische waarde. Het bevestigt dat er iets ernstigs is gebeurd. Dat is goed, maar beloftes, kijk daar mee uit. Erkenning is iets anders dan beloftes doen.' (regio)

'Het ergste is als beloftes niet worden nagekomen. Het idee van de minister was dat niemand er slechter van mocht worden. Maar dergelijke beloftes zijn erg moeilijk waar te maken. En dat is het stomste wat je kunt doen: iets beloven dat je niet waar kunt maken. Als overheid moet je betrouwbaar zijn, dat is essentieel. Voor mensen is dat psychologisch erg belangrijk, voor de verwerking. Beloftes moet je nakomen.' (gemeente; herstel en wederopbouw)

#### *Leg geen onnodige druk op het decentraal organiserend vermogen*

Een bezoek van hoogwaardigheidsbekleders is een gewaardeerde vorm van steun en wordt gezien als blijk van erkenning van de ernst van de situatie. Naast dit positieve aspect brengt een rondleiding of herdenkingsbijeenkomst een forse beveiligingslast met zich mee. Ook kan het, indien het bezoek in een te vroege fase plaatsvindt, de hulpverlening belemmeren:

'De vergoeding van bijstandskosten geldt alleen tijdens de acute fase van de ramp. Dit is weer gerelateerd aan wat ik in het begin zei: wanneer een ramp een landelijke uitstraling heeft, dan gaat men zich er op landelijk, politiek niveau mee bemoeien. Op zich is dat begrijpelijk en niet onwenselijk, maar het betekent wel dat gemeentes daardoor op extra kosten gejaagd kunnen worden. Bijvoorbeeld in het geval van Apeldoorn, waar er een grootschalige herdenking plaatsvond met de aanwezigheid van diverse hoogwaardigheidsbekleders, waarvoor extra beveiligingsmaatregelen moeten worden genomen. De kosten daarvoor komen op de schouders van Apeldoorn te liggen en wordt slechts ten dele door het Rijk betaald.' (wetenschap)

#### *Bescherm de minst zelfredzamen*

Na een (dreigende) ramp vinden de meest zelfredzame mensen op eigen kracht toegang tot onderdak en geneeskundige en psychosociale zorg. Ervaring leert dat van publieke en private crisismaatregelen zoals opvangcentra en noodhospitals met name gebruik wordt gemaakt door de minst zelfredzamen. Vanwege hun kwetsbaarheid vragen zij om adequate bescherming:

'De mensen waren verbazingwekkend zelfredzaam. (...) Meer dan de overheid had verwacht. Dat is een generiek punt. Het Rijk zou hier meer oog voor moeten hebben. Mensen zijn prima in staat om zichzelf te

redden. Vooral in casus zoals Hoogwater, waar er ruimschoots tijd was. Bij acute rampen is dit natuurlijk minder aan de orde. Opgemerkt hier werd wel, dat in de polder bij Dordrecht mensen spontaan weg begonnen te trekken, terwijl dat helemaal niet nodig was. De kans dat een overstroming zo ver door zou zetten was minimaal. Het psychologisch effect van grootschalige evaluatie is dan groot, waarbij de overheid moet voorkomen dat het hele land leegloopt. Het gevolg van de massale zelfredzaamheid was dat de opvanghallen veel minder druk bezet waren dan verwacht. Het ging om slechts twee of drie procent van de mensen, in plaats van de verwachte tien procent. Maar wat wil je dan ook? Wie gaat er in een opvanghal zitten als je ook gewoon bij vrienden of familie terecht kunt? Dat is het enige wat de overheid hoeft te doen om mensen te bewegen zelfs iets te regelen. Laat ze beelden van opvanghallen laten zien. De minst zelfredzamen komen terecht in de opvanghallen. Mensen die nergens anders heen kunnen. De “weirdo’s” van de samenleving. In New Orleans bijvoorbeeld konden er grootschalige plunderingen plaatsvinden, omdat mensen met middelen hun heil ergens anders zochten. Kansarme mensen en criminelen bleven daardoor over.’ (wetenschap)

