

Zoon Tom en vader Thom Keizer (3)

Ik voelde mijn oren smelten

Tom herinnert zich de doodse stilte: "Na de steekvlam was het meteen donker. Eerst was er geschreeuw: 'We gaan dood.' Toen stilte. Ik zat in een hoekje en ben ik over een stapel mensen heengekropen en op de bar beland, zo hoog was die stapel. Ik dacht het houdt op, ik blijf hier wel op mijn knieën zitten en val wel dood neer. Ik dacht dat ik niet gewond was. Toen werden de ramen ingeslagen en kwam er snel lucht binnen. Ik dorst niet terug te gaan, want er lagen allemaal mensen en dat zag er allemaal erg vies uit.

Ik had alleen het raam voor ogen. Ik dacht nog, waar komt dat licht nou vandaan? Niemand was in paniek, meer versuft. Bij de trap lagen zoveel mensen, daar kon je niet meer doorheen komen. Je kon niet verder en ik ben teruggegaan en weer rustig in mijn hoekje gaan zitten. Daar kreeg ik wat lucht. Misschien was het omdat ik dronken was. Ik voelde mijn oren smelten en heb mijn shirtje omhoog getrokken. Je kon niet zwaar ademen want je neus verbrandde van binnen. Er vielen brandende takken naar beneden. Toen ik uit de Hemel ging, was bijna iedereen weg. Alleen in die ene hoek, daar lagen zoveel mensen, daar durfde ik niet te kijken."

Spuit mij effe nat!

"Op de dijk stond de brandweer honderd verbrande mensen nat te spuiten met een grote tuinsproeier. Wat doen ze kalm, dacht ik. Spuit mij effe nat! Toen besepte ik dat ik zelf ook verbrand was en ben ik naar een huis op het Zuideinde huis gerend en heb ik mijn vader gebeld dat hij me weg moest brengen. Mijn onderarmen waren pikzwart verbrand, omdat ik dat meisje had weggedragen dat tussen de barkrukken lag en om hulp vroeg. Ze had een zwart nylon dingetje of zo aan.

Ik vond iedereen sloom, niet echt in paniek of agressief. Mijn shirt had ik in de bar al aan een meisje gegeven, buiten kreeg ik van iemand een leren jack. Ben ik ook weer kwijt geraakt. Uitgetrokken, ik weet ook niet waarom. Later kreeg ik een trui van een man, die ben ik in het ziekenhuis kwijt geraakt. Geen idee hoe."

Vader Thom: "Er is maar één weg, we moeten hier een klimaat scheppen waarin de jeugd kan gedijen. Coachen en vertrouwen geven. Want dit is geen proces van maanden, maar van jaren."

De landelijke context

4.1 Inleiding

In dit deel wordt een algemeen beeld geschetst van zowel de ontwikkelingen en de stand van zaken op het terrein van vergunningverlening, controle en handhaving als de organisatie van de rampenbestrijding.¹ Dit laatste vormt het grootste onderdeel. Hiermee worden de gebeurtenissen in Volendam zoals beschreven in het volgende deel (B) in de juiste context geplaatst en van de benodigde referenties voorzien.

De opbouw is daarbij als volgt. Allereerst wordt in 4.2. het begrip brandveiligheid in historisch perspectief gezien. Vervolgens worden in 4.3. de ontwikkelingen en stand van zaken rondom de regelgeving en handhaving gezien. In 4.4. wordt tot slot de organisatie van de rampenbestrijding nader toegelicht.

4.2. Brandveiligheid in historisch perspectief

In Nederland vallen jaarlijks ongeveer 80 doden en ruim 1000 gewonden bij brand. Rekening houdend met de Nederlandse bevolkingsomvang, is dit beduidend minder dan in andere landen. De laatste decennia blijft dit aantal redelijk stabiel. Dat afgezet tegen de toename van de bevolking, de toename van de gebouwvoorraad en de toenemende industrialisatie met de daarbij gepaard gaande extra risico's, lijkt het dat we het in Nederland 'in de hand hebben'. Tweederde van de doden en gewonden valt bij branden in woningen. Het grootste deel daarvan (meer dan 70%) wordt veroorzaakt door roken in bed en andere 'onvoorzichtigheid'.

Vóór 1940 was er in Nederland weinig geregeld ten aanzien van de brandveiligheid. In de oorlogsjaren kwam daar verandering in. De bezetter zorgde voor een aantal centrale regelingen die de brandveiligheid regelden. Na de oorlog werd, ingegeven door de afkeer die was ontstaan tegen centraal geregelde zaken, direct een proces in gang gezet om deze regelingen van centraal naar decentraal niveau te brengen. Voorlopig sluitstuk van dit proces was de Brandweerwet 1952. In de periode daarna kwamen steeds meer gemeentelijke richtlijnen tot stand die de brandveiligheid regelden, soms via de gemeentelijke Brandbeveiligingsverordening, soms via aparte regelingen (bijvoorbeeld de Bouwverordening).

1970-1980

Begin jaren zeventig werd de brandveiligheid verder geprofessionaliseerd. Brandweerkorpsen gingen zich, onder aanvoering van de grote gemeenten, meer en meer toeleggen op brandveiligheid. Met name de kennis en kwaliteit van de technische aspecten van de brandveiligheid

groeiden. Om structuur te brengen in de vele gemeentelijke regelingen is door de VNG een model-brandbeveiligingsverordening ontwikkeld, waarin onder meer het gebruiksvergunningstelsel werd opgenomen.

De jaren zeventig worden gekenmerkt door een aantal grote branden met veel slachtoffers. Hotel het Silveren Seepaerd in Eindhoven, de Marbon in Amsterdam, DSM in Geleen, een schip in Rozenburg zijn enkele voorbeelden van branden met meer dan 10 doden. In 1977 wordt Nederland geconfronteerd met de grootste brand uit haar geschiedenis: Hotel Polen in Amsterdam met 33 doden. Echter, bijna alle andere landen kennen branden met honderden doden. Dus wat dat betreft 'doet Nederland het niet zo slecht'. Dat neemt niet weg dat ons land haar eigen grenzen stelt voor wat acceptabel is en wat niet.

1980-1990

Een tweede grote impuls is aan de brandveiligheid gegeven in de jaren tachtig. In 1985 verscheen de nieuwe Brandweerwet, met daarin opgenomen de verplichting voor gemeenten om een Brandbeveiligingsverordening vast te stellen. Vóór het ingaan van die wet wordt Nederland nog met één brand geconfronteerd waarbij meer dan 10 doden vallen. In 1983 vallen bij een brand in de nachtclub Casa Rosso in Amsterdam 13 doden.

1990-2000

De jaren negentig betekenden een omwenteling voor de regelgeving op het gebied van de brandveiligheid. De Woningwet uit 1901 werd vervangen door de Woningwet 1992. Hiermee deed het Bouwbesluit haar intrede en werd het gebruiksvergunningstelsel uit de Brandbeveiligingsverordening overgeheveld naar de Bouwverordening. De regelgeving betreffende brandveiligheid was hiermee gestructureerd. Dit opgeteld bij de technische vooruitgang die in de jaren zeventig was ingezet, leidt tot de conclusie dat er de laatste decennia forse stappen vooruit zijn gezet.

De jaren negentig kennen maar één brand met meer dan 10 doden (de Bijlmerramp wordt hierbij niet gezien als een brand, maar als een vliegtuigongeval): in 1992 breekt brand uit in pension Vogel in Den Haag met als resultaat 11 doden.

Het lijkt dus beter te gaan. Minder branden met veel slachtoffers, relatief gezien jaarlijks minder doden bij brand en een meer gestructureerde regelgeving. Tachtig doden per jaar is, in vergelijking met bijvoorbeeld doden in het verkeer en doden door ongevallen in en om huis, laag te noemen. Toch blijkt er na de brand in Volendam nog veel te schorten aan de brandveiligheid en blijft de samenleving terecht vragen om soortgelijke branden als in Volendam te voorkomen.

4.3. Regelgeving en handhaving

4.3.1 Inleiding

Eén van de aspecten die centraal staat in dit rapport is de wijze waarop in Volendam-Edam is omgegaan met vergunningverlening, controle en handhaving van brandveiligheidsvoorschriften. Brandveiligheidsvoorschriften vormen grotendeels onderdeel van de bouwregelgeving. Om de beschrijving en analyse in het volgende deel van dit rapport in de juiste context te kunnen plaatsen, wordt in deze paragraaf beknopt aangegeven wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn op het gebied van bouwregelgeving en handhaving.



4.3.2 Ontwikkelingen regelgeving

Op 1 oktober 1992 is de herziene Woningwet in werking getreden. Tegelijkertijd wordt het Bouwbesluit geïntroduceerd. Een belangrijke verandering is dat door middel van het Bouwbesluit de bouwtechnische bepalingen uit de gemeentelijke bouwverordeningen zijn geüniformeerd in de vorm van voorschriften met minimumeisen. Gemeenten kunnen, behoudens een enkele uitzondering, zelf geen aanvullende bouwtechnische voorschriften meer stellen.

Aan de introductie van het Bouwbesluit is in de sfeer van de voorlichting veel aandacht besteed door onder meer het ministerie van VROM. Daarna hebben marktpartijen, in samenwerking met VROM, specifieke voorlichting (cursussen, handboeken, enz.) ontwikkeld.

De herziene Woningwet en het Bouwbesluit zijn na drie jaar geëvalueerd. Deze evaluatie leverde als belangrijk punt op dat het Bouwbesluit onoverzichtelijk was door de complexe doorverwijzingsstructuur naar normen (NEN en ISO) en ministeriële regelingen.² Verder werden sommige normen, met name die met betrekking tot de brandveiligheid van gebouwen, als te gedetailleerd beoordeeld. De overzichtelijkheid is inmiddels verbeterd door een vereenvoudiging van de doorverwijzingsstructuur. De toegankelijkheid wordt momenteel verbeterd door middel van de zogenoemde conversie van het Bouwbesluit. Hiermee wordt overgestapt van een ordening op gebouwtype naar een ordening op grond van onderwerp, bijvoorbeeld de brandveiligheid. Naar verwachting zal het geconverteerde Bouwbesluit op 1 januari 2002 in werking treden.

In aanvulling op bovengenoemde evaluatie is de bouwregelgeving in 1997, in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW), doorgelicht (MDW-bouwregelgeving). Voorgesteld is onder meer de voorschriften in het Bouwbesluit die betrekking hebben op de brandveiligheid in technische zin aan te passen en te uniformeren. Deze voorstellen zijn inmiddels overgenomen en verwerkt in bovengenoemde conversie van het Bouwbesluit.

Het Bouwbesluit bevat nu slechts prestatievoorschriften voor woningen, kantoorgebouwen, logiesgebouwen en -verblijven (specifieke normstelling). Dit wordt Fase 1 genoemd. Voor de overige utiliteitsgebouwen zijn de voorschriften grotendeels functioneel (globale normstelling). Met Fase 2 worden deze laatstgenoemde voorschriften omgezet in prestatie-eisen. Hiermee is het verschil in benadering tussen woningen en utiliteitsgebouwen weggenomen. De resultaten van Fase 2 zijn, als handreiking voor de bouwpraktijk, in 1998 gepubliceerd en zullen naar verwachting op 1 januari 2002 in werking treden. In het kader van Fase 2 zijn de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit en andere regelgeving op elkaar afgestemd.

