

## Ouders Edward Jonk (2)

### *Is het hem? Dan kunnen we weer gaan*

*"Voordat het tot je doordringt dat het je zoon is, stonden er vijf rechercheurs te kijken van: Nou? Is het hem? Dan kunnen we weer gaan.*

*Dat was echt vreselijk. Dat was heel erg. Even over zijn gezicht geaaid, aai over zijn bol, en that's it. Ze hebben ons geen gelegenheid gegeven echt afscheid te nemen. We wisten niet waar hij heen zou gaan, of we hem nog eens konden zien.*

*Hij was niet echt verbrand. Hij had een rood gezicht. Zijn haar zat er nog op. Oren, alles intact. Hij is waarschijnlijk van binnen helemaal verbrand.*

*Het was effe kijken. Een halve minuut. Toen moesten we weer weg. We hadden van half een tot half acht naar hem gezocht. We hebben daarna niets meer gehoord en Edward niet meer gezien.*

*De mensen van slachtofferhulp hebben het heel goed gedaan, hoor. Die waren ook mee gereden naar Edam. Ze hadden dit nog nooit meegemaakt en hadden het zelf ook moeilijk. Ze zijn nog twee keer bij ons thuis geweest en we hebben telefonisch contact gehad. Zij waren ook kwaad, het zat ze niet lekker dat het zo gegaan was."*

### *Achterlichtjes en visvergunningen*

*"Om negen uur kwam er toen een agent zeggen dat hij het aanspreekpunt zou zijn. Meer niet. Wij hebben de huisarts gebeld. Die zei: 'Edward is van de kerk overgebracht naar De Heel, in Zaanstad.' Later is hij thuis gekomen. Geen idee wat er in De Heel is gebeurd. Wij dachten dat hij er voor sectie heen moest, maar later hoorden we dat dat nooit is gebeurd.*

*Weer later kwam er nog een advocaat langs. We moesten op een tekeningetje aankruisen waar hij gestaan had en eventueel was overleden.*

*Niemand heeft ons ooit ergens iets over verteld. Tot op heden. We zijn op een gegeven moment zelf naar het politiebureau gegaan voor een gesprek met de officier van justitie. Ik heb ze gezegd dat ze die politiemensen er allemaal eruit zouden moeten schoppen of ze een gedegen opleiding moesten geven. Ze konden alleen achterlichtjes controleren en een kind van twaalf bij mij aan de vijver vragen of ie wel een visvergunning had. Maar aan de verhalen over drugs en teveel mensen in cafés deden ze totaal niets. Er wordt hier onbeperkt gedeald, onbeperkt. Edward moest eens in de Pianobar naar de wc, maar 'kon er effe niet in, want ze waren aan het dealen.'*

*Het gesprek met die officier duurde lang en het bureau was al verlaten. We werden toen uitgelaten via de garage. Daar hingen alle jassen en stonden alle schoenen van de overleden kinderen en slachtoffers. Dat zegt toch genoeg over die politie? En mijn vrouw nog kijken of Edward zijn schoenen er tussen stonden."*

*Ik heb tegen de officier ook gezegd dat er in het Gat van Nederland evengoed weer achthonderd man zitten, terwijl er maar vierhonderd in kunnen. Als er wat gebeurt, al hebben ze nu een nooduitgang, dan is het weer bingo. Wij willen de hele Wirwarbar weg hebben, maar er moet wel een alternatief zijn voor de jongeren en dat moet geen vijf jaar duren.*

(Deel 3 zie pagina 373)

## Bevolkingszorg

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop aan de getroffen bevolking van Volendam 'zorg' wordt verleend gedurende de eerste twee weken.

Een beperking van dit hoofdstuk is dat alleen aandacht wordt besteed aan die hulpverleningsinitiatieven die niet onder de geneeskundige hulpverleningsketen vallen.

In het richtinggevend document voor (de voorbereiding op) de rampenbestrijding, te weten de 'Handleiding Rampenbestrijding', wordt onderscheid gemaakt tussen 28 verschillende relevante 'processen'. Elk proces kan worden gezien als een min of meer afgebakend takenpakket dat een rol kan spelen bij de bestrijding van een ramp of een grootschalig incident. Bij elk proces hoort een procesverantwoordelijke instantie die verantwoordelijk is voor de (coördinatie van de) uitvoering van het proces.

De relevante processen uit de Handleiding Rampenbestrijding - in het kader van de zorg voor de getroffen Volendamse bevolking - zijn:

- voorlichting (aan de getroffen bevolking)
- opvang en verzorging
- registreren van slachtoffers (en daarmee de verwanteninformatie)
- geestelijke verzorging
- uitvaartverzorging.

De inhoud van dit hoofdstuk (met uitzondering van de aanbevelingen) is gebaseerd op deel A, Bevolkingszorg van het rapport 'Opvang' van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding.

Het hoofdstuk begint met een schets - vanuit het oogpunt van de bevolkingszorg - van de gebeurtenissen die zich na de cafébrand hebben afgespeeld in Volendam.

De daarop volgende paragraaf, 'De feitelijke bevolkingszorg' bevat de feiten over de bevolkingszorg. Deze paragraaf bestaat uit een aantal subparagrafen.

De eerste subparagraaf gaat over de bewuste nacht tot de ochtend van 1 januari 2001. De feiten in deze periode staan in hoofdstuk B.4 en worden in dit hoofdstuk voor de volledigheid slechts kort herhaald. Subparagraaf b geeft een beschrijving van de feiten over de bevolkingszorg in de eerste week. Het advies- en informatiecentrum (AIC) blijft daarbij buiten beschouwing, hoewel er in deze periode al een start mee wordt gemaakt.

In subparagraaf c komt het AIC aan bod. Deze paragraaf gaat onder andere in op de

doelstellingen van het AIC, de organisatiestructuur, hoe die tot stand is gekomen en de rol van de gemeente bij het AIC.

In subparagraaf d staan de feiten rondom de uitvaartverzorging. Concreet betekent dit dat in chronologische volgorde wordt beschreven wat er met de overleden slachtoffers is gebeurd vanaf het moment dat de brand is uitgebroken tot het moment dat de lichamen van de slachtoffers weer thuis bij de ouders of het rouwcentrum waren.

Paragraaf B.6.3 geeft een analyse van de feitelijke bevolkingszorg. De indeling van deze paragraaf is gelijk aan die van de voorafgaande.

Het hoofdstuk besluit met conclusies en aanbevelingen die de Commissie op basis van het voorafgaande meent te kunnen stellen.

Het referentiekader van de bevolkingszorg en de preparatie daarop zijn respectievelijk in de hoofdstukken A.4 en B.2 al aan de orde geweest en komen derhalve in dit hoofdstuk niet meer aan bod.

## 6.2 Schets gebeurtenissen

Na de korte maar fatale brand op nieuwjaarsnacht in café 't Hemeltje vluchten de honderden, voornamelijk jeugdige, bezoekers van het horecacomplex waarvan café 't Hemeltje deel uitmaakt, naar buiten. Licht- en zwaargewonden – al dan niet geholpen door andere slachtoffers – stromen de dijk op. Bewoners van nabijgelegen huizen en bezoekers van andere horecagelegenheden op en rondom de dijk schieten onmiddellijk te hulp. Zij bieden, voorzover mogelijk, de eerste hulp, opvang en verzorging door de gewonden onder de douche te zetten of in bad te leggen.

Het duurt niet lang voordat ook professionele hulpverleners ter plaatse zijn en zich over de slachtoffers ontfermen.

Door de aard van de verwondingen is het van belang om de slachtoffers zo snel mogelijk naar het ziekenhuis af te voeren. Gedurende de hele nacht worden zo'n tweehonderd slachtoffers door af en aanrijdende ambulances, privé- en politieauto's en een bus van het rampterrein naar de ziekenhuizen gebracht.

Om ongeveer kwart voor vijf die nacht verlaten de laatste 21 slachtoffers met een bus het rampterrein.

Lichtgewonde slachtoffers weten vrij snel na het uitbreken van de brand hun weg te vinden naar het nabijgelegen Pius X-complex.<sup>1</sup> Schreeuwend om water trekken ze de aandacht van de nog aanwezige ploeg obers die op dat moment de deuren van het complex al heeft gesloten (er had een oudjaarsfeest plaatsgevonden). Onmiddellijk worden de slachtoffers binnengelaten. In een mum van tijd stroomt 't Spoor, één van de kleinere ruimtes van het complex, vol met – wat men in eerste instantie denkt – lichtgewonde verbrande kinderen.<sup>2</sup>

Op het moment dat vrijwilligers van de Brandweer Purmerend in de buurt van het complex arriveren, trekken omstanders hen totaal in paniek naar binnen. In 't Spoor is de chaos compleet. De brandweer doet een verwoede poging om de mensen die er volgens haar niets te zoeken hebben naar buiten te sturen, maar heeft daar de hulp van de politie bij nodig. Zoekende mensen mogen alleen nog maar onder begeleiding naar binnen om te kijken of hun kind daar aanwezig is.

Al vrij snel begeven bezorgde ouders, familieleden en andere Volendammers zich naar de rampplek. Ouders zijn ongerust en willen weten of hun kind ongedeerd is. Om ongeveer half

twee wordt door de politie de dijk ontruimd. Ouders kunnen vanaf dat moment niet meer op de dijk terecht. Bekend is dan dat er in het Pius X-complex lichtgewonden worden opgevangen. Wanhopige ouders verzamelen zich voor het complex, maar worden niet binnengelaten.

De roep om informatie van bezorgde familieleden is binnen korte tijd heel groot. Niet alleen verdringen zij zich voor het Pius X-complex, op vele plekken rondom het rampterrein klampen zij willekeurige hulpverleners aan met de klemmende vraag of er al lijsten bekend zijn waarop staat aangegeven wie allemaal in 't Hemeltje aanwezig is geweest. Hulpverleners proberen inmiddels op eigen initiatief en op ad hoc basis op allerhande kladjes namen van slachtoffers te noteren. Vaak nog voor ze de mogelijkheid hebben om gegevens te noteren worden de slachtoffers – al dan niet op advies van de medici – afgevoerd, onbekend naar welk ziekenhuis.

