



Veiligheidsberaad

Bevolkingszorg op orde

De vrijblijvendheid voorbij



Bevolkingszorg op orde

De vrijblijvendheid voorbij

Colofon

Deze rapportage is in opdracht van het Veiligheidsberaad tot stand gekomen.

DE COMMISSIE 'BEVOLKINGSZORG OP ORDE' BESTOND UIT:

Piet Bruinooge (voorzitter)

Ruud Bitter

Ira Helsloot

Jan Langelaar

Jos Stierhout

DE COMMISSIE WERD ONDERSTEUND DOOR:

Astrid Scholtens

Eric Warners

Nienke Piël

FOTOGRAFIE:

Peter Hofman (112 Fotografie) en ANP

VORMGEVING:

Broeksteeg Ontwerp, Arnhem

DRUK:

OBT, Den Haag

© Veiligheidsberaad, juli 2012

Inhoudsopgave

	VOORWOORD	4
1	INLEIDING	7
1.1	Inleiding	9
1.2	Richtinggevende prestatie-eisen	10
1.3	Uitgangspunten, definities en doelen	12
1.4	Leeswijzer	14
2	EEN VISIE OP BEVOLKINGSZORG	17
2.1	Inleiding	19
2.2	Drie praktijkbevindingen	19
2.3	Een visie op bevolkingszorg	24
2.4	De betekenis voor de rol van de overheid samengevat	29
2.5	Enkele uitgangspunten voor het HOE	31
3	DE PRESTATIE-EISEN	35
3.1	Inleiding	37
3.2	Prestatie-eisen voor crisiscommunicatie	38
3.3	Prestatie-eisen voor acute bevolkingszorg	41
3.4	Prestatie-eisen voor herstelzorg	45
4	NOTA VAN TOELICHTING	49
4.1	Inleiding	51
4.2	Een beknopte historie	51
4.3	Eigentijdse bevolkingszorg	53
4.4	Doelgroep (verminderd) zelfredzamen	58
4.5	Redzaamheid	59
4.6	Crisiscommunicatie	59
4.7	Het voorzien in opvang en verzorging	63
4.8	Informerende van verwanten	66
4.9	Herstelzorg	70
5	BIJLAGEN	75
B1	Geraadpleegde bronnen voor paragraaf 2.2	76
B2	Geraadpleegde bronnen voor paragraaf 2.3	80
B3	Incidentevaluaties	82
B4	Extra geraadpleegde bronnen voor hoofdstuk 4	85

Voorwoord

Bevolkingszorg is een essentieel onderdeel van de crisisbeheersing. Gemeentefunctionarissen doen dan ook al jaren hun uiterste best om de benodigde zorg te bieden aan onze burgers tijdens een crisis. Al is er de afgelopen jaren veel gedaan om de bevolkingszorg te verbeteren, dit heeft in mijn ogen nog niet geleid tot een bevolkingszorg van voldoende niveau. Een belangrijke reden daarvoor is dat de bevolkingszorg door gemeenten nog te vrijblijvend wordt ingevuld. Waar de ene gemeente zich tot in de details voorbereidt, zijn er ook gemeenten die het zich veroorloven om zich niet tot nauwelijks serieus voor te bereiden.

Richting onze burgers kunnen wij het niet maken om onze zorgtaak op dit vlak vrijblijvend in te vullen. Om deze vrijblijvendheid tegen te gaan, heb ik in opdracht van het Veiligheidsberaad een commissie samengesteld die aan de slag is gegaan om de bevolkingszorg 'op orde te brengen'.

4

De commissie bestond daartoe uit een combinatie van wetenschappers en ervaringsdeskundigen. Door het verbinden van wetenschap en praktijk is er een andere visie op bevolkingszorg ontstaan. Daar waar in het verleden de rampenbestrijding – en dus de bevolkingszorg – uitging van het principe dat onze burgers in crisissituaties altijd door de overheid geholpen moeten worden en de overheid daarmee te allen tijde een maximale zorg dient te leveren, leert de praktijk dat burgers veelal zelf voorzien in hun bevolkingszorg. Als overheid anticiperen wij daar echter nog slechts zelden op.

Om de vrijblijvendheid daadwerkelijk tegen te gaan, heeft de commissie prestatie-eisen opgesteld om tot een realistische en eigentijdse bevolkingszorg te komen. Onder realistisch versta ik een bevolkingszorg die aansluit bij de wijze waarop onze burgers en gemeentefunctionarissen tijdens een crisis handelen. Met eigentijds bedoel ik dat de bevolkingszorg ook aansluit bij de behoeften in de veranderde samenleving door bijvoorbeeld het toenemende gebruik van mobiele telefonie en sociale media. Deze veranderingen zijn van invloed op het vormgeven van de bevolkingszorg.

Tijdens dit project ben ik er van overtuigd geraakt dat de prestatie-eisen en de onderliggende visie tot een verbetering van de bevolkingszorg zullen leiden. Hierdoor kunnen wij een optimale, maar ook passende zorg bieden aan onze burgers. Ik mag er vanuit gaan dat de Nederlandse gemeenten mij hierin volgen en wij op zo kort mogelijk termijn met elkaar kunnen stellen dat de bevolkingszorg 'op orde is'.

Piet Bruinooge

Burgemeester van Alkmaar, voorzitter veiligheidsregio Noord-Holland Noord en portefeuillehouder 'gemeenten' in het Dagelijks Bestuur van het Veiligheidsberaad





Inleiding

1



WACHT tot het is ged

1.1 Inleiding

Gemeenten vervullen een essentiële rol in de crisisbeheersing. Naast de verschillende hulpverleningsdiensten zoals politie, brandweer en GHOR zijn gemeenten vaak vanaf het eerste moment na een crisis uitvoerend betrokken, bijvoorbeeld als het gaat om het informeren van verwanten en het opvangen van betrokkenen. Nadat de hulpverleningsdiensten klaar zijn met hun werkzaamheden liggen er voor de gemeenten vaak nog taken in het verschiet, zoals bijvoorbeeld het (laten) organiseren van een stille tocht, het begeleiden van interne/externe onderzoeken en/of het afhandelen van de schade.

Gemeenten hebben als onderdeel van het openbaar bestuur een algemene zorgplicht voor hun bevolking. In het bijzonder hebben zij dat tijdens rampen en crises. De organisatie van de spoedeisende (bevolkings)zorg is in aparte wettelijke regelingen, zoals de Politiewet en Wet veiligheidsregio's, belegd bij de parate hulpverleningsdiensten: de brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening (GHOR). De organisatie van de overige zorgtaken, aangeduid als de bevolkingszorgtaken, is belegd bij de gemeenten.

9

Krachtens artikel 2 Wet veiligheidsregio's is het college van burgemeester en wethouders belast met de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Op grond van artikel 10, lid d van dezelfde wet dient deze taak echter te worden overgedragen aan de veiligheidsregio. Het is dus eigenlijk de veiligheidsregio (als verlengd lokaal bestuur) die de rampenbestrijding en crisisbeheersing dient te organiseren. In het onderliggende Besluit veiligheidsregio's staat daarentegen dat het college van burgemeester en wethouders een team Bevolkingszorg aanwijst dat vervolgens belast is met een aantal concrete bevolkingszorgtaken (zie ook artikel 2.3.1. van het besluit).

In artikel 2.3.1 van het Besluit veiligheidsregio's worden de volgende vijf bevolkingszorgtaken benoemd:

- het geven van voorlichting aan de bevolking
- het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking
- het verzorgen van nazorg voor de bevolking
- het registreren van slachtoffers en
- het registreren van schadegevallen.

Aan de aard en de omvang van (de organisatie van) de bevolkingszorg zijn geen wettelijke eisen gesteld: het is – en dat is nooit anders geweest – aan de gemeenten, en aan de veiligheidsregio's als verlengd lokaal bestuur, om daar zelf invulling aan te geven. In de afgelopen jaren zijn er daarom verschillende informele richtlijnen opgesteld ter ondersteuning van de professionalisering van de bevolkingszorg. De bevolkingszorg in Nederland is vooral vormgegeven in lijn met deze richtlijnen (zie ook paragraaf 4.2).

Uit incidentevaluaties van de afgelopen jaren blijkt dat niet altijd de beoogde bevolkingszorg wordt geleverd: het blijft een lastige opgave om aan (de organisatie van) de bevolkingszorg een operationele invulling te geven. Bovendien ontbreekt het tot op heden aan duidelijkheid over wát precies wordt verstaan onder adequate bevolkingszorg.

1.2 Richtinggevende prestatie-eisen

Het ontbreken aan duidelijkheid over wat onder adequate bevolkingszorg wordt verstaan, is voor het Veiligheidsberaad aanleiding geweest om het project 'Bevolkingszorg op orde' te starten. Onder voorzitterschap van burgemeester Piet Bruinooge, tevens voorzitter Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en portefeuillehouder 'gemeenten' in het Dagelijks Bestuur van het Veiligheidsberaad is een commissie met de uitvoering van het project belast. Het doel van de commissie is om gezien het voorgaande richtinggevende prestatie-eisen te formuleren die duidelijk moeten maken wat (minimaal) wordt verstaan onder adequate bevolkingszorg.

Daarbij is het van belang te beseffen dat bevolkingszorg moet passen bij de behoefte aan zorg die in de samenleving bestaat. Door een veranderende samenleving is deze behoefte in de afgelopen jaren veranderd, denk bijvoorbeeld aan het gebruik van sociale media en de behoefte aan collectieve rouwverwerking door het meelopen in stille tochten. In de huidige richtlijnen en planvorming over bevolkingszorg wordt daar nog onvoldoende rekening mee gehouden.

Verder is het van belang dat (de organisatie van) de bevolkingszorg zo wordt vormgegeven dat deze past bij de wijze waarop burgers en gemeentefunctionarissen tijdens een crisis handelen. In de voorbereiding op crises gebeurt dat nog niet voldoende. Vaak wordt uitgegaan van een samenleving die in alle opzichten door de overheid geholpen moet worden, terwijl de praktijk juist laat zien dat de samenleving tijdens en na een crisis goed in staat is om voor zichzelf te zorgen. De samenleving is, met andere woorden, niet zo afhankelijk van de overheid als waar indertijd in de verschillende richtlijnen van werd uitgegaan. Verder wordt van gemeentefunctionarissen verwacht dat zij taken uitvoeren die weinig raakvlak hebben met hun dagelijkse werkzaamheden.

De prestatie-eisen zijn met andere woorden ook bedoeld om tot een 'eigentijdse' bevolkingszorg te komen die aansluit bij de werking in de praktijk.

11

PROCES REGISTRATIE VAN SLACHTOFFERS

Voor het proces 'registratie van slachtoffers' is hier al invulling aan gegeven. In het kader van een landelijk project dat in 2010 is gestart, zijn realistische en eigentijdse uitgangspunten voor het informeren van verwanten geformuleerd. In dit traject 'Bevolkingszorg op orde' is aangesloten bij de resultaten van dit project (zie ook paragraaf 4.8).

De prestatie-eisen vervangen een aantal richtlijnen, zoals de relevante hoofdstukken in de *Leidraad Maatramp*, het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*, de *Taskforce Gemeentelijke Processen* en het *Referentiekader Regionaal Crisisplan* die over de bevolkingszorg gaan.

In dit project is aangesloten bij de wetgeving, dat wil zeggen de Wet veiligheidsregio's en het onderliggende Besluit veiligheidsregio's. Meer precies betekent dit dat in lijn met artikel 2.3.1 van het Besluit prestatie-eisen worden geformuleerd voor de eerder genoemde bevolkingszorgtaken.

1.3 Uitgangspunten, definities en doelen

Een goede graadmeter om inzichtelijk te maken dat er tijdens een crisis adequate zorg is geleverd, is het in kaart brengen van de ervaringen van de betrokkenen: waren zij tevreden over de geleverde zorg? Tevredenheid zegt echter nog weinig over welke prestatie er vervolgens door de overheid aan bevolkingszorg geleverd moet worden. Daarom wordt in dit document een aantal *prestatie-eisen* geformuleerd.

Uitgangspunt is dat als wordt voldaan aan deze prestatie-eisen er door de overheid een passende bevolkingszorg tijdens (acute) crises in Nederland wordt geleverd.

Ook Nederlandse staatsburgers in het buitenland kunnen betrokken zijn bij een ramp/crisis en vanuit de Nederlandse overheid bevolkingszorg nodig hebben. Hiervoor zijn bewust geen prestatie-eisen geformuleerd. Deze zorg wordt op basis van improvisatie geleverd (zie ook paragraaf 2.3).

DEFINITIE PRESTATIE-EIS BEVOLKINGSZORG

Een prestatie-eis legt vast welke prestatie met welk resultaat geleverd moet worden om van adequate bevolkingszorg te (kunnen) spreken.

Benadrukt wordt dat een prestatie-eis vooral aangeeft **WAT** er opgeleverd moet worden, wil er sprake (kunnen) zijn van adequate bevolkingszorg. Het volstaat echter niet altijd om aan te geven **WAT** er opgeleverd moet worden. In de gevallen waarin dit niet volstaat, worden dan ook enkele proces- of organisatie-eisen geformuleerd. Deze eisen geven in algemene bewoordingen richting aan **HOE** het proces het best georganiseerd kan worden, maar dan vooral in termen van activiteiten en niet in termen van mensen en middelen. Een belangrijk uitgangspunt is dat de uitvoering (het **HOE**) om adequate bevolkingszorg te kunnen leveren (de **WAT**) zoveel mogelijk een eigen verantwoordelijkheid voor gemeenten c.q. veiligheidsregio's is. In de nota van toelichting (hoofdstuk 4) wordt bij wijze van 'gedachtebepaling' in een aantal gevallen wel een voorzet gedaan als het om de inzet van mensen en middelen gaat.

Bij het opstellen van de prestatie-eisen stond steeds ‘de samenleving’ centraal: wat kan ‘de samenleving’ redelijkerwijs zelf doen en wat kan zij aanvullend daarop van de overheid verwachten als het om de bevolkingszorg gaat.

DEFINITIE ‘SAMENLEVING’

In deze rapportage wordt de term ‘de samenleving’ gebruikt. Hieronder wordt verstaan het geheel van burgers, bedrijven, instellingen, et cetera in Nederland. Het is belangrijk te beseffen dat dit een containerbegrip is. Verschillen in achtergrond, leefwijze, overtuigingen, culturele bagage en economische situatie van mensen zijn bepalend voor de wijze waarop zij met crisissituaties omgaan.

Met ‘de samenleving’ worden in de eerste plaats steeds de direct betrokkenen bedoeld (zie ook hieronder). In de tweede plaats gaat het om burgers, bedrijven en instellingen in de gemeente respectievelijk de regio en de rest van Nederland.

DEFINITIE ‘BETROKKENEN’

Verder wordt in deze rapportage de term ‘slachtoffer’ zo veel mogelijk vermeden en wordt zo consequent mogelijk van ‘betrokkenen’ gesproken. Dit zijn alle burgers, bedrijven en instellingen die op enigerlei wijze bij de crisis zijn betrokken. Dit varieert van mensen die ‘slechts’ informatie nodig hebben om bijvoorbeeld zelfstandig een gebied te kunnen verlaten tot mensen die fysiek, psychosociaal letsel en/of materiële schade hebben opgelopen of omstanders die spontaan hulp hebben geboden. Slachtoffers zijn dan betrokkenen die als gevolg van de crisis (zwaar) fysiek of psychosociaal letsel hebben opgelopen.

Een prestatie-eis beschrijft een minimumprestatie.
Vanzelfsprekend kunnen gemeenten zelf de lat hoger leggen.

De prestatie-eisen kunnen op twee manieren bijdragen aan het ‘op orde brengen’ van de bevolkingszorg.

In de eerste plaats kunnen de prestatie-eisen helpen om gericht operationeel invulling te geven aan bevolkingszorg. Deze operationele invulling dient vanzelfsprekend zijn beslag te krijgen in de voorbereiding waarbij de focus ten eerste dient te liggen op opleiden, trainen en oefenen en ten tweede op ondersteunende planvorming.

ONDERSTEUNENDE PLANVORMING

Het is niet ongebruikelijk dat de plannen die in het kader van de crisisbeheersing worden opgesteld een symbolisch karakter hebben en daarmee niet echt operationeel ondersteunend zijn. In 2006 werd daarom door het Landelijke Beraad Crisisbeheersing geconcludeerd dat er sprake was van een planfixatie in de crisisbeheersing: het plan is nog al eens een doel op zich en dreigt voorbij te schieten aan de ondersteunende functie die een plan zou moeten hebben.