In september 1999 heeft de staatssecretaris van VROM de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van de Woningwet aangeboden. Deze wijziging behelst onder meer een vereenvoudiging van de bouwvergunningprocedure en betere verankering van het welstandstoezicht.

In de nota *Mensen, Wensen, Wonen* (december 2000) van de staatssecretaris van VROM is de richting van het beleid voor de komende jaren geformuleerd. Belangrijk thema is de modernisering en verdere vereenvoudiging van de bouwregelgeving. Dit ligt in het verlengde van het regeerakkoord. Eén en ander zal in het najaar in een beleidsbrief van de Staatssecretaris van VROM nader worden geconcretiseerd. Daarnaast heeft het OverlegPlatform Bouwregelgeving (OPB), waarin de bouwpraktijk is vertegenwoordigd, in overleg met het ministerie van VROM, een toekomstvisie op de bouwregelgeving uitgewerkt. Doel is een vernieuwing en verbetering van de bouwregelgeving. Momenteel wordt deze toekomstvisie nader uitgewerkt.

4.3.3 Ontwikkelingen handhaving

Eind 1994 heeft de toenmalige minister van Justitie de commissie Heroverweging instrumentarium rechtshandhaving ingesteld. Deze commissie had tot doel andere vormen van handhaving van regelgeving dan strafrechtelijke sancties te onderzoeken. In het eindrapport van deze commissie 'Het recht ten uitvoer gelegd' wordt onder meer geconcludeerd dat er een voortdurend tekort in de rechtshandhaving bestaat. Naar aanleiding van dit rapport heeft de minister van Justitie besloten om specifiek onderzoek te laten verrichten naar het handhavingstekort in de bestuurs- en privaatrechtelijke handhaving in Nederland.

In december 1996 is daartoe de Commissie bestuurs- en privaatrechtelijke handhaving (commissie Michiels) ingesteld. In januari 1998 verschijnt het eindrapport 'Handhaven op Niveau', waarin aanbevelingen worden gedaan aan bestuurders en handhavers voor het verbeteren van de professionaliteit van de handhaving. Het Kabinet nam de aanbevelingen van de Commissie over en stelde begin 2000 een stuurgroep Handhaven op Niveau in om de aanbevolen professionalisering van de handhaving vorm en inhoud te geven. Onder leiding van deze stuurgroep worden de komende jaren projecten gestart die moeten leiden tot best practices in de handhaving. Eén van deze projecten is de brandveiligheid. Verder is de stuurgroep een project programmatisch handhaven gestart.

In het kader van het MDW-programma van het kabinet is in het najaar van 1999 het project Openbare Inrichtingen van start gegaan. In januari 2001 is het rapport 'Openbare inrichtingen à la carte' verschenen. In het rapport worden knelpunten gesignaleerd op het gebied van wetgeving, organisatie, communicatie, financiën en handhaving. Aanbevolen wordt om wetgeving te harmoniseren en de vergunningverlening te integreren. Daarnaast wordt gemeenten aanbevolen een geïntegreerd beleid, waar de handhaving deel van uitmaakt, ten aanzien van openbare inrichtingen op te stellen. Het Kabinet heeft de aanbevelingen van het rapport overgenomen. Deze worden momenteel op ambtelijk niveau uitgewerkt.

Uit onderzoek van de Inspectie voor de Volkshuisvesting (februari 2000) naar het functioneren van het gemeentelijke Bouw- en woningtoezicht komt naar voren dat de uitvoering en de handhaving van de bouwregelgeving nadere aandacht behoeft. Ter verbetering van de handhaving van de bouwregelgeving door gemeenten heeft de Staatssecretaris van VROM met de VNG een actieprogramma opgesteld. In het kader hiervan is een handreiking Bouw- en Woningtoezicht ontwikkeld.

4.4 Organisatie van de rampenbestrijding

4.4.1 Inleiding

In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe de wettelijke verantwoordelijkheden voor de voorbereiding op de rampenbestrijding zijn verdeeld en hoe deze organisatorisch zijn uitgewerkt. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan de historische context en de ontwikkelingen die gaande zijn.

Allereerst volgt in de volgende paragraaf (4.4.2) een korte situatieschets en benoeming van het wettelijk kader. Vervolgens wordt in de paragrafen daarna dit wettelijk kader gedetailleerder toegelicht en wordt geschetst op welke wijze de uitwerking ervan in de praktijk organisatorisch vorm heeft gekregen. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende aspecten:

- de voorbereiding (4.4.3);
- de rol van Rijk en Provincie (4.4.4);
- de bestuurlijke coördinatie en operationele leiding bij de rampenbestrijding (4.4.5);
- de uitvoerende rol van de brandweer, politie, geneeskundige diensten en gemeenten (4.4.6 t/m 9) en
- multidisciplinaire aspecten (4.4.10).

4.4.2 Situatieschets en wettelijk kader

4.4.2.a Inleiding

De Wet Rampen en Zware Ongevallen geeft nadrukkelijk aan dat gemeenten de primaire verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op de rampenbestrijding hebben. De gemeenten hebben echter niet de beschikking over een eigen uitvoeringsorganisatie voor grootschalig optreden of rampenbestrijding. Tot 1986 werd bij de bestrijding van rampen in eerste instantie gedacht aan buitengewone omstandigheden. De organisatie Bescherming Bevolking (BB) die in 1952 was opgericht, was op militaire leest geschoeid en had primair tot taak om de Nederlandse bevolking te beschermen en te ondersteunen tijdens en na een kernoorlog. Het feit dat de BB vooral was voorbereid op grote conflictsituaties leidde ertoe dat de voor rampenbestrijding noodzakelijke flexibiliteit en snelle reactietijd niet altijd aanwezig was. De ontspanning tussen Oost en West en de genoemde ongenoegens over de rampenbestrijdingstaak leidde uiteindelijk medio jaren tachtig tot de opheffing van de BB.

Met het aannemen van de Wet Rampen en Zware Ongevallen 1985 en de opheffing van de BB werd rampenbestrijding voortaan uitgevoerd door de drie dagelijkse operationele disciplines (politie, brandweer en geneeskundige diensten). De brandweer kreeg hierbij de (coördinerende) hoofdrol en de regionale brandweer kreeg ten gevolge van de Brandweerwet 1985 een wettelijke basis.

De wereld van de operationele diensten werd vanaf die tijd vergaand gereorganiseerd. In alle drie de operationele sectoren was sprake van regionalisatie. De bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor zowel de voorbereiding van de rampenbestrijding als de daadwerkelijke incidentbestrijding bleef echter zeer nadrukkelijk op gemeentelijk niveau.

Begin jaren negentig startte de ingrijpende reorganisatie van de politie. Gemeentelijke politiekorpsen en Rijkspolitie werden geïntegreerd en omgevormd tot 25 regionale politiekorpsen en een Korps Landelijke Politie Diensten. De regionalisering van de politie vond zijn

beslag in de Politiewet 1993. De regiopolitie is vanaf die tijd een zelfstandig regionaal bestuursorgaan met één uitvoerend apparaat. Wel staat de politie bij het lokale optreden ter handhaving van de openbare orde nadrukkelijk onder gezag van de burgemeester.

In 1995 startte het Project Versterking Brandweer (PVB). De lokale brandweer, voor een zeer groot deel draaiend op actieve vrijwilligers, was tot die tijd onvoldoende in staat grootschalig georganiseerd te werken. Ook aan de proactieve en preventieve aspecten van brandveiligheid kwam de brandweer nauwelijks toe. Onder regie van de regionale brandweer werden alle aspecten van de veiligheidsketen versterkt. Een volledige regionalisering zoals bij de politie werd echter niet doorgevoerd. De regionale brandweren werden juridisch vormgegeven als een intergemeentelijk samenwerkingsverband op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Iedere deelnemende gemeente behield formeel en organisatorisch zijn eigen (vrijwillige) brandweerkorps. Dit vormt een belangrijk verschil met de wijze waarop de politie is georganiseerd.

Ten slotte startte ook in de geneeskundig sector een reorganisatie, genaamd Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (P-GHOR).

Deze sector bestaat in feite uit een zeer groot aantal verschillende organisaties. Doel van het project was om de samenwerking in ketenverband bij de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, te verbeteren. Ziekenhuizen, (private en publieke) ambulancediensten en hun meldkamer, de Sigmateams van het Rode Kruis (vrijwilligers) en de GGD's vormen de kern van de GHOR-keten. Daarnaast leveren ook huisartsen en de (ambulante) geestelijke gezondheidszorg een bijdrage aan het werk in de keten. Voor grootschalig optreden werd een aantal operationele functies gecreëerd op basis van de GHOR-regio, met aan het hoofd de Regionale Geneeskundig Functionaris (RGF).

4.4.2.b Wettelijk kader

De rampenbestrijding geschiedt in de eerste plaats binnen het wettelijk kader zoals geschapen door de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO). In deze wet worden de verantwoordelijkheden van de te onderscheiden bestuurslagen (Rijk, provincie en gemeente) benoemd in aanvulling op wetgeving voor het reguliere functioneren zoals Gemeente- en Provinciewet.

Voor de drie operationele disciplines wordt de WRZO primair aangevuld door respectievelijk de Brandweerwet 1985, de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen 1991 en de Politiewet 1993. Daarnaast zijn natuurlijk nog een groot aantal andere wetten en regelingen van belang.

4.4.2.c De rampenbestrijdingsorganisatie: een netwerk van organisaties

Rampenbestrijding geschiedt onder opperbevel van de burgemeester. Deze heeft hiertoe de beschikking over 'de rampenbestrijdingsorganisatie'. In feite gaat het hier echter niet over één organisatie maar om een stelsel van organisaties. Deze moet ten tijde van crisis echter als één multidisciplinaire organisatie onder eenhoofdige leiding kunnen functioneren. De wereld van de rampenbestrijding is buitengewoon complex: drie bestuurslagen, regio's, landelijke organisaties, drie operationele disciplines, één niet-operationele discipline (gemeente), private organisaties, specifieke gezagsstructuren.

4.4.3 Voorbereiding

Voor de voorbereiding op rampen en zware ongevallen zijn tenminste twee zaken van belang:

- planvorming;
- opleidingen en oefenen.