*Het is niet meer te stoppen bij de dijk. Mensen gaan met privé-auto's de slachtoffers die lichtgewond zijn naar diverse ziekenhuizen vervoeren en ik kan geen zicht meer houden op namen en dergelijke. (Politieagent)*

Ook in het Pius X-complex begint men met het aanleggen van een namenlijst.

Omstreeks drie uur wordt het restaurant de AMVO speciaal geopend voor de ouders die hun kind nog niet hebben kunnen vinden. Men probeert om de gegevens van slachtoffers die tot dan toe op welke wijze dan ook genoteerd zijn in het restaurant te verzamelen, in de hoop dat ouders de informatie krijgen waar ze om vragen.

De hele nacht lopen mensen de AMVO in en uit. Iedere keer als er weer nieuwe gegevens worden gebracht storten de ouders zich daar onmiddellijk op.

Aan het eind van de nacht, omstreeks half zes, hebben de meeste ouders de AMVO verlaten en zijn er nog slechts een paar ouders (en andere familieleden) over die nog steeds in onzekerheid verkeren. Op hetzelfde moment echter verzamelen de hulpverleners van het eerste uur zich in het restaurant voor een debriefing (nabespreking).

Samen met een aantal vrijwilligers van Buro Slachtofferhulp vertrekken de ouders naar het politiebureau. Terwijl de politiefunctionarissen zich daar nog bezighouden met de bestrijding van het incident, wachten ontredderde ouders nog steeds op informatie over hun kind. Sommigen realiseren zich dat het een slecht teken is dat zij als laatsten nog geen informatie hebben ontvangen en zijn dan ook de wanhoop nabij.

*Toen ik weer terug was op het politiebureau trof ik daar een ouderpaar dat al uren had zitten wachten, maar ondanks herhaaldelijk verzoek om informatie omtrent hun kind nog niets wijzer was geworden. De vader was vreselijk emotioneel en intens verdrietig. Hij uitte zijn verdriet door boosheid en opstandigheid richting de aanwezige politiefunctionarissen. Zo zat de politie op een gegeven moment te lachen om iets. De vader heeft daar vreselijk emotioneel op gereageerd. Uiteindelijk heb ik hem apart genomen, want hij was bijna niet stil te krijgen. (Vrijwilliger van Buro Slachtofferhulp)*

Af en toe speelt één van de politieagenten informatie door, waarna familieleden het bureau verlaten en zich met spoed begeven naar een ziekenhuis. De bringers van het nieuws doen dit echter niet altijd even diplomatiek:

*Op een gegeven hoorde ik een vrouw gillen. Zij had de mededeling gekregen dat haar kind in het ziekenhuis lag, zeer ernstig gewond was en het waarschijnlijk niet zou overleven. De politiemans die met dit bericht kwam, was zelf al de hele nacht in touw geweest en bracht het nieuws niet echt diplomatiek. De vrouw was daardoor in alle staten. Ik heb deze mevrouw meegenomen naar de gang en ook haar hoofd moeten vasthouden, daar zij met haar hoofd tegen de muur wilde bonken. Ik heb vervolgens een taxi geregeld zodat de vrouw naar het ziekenhuis kon. De vrouw was helemaal op. Ik heb de zus van de vrouw weten te benaderen om de vrouw te laten vergezellen. Haar kind is uiteindelijk in het ziekenhuis overleden. De moeder heeft haar kind nog wel levend in het ziekenhuis aangetroffen. (Vrijwilliger van Buro Slachtofferhulp)*

Wat twee ouderparen op dat moment nog niet weten, maar wat inmiddels wel al realiteit is, is dat hun kind is overleden.

Al in de eerste nacht zijn er vier dodelijke slachtoffers te betreuren. De lichamen van deze slachtoffers worden in de loop van de nacht door een misverstand naar de kerk in Edam gebracht, in plaats van naar de plaatselijke uitvaartondernemer. Van drie slachtoffers staat de identiteit dan nog niet vast.

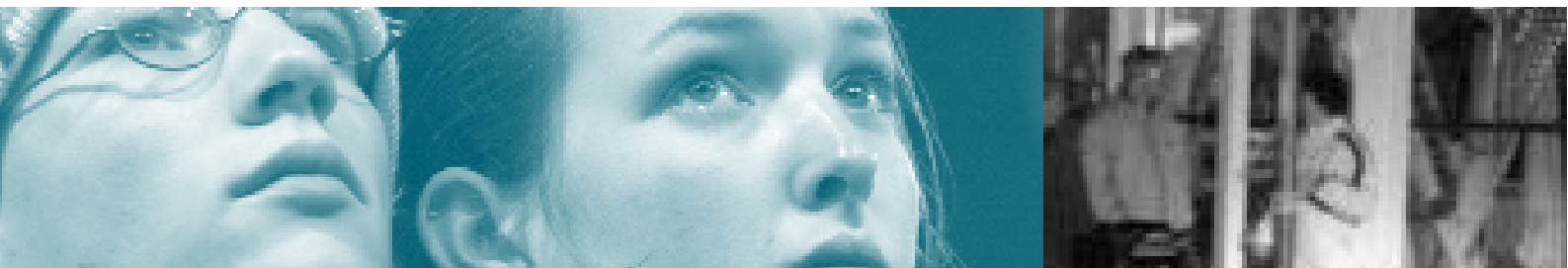
Vroeg in de ochtend komt in het bureau de politie met de mededeling dat er nog twee slachtoffers niet zijn geïdentificeerd. Eén van de lichamen is zeer ernstig verbrand en daardoor moeilijk herkenbaar. Ouders gaan daarom onder begeleiding van Slachtofferhulp vanuit het politiebureau naar de kerk, als zij vermoeden dat de summiere beschrijving die de politie geeft van toepassing is op hun kind. De opluchting is groot als het toch niet hun kind blijkt te zijn. Twee andere ouderparen die worden meegenomen worden echter geconfronteerd met het feit dat zij door de cafébrand hun kind hebben verloren.

*Tijdens de confrontatie stonden zes politieagenten in een boog aan het voeteneind van de brancard waarop het slachtoffer, afgedekt, lag. Door de mate van verbranding was het voor de ouders niet in één keer duidelijk of het nu werkelijk hun kind was. Nadat duidelijk was dat het inderdaad hun kind was, werd het lijk weer snel toegedekt. Voordat de ouders de ruimte hadden verlaten waren de politieagenten met elkaar alweer bezig om het lijk te verplaatsen. Op dat moment hebben wij ons verder niet gerealiseerd waar het lijk naar toe gebracht zou worden en hoe het nu verder ging. (Vrijwilliger van Buro Slachtofferhulp)*

Van één slachtoffer staat de doodsoorzaak niet vast. In overleg met de lijkschouwers besluit de Officier van Justitie derhalve dat op één slachtoffer sectie verricht moet worden. Door weer een misverstand wordt niet alleen dit slachtoffer, maar worden alle vier de lichamen om ongeveer half twaalf die dag naar het mortuarium in ziekenhuis De Heel in Zaandam vervoerd. Daar zijn allerlei maatregelen getroffen die het mogelijk maken dat er met spoed diezelfde ochtend nog vier secties verricht kunnen worden.

Later op de dag worden de lichamen vrijgegeven en worden ze door de plaatselijke uitvaartondernemer vanuit De Heel naar de verschillende ouderlijke huizen teruggebracht.

In de trouwzaal van het stadskantoor kunnen mensen vanaf maandagochtend (1 januari) terecht als zij behoefte hebben aan opvang. Ondersteund door vrijwilligers van het Nederlandse Rode Kruis en een hervormde predikant, zijn vrijwilligers van Buro Slachtofferhulp aanwezig om mensen psychosociale ondersteuning te bieden. Vooral ouders en andere



(volwassen) familieleden komen naar het stadskantoor. Behoeftte aan psychosociale opvang hebben ze over het algemeen niet. Wel is er veel behoefte aan informatie. Men wil vooral weten of bekenden betrokken zijn bij het incident en waar zij zich dan bevinden. Het beantwoorden van dergelijke vragen is echter niet eenvoudig. Slachtofferhulp hanteert registratielijsten die over het algemeen niet blijken te kloppen.

Jongeren laten zich vrijwel niet zien in het stadskantoor, zij gaan naar het Jongeren Informatiepunt<sup>3</sup> (JIP) en naar het Pius X-complex. Ook zij hebben geen behoefte aan psychosociale ondersteuning. De jongeren zijn diep geschokt en kunnen met elkaar maar over één ding praten.

Niet alleen mensen die behoefte hebben aan informatie wenden zich overigens tot het stadskantoor. Ook de pers is massaal aanwezig in het stadskantoor, omdat daar de persconferenties plaatsvinden. De opvang wordt daarom verplaatst van de trouwzaal naar de bovenverdieping van het stadskantoor. Voor betrokkenen wordt het echter steeds moeilijker om het stadskantoor te bereiken. Ook stort de pers zich steeds vaker ongegeneerd op de informatiezoekenden. Vrijwilligers van het Rode Kruis proberen de informatiezoekenden zo veel mogelijk van de media af te schermen, waarna ze ze naar de bovenverdieping begeleiden. In de loop van de middag wordt definitief duidelijk dat pers en opvang niet te combineren zijn. Het verplaatsen van de pers vindt men verder geen optie, zodat besloten wordt om de opvang buiten het stadskantoor te laten plaatsvinden.

Op 2 januari kan men voor opvang en informatievoorziening terecht in de Kruispuntkerk. Maar ook de Kruispuntkerk biedt slechts korte tijd opvang. De ruimte blijkt al vrij snel niet geschikt: er zijn geen aparte kamers voor individuele gesprekken en er is maar één telefoon. Dezelfde dag nog wordt de opvang dan ook naar het Don Bosco College verplaatst, een school voor mavo, havo, atheneum en vbo. Tegelijkertijd met de verplaatsing van de opvanglocatie besluit de gemeente dat op 3 januari in het Don Bosco College ook een advies- en informatiecentrum geopend zal worden.