In de tweede plaats kunnen de prestatie-eisen worden gebruikt om na een crisis of oefening vast te stellen of de bevolkingszorg op voldoende niveau is. De prestatie-eisen kunnen dan als toetsingsinstrument gebruikt worden, zodat de vraag beantwoord kan worden of er adequate bevolkingszorg is geleverd.

De prestatie-eisen zijn opgesteld op basis van de huidige (wetenschappelijke) inzichten en met gebruikmaking van *good practices* op het gebied van bevolkingszorg tijdens crises, inclusief het handelen van de samenleving daarbij.

1.4 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 de visie op 'realistische' bevolkingszorg en de betekenis die dat voor de inzet van de overheid heeft, beschreven. De visie is gebaseerd op drie generieke praktijkbevindingen die betrekking hebben op de wijze waarop mensen (betrokkenen/omstanders en hulpverleners) tijdens een crisis handelen. Deze praktijkbevindingen zijn de noodzakelijke basis om een zo realistisch mogelijk bevolkingszorgaanbod, aansluitend bij de werking in de praktijk, te kunnen formuleren.

In hoofdstuk 3 worden per proces de verschillende prestatie-eisen voor de bevolkingszorg geformuleerd. Het gaat om de processen 'crisiscommunicatie', 'opvang en verzorging', 'informerende van verwanten' en 'herstelzorg'.

In hoofdstuk 4, de nota van toelichting, wordt onderbouwing, toelichting en/of verdere uitleg gegeven van de prestatie-eisen.





2

Een visie op bevolkingszorg



2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een visie gepresenteerd voor het te leveren zorgaanbod in het kader van de bevolkingszorg.

De visie is gebaseerd op drie praktijkbevindingen uit onderzoek die betrekking hebben op de wijze waarop mensen (betrokkenen/ omstanders en hulpverleners, in het bijzonder gemeentefunctionarissen) tijdens een crisis handelen (paragraaf 2.2). De praktijkbevindingen zijn de noodzakelijke basis om een zo realistisch mogelijk bevolkingszorgaanbod, dat wil zeggen aansluitend bij de werking in de praktijk, te kunnen formuleren. De bevindingen zijn generiek van aard, wat betekent dat zij zich voordoen in vrijwel *alle* crisissituaties en relevant zijn voor *alle* bevolkingszorgprocessen.

De visie vormt de basis voor de uiteindelijke prestatie-eisen. De prestatie-eisen worden in hoofdstuk 3 gepresenteerd.

Om de leesbaarheid te verhogen, worden de bronnen die ter onderbouwing in dit hoofdstuk gebruikt zijn, separaat in bijlagen 1 t/m 3 gegeven.

19

2.2 Drie praktijkbevindingen

Bevinding 1

Het merendeel van de betrokkenen bij een (acute) crisis treedt rationeel en handelend op en is daardoor in staat zichzelf te redden (zelfredzaamheid).

Toelichting: Nog steeds bestaat in de media en bij autoriteiten en hulpverleners het beeld dat mensen in grootschalige crisissituaties in paniek raken en zich hulpeloos en afhankelijk opstellen. Gedacht wordt dat mensen plunderen, en dat hun gezinnen, buurten en organisaties onvoldoende veerkracht zouden hebben om effectief met een crisis om te gaan.

De kernbegrippen ‘paniek’, ‘hulpeloosheid’, en ‘kwade wil’ komen echter niet overeen met de realiteit en zijn in die zin (nog steeds) een mythe die de overheid verhindert om optimaal gebruik te maken van de veerkracht van de samenleving. De noodhulp is dan ook nog altijd op klassieke wijze georganiseerd, waarbij de mythe dat burgers in paniek raken en hulp behoeven nog steeds een leidende gedachte is. Dit is al in de jaren negentig betoogd door verschillende wetenschappers.

DEFINITIE ‘ZELFREDZAAMHEID’ EN ‘REDZAAMHEID’

Onder *zelfredzaamheid* worden de handelingen verstaan die burgers verrichten ter voorbereiding op, tijdens en na acute crises om zichzelf te helpen en de gevolgen te beperken. Als dit handelen niet gericht is op zichzelf maar op anderen wordt het *redzaamheid* genoemd.

Er is veelvuldig ervaren en aangetoond dat de rol van burgers die bij een ramp of crisis betrokken zijn in de regel positief is. Betrokkenen bij een ramp of crisis handelen rationeel en zullen zichzelf in eerste instantie in veiligheid brengen, dat wil zeggen zichzelf buiten de gevarenszone brengen. Afhankelijk van de fysieke gesteldheid zullen betrokkenen ook verder handelend optreden: zij gaan zelfstandig of met hulp van anderen naar een al dan niet geïmproviseerde opvanglocatie, ziekenhuis of naar huis. Betrokkenen mijden waar mogelijk massale opvanglocaties en zullen zo veel als mogelijk eigen opvang regelen.



Foto 1: Het merendeel van de passagiers verlaat vrijwel onmiddellijk, ongeacht de zware verwondingen, het in 2009 neergestorte vliegtuig van Turkish Airlines.



Foto 2: Gestrande reizigers op Utrecht CS maakten geen gebruik van de 500 veldbedden die eerder door het Rode Kruis werden neergezet in de Jaarbeurs (2010). Volgens een woordvoerder zijn 'aan het eind van de avond er alleen nog maar veel mensen van het Rode Kruis in de hal'. Naar mate de avond vorderde, bleken de meeste mensen een manier naar huis gevonden te hebben. De mensen die dat niet lukte, zijn door de NS en de gemeente in een hotel ondergebracht voor de avond.

21

Hoewel mensen rationeel handelen, handelen zij wel vanuit een eigen individueel belang en eigen beeld van de werkelijkheid. Zij baseren zich daarbij op de beschikbare informatie over (de effecten van) de crisis.

Slechts een relatief klein deel van de betrokkenen is voor zijn redding en zorg afhankelijk van de overheid. Het gaat hier om de zogeheten verminderd zelfredzamen.

DEFINITIE 'VERMINDERD ZELFREDZAMEN'

Verminderd zelfredzamen zijn mensen die beperkt worden in hun mogelijkheden om zelfredzaam te kunnen zijn, in normale omstandigheden of ten gevolge van een incident. Deze groep mensen is tijdens een acute crisis niet in staat zichzelf in veiligheid te brengen en is daarmee afhankelijk van de hulp van derden. Te denken valt aan kleine kinderen, minder validen (zoals bejaarden of mensen met een geestelijke of fysieke beperking), gedetineerden, mensen die zwaar gewond zijn geraakt. Maar ook mensen die niet over een sociaal netwerk beschikken, zodat anderen in hun opvang en verzorging moeten voorzien, kunnen verminderd zelfredzaam zijn.

Let op: Het 'goede' handelen van mensen in crisissituaties zegt niets over hun voorbereiding. Al het (inter)nationaal onderzoek laat zien dat mensen zich niet tot nauwelijks voorbereiden op crises die in hun beleving zelden voorkomen.

Bevinding 2

Een deel van de samenleving is tijdens een crisis redzaam: onmiddellijk na het ontstaan van de crisis redden en zorgen mensen voor betrokkenen en na de acute fase zijn zij bereid tot allerlei vormen van zorg gedurende een langere periode.

Toelichting: Tijdens een acute crisis, zo blijkt uit onderzoek, vindt in afwezigheid van de hulpdiensten de eerste levensreddende hulpverlening ter plaatste spontaan door direct bij de crisis betrokkenen en omstanders plaats.



Foto 3: Omstanders helpen spontaan met de evacuatie van patiënten uit zorginstelling De Geinsche Hof na het in 2011 uitbreken van een brand.

Na de acute fase van een crisis voorziet het eigen sociale netwerk de meeste betrokkenen van opvang en verzorging. Een klein gedeelte heeft (medische) professionele hulp nodig. De opvang door het eigen sociale netwerk is belangrijk om de crisis op een 'normale' manier te kunnen verwerken, zo laat onderzoek zien.



Foto 4: Omstanders verlenen spontaan hulp nadat Karst T. in 2009 op de feestvierende menigte is ingereden tijdens Koninginnedag in Apeldoorn.

De informele hulp die spontaan door al dan niet georganiseerde burgers, bedrijven en vrijwilligers organisaties tijdens en na iedere crisis wordt gegeven, biedt een adequate zorg voor de meeste betrokkenen.

Meer in het bijzonder zetten mensen zich in voor het algemeen belang wanneer zij daar in redelijkheid door een ‘gezicht’ van de overheid om gevraagd worden. Dit helpt om mensen over de normale sociale norm om je niet met anderen te bemoeien heen te laten stappen. Het ‘gezicht’ van de overheid wordt wel aangeduid als ‘het boegbeeld’ en wordt vooral ingevuld door een burgemeester of minister.

Niet alle mensen laten redzaam gedrag zien, maar hun aantal is in de beschreven casussen genoeg om de te redden medemensen ook daadwerkelijk te redden.

Bevinding 3

Gemeentefunctionarissen laten bij een crisis zien dat zij over improvisatievermogen beschikken.

Toelichting: Crises gaan per definitie gepaard met tijdsdruk en onzekerheid. Geen crisis is daarbij hetzelfde. De praktijk laat zien dat bij de bestrijding van een crisis altijd veerkracht en improvisatievermogen aan de orde zijn. Niet alleen de samenleving beschikt over veerkracht, maar ook gemeentefunctionarissen laten tijdens een crisis zien dat zij kunnen improviseren.

In acute crisissituaties vallen professionele hulpverleners terug op handelingen die zij in de dagelijkse situatie uitvoeren, zo blijkt uit onderzoek. In het bijzonder geldt dit voor gemeentefunctionarissen. De werkzaamheden die zij in het kader van de bevolkingszorg moeten uitvoeren, sluiten echter onvoldoende aan bij de dagelijkse werkzaamheden. Om de bevolkingszorgtaken toch te kunnen uitvoeren, wordt er daarom door gemeentefunctionarissen geïmproviseerd. De algemene stelregel luidt: Naar mate er meer onzekerheid is, is er meer behoefte aan improvisatie.

2.3 Een visie op bevolkingszorg

Op basis van de drie praktijkbevindingen is een visie op bevolkingszorg geformuleerd. De visie bestaat uit een viertal elementen die inzicht geven op wat wordt verstaan onder adequate bevolkingszorg.

Visie-element 1

De overheid rekent erop dat de samenleving haar verantwoordelijkheid (ook) tijdens en na een crisis neemt.

Toelichting: De verantwoordelijkheid die burgers, bedrijven en instellingen hebben voor het eigen welbevinden in de dagelijkse werkelijkheid hebben zij (natuurlijk) ook in (de voorbereiding op) crisissituaties. Het feit dat de gemeenten en veiligheidsregio's krachtens artikel 2 Wet veiligheidsregio's eindverantwoordelijk zijn voor de organisatie van de crisisbeheersing in brede zin, en in het bijzonder voor de bevolkingszorg, ontslaat de samenleving niet van de eigen verantwoordelijkheid. Ze dient tijdens en na crises net zo zelfredzaam, mondig en betrokken te zijn als in het dagelijks leven.

Uit bevindingen 1 en 2 volgt dat de samenleving zijn verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk neemt: betrokkenen redden zichzelf en/of helpen samen met andere betrokkenen en omstanders anderen tijdens en na de responsfase van een crisis.

De overheid moet ook wel rekenen op een samenleving die haar verantwoordelijkheid neemt: er zijn immers grenzen aan de hulpverleningscapaciteit van de overheid, zeker daar waar het de eerste spoedeisende fase van een (acute) crises betreft. Meer specifiek geldt dat sinds de jaren tachtig het landelijk beleid is dat de realistische direct levensreddende capaciteit van de hulpverleningsdiensten gebaseerd is op de sterkte die beschikbaar is voor de dagelijkse hulpverlening.

Tijdens de eerste fase van een crisis is het van belang om zo snel mogelijk de hulpverlening te starten om de effecten ervan fysiek, sociaal en economisch te beperken. De inzet van de samenleving is daarbij van belang. Het duurt immers even voor de overheids-hulpdiensten ter plaatse en opgeschaald zijn en daardoor tijdig hulp kunnen bieden. Maar ook zijn er grenzen aan wat de overheid kan leveren aan hulpverleningscapaciteit. Ondanks de inspanningen van de overheid moet er daarom als het echt misgaat een beroep gedaan worden op de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving.

In het kader van 'het managen van de verwachtingen' is het van belang dat de samenleving ook inzicht heeft in wat de overheid tijdens een crisis realistisch kan leveren als het gaat om het hulpverleningspotentieel, zowel van de klassieke levensreddende hulpverleningsdiensten als van andere overheidsdiensten en -instanties, die diensten leveren zoals opvang en verzorging of nazorg. De samenleving is bij crises dan (nog beter) in staat om de eigen verantwoordelijkheid als het gaat om het helpen van zichzelf en de medeverantwoordelijkheid voor het redden van andere getroffen, in te vullen.

Het feit dat mensen zich niet tot nauwelijks voorbereiden op een crisis die in hun beleving zelden voorkomt, laat echter onverlet dat zij wel op die verantwoordelijkheid kunnen/moeten worden aangesproken. Al was het alleen maar om verwijten na crises naar de overheid te voorkomen.

Uit overwegingen van transparant bestuur legt de overheid haar grenzen en de verwachte eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven vast in haar crisisbeheersingsbeleid.

Betekenis voor de bevolkingszorg

De overheid:

- ♦ communiceert regelmatig aan de samenleving wat de grenzen van de door de overheid te leveren zorgverlening(s-capaciteit) is.
- ♦ geeft aan wat zij daarbij van de samenleving tijdens een crisis verwacht.
- ♦ geeft tijdens een crisis relevante informatie over de (effecten van de) crisis zodat de samenleving in staat wordt gesteld haar verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

Visie-element 2

De overheid stemt haar bevolkingszorg af op de zelfredzaamheid van de samenleving.

Toelichting: De overheid heeft krachtens artikelen 2 en 10 Wet veiligheidsregio's een (integrale) zorgtaak voor alle bewoners in haar verzorgingsgebied. Toch kan de overheid zoals gezegd niet alle, zoals hierboven beschreven, noodzakelijk zorg bieden. Dat zelfredzame betrokkenen zichzelf redden, is dan ook van essentieel belang voor de totale hulpverlening.

Het feit dat betrokkenen zichzelf tijdens een crisis in veiligheid (kunnen) brengen, betekent dat de zorg van de overheid zich vooral kan richten op de slachtoffers die de zorg het hardst nodig hebben, zijnde de verminderd zelfredzamen (zwaargewonden, minder validen, kinderen, et cetera). Met andere woorden, door te anticiperen op het zelfredzame gedrag van betrokkenen kan prioriteit gegeven worden aan de betrokkenen die de zorg harder nodig hebben. Zelfredzaamheid wordt daarmee als essentieel onderdeel van de crisisbeheersing beschouwd. Van belang is te beseffen dat zelfredzaamheid in essentie een spontaan karakter heeft.

Toch kan het nodig zijn om de zelfredzaamheid vanuit de overheid te stimuleren en waar nodig eventueel te faciliteren, zodat mensen 'op weg geholpen worden' om alsnog zelfredzaam te kunnen handelen. Dit kan bijvoorbeeld door zoals gezegd de samenleving te voorzien van relevante informatie. Maar ook zijn er 'zwaardere' vormen denkbaar, zoals het actief uitdelen van mobiele telefoons waardoor mensen die hun mobiel zijn kwijtgeraakt en zelf hun familie hadden kunnen informeren, met enige overheidshulp alsnog in staat worden gesteld zelf hun familie te informeren. Beseft moet wel worden dat zelfredzaamheid in essentie een spontaan fenomeen is. Voorkomen moet worden dat door 'te veel' ondersteuning zelfredzaamheid tot een overheidsverantwoordelijkheid wordt gemaakt.

Betekenis voor de bevolkingszorg

De overheid:

- stimuleert en waar nodig faciliteert tijdens en na een crisis de zelfredzaamheid van de samenleving zonder de verantwoordelijkheid voor het handelen over te nemen.
- richt zich tijdens en na een crisis vooral op de zorg aan verminderd zelfredzamen.

27

Visie-element 3

De overheid houdt rekening met en maakt gebruik van de spontane hulp uit de samenleving.