4.4.3.a Planvorming

De Wet rampen en ongevallen 1985 (WRZO) belast in art. 2 het college van Burgemeester en Wethouders met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen. De WRZO bepaalt dat de Gemeenteraad een rampenplan vaststelt waarin de belangrijkste afspraken over de organisatie en het functioneren van betrokkenen tijdens calamiteiten wordt geregeld.³

Het gemeentelijke rampenplan

Op basis van artikel 4 van de WRZO dient een rampenplan in ieder geval te bevatten:

- begripsomschrijvingen;
- een overzicht van de soorten rampen en zware ongevallen die de gemeente kunnen bedreigen;
- een overzicht van diensten, instanties, organisaties en individuele personen, die bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen kunnen worden betrokken;
- een intern en extern verbindings- en alarmeringsschema;
- regels over de wijze waarop Burgemeester en Wethouders informatie verschaffen aan de bevolking, de Commissaris van de Koningin en de Minister over de rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen, de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding van deze rampen en zware ongevallen en de bij deze rampen en zware ongevallen te volgen gedragslijn;
- personen die betrokken zijn bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen over de rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen, de risico's die hun inzet kan hebben voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen;
- een plan in hoofdlijnen met betrekking tot maatregelen te nemen bij een verplaatsing van de bevolking;
- een plan in hoofdlijnen met betrekking tot de geneeskundige organisatie op het terrein waar een ramp of zwaar ongeval heeft plaatsgevonden;
- een plan in hoofdlijnen met betrekking tot de opvang en verzorging van slachtoffers;
- een plan in hoofdlijnen met betrekking tot de voedselvoorziening van de bevolking;
- een plan in hoofdlijnen met betrekking tot maatregelen ten behoeve van de bevoorrading van met de bestrijding van rampen en ongevallen belaste diensten en organisaties;
- een plan in hoofdlijnen met betrekking tot het beperken van de schadelijke gevolgen;
- regels over de vastlegging van gegevens met betrekking tot veroorzaakte schade;
- regels over de organisatie en inrichting van een centraal registratie- en inlichtingenbureau (CRIB);
- regels over de verslaglegging;
- een verzendlijst.

In het gemeentelijk rampenplan dient aldus een aantal 'plannen op hoofdlijnen', meestal aangeduid als deelplannen, te zijn opgenomen over de wijze waarop de gemeenten ten tijde van een crisis bepaalde taken zal uitvoeren. De Minister van BZK heeft in 2000 getracht de Tweede Kamer te informeren over de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding door inzicht te krijgen in de aantallen rampbestrijdingsplannen en de beoefening daarvan. De minister moest de Tweede Kamer mededelen dat hij geen uitspraak kon doen over de kwaliteit van de plannen of de beoefening ervan.

In het onlangs verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) wordt aangegeven dat Rampenplannen en Rampbestrijdingsplannen vaak niet actueel zijn en vaak niet in samenwerking met politie of geneeskundige hulpverleners tot stand zijn gekomen.⁴ De Commissie herkent dit beeld van de AR ook in de situatie in Edam-Volendam.

Teneinde de voorbereiding van de rampenbestrijding verder vorm te geven bestaat, naast een gemeentelijk rampenplan, een grote hoeveelheid andere planvorming: procesgerichte draaiboeken, deelplannen, provinciale coördinatieplannen, hulpverleningsregisters en operationeel basisplannen, gewondenspreidingsplannen, ambulancebijstandsplannen. Er is geen beeld van de omvang, actualiteit en kwaliteit van deze planvorming in Nederland beschikbaar.

Teneinde in de behoefte aan onderlinge semantische – en daarmee functionele – afstemming tussen de betrokken disciplines te voorzien werd in 1991 door het Ministerie van BZK de Handleiding Rampenbestrijding⁵ uitgegeven. Hierin zijn een 30-tal processen benoemd, die bij de bestrijding van verschillende ramptypen aan de orde kunnen zijn. Deze zijn in de regio's toebedeeld aan de dienst die het best in staat is om deze taak uit te voeren.⁶ De gedachte is dat, indien men in staat is alle processen afzonderlijk adequaat uit te voeren (en genoeg inzetbaar personeel, middelen en coördinatiecapaciteit beschikbaar heeft), men in principe ieder type ramp aan kan. In de meeste regio's is voor elk van de processen die in de Handleiding Rampenbestrijding worden genoemd een 'procesverantwoordelijke discipline' aangewezen. Deze discipline verzorgt de rol van 'trekker' bij de uitvoering van dit proces.

De procesverdeling op basis van de Handleiding Rampenbestrijding is echter nog onvoldoende uitgewerkt. De Algemene Rekenkamer concludeert 'dat een concrete uitwerking van de verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van procedureafspraken tussen de betrokkenen... ontbreken.'⁷

In de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 wordt aangegeven dat de samenwerking structureel versterkt wordt, door het bestuurlijk laten vaststellen van regionale beheersplannen rampenbestrijding. Dit beheersplan zal een wettelijke basis krijgen en dient te worden gezien als een stelsel van bestuurlijke afspraken over de wijze waarop de verschillende operationele diensten en de gemeenten als één rampenbestrijdingsorganisatie zullen samenwerken.

De processen van de Handleiding Rampenbestrijding en de gebruikelijke verdeling naar disciplines

Nr.	Procesbenaming	Procesverantwoordelijke discipline
01	Alarmering bestuur en uitvoerenden	Multidisciplinair
02	Bron-/effectbestrijding	Brandweer
03	Voorlichting	Gemeente
04	Waarschuwen bevolking	Brandweer/Politie
05	Ontruimen/evacueren	Politie
06	Afzetten/afschermen	Politie
07	Verkeer regelen	Politie
08	Handhaven rechtsorde	Politie
09	Ontsmetten van mensen	Brandweer
10	Ontsmetten voertuigen en infrastructuur	Brandweer
11	Inzamelen van besmette waren	Geneeskundig
12	Preventie volksgezondheid	Geneeskundig
13	Geneeskundige hulpverleningsketen	Geneeskundig
14	Opvang en verzorgen	Gemeente
15	Registreren van slachtoffers	Gemeente
16	Identificeren van slachtoffers	Politie
17	Uitvaartverzorging	Gemeente
18	Waarnemen/meten	Brandweer
19	Begidsen	Politie
20	Toegankelijk/begaanbaar maken	Brandweer
21	Verzorging / logistiek rb- potentieel	Multidisciplinair
22	Voorzien in primaire levensbehoeften	Gemeente
23	Strafrechtelijk onderzoek	Politie
24	Psychosociale hulpverlening	Gemeente
25	Schadeafhandeling	Gemeente
26	Operationeel basisplan	- - -
27	Verbindingen	Multidisciplinair
28	Rampterrein	- - -
29	Milieu	- - -
30	Nazorg	Gemeente

Wanneer de rol van de verschillende disciplines in paragrafen 4.4 t/m 4.9 nader wordt toegelicht, komen de relevante processen uitgebreider aan de orde.⁸ De multidisciplinaire processen worden in paragraaf 4.10 nader toegelicht.

4.4.3.b Opleiden en oefenen

Voor effectief operationeel optreden is planvorming en genoeg mensen en materieel niet voldoende. Men moet tevens over de kennis en vaardigheden beschikken om een incident goed en gecoördineerd te kunnen afwickelen.

Het Besluit brandweerpersoneel geeft duidelijk aan wat de opleidingseisen zijn voor brandweerpersoneel.⁹ Door de Minister van BZK is een aantal initiatieven ontplooid om de kennis en vaardigheden op peil te brengen.

De werkgroep Herijking opleidingen rampenbestrijding gaf in 1996 in haar rapport aan de Minister van BZK een aantal aanbevelingen voor de vormgeving en vereisten voor opleidingen

voor de rampenbestrijding.¹⁰ Hierbij was in het bijzonder aandacht voor functies voor personen die niet behoren tot operationele hulpdiensten (bijvoorbeeld rondom gemeentelijke rampenstaf). Vanaf 1999 worden structureel opleidingen verzorgd voor dergelijke functies.

De Rekenkamer concludeert dat 'de verschillende deelnemers aan de rampenbestrijdingsorganisatie nog onvoldoende opgeleid zijn. Bij elke van de drie operationele diensten zijn aanzienlijke achterstanden.'¹¹

De Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding rapporteerde in 1995 aan de Minister van BZK.¹² De adviescommissie beveelt onder andere aan om een wettelijke verplichting in te stellen voor gemeentebesturen en de regionale brandweren om elke vier jaar een actieplan op te stellen voor de voorbereiding op de rampenbestrijding.

De Rekenkamer concludeert dat, tegenwoordig 'in voldoende mate wordt geoefend maar dat er nog te weinig multidisciplinaire oefeningen zijn De kwaliteit van de oefeningen wordt noch beoordeeld noch vastgelegd, zoals ook de Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding ... vaststelde. Hierdoor bestaat onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie.'¹³

Het kabinet geeft in de Beleidsnota Rampenbestrijding aan de regio's de komende jaren te zullen ondersteunen bij ontwikkelen en uitvoeren van het oefenbeleid, als onderdeel van de op te stellen regionale beheersplannen rampenbestrijding. Dit in overeenstemming met de aanbevelingen van de Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar het multidisciplinair en bestuurlijk oefenen. De Commissaris van de Koningin (CdK) zal worden belast met het toezicht op het oefenbeleid.

4.4.4 De rol van Provincie en Rijk

Tijdens de bestrijding van een ramp voert de burgemeester het opperbevel. De CdK heeft op basis van art. 12 van de WRZO een aanwijzingsbevoegdheid inzake het beleid dat bij de bestrijding van de ramp van meer dan plaatselijke betekenis gevoerd dient te worden. Ook de Minister van BZK kan op basis van dit artikel aanwijzingen verstrekken aan de CdK inzake het te voeren beleid.

Rijk en provincie hebben ook in de voorbereiding van de rampenbestrijding een belangrijke rol. Dit wordt hieronder toegelicht.

4.4.4.a Provincie

De Gedeputeerde Staten (GS) en Commissaris van de Koningin dienen toezicht te houden op de inhoud van het gemeentelijk rampenplan respectievelijk rampbestrijdingsplannen. GS kunnen het gemeentebestuur uitnodigen het plan te wijzigen als zij van mening is dat het plan niet voldoet aan de wet. Indien het gemeentebestuur hier geen gehoor aan geeft, kan GS op kosten van de gemeente overgaan tot wijziging van het rampenplan.

Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat de colleges van GS slechts in beperkte mate invulling geven aan deze toezichthoudende taak.¹⁴ Uit dit rapport blijkt verder dat de toezichthoudende positie van de provincie in het kader van de rampenbestrijding onduidelijk is. Het kabinet heeft in de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 aangegeven de toezichthoudende rol van de provincie te willen versterken. Concreet krijgt de CdK de rol om de regionale beheersplannen te toetsen en hierover eventueel aanwijzingen te verstrekken.

4.4.4.b Rijk

De Minister van BZK heeft in het kader van de voorbereiding op de rampenbestrijding een systeemverantwoordelijkheid. Deze wordt in de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 omschreven als een verantwoordelijkheid om:¹⁵

- de noodzakelijke voorwaarden te scheppen opdat de verantwoordelijke besturen en diensten in samenhang hun taken kunnen uitoefenen;
- te zorgen voor de betreffende wet- en regelgeving;
- de kwaliteit van de rampenbestrijdingsketen te toetsen;
- een gedeelte van de kosten te financieren;
- aanvullende voorzieningen te treffen voor het grootschalig optreden zoals verbindingen, het waarschuwingssysteem en het benodigde materieel.



De Rekenkamer concludeert echter dat 'de minister niet beschikt over voldoende gestructureerde informatie en de bestaande knelpunten niet goed genoeg kent om zijn beleid tijdig te kunnen bijsturen, waardoor hij zijn verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie niet volledig kan waarmaken.'¹⁶

In de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 is door het kabinet aangegeven op basis van het regionaal beheersplan rampenbestrijding tevens een verbetering van de rapportagesystematiek over de kwaliteit van de rampenbestrijding te willen invoeren.