#### *Moedig samenwerking gericht op uitwisseling van capaciteit aan*

De gesprekken laten zien hoe bepalend schaalgrootte is om capaciteit vrij te kunnen maken voor de invulling van de nafase:

‘Naarmate je groter bent kunt je veel meer uit eigen gelederen halen en je kunt dan afstemmen welke reguliere activiteiten je uitstelt.’ (regio; psychosociale hulpverlening)

(Inter)regionale samenwerking biedt een mogelijkheid om gezamenlijk kennis- en middelenschaarste beheersbaar te maken. Daarnaast zouden regio’s in staat kunnen zijn om een grotere mate van congruentie te bewerkstelligen in de PSHOR-aanpak per regio:

‘Steeds meer en steeds vaker ontwikkelen de GHOR-regio’s gezamenlijk formats. Dat moet ook op het gebied van de PSH gebeuren. De situatie in Nederland is lastig, omdat niet iedere regio op dezelfde manier is georganiseerd. De PSH-teams zijn op verschillende wijzen uitbesteed. Een team kan uit professionals bestaan, maar ook uit vrijwilligers of dominees. Het is belangrijk dat je landelijk alles op dezelfde manier doet en dat de GHOR zich kan beperken tot de regie en coördinatie tijdens een ramp en dat de uitvoering van psychosociale (na)zorg door de reguliere GGZ kan worden gedaan. Daarin kunnen onderling landelijke afspraken worden gemaakt. De herziening van het modelprocesplan PSHOR dat in 2010 aan de orde komt, is een uitgelezen kans om de congruentie te verhogen. (...) De inbedding van de GHOR in de veiligheidsregio’s heeft een aardige omvang bereikt. De bijstand is nu nog niet congruent, waardoor het soms moeilijk is dingen te organiseren tijdens een ramp. Toch kunnen we de congruentie zelf regelen. Er zijn 25 regio’s in Nederland. Dat is niet overdreven veel. Je kent elkaar.’ (regio)

Voor andere problemen kan men dit decentraal niet zelf, bijvoorbeeld indien privacywetgeving coördinatie in de weg staat:

‘Contact met ziekenhuizen (...) is een lastig proces dat landelijk opgepikt zou moeten worden. Ziekenhuizen zitten vast aan privacy-regelingen. Zodra een arts zich over een getroffen buigt, ben je ze als gemeente kwijt. Dan is het lastig om een overzicht te maken. Aan de ene kant heb je als gemeente dan te maken met artsen die geen informatie los willen laten en aan de andere kant krijg je de media en het halve volk over je heen, omdat je als gemeente niet goed kan vaststellen wat er gebeurt. Privacy is een groot goed, maar daar moet niet te rigide mee omgegaan worden.’ (gemeente)

‘Ambulances komen aanrijden zonder dat ze gevraagd zijn. C2000 doet het niet. Ze nemen mensen in de ambulance mee. In Volendam was dat ook zo. Het was slecht georganiseerd en mensen gaan rijden. Ze hebben geen verbinding met de meldkamer en besluiten naar het ziekenhuis te rijden. En dan heb je iemand in de auto zonder identiteitspapieren. Als GHOR kun je dan ziekenhuizen gaan bellen. Waar je tegenaan loopt is dat sommige ziekenhuizen dan zeggen “dat is privacygevoelig, daar mogen we niets

over zeggen". In Kennemerland is men daar tegenaan gelopen. Ziekenhuizen verleenden geen medewerking.' (regio)

Of wanneer protocollen ontbreken:

'Koninginnedagen zijn de verantwoordelijkheid van de organiserende gemeente, er zijn landelijk weinig protocollen voor over hoe Koninginnedag georganiseerd moet worden. Daardoor moet je als gemeente veel wielen opnieuw uitvinden, samen met onder andere de politie. Wellicht is het goed meer landelijke ondersteuning te geven tijdens Koninginnedagen. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) zou daar een goede club voor zijn en het zou haar positie versterken. Zij moeten dan niet de hele handel overnemen, maar overleggen met de burgemeester en betrokken organisaties, adviseren. Daar zitten echter ook belangen bij. Ze willen wel betrokken zijn, maar niet de schuld krijgen als het fout gaat. Het is belangrijk dat het Rijk een faciliterende bijdrage biedt, maar de organisatie verder lokaal laat.' (gemeente)