Het Don Bosco College dient de eerste week als opvangcentrum voor iedereen die bij de brand betrokken is: ouders, verwanten, eigen leerlingen en ook andere jongeren. De Volendamse gemeenschap kent het Don Bosco College, waardoor zij makkelijk naar binnen stapt. De toeloop is dan ook enorm. Met name onder de jongeren blijkt er grote behoefte aan een 'veilige' plek om samen te komen. In tegenstelling tot het stadskantoor en de Kruispuntkerk, waar de jongeren zich vrijwel niet hebben laten zien, lopen leerlingen soms wel drie tot vier maal per dag naar binnen. Zij komen hoofdzakelijk in het Don Bosco College om in de aula met elkaar te praten. Van de aanwezige hulpverleners maken ze dan ook vrijwel geen gebruik.

*Op het Don Bosco College loopt iedereen in en uit. Aan de muur hangen foto's van alle dode jongens en meisjes. Het is fijn iedereen weer te zien. Vooral omdat ik er nu achter kom hoe het met iedereen gaat. Ik zie een meisje van wie gezegd werd dat ze in het ziekenhuis lag. Het zou heel slecht met haar gaan. Ze staat hier gewoon voor me. Kerngezond. (Slachtoffer)*

Op 8 januari begint de school weer en loopt de toeloop in het Don Bosco College flink terug. De hulpverleners vertrekken daarop dan ook uit de school. De opvang voor de eigen leerlingen loopt echter wel gewoon door.<sup>4</sup>

Op 3 januari wordt in twee ruimten die door het Don Bosco College ter beschikking zijn gesteld het advies- en informatiecentrum Volendam (AIC) operationeel. Niet alleen kan iedereen die zich betrokken voelt hier terecht voor advies en informatie, ook voor (psychosociale) hulpverlening biedt het AIC mogelijkheden.<sup>5</sup>

De meest gestelde vragen in de eerste weken aan het AIC gaan over de namenlijsten en de toestand van de slachtoffers, in 't Hemeltje zoekgeraakte kledingstukken en sieraden, de stille tocht, hulpaanbiedingen (slaapplaatsen in het buitenland, personeel, vrijwilligers), angstverschijnselen, brandwonden, de begrafenissen, de herdenkingsdiensten, het inzien van condoleanceregisters en hulpverlening.

In de eerste maand zijn er 636 telefoontjes binnengekomen bij het AIC.

Niet alleen het AIC verstrekt informatie en geeft advies. Al in de nacht van 1 januari heeft de politie een speciaal informatienummer geopend, dat alleen in de nieuwjaarsnacht al ongeveer 800 maal is gebeld. Na ongeveer vijf dagen is het informatienummer gesloten.

In de eerste week wordt ook de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (SSNV), een initiatief van Volendammers, operationeel. Voor de meer praktische en financiële vragen, kan men bij de helpdesk van deze stichting terecht. Vragen van medische aard worden doorverwezen naar het AIC. Volgens schatting van de stichting zelf heeft zij tot 1 maart ongeveer 500 telefoontjes behandeld.

339

Al gelijk na de nieuwjaarsnacht komt de hulpverlening op gang door zowel vrijwilligersorganisaties zoals Buro Slachtofferhulp, het Rode Kruis, het Leger des Heils, de Brijderstichting, straathoekwerk, medewerkers van het club- en buurthuiswerk en de kerken als professionele hulpverleningsinstellingen zoals bureau Jeugdzorg, Algemeen Maatschappelijk Werk en de GGD.

Ook de lokale bevolking start een veelheid aan activiteiten om de slachtoffers onder de eigen bevolking zo goed mogelijk bij te staan. Deze – zoals later blijkt – niet te stroomlijnen initiatieven volgen elkaar in rap tempo op. De hulpverleners die zo goed mogelijk aansluiting proberen te vinden bij deze initiatieven moeten na een week al constateren dat het niet meevalt om aan Volendammers ondersteuning te bieden. Duidelijk wordt dat Volendammers – met name in de eerste weken – niet staan te springen op hulp van buitenaf.

## 6.3 De feitelijke bevolkingszorg

### a. Acute bevolkingszorg (de bewuste nacht tot de ochtend van 1 januari 2001)

De acute bevolkingszorg is al in hoofdstuk B.4 aan de orde geweest. Voor de leesbaarheid worden in deze paragraaf in het kort de belangrijkste aspecten herhaald.

#### *Opstart gemeentelijke processen*

De gemeentelijke processen 'CRIB', 'Opvang en verzorging' en 'Uitvaartverzorging' ten behoeve van de bevolkingszorg in rampsituaties worden in de eerste nacht niet opgestart. Eén van de redenen daarvoor is dat betrokkenen zich in de hectiek van het moment concentreren op de



afvoer van gewonden van het rampterrein. Ook de onbekendheid met de rampenbestrijding (en het rampenplan), door een zeer beperkte preparatie, spelen hierbij een rol. Alarmering en opschaling van de gemeentelijke organisatie van Edam-Volendam vinden in de eerste nacht niet plaats. De gemeente speelt daarmee, op de inzet van vier ambtenaren na, geen enkele rol in de zorg voor de bevolking gedurende de eerste nacht.

Het feit dat de gemeente formeel niet besluit om de processen op te starten wil overigens vanzelfsprekend niet zeggen dat er verder geen activiteiten op dit gebied worden ontplooid.<sup>6</sup> Voor alle drie de processen geldt dat deze activiteiten echter pas op het moment dat de nood aan de man is op ad hoc basis en volledig geïmproviseerd in gang worden gezet.

#### *Opvang en verzorging*

Zo besluit men op het moment dat het in en rond het spontaan ontstane gewondennest 't Spoor te druk wordt met ouders die op zoek zijn naar hun kinderen om een opvanglocatie voor deze groep te openen. Voor hen opent om ongeveer kwart voor drie het restaurant de AMVO zijn deuren.

De eerste opvang en verzorging krijgt hier volledig vorm door diverse vrijwilligers, zoals de medewerkers van Buro Slachtofferhulp en personeelsleden van de AMVO.

Aan het eind van de nacht, omstreeks half zes, als de hulpverleners van het eerste uur zich verzamelen in de AMVO verlaten de laatste nog in onzekerheid verkerende ouders het restaurant naar het politiebureau om daar het wachten op informatie voort te zetten.

#### *Registratie*

Reagerend op het feit dat ouders en andere verwanten dringend behoefte hebben aan informatie over hun kinderen verzamelt men in de opvanglocatie de AMVO registratiegegevens in een poging om het proces registratie vorm te geven. Op geen enkel moment gedurende de nacht is er echter sprake van een systematische registratie van slachtoffers. Tot structurele verificatie van gegevens komt men eveneens niet.

#### *Uitvaartverzorging*

Op het moment dat een brandweerfunctionaris op eigen initiatief besluit dat één van de dodelijke slachtoffers van de dijk gehaald moet worden, is dat de eerste stap in de keten van de uitvaartverzorging beschrijft. Deze keten wordt beschreven in subparagraaf 6.3.d.

### **b. Opvang en verzorging (met uitzondering van het AIC)**

#### *Opvanglocaties*

Men kan kortweg stellen dat er voor de opvang en verzorging van betrokkenen (na de nacht van 1 januari en met uitzondering van het AIC) twee soorten opvanglocaties te onderscheiden zijn.

Ten eerste is er de 'gemeentelijke opvanglocatie', de opvanglocatie die door de gemeente wordt aangewezen. Binnen twee dagen wordt deze gemeentelijke opvanglocatie 'op gezag van de rampenstaf' drie maal verplaatst. De opvang, die op 1 januari in de trouwzaal in het stads-kantoor start, verhuist diezelfde dag nog naar de bovenverdieping. Op 2 januari wordt de opvang dan in eerste instantie in de Kruispuntkerk voortgezet. Echter diezelfde dag nog gaat de opvang naar het Don Bosco College.



De 'gemeentelijke opvang' beperkt zich tot de eerste week. Op het moment dat de school haar deuren weer opent (maandag 8 januari) voor de reguliere lessen, het was immers kerstvakantie, loopt de opvang in de school bijna automatisch ten einde. Voor verwanten is de school vol leerlingen dan niet meer een geschikte ontmoetingsplaats. Aanwezige hulpverleners verlaten op dat moment dan ook de school.

Ten tweede vinden in een aantal niet aangewezen locaties spontane samenkomsten van met name jongeren plaats, waar zij met elkaar over de ramp praten. Vanaf 1 januari gebeurt dat in het Pius X-complex en het Jongeren Informatiepunt en vanaf 2 januari ook weer in het Don Bosco College. Door de cafébrand zijn immers veel jongeren – al dan niet direct – getroffen. Deze spontane opvang houdt niet op na de eerste week, maar loopt veel langer door.

Van professioneel ondersteunende psychosociale opvang is in de eerste week nog vrijwel geen sprake. De getroffen Volendamers willen voornamelijk met elkaar praten over de gebeurtenissen. Ze gaan op zoek naar informatie over bekenden die mogelijk betrokken zijn geweest bij de ramp en wisselen die informatie uit. De vragen zijn niet alleen afkomstig van familieleden en vrienden, ook veel sport- en jeugdverenigingen, scholen en werkgevers/bedrijven willen met name in de eerste week (de vakantieweek) de slachtofferlijsten inzien om te kijken of er respectievelijk leden, leerlingen en werknemers betrokken zijn geweest. De slachtofferlijsten worden overigens op gezag van de rampenstaf niet vrijgegeven (voor meer hierover wordt verwezen naar subparagraaf 6.3.c).

In alle opvanglocaties, waar men enerzijds komt voor informatie en anderzijds om met elkaar te praten over de gebeurtenissen, zijn overigens wel in min of meerdere mate hulpverleners al dan niet op eigen initiatief aanwezig. Coördinatie (in de eerste week) van de zorg in de opvangcentra door de procesverantwoordelijke GGD Zaanstreek-Waterland<sup>7</sup> of de eindverantwoordelijke gemeente<sup>8</sup> vindt zeer beperkt plaats.

### *Zorginitiatieven*

In Volendam zijn vanaf het begin drie stromen in de (psychosociale) hulpverlening te onderscheiden:

#### ■ Geïmproviseerde eerste ondersteuning

De eerste stroom bestaat uit de geïmproviseerde eerste professionele ondersteuning. Op 1 januari vindt op initiatief van de GGD Zaanstreek-Waterland omstreeks acht uur 's ochtends een bijeenkomst plaats – onder voorzitterschap van de waarnemend directeur van de GGD – waarin men bespreekt hoe de meest noodzakelijke zaken voor de opvang en verzorging in gang gezet kunnen worden.<sup>9</sup> De afspraak luidt dat de opvang zal plaatsvinden in het stadskantoor onder begeleiding van vrijwilligers van Buro Slachtofferhulp en het Nederlandse Rode Kruis.