4.4.5 Bestuurlijke coördinatie en operationele leiding

4.4.5.a Inleiding

In deze en de volgende paragrafen wordt geschetst op welke wijze de rampenbestrijdingsorganisatie, die zoals eerder is aangegeven in feite uit een netwerk van organisaties bestaat, vorm heeft gekregen. Daarbij wordt eerst ingegaan op de bestuurlijke leiding- en coördinatieprincipes en vervolgens op de afzonderlijke disciplines.

4.4.5.b Globaal organisatiemodel

Over de wijze waarop een ramp daadwerkelijk bestreden dient te worden (en in welke organisatorische vorm) wordt in de WRZO niet zoveel vastgelegd. Dit blijft aan het lokaal bestuur. Wel wordt zeer nadrukkelijk in artikel 11 het principe van eenhoofdige leiding gesteld. 'De burgemeester heeft het opperbevel bij rampen en zware ongevallen of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degene die aan de rampbestrijding deelnemen staan onder zijn bevel.' Lid 2 van het artikel zegt: 'Degene die de leiding over de brandweer heeft, is tevens belast met de operationele leiding van de rampbestrijding, tenzij de burgemeester anders beslist.'

De regionalisering die bij de afzonderlijke operationele hulpdiensten (met name de brandweer) is doorgevoerd had zijn weerslag op de wijze waarop dit principe van eenhoofdige leiding werd uitgewerkt. Tot het Project Versterking Brandweer (PVB) werd de rampenbestrijding veelal georganiseerd rondom het gemeentelijke niveau. De burgemeester was opperbevelhebber en verzamelde zijn operationeel leidinggevenden om zich heen. De calamiteitenbestrijding werd meestal vanuit het gemeentehuis aangestuurd. De lokale commandant brandweer (in kleinere gemeenten meestal een vrijwilliger) was dan de hoogste operationeel leidinggevende, in principe ongeacht de omvang van de ramp.

Elementair in de regionaliseringsslag van het PVB was dat de bestrijding van het incident operationeel aangestuurd zou worden door één operationeel team op regionale schaal, onder opperbevel van de burgemeester van de betrokken gemeente. Op regionaal niveau is immers meer capaciteit (leidinggevenden, faciliteiten en verbindingen) beschikbaar.

4.4.5.c Opschaling

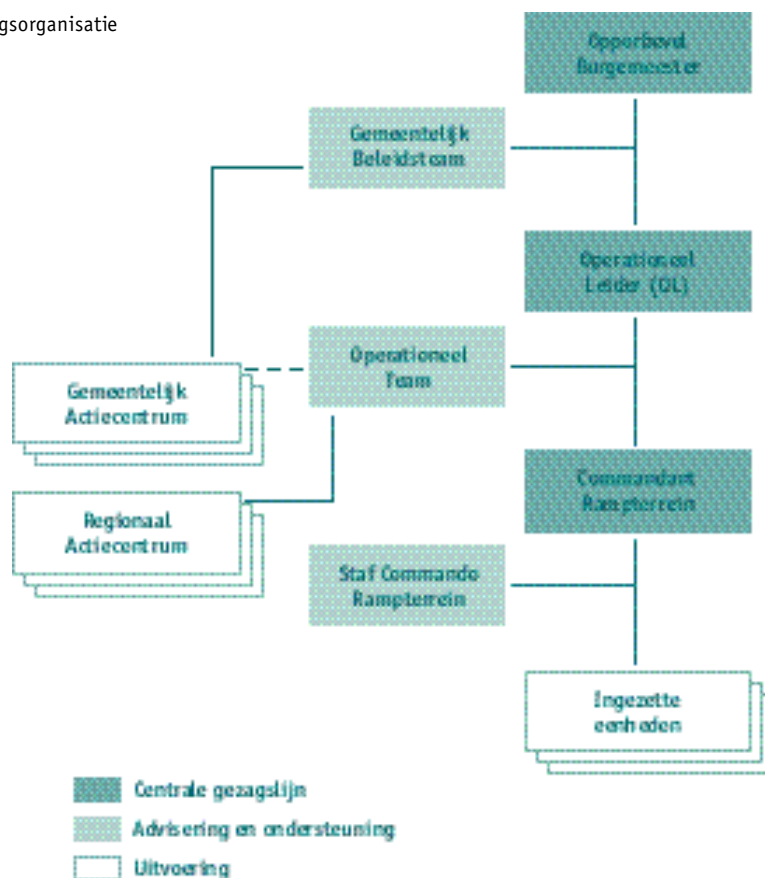
Bij een grootschalig incident of ramp zullen de operationele diensten in eerste instantie reageren zoals zij gewoon zijn te reageren op kleinere incidenten. Enkele eenheden zullen ter plekke gaan en naar bevind van zaken handelen. De operationele leiding ligt op dat moment in handen van de hoogst in rang aanwezige.

Op een gegeven moment zal besloten worden dat de organisatiestructuren die bedoeld zijn voor kleinschalige incidenten ontoereikend zijn. Er is behoefte aan formele multidisciplinaire afstemming en aan coördinatie door hogere leidinggevenden. In eerste instantie wordt bijvoorbeeld een Coördinatieteam Plaats Incident (CTPI) ingesteld. Uiteindelijk groeien de operationele structuren van de rampenbestrijdingsorganisatie uit tot het volledige opgeschaalde stadium (zie hierna).

Dit proces waarbij de operationele leiding overgaat naar een hoger niveau wordt aangeduid als opschaling. In een aantal regio's is voor de opschaling een strak, bestuurlijk geaccordeerd, opschalingsschema beschikbaar, waarbij een aantal specifieke stadia van opschaling wordt benoemd. Bij ieder stadium is exact aangegeven welke organen, overlegstructuren, bevoegdheden, etc. van toepassing zijn. Er is geen universeel opschalingsschema in Nederland.

Bij een groot incident zullen meer politie- en brandweereenheden en ambulances worden gealarmeerd en ingezet. Deze vergroting van de operationele 'slagkracht' van de rampenbestrijdingsorganisatie wordt eveneens aangeduid als opschaling maar moet onderscheiden worden van het veranderen van het niveau van operationele leiding zoals hiervoor aangeduid. Deze opschaling van de slagkracht wordt nader toegelicht in de volgende paragrafen waar de afzonderlijke disciplines besproken worden.

fig. 14 Regionale rampenbestrijdingsorganisatie



72

4.4.5.d De volledig opgeschaalde regionale rampenbestrijdingsorganisatie

Het gehanteerde organisatiemodel kent uiteindelijk drie niveaus. Deze komen tot uitdrukking in het volgende schema. In aanvulling hierop gelden de aanwijzingsbevoegdheid van de Commissaris van de Koningin en de Minister van BZK (zie par. 4.4.4).

De belangrijkste leidinggevende niveaus worden in onderstaand schema toegelicht.¹⁷

Opperbevel – Gemeentelijke beleidsteam

De burgemeester voert het opperbevel bij rampen en zware ongevallen over allen die aan de bestrijding deelnemen. Het opperbevel van de burgemeester is vastgelegd in de Gemeentewet en de Wet Rampen en Zware Ongevallen:

- Opperbevel Rampen en Zware ongevallen of vrees voor ontstaan (art. 11.1, WRZO);
- Opperbevel bij brand en ongevallen waarbij brandweer een taak heeft (art. 173 Gem.w.);
- Handhaving openbare orde (art. 172 Gem.w.);
- Noodbevelen (art. 175 Gem.w.);
- Noodverordening (art. 176 Gem.w.).

De burgemeester wordt geadviseerd door een Gemeentelijk Beleidsteam (GBT)¹⁸. In deze staf nemen zijn directe adviseurs zitting. Dit kunnen zijn: wethouders, secretaris, diensthoofden en vertegenwoordigers van de operationele diensten. Het bijeenroepen en vergaderen van het gemeentelijk beleidsteam heeft op zichzelf geen formeel-juridische betekenis. De bestaande bevoegdheden en formele structuur binnen de gemeentelijke organisatie worden niet aangetast door het instellen ervan. Formeel worden de besluiten genomen door de burgemeester.

Operationeel Leider - Operationeel Team

Op tactisch niveau is er een formele overlegvorm tussen de drie operationele diensten. Op afstand van de incidentlocatie wordt een zogenaamd Operationeel Team (OT) ingesteld. Dit team, bestaande uit hogere leidinggevendenden, heeft tot doel de bestrijding ter plaatse zoveel mogelijk logistiek te faciliteren en controle over eventuele omgevingseffecten te houden.

Het Operationeel Team zal veelal bijeenkomen in een voorbereide ruimte, zodat bijvoorbeeld verbindingen zoveel mogelijk gegarandeerd zijn. De ruimte waarin zij bijeen komen wordt wel aangeduid als Regionaal Coördinatiecentrum (RCC). In geval van een ramp in één gemeente kan het OT ook op een andere locatie dan het RCC bijeen komen. In dat geval dient deze locatie te voldoen aan door het bestuur van de Regionale Brandweer vastgestelde minimum-eisen (met name ten aanzien van verbindingsmiddelen).

Ondanks het feit dat het OT bijeenkomt op regionaal niveau, staat het onder opperbevel van de burgemeester. Het OT kan worden gezien als de operationele vertaling van de beleidsbeslissingen die door de verantwoordelijke bestuurder genomen worden.

De voorzitter van het Operationeel Team is de Operationeel Leider. Deze rol wordt in principe vervuld door de Regionaal Commandant Brandweer of zijn plaatsvervanger. De Operationeel Leider is de spil in de gehele organisatie. Hij is 'linking pin' tussen burgemeester/opperbevelhebber en de betrokken operationele organisaties.

73

CTPI / CoRT

De operationele hulpdiensten zijn op zichzelf monodisciplinair georganiseerd. Bij kleinere incidenten is echter veelvuldig overleg. Dit wordt dan aangeduid met de term 'motorkapoverleg'. Wanneer dit – bij grotere incidenten – enigszins geformaliseerd gebeurt, wordt dit het Coördinatieteam Plaats Incident (CTPI) genoemd. Het CTPI bestaat uit leidinggevende functionarissen van politie, brandweer, GHOR. De hoogst aanwezige brandweerfunctionaris is in beginsel coördinator van het CTPI. Formeel is in het CTPI geen sprake van onderling hiërarchische verhoudingen.

Na enige tijd zal er na instroom van meer en hogere leidinggevendenden en van voorzieningen zoals verbindingervoertuigen en een mobiele commandoruimte een structureel overleg ontstaan onder éénhoofdige leiding. Dit wordt aangeduid als het Commando Rampterrein.

Het verschil tussen CTPI en CoRT is gelegen in het feit dat bij het CTPI geen sprake is van eenhoofdige leiding.¹⁹ De leiding in het CoRT is in handen van een brandweerfunctionaris, in de functie van Commandant Rampterrein.

Het CTPI en CoRT werken in principe vanuit een Verbindings- & Commandowagen (VC) die gestationeerd wordt op of nabij de locatie van het incident. De verantwoordelijkheid van CTPI/CoRT is in principe begrensd tot de incidentlocatie.