### *Stimuleer oefeningen en planvorming op hoofdlijnen*

Geïnterviewden beamen bij herhaling het belang van oefeningen. Het opstellen van gedetailleerde plannen kost veel tijd zonder dat de inhoud voldoende doordringt tot bestuurders. Een oefenscenario op hoofdlijnen heeft tot gevolg dat netwerkpartners met elkaar bekend raken tijdens de preparatiefase. Dit is tevens de insteek achter het *Modelplan Nafase*:

'Er wordt geleerd van ervaringen opgedaan in Volendam en Enschede. De gemeente Apeldoorn belde tijdens de crisis na Koninginnedag met de gemeente Haarlemmermeer om te leren. Dat is goed, zo kun je op elkaar voortbouwen en beleid en protocollen aanscherpen. Hoewel we niet zitten te wachten op nog meer aanscherping van eindeloze plannen. Het is absurd te denken dat alle fouten die worden gemaakt, op te lossen zijn door betere planvorming. Je moet gebruik maken van de creativiteit van professionals. Er moet worden geoefend, ook met de verschillende betrokken instanties: Slachtofferhulp, GGZ, pastoraal werkers. Door te oefenen en door afspraken te maken over wie wat doet, voorkom je dat er dingen dubbelop gedaan worden.' (regio)

'Inhoudelijke vakkennis zal altijd nodig zijn. Maar we hebben met allen de hoe-vraag steeds beter kunnen beantwoorden. Per regio moet je een scenario als Volendam zo goed geoefend hebben dat het behoorlijk in je hoofd zit.' (regio)

### *Focus op waarheidsvinding en leren, niet op de schuldvraag*

In de nafase vellen toezichthouders en onderzoekers een oordeel over het handelen in een acute fase. Indien daarbij al te zeer wordt ingegaan op de schuldvraag, dan ervaren geïnterviewden dit niet als constructief voor het leren van rampen:

'Zodra er iets gebeurt, duiken direct allerlei instanties er bovenop. De grote vraag is dan wie de schuld heeft. Het is opmerkelijk hoe erg dat in onze samenleving is. Kijk naar Hoek van Holland. Daar staan niet de hooligans, maar de politiemannen ter discussie. Natuurlijk moet de vraag gesteld worden waar het fout ging, maar het gaat voorbij aan waar het echt om draait: dat er mensen zijn die bewust de boel lopen te verzieken. Om de aap van je schouder te krijgen, moet je geweldig in veiligheid investeren. Het IOOV heeft een onderzoek ingesteld naar Koninginnedag in opdracht van de gemeente Apeldoorn. Maar ook het NCTb en het DKDB deden onderzoek. Getracht is gedegen en grondig te werk te gaan waarbij de drie onderzoeken op elkaar werden afgestemd en betrokkenen werden waar mogelijk slechts één maal geïnterviewd. Wanneer je bij de schuldvraag aankomt, moet je al snel de belangen onderkennen die meespelen. Als gemeente wil je je open en transparant opstellen en de onderzoekers hun werk laten doen. Gelukkig is uit het onderzoek geen enkele verwijdbaarheid gebleken.' (gemeente)

### *Investeer in kennisborging*

Een laatste aandachtspunt is de borging van werkwijzen en kennis opdat deze opnieuw kunnen worden ingezet indien omstandigheden daarom vragen. Een

systematisch veiligheids- en risicomangement vereist dat lessen en waardevolle inzichten worden afgeleid uit ervaringen met grootschalige calamiteiten. Om de kans te vergroten dat deze ervaringen ten goede komen aan de crisisbeheersing zijn aanvullende stappen nodig. In paragraaf 4.4 is expliciet op dit thema ingegaan. Protocollen en richtlijnen zijn een hulpmiddel om ervaringslessen vast te houden. De leercyclus binnen de landelijke crisisorganisatie is daarnaast gebaat bij een proactieve, ondersteunende rol van toezichthouders en kennisorganisaties tijdens de voor- en nafase.