Toelichting: Uit (inter)nationaal onderzoek blijkt dat onder hulpverleners wantrouwen heerst over onafhankelijke acties door vrijwilligers of spontaan ontstane groepen, die niet verwerkt zijn in planning, voorafgaand aan noodsituaties. Spontane acties zijn per definitie niet te controleren, waardoor ze als irrelevant of verstorend worden gezien. Ook in een serie van zelfredzaamheidsymposia georganiseerd door brandweer Amsterdam-Amstelland (deels samen met het NIFV) werd door de aanwezige hulpverleners aangegeven dat het ontbreken van beleidsmatige afspraken over de acceptatie van hulpverlening door redzame burgers een belemmering vormt voor hen om redzaamheid te accepteren. Voor het slagen van visie-element 3 is bestuurlijke acceptatie van het gebruik van burgerhulp dan ook cruciaal.

Betekenis voor de bevolkingszorg

De overheid:

- laat burgers helpen zeker zolang de hulpdiensten nog niet volledig zijn opgeschaald.
- accepteert specialistisch hulpaanbod van burgers.

Visie-element 4

De overheid bereidt zich daar waar het om verminderd zelfredzaam gaat voor tot een vastgesteld zorgniveau, aangeduid als 'voorbereide bevolkingszorg'. De 'restzorg' levert zij op basis van veerkracht en improvisatie wat wordt aangeduid als 'geïmproviseerde zorg'.

Toelichting: De overheid heeft zoals gezegd een (integrale) zorgtaak voor haar samenleving en moet zich daar vanzelfsprekend adequaat op voorbereiden. Uit visie-element 2 volgt dat de voorbereide zorg zich vooral richt op de betrokkenen die de zorg het hardst nodig hebben: de doelgroep van verminderd zelfredzaam.

De overheid bereidt zich daarbij voor op 'redelijkerwijs te verwachten' crises. Het is niet realistisch te denken dat de overheid zich op alle denkbare (worst case) scenario's kan voorbereiden. Er zijn immers grenzen aan de hulpverleningscapaciteit, zeker daar waar het om de eerste uren van een acute crisis gaat. Dat betekent vanzelfsprekend dat mocht er sprake zijn van een crisissituatie waarbij niet-voorbereide zorg geleverd moet worden, deze 'restzorg' op basis van improvisatie zal moeten plaatsvinden. Improviseren moet daarmee een essentieel onderdeel van het oefenen zijn. De bevolkingszorg die aan Nederlandse staatsburgers in het buitenland geleverd moet worden, valt bijvoorbeeld onder deze 'restzorg'.

De voorbereide bevolkingszorg tijdens en na een crisis staat in verhouding tot de zorg die in reguliere situaties wordt geleverd. Dat wil zeggen dat betrokkenen van omvangrijke, maar niet zelden voorkomende crises niet meer of minder recht op zorg hebben dan betrokkenen van kleinere en meer voorkomende ongevallen (zoals bijvoorbeeld verkeersongevallen). Ook staat de zorg in verhouding tot de omvang van de crises. Dat wil zeggen dat bij een beperkt aantal betrokkenen niet de volledige voorbereide bevolkingszorg uitgerold hoeft te worden. In die gevallen past een bevolkingszorg op maat.

Betekenis voor de bevolkingszorg

De overheid:

- bereidt zich realistisch voor tot een redelijk zorgniveau.
- toont veerkracht en levert geïmproviseerde zorg daar waar het vastgestelde zorgniveau wordt overschreden.

2.4 De betekenis voor de rol van de overheid samengevat

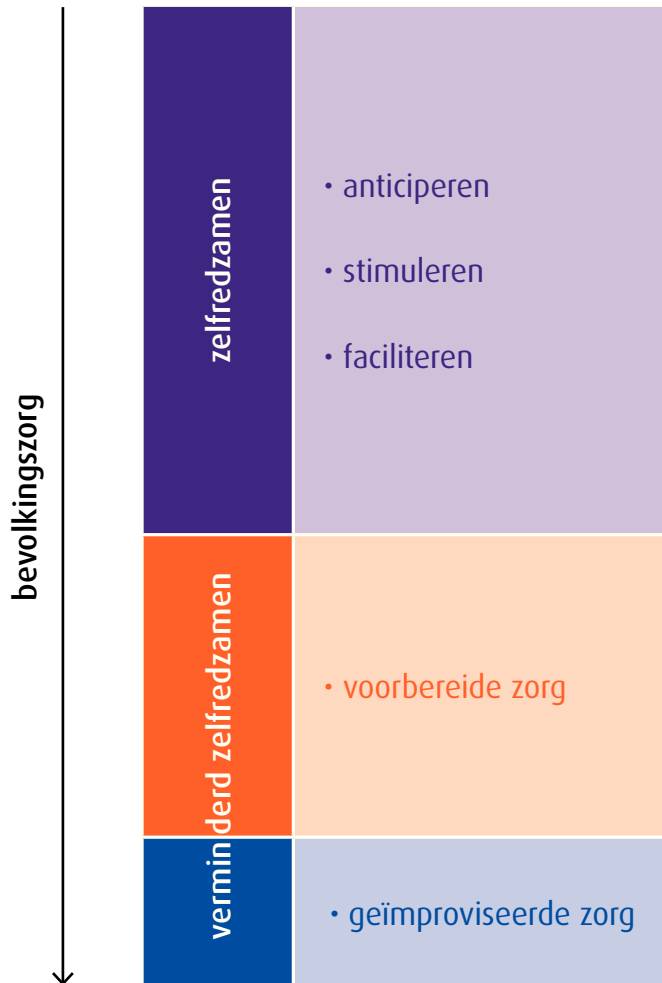
Samengevat betekenen de vier visie-elementen over bevolkingszorg dat de overheid de volgende bevolkingszorg tijdens een crisis levert.

In de eerste plaats richt het optreden van de overheid zich op de zelfredzame betrokkenen. Door het anticiperen, faciliteren en stimuleren van de zelfredzaamheid worden deze slachtoffers in staat gesteld zo veel mogelijk hun eigen weg te gaan. Het streven is om deze doelgroep zo groot mogelijk te maken, zodat de bevolkingszorg zich vervolgens vooral kan richten op de betrokkenen die deze zorg ook echt nodig hebben (de verminderd zelfredzamen).

In de tweede plaats richt het optreden van de overheid zich op het leveren van bevolkingszorg aan verminderd zelfredzamen. De capaciteit van de overheid zal vooral ingezet moeten worden om deze bevolkingszorg te kunnen leveren, zodat deze zorg adequaat, maar realistisch voorbereid moet worden. Belangrijk is dat bij het leveren van deze voorbereide zorg rekening wordt gehouden met spontane hulp uit de samenleving door burgers te laten helpen zeker zolang de hulpverleningsdiensten nog niet volledig zijn opgeschaald én specialistisch hulpaanbod te accepteren.

In het geval de overheid toch bevolkingszorg moet leveren die niet is voorbereid – er zijn immers grenzen aan de hulpverleningscapaciteit en daarmee aan de voorbereiding – wordt deze zorg op basis van veerkracht en improvisatie geleverd. Om het improviseren ook écht onderdeel te laten uitmaken van de bevolkingszorg door de overheid moet het een essentieel onderdeel van het oefenen zijn.

De door de overheid te leveren bevolkingszorg tijdens een crisis is in figuur 1 als volgt samengevat:



Figuur 1:
Schematische weergave van het door de overheid te leveren bevolkingszorg.



2.5 Enkele uitgangspunten voor het HOE

Zoals in de inleiding is aangegeven, geven de prestatie-eisen vooral inzicht in **WAT** er aan bevolkingszorg redelijkerwijs geleverd moet worden. De prestatie-eisen geven geen uitsluitel over **HOE** het best uitvoering kan worden gegeven aan de bevolkingszorgtaken in termen van mensen en middelen. Ter afsluiting van dit hoofdstuk wordt een drietal uitgangspunten geformuleerd die behulpzaam zijn om organisatorisch tot een realistische bevolkingszorg te kunnen komen.

Het feit dat de eindverantwoordelijkheid voor (de organisatie van) de crisisbeheersing bij wet is toebedeeld aan de gemeenten maakt (de organisatie van) de bevolkingszorg tot een formele verantwoordelijkheid van de gemeentelijke autoriteiten. Dit neemt niet weg dat net zoals voor andere crisisbeheersingsprocessen de operationele werkzaamheden aan anderen kunnen en veelal zullen worden overgelaten (zoals bijvoorbeeld de brandweer, politie, geneeskundige hulpverleningsdiensten, waterschappen, et cetera). Dit creëert bestuurlijke ruimte om na te denken over wie op basis van expertise, bevoegdheden en vaardigheden over de *good practices* beschikt om de operationele verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de bevolkingszorgprocessen te dragen.

Dit inzicht leidt tot de volgende twee organisatorische uitgangspunten:

Uitgangspunt 1

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

Uitgangspunt 2

Daar waar andere partijen (derden) beter geëquipeerd zijn voor een taak heeft het de voorkeur om de taak bij deze partij te beleggen.

Verder leert (inter)nationaal onderzoek dat professionals in de crisisbeheersing eerder afgaan op hun eigen intuïtie en ervaring dan op de vooraf bedachte handelingen in een plan en de opgenomen aanwijzingen van anderen. Professionals vallen in extreme noodsituaties terug op gedragspatronen die zij zich bewust of onbewust hebben aangeleerd en die passen bij hun primaire taak.¹ Structuren, (rampen)plannen, technieken, et cetera die normaal niet worden gebruikt, worden tijdens crises dan ook niet gebruikt. Als illustratie van dit laatste kan de Nationale Gewondenkaart dienen. Deze speciaal voor acute crisis ontwikkelde kaart dient tijdens een acute crisis door ambulanceverpleegkundigen ingevuld te worden. Deze kaart wijkt echter af van de rittenkaart die zij in normale omstandigheden hanteren. De conclusie is dan ook dat de gewondenkaart tijdens een acute crisis niet tot nauwelijks wordt ingevuld.

Dit inzicht leidt tot het volgende organisatorische uitgangspunt:

Uitgangspunt 3

Voor de taakuitvoering in de crisisbeheersing dient zo veel mogelijk aangesloten te worden bij dagelijkse werkzaamheden van gemeentelijke functionarissen. Indien dat niet kan, omdat de bevolkingszorgtaak toch afwijkende werkzaamheden vereist, verdient het de voorkeur om deze taak te laten uitvoeren door instanties die deze werkzaamheden wel in hun reguliere takenpakket hebben.

¹ De besluitvormingstheorie die dit mechanisme verklaart, is Naturalistic Decision Making. Zie bijvoorbeeld C.E. Zsombok & G. Klein (ed.) (1997), *Naturalistic Decision Making*, Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers of R. Flin & K. Arbutnot (ed.) (2002), *Incident Command: Tales from the Hot Seat*, Ashgate.





3

De prestatie-eisen



OPVANG &
VERZORGING

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de visie verschillende prestatie-eisen voor de bevolkingszorg gepresenteerd.

De prestatie-eisen worden daartoe als volgt gecategoriseerd:

Prestatie-eisen voor de crisiscommunicatie

Onder crisiscommunicatie wordt het communiceren met de bevolking verstaan waarbij wordt aangesloten bij de (informatie)-behoefte van de samenleving. Het proces 'informer en voorlichten' uit het Besluit veiligheidsregio's is een onderdeel van het bredere bevolkingszorgproces 'crisiscommunicatie'.

Prestatie-eisen voor de acute bevolkingszorg

Onder acute bevolkingszorg wordt de bevolkingszorg verstaan die naast de spoedeisende zorg door de professionele hulpverleners ter plaatse meteen geleverd moet worden. Onder acute bevolkingszorg vallen de bevolkingszorgprocessen 'opvang en verzorging' en 'registratie van slachtoffers' uit het Besluit veiligheidsregio's.

Prestatie-eisen voor de herstelzorg

Na de acute fase van een crisis is zorg nodig om een terugkeer naar de reguliere situatie te ondersteunen. Om welke herstelzorg het in deze fase gaat, is sterk afhankelijk van de situatie. In ieder geval maken de processen 'nazorg' en 'registratie van schade' uit het Besluit veiligheidsregio's deel uit van de herstelzorg.

De prestatie-eisen zijn steeds als volgt opgebouwd:

In de eerste plaats wordt er een korte beschrijving van de *zorgvraag* van de samenleving gegeven: wat vraagt de samenleving aan bevolkingszorg?

In de tweede plaats wordt er een korte beschrijving van het bevolkingszorgaanbod vanuit de overheid gegeven, in lijn met datgene dat in hoofdstuk 2 is beschreven: wat moet de overheid, gegeven de zorgvraag van de samenleving, aan bevolkingszorg (kunnen) leveren?

In de derde plaats wordt een vertaling gemaakt naar een aantal concrete prestatie-eisen: welke prestatie moet er met welk resultaat door de overheid geleverd worden om in redelijkheid te voldoen aan de zorgvraag. Zoals al eerder opgemerkt stelt een prestatie-eis eisen aan de (richting van de) uitvoering van adequate bevolkingszorg. De eisen gaan verder niet in op de organisatie van de bevolkingszorg. De prestatie-eisen kennen in een aantal gevallen een kwantitatieve component. Deze kwantitatieve component is gebaseerd op wat burgers aan zorg van de overheid verwachten en redelijkerwijs kunnen verwachten. Als het om ‘kunnen verwachten gaat’ wordt bedoeld dat de bijbehorende zorg, kwantitatief uitgedrukt, ook door de overheid realistisch kán worden geleverd. Daarbij is gebruik gemaakt van de bevindingen uit onderzoek en praktijkervaringen.

In hoofdstuk 4, de nota van toelichting, wordt een nadere toelichting op de geformuleerde prestatie-eisen gegeven.

3.2 Prestatie-eisen voor crisiscommunicatie

Zorgvraag van de samenleving

Betrokkenen hebben tijdens een ramp of crisis feitelijke informatie nodig zodat zij zelf in actie kunnen komen.

Wanneer de feitelijke informatie onvoldoende perspectief biedt, hebben deze betrokkenen:

- richtinggevende handelingsperspectieven nodig, zodat zij alsnog door het maken van een eigen afweging in actie kunnen komen of
- een concrete instructie nodig die ze meer dwingend vertelt wat ze moeten doen.

Voor verminderd zelfredzamen geldt dat zij afhankelijk zijn van de hulp van derden en daardoor in mindere mate afhankelijk zijn van informatie. De informatie – en daarmee de crisiscommunicatie – is tijdens een crisis dan ook vooral bedoeld voor de zelfredzame betrokkenen.

Crises leiden over het algemeen tot onrust in de samenleving, een kernelement van crises is immers (de perceptie) dat maatschappelijke basisprincipes worden bedreigd. Burgers en bedrijven kijken in dergelijke situaties naar de overheid voor een richtinggevend en daarmee ‘rustgevend’ perspectief dat hun eigen handelen binnen de bredere context van de crisis plaatst. De hiervoor vaak gebruikte term is ‘duiding’.

Bevolkingszorg vanuit de overheid

Crisiscommunicatie vanuit de overheid bestaat uit:

- het leveren van feitelijke informatie. Deze informatie sluit zoveel mogelijk aan bij de informatiebehoefte van de betrokkenen. Wanneer deze feitelijke informatie onvoldoende perspectief biedt, geeft de overheid richtinggevende handlingsperspectieven, dat wil zeggen dat zij beschrijft wat de effecten van de crisis voor de betrokkenen zijn. Betrokkenen kunnen hierdoor alsnog zelf in actie komen.
- het geven van een concrete instructie. Vanuit het perspectief van de zelfredzame rationele burger is het wenselijk om het geven van instructies zoveel mogelijk te beperken. Instructies zijn veelal overbodig wanneer passende informatie snel wordt verspreid.
- het duiden van de crisis, dat wil zeggen het door een boegbeeld van de overheid benoemen van (een richtinggevend handlingsperspectief voor burgers binnen) de bredere context waarbinnen de crisis plaatsvindt. Het is bijvoorbeeld van belang tijdens crises dat wordt benadrukt dat mensen zo zelfredzaam mogelijk moeten zijn zodat de overheid zich kan richten op verminderd zelfredzamen en dat ook burgers waar mogelijk hun medeburgers helpen.