4.4.6 Brandweer

4.4.6.a Inleiding en wettelijk kader

De Wet rampen en ongevallen 1985 (WRZO) belast in art. 2 het College van Burgemeester en Wethouders met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Bij de uitvoering van deze verantwoordelijkheid speelt de Regionale Brandweer een belangrijke rol. De Brandweerwet 1985 (art. 3 lid 2 sub 1) vermeldt dat de Regionale brandweer ten minste wordt belast met de zorg voor (voor zover in dit kader relevant):

- het instellen en in stand houden van een regionale alarmcentrale;
- het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- het voorbereiden van de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen;
- het regelen van de operationele leiding bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen;
- het verzamelen en het evalueren van gegevens ten behoeve van de waarschuwing en alarmering van de bevolking in geval van een ramp of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan en
- het waarschuwen van de bevolking door middel van het sirenenet, het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting.

Opgemerkt zij dat de taken van de Regionale brandweer (als intergemeentelijk samenwerkingsverband) een afgeleide vormen van de verantwoordelijkheid van de Colleges van B&W van de gemeenten die in de gemeenschappelijke regeling deelnemen.

In het kader van het Project Versterking Brandweer zijn in 1996 referentiekaders opgesteld, richtinggevende uitspraken omtrent het optimale niveau van brandweezorg en rampenbestrijding. De referentiekaders zijn veelal gebaseerd op bestaande praktijknormen of algemene inzichten. De referentiekaders zijn geen juridische normen en zijn niet afdwingbaar. Gemeenten blijven vrij om er al dan niet aan te voldoen. De referentiekaders worden echter breed gedragen. Bij de bespreking van de referentiekaders door de besturen van de regionale brandweren en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is afgesproken dat de besturen eventuele afwijkingen van het aanbevolen zorgniveau uit de referentiekaders zorgvuldig zullen motiveren.

4.4.6.b Organisatie, opschaling en werkwijze

De brandweer werkt, anders dan de politie en de geneeskundige sector, altijd binnen een hiërarchische operationele structuur, die afhankelijk van de omvang van het incident opgeschaald kan worden. De werkwijze wordt hieronder kort beschreven.

Alarmering en eerste autospuiten

De melding van een incident komt binnen bij de Regionale Alarmcentrale. Afhankelijk van de aard van de melding stuurt deze één of meer tankautospuiten (TS'en) en zo nodig andere voertuigen naar het incident.

Gealarmeerde (vrijwillige) brandweerlieden begeven zich zo snel als mogelijk naar de brandweerpost waar de voertuigen gestald zijn. Een tankautospuit 'rukt uit' met 6 personen. De bevelvoerder heeft de leiding over de inzet.

Bij inzet van meerdere voertuigen wordt eveneens een Officier van Dienst (OvD) gealarmeerd en eventueel direct groot alarm gemaakt. Een en ander hangt mede af van signalen die de alarmcentrale van de andere meldkamers krijgt (onderlinge communicatie). Wanneer er sprake is van gevaarlijke stoffen wordt meteen contact opgenomen met de Adviseur gevaarlijke stoffen en daarna worden zo nodig meetploegen gealarmeerd. Wanneer de eerste tankautospuit ter plaatse is, geeft deze een nader bericht over de toestand.

Bij de verdere opschaling van de brandweerinzet, bijvoorbeeld meer dan 4 autospuiten, verloopt de vervolginzet als regel in pelotonsverband.²⁰ Bij zeer grote incidenten wordt gewerkt met brandweercompagnieën.

4.4.6.c Taken in de rampenbestrijding

De brandweer is bij de rampenbestrijding betrokken in een aantal multidisciplinaire processen en heeft uitvoerende monodisciplinaire processen. De belangrijkste hiervan in dit kader worden hieronder toegelicht.²¹

Bron- en effectbestrijding

Onder deze titel valt een aantal verschillende activiteiten, waarvan de voornaamste zijn: brandbestrijding en zo mogelijk bestrijding of beperking van de uitstoot van gevaarlijke stoffen. Het proces redden heeft als regel voorrang op deze activiteiten. Voor redding voert men (zo mogelijk) een binnenaanval uit. Grote branden worden hoofdzakelijk van buitenaf bestreden. Daarbij gaat het primair om het beperken van de uitbreiding. Het kan daarbij nodig zijn belendende percelen te koelen.

Redden en technische hulpverlening

Bij redden en technische hulpverlening gaat het er om mens en dier te bevrijden uit benarde omstandigheden en om beperken van omgevingsgevaar. Voorbeelden van dit proces zijn: bevrijden van personen die bij een ongeval bekneeld zijn geraakt en redding uit een brandend pand (binnenaanval).

Waarnemen en meten

Bij rampen of zware ongevallen waarbij toxische stoffen vrij (kunnen) komen, is goede en vooral snel beschikbare informatie essentieel om de bevolking te beschermen.

Waarnemen en meten moeten de feitelijke informatie leveren om veronderstellingen over de situatie te kunnen verifiëren en/of een beter beeld te krijgen. Dit is van groot belang voor de beleidsbepaling, de voorlichting en de processen van uitvoering. Om meetgegevens te verzamelen en te analyseren beschikt de brandweer over specialistische eenheden.

Natuurlijk dienen alle eenheden die aan de rampbestrijding deelnemen ook zelfstandig waarnemingen over de situatie te melden aan het naast hogere niveau.

4.4.7 Politie

4.4.7.a Inleiding en wettelijk kader

Het belangrijkste wettelijk kader voor de politie wordt gevormd door de Politiewet 1993. Deze wet geeft onder meer de inrichting, de samenstelling, het beheer van de politie alsmede haar taken en bevoegdheden weer.

Bij de invoering van de Wet rampen en zware ongevallen 1985 leefde destijds bij de politie het idee dat zij kon beschikken over de Mobiele Eenheid en zij landelijk de beschikking had over de vijf geïntegreerde Staven Grootschalig Politieoptreden. Hierdoor kreeg rampenbestrijding binnen de politie geen hoge prioriteit.

Ook tijdens de reorganisatie van de politie in begin jaren negentig ging de aandacht voornamelijk uit naar de 'normale politietaken'; handhaving van de openbare orde, strafrechtelijk optreden en kleinschalige hulpverlening. Rampenbestrijding, en meer algemeen de coördinatie van het grootschalig politieoptreden, werd niet verder ontwikkeld.

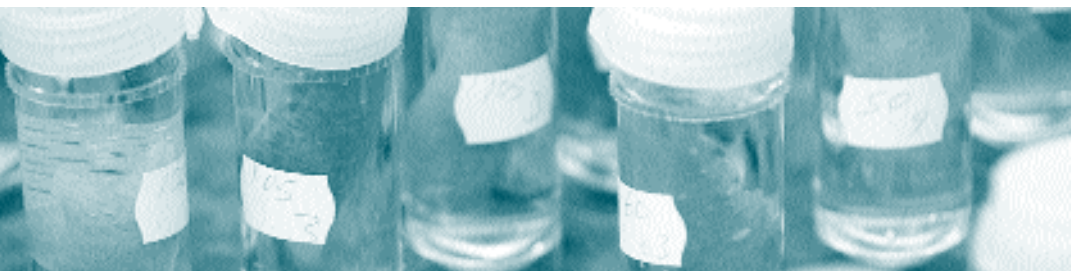
Na formele afronding van de reorganisatie van de politie verscheen in december 1995 in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen van Politie het rapport Rampenbestrijding binnen het regionale politiestelsel, dat beleidsmatige aandacht schonk aan de rampenbestrijding en grootschalig politieoptreden.²¹ Hierin stonden de aanbevelingen voor de rol van de politie bij de rampenbestrijding. Enkele daarvan waren:

- maak de rampenbestrijding onderdeel van de beleidsplannen, de begroting en het jaarverslag;
- bevorder structureel overleg met de partners in de rampenbestrijding;
- organiseer de coördinatie van de voorbereiding op rampenbestrijding (binnen de politie);
- organiseer een Staf Grootschalig Politieoptreden binnen de regio en zorg dat deze past in de organisatie van de rampenbestrijding;
- benoem specifieke coördinerende functies en wijs functionarissen aan, en
- bepaal de opleidingsbehoefte en sluit aan op bestaande opleidingen of laat 'in company' opleiden.

In 1999 werd vervolgens op initiatief van Raad van Hoofdcommissarissen het Referentiekader 'Conflict en Crisisbeheersing Politie' ontwikkeld.²³ Dit biedt evenals de Referentiekaders PVB, 'zachte normen', aanknopingspunten voor de wijze waarop het grootschalig politieoptreden, waaronder rampenbestrijding, kan worden georganiseerd.

4.4.7.b Organisatie, opschaling en werkwijze

De politieregio is gewoonlijk territoriaal ingedeeld in districten, onderverdeeld in units of basiseenheden. De 'basispolitiezorg' wordt georganiseerd vanuit deze vrij sterk gedecentraliseerde eenheden. Bij hun optreden in het kader van de basispolitiezorg bezitten politiefunctionarissen een behoorlijke mate van autonomie. Ten behoeve van het grootschalig optreden werkt de politie in principe in de vorm van mobiele eenheid (ME), waarbij duidelijke hiërarchische lijnen en optreden in groepsverband centraal staan.²⁴



Bij plotselinge incidenten zullen echter in eerste instantie één of meerdere noodhulp- ofwel surveillance-eenheden ter plaatse gaan. Op een gegeven moment dient een regiokorps er voor te kiezen ME in te zetten, om zodoende de inzet van politie beter te kunnen coördineren. Voor de opkomsttijd van ME bestaan geen landelijke normen.

De beschikbaarheid en paraatheid van hogere leidinggevenden is in de politieregio's niet overal gelijk ingevuld. Buiten kantooruren is meestal is een Chef van Dienst/Inspecteur van Dienst paraat die als eindverantwoordelijke op kan treden. Op piketbasis zijn dan hogere leidinggevenden beschikbaar, veelal beleidspiket genoemd, die in noodgevallen gealarmeerd kunnen worden.

Bijstand uit omliggende regio's wordt gewoonlijk wel verkregen in de vorm van een mobiele eenheid. Hiervoor hanteert de ministeriële regeling ME het uitgangspunt dat binnen 1 uur een peloton ME gereed dient te zijn voor vertrek naar een andere regio.^{25 26}

De operationele eindverantwoordelijkheid van de politie optreden in ME-verband ligt bij de Algemeen Commandant. Dit is een hogere leidinggevende die hiervoor is opgeleid. Deze vormt in het geval van optreden bij rampen en zware ongevallen de evenknie van de Regionaal Commandant van Dienst van de Brandweer en de Regionaal Geneeskundig Functionaris.

77

4.4.7.c Taken in de rampenbestrijding

Bij de bestrijding van rampen is de politie eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van een aantal processen. De betekenis van de uitvoerende processen, voor zover die bij de bestrijding van een grote brand van belang zijn, worden in deze paragraaf toegelicht.

Afzetten en afschermen

De politie is verantwoordelijk voor afzetten en afschermen van de omgeving van het incident waardoor de hulpverleningsactiviteiten ongestoord kunnen plaats vinden. Dit proces heeft tevens tot doel om de schadelijke effecten voor burgers te beperken.