## **5. Beperkingen van dit onderzoek**

De gepresenteerde bevindingen zijn gebaseerd op acht interviews met personen die vanuit verschillende achtergronden betrokken zijn geweest bij de geselecteerde rampen. Ondanks de overeenkomstige antwoorden van de geïnterviewden en de afwezigheid van strijdigheden gaat het om een gering aantal geraadpleegde personen.

Buiten de thematische afbakening rust in het onderzoek primair een focus op omslagpunten vanuit het perspectief van gemeente en regio en niet vanuit de landelijke overheid of een internationaal gezichtspunt. Het is mogelijk dat een inter(nationale) benadering aanvullende omslagpunten laat zien.

Daarnaast is er in overleg met de opdrachtgever bewust voor gekozen bij de signalering uit te gaan van recente binnenlandse gebeurtenissen in plaats van hypothetische omstandigheden of internationale rampen. Het gevolg is dat de casuïstiek weliswaar realistisch is, maar geen uitsluitel biedt over de omslagpunten in de nafase van een meer extreme gebeurtenis. Te denken valt bijvoorbeeld aan een gebeurtenis met oplopende aantallen ernstig getroffen en over een groter geografisch gebied, interregionaal en eventueel landsgrenzen overschrijdend, waarbij sprake is van aanzienlijke schade danwel verstoring van leefomgevingen en vitale sectoren, of bedreiging van de nationale veiligheid.

## **Geraadpleegde literatuur**

- Alexander DE (2002). Principles of emergency planning and management. New York: Oxford University Press.
- Beerens R, Stalenhoef-Willemsen E, Tonnaer C (2008). 10 jaar rampenbestrijding in Nederland: evaluaties nader beschouwd. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra: Arnhem.
- Buzan B, Wæver O, De Wilde J (1998). Security: a new framework for analysis. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (2001). De vuurwerkramp: eindrapport. Rotterdam: Phoenix & den Oudsten bv.
- Dückers M (2009). Changing hospital care: evaluation of a multi-layered organisational development and quality improvement programme. Utrecht: NIVEL.
- Helsloot I, Scholtens A (2007). Nationale crisisbeheersing beschreven. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Helsloot I, Scholtens A. Basiselementen voor stelsels van nationale crisisbeheering. In: Muller ER, Rosenthal U, Helsloot I, Van Dijkman ERG (2009). Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing. Deventer: Kluwer.
- Impact (2009). Modelplan nafase. Het is een ramp geweest.., wat doen we nu? Amsterdam: Impact.
- Impact (2007). Multidisciplinaire richtlijn vroegtijdige psychosociale interventies na rampen, terrorisme en andere schokkende gebeurtenissen. Utrecht: Trimbos.
- Langley GL, Nolan KM, Nolan TW, Norman CL, Provost LP (1996). The improvement guide: a practical approach to enhancing organisational performance. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

- Rosenthal U (1984). Rampen, rellen, gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland. Amsterdam/Dieren: De Bataafsche Leeuw.
- Te Brake H, Dückers M, De Vries M, van Duin D, Rooze M, Spreeuwenberg C. Early psychosocial interventions after disasters, terrorism, and other shocking events: guideline development. *Nursing & Health Sciences*, volume 11, nummer 4, 2009, p336-343.
- Van Duin MJ, Zannoni M (2005). Leidraad nafase. Na de ramp... Den Haag: COT.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004). Handreiking opzet informatie- en adviescentrum (IAC) na rampen. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vos L, Dückers M, Wagner C. Blijft het vliegwiel draaien? Resultaten van een follow-up meting. *Best Practices Zorg*, volume 1, nummer 2, 2009, p35-40.