Concretisering in prestatie-eisen

Zelfredzamen

FEITELIJKE INFORMATIE

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (1)

De overheid stimuleert vooraf en tijdens crises dat betrokkenen zichzelf en elkaar informeren.

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (2)

Uiterlijk 30 minuten na aanvang van het incident wordt feitelijke informatie beschikbaar gesteld aan de betrokkenen, zodat zij zelfredzaam kunnen handelen.

DUIDING

Prestatie-eis Crisiscommunicatie(3)

Het boegbeeld ('het gezicht van de overheid') geeft binnen een uur na aanvang van het incident duiding aan de crisis door afhankelijk van de situatie burgers op te roepen tot (zelf)redzaamheid.

Verminderd zelfredzamen

FEITELIJKE INFORMATIE

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (4)

Iedere 30 minuten wordt via de (sociale) media en op geëigende momenten via andere middelen (zoals bewonersbrieven) mede op basis van behoeften van betrokkenen feitelijke informatie beschikbaar gesteld. Indien nodig worden concrete handelingsperspectieven geboden.

INSTRUCTIE

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (5)

Waar nodig worden aanvullend concrete instructies verstrekt aan de betrokkenen.

DUIDING

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (6)

Het boegbeeld ('het gezicht van de overheid') geeft binnen een uur na aanvang van het incident duiding aan de crisis door afhankelijk van de situatie:

- de geschoktheid van de samenleving te adresseren
- burgers op te roepen om te handelen voor het algemene brede belang.

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (7)

Iedere 2 uur daarna duidt het boegbeeld, afhankelijk van de situatie, opnieuw de crisis.

3.3 Prestatie-eisen voor acute bevolkingszorg

3.3.1 Opvang en Verzorging

Zorgvraag van de samenleving

De meeste betrokkenen voorzien zichzelf in opvang en verzorging door gebruik te maken van hun sociale netwerk. Een deel van deze in aanvang ontredderde betrokkenen maken kort na het incident wel even gebruik van een (tijdelijke) opvanglocatie omdat zij daar ‘even op adem kunnen komen’ en op zoek zijn naar informatie. Deze mensen verlaten echter snel, al dan niet met enige hulp vanuit de overheid weer de opvanglocatie.

Betrokkenen die niet in hun opvang en verzorging kunnen voorzien, hebben tijdelijke opvang nodig. Dit zijn over het algemeen betrokkenen die niet-gewond en lichtgewond zijn en die op dat moment geen beroep kunnen doen op hun sociale netwerk.

Een deel van de samenleving helpt hier bij: tijdens de ramp helpen omstanders door bijvoorbeeld tijdelijk hun woonruimte ter beschikking te stellen en/of ondersteuning te bieden door betrokkenen naar een tijdelijke, soms door redzame omstanders georganiseerde, opvanglocatie te helpen. Ook verrichten omstanders in de opvanglocatie hand- en spandiensten.

Bevolkingszorg vanuit overheid

Aan de betrokkenen die niet zelf kunnen voorzien in de eigen opvang en verzorging wordt voor de eerste periode een bij de situatie passende opvang en verzorging geboden. Er worden voorzieningen getroffen voor de eerste primaire levensbehoeften van betrokkenen die opvang en verzorging nodig hebben.

Betrokkenen die zelfredzaam zijn, worden gestimuleerd om zo veel mogelijk zelf hun opvang en verzorging te organiseren.

Concretisering in prestatie-eisen

Zelfredzamen	<p><i>Prestatie-eis Opvang en verzorging (1)</i> Zelfredzame betrokkenen worden gestimuleerd of waar nodig gefaciliteerd bij het zelfstandig voorzien in hun opvang en verzorging.</p> <p><i>Prestatie-eis Opvang en verzorging (2)</i> Daar waar mogelijk wordt aangesloten bij de maatregelen die door redzame omstanders zijn geïnitieerd.</p>
Verminderd zelfredzamen	<p><i>Prestatie-eis Opvang en verzorging (3)</i> Passende opvang en verzorging wordt uiterlijk 3 uur na aanvang van het incident geleverd. Dat wil zeggen dat ten minste onderdak, drinken en voedsel, sanitaire voorzieningen en toegang tot informatie en indien aan de orde een slaappleats of EHBO is georganiseerd.</p> <p><i>Prestatie-eis Opvang en verzorging (4)</i> Er wordt opvang en verzorging geregeld of georganiseerd die past bij de capaciteit van maximaal 10% van de betrokkenen met een absoluut maximum van 200 personen.</p> <p><i>Prestatie-eis Opvang en verzorging (5)</i> Er wordt, indien aan de orde, uiterlijk binnen 48 uur tijdelijke huisvesting geregeld.</p> <p><i>Prestatie-eis Opvang en verzorging (6)</i> Daar waar nodig en mogelijk worden redzame burgers in staat gesteld een bijdrage te leveren bij de opvang en verzorging.</p>

3.3.2 Informeren van verwanten

Zorgvraag van de samenleving

Verwanten willen informatie over de betrokkenheid van hun familielid/kennis bij het incident. In het bijzonder willen zij weten wat de status en de locatie van de betrokkene is. De meeste betrokkenen, zo leert de ervaring, informeren zelfstandig hun verwanten.²

Een deel van de betrokkenen is echter niet in staat om zelfstandig hun verwant(en) te informeren. Deze groep bestaat deels uit betrokkenen die fysiek dan wel mentaal niet in staat is om zelfstandig contact op te nemen met hun verwanten. Hieronder vallen vanzelfsprekend de dodelijke slachtoffers. Verder behoren tot deze groep ook betrokkenen die in het 'normale' leven al afhankelijk zijn van anderen. Denk aan: kleine kinderen, demente bejaarden of personen met een bepaalde handicap.

In sommige gevallen worden de verwanten van betrokkenen die niet zelf hun verwant(en) kunnen informeren, geïnformeerd door andere betrokkenen, omstanders of hulpverleners ter plaatse.

Bevolkingszorg vanuit de overheid

Verwanten die niet door de betrokkene zelf of door andere betrokkenen, behulpzame omstanders of hulpverleners ter plaatse (kunnen) worden geïnformeerd, worden door de overheid geïnformeerd.

² Zie Helsloot et al (2010).

Concretisering in prestatie-eisen

Zelfredzamen	<p><i>Prestatie-eis Informeren van verwanten (1)</i> Zelfredzame betrokkenen worden gestimuleerd om actief contact te zoeken met (de contactpersoon van) de verwanten.</p> <p><i>Prestatie-eis Informeren van verwanten (2)</i> Zelfredzame betrokkenen worden waar nodig gefaciliteerd bij het in contact komen met verwanten.</p> <p><i>Prestatie-eis Informeren van verwanten (3)</i> Verwanten worden gestimuleerd en waar nodig gefaciliteerd bij het vinden van een betrokken familielid/kennis.</p>
Verminderd zelfredzamen	<p><i>Prestatie-eis Informeren van verwanten (4)</i> Uiterlijk 8 uur na aanvang van de (acute) crisis zijn minimaal 500 verwanten die zich bij de frontoffice hebben gemeld, geïnformeerd over (het verloop van) het proces.</p> <p><i>Prestatie-eis Informeren van verwanten (5)</i> Verwanten die na 8 uur na aanvang van de (acute) crisis nog in onzekerheid zijn over het lot van de betrokkene die zij zoeken, worden elke 4 uur actief over de status van het proces geïnformeerd.</p> <p><i>Prestatie-eis Informeren van verwanten (6)</i> Verwanten die na 24 uur na aanvang van de (acute) crisis nog in onwetendheid zijn, krijgen een individuele contactpersoon toegewezen die hen regelmatig en naar behoefte informeert over en, indien aan de orde, betreft bij het identificatieproces.</p> <p><i>Prestatie-eis Informeren van verwanten (7)</i> Het boegbeeld legt als onderdeel van de duiding uit hoe het proces 'informereren van verwanten' is georganiseerd en welke problematiek dit met zich meebrengt (waaronder zorgvuldigheid versus snelheid).</p>

3.4 Prestatie-eisen voor herstelzorg

Zorgvraag van de samenleving

Op enig moment keren betrokkenen terug naar de reguliere situatie. De meeste betrokkenen zijn met behulp van hun sociale netwerk zelf in staat om hun leven weer op te pakken: zij verhalen de geleden schade bij hun verzekeringen, regelen vervangende woonruimte of gaan bij eventueel psychische en/of medische klachten naar de huisarts. Met andere woorden, afhankelijk van (de noodzakelijke) behoeften zoeken betrokkenen in deze fase contact met de professionele hulpverlening, dit kan zowel medische, psychosociale, maatschappelijke als financiële hulpverlening zijn.

Na een ramp kan in de samenleving de behoefte bestaan aan collectieve verwerking van de gebeurtenis. In veel gevallen gaat het hierbij om de behoefte aan 'een gezamenlijk moment' ter herdenking van de slachtoffers en het leed dat de samenleving is aangedaan.

Bevolkingszorg vanuit de overheid

Afhankelijk van de aard en omvang van de crisis is herstelzorg vanuit de overheid nodig. Deze zorg varieert van:

- zorg aan (individuele) betrokkenen (bewonersbijeenkomsten, verwijzing naar gespecialiseerde en/of professionele instanties met betrekking tot bijvoorbeeld schadeafhandeling, psychosociale nazorg, et cetera)
- zorg aan de samenleving als geheel (collectieve rouwverwerking door het organiseren van stille tochten, herdenkingsbijeenkomsten)
- zorg aan de eigen organisatie (organiseren, begeleiden of uitvoeren van onderzoeken, organiseren van psychosociale nazorg aan medewerkers, controleren vergunningverlening, schadeafhandeling van eigen gelede schade, afleggen van verantwoording, et cetera).

Concretisering in prestatie-eisen

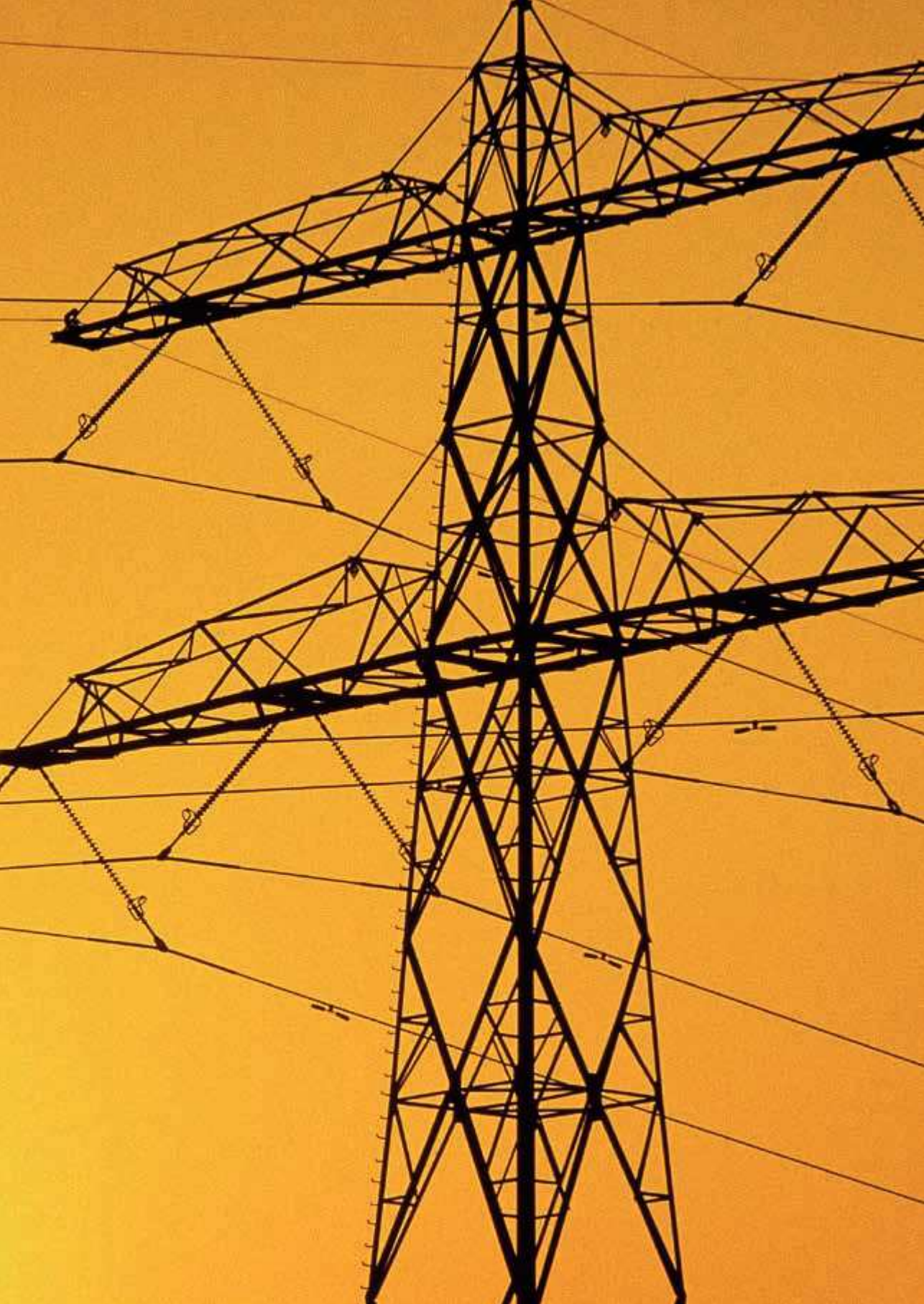
Zelfredzamen	<p><i>Prestatie-eis Herstelzorg (1)</i> Betrokkenen worden gestimuleerd om via de reguliere weg contact te zoeken met de benodigde hulpverlenende instantie(s) voor de herstelzorg.</p> <p><i>Prestatie-eis Herstelzorg (2)</i> Betrokkenen die zich (toch) bij de overheid melden voor (een vorm van) herstelzorg worden gefaciliteerd bij het in contact komen met de desbetreffende hulpverlenende instantie(s).</p> <p><i>Prestatie-eis Herstelzorg (3)</i> Betrokkenen kunnen zich, indien daar behoefte aan is, registreren zodat zij op de hoogte worden gehouden van de afhandeling van de crisis. Zij worden daarbij gefaciliteerd door de overheid (zelfregistratie).</p>
Verminderd zelfredzamen	<p><i>Prestatie-eis Herstelzorg (4)</i> Binnen 24 uur is een plan van aanpak voor de herstelfase opgesteld, waarin aandacht is voor:</p> <ul style="list-style-type: none">• interne procesorganisatie• de wijze waarop slachtoffers ondersteund worden als het gaat om de schadeafhandeling, verwijzing naar psychosociale hulpverlening, et cetera• collectieve rouwverwerking• zorg aan de eigen organisatie. <p><i>Prestatie-eis Herstelzorg (5)</i> Er wordt een publieksenquête gehouden om de tevredenheid onder de betrokkenen over de bevolkingszorg inzichtelijk te maken.</p>





Nota van toelichting

4



4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een nadere uitleg, onderbouwing en/of toelichting gegeven op de prestatie-eisen.

4.2 Een beknopte historie

De wijze waarop de bevolkingszorgtaken vandaag de dag zijn vormgegeven, vindt zijn oorsprong in het project *Reorganisatie van de rampenbestrijding* uit de jaren tachtig van de vorige eeuw. Rampenbestrijding werd in die tijd een gemeentelijke verantwoordelijkheid vanuit de gedachte dat met de lokale kennis en kunde de ramp het best bestreden zou kunnen worden. Uitvoeringstaken in het kader van de bevolkingszorg werden als uitvloeisel daarvan belegd bij de gemeentelijke diensten, omdat deze taken het best zouden aansluiten bij de dagelijkse taken van de gemeente (denk aan opvang en verzorging bij de afdelingen sociale zaken, registratie van slachtoffers bij de afdelingen burgerzaken, et cetera).³

Een van de belangrijkste richtlijnen als het gaat om het vormgeven van de bevolkingszorg is het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Een eerste versie van het door het toenmalige ministerie van Binnenlandse Zaken uitgegeven handboek verscheen al in 1991.⁴ In het Handboek wordt het concept van de rampenbestrijding – in het bijzonder de taakopvatting over en organisatie van de gemeentelijke processen – beschreven. Een concept dat er in de basis vanuit gaat dat de samenleving in crisissituaties altijd door de overheid geholpen moet worden en de overheid daarmee te allen tijde een maximale zorg dient te leveren. Het concept is indertijd door een speciale werkgroep

³ De gemeenten werden voor een aantal taken 'procesverantwoordelijk', wat inhield dat zij uitvoering aan die taken dienden te geven.