Verkeer regelen

Teneinde de stroom van hulpverleningsvoertuigen te faciliteren en verkeersonveilige situaties te voorkomen, heeft de politie een taak om verkeersopstoppingen en -stremmingen te voorkomen c.q. verminderen.

Berging en identificatie van overleden slachtoffers

Bij incidenten met grote aantallen doden heeft de politie een belangrijke taak bij het (laten) bergen en identificeren van de doden. Deze gegevens zijn van groot belang voor de gemeente die de registratie van betrokkenen coördineert.

Begidsen

Teneinde de aanvoer (en eventueel de afvoer) van hulpverleningseenheden die bijstand komen verlenen, gecoördineerd te laten verlopen, verzorgt de politie de begeleiding van en naar de incidentlocatie.

Strafrechtelijk onderzoek

De politie heeft vanuit haar 'normale' verantwoordelijkheid de taak om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Deze activiteiten kunnen belemmerd worden door het redden van slachtoffers. Over het algemeen kan echter gesteld worden, dat het strafrechtelijk onderzoek in de eerste fase van een ramp niet de hoogste prioriteit heeft.

4.4.8 Geneeskundige Hulpverlening (GHOR)

4.4.8.a Inleiding en wettelijk kader

De geneeskundige sector bestaat uit een groot aantal organisaties die ten behoeve van geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, in ketenverband dienen samen te werken. De officiële definitie van Geneeskundige Hulpverleningsketen luidt: 'Het verzorgen van gewonden door middel van een keten van samenhangende en georganiseerde medische en paramedische handelingen vanaf het opsporen van de gewonden, tot het moment dat verdere behandeling in een ziekenhuis niet meer nodig is.'²⁷

Het relevante wettelijk kader voor de geneeskundige hulpverleningsketen wordt, naast de eerder genoemde Wet Rampen en Zware Ongevallen, bepaald door de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen. Deze regelt de leiding en bevoegdheden rond de geneeskundige hulpverlening en geeft minimale vereisten voor de organisatie. Van specifiek belang is tenslotte ook het Besluit Rode Kruis, waarin de inzet van het Rode Kruis wordt geregeld. Naast deze regelingen die specifiek voor rampen en zware ongevallen zijn, blijven ook de regelingen die de dagelijkse gezondheidszorg bepalen, gelden. De belangrijkste daarvan in dit kader is de Wet ambulancevervoer. Daarnaast geldt een groot aantal regelingen die door de sector zelf zijn geformuleerd (bijvoorbeeld landelijke protocollen ambulancezorg).

4.4.8.b Het project GHOR en de stand van zaken

De geneeskundige keten bestaat uit een aantal verschillende, zowel publieke als private schakels. Met het verschijnen van de beleidsnota 'Met Zorg Verbonden' van de Minister van VWS in 1997 startte het project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (P-GHOR). Doel van dit project is om de activiteiten die door de verschillende actoren in de gezondheidszorg ten tijde van rampen en zware ongevallen worden verricht, beter op elkaar af te stemmen.

In Nederland zijn ondertussen overal GHOR-regio's gevormd. In alle regio's is een Regionaal Geneeskundig Functionaris aangesteld (RGF) als hoofd van een aantal nieuwe operationele GHOR-functies.²⁸ In alle regio's is een bureau GHOR ingesteld voor de voorbereiding van de GHOR-taken. De wijze waarop hier invulling aan gegeven is, is zeer verschillend in de regio's. In alle GHOR-regio's zijn plannen van aanpak voor de versterking van de GHOR gemaakt. De mate van uitvoering van deze plannen verschilt sterk tussen de regio's.

Binnen afzienbare termijn kunnen weliswaar de regionale organisatieplannen voor de GHOR definitief worden vastgesteld. Daarmee nadert het project GHOR in formele zin zijn voltooiing. De feitelijke implementatie ervan zal echter nog geruime tijd vergen.

Zo zijn in sommige regio's de operationele GHOR-functies nog niet ingevuld. Ook is er beperkte ruimte voor opleiding en oefening voor GHOR vanwege de druk die tegenwoordig op de dagelijkse hulpverlening staat. Over de procedures, werkwijzen en protocollen voor de GHOR bestaat landelijk een grote mate van consensus. Definitieve uitwerking en vaststelling ervan is echter nog lang niet in alle regio's gebeurd. Plannen voor ambulancebijstand en gewondenspreiding behoeven te worden geactualiseerd en zijn meestal nog niet gebaseerd op structurele afspraken. Door de Minister van VWS zijn traumacentra aangewezen, maar de Mobiel Medische Teams, die vanuit deze traumacentra moeten werken, zijn nog niet paraat conform de gestelde eisen. Ook de invoering van een kwaliteitssysteem voor de geneeskundige hulpverleningsketen vergt in de meeste regio's nog de nodige inspanningen.

A.4.4.8.c Opschaling, organisatie en werkwijze

De belangrijkste taak van de geneeskundige sector is het verlenen van somatische zorg in de vorm van de geneeskundige hulpverleningsketen. Deze wordt hieronder toegelicht. Op het eind wordt ingegaan op een ander proces dat tot het geneeskundig taakgebied kan worden gerekend, psychosociale hulpverlening.

Alarmering en eerste ambulance

De eerste melding van een incident komt binnen bij de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA). De CPA stuurt een ambulance naar de locatie van het incident. Bij grootschalige incidenten zal de druk op de CPA vanwege het grote aantal meldingen en ambulances sterk toenemen. Om werkdruk te verdelen, kan een Coördinator Gewondenvervoer (CGV) ter plaatse het ambulanceverkeer en de gewondenspreiding coördineren.

De bemanning van de eerste ambulance heeft bij grote incidenten tot taak om de situatie te verkennen en de beelden te communiceren aan de CPA. Ook spoedige triage van de slachtoffers is hierbij van belang.³⁰

Medische en paramedische hulp ter plaatse

De strategie van de geneeskundige hulpverleningsketen is erop gericht om slachtoffers ter plaatse te stabiliseren alvorens ze te vervoeren naar een ziekenhuis. Deze strategie heeft tot gevolg dat, bij omvangrijke incidenten, de nadruk ligt op het zo snel mogelijk ter plaatse krijgen van zoveel mogelijk medische behandelcapaciteit.³¹ Om de inzet hiervan te coördineren wordt tegelijkertijd een operationele GHOR-structuur in het leven geroepen.

De eerste leidinggevende die bij grote incidenten wordt gealarmeerd is de Officier van Dienst Geneeskundig (OvdG). Deze dient de inzet van de geneeskundige hulpverleners ter plekke te coördineren. Indien meerdere OvdG'en gelijktijdig worden ingezet, kan een Commandant van Dienst Geneeskundig (CvdG) ter plaatse aanvullende coördinatie verzorgen alsmede de afstemming met andere hulpverleningsdiensten. Op afstand van het incident, in het regionaal coördinatiecentrum, worden hogere leidinggevendenden ingezet: het Hoofd Sectie GHOR en de Regionaal Geneeskundig Functionaris.

De geneeskundige capaciteit bestaat in eerste instantie uit het oproepen van meer ambulances uit de eigen regio en daarbuiten. Voor aanvraag van ambulancebijstand uit omliggende regio's dient de CPA een ambulancebijstandsplan te hebben. Daarnaast kunnen Mobiel Medische Teams (MMT's), ook wel traumateams genoemd, worden gealarmeerd.

De MMT's bieden hoogwaardige geneeskundige zorg ter plaatse. Ze komen vanuit een van de 10 ziekenhuizen die door de minister van VWS zijn aangewezen als traumacentrum.³² Traumacentra zijn ziekenhuizen, min of meer gelijkmatig over Nederland verdeeld, waarin alle zorg die een ongevalpatiënt nodig heeft, 24 uur per dag, geboden kan worden. Dit uitgangspunt maakt het tot een vereiste dat in het betreffende ziekenhuis onder andere een afdeling neurochirurgie aanwezig is.

Voor het snel invliegen van de MMT's is aan vier traumacentra³³ een traumahelikopter beschikbaar gesteld. Doel hiervan is om sterfte en invaliditeit te verminderen. Traumahelikopterhulp gaat uit van een paraat MMT dat binnen 2 minuten 'airborn' kan zijn. Een MMT kan dan binnen vijftien minuten naar een ongevallocatie in een gebied met een straal van 50 kilometer gevlogen worden. Ten gevolge van de huidige milieuwetgeving kan de helikopter tussen 7.00 uur en 19.00 uur vliegen.

In 1995 is een onderzoek verricht naar de effectiviteit en efficiëntie van inzet van de traumahelikopter (in vergelijking met grondgebonden vervoer) bij ongevallen met zwaargewonde patiënten. Het invliegen van een MMT bleek met name voor 'matig zwaargewonden' meerwaarde op te leveren.^{34 35} Bij 'licht zwaargewonden' kon geen direct voordeel worden aangetoond. Op het domein kwaliteit van leven vinden de onderzoekers geen verschil tussen een situatie waarin de helikopter wel en niet wordt ingezet. Wat betreft de efficiëntie wordt de conclusie getrokken dat deze in dezelfde orde van grootte ligt als andere vormen van gespecialiseerde traumazorg. De onderzoekers geven tevens aan dat kwaliteit van zorgmeting in de traumatologie op dat moment nog een nagenoeg onontgonnen terrein is en dat dit mede te verklaren is door het karakter van de zorg: acuut, levensreddende handelingen, moeilijke omstandigheden, vele actoren en dergelijke.

Omdat met een zogenaamd grondgebonden MMT (vervoer per auto) niet iedere plek in Nederland in redelijke tijd vanuit de traumacentra kan worden bereikt zijn er teams actief vanuit vele andere ziekenhuizen. Deze teams bestaan uit ervaren medici en verpleegkundigen. Ze worden bij oproep nu uit de bestaande ziekenhuisformatie gerekruteerd en zijn daarom niet paraat (en voldoen dus niet aan de opkomsttijd van twee minuten) maar slechts beschikbaar. In deze onderscheiden zij zich niet van de MMT's die tussen 19.00 en 07.00 in het traumacentrum zijn gestationeerd.

Naast de MMT's kunnen Sigma-eenheden en ambuteams ingezet worden. De Sigma (Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie) bestaat uit acht vrijwilligers van het Rode Kruis en beschikt over een eigen auto met aanhanger, waarin zich hulpmateriaal bevindt. Ambuteams zijn ambulancemedewerkers met eigen vervoermiddelen die niet voor vervoer van patiënten zijn bedoeld maar voor de hulpverlening ter plaatse. De Sigma, MMT en ambuteams worden in combinatie ingezet als Geneeskundige Combinatie.

Vervoer naar het ziekenhuis

Bij incidenten met veel slachtoffers, zal een tekort aan ambulances zijn. Een deel van gewonden zal dan op eigen gelegenheid en eventueel met hulp van derden zijn weg naar ziekenhuizen in de directe omgeving vinden.

Gecoördineerd door de coördinator gewondenvervoer zullen slachtoffers per ambulance naar ziekenhuizen worden vervoerd. Tijdens de rit zal een gewondenkaart worden ingevuld. Deze



bevat NAW-gegevens, een beschrijving van het letsel en toestand van de betrokkene en wordt aan de kleding van het slachtoffer bevestigd. Deze kaart is tevens van belang voor het proces registratie.