## Bijlage 1. Vitale maatschappelijke sectoren

Tot de vitale infrastructuur worden producten, diensten en onderliggende processen gerekend, die bij uitval maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. Dat kan zijn omdat er sprake is van veel slachtoffers en grote economische schade, of als het herstel heel lang gaat duren en er geen reële alternatieven zijn, terwijl de samenleving deze producten en diensten niet kan missen. Een aantal vitale sectoren is in de handen van de overheid, zoals Keren en Beheren (met onder andere de dijken) en Openbare Orde en Veiligheid. Omdat ongeveer tachtig procent van de vitale infrastructuur in handen is van bedrijven, is een nauwe samenwerking van overheid en bedrijfsleven noodzakelijk. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderscheidt 12 vitale sectoren en 33 vitale producten of diensten (zie onderstaande tabel).

<b>Tabel. Vitale sectoren en vitale producten of diensten</b>		
<b>Sector</b>	<b>Product of dienst</b>	<b>Verantwoordelijk ministerie</b>
Energie	1. elektriciteit 2. aardgas 3. olie	Economische Zaken
Telecommunicatie/ ICT	4. vaste telecommunicatievoorziening 5. mobiele telecommunicatievoorziening 6. radiocommunicatie en navigatie 7. satellietcommunicatie 8. omroep 9. internettoegang 10. post- en koeriersdiensten	Economische Zaken
Drinkwater	11. drinkwatervoorziening	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Voedsel	12. voedselvoorziening/ -veiligheid	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Gezondheid	13. spoedeisende zorg/overige ziekenhuiszorg 14. geneesmiddelen 15. sera en vaccins 16. nucleaire geneeskunde	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Financieel	17. betalingsdiensten/betalingstructuur 18. financiële overdracht overheid	Financiën
Keren en Beheren oppervlaktewater	19. beheren waterkwaliteit 20. keren en beheren waterkwantiteit	Verkeer en Waterstaat
Openbare Orde en Veiligheid	21. handhaving openbare orde 22. handhaving openbare veiligheid	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (plus Defensie en Buitenlandse Zaken)
Rechtsorde	23. rechtspleging en detentie 24. rechtshandhaving	Justitie
Openbaar bestuur	25. diplomatieke communicatie 26. informatieverstrekking overheid 27. krijgsmacht 28. besluitvorming openbaar bestuur	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (plus Defensie en Buitenlandse Zaken)
Transport	29. mainport Schiphol 30. mainport Rotterdam 31. hoofdwegen- en hoofdvaarwegennet (Rijksinfrastructuur) 32. spoor	Verkeer en Waterstaat
Chemische en Nucleaire industrie	33. vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

(Bron: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)