⁴ In 2003 heeft er voor het laatst een actualisatie van het handboek plaatsgevonden. Deze geactualiseerde versie is wederom door het (toenmalige) ministerie van BZK uitgegeven en verspreid. Een actualisatie naar een *Handboek Crisisbeheersing* heeft nooit meer plaatsgevonden, omdat men in eerste instantie in afwachting was van de Wet veiligheidsregio's en het ministerie van mening was dat het veld deze actualisatieslag zelf voor haar rekening moest nemen. In opdracht van het NIFV is in 2010 wel het *Basisboek regionale crisisbeheersing* opgesteld.

bedacht en ‘algemeen aanvaard’. In de afgelopen twintig jaren is dit concept door de gemeenten geïmplementeerd en verder geprofessionaliseerd. Dit betekent onder andere dat de planvorming van de gemeenten vooral gebaseerd zijn op de beschreven processen in het handboek.

CONSENSUS OVER HET CONCEPT VAN RAMPENBESTRIJDING

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

In het kader van de verdergaande professionalisering is in 2007 de Taskforce Gemeentelijke processen gestart. De Taskforce heeft onder andere een advies uitgebracht over het basisniveau van de gemeentelijke processen dat gemeenten konden gebruiken bij de inrichting van hun organisatie. De Taskforce had zichzelf daarbij ook als doel gesteld om ‘de betrokkenheid van gemeenten bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing verder te ontwikkelen’ aangezien die grosso modo nog te wensen overliet.⁶

Andere initiatieven die tot doel hebben om de gemeente als hulpverleningskolom te professionaliseren zijn bijvoorbeeld het *Referentiekader regionaal crisisplan* en de projecten GROOT en GROOTER. In het project GROOT zijn functieprofielen en basisopleidingen ontwikkeld voor gemeentelijke crisisfunctionarissen. Het project GROOTER ontwerpt aan de hand van procesbeschrijvingen per deelproces een opleidingskader.

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

⁶ Taskforce Gemeentelijke processen (2008), p. 8.

Wat al deze initiatieven gemeen hebben, is dat zij in de basis voortborduren op het concept uit het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Een concept dat ervan uitgaat dat de zorg voor de samenleving vooral door de overheid geleverd dient te worden. Om tot een meer passende uitvoering van de bevolkingszorg door de overheid te komen, is het van belang om de eigen verantwoordelijkheid en veerkracht mede te betrekken bij het vormgeven van (de organisatie van) de bevolkingszorg. Dit heeft zijn beslag gekregen in de drie praktijkbevindingen uit onderzoek met een uitwerking naar vier visie-elementen (zie hoofdstuk 2).

4.3 Eigentijdse bevolkingszorg

De samenleving is sinds het vormgeven van (het concept van) de bevolkingszorg sterk veranderd. Het meest aansprekende voorbeeld daarvan is het gebruik van sociale media en de rol die burgers daar zelf in spelen. Een ander voorbeeld is de behoefte aan collectieve rouwverwerking na het overlijden van een (landelijk) bekend persoon door deel te nemen aan een stille tocht of een groots opgezette herdenkingsdienst.

Rekening houdend met deze veranderde behoefte van de samenleving en de wijze waarop zij tijdens een crisis handelt (zie paragraaf 2.2), kunnen de bevolkingszorgprocessen als volgt gecategoriseerd worden:

- *Acute bevolkingszorg*: de bevolkingszorg die *naast* de spoedeisende zorg door de professionele hulpverleners ter plaatse meteen geleverd moet worden. Het gaat hierbij, zo leert de praktijkervaring, vooral om het opvangen en verzorgen van betrokkenen en het informeren van verwanten.
- *Herstelzorg*: de bevolkingszorg die nodig is om de crisis te eindigen.⁷ Een onderschatting van de herstelzorg leidt regelmatig tot wat wel de ‘crisis na de crisis’ wordt genoemd. Afhankelijk van de situatie gaat het hier om (psychosociale) nazorg, bijzondere uitvaartverzorging (zoals stille tochten, herdenkingsdiensten), het afleggen van verantwoording, het laten uitvoeren van evaluaties, het afhandelen van de schade, et cetera.

⁷ Arjen Boin spreekt dan ook wel van ‘crisis do not end of their own accord, they have to be terminated’ (zie Boin et al (2005), p. 149).

- *Crisiscommunicatie*: het communiceren met de bevolking waarbij wordt aangesloten bij de behoefte van de samenleving zodat zij haar handelen daarop kan afstemmen. Crisiscommunicatie maakt onderdeel uit van zowel de acute bevolkingszorg als herstellzorg. Dit proces is in de loop der jaren zo essentieel gebleken dat het een eigen categorie verdient.

In dit traject is aangesloten bij de bevolkingszorgtaken zoals deze in het Besluit veiligheidsregio's zijn benoemd. Dat wil zeggen dat alleen voor de bevolkingszorgtaken uit het besluit prestatie-eisen zijn geformuleerd, maar met dien verstande dat:

- 'het geven van voorlichting aan de bevolking' nu deel uitmaakt van het bredere bevolkingszorgproces 'crisiscommunicatie'
- 'het registreren van slachtoffers' mede naar aanleiding van het in 2011 gestarte landelijke traject Slachtofferinformatie-systematiek nu het proces 'het informeren van verwanten' is geworden
- 'het registreren van schadegevallen' als onderdeel van de herstellzorg wordt gezien en er daarmee geen separate prestatie-eisen voor worden benoemd. De praktijk laat zien dat dit proces geen acuut karakter heeft, in de zin zoals 'opvangen en verzorgen' en 'het informeren van verwanten' dat hebben.

De bekende processen 'uitvaartverzorging', 'milieu' en 'voorzien in primaire levensbehoeften' worden in tegenstelling tot het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* en het *Referentiekader Regionaal Crisisplan* – en daarmee tot de planvorming in de meeste regio's – niet als taken in het kader van de bevolkingszorg benoemd. Dat betekent dat voor deze taken ook geen separate prestatie-eisen zijn geformuleerd. Dat neemt niet weg dat tijdens een crisis wel aandacht aan deze taken besteed moet worden. Dit kan echter op een andere, meer eigentijdse en/of realistische manier dan tot nu toe het geval is geweest. Hieronder wordt kort aangegeven hoe dit kan.

Uitvaartverzorging

Het doel van het voormalige proces 'uitvaartverzorging' was om tijdens en na afloop van een crisis de (grote aantallen) overleden slachtoffers op zorgvuldige wijze ter aarde te bestellen, ondanks tijdsdruk, gebrek aan begraafmogelijkheden en gevaren voor de volksgezondheid.⁸ De praktijk leert dat een dergelijke crisis waarbij dit aan de orde zou zijn zich in Nederland na de Tweede Wereldoorlog, met uitzondering van de watersnoodramp uit 1953, nog nooit heeft voorgedaan. De uitvoering van dit proces hoort eigenlijk bij een *worst case* scenario. Op basis van visie-element 4 ligt het dan ook voor de hand dat de overheid zich niet (meer) op een dergelijk proces voorbereid, maar dat er, mocht hier toch sprake van zijn, gerekend wordt op het improvisatievermogen van de overheid.

De praktijk leert ook dat bij crises waarbij dodelijke slachtoffers zijn te betreuren, het regelen van de uitvaart over het algemeen plaatsvindt in samenspraak met de nabestaanden, politie/RIT, Openbaar Ministerie en private uitvaartverzorgers zonder tussenkomst van gemeentelijke diensten. Gemeenten hebben voor dit proces veelal een zogeheten waakvlamovereenkomst met (een) uitvaartondernemer(s) afgesloten om de uitvaart te (laten) regelen.⁹

Door de veranderde samenleving die momenteel meer dan vroeger vraagt om collectieve rouwverwerking heeft de overheid wel een rol als het gaat om:

- het ondersteunen van (collectieve) herdenkingsdiensten en stille tochten ook om (onrust)gevoelens van de samenleving te kanaliseren. Deze ondersteuning maakt onderdeel uit van de herstelzorg.
- het als boegbeeld personifiëren van het medeleven dat de maatschappij voelt met de betrokkenen. Dit maakt echter onderdeel uit van het proces crisiscommunicatie.

⁸ Zie bijvoorbeeld het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* en de planvorming in de regio's.

⁹ In de praktijk blijkt dit overigens niet altijd te garanderen dat de uitvaartverzorgers uit de waakvlamovereenkomst ook echt worden ingezet. Hulpverleners bellen 'spontaan' een willekeurige uitvaartverzorger.

Milieu

Het voormalige proces 'milieu' was geen bevolkingszorgproces in de zin dat er concrete zorg aan burgers geleverd moest worden. Het was een gemeentelijk rampenbestrijdingsproces dat zich richtte zich op het beperken en opruimen van een milieuverontreiniging.¹⁰ De lokale overheid beschikt echter niet over de expertise en middelen om maatregelen zoals saneringen en ontsmettingen uit te voeren. In de praktijk worden hiervoor dan ook specialistische bedrijven ingeschakeld. De lokale overheidstaak bestaat vooral uit ondersteunende en informerende activiteiten:¹¹

- informatie leveren ten behoeve van de hulpverleners (vergunningen, plattegronden, constructieberekeningen en dergelijke).
- aanwezig vergunningen, controlerapporten en dergelijke checken of deze correct zijn verleend c.q. uitgevoerd. Deze informatie is primair bedoeld voor het bestuur.
- het indien nodig gebruik van bestuursdwang, bijvoorbeeld om bedrijven te dwingen de vervuiling te doen opruimen.

Dit alles geldt overigens alleen voor bedrijven waar de gemeente bevoegd gezag is. De grotere milieurisico's vallen onder provinciaal bevoegd gezag, zodat de gemeente daar in dat opzicht geen andere dan een attenderende rol heeft.

De bovenstaande 'crisisactiviteiten' verschillen qua aard nauwelijks van de dagelijks werkzaamheden van de overheid op het gebied van milieu. Deze opsomming laat zien dat dit voormalig proces toch vooral gezien moet worden als behorende bij de herstelfase (maar nog steeds eigenlijk niet bij herstelzorg aan burgers). Dit laat onverlet dat de gemeente zich moet voorbereiden op het tijdig kunnen inzetten van bestuursdwang.

Tot slot: de adviserende en/of handhavende taak met betrekking tot de constructieve veiligheid van beschadigde en/of bedreigde gebouwen wordt vaak waar het gaat om de rampenbestrijding onder het proces milieu geschaard. Het gaat hier feitelijk om een reguliere taak.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* en de planvorming in de regio's.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Projectteam Fundamentele bezinning bevolkingszorg (2012).

Voorzien in primaire levensbehoeften

Het doel van het voormalige proces 'voorzien in primaire levensbehoeften' was om afhankelijk van de situatie (evacuatie en/of uitval nutsvoorzieningen) gedupeerden te voorzien van huisvesting, voedsel, drinkwater en noodstroom.

Het verzorgen van een tijdelijke huisvesting voor gedupeerden in de eerste fase van de crisis valt feitelijk onder het proces 'opvang en verzorging'. Daar waar het gaat om het voorzien in een langdurige dan wel permanente huisvesting vallen de activiteiten onder herstell zorg. De activiteiten van de overheid zijn overigens beperkt omdat vooral de woningbouwcoöperaties, net als in de dagelijkse praktijk, hier een uitvoerende rol in hebben.

Een van de weinige keren dat in Nederland het proces is opgestart, in de zin dat voor een grote groep mensen een permanente huisvesting geregeld moest worden, was tijdens de vuurwerkramp in Enschede. Voor ongeveer zeshonderd huishoudens moest zowel tijdelijke huisvesting als ook definitieve huisvesting geregeld worden. De zes woningcorporaties die in Enschede actief waren, hebben daar een belangrijke rol in gespeeld. Deze activiteiten vonden vanzelfsprekend in de 'nafase' van de ramp plaats. De vuurwerkramp in Enschede is overigens een *worst case* in de zin dat gemeenten zich als het om het proces 'voorzien in primaire levensbehoeften' gaat niet in redelijkheid op een dergelijke ramp kunnen voorbereiden. In dergelijke situaties wordt gerekend op het improvisatievermogen van de overheid.

Bij een uitval van de nutsvoorzieningen zijn het de nutsbedrijven die maatregelen treffen met betrekking tot de herstell werkzaamheden in het kader van de gasvoorziening, drinkwatervoorziening en elektriciteitsvoorziening. De activiteiten van de gemeente beperken zich dan ook tot de 'effectzorg' aan de bevolking. De keren dat er in Nederland sprake was van een grootschalige uitval van nutsvoorzieningen ging het om een meerdaagse stroomuitval (in Haaksbergen (2005) en de Bommeler- en Tielerwaard (2007)). De rol van de lokale overheid – en daarmee van de gemeentelijke diensten – was (ook) beperkt: de netbeheerder met ondersteuning van Defensie voerden de herstell werkzaamheden uit. De activiteiten die door de gemeentelijke diensten werden uitgevoerd, betroffen vooral de communicatie aan de door de stroomuitval

getroffen burgers en het organiseren van opvang aan mensen die dat behoefden. Ook besloot het regionaal beleidsteam tot een prioritering voor het verdelen van de noodaggregaten, de uitvoering ervan vond plaats door de netbeheerder en Defensie. Van de opvang werd nauwelijks gebruik gemaakt, ook omdat de (zelf)redzaamheid onder de getroffen bevolking en particuliere zorginstellingen groot was. Juist omdat de (zelf)redzaamheid zo groot was (en ook moest zijn), bleek de crisiscommunicatie van essentieel belang.¹²

Samenvattend valt het proces ‘voorzien in primaire levensbehoefden’ uiteen in een deel ‘opvangen en verzorgen’ en een deel ‘crisiscommunicatie’. Voor de uitvoering van overige activiteiten in het kader van de effectzorg wordt gerekend op het improvisatievermogen van de gemeenten.¹³

4.4 Doelgroep (verminderd) zelfredzamen

Afhankelijk van de uit te voeren taak kan de doelgroep zelfredzamen en verminderd zelfredzamen verschillen. Ter illustratie: Voor de taak ‘opvang en verzorging’ zijn de verminderd zelfredzamen de niet-gewonde en lichtgewonde betrokkenen die tijdelijk geen aanspraak kunnen maken op hun sociale netwerk voor de opvang en verzorging, terwijl voor de taak ‘informereren van verwanten’ de verminderd zelfredzamen juist de zwaargewonde en dodelijke slachtoffers zijn.

12 Zie IOOV (2005), Scholtens et al (2008).

13 Zoals bijvoorbeeld voor het aanwijzen van distributiepunten voor het distribueren van voedsel. Een taak die in Nederland na de Tweede Wereldoorlog nog niet aan de orde is geweest. Dit is dan ook weer een ondersteunende taak die past bij een *worst case* scenario en uitvoering zal op basis van improvisatie plaatsvinden.

4.5 Redzaamheid

Er zijn drie vormen van directe hulpverlening door burgers te onderscheiden:¹⁴

- kortdurende hulpverlening door ‘vreemden’ direct na de ramp
- hulpverlening door geactiveerde familieleden en verwanten
- langdurende hulpverlening door lokale organisaties en bedrijven die extra capaciteit kunnen inzetten én bestaande organisaties die zich omvormen tot reddingsorganisatie.

Niet alle mensen laten redzaam gedrag zien. Er zijn in de literatuur meerdere voorbeelden en oorzaken benoemd van casus waarbij niet of nauwelijks sprake was van redzaamheid. Na de desastreuze aardbeving in Erzincan in Turkije op 13 maart 1992 was de verwoesting zo totaal dat de gemeenschap lamgeslagen leek: tweederde van de overlevenden zag tijdens of vlak na deze aardbeving verwanten die dood of zwaar gewond waren.¹⁵ Culturele aspecten zijn mogelijk de oorzaak waarom na de aardbeving in Marokko op 23 februari 2004 burgers voornamelijk toe stonden te kijken hoe reddingswerkers puin ruimden.¹⁶

4.6 Crisiscommunicatie

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (1)

Zelfredzame burgers handelen tijdens een crisis vanuit het eigen individuele belang en een eigen beeld van de werkelijkheid. Ze baseren zich daarbij op de beschikbare informatie over (de effecten van) de crisis. Deze informatie halen zij actief overal vandaan.¹⁷ In het bijzonder informeren betrokkenen zich door informatie bij medeburgers te halen.¹⁸ De overheid stimuleert deze ‘spontane’ informatieverzameling zodat zij zo veel mogelijk in staat zijn om op basis van deze informatie al in actie te kunnen komen.