Vanaf dat moment start in feite de eerste professionele ondersteuning. In navolging van Buro Slachtofferhulp en het Rode Kruis vinden in de eerste week andere hulpverlenende instanties aansluiting bij dit initiatief. Dat betekent dat in de eerste week op eigen initiatief en nog ongestructureerd vele organisaties waaronder bureau Jeugdzorg, Algemeen Maatschappelijk Werk, kerken, straathoekwerk, de Brijderstichting, het Nederlandse Rode Kruis, Buro Slachtofferhulp en het net opgerichte advies- en informatiecentrum (AIC) ondersteuning verlenen aan getroffen. Dit gebeurt zowel in bovengenoemde opvanglocaties als door aansluiting te zoeken bij de activiteiten van de lokale bevolking (de derde stroom,

zie hieronder).<sup>10</sup>

- **Langdurige psychosociale nazorg**  
Ten tweede is door de omvang van de ramp al vanaf het begin duidelijk dat er langdurige psychosociale nazorg is gewenst. In de eerste dagen begint men daarom onder leiding van de GGD Zaanstreek-Waterland met het opzetten van 'de gestructureerde psychosociale nazorg'. Eén van de doelstellingen van het advies- en informatiecentrum dat op 3 januari operationeel wordt, is om deze psychosociale nazorg te coördineren. In subparagraaf B.6.3.c wordt ingegaan op het AIC.
- **Lokale zorginitiatieven**  
Ten derde komt vanaf het eerste begin vanuit de Volendamse gemeenschap al een veelheid aan initiatieven op gang ten behoeve van de zorg aan de betrokkenen. Deze variëren van het organiseren van eerste verwerkings- en voorlichtingsbijeenkomsten tot het opzetten van een 'eigen' helpdesk en een 'supportersproject' voor de slachtoffers.

Alle betrokken individuen en organisaties kennen in de eerste dagen al een sterke inzet ten behoeve van de eerste acute (of als zodanig waargenomen) zorgverlening. Deze eerste fase van zorgverlening gaat dan als vanzelfsprekend over in betrokkenheid bij de zorgverlening op de lange termijn.

Een bijzondere vorm van zorgverlening leveren bijna automatisch de Volendamse en Edammer scholengemeenschappen. Met name het Don Bosco College is zwaar getroffen: ongeveer 140 van de 940 leerlingen raakten bij de brand gewond. Met een grote vanzelfsprekendheid zet het Don Bosco College zich in brede zin in voor de zorgverlening aan haar leerlingen.

#### *Coördinatie zorginitiatieven*

De initiatieven van de lokale bevolking volgen elkaar in rap tempo op. Betrokken initiatiefnemers hebben het in het algemeen te druk om zich zorgen te maken over de afstemming van al hun acties. Veel initiatieven ontstaan dus zonder dat er sprake is van daadwerkelijke afstemming met gemeente (bestuurlijk verantwoordelijk voor de nazorg), GGD (procesverantwoordelijk voor de nazorg) of het AIC (van waaruit de coördinatie van de hulpverlening zou moeten lopen, zie subparagraaf B.6.3.c).

Zelfs de activiteiten van de hulpverlenende instanties die al op de een of andere manier samenwerken in bijvoorbeeld het Pius X-complex of het Don Bosco College (zoals Buro Slachtofferhulp, bureau Jeugdzorg, Algemeen Maatschappelijk Werk, het Rode Kruis), blijken door de wijze waarop de ondersteuning vaak plaatsvindt (namelijk door aansluiting te zoeken bij de initiatieven van de bevolking) moeilijk te coördineren.

Het college van Burgemeesters en Wethouders, eindverantwoordelijk voor de coördinatie van de nazorg, besluit derhalve om de hulpverlening – en dan met name de hulpverlenende initiatieven die de lokale bevolking opstart – in de eerste fase niet te coördineren, waarbij men er vanuit gaat dat na verloop van tijd deze coördinatie wel opgepakt zal worden.

Dat betekent overigens niet dat er geen pogingen zijn ondernomen om de hulpverlening te coördineren. In de eerste twee weken vinden er bijeenkomsten plaats van hulpverleners onder voorzitterschap van de wethouder Welzijn<sup>11</sup> waar men onder andere een inventarisatie maakt van alle activiteiten op het gebied van de hulpverlening die op dat moment plaatsvinden. Op

die manier zou eenieder, en dus ook de in principe coördinerende GGD Zaanstreek-Waterland, inzicht krijgen in wat er gaande is aan hulpverleningsactiviteiten. Een volledig overzicht heeft men in de eerste weken echter niet gekregen.

Al snel wordt het de hulpverleners duidelijk dat Volendammers liever geen hulp willen, zeker niet van buiten af. De veelheid aan lokale initiatieven is hier een illustratie van. Dit feit heeft zowel consequenties voor de wijze waarop de eerste acute (psychosociale) hulp wordt verleend als voor het opzetten van de gestructureerde nazorg (zie subparagraaf B.6.3.c).

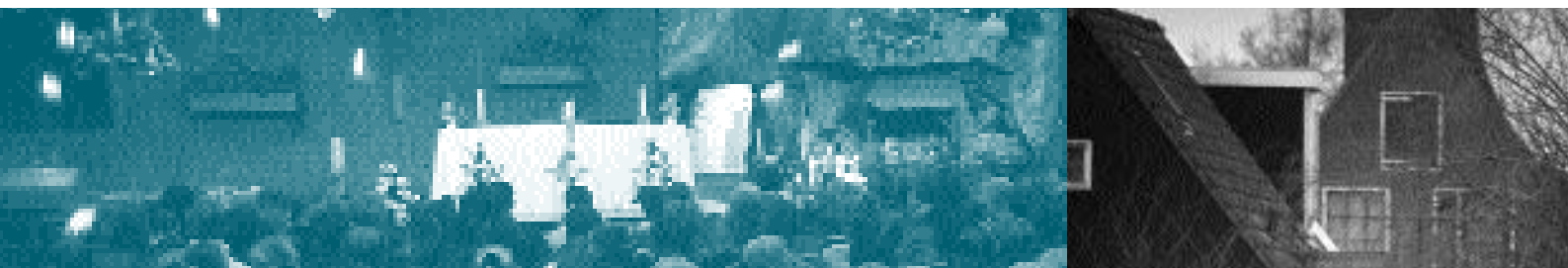
### **c. Het advies- en informatiecentrum**

Naast de geïmproviseerde eerste psychosociale ondersteuning (zie subparagraaf B.6.3.b) maakt men in de eerste week een start met het opzetten van een structuur die de langdurige gestructureerde psychosociale nazorg gestalte moet geven. Hierbij komen al onmiddellijk de coördinatie en uitvoering van de psychosociale nazorg in handen van de (procesverantwoordelijke) GGD Zaanstreek-Waterland.

Op 2 januari besluit men tijdens een vergadering van de rampenstaf op advies van deskundigen die ervaring hebben met de Bijlmerramp en de vuurwerkcramp in Enschede dat er een advies- en informatiecentrum (AIC) in Volendam moet komen. De doelstelling van het AIC moet driedelig zijn: het AIC moet vanaf de start de (psychosociale) zorg aan de getroffen Volendamse bevolking coördineren en volgen (monitoren). Tevens moet het AIC het 'ene loket' zijn voor alle (hulp)vragen vanuit de bevolking.

Nog diezelfde dag stelt de GGD Zaanstreek-Waterland, als procesverantwoordelijke voor de psychosociale nazorg, een plan van aanpak op.<sup>12</sup> In een tweede vergadering van de rampenstaf die dag wordt het plan van aanpak goedgekeurd, onder de voorwaarde dat het AIC de volgende dag (dat wil zeggen 3 januari) operationeel zou zijn. Als locatie voor het AIC (naast de opvang die er op dat moment al plaatsvindt) kiest men het Don Bosco College.

343



### *Ervaringen Enschede*

Het informatie- en adviescentrum (IAC) in Enschede dat als gevolg van de vuurwerkcramp op 13 mei 2000 is opgezet was op het gebied van nazorg aan getroffen een noviteit in Nederland. Aanleiding voor het opzetten van een IAC waren de ervaringen na de Bijlmerramp in 1992. Ondanks het feit dat op 1 januari 2001 er nog geen lessen getrokken konden worden over de effecten van bijvoorbeeld de één-loketfunctie van het IAC in Enschede, is in Volendam al in de beginfase gekozen om het AIC min of meer analoog aan het IAC op te zetten.

De GGD Zaanstreek-Waterland onderkende al snel dat de schaal van zowel de gemeente Edam-Volendam als van de GGD Zaanstreek-Waterland feitelijk te klein is om zelfstandig een

volwaardig AIC vorm te geven. Zowel waar het de capaciteit als de deskundigheid betreft. Voor het opzetten van het AIC worden daarom de ervaringen na de Bijlmerramp en voor zover bekend de ervaringen uit Enschede gebruikt.

In de bijlage bij dit hoofdstuk staat een aantal ervaringen uit Enschede die gebruikt zijn voor het opzetten van het AIC in Volendam.

#### *Organisatiestructuur van het AIC*

Het voornaamste principiële organisatorische verschil tussen het advies- en informatiecentrum in Enschede (IAC) en dat in Volendam (AIC) is de relatie met de gemeentelijke organisatie. In tegenstelling tot het IAC Enschede is het AIC Volendam geen deel van de gemeentelijke organisatie, maar een stichting. De gemeentelijke eindverantwoordelijkheid voor de zorg voor haar burgers zou volgens het plan van aanpak op 15 januari formeel gegarandeerd worden door een beslissende stem in het bestuur van de stichting. In de uiteindelijke statuten heeft men (zelfs) dat concept losgelaten.

Ook de locatiekeuze weerspiegelt de relatie met de beide gemeenten: in Enschede is het IAC gevestigd in een gebouw dat onderdeel uitmaakt van het gemeentehuis, terwijl in Volendam het AIC in eerste instantie in het Don Bosco College is gevestigd en later (vanaf 1 maart) in de nieuw gebouwde brandwondenpolikliniek.