## Bijlage 2. Thema's binnen de nafase en actoren die mogelijk een rol spelen

	Thema	Mogelijk betrokken actoren
A	Coördinatie en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betrokken bestuurders</li> <li>- Directeuren betrokken diensten</li> <li>- Operationeel leidinggevenden hulpverleningsdiensten</li> </ul>
B	Schade en financiële voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betrokken gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld de sociale dienst)</li> <li>- Verzekeringsmaatschappijen</li> <li>- Sector/beroepsgerichte verenigingen</li> <li>- Nationale overheid (rampenfonds)</li> <li>- Slachtofferbelangenorganisaties</li> <li>- Advocatuur</li> <li>- Rechterlijke macht (juridische procedures, schadeclaims)</li> </ul>
C	(Her)huisvesting, herstel en wederopbouw	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Voormalig) bewoners</li> <li>- Getroffen bedrijven</li> <li>- Woningbouwcoöperaties</li> <li>- Gemeente, provincie (bestemmingsplannen, vergunningverlening)</li> <li>- Bouwondernemingen</li> <li>- Slachtofferbelangenorganisaties</li> </ul>
D	Milieu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente, provincie (vergunningverlening, toezichthouders)</li> <li>- Brandweer (metingen, monsternamen)</li> <li>- Waterkwaliteitbeheerders</li> <li>- Gespecialiseerde instanties (adviesorganen, onderzoeksinstituten, ingenieurs)</li> <li>- Nationale overheid (expertise, middelen, advies, maar ook bevoegdheden)</li> </ul>
E	Belangenvereniging en zelforganisatie slachtoffers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente of ander bestuursniveau (als gesprekspartner)</li> <li>- Advocatuur</li> </ul>
F	Geneeskundige opvang en verzorging	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geneeskundige diensten</li> <li>- Ziekenhuizen</li> <li>- Specialistische hulpverlening (brandwondencentra etc.)</li> </ul>
G	Psychosociale opvang en verzorging	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoordelijk coördinerende overheidsfunctionaris (psychosociaal manager, Regionaal Gezondheids Functionaris)</li> <li>- Maatschappelijke organisaties (maatschappelijk werk, rode kruis, slachtofferhulp)</li> <li>- Hulpverleningsdiensten (psychosociale opvang voor hulpverleners)</li> <li>- Nationale overheid (expertise, middelen, advies maar ook bevoegdheden)</li> <li>- Experts (universiteiten, onderzoeksinstellingen)</li> </ul>
H	Informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afdelingen voorlichtingen van gemeente, provincie en andere bestuursniveaus</li> <li>- Projectorganisatie</li> <li>- Informatie- en Advies Centrum</li> <li>- Slachtofferbelangenorganisaties</li> <li>- Hulpverleningsdiensten</li> <li>- Betrokken bedrijven</li> </ul>
I	Externe voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afdelingen voorlichtingen van gemeente, provincie en andere bestuursniveaus</li> <li>- Media</li> <li>- Slachtofferbelangenorganisaties</li> <li>- Ziekenhuizen (over toestand patiënten)</li> </ul>
J	Bevolkingsonderzoek en -monitoring	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenschappelijke Geneeskundige Dienst</li> <li>- Gespecialiseerde instituten (zoals CGOR)</li> <li>- Onderzoeksinstellingen</li> <li>- Laboratoria</li> </ul>
K	Uitvaart	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betrokken bestuursniveau</li> <li>- Levensbeschouwelijke instellingen</li> <li>- Slachtoffers</li> <li>- Eventuele buitenlandse functionarissen (ambassade of consulaat)</li> </ul>

<b>Thema</b>		<b>Mogelijk betrokken actoren</b>
		bij ramp in het buitenland of ramp met buitenlandse slachtoffers - Nationale overheid (bij grootschalige rampen)
L	Herdenkingen	- Verwanten - Slachtoffers belangenorganisaties - Betrokken bestuursniveau (gemeente, provincie, nationale overheid) - Psychosociale actoren - Levensbeschouwelijke instanties
M	(Evaluatie)onderzoek en leren	- Inspecties (arbeid, milieu etc.) - Overheden (intern onderzoek, overheid als onderwerp van onderzoek) - Externe onderzoeksinstellingen - Rampspecifieke onderzoekscommissies - Onderzoeken door de volksvertegenwoordiging
N	Strafrechtelijk onderzoek	- Openbaar Ministerie - Overheden (overheid als onderwerp van onderzoek, functionarissen als getuigen) - Politie - Bedrijven (waar zich ramp heeft voorgedaan)
O	Verantwoording afleggen	- Betrokken bestuurders - Volksvertegenwoordiging - Bestuur van bedrijf, stichting etc. - Media

(Bron: Van Duin en Zannoni 2005)

### Bijlage 3. Geïnterviewde personen

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>	<b>Organisatie</b>
Dhr. dr. M.J. van Duin	Decaan masteropleiding crisis- en disastermanagement	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra
Dhr. prof. dr. I. Helsloot	hoogleraar crisisbeheersing en fysieke veiligheid	Vrije Universiteit
Mw. dr. I. van der Zande Dhr. F. Kuntz	directeur GHOR sectormanager Ambulancezorg & GHOR, plaatsvervangend RGF	GGD Kennemerland
Dhr. drs. J.P. Detering Mw. drs. M. Oosting- Jansen	directeur GGD, RGF waarnemend RGF tijdens Cafébrand in Volendam, thans adjunct directeur GGD, hoofd jeugd GGZ en voorzitter kernteam PSHOR	GGD Zaanstreek- Waterland
Dhr. mr. drs. E. de Hamer	Senior beleidsmedewerker, directie politie en veiligheidsregio's	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. mr. A. Wijnen	Senior beleidsmedewerker, directie brandweer en rampenbestrijding tijdens de Vuurwerkkramp in Enschede en de Cafébrand in Volendam, thans senior beleidsmedewerker Veiligheidsregio Hollands-Midden	Veiligheidsregio Hollands- Midden
Dhr. drs. J.H.H. Mans	burgemeester van gemeente Enschede tijdens de vuurwerkkramp, thans waarnemend burgemeester	Gemeente Maastricht
Dhr. drs. K. Dekker Mw. E. Kamer	Gemeente secretaris Beleidsmedewerker GHOR Noord- en Oost-Gelderland	Gemeente Apeldoorn