14 Dynes (1994). Dit patroon was bijvoorbeeld tijdens de vuurwerkrampe in Enschede en de cafébrand in Volendam ook duidelijk zichtbaar.

15 Comfort et al (1998), pp. 88-89.

16 Ruitenberg en Helsloot (2004).

17 Fitzpatrick & Mileti (1994) en Perry & Lindell (2003).

18 Zie bijvoorbeeld de evaluatie van de stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard.

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (2)

Het geven van *feitelijke informatie* is vooral bedoeld om zelfredzame burgers in staat te stellen om zelf tot handelen over te gaan. Burgers vertrouwen de informatie die afkomstig is van de overheid (website) en haar hulpdiensten het meest. Informatie van andere burgers en informatie die via sociale media wordt verkregen, wordt doorgaans als minder betrouwbaar beschouwd.¹⁹

Door het bieden van feitelijk informatie over de (effecten van de) crisis inclusief het totaalbeeld kunnen burgers aangezet worden om in lijn met de gekozen bestrijdingsstrategie te handelen. Omdat burgers een eigen individuele afweging maken, is inzicht in hun belangen/behoefte noodzakelijk om het effect van de communicatieboodschap zo groot mogelijk te laten zijn.

Het geven van feitelijke informatie is ook bedoeld om de onzekerheid die een crisis met zich meebrengt, weg te nemen.²⁰ Onjuiste percepties over de crisis (beheersing) die mogelijk aanleiding kunnen geven tot (meer) maatschappelijke onrust kunnen door het tijdig geven van feitelijke informatie ontkracht worden. Ook onzekerheden zullen gecommuniceerd moeten worden; onzekerheden maken een essentieel deel uit van de feitelijke informatie (de feitelijke informatie is immers: we weten het op dit moment niet).

De snelheid en kwaliteit van de informatievoorziening bepalen in belangrijke mate de perceptie van de wijze waarop de overheid de crisis heeft aangepakt.²¹ Gezien het feit dat burgers met de huidige sociale media niet alleen meer de ontvanger van informatie zijn, maar steeds meer de zender, dient de overheid zo snel mogelijk (binnen 30 minuten) feitelijke informatie beschikbaar te stellen. Het gaat hier vanzelfsprekend (nog) niet om *alle* feitelijke informatie. Zeker in de eerste fase van de crisis zal deze nog niet beschikbaar zijn.

19 Zie bijvoorbeeld I&O Research (2012) en Boon (2010).

20 Reynolds en Seeger (2005).

21 Boon et al (2005).

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (3)

Burgers zijn over het algemeen bereidwillig om anderen waar nodig te helpen en kunnen daartoe door een boegbeeld worden opgeroepen. Het actief daartoe oproepen is nodig om tijdens een crisis de huidige sociale norm van het niet bemoeien met medeburgers te doorbreken.²²

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (4)

Na verloop tijd wordt duidelijk(er) welke collectieve informatiebehoefte er bij de betrokkenen leeft. De overheid verstrekt de feitelijke informatie dan mede op basis van deze behoefte. Dit houdt in dat nagedacht moet worden over hoe de informatie verstrekt dient te worden. In ieder geval moet gebruik worden gemaakt van bij de situatie passende communicatiemiddelen.

Wanneer feitelijke informatie onvoldoende perspectief biedt om in actie te komen, hebben burgers een richtinggevend handelingsperspectief nodig: een beschrijving die ingaat op de effecten van de crisis voor de betrokkenen. Betrokkenen kunnen op basis van een handelingsperspectief alsnog zelf in actie komen.

Prestatie-eis Crisiscommunicatie (5)

In het geval het om bepaalde redenen (bijvoorbeeld omdat de situatie onveilig is en burgers onmiddellijk gewaarschuwd moeten worden) niet volstaat om slechts feitelijke informatie te geven, kan de overheid een instructie geven. Bedacht moet echter worden dat de overheid daarmee de verantwoordelijkheid van de burger naar zich toetrekt. Een instructie zal, zeker in de eerste uren, nog onvoldoende specifiek kunnen zijn, omdat dan nog onvoldoende informatie beschikbaar is om de instructie te onderbouwen. De overheid dient dan ook terughoudend te zijn met het geven van instructies.

Een instructie kan over het algemeen omgezet worden naar feitelijke informatie: 'Kook water altijd voordat u het drinkt' kan worden geherformuleerd tot 'Wanneer water wordt gekookt, worden schadelijke bacteriën gedood en kan het water zonder problemen gedronken worden'.

²² Zie bijvoorbeeld de oproep van de burgemeester tot naoberschap tijdens de meerdaagse stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard. Een derde van de mensen die de oproep heeft gehoord, heeft daar naar eigen zeggen gehoor aan gegeven.

Uit onderzoek blijkt dat de kans dat burgers een instructie zullen opvolgen, samenhangt met de gepercipieerde uitvoerbaarheid van de instructie en het ervaren nut ervan.²³ Ook blijkt dat hun handelen voor een belangrijk deel wordt bepaald door wat familieleden en vrienden doen.²⁴

Prestatie-eisen Crisiscommunicatie (6) en (7)

De burgemeester heeft naast zijn rol als bestuurlijk besluitvormer nog een andere taak, namelijk het duiden van de crisis. Een crisis is immers geen objectieve realiteit, maar een 'frame' waarmee naar gebeurtenissen wordt gekeken. Bestuurders hebben binnen de overheid de unieke positie en mogelijkheid om dat frame mede te bepalen. Dit betekent dat de bestuurder als boegbeeld zichtbaar betekenis moet geven aan de crisis door zijn visie op de gebeurtenissen en de te nemen maatregelen te geven.

Door het tonen van compassie wordt de geschoktheid van de samenleving geadresseerd. Crises zijn voor een belangrijk deel immers ook emotie. De confrontatie met materiële schade, menselijk lijden of grote onrechtvaardigheid leiden veelal tot heftige emoties bij zowel direct betrokkenen als delen van de samenleving.²⁵

Burgers zetten zich wanneer zij daar in redelijkheid door een boegbeeld om gevraagd worden zelfs in voor het algemeen belang.²⁶ Ook in dit geval is het actief daartoe oproepen van belang, omdat burgers vanuit zichzelf geneigd zijn vanuit een individueel belang te handelen waardoor zij onbedoeld 'kwetsbare' medeburgers kunnen benadelen.²⁷

Het tijdig (binnen een uur) zichtbaar zijn van het boegbeeld is van belang om het vertrouwen dat burgers in de Nederlandse overheid hebben, zo veel mogelijk te behouden. Onderzoek laat zien dat in tegenstelling tot de lichte daling van het algemene vertrouwen van burgers in de Nederlandse overheid, het vertrouwen in het

23 Zie bijvoorbeeld Perry & Lindell (2003) en I&O Research (2012).

24 Fitzpatrick & Mileti (1994) en Perry & Lindell (2003).

25 't Hart (1993), Ho Cho & Gower (2006) en Joffe (2003).

26 Coombs (1999), Coombs (2007).

27 In maart 2008 bijvoorbeeld viel in Groningen de drinkwatervoorziening uit. Het resultaat was dat inwoners allemaal een flesje water extra gingen halen, ten nadele van de doelgroep die het water echt nodig had, namelijk babies.

functioneren van de overheid tijdens crises onverminderd groot blijft. De meerderheid van de Nederlanders denkt dat de overheid goed is voorbereid op crises en (daarom) in staat is deze te beheersen. Bijna iedereen zegt dan ook adviezen van de overheid op te zullen volgen.²⁸ Anderzijds blijkt dat dit hoge basisvertrouwen ook zo weer verdwenen is als het in de perceptie beschaamd wordt.²⁹

4.7 Het voorzien in opvang en verzorging

Uit (inter)nationaal onderzoek blijkt dat het merendeel van de betrokkenen (ongeveer 90% van de slachtofferpopulatie) zich laat opvangen door het eigen sociale netwerk van gezin/familie en vrienden.³⁰ Mensen die geen beroep kunnen doen op een sociaal netwerk maken gebruik van een door de overheid aangeboden opvang(plek). Dit kan aan de orde zijn bij mensen die doorgaans over een beperkt sociaal netwerk beschikken of waarvan de burens/vrienden/familie zelf ook betrokken zijn bij het incident (bijvoorbeeld bij een evacuatie). Het zijn vooral deze mensen die geholpen moeten worden als het om de eerste opvang en verzorging gaat. Het zorgaanbod vanuit de overheid dient zich dan ook vooral op deze groep mensen te richten.

De doelgroep van verminderd zelfredzamen voor het proces 'opvang en verzorging' bestaat met andere woorden uit de niet-gewonde of lichtgewonde betrokkenen die niet in hun tijdelijke opvang en verzorging kunnen voorzien. De zwaargewonde slachtoffers worden in de ziekenhuizen medisch opgevangen en verzorgd.

Een deel van de zelfredzame betrokkenen maakt kort na het incident wel even gebruik van een (tijdelijke) opvanglocatie zodat zij daar 'even op adem kunnen komen' en/of op zoek zijn naar informatie. Deze mensen verlaten echter snel, al dan niet met enige hulp vanuit de overheid weer de opvanglocatie.

28 Hoijtink et al (2011), pp. 105-109.

29 Williams & Olaniran (1998) en Reynolds & Seeger (2005).

30 Zie bijvoorbeeld Thierney (1989). Tijdens grootschalige incidenten in Nederland is dit ook zichtbaar.

Prestatie-eis Opvang en verzorging (1)

Een belangrijk uitgangspunt bij het proces 'opvang en verzorging' is dat het merendeel van de betrokkenen zelfstandig de plaats van het incident zal verlaten om vervolgens zelf (tijdelijke) opvang bij gezin/familie/vrienden te zoeken.

Om deze groep zo groot mogelijk te laten zijn, wordt dit zelfredzame gedrag in de eerste plaats door de overheid *gestimuleerd*, bijvoorbeeld door zelfredzame betrokkenen actief aan te sporen naar huis of familie/vrienden te gaan. Dit kan al meteen vanaf de plaats van het incident, in een door omstanders spontaan ingerichte opvanglocatie of in een door de overheid ingerichte opvanglocatie.

In de tweede plaats worden zelfredzame betrokkenen indien nodig extra *gefaciliteerd* door bijvoorbeeld:

- het creëren van een eenvoudig te bereiken locatie waar betrokkenen opgehaald kunnen worden.
- het beschikbaar stellen van een overzicht van bushaltes, treinstations, et cetera.
- het beschikbaar stellen van communicatiemiddelen zodat slachtoffers zelf contact kunnen opnemen met familieleden/vrienden om een opvangplek te regelen.

Prestatie-eis Opvang en verzorging (2)

Anticiperen op het redzame gedrag van de samenleving houdt in dat daar waar mogelijk wordt aangesloten bij de initiatieven die zij heeft genomen in het kader van de opvang en verzorging, bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen of inrichten van een tijdelijke opvanglocatie. Met andere woorden, onderzocht kan worden welke oplossingen burgers zelf al hebben georganiseerd en de overheid maakt een afweging of zij zich daarbij aansluit.

Prestatie-eis Opvang en verzorging (3)

Betrokkenen die niet door het eigen sociale netwerk opgevangen kunnen worden, worden opgevangen zoals beschreven in deze prestatie-eis. De praktijk leert dat deze mensen in eerste instantie door de hulpverleners spontaan ergens ondergebracht worden. In die tijd kan de gemeentelijke organisatie opschalen, waarna zij tot uiterlijk drie uur na aanvang van het incident een passende opvang en verzorging organiseert. Dit vereist wel dat snel besloten moet kunnen worden om opvang en verzorging te organiseren.

Afhankelijk van de situatie en het aantal op te vangen betrokkenen en rekening houdend met de eis om binnen 3 uur met passende opvang en verzorging te komen, kunnen als opvanglocatie dienen: een dorps huis, café, restaurant, hotel, vakantiehuisjes, een sporthal, et cetera. De opvang zal in eerste instantie 'sober' zijn waardoor mensen extra gestimuleerd worden om naar elders te vertrekken. Bedacht moet worden dat een deel van de zelfredzame betrokkenen mogelijk kort gebruik maken van de opvanglocatie, omdat zij daar verwachten informatie te vinden en/of 'ontredderd even op adem kunnen komen'. Deze mensen verlaten echter snel, al dan niet met enige hulp vanuit de overheid weer de opvanglocatie, zie prestatie-eis Opvang en verzorging (1).

Daar waar het gaat om het aanbieden van EHBO en/of slachtofferhulp gaat het om een minimale laagdrempelige vorm van psychosociale zorg. Onderzoek wijst uit dat de inschakeling van professionele psychosociale nazorg (eerstelijns zorg) leidt tot 'psychosocialisering' of 'psychosociale fixatie'. Dat wil zeggen dat bij de betrokkenen al op voorhand de suggestie wordt gewekt dat zij psychosociale hulp nodig hebben, terwijl hun reacties na een ramp feitelijk als normaal beoordeeld kunnen worden. De meeste betrokkenen van een ramp/crisis hebben voor hun verwerking dan ook het meeste baat bij 'zelfhulp', dat wil zeggen dat zij hun problemen zelf oplossen eventueel met ondersteuning vanuit de directe omgeving (familie, burens, vrienden, et cetera).³¹ Verder wijst onderzoek uit dat betrokkenen vooral behoefte hebben aan informatie en een plek waar ze 'even op adem kunnen komen'.³²

65

De feitelijke informatie die op basis van prestatie-eisen Crisiscommunicatie (1) en (2) beschikbaar moet zijn, moet vanzelfsprekend ook voor de mensen in de opvanglocatie toegankelijk zijn. Dit betekent dat men in de opvanglocatie de beschikking moet hebben over verschillende informatiemiddelen.

31 Zie bijvoorbeeld Bonanno et al. (2007); Norris et al (2007) of Nederlandse literatuur Grol et al. (1979), Van Loon (2008) en Kleber (2008).

32 Zie bijvoorbeeld Ammerlaan (2008).

Prestatie-eis Opvang en verzorging (4)

Zoals gezegd maakt ongeveer 10% van de betrokkenen van een ramp gebruik van de door de overheid beschikbaar gestelde opvang. Uit de Nederlandse casuïstiek van de afgelopen 15 jaren blijkt dat van de beschikbaar gestelde opvanglocaties (meestal zijn dit sporthallen) 'slechts' door een 'handjevol mensen' gebruik wordt gemaakt. Verder blijkt uit deze casuïstiek dat vrijwel nooit meer dan 200 mensen langer dan 48 uur zijn opgevangen.³³ Om de voorbereide zorg beter te laten aansluiten bij deze praktijkbehoefte kan worden volstaan met een opvangcapaciteit van 10% van de slachtofferpopulatie. Mochten er meer mensen opgevangen moeten worden dan vindt dit plaats op basis van veerkracht en improvisatie (geïmproviseerde zorg).

Prestatie-eis Opvang en verzorging (5)

Het gaat hier vooral om die mensen waarvan duidelijk is dat zij voor een langere tijd niet naar hun huis kunnen terugkeren en ook geen gebruik kunnen maken van de opvang bij familie/vrienden.

Prestatie-eis Opvang en verzorging (6)

Aanvullend aan de bevolkingszorg die door de overheid wordt geleverd, worden behulpzame burgers actief ingezet in een opvanglocatie om waar nodig eenvoudige hand- en spandiensten te verrichten. Onderzoek laat zien dat burgers daarbij een zinvolle bijdrage kunnen leveren, zeker als zij beschikken over specialistische kennis, vaardigheden of middelen waarover de overheid op dat moment niet beschikt.³⁴

4.8 Informeren van verwanten

Het proces 'registreren van slachtoffers' is een onjuiste benaming voor een proces dat vooral tot doel heeft om verwanten te informeren. In tegenstelling tot de andere processen staan hier niet de

³³ Een uitzondering is de vuurwerkramp in Enschede in 2000: in de eerste nacht zijn 381 betrokkenen opgevangen in de sporthal, de tweede nacht waren dit er nog 181.