Ervaringsdeskundigen uit Enschede geven aan dat de directe ophanging aan de gemeente meer nadelen dan voordelen heeft.

Zo kan de discussie over de schuldvraag negatieve effecten met zich mee brengen. Gebleken is dat sommige getroffenen een ambivalente houding hadden ten aanzien van het feit dat het IAC een gemeentelijk proces is. Daarbij leggen zij een verband met de rol van de gemeente als vergunningverlener aan SE Fireworks.

Verder geeft men aan dat instellingen die nazorg (gaan) verlenen moeite hebben om een directe verbinding met de gemeente aan te gaan en daarom een neutrale stichting prefereren. Met name omdat overheidsorganen onder de Wet openbaarheid bestuur vallen, waardoor de participerende instellingen in het AIC gedwongen zouden worden hun gegevens open te stellen voor media, advocatuur en dergelijke.

Mede om bovenstaande redenen, aangevuld met meer praktische argumenten, zoals de ongewenstheid van het aannemen van personeel door de gemeente – gelet op het tijdelijke karakter van de stichting – luidt het advies aan het College van Burgemeester en Wethouders om voor een stichtingsvorm te kiezen.

In de loop van de weken na de brand blijkt het in de praktijk niet eenvoudig om in korte tijd een gestructureerd AIC neer te zetten. De praktijk dwingt tot de erkenning dat het AIC geen statisch geheel is, maar een orgaan dat mee moet evolueren met de nazorg die in het verloop van het verwerkingsproces gewenst is. In de eerste maanden vinden daarom substantiële veranderingen plaats in de werkwijze en de organisatiestructuur. Als opzet wordt geformuleerd: streven naar 'maatwerk voor Volendam'.

Zoals al eerder aangegeven start de Volendamse gemeenschap al gelijk na nieuwjaarsnacht allerlei activiteiten om de slachtoffers onder de eigen bevolking zo goed mogelijk bij te staan. Voor zowel de gemeente als de GGD Zaanstreek-Waterland is deze lokale betrokkenheid reden om al vrij snel vertegenwoordigers van de lokale bevolking in de organisatiestructuur van het

AIC op te nemen. Maar daar blijft het niet bij. Aansluiting wordt gezocht en verkregen met twee grote projecten die de Volendamse gemeenschap heeft opgezet. In de loop van de tijd worden beide projecten aan het AIC 'toegevoegd'.

Als eerste gebeurt dat met de helpdesk van de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (SSNV).<sup>13</sup> In beginsel is het voornaamste doel van de SSNV het werven van fondsen, maar gaandeweg, zeker met het oprichten van een eigen helpdesk, vindt er overlap van activiteiten tussen de SSNV en het AIC plaats. Om de één-loketfunctie te bewerkstelligen worden op 1 maart beide helpdesk-en (van zowel de SSNV als het AIC) in de nieuwe brandwondenpolikliniek samengevoegd. De SSNV behoudt hiermee haar autonome en eigenstandige rol.

In mei 2001 worden 'het supportersproject' (ook een initiatief van Volendammers) en het AIC samengevoegd, wat leidt tot een naamsverandering van de Stichting AIC en een wijziging in de organisatiestructuur.

Op 16 mei 2001 is de structuur van het AIC definitief met een daarbij behorend professioneel hulpverleningsaanbod, dat aansluit bij de wensen en gedragingen van de Volendammers. De stichting AIC heet vanaf 16 mei Stichting Nazorg cafébrand Volendam 'Het Anker'. In plaats van de eenhoofdige leiding die de Stichting AIC kende (in de persoon van de waarnemend directeur van de GGD Zaanstreek-Waterland), bestaat het bestuur van de Stichting Het Anker uit twee afgevaardigden van de GGD Zaanstreek-Waterland en het club- en buurthuiswerk. Momenteel zijn dat de voormalig directeur van het AIC en de directeur van het club- en buurthuiswerk (tevens één van de initiatiefnemers van het supportersproject).<sup>14</sup>

#### *Het AIC uitvoerend*

Op het moment dat het duidelijk is dat er een advies- en informatiecentrum moet komen (2 januari), dat als doelstellingen heeft zorg te dragen voor een afstemming tussen vraag en aanbod van de psychosociale hulpverlening, informatievoorziening en monitoring, wordt besloten om in twee stromen te gaan werken.

#### ■ Gestructureerde stroom

Zoals al aangegeven wordt een stroom opgestart (onder leiding van het AIC) waarin op termijn een gestructureerd (langdurig) AIC neergezet moet worden, van waaruit langdurige gestructureerde psychosociale nazorg gecoördineerd dient te worden (kortweg aangeduid met 'gestructureerde stroom').

In deze rapportage wordt verder niet ingegaan op deze 'gestructureerde stroom'. Ook al is de organisatiestructuur van het AIC op dit moment (formeel) duidelijk en mogelijk zelfs definitief bepaald, het is nog te vroeg om nu al iets te zeggen over de functionaliteit van het 'gestructureerde AIC/Het Anker' of de (langdurige) nazorg.

#### ■ Geïmproviseerde stroom

In de tweede stroom die al vanaf het begin wordt opgestart moet snel een geïmproviseerd en nog niet gestructureerd AIC neergezet worden om de mensen snel te kunnen voorzien van advies, informatie en hulpverlening c.q. ondersteuning (kortweg aangeduid met 'geïmproviseerde stroom').

Hieronder wordt aangegeven hoe deze 'geïmproviseerde stroom' verlopen is.

Op woensdag 3 januari wordt omstreeks 11:00 uur het AIC officieel in het Don Bosco College operationeel, wat zeker niet inhoudt dat de gehele inrichting en facilitering al rond zijn. Wel is het voor getroffen en dan al mogelijk om contact op te nemen met het AIC of om langs te komen.

De vragen die in de eerste twee weken op het AIC afkomen hebben vooral betrekking op problemen op het gebied van de politie, de gemeente, de namenlijst van de slachtoffers en de hulpverlening. In het AIC zijn derhalve telefonistes, administratieve krachten, personeel van de politie en de gemeente aanwezig. De medewerkers van 'de gemeente' zijn afkomstig van de gemeenten Edam-Volendam, Purmerend en Zaanstad. Voor de psychosociale opvang en hulp zijn sociaal verpleegkundigen van de GGD en psychiatrisch verpleegkundigen van het RIAGG aanwezig. In twee noodunits (zogenoemde portakabins, later bekend als 'de doos') die in opdracht van de gemeente naast de ingang van het AIC op 3 januari worden neergezet, kunnen cliëntgesprekken plaatsvinden. Tevens zijn Bureau Slachtofferhulp (tot 10 januari) en een pastoraal werker in het AIC aanwezig.

Op donderdag 4 januari maken de gemeente Edam-Volendam, de GGD Zaanstreek-Waterland en de politie afspraken over de organisatieopzet van het AIC. De afspraak luidt dat de gemeente en de politie tot 12 januari ondersteuning in het AIC bieden en dat vanaf 13 januari de GGD Zaanstreek-Waterland volledig zorg draagt voor de bezetting van het AIC.

346

Het AIC houdt zich in de hectiek van de eerste weken voornamelijk bezig met het verstrekken van (praktische) informatie. Van doorverwijzen naar hulpverlenende instanties is in de eerste weken vrijwel geen sprake. Als de vragen toch niet praktisch van aard zijn, dan zijn de vragen nog wel van dien aard dat de verpleegkundigen daarmee uit de voeten kunnen. Het gaat dan om vragen als "is het normaal dat ik niet kan slapen?" Het blijkt dat getroffen met ernstiger klachten zich tot hun eigen huisarts wenden of tot de 'eigen' Volendamse psychologen.

De slachtofferlijsten die op gezag van de rampenstaf bewust niet worden vrijgegeven (de namen van de overledenen wel)<sup>15</sup> zijn vanaf 3 januari in beheer van het AIC. Vanaf dat moment houdt het AIC ook de slachtofferlijsten (in de vorm van computerbestanden) bij. Op die manier verloopt de informatie omtrent de slachtoffers via één centraal punt (zowel het verkrijgen als het verstrekken ervan<sup>16</sup>). Alleen hulpverlenende instanties krijgen inzage in de lijsten.<sup>17</sup>

Met name in de eerste twee weken wordt het AIC overstelpt met de vraag of bepaalde bekenden betrokken zijn bij het incident. Niet alleen familieleden en vrienden, maar ook veel sport- en jeugdverenigingen, scholen en werkgevers/bedrijven willen met name in de eerste week (de vakantieweek) gegevens van de lijsten hebben.

De informatieverstrekking naar de bevolking verloopt, zeker in het begin, niet alleen via het AIC. Naast het AIC zijn er:

- de helpdesk van de Stichting Slachtoffers Nieuwjaarsbrand Volendam (SSNV). Zoals al aangegeven wordt deze helpdesk vanaf 1 maart (fysiek) in de brandwondenpolikliniek gehuisvest, waar op dat moment ook de helpdesk van het AIC ondergebracht wordt.

- het informatienummer van de ziektekostenverzekeraar PWZ<sup>18</sup> /Achmea. Volgens het plan van aanpak zouden de verzekeringsvragen ook via het AIC moeten lopen.
- het informatienummer van de politie. Na ongeveer vijf dagen is dit nummer gesloten en is een aantal politiefunctionarissen naar het AIC overgebracht om daar assistentie te verlenen.
- het bureau kabinet/voorlichting van de gemeente Edam-Volendam.

*De betrokkenheid van de gemeente bij de psychosociale hulpverlening/nazorg en het AIC*

Bij wet is de gemeente (eind)verantwoordelijk voor de (na)zorg aan haar bevolking na een ramp. De gemeente heeft derhalve ook als taak zorg te dragen voor de coördinatie van de verschillende initiatieven van zorg (waaronder de psychosociale hulpverlening en nazorg). De gemeente is verder procesverantwoordelijk voor de praktische (na)zorg aan haar bevolking (voorlichting en informatievoorziening).

De gemeente denkt in de persoon van de wethouder Welzijn op hoofdlijnen mee over een plan van aanpak voor de nazorg dat onder verantwoordelijkheid van de GGD Zaanstreek-Waterland wordt opgesteld.