Grote aantallen gewonden dienen gespreid naar de ziekenhuizen te worden vervoerd daar de behandelcapaciteit van ieder ziekenhuis beperkt is. Hiervoor dient de CPA een actueel gewondenspreidingsplan te hebben.

Medische behandeling in het ziekenhuizen en brandwondencentra

De ziekenhuizen moeten bij een aanbod van meerdere gewonden hun werkwijze aanpassen om een zo groot mogelijke behandelcapaciteit te kunnen leveren. Dit is vastgelegd in een ziekenhuis rampenopvangplan en komt er in het kort op neer dat alle personeel wordt gealarmeerd en alle niet-spoedeisende behandelingen en onderzoeken worden opgeschort om de organisatie volledig te richten op de opvang van de gewonden.

In ons land zijn drie brandwondencentra:

- het Rode Kruis Ziekenhuis in Beverwijk met een capaciteit van 12 bedden, en 13 reservebedden (4 beademingsbedden);
- het Medisch Centrum Rijnmond-Zuid in Rotterdam met 20 brandwondenbedden (4 beademingsbedden);
- het Martini Ziekenhuis in Groningen beschikt over 10 brandwondenbedden (2 beademingsbedden).

De totale capaciteit brandwondenbedden bedraagt derhalve 42 bedden en 13 reserve (Beverwijk). Gemiddeld kennen de brandwondencentra een bezettingspercentage van 65% wat betekent dat 10 tot 15 bedden beschikbaar zijn voor acute opnames. De totale beademingscapaciteit van de brandwondencentra is 10, waarvan 8 operationeel. In voorkomende gevallen kan worden opgeschaald naar 21 beademingsbedden.

Daar waar de traumacentra in Nederland vooral een regionale top-referentiefunctie hebben, geldt voor de brandwondencentra dat zij een landelijke functie dienen. Gelijkmatische verdeling van de capaciteit over Nederland is dus gewenst.

Onder 'normale' omstandigheden hanteren de brandwondencentra de volgende criteria voor opname:

- een percentage verbrand lichaamsoppervlak tussen 10 en 80%; bij kinderen kan de bovengrens hoger liggen;
- een percentage verbrand lichaamsoppervlak van meer dan 20% is een criterium voor opname op een IC-bed in het brandwondencentrum in verband met shockbehandeling;³⁶
- brandwonden in functionele gebieden zoals, handen, voeten, gelaat, genitalia.

Gewoonlijk worden patiënten met brandwonden, gezien de spreiding van de brandwondencentra over het land, eerst aangeboden aan een regionaal ziekenhuis. Hier vindt dan de eerste stabilisatie van de vitale functies en verzorging van de brandwonden plaats. Telefonisch overleg met een van de brandwondencentra resulteert dan dikwijls in een overplaatsing. Soms vindt vanaf de ongevallocatie direct vervoer naar een brandwondencentrum plaats.

Onder rampomstandigheden waarbij veel brandwondenslachtoffers ter behandeling worden aangeboden is de situatie essentieel anders. Ook nu worden in eerste instantie de slachtoffers in de regionale ziekenhuizen gestabiliseerd en hun wonden verzorgd. Primaire verwijzing naar een brandwondencentrum vindt niet plaats. Vanuit het brandwondencentrum waartoe de regio behoort, bezoekt dan een brandwonden triage team in tweede instantie de verschillende ziekenhuizen en draagt daar zorg voor de inventarisatie van de ernst van de brandwonden bij de individuele patiënt. Het team adviseert over een eventuele behandeling ter plaatse en indiceert patiënten met brandwonden voor opname in een brandwondencentrum. Zo wordt voorkomen dat de brandwondencentra worden overlopen (gezien de beperkte opname en behandelcapaciteit) door patiënten die daar eigenlijk niet thuishoren.

Bij een groot aanbod van patiënten wordt ook aan teams vanuit andere brandwondencentra gevraagd deze taak uit te voeren. Voor de ziekenhuizen in de regio ten noorden van Amsterdam is deze taak toegewezen aan het team van Beverwijk, voor de ziekenhuizen ten zuiden van Amsterdam is Rotterdam aangewezen.

De brandwonden triage teams hebben momenteel geen officiële status, zij zijn in feite een voortzetting van de oorspronkelijke LOTT-B teams. Deze teams zijn aan het eind van de jaren 90 opgeheven. De brandwondencentra zien in de opheffing van deze LOTT-B teams een terugval naar een informele regeling van een belangrijk deel van de zo noodzakelijke zorg. Zij hebben hun bezorgdheid in deze destijds neergelegd in een brief aan de overheid. Feit is dat deze teams niet voor hun inzet zijn verzekerd en een financiële compensatie niet geregeld is.

De huidige brandwonden triage teams functioneren op basis van en gebruikmakend van het EMSB-protocol (emergency management of severe burns). Dit protocol hanteert niet alleen richtlijnen voor de behandeling van patiënten met brandwonden in het algemeen, maar geeft ook aan welke patiënten in aanmerking komen voor behandeling in een centrum. Veel ziekenhuizen in Nederland hanteren inmiddels het EMSB-protocol. De EMSB filosofie is destijds door de Nederlandse brandwondencentra overgenomen vanuit Australië en Nieuw Zeeland en vervolgens aan de Nederlandse situatie aangepast. Licentiehouders voor het geven van de EMSB-cursussen is de Nederlandse Brandwonden Stichting. Er is op dat punt een duidelijke parallel te trekken met de uit de Verenigde Staten afkomstige ATLS cursus voor de opvang van ernstig gewonde slachtoffers.

De evenknie voor de brandwonden triage teams in Nederland zijn de trauma triage teams die sedert ongeveer 10 jaar actief zijn. Zij bezoeken, triëren en repatriëren patiënten die in het buitenland betrokken zijn geweest bij een ongeval. Het betreft dan een inzet waarbij het gaat om vele gewonden. Bekende voorvallen zijn vliegtuig- (Faro) en busongevallen in het buitenland.

Psychosociale hulpverlening

Onder psychosociale hulpverlening verstaat men hulp aan niet-psychiatrisch gestoorde personen. Deze hulp varieert van een troostend woord, groeps gesprekken, toelichting op

hetgeen zich tijdens het incident heeft voorgedaan tot bijvoorbeeld het begeleiden van een rouwdienst bij de uitvaartverzorging.

Omdat in de beginfase moeilijk is vast te stellen welke traumatische ervaringen een individu heeft opgedaan, zal de psychosociale hulpverlening in deze fase van de ramp voornamelijk een collectief karakter dragen.

De Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) is verantwoordelijk voor de opvang en doorgeleiding van psychisch getraumatiseerden. De GGD geeft leiding aan een interdisciplinaire organisatie waarin op basis van overeenkomsten in de taakuitvoering, beschikbaarheid en



onderlinge werkwijze, professionele diensten samenwerken. Het gaat hier om organisaties zoals het RIAGG (Regionaal Instituut Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg), het Algemeen Maatschappelijk Werk, de Gemeentelijke Sociale Dienst, en vrijwilligersorganisaties zoals Slachtofferhulp en het Rode Kruis.

4.4.9 Gemeente

4.4.9.a Inleiding en wettelijk kader

In navolging van de regionalisering van de operationele diensten, begint nu ook in verschillende regio's bij gemeenten het besef door te breken, dat het bijzonder lastig is om de gemeentelijke processen adequaat voor te bereiden op gemeentelijke schaal. De omvang van de gemeentelijke organisatie is hiertoe veelal niet toereikend.

In sommige regio's zijn per proces intergemeentelijke pools van medewerkers voor gemeentelijke processen opgezet. In deze teams nemen medewerkers uit verschillende gemeenten deel. Op die manier wordt capaciteit gebundeld.

In tegenstelling tot de drie operationele diensten is voor de gemeenten, naast de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO) geen aanvullend wettelijk kader beschikbaar dat het functioneren van de gemeenten tijdens rampomstandigheden regelt. Zoals gezegd, verplicht de WRZO de gemeente tot het vaststellen van een rampenplan waarin dit is geregeld.

4.4.9.b Taken in de rampenbestrijding

De ambtelijke organisatie van de gemeente, kortweg aangeduid als de discipline 'gemeente' krijgt gewoonlijk conform de Handleiding Rampenbestrijding een aantal processen toebedeeld. Deze worden, voor zover zij in dit kader relevant zijn, in deze paragraaf toegelicht.³⁷

Voorlichting

De doelstelling van crisisvoorlichting is om de bevolking zo spoedig en zorgvuldig mogelijk te informeren over alle zaken met betrekking tot een incident of crisissituatie die voor hen van

belang kunnen worden geacht. Voorlichting is van essentieel belang bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

De gemeentelijke overheid heeft tot wettelijke plicht de bevolking en de bij rampbestrijding betrokken personen adequaat te informeren over dreigende rampen op basis van het Besluit Informatie inzake Rampen en Zware Ongevallen (Bir).

De overheid kiest gewoonlijk voor een actieve voorlichtingsstrategie. Dit betekent dat zo spoedig mogelijk alle relevante informatie omtrent het incident naar buiten wordt gebracht, volgens het beginsel 'openbaar, tenzij'.

Voor voorlichting kan van een groot aantal media gebruik worden gemaakt afhankelijk van de gewenste snelheid van informatieoverdracht, de gewenste inhoud (of genuanceerdheid) en de gewenste dekkinggraad van de doelgroep.

Opvang en verzorging

Door uitvoering van het proces opvang en verzorging wordt getracht om slachtoffers (niet zijnde zwaar gewonden) en direct betrokkenen (bijvoorbeeld familieleden van de slachtoffers) van een ramp onderdak en andere elementaire voorzieningen te bieden. Zwaargewonde slachtoffers worden naar ziekenhuizen getransporteerd door de geneeskundige hulpverlening. Opvang en verzorging spelen zich veelal af buiten het directe rampterrein.

Registreren van slachtoffers

Direct na een ramp of zwaar ongeval zal er een sterke behoefte ontstaan aan informatie over (mogelijke) slachtoffers. Het is zaak deze informatie te verzamelen, groeperen en verifiëren. Bij een ongeval dat uitgroeit tot een ramp of een zwaar ongeval zal logischerwijze in eerste instantie de politie deze taak op zich nemen vanwege haar expertise met het opmaken van verbalen en de toegang tot het rampgebied. Ook de GHOR-keten kan op basis van de registratie van gewonden een belangrijke bijdrage hieraan leveren.

Als het om grote aantallen personen gaat, kan een Centraal Registratie en Inlichtingenbureau (CRIB) worden ingesteld. Het CRIB zal de verkregen informatie verstrekken binnen de (overheids)-organisatie en – op aanwijzing van het bevoegd gezag – aan belanghebbenden. Het CRIB kan gegevens verschaffen over het lot en de eventuele verblijfplaats van mensen uit het rampgebied. Hierbij is nauwe afstemming op zijn plaats met voorlichters en personen (zoals maatschappelijk werkers en geestelijken) die kennis van zaken hebben over de primaire opvang en begeleiding van mensen die schokkende informatie moeten verwerken.