³⁴ Denk bijvoorbeeld aan tractoren met platte kar zoals door boeren tijdens de Poldercrash spontaan zijn aangeboden, omdat hulpverleners met hun hulpverleningsvoertuigen niet de plaats incident (neergestorte vliegtuig) konden benaderen. Tijdens de brand in het verzorgingstehuis De Geinsche Hof werden shovels door bouwvakkers ingezet.

direct bij de crisis betrokkenen centraal, maar de verwanten van de betrokkenen. Een verwant is een persoon met een relatie tot een betrokkene en die in het kader van dit proces geïnformeerd wil worden over de desbetreffende betrokkene.³⁵

Om verwanten te kunnen informeren moeten meerdere deelprocessen worden uitgevoerd:³⁶

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

Het proces dat in het Besluit veiligheidsregio's staat benoemd als 'registreren van slachtoffers' dekt daarmee feitelijk niet de lading. In deze rapportage wordt dan ook gesproken van het proces 'informeren van verwanten'.

Na vrijwel iedere ramp of crisis waarbij dodelijke slachtoffers zijn te betreuren, wordt een negatief oordeel gegeven over het informeren van verwanten: slachtofferlijsten komen te laat ter beschikking en blijken telkens incompleet. De conclusies in evaluatierapporten is dan ook stevast dat verwanten van slachtoffers te laat door de overheid geïnformeerd zijn. Naar aanleiding van de Poldercrash (2009) en de aanslag tijdens de viering van Koninginnedag in Apeldoorn (2009) was voor de toenmalige minister van BZK de maat vol.³⁷ In 2010 werd een landelijk project gestart om tot een werkbaar slachtofferinformatiesystematiek (SIS) te komen in de zin dat verwanten na een acute crisis ook echt adequaat geïnformeerd (kunnen) worden. De systematiek is in 2012 door het Veiligheidsberaad vastgesteld.³⁸

De visie en de prestatie-eisen sluiten aan bij de resultaten van het project SIS.

35 Zie Projectgroep SIS (2011), p. 12.

36 Zie Helsloot et al (2010).

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

38 Projectgroep SIS (2011).

Prestatie-eisen Informeren van verwanten (1) en (2)

Het is niet nodig om de verwanten van *alle* betrokkenen te informeren. Niet-gewonde en licht-gewonde betrokkenen die zelfstandig de plaats van het incident verlaten, kunnen zelf hun verwanten informeren. Bedacht moet worden dat deze groep betrokkenen ook niet meer benaderbaar is en dus feitelijk ook niet registreerbaar is. De praktijk laat zien dat betrokkenen, ook al vanaf de plaats incident hun verwanten op de hoogte brengen, door ofwel met hun eigen mobiele telefoon te bellen ofwel met de mobiele telefoon van hulpverleners. Maar ook proberen verwanten zelf contact te zoeken met hun bij de crisis betrokken familielid.

De doelgroep van zelfredzame betrokkenen bestaat voor het proces 'informeren van slachtoffers' dan ook uit de betrokkenen die zelf in staat zijn om hun verwanten te informeren. Dit zullen vooral de niet-gewonde en lichtgewonde betrokkenen zijn. De Poldercrash heeft laten zien dat ook zwaargewonde slachtoffers, met hulp van omstanders en hulpverleners, hun verwanten hebben geïnformeerd.

Om de doelgroep van zelfredzame betrokkenen zo groot mogelijk te maken, worden de betrokkenen zo veel mogelijk aangespoord om zelf contact op te nemen met hun verwanten. Op de plaats van het incident doen de hulpverleners dit, in een opvanglocatie doen de medewerkers dit die uitvoering geven aan het proces 'opvangen en verzorgen'. De betrokkenen die niet in staat zijn om hun verwanten te informeren – bijvoorbeeld omdat zij geen mobiele telefoon (meer) hebben en/of omdat zij niet (meer) weten naar welk telefoonnummer zij moeten bellen – worden daarbij geholpen zodat zij alsnog hun verwanten kunnen informeren.

De gegevens van deze zelfredzame betrokkenen kunnen later overigens nog wel relevant zijn voor bijvoorbeeld de herstellzorg of het opsporingsonderzoek. Als onderdeel van de herstellzorg worden mensen daarom gevraagd zichzelf te registreren, zie ook prestatie-eis Herstelzorg (1).

Prestatie-eis Informeren van verwanten (3)

Uit incidentevaluaties blijkt dat ook verwanten zelfredzaam zijn. Zij zijn inventief en boren verschillende informatiekanalen aan om te achterhalen of het gezochte familielid/vriend betrokken is bij het (grootschalige) incident, waar hij is en hoe het met hem gesteld is.

Dit zoekgedrag dient door de overheid zoveel mogelijk ondersteund dan wel gefaciliteerd te worden, zodat verwanten en hun familielid/vriend zoveel mogelijk zelf met elkaar in contact kunnen komen.

Prestatie-eisen Informeren van verwanten (4) en (5)

De overheid richt zich op het informeren van verwanten van betrokkenen die dit zelf niet kunnen. Over het algemeen zijn dit de zwaargewonde en omgekomen slachtoffers zijn. Maar ook kunnen dit kleine kinderen of mensen met een geestelijke beperking zijn. De verwanten van deze slachtoffers worden geïnformeerd door de politie, het LFTO, het ziekenhuis en/of de GHOR.³⁹ Alvorens de verwanten geïnformeerd kunnen worden, vindt een ingewikkeld en over het algemeen langdurig proces plaats. De identiteit van de slachtoffers zal immers bepaald moeten worden, waarna de contactgegevens van de verwanten achterhaald kunnen worden.

Ondertussen melden verwanten zich (bij de gemeente of de frontoffice⁴⁰) met de vraag of hun 'vermiste' familielid betrokken is en zo ja waar zij deze kunnen vinden. Dit kunnen ook verwanten van niet- of lichtgewonde betrokkenen zijn die best in staat zijn om hun verwanten te informeren, maar dit nog niet hebben gedaan. Gezien de tijdrovendheid van het hierboven beschreven proces en de zorgvuldigheid die dit vergt, kunnen verwanten die zich melden in redelijkheid 'slechts' geïnformeerd worden over (het verloop van) het proces.

Tevens worden deze verwanten aangespoord om een informatie-netwerk rondom het gezochte familielid te organiseren. Zij kunnen elkaar op de hoogte houden van de voortgang, zodat slechts één verwant namens het vermiste familielid aanspreekpunt is. Verwanten die inmiddels wel hun familielid hebben gevonden, worden indien zij zich gemeld hebben (bij de gemeente of de frontoffice) opgeroepen om zich ook weer af te melden. Dat wil zeggen dat zij doorgeven dat zij hun gezochte familielid hebben gevonden.

Verwanten die zich hebben gemeld en na 8 uur nog niet in contact zijn gekomen met hun vermiste familielid worden iedere 4 uur door de overheid actief benaderd en op de hoogte gebracht van de status van het proces.

³⁹ Projectgroep SIS (2011).

⁴⁰ Zie Projectgroep SIS (2011).

Prestatie-eis Informeren van verwanten (6)

Zoals gezegd kost het de nodige tijd en zorgvuldigheid om de identiteit van zwaargewonde of dodelijke slachtoffers te achterhalen. Er is dan ook geen tijdsduur aan te geven waarbinnen definitief uitsluitsel geven kan over de status en locatie van betrokkenen. De ervaring leert wel dat binnen 24 uur het identificatieproces in Nederland voor het *merendeel* van de betrokkenen doorlopen kan worden, inclusief het informeren van de verwanten.⁴¹ In de praktijk blijkt dat een individueel traject gestart wordt om de overgebleven verwanten regelmatig en naar behoefte te informeren over het identificatieproces.⁴² Zo nodig worden deze verwanten ook bij het identificatieproces bij betrokken.

Prestatie-eis Informeren van verwanten (7)

De tijdrovendheid die het identificatieproces met zich meebrengt, staat haaks op de wens van de verwanten om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te krijgen over de status en positie van de vermiste. Door een adequate crisiscommunicatie moet dan ook voorkomen worden dat de suggestie wordt gewekt dat *alle* verwanten binnen een tijdsbestek van 24 uur geïnformeerd kunnen worden over de locatie en status van de betrokkene die zij zoeken. De overheid dient dit te doen door aan de hand van feitelijkheden de verwachtingen van het publiek over het proces ‘informeren van verwanten’ te kanaliseren. Daarbij dient ook aangegeven te worden dat het openbaar bestuur slechts met zekerheid kan communiceren over dodelijke slachtoffers. Verder dient expliciet benoemt te worden dat de primaire doelstelling het informeren van verwanten is en dus niet het kunnen overleggen van een slachtofferlijst aan publiek en media.

4.9 Herstelzorg

Herstelzorg is de verzamelnaam voor alle activiteiten die nodig zijn om een terugkeer naar de normale situatie te realiseren. Vanzelfsprekend zal voor een aantal betrokkenen, afhankelijk van de ernst van de situatie, nooit ‘de normale’ situatie weer worden bereikt,

41 Interviews LTFO.

42 Interviews LTFO.

bijvoorbeeld omdat een familielid is overleden of omdat naar een andere woning verhuisd moet worden. Het doel van herstelzorg is dan ook om de omstandigheden terug te brengen tot een acceptabele situatie in de zin dat het voor betrokkenen mogelijk is om zonder aanvullende zorg de dagelijkse gang van zaken weer op te pakken.

Uit de praktijk blijkt dat de meeste betrokkenen met behulp van hun sociale netwerk in staat zijn relatief snel de dagelijkse activiteiten weer te hervatten. Vooral familie, vrienden en collega's spelen bij het verwerken van de gebeurtenis een belangrijke rol. Een klein deel van alle betrokkenen is echter niet of beperkt in staat om op eigen kracht het normale leven weer op te pakken. Dit kan komen doordat het sociale netwerk in de fase na de ramp niet goed toegankelijk is, of bijvoorbeeld doordat sprake is van een dermate ernstig fysiek of psychosociaal trauma dat professionele hulpverlening noodzakelijk is. De bevolkingszorg vanuit de overheid richt zich vooral op deze groep verminderd zelfredzamen.

Prestatie-eis Herstelzorg (1)

Betrokken kunnen na een (acute) crisis behoefte hebben aan uiteenlopende vormen van professionele hulpverlening. Dit kan variëren van hulp om materiële schade via de verzekering vergoed te krijgen tot psychosociale nazorg. Het merendeel van de betrokkenen vertoont ook in deze fase van de crisis zelfredzaam gedrag. Net als in omstandigheden waar geen sprake is van een crisis dragen de betrokkenen zelf de verantwoordelijkheid om deze hulp te regelen door zelf contact te zoeken met de benodigde hulpverlenende instanties. De overheid brengt dit bij de betrokkenen onder de aandacht.

Prestatie-eis Herstelzorg (2)

In het geval de betrokkenen niet goed weten bij welke instantie zij terecht kunnen voor de hulpverlening in het kader van de herstelzorg, vervult de overheid een faciliterende rol. Dat wil zeggen dat zij deze betrokkenen doorverwijst naar de desbetreffende hulpverlenende instantie(s). Het gaat hier vanzelfsprekend alleen om de herstelzorg die voortvloeit uit de crisis.

Prestatie-eis Herstelzorg (3)

In de herstelfase van de (acute) crisis vinden verschillende activiteiten plaats waarvan de betrokkenen mogelijk op de hoogte willen blijven. Dit geldt ook voor de mensen die spontaan hun hulp hebben aangeboden.⁴³ Zo vinden na de crisis diverse onderzoeken en evaluaties plaats, en worden vaak (de beloofde en beoogde) verbeteringen doorgevoerd. Ook kunnen er informatie- en/of herdenkingsbijeenkomsten plaatsvinden waaraan de betrokkenen willen deelnemen. Als betrokkenen op de hoogte willen worden gehouden van het verloop van het algemene 'herstel' of uitgenodigd willen worden voor de bijeenkomsten kunnen zij zich hiervoor registreren. De overheid organiseert daartoe dat de betrokkenen zich kunnen registreren en benadert ze door hen actief te wijzen op de mogelijkheden en het nut van zelfregistratie in het kader van herstelzorg.

Prestatie-eis Herstelzorg (4)

Hoe het proces herstelzorg precies invulling krijgt, is afhankelijk van de aard en omvang van de crisis. Het lastige is dat elke crisis anders is. Deze onvoorspelbaarheid leidt ertoe dat 'slechts' een eis is te stellen aan de 'vorm' van herstelzorg, en niet aan de precieze inhoud. Meer precies gezegd bevat de geformuleerde prestatie-eis enkele minimale voorwaarden waaraan de organisatie van herstelzorg moet voldoen om adequate zorg te *kunnen* bieden.

Prestatie-eis Herstelzorg (5)

De ultieme toets van bevolkingszorg is het oordeel van de betrokkenen over de geleverde zorg. In de herstelfase kan dit oordeel verkregen worden door het houden van een publieksenquête. In de publieksenquête staat de vraag centraal of de geleverde zorg in de beleving van de betrokkene heeft voldaan aan zijn behoefte. De resultaten uit de enquête kunnen de overheid helpen om de bevolkingszorg te optimaliseren. Vanzelfsprekend dient altijd een goede balans gevonden te worden tussen wat de betrokkene graag wil en wat redelijk is om vanuit de overheid aan bevolkingszorg te leveren.

43 Uit bijvoorbeeld de evaluatie van de Poldercrash (2009) blijkt dat de groep mensen die spontaan hun hulp heeft aangeboden een makkelijk te vergeten groep was als het gaat om de herstelzorg. Ook deze mensen wilden graag op de hoogte gehouden worden van de afhandeling van het incident.

Om een goede weergave van de ervaren bevolkingszorg te krijgen, is het belangrijk om na de crisis niet te lang te wachten met het uitzetten van de publieksenquête. Gedachten en ervaringen vervormen en/of verdampen immers na verloop van tijd.





Bijlagen

Bijlage 1

Geraadpleegde bronnen voor paragraaf 2.2

Aanvullend aan de incidentevaluaties (zie bijlage 3) werden voor paragraaf 2.2 (bevindingen uit onderzoek) ook nog de volgende bronnen geraadpleegd.

VOOR BEVINDING 1, INCLUSIEF DE TOELICHTING:

- Dynes, R.R. (1994), 'Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 12, no. 2.
- Fitzpatrick, C. and D.S. Mileti (1994), 'Public Risk Communication', in: R.R. Dynes, K.J. Tierney (eds) (1994), *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*, pp. 71-84.
- Gezondheidsraad (2006), *Gevolgen van rampen voor de gezondheid op middellange en lange termijn*.
- Kievik, M., Jan M. Gutteling (2011), 'Yes, we can: motivate Dutch citizens to engage in self-protective behavior with regard to flood risks', in: *Natural hazards*, 59 (3), 1475-1490. DOI 10.1007/s11069-011-9845-1.
- Helsloot, I. en B. van 't Padje (red.)(2010), *Zelfredzaamheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Minister van BZK (2009), Brief 'Zelfredzaamheid bij rampen en crises', d.d. 4 juni 2009 aan de Tweede Kamer (kenmerk 2009-0000285982).
- Perry, R.W. and M.K. Lindell (2003), 'Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 11, no. 2, 2003 pp. 51-52.

- Quarantelli, E.L. (1993), 'Community Crisis: An Exploratory Comparison of the Characteristics and Consequences of Disasters and Riots', in: *Journal of Crisis and Contingencies Management*, vol. 1, no 2, p. 69.
- Quarantelli, E.L. (1999), *The Sociology of Panic*, Disaster Research Center, University of Delaware.
- Ruitenbergh, A.W.G. en I. Helsloot (2004), *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*, Den Haag: Kluwer.
- Tierney, K.J (1989), 'The social and Community Contexts of Disaster', in: R. Gist, R. Lubin (eds), *Psychosocial Aspects of Disaster*, pp. 23-27.

VOOR BEVINDING 2, INCLUSIEF DE TOELICHTING:

- Bonanno, G.A., S. Galea, A. Bucciarelli and D. Vlahov (2007), 'What predicts resilience after disaster? The rol of demographics, resources and life stress', in: *Journal of consulting and clinical psychology*, vol. 75, nr. 5, pp. 671-682.
- Comfort, L., A. Tekin, E. Pretto, B. Kirimli, D. Anges (1998), 'Time, Knowledge and Action: The Effects of Trauma Upon Community Capacity for Action', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 16, no.1, 1998, pp. 88-89.
- Dynes, R.R. (1994), 'Situational Altruism: toward an explanation of pathologies is disaster assistance', paper presented at XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld, Germany, pp. 6-8.
- Emmerik, A., J.H. Kamphuis, A.M. Hulsbosch, P.M.G. Emmelkamp (2002), 'Single session debriefing after psychological trauma: a meta analysis', in: *The Lancet*, vol. 360, p. 769.
- Gezondheidsraad (2006), *Gevolgen van rampen voor de gezondheid op middellange en lange termijn*.
- Ministerie van BZK (2009), *Evaluatie Denk Vooruit-campagne*.