In het plan van aanpak van 15 januari wordt nog gesteld dat “In het kader van de rampenwet<sup>19</sup> de verantwoordelijkheid voor de nazorg bij de gemeente [berust]. Derhalve dient de bestuurlijke betrokkenheid enerzijds middels statuten, reglementen afdoende te zijn afgedekt, en anderzijds in de samenstelling van het Bestuur, bijvoorbeeld door middel van een ‘doorslaggevende’ stem.”

In de definitieve stichtingsstatuten van 16 mei 2001 is geen sprake meer van een garantie op deelname van een gemeentelijk bestuurlijk verantwoordelijke binnen het bestuur van de stichting,<sup>20</sup> laat staan van een ‘doorslaggevende stem’.

Ondanks het feit dat het plan van aanpak anders suggereert<sup>21</sup> krijgt in de praktijk slechts één plaats in de organisatiestructuur van het AIC invulling door een vertegenwoordiger van de gemeente: de wethouder Welzijn is de voorzitter van de raad van toezicht (één van de organen van de stichting).

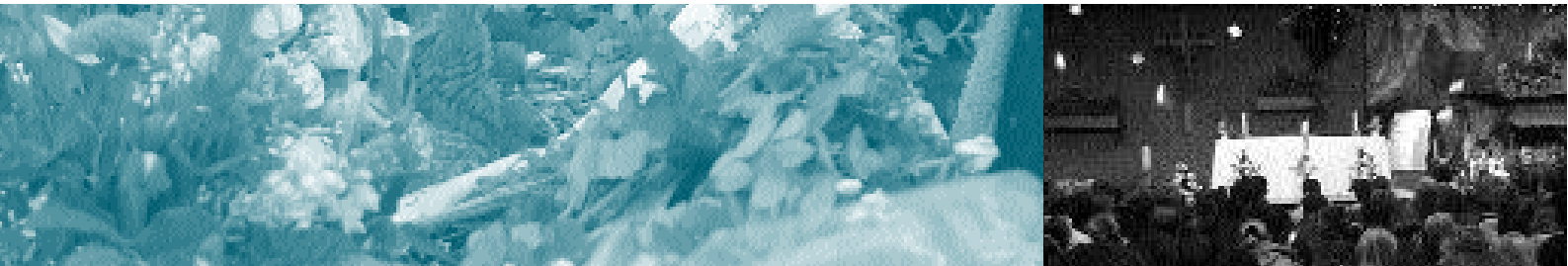
De daadwerkelijke inzet van functionarissen vanuit de eindverantwoordelijke gemeente Edam-Volendam ten behoeve van de eerste acute hulpverlening, nazorg en het AIC in de eerste twee weken (de zogeheten ‘geïmproviseerde stroom’) bestaan hoofdzakelijk uit de inzet van één bestuurder (de wethouder Welzijn) en een tiental ambtenaren. De ambtenaren maken zich dienstbaar ten behoeve van de facilitering van het AIC in het Don Bosco College en de ondersteuning in zowel de Kruispuntkerk als op de helpdesk in het AIC. Zoals beschreven is de ambtelijke ondersteuning na twee weken stopgezet.

De wethouder Welzijn houdt zich op zowel uitvoerend, organisatorisch als coördinerend niveau met veel zaken bezig.

Op 2 januari wordt hij in de vergadering van de tweede rampenstaf van 16:00 uur aangewezen als de politiek verantwoordelijke voor de organisatie nazorg. Al vóór dat moment houdt hij zich actief bezig met de discussie over de verplaatsing van de opvang in de Kruispuntkerk en de locatie van het AIC in oprichting.



Vanuit de gemeente Edam-Volendam is in de 'geïmproviseerde stroom' de wethouder Welzijn de vormgever en representant van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Kenmerkend is de veelheid aan uitvoerende werkzaamheden die de wethouder verrichtte, de door hem ingebrachte hamerstukken op het gebied van de bevolkingszorg in de rampenstaf (zelfs de keuze voor de stichtingsvorm van het AIC leidde nauwelijks tot discussie in de rampenstaf), zijn aanwezigheid tweemaal per dag als enig lid van het gemeentebestuur in het AIC en in ieder geval zijn aanwezigheid als enig lid van het gemeentebestuur bij de opening van het AIC. Ook in de huidige organisatiestructuur van het AIC<sup>22</sup> is de wethouder de letterlijke enige representant van de gemeente Edam-Volendam op elk niveau binnen het AIC. De wethouder zelf ziet zijn inzet als vanzelfsprekend en bijvoorbeeld de weinige discussie over bevolkingszorg in de rampenstaf als een teken van vertrouwen. Een door hem specifiek aangegeven punt van aandacht is dat hij regelmatig in de rampenstaf er op heeft aangedrongen om ook richting media de gemeentelijke inzet ten behoeve van de bevolkingszorg duidelijk te maken. Echter waar dat gebeurde pakten de media dit niet op omdat ze veel meer op de verantwoordelijkheidsvraag gespist waren.



#### **d. Uitvaartverzorging**

Een bijzonder aspect van de bevolkingszorg, wanneer er dodelijke slachtoffers te betreuen zijn, is de uitvaartverzorging. In Volendam zijn als gevolg van het incident dertien slachtoffers komen te overlijden.

Deze paragraaf beschrijft de feitelijke weg die de dodelijke slachtoffers hebben afgelegd vanaf het moment van overlijden tot het moment dat zij bij het ouderlijk huis worden afgeleverd. In het belang van de nabestaanden was het gewenst om deze weg zo snel en discreet mogelijk te doorlopen.

##### *Achtergrondinformatie in het kort*

Bij overlijden ten gevolge van een ramp is volgens de wet sprake van een niet-natuurlijke dood<sup>23</sup>. In Volendam zijn dus alle dodelijke slachtoffers van de cafébrand door een niet-natuurlijke dood overleden.

Nadat een persoon is overleden moet er een lijkschouwing verricht worden. In geval van een niet-natuurlijke dood zal de lijkschouwing plaatsvinden op de plaats waar het stoffelijke overschot is aangetroffen of in een mortuarium. Wanneer de lijkschouwer tekenen of aanduidingen van een niet-natuurlijke dood aantreft vindt als onderdeel van het justitiële onderzoek naar de doodsoorzaak een formele inbeslagname van het stoffelijk overschot plaats door de Officier van Justitie.

Het stoffelijk overschot mag alleen met toestemming van de Officier van Justitie of van één van zijn hulpofficieren vervoerd worden onder begeleiding van een opsporingsambtenaar en in speciaal daarvoor ingerichte voertuigen (lijkwagens).

Vaak volstaat een uitwendige schouw niet om een causaal verband tussen – in het geval van Volendam – de brand en het overlijden aan te tonen. Om eventuele andere oorzaken dan de brand uit te sluiten, die bij het overlijden een rol kunnen hebben gespeeld zal de Officier van Justitie, aan de hand van het verslag van de lijkschouwer, bezien of het noodzakelijk is om een gerechtelijke sectie te laten verrichten.

Als de Officier van Justitie besluit dat er geen sectie plaats hoeft te vinden, zal hij het lichaam vrijgeven waarna het ter beschikking wordt gesteld aan de familieleden en de begrafenisondernemer het kan ophalen.

Als de Officier van Justitie naar aanleiding van de bevindingen in het verslag van de lijkschouwer besluit dat er sectie moet worden verricht, dan zal de Officier van Justitie de politie verzoeken een sectie te regelen. Deze belt met het Nederlands Forensisch Instituut in Rijswijk. De sectie kan plaatsvinden in het mortuarium of in het laboratorium van het Nederlands Forensisch Instituut. Sectie mag alleen verricht worden door speciaal daarvoor door justitie aangewezen geneeskundigen, de zogeheten pathologen. Na afloop van de sectie moeten de voorlopige conclusies (door bijvoorbeeld de politie) aan de Officier van Justitie worden meegedeeld. Op dat moment kan de officier het stoffelijk overschot vrijgeven.

In geval van een niet-natuurlijke dood duurt het over het algemeen twee tot drie dagen voordat het lichaam vrijgeven kan worden.

#### *Deelplan 'Uitvaartverzorging'*

De gemeente Edam-Volendam beschikt over één - nauwelijks als operationeel te beschouwen – deelplan op het gebied van de bevolkingszorg, te weten het deelplan 'Uitvaartverzorging'. In het deelplan staat niet beschreven wie er binnen de gemeente procesverantwoordelijk is. De gemeente heeft een uitvoerende taak in het geheel. Bij navraag binnen de gemeente lijkt de nadruk te liggen op de uitvoerende taken en is het niet duidelijk bij wie de verantwoordelijkheid ligt.

Implementatie van het plan in het gemeentelijke rampenplan heeft nog niet plaatsgevonden. Dit deelplan is één van de vier deelplannen zoals besproken in hoofdstuk B.2.

Het deelplan 'Uitvaartverzorging' van de gemeente Edam-Volendam sluit aan bij de te volgen procedure van de politie in de politieregio Zaanstreek-Waterland in geval er onder 'normale' omstandigheden een niet-natuurlijke dood plaatsvindt. Dat wil zeggen dat - als er zich een ramp of een zwaar ongeval voordoet waarbij dodelijke slachtoffers vallen - de meldkamer van de politie contact opneemt met de Associatie Uitvaartverzorging<sup>24</sup> en een verzoek doet om een of meer slachtoffers te vervoeren van de plaats van overlijden naar een ruimte waar identificatie of eventueel verder onderzoek naar de doodsoorzaak kan plaatsvinden.

#### *De eerste vier dodelijke slachtoffers*

Vrijwel onmiddellijk na het uitbreken van de brand wordt één van de slachtoffers door een vriend aan de brandweer overgedragen met de vraag of zij het slachtoffer kunnen helpen. De brandweermannen leggen het slachtoffer op straat neer voor de Wir War bar naast hun brandweervoertuig. Allerlei reanimatiepogingen ten spijt overlijdt het slachtoffer echter ter plaatse. Twee brandweermannen vatten post bij het stoffelijk overschot in afwachting van transport.

Omstreeks twee uur vragen een brandweermanfunctionaris en de officier van dienst de Regionale Alarmcentrale (RAC) om een begrafenisonderneming te waarschuwen voor het slachtoffer op de dijk. De centralist kiest in het telefoonboek een willekeurige begrafenisonderneming (uitvaartverzorging U.E.V uit Edam) en heeft daar niet veel later contact mee.