#### **Bijlage 4. Korte beschrijving van vijf (bijna-)rampen in Nederland sinds 1995**

##### *1995 - Hoogwater rivierengebied, Gelderland*

Na hoge waterstanden in Maas en Rijn in januari 1995, door extreme regenval in Noord-Frankrijk en Zuid-Duitsland, moet de overheid besluiten de bevolking uit poldergebieden tussen Maas en Waal te evacueren. De dreiging van een overstroming is reëel. De polders zullen bij een dijkdoorbraak ruim drie tot vier meter onder water lopen. Vanaf 30 januari worden in een omvangrijk evacuatieplan 250.000 mensen en tienduizenden dieren uit de bedreigde gebieden geëvacueerd en tijdelijk elders ondergebracht. Ondanks dat de extreme wateroverlast uiteindelijk uitblijft, gaat het om een grote evacuatie.

##### *2000 - Vuurwerkcramp, Enschede*

Op 13 mei 2000 wordt om 15.03 uur gemeld dat er sprake is van brand op het terrein van vuurwerkbedrijf SE Fireworks in de Enschedese woonwijk Roombeek-West. De brandweer rukt met vier voertuigen uit en begint met bluswerkzaamheden. Om 15.34 uur vinden er twee zware vuurwerkexplosies plaats. De tweede explosie verwoest 400 woningen en veroorzaakt verschillende grote branden, onder andere bij de aangrenzende Grolsch fabriek. Er vallen 23 doden en meer dan 900 gewonden. De wijk is onbewoonbaar en wordt opnieuw opgebouwd.

##### *2001 - Cafébrand, Volendam*

Om 00.35 uur een in de nieuwjaarsnacht van 2001 vat de kerstversiering aan het plafond van Café de Hemel aan de Haven in Volendam vlam. Binnen drie minuten is het vuur uit, maar de hitte-intensiteit loopt in die korte tijd enorm hoog op. In plaats van de toegestane 85 personen zijn er ruim 300 mensen aanwezig. Zij proberen in paniek te vluchten door de met tralies afgesloten ramen, de drie vluchtwegen en de trap naar de overvolle, ondergelegen bar. Het duurde geruime tijd voordat de hulpverlening enigszins gestructureerd verloopt. Pas uren na de eerste melding worden de laatste slachtoffers afgevoerd. In de nacht zelf overlijden er vier personen. In de eerste week liggen er 90 mensen in ziekenhuizen en brandwondencentra in Nederland, België en Duitsland. Later overlijden nog enkele mensen. In totaal vallen er 14 doden.

##### *2009 - Poldercrash, Haarlemmermeer*

Op woensdag 25 februari vertrekt Vlucht TK1951 met 128 passagiers en 7 bemanningsleden uit Istanbul. Op woensdagochtend 25 februari 2009 om 10.31 uur stort de Turkish Airline Boeing 737 neer tijdens de nadering van de Polderbaan. Het toestel komt terecht in een weiland vlak en breekt in drie stukken. De motoren schieten los, maar er ontstaat geen brand. Negen personen komen om het leven, meer dan 80 inzittenden raken gewond.

##### *2009 - Koninginnedag, Apeldoorn*

Op Koninginnedag brengt de Koninklijke familie een bezoek aan Apeldoorn. Tijdens de optocht door de stad rijdt de 38-jarige Karst T. in een zwarte auto op hoge snelheid door het publiek om tot stilstand te komen tegen het monument de Naald. Acht mensen komen om het leven, onder wie de dader. De bus met de Koninklijke familie, het doelwit van de aanslag, bleef ongedeerd.