- MIPT (2002), *Oklahoma City – Seven Years Later: Lessons for Other Communities*, pp. 46-111.
- Norris, F.H., S.P. Stevens, B. Pfefferbaum, K.F. Wyche & R.L. Pfefferbaum (2007), 'Community resilience as a metaphor; theory, set of capacities and strategy for disasters', in: *American Journal of Community Psychology*, vol. 70, nr. 4, pp. 127-150.
- Oberije, N. en C. Tonnaer (2008), *Hulpverleners en burgerparticipatie*, Arnhem: NIFV.
- Perry, R.W. (1985), *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, Greenwich, CN: JAI Press inc.
- Ruitenbergh, A.W.G. en I. Helsloot (2004), *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*, Den Haag: Kluwer.
- Tierney, K.J. (1989), 'The social and Community Contexts of Disaster', in: R. Gist, R. Lubin (eds), *Psychosocial Aspects of Disaster*, pp. 23-27.
- Tierney, K.J. (1997), *Emergency Response: Lessons learned from the Kobe Earthquake*, Disaster Research Center, University of Delaware, pp. 2-3.
- Terpstra, T. (2010), *Flood preparedness*, Thesis, University of Twente.
- Van der Velden, P. en H. van Middendorp (red.)(2008), *Psychologie gezondheid; themanummer Rampen en calamiteiten*, augustus 2008, jaargang 36, nummer 3.

VOOR BEVINDING 3, INCLUSIEF DE TOELICHTING:

- Wildavsky (1988), *Searching for safety*, New Brunswick.
- Helsloot, I., A. Scholtens en E. Warners (2011), *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Pariès, J. (2011), 'Resilience and the ability to respond', in: E. Hollnagel, J. Pariès, D. Woods, J. Wreathall (eds.), *Resilience engineering in practice – A guidebook*, Ashgate, Farnham, pp.7-8.
- Projectgroep 'Fundamentele bezinning bevolkingszorg' (2012), *Nodig of overbodig?*, Boom Lemma uitgevers.



Bijlage 2

Geraadpleegde bronnen voor paragraaf 2.3

Voor paragraaf 2.3 werd naast de bevindingen uit paragraaf 2.2 en de incidentevaluaties (zie bijlage 3) ook nog de volgende bronnen geraadpleegd.

VOOR VISIE-ELEMENT 1, INCLUSIEF DE TOELICHTING:

Burema, Y. (2009), 'Epiloog: burgeringrijpen', in: *Burgeringrijpen, een onderzoek naar ingrijpen door burgers bij situaties van (dreigende) criminaliteit en overlast*, SMVP.

Artikel 450 Wetboek van Strafrecht: 'Hij die, getuige van het ogenblikkelijk levensgevaar waarin een ander verkeert, nalaat deze die hulp te verlenen of te verschaffen die hij hem, zonder gevaar voor zichzelf of anderen redelijkerwijs te kunnen duchten, verlenen of verschaffen kan, wordt, indien de dood van de hulpbehoevende volgt, gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.'

Memorie van Toelichting op de Rampenwet 1985, 16978, nr. 3, pp. 3-4: 'Het uitgangspunt is dat de dagelijkse hulpverleningsdiensten de rampenbestrijding verzorgen en dat (inter)regionale opschaling en gecoördineerd optreden moet leiden tot een effectieve inzet van de beschikbare capaciteit'.

Gemeentelijke risicowijzer in de regio Groningen. Deze geeft bij wijze van *good practice* de relatie tussen 'zelfredzaamheid' de mogelijkheden van de overheid weer: 'Met zelfredzaamheid wordt bedoeld dat u zelf maatregelen neemt ter voorbereiding op een ramp of ernstig incident. Maar ook dat u tijdens een ramp of incident uzelf en anderen helpt om de gevolgen ervan te beperken. Het is namelijk niet ondenkbaar dat zich een ramp voordoet, waarbij de overheid u niet tijdig kan waarschuwen. Of een ramp waarbij het niet mogelijk is om direct (voldoende) hulpverleners het rampgebied in te sturen. Zeker in die gevallen doen we dringend beroep op u. Om uzelf in veiligheid te brengen, maar ook om

kwetsbare mensen in uw omgeving te helpen, zoals kinderen, ouderen en mensen met een beperking. U kunt ook eerste hulp verlenen aan slachtoffers en de hulpverleners de weg wijzen naar mensen in nood. Door uw gezonde verstand te gebruiken, kunt u een waardevolle bijdrage leveren aan het bestrijden van een ramp. Bij een ramp of ernstig incident in onze gemeente moeten we samen de schouders eronder zetten. Alleen dan kunnen we ervoor zorgen dat de gevolgen van een ramp zo beperkt mogelijk blijven. Bent u vanwege een beperking minder zelfredzaam? Vraag dan aan anderen om u bij een ramp te helpen. Kijk ook op de website www.nietbangmaarvoorbereid.nl. U vindt hier advies voor het verbeteren van uw veiligheid.'

VOOR VISIE-ELEMENT 3, INCLUSIEF DE TOELICHTING:

Dynes, R.R. (1994), 'Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 12, no. 2.

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (2008), *Beleidsplan Zelfredzaamheid, een crisis bestrijd je samen*.

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (2010), *Flexibele hulpverlener ontmoet (zelf)redzame burger*.

Bijlage 3

Incidentevaluaties

- Bekker, H., D. Hanemaayer en D. Flierman (2007), *Museumbrand Amersfoort. Evaluatie van het optreden van de hulpdiensten tijdens de brand in de Amersfoortse Elleboogkerk op 22 oktober 2007*, Den Haag: B&A Consulting.
- Bos, J., R. Dammen, K.E. Engel en M. Zannoni (2007), *Evaluatie van de gebeurtenissen naar aanleiding van de uitval van het drinkwater in een deel van Noord Holland*, Den Haag: COT.
- Bos, J., M. Zannoni, A.J. Luijten (2008a), *Asbestbrand Vroomshoop. Een evaluatie van de respons van de gemeente Twenterand op een asbestbrand in Vroomshoop*, Den Haag: COT.
- Bos, J., S. Schaap, J. Jumelet, M. Wensveen (2008b), *Het mysterie van Hoogeveen. Evaluatie van de crisisbeheersing naar aanleiding van een incident in een dierenwinkel in Hoogeveen*, Den Haag: COT.
- Bos, J., M. Zannoni en A. van Es (2012), *Brand in zorgcentrum De Geinsche Hof: Evaluatie van de BHV inzet en de samenwerking met gemeente en hulpdiensten op en na 27 juni 2011*, Den Haag: COT.
- Duin, van, M., P. Tops, V. Wijkhuijs, O. Adang, N. Kop (2012), *Lessen in crisisbeheersing*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Gemeente Haaksbergen (2006), *Stroomstoring 2005*, Haaksbergen: Gemeente Haaksbergen.
- Geveke, H., M. Stuurman, F. Sybrand en B. Temme (2002), *Het Ketelwagenincident. Rampenbestrijding en Crisiscommunicatie in Amersfoort. Evaluatie van een incident met een lekkend spoorketelwagen op 20 augustus 2002 te Amersfoort*, Den Haag: B&A Consulting.

- Helsloot, I., R. Weewer & E. Oomes (2009), *Eindrapport Evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I., W. Jong, M. Zannoni, L. Vinck, J. Lukkes, E. Muller (2004), *Ongeval met ingestorte steiger Amercentrale 28 september 2003. Evaluatie van de rampenbestrijding*, Den Haag: COT.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding & Arbeidsinspectie regio Noord-West (2001), *Rapport Opvang cafébrand nieuwjaarsnacht 2001*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie regio Noord-West.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) (2001), *Enschede Onderzoek Vuurwerkcramp. Onderzoek naar de bevolkingszorg*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2001), *Evaluatie cafébrand Volendam*, Den Haag: Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2006), *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009), *Eindrapportage Poldercrash*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009), *Koninginnedag 2009 Apeldoorn*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011), *Brand Chemie-pack Moerdijk. Een onderzoek naar (de bestrijding van) een grootschalige incident*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2011), *Schietincident in de 'de Ridderhof' Alphen aan den Rijn*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Onderzoekscommissie Trapongeval Utrecht (2006), *De bezweten zwerftrap. Rapport van de Commissie Trapongeval Utrecht*, Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2010), *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines, Haarlemmermeer*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2011), *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk. 5 juni 2011*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Parlementaire Enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer (1999), *Eindrapport Enquête Vliegcramp Bijlmermeer*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Price Waterhouse Coupers (2012), *Besluitvorming en crisismanagement op strategisch niveau binnen de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid in verband met de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011*, Amsterdam.
- Scholtens, A., I. Helsloot, M. Roscam Abbing, H. Hazebroek, J. Teunis (2002), *Evaluatie brand De Bonte Wever*, Arnhem: Nibra publicatiereeks.
- Scholtens, A. en I. Helsloot (2008), *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in 2007. Een evaluatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in regio Gelderland-Zuid in termen van effect*, NIFV/Politie Academie, Arnhem.
- Scholtens, A. en J. Groenendaal (2011), *(Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash*, Den Haag: Boom Lemma.

Bijlage 4

Extra geraadpleegde bronnen voor hoofdstuk 4

Aanvullend aan de bronnen genoemd in bijlage 3 zijn voor hoofdstuk 4 ook nog de volgende bronnen gebruikt.

- Ammerlaan, K. (2008), *Na de ramp*, Veenendaal: Universal Press.
- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern & B. Sundelius (2005), *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, New York: Cambridge University Press.
- Bonanno, G.A., S. Galea, A. Bucciarelli & D. Vlahov (2007), 'What predicts resilience after disaster? The rol of demographics, resources and life stress', in: *Journal of consulting and clinical psychology*, vol. 75, nr. 5, pp. 671-682.
- Boon, L. (2010), *Risicocommunicatie in de elektronische samenleving. Een studie naar risicocommunicatie in verband met de opkomst van het gebruik van informatie- en communicatie-technologie*, masterscriptie Vrije Universiteit Amsterdam.
- Comfort, L., A. Tekin, E. Pretto, B. Kirimli, D. Anges (1998), 'Time, Knowledge and Action: The Effects of Trauma Upon Community Capacity for Action', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 16, no.1, 1998, pp. 88-89.
- Coombs, W.T. (1999), 'Information and Compassion in Crisis Responses: A Test of Their Effects', *Journal of Public Relations Research*, 11 (2), pp. 125-142.
- Coombs, W.T. (2007), *Ongoing crisis communication. Planning, managing en responding*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.
- Duin, van, M. (2011), *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere*, Politieacademie/NIFV.

- Dynes, R.R. (1994), 'Situational Altruism: toward an explanation of pathologies in disaster assistance', paper presented at XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld, Germany, pp. 6-8.
- Fitzpatrick, C. & D.S. Mileti (1994), 'Public Risk Communication', in: R.R. Dynes, K.J. Tierney (eds.) (1994), *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*, pp. 71-84.
- Groenendaal, J., M. de Bas, I. Helsloot (2012, nog in print), *Twitter: een onderbenut potentieel?*
- Grol, R., A. Smits en Th. Voorn (1979), 'De psychosociale hulpverlening ten behoeve van de eerste lijn', in: *Medisch contact*, nr. 20, 34e jaargang.
- Hart, de, J. (2005), *Voorbeelden en nabeelden*, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hart, P. 't (1993), 'Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1 (1), pp. 36-60.
- Helsloot, I., B. van 't Padje (redactie)(2010), *Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*, Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I., A. G. W. Ruitenbergh, W. Jong (redactie)(2006), *Crises 2003: leerpunten uit de praktijk*, Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I., A. Scholtens en E. Warners (2010), *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Ho Cho, S. & K.K. Gower (2006), 'Framing effect on the public's response to crisis: Human interest frame and crisis type influencing responsibility and blame', in: *Public Relations Review*, 32 (4), pp. 420-422.
- Hoijsink, L., H. te Brake, M. Dücker (2010), 'Grip op psychosociale veerkracht', in: I. Helsloot en B. van 't Padje (redactie) (2010), *Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*, Boom Juridische uitgevers, pp. 95-115.

- Hoijtink, L., H. Brake & M. Dückers (2011), *Veerkracht Monitor – de ontwikkeling van een meetinstrument voor psychosociale veerkracht na rampen*, Amsterdam: Impact, 2011.
- I&O Research (2012). *Informatiemiddelen en zoekgedrag bij dreiging en crises (2012)*, Den Haag: WODC.
- IOOV (2009). *Rampenbestrijding op orde; tussenrapportage januari 2009*.
- Joffe, H. (2003), 'Risk: From perception to social representation', in: *British Journal of Social Psychology*, 42 (1), pp. 55 – 73.
- Kleber, R.J. (2008), 'Psychopathologie na rampen: algemene karakteristieken en kritische kanttekeningen', in: Van der Velden, P. en H. van Middendorp (red.)(2008), *Psychologie gezondheid; themanummer Rampen en calamiteiten*, augustus 2008, jaargang 36, nummer 3.
- LTFO (2010). *Identificatie verplicht*.
- Muller, E. (redactie)(2011), *Crises in Nederland: Rampen, rellen, gijzelingen en andere crises*, Kluwer.
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2005), *Als dat maar goed gaat: bestuurlijke ervaringen met crises*, Hooiberg.
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2007), *Als het dan toch gebeurt: bestuurlijke ervaringen met crises*, Hooiberg.
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2009), *Loco voor de leeuwen: crisiservaringen van locoburgemeesters*, NGB.
- Norris, F.H., S.P. Stevens, B. Pfefferbaum, K.F. Wyche & R.L. Pfefferbaum (2007). 'Community resilience as a metaphor; theory, set of capacities and strategy for disasters', in: *American Journal of Community Psychology*, vol. 70, nr. 4, pp. 127-150.
- Perry, R.W. & M.K. Lindell (2003). 'Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 11 (2), pp. 49-60.

- Projectgroep SIS (2011), *Slachtofferinformatiesystematiek; Systematiek om verwanten na grootschalige incidenten adequaat te informeren*.
- Projectteam Fundamentele bezinning bevolkingszorg (2012), *Nodig of overbodig?*, Boom Lemma uitgevers.
- Ruitenbergh, A.W.G. en I. Helsloot (2004), *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*, Den Haag: Kluwer.
- Reynolds, B. & M.W. Seeger (2005), 'Crisis and Emergency Risk Communication as an Integrative Model', in: *Journal of Health Communication*, 10 (1), pp. 43-55.
- Scholtens en I. Helsloot (2008), *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerswaard in december 2007*, NIFV/Politieacademie.
- Taskforce Gemeentelijke Processen (2008), *De gemeente als professionele kolom in de rampenbestrijding en crisisbeheersing*. Vastgesteld door het Veiligheidsberaad op 13 december 2008.
- Tierney, K.J. (1989), 'The social and Community Contexts of Disaster', in: R. Gist, R. Lubin (eds), *Psychosocial Aspects of Disaster*, pp. 23-27.
- Van der Velden, P. en H. van Middendorp (red.)(2008), *Psychologie gezondheid; themanummer Rampen en calamiteiten*, augustus 2008, jaargang 36, nummer 3.
- Van Loon (2008), 'Psychosociaal crisismanagement na calamiteiten: casussen en interventies', in: Van der Velden, P. en H. van Middendorp (red.)(2008), *Psychologie gezondheid; themanummer Rampen en calamiteiten*, augustus 2008, jaargang 36, nummer 3, pp. 111-116.
- Williams, D.E. & B.A. Olaniran (1998), 'Expanding the crisis planning function: Introducing elements of risk communication to crisis communication practice', in: *Public Relations Review*, 24 (3), pp. 387-400.





Veiligheidsberaad

www.veiligheidsberaad.nl
info@veiligheidsberaad.nl
T 026 355 24 99

Bezoekadres

Kemperbergerweg 783
6816 RW Arnhem

Postadres

Postbus 7010
6801 HA Arnhem