In opdracht van de Hulpofficier van Justitie wordt omstreeks half vier, nadat het onderzoek door de technische recherche is afgelopen, het stoffelijk overschot door de uitvaartverzorging U.E.V naar de kerk in Edam gebracht. Op dat moment staat de identiteit van het slachtoffer nog niet vast.

In café 't Hemeltje treft de politie twee overleden slachtoffers aan. Door toeval is de identiteit van een van de slachtoffers snel bekend. Terwijl een technisch rechercheur bezig is om het slachtoffer te onderzoeken gaat een gsm-telefoon af. De telefoon bevindt zich op het lichaam van het slachtoffer. De rechercheur die de telefoon beantwoordt treft, zoals later blijkt, de broer van het slachtoffer. Omstreeks drie uur vindt de confrontatie in café 't Hemeltje plaats door de vader van het slachtoffer. Beide lichamen worden om ongeveer kwart over vier door de gemeentelijke lijkschouwer van de gemeente Amsterdam geschouwd, waarna de lichamen omstreeks kwart voor vijf door de uitvaartverzorging U.E.V in opdracht van de Hulpofficier van Justitie naar de kerk in Edam worden overgebracht.

De identiteit van het andere slachtoffer blijft nog relatief lang onbekend. In de loop van de ochtend is het slachtoffer uiteindelijk geïdentificeerd door beide ouders aan de hand van een summier signalement. Deze ouders hadden zich 's ochtends bij het politiebureau gemeld omdat zij nog geen informatie over hun kind hadden.

Een vierde slachtoffer wordt vanuit 't Hemeltje overgebracht naar de kelder van café De Molen, waar het slachtoffer wordt gereanimeerd. Ondanks alle inspanningen kan men niet voorkomen dat het slachtoffer ter plaatse overlijdt. Het lichaam wordt omstreeks kwart voor vier geschouwd door een GGD-arts. Omstreeks kwart over vier wordt in opdracht van de Hulpofficier van Justitie het stoffelijk overschot door de uitvaartverzorging U.E.V naar de kerk in Edam gebracht.

Door een studentenkaart die het slachtoffer bij zich draagt weten twee politiefunctarissen via het bevolkingsregister de identiteit van dit slachtoffer vast te stellen en brengen zij de ouders op de hoogte.

### *De confrontaties*

Op het moment dat de vier lichamen in de kerk van Edam liggen staat de identiteit van twee slachtoffers nog niet vast en zijn twee ouderparen nog niet op de hoogte van het feit dat hun kind is overleden.

Deze ouders krijgen in de loop van de ochtend, terwijl ze op het politiebureau nog vol spanning wachten op informatie over de verblijfplaats van hun kind, van de politie een summere beschrijving van de slachtoffers. Omdat ze vermoeden dat het wel eens om hun kind kan gaan worden ze meegenomen naar de kerk in Edam. Dit gebeurt onder begeleiding van enkele politieagenten en twee vrijwilligers van Buro Slachtofferhulp. In de kerk volgt de confrontatie (en dus de identificatie), het moment waarop de ouders moeten constateren dat hun kind is overleden. In de beleving van de vrijwilligers van Slachtofferhulp duurt de confrontatie een à twee minuten. Volgens de ouders een te korte tijd om op fatsoenlijke wijze afscheid te nemen.

### *Secties*

Gezien het feit dat de Volendamse gemeenschap er de voorkeur aan geeft de lichamen van overledenen thuis op te baren, besluit de Officier van Justitie in overleg met het bijstandsteam op 1 januari dat het proces 'identificatie – confrontatie – schouwen – het verrichten van sectie – lichamen vrijgeven' zo snel mogelijk moet worden uitgevoerd. Concreet houdt dat in dat niet op alle lichamen 'standaard' sectie verricht hoeft te worden. Als de lijkschouwer kan aangeven dat het causale verband tussen de doodsoorzaak en de brand duidelijk (genoeg) is, volstaat de lijkschouw en kan het lichaam weer worden vrijgegeven. De Officier van Justitie besluit in overleg met de lijkschouwers dat op één slachtoffer sectie verricht moet worden.

Toch worden alle vier de lichamen omstreeks half twaalf naar het mortuarium in ziekenhuis De Heel in Zaandam gebracht. De politie was er namelijk al eerder van uitgegaan dat er 'standaard' op alle lichamen sectie verricht zou gaan worden. Ondanks het feit dat door de Officier van Justitie (tijdens het overleg) het voorstel om standaard sectie te verrichten afwijst,<sup>25</sup> is het niet te voorkomen geweest dat drie van de vier lichamen onnodig naar Zaandam worden vervoerd.

Overigens heeft dit geen consequenties gehad voor de snelheid van het proces 'identificatie - vrijgeven van de lichamen'. Nog diezelfde dag levert de plaatselijke begrafenisondernemer de lichamen bij het ouderlijke huis af.

De Associatie Uitvaartverzorging die volgens het deelplan 'Uitvaartverzorging' het vervoer regelt wordt – door tussenkomst van functionarissen van de brandweer – niet conform het deelplan door de politie ingeschakeld. Uiteindelijk leidt dit tot een misverstand tussen de Associatie Uitvaartverzorging en de uitvaartverzorging U.E.V (die de vier lichamen die nacht vanaf de dijk naar de kerk heeft vervoerd) over wie de stoffelijke overschotten naar het ziekenhuis De Heel in Zaandam moet brengen. De politie besluit uiteindelijk dat de Associatie Uitvaartverzorging de lichamen naar De Heel mag vervoeren.

351

### *De overige dodelijke slachtoffers*

In de loop van de dag (maandag 1 januari) overlijden in diverse ziekenhuizen nog vijf slachtoffers aan de gevolgen van hun verwondingen. De doodsoorzaak van deze slachtoffers is duidelijk, waarop de dienstdoende Officier van Justitie weer in overleg met de schouwartsen besluit dat er verder geen secties plaats hoeven te vinden.

De vijf lichamen zijn door de plaatselijke begrafenisonderneming vanuit de ziekenhuizen opgehaald en naar Volendam vervoerd.

Een tiende en elfde slachtoffer overlijden op respectievelijk 4 en 16 januari.

Op 10 januari besluit de Officier van Justitie dat op alle slachtoffers van de cafébrand die vanaf dat moment komen te overlijden sectie verricht moet worden. Door de sectie moet vanaf dat moment met zekerheid komen vast te staan dat het overlijden niet door bijvoorbeeld een (foutieve) ingreep van de behandelend arts zou kunnen zijn veroorzaakt.

De laatste twee slachtoffers overlijden in het ziekenhuis in Aken en Charleroi. Om deze laatste twee slachtoffers weer snel in Volendam te krijgen hebben politie en justitie een extra inspanning geleverd.

Slachtoffers die in het buitenland komen te overlijden vallen, als het gaat om een niet-natuurlijke dood, onder de buitenlandse wetgeving. Om de resulterende formele afhandeling in het buitenland te voorkomen, kan er een rechtshulpverzoek worden ingediend met het verzoek om de lichamen aan Nederland over te dragen. Daarmee wordt de mogelijkheid geschapen de verdere procedure (snel) in Nederland af te handelen. De standaardprocedure is in dit geval dat het lichaam aan de grens wordt overgedragen aan bijvoorbeeld een begrafenisondernemer en dat het daarna onder politiebegeleiding naar het Nederlands Forensisch Instituut in Rijswijk voor sectie wordt vervoerd.

Ter voorbereiding van een spoedige overdracht zijn er afspraken gemaakt met de Duitse en Belgische collega's zodat, mocht het moment zich voordoen dat er in het buitenland slachtoffers zouden komen te overlijden, justitie snel zou kunnen optreden. Om die reden lagen de rechtshulpverzoeken al klaar, zodat er onmiddellijk een verzoek ingediend kon worden.

## **6.4 Analyse van de feitelijke bevolkingszorg**

### **6.4.1 Inleiding**

Hieronder volgt per subparagraaf – overeenkomstig de opbouw van de vorige paragraaf – de analyse van de feitelijke bevolkingszorg.

Onderstaande analyses zijn direct gebaseerd op de analyses zoals die gemaakt zijn in het rapport 'Opvang' in deel A, Bevolkingszorg van de Inspectie Brandweertzorg en Rampenbestrijding.

### **6.4.2 Acute bevolkingszorg (tot de ochtend van 1 januari)**

Voor een uitgebreide analyse van de acute bevolkingszorg verwijst de Commissie naar paragraaf 4.7. Om de integraliteit te bewaren volgt aansluitend op de schets van de gebeurtenissen (paragraaf 6.2) in subparagraaf 6.3a een korte analyse.

Aansluitend op de feiten kan men constateren dat in het kader van de bevolkingszorg het rampenplan (of ten minste delen ervan) in werking had moeten treden. Hierdoor had er coördinatie van de processen 'Opvang en verzorging', 'Registratie' en 'Uitvaartverzorging' plaats kunnen vinden. Juist omdat betrokkenen te veel gericht waren op de afvoer van gewonden werden deze processen in eerste instantie niet opgepakt. Pas op het moment dat de nood aan de man kwam, ondernam men op improvisatiebasis activiteiten.

Zo besloot men pas op het moment dat het in en rond het spontaan ontstane gewondennest 't Spoor te druk werd met ouders die op zoek waren naar hun kinderen om een opvanglocatie voor deze groep te openen.

Het gebrek aan coördinatie van deze opvang bleek bijvoorbeeld toen de aangewezen opvanglocatie de AMVO door de aanwezige en nog in onzekerheid verkerende familieleden ontruimd moest worden omdat er allerhande hulpverleners voor een debriefing naar toe werden verwezen.

Ook voor de uitvaartverzorging gold dat men op ad hoc basis en zonder verder overleg een begrafenisondernemer koos met alle negatieve gevolgen van dien voor dit aspect van de zorg aan de getroffen. Juist door coördinatie van dit proces had men deze keuze in de beginfase

misschien kunnen bijstellen, zodat een oplossing vanuit de gemeente mogelijk was (zoals het persoonlijk benaderen van de begrafenisondernemer in Edam).