Het CRIB heeft vele informatiebronnen: andere registratieplekken zoals opvangcentra en ziekenhuizen, meldingen van individuele personen. Vervolgens kan verificatie plaatsvinden van alle gegevens aan de hand van de gemeentelijke bevolkingsadministratie. Een CRIB wordt om die reden gewoonlijk bemenst door medewerkers van de afdeling Bevolking van de gemeente. De locatie waar het CRIB is gehuisvest moet voorzien zijn van adequate verbindingsmogelijkheden. Er zijn immers veel instanties (zoals politie, rampenstaf, afdeling Bevolking en pers) die zich wenden tot het CRIB.

Uitvaartverzorging

Het proces uitvaartverzorging in rampsituaties heeft tot doel om ondanks de tijdsdruk een zorgvuldige begrafenis te organiseren. Zorgvuldig houdt in dat de volgende activiteiten

plaatsvinden: vaststellen van de dood, identificatie, registratie en kennisgeving aan familie/relaties.

Overleden slachtoffers worden veelal vanaf de vindplaats/gewondennesten, vanuit de hulpverleningsketen of ziekenhuizen naar een verzamelplaats vervoerd, zoals een morgue.

De Wet op de lijkbezorging³⁸ vormt het belangrijkste wettelijk kader voor dit proces. Op grond van deze wet speelt de Officier van Justitie een belangrijke rol. Voor uitvoering van het proces uitvaartverzorging is dan ook overleg tussen de burgemeester in zijn functie als opperbevelhebber en de Officier van Justitie vereist.

4.4.10 Multidisciplinaire aspecten

4.4.10.a Alarmering

De drie operationele diensten hebben in de meeste regio's ieder de beschikking over een eigen alarmcentrale c.q. meldkamer. Deze fungeren als zenuwcentrum van de communicatie met de in te zetten en ingezette eenheden. Ook meldingen komen hier binnen. De meldkamer van de brandweer wordt gewoonlijk aangeduid als Regionale Meldcentrale (RMC), die van politie als Centrale Meldkamer (CMK). De Centrale Post Ambulancevervoer (CPA) is de meldkamer voor de ambulancediensten.

De introductie van het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS), dat momenteel reeds in een aantal regio's geïmplementeerd is, leidt ertoe, dat de functies van deze meldkamers verder geautomatiseerd worden. GMS betekent tevens een verdere functionele en technische integratie van de meldkamers. Deze ontwikkeling leidt in de toekomst mogelijk ook tot een organisatorische integratie van de meldkamers. Dit is op dit moment echter nog niet het geval.

Een melding komt binnen via een van de 112-knooppunten. Deze fungeren als een voorportaal voor de drie meldkamers en geleiden de beller door naar een centralist van een van de meldkamers. Deze neemt de melding aan en voert de benodigde gegevens in het systeem. Vervolgens alarmeert de centralist de benodigde eenheden.

4.4.10.b Verbindingen

Momenteel werken de drie operationele diensten via afzonderlijke analoge radionetwerken. Dit veroorzaakt een aantal knelpunten. Gesprekken tussen verschillende disciplines kunnen moeilijk worden opgezet. De capaciteit, met name tijdens grote calamiteiten, is ontoereikend. Het radioverkeer is relatief eenvoudig af te luisteren. Op de incidentlocatie wordt door de operationele diensten aanvullende verbinding- en commandovoertuigen (zogenaamde VC's) ingezet, om de communicatie te faciliteren en te coördineren.

Vanwege de gebreken van het huidige systeem wordt door operationele eenheden echter veelvuldig gewerkt met mobiele telefonie. Tijdens calamiteiten is ook de capaciteit van deze netwerken beperkt.

Momenteel wordt gewerkt aan de introductie van een digitaal radionetwerk, genaamd C2000, voor alle operationele diensten, dat al deze problemen moet oplossen. De realisatie gaat echter niet zonder problemen.



- ¹ De term 'rampenbestrijding' wordt in deze paragraaf (A.4) gebruikt om aan de bestrijding van grootschalige incidenten (tot en met rampen) aan te geven, te onderscheiden van de afwikkeling van kleinere incidenten.
- ² Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit, 3 oktober 1996.
- ³ Verder bepaalt de WRZO dat voor rampen en zware ongevallen waarvan aard, plaats en de gevolgen voorzienbaar zijn, een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Een dergelijk plan bevat meer concrete aanwijzingen en werkafspraken voor de afwikkeling van een voorzienbaar scenario. Dergelijke plannen worden gewoonlijk alleen opgesteld voor zeer risicovolle objecten, (bijvoorbeeld chemische industrie, luchthaven) en in het kader van dit rapport minder relevant.
- ⁴ Algemene Rekenkamer, Voorbereiding Rampenbestrijding, 14 juni 2001.
- ⁵ Handleiding Rampenbestrijding, 1991, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ⁶ De verdeling van de processen uit de Handleiding Rampenbestrijding naar de disciplines is in de meeste regio's vrijwel gelijk.
- ⁷ Algemene Rekenkamer, Voorbereiding Rampenbestrijding.
- ⁸ De 'processen' Rampsterrein, Operationeel Basisplan, en Milieu zijn in feite geen processen maar onderwerpen waarmee de operationele diensten in hun optreden rekening dienen te houden.
- ⁹ Besluit Brandweer personeel, Ministerie van BZK, 1991.
- ¹⁰ Eindrapportage van de werkgroep Herijking Opleidingen Rampenbestrijding.
- ¹¹ Algemene Rekenkamer, Voorbereiding Rampenbestrijding.
- ¹² AOR, Meer en beter oefenen voor de rampenbestrijding, december 1995.
- ¹³ Algemene Rekenkamer, Voorbereiding Rampenbestrijding.
- ¹⁴ Algemene Rekenkamer, Voorbereiding Rampenbestrijding.
- ¹⁵ Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 'De Veiligheidsketen Gesmeed'.
- ¹⁶ Algemene Rekenkamer, Voorbereiding Rampenbestrijding.
- ¹⁷ Voor gemeentegrens overschrijdende rampen spreken de Referentiekaders PVB over de instelling van een Regionaal Beleidsteam en een Coördinerend Burgemeester. Dit is in dit kader echter niet relevant.
- ¹⁸ Volgens de referentiekaders vormt het Gemeentelijk Beleidsteam tezamen met het Operationeel Team de rampenstaf. In de praktijk wordt de term rampenstaf echter vaak gebruikt om alleen het beleidsteam aan te duiden.
- ¹⁹ Een aantal regio's heeft dit formalistische onderscheid tussen CTPI en CoRT 'onwerkbaar' verklaard. In deze regio's is gekozen voor een model waarbij indien een formele overlegstructuur is ingesteld altijd wordt gewerkt voor het principe van eenhoofdige leiding. Dit wordt veelal aangeduid als CoPI (Commando Team Plaats Incident).
- ²⁰ Een brandweerpeloton bestaat uit vier tankautospuiten aangestuurd door een Officier van Dienst. Twee pelotons (inclusief ondersteuning) vormen een brandweercompagnie.
- ²¹ Enkele processen zijn in dit kader (brandbestrijding) niet relevant. Ontsmetten van mensen en ontsmetten van voertuigen en infrastructuur is met name van belang bij het vrijkomen van grote hoeveelheden giftige stoffen of stralingsrisico's. Waarschuwen heeft betrekking op het met sirenes of anderszins alarmeren en voorlichten van de bevolking voor een dreigend gevaar. Toegankelijk/begaanbaar maken heeft betrekking op incidenten waarbij puin of ander materiaal de doorgang voor de hulpverleningsdiensten verspert.
- ²² Rampenbestrijding binnen het regionale politiebestedel, 1995.
- ²³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Referentiekader Conflict- en crisisbeheersing Politie, versie 1999, Den Haag; december 1999, nr. 99334.
- ²⁴ Op basis van het Besluit beheer regionale politiekorpsen (art. 6) dient ieder politiekorps in Nederland te beschikken over een organisatie van mobiele eenheden ten behoeve van een aantal benoemde werkzaamheden:
 - ^a het optreden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening, in het bijzonder bij grootschalige manifestaties en evenementen;
 - ^b het uitvoeren van evacuaties;
 - ^c het bewaken en beveiligen van objecten;
 - ^d het optreden bij crises en rampen;
 - ^e het uitvoeren van zoekacties;

- f het aanhouden van ordeverstoorers.
Daarnaast vermeldt art. 7 'Het regionale politiekorps beschikt, zelfstandig of samen met een of meerdere regionale korpsen, over een staf ten behoeve van het bevoegd gezag, die zorg draagt voor de coördinatie van grootschalig politieoptreden'.
- ²⁵ Regeling ME, Ministerie BZK, art. 11.
- ²⁶ Een peloton ME bestaat uit circa 45 personen die verdeeld zijn in twee 'secties. Ieder sectie bestaat uit twee 'groepen'.
- ²⁷ Handboek Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.
- ²⁸ In de meerderheid van de gevallen wordt deze functie gecombineerd met de functie van directeur GGD.
- ²⁹ De functie van de CPA is vergelijkbaar met de alarmcentrales/meldkamers van politie en brandweer.
- ³⁰ Triage (werkwoord 'triëren') is het beoordelen van de ernst van het letsel van een slachtoffer teneinde prioriteiten te kunnen stellen bij de toedeling van geneeskundige hulpverleningscapaciteit.
- ³¹ We zien dat in een land als Israël specifiek bij ongevallen met veel brandwonden weer voor de oude aanpak van 'scoop and run' wordt gekozen. De gedachte daarachter is dat een triage (beoordeling van de zorg die nodig is) bij brandwondenslachtoffers die zware brandwonden hebben niet voldoende zin heeft. Iemand met 60% brandwonden kan minder urgent ogen dan iemand met 30%, aan de andere kant kan die laatste er soms ook daadwerkelijk slechter aan toe zijn dan de eerste. In Nederland is niet voor een afwijkend strategie ten aanzien van brandwondenslachtoffers gekozen.
- ³² Beleidsvisie Traumazorg, Min. VWS, 12 oktober 1998.
- ³³ Amsterdam, Rotterdam, Nijmegen en Groningen.
- ³⁴ De Charro & Oppe, Effect van inzet van helikoptertraumateam bij ongevallen, SWOV-EUR, 1998.
- ³⁵ Proef door het VU-ziekenhuis en ANWB. Het betrof een project van het ministerie van VWS, in opdracht van de Ziekenfondsraad en uitgevoerd door de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid en het Centrum voor Gezondheidszorgbeleid en Recht van de Erasmusuniversiteit.
- ³⁶ De ondergrens wordt tijdens de rampnacht verhoogd naar 25% om de capaciteitsproblemen te beperken zonder dat dit nadelige consequenties heeft voor de slachtoffers.
- ³⁷ Enkele processen zijn in dit kader niet relevant. Schaderegistratie is voornamelijk van toepassing bij gebeurtenissen waarbij een zeer groot aantal personen materiële schade heeft opgelopen zoals bij hoogwater. Het proces 'Voorzien in primaire levensbehoeften' heeft betrekking op gebeurtenissen waarbij o.a. voedsel, drinkwater en kleding moeten worden aangevoerd.
- ³⁸ Wet van 7 maart 1991, inhoudende nieuwe bepalingen inzake de lijkbezorging.