### 6.4.3 Opvang en verzorging

#### *Opvanglocaties*

Men kan constateren dat gedurende de eerste week er voldoende opvang en ondersteuning beschikbaar was in de opvanglocaties (zoals hier besproken) voor de al dan niet direct getroffen door de cafébrand (nogmaals: dit hoofdstuk handelt niet over de zorg aan gewonden).

Kenmerkend is daarbij dat deze opvang voor het overgrote deel tot stand kwam op eigen en ongecoördineerd initiatief van maatschappelijke organisaties. In de opvanglocaties zorgden zowel professionele als vrijwillige hulpverleningsinstellingen voor ondersteuning ter plekke.

Coördinatie van de zorg in de opvangcentra heeft zeer beperkt plaatsgevonden. Deze coördinatie is in eerste instantie een taak voor de procesverantwoordelijke GGD Zaanstreek-Waterland, maar de eindverantwoordelijke blijft vanzelfsprekend de gemeente.

Overigens is er geen reden om aan te nemen dat de afwezigheid van coördinatie tot een verslechtering van de zorg in dit geval zou hebben geleid.

Opvallend is de gang van zaken rondom de officieel aangewezen gemeentelijke opvanglocatie. Deze werd binnen twee dagen drie keer verplaatst op gezag van de 'rampenstaf' en zijn externe adviseurs.

#### *(Coördinatie) zorginitiatieven*

De Volendamse gemeenschap heeft, gezien de veelheid en aard van de ingezette activiteiten, een essentiële bijdrage geleverd aan de ondersteuning van de getroffen in de eigen gemeenschap. Veel initiatieven ontstonden zonder dat er sprake was van daadwerkelijke afstemming met gemeente, GGD of AIC.

Door deze goedbedoelde activiteiten en het feit dat Volendammers moeilijk toegankelijk zijn voor hulp van buitenaf was het voor de professionele hulpverleners niet altijd makkelijk om hun 'concurrerende' werkzaamheden uit te voeren. Het feit dat de hulpverleners aansluiting wilden zoeken bij de veelheid aan initiatieven resulteerde in de eerste weken tot een nog ongestructureerde inzet.

Er is waardering voor de inzet van vooral de betrokken vrijwilligersorganisaties (Buro Slachtofferhulp, Rode Kruis, kerken, Leger des Heils, Brijderstichting, straathoekwerk, medewerkers van het club- en buurthuiswerk) en voor de inzet van de betrokken professionele organisaties (bureau Jeugdzorg en Algemeen Maatschappelijk Werk), maar ook voor de lokale bevolking (waaronder ook het Don Bosco College) die allen (snel) de benodigde zorg hebben geboden.

Alle betrokken individuen en organisaties kenden in de eerste dagen al een sterke inzet ten behoeve van de eerste acute (of als zodanig ervaren) zorgverlening. Deze eerste stroom van zorgverlening ging als vanzelfsprekend over in betrokkenheid bij de zorgverlening op de lange termijn. Van enige coördinatie door de gemeente, de GGD of het AIC van de totale psychosociale hulpverlening in de eerste weken was vrijwel (bewust) nog geen sprake.

Een bijzonder aspect van de cafébrand is het grote aantal jeugdige slachtoffers. In een relatief kleine gemeenschap als Volendam is met het enorme aantal van ongeveer tweehonderd gewonde slachtoffers bijna elke jongere wel (in)direct bij de brand betrokken. Direct merkbaar was dat die organisaties die in dagelijkse omstandigheden al zorg aanboden aan jongeren meteen gemotiveerd werden tot het opschalen van hun zorgverleningsactiviteiten. Achteraf voorspelbaar was dat de vraag in eerste instantie niet zozeer betrekking had op de jongeren zelf, maar eerder op begeleiding van de omgeving van de jongeren. Op de middellange termijn zullen deze organisaties naar verwachting wel geconfronteerd worden met de gevolgen van de cafébrand. Deze ontwikkeling is enkele maanden na de cafébrand overigens al gesignaleerd door de Brijderstichting.

#### **6.4.4 Het advies- en informatiecentrum**

Een eerste constatering is dat al gedurende de nieuwjaarsnacht waarin de brand plaatsvond de GGD Zaanstreek-Waterland het initiatief nam om tot een structurering en coördinatie van de psychosociale zorg te komen op zowel de korte (zie subparagraaf B.6.3.c) als de langere termijn.

De beslissing die de gemeentelijke rampenstaf al op de tweede dag nam om zo snel mogelijk een AIC naar analogie van het voorbeeld van het IAC in Enschede op te richten was een adequate, gezien de terechte inschatting van de hoeveelheid ernstig gewonden en getraumatiseerde familieleden.

#### *Bijdrage ervaringen Enschede*

In de vormgeving van het AIC Volendam zijn de ervaringen uit Enschede en de ervaringsdeskundigen die bij het IAC aldaar betrokken waren van groot belang gebleken. Zoals de GGD Zaanstreek-Waterland zelf al terecht onderkende was de schaal van zowel de gemeente Edam-Volendam als van de GGD Zaanstreek-Waterland feitelijk te klein om zelfstandig een volwaardig AIC vorm te geven.

#### *Gemeente als eindverantwoordelijke voor de psychosociale hulpverlening en de nazorg*

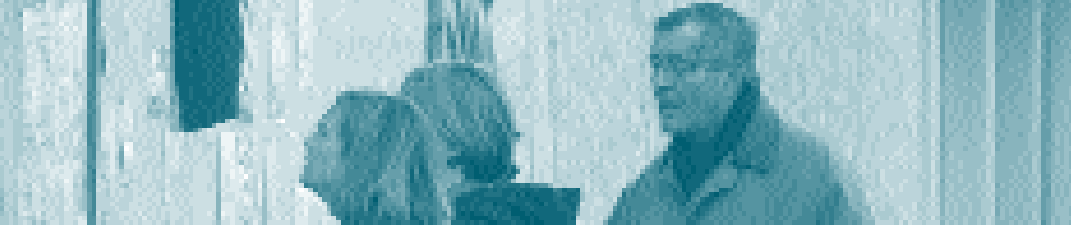
Het voornaamste principiële organisatorische verschil tussen het advies- en informatiecentrum in Enschede (IAC) en dat in Volendam (AIC) is de relatie met de gemeentelijke organisatie. In tegenstelling tot het IAC Enschede is het AIC Volendam geen deel van de gemeentelijke organisatie, maar een stichting.

Ook de locatiekeuze weerspiegelt de relatie met de beide gemeenten: In Enschede is het IAC gevestigd in een gebouw dat onderdeel uitmaakt van het gemeentehuis, terwijl in Volendam het AIC in eerste instantie in het Don Bosco College gevestigd was en later (op 1 maart 2001) in de nieuw gebouwde brandwondenpolikliniek.

Discussie is mogelijk over de meest optimale relatie van een AIC/IAC ten opzichte van de gemeente. De vraag is 'Hoe zelfstandig moet het informatie- en adviescentrum zijn ten opzichte van de gemeente, dit juist ook gezien het feit dat de gemeente de vergunningverlener was?'

In discussies tussen de gemeente, de GGD Zaanstreek-Waterland en ervaringsdeskundigen met betrekking tot het IAC uit Enschede kwam naar voren dat in de opinie van de deskundigen het de voorkeur verdiende het AIC niet aan de gemeentelijke organisatie op te hangen. Hierdoor





kon eventueel een drempel ontstaan voor getroffen en om bij de voor de vergunningverlening verantwoordelijke overheid om hulp te vragen (of voor hulpverleners om via een instelling van de overheid hun diensten aan te bieden). Dit argument, aangevuld met de meer praktische argumenten zoals de 'dreiging' van de Wet openbaarheid bestuur (WOB) en het onwenselijke van het aannemen van personeel door de gemeente (het tijdelijke karakter van de stichting), leidde ertoe dat men voor de stichtingsvorm koos.

Geconcludeerd kan overigens worden dat de vrees dat particuliere instellingen hun gegevens voor de media, etc zouden moeten open stellen, indien zij gelieerd zouden zijn met een overheidsorgaan als het AIC, ongegrond is. Onderscheid moet worden gemaakt tussen de eigen gegevens en de gegevens van het AIC. Voor de particuliere instellingen en hun gegevens geldt dat zij sowieso niet vallen onder het werkingssfeer van de WOB. Anderzijds geldt voor alle informatie van het AIC die opgevraagd wordt met een beroep op de WOB dat er altijd een afweging gemaakt moet worden tussen de belangen van openbaarheid van bestuur en de belangen van individuen en diensten. Met name voor de gegevens van individuen geldt dat zij vanuit de privacy-wetgeving en de regelgeving over beheer en vrijgeven van patiënten-gegevens niet openbaar zullen hoeven te worden gemaakt.

In zijn algemeenheid kan men stellen dat vanuit de gemeente Edam-Volendam in feite één politiek bestuurder de vormgever en representant van de gemeentelijke verantwoordelijkheid was. Hoewel individuele gemeentelijke functionarissen grote inspanningen hebben verricht in de eerste twee weken, is er bijvoorbeeld geen sprake van een structurele betrokkenheid op uitvoerend niveau van gemeentelijke functionarissen bij de zorgverlening.

Er is hier een groot contrast zichtbaar met de ambitie en uitvoering in Enschede. Ook volgens de richtlijnen uit de Handleiding rampenbestrijding is het de gemeentelijke organisatie zelf die procesverantwoordelijk is voor de organisatie van de praktische zorgverlening aan haar bevolking (dat wil zeggen anders dan de psychosociale hulpverlening).

Er kan gesteld worden dat de gemeente op hoofdlijnen meedacht over een plan van aanpak voor de nazorg dat onder verantwoordelijkheid van de GGD Zaanstreek-Waterland werd opgesteld. Evengoed kan men echter betogen dat de kwaliteit van de zorg uiteindelijk wordt bepaald door de uitvoering. Een grotere mate van aanwezigheid van gemeentelijke ambtenaren om de opvanglocaties te faciliteren (waar nu ook de meest uitvoerende zaken door anderen zijn opgepakt) was zeker gewenst geweest.

Feit is overigens dat in de eerste week de gemeente zich in hoge mate heeft ingespannen (en ambtelijke capaciteit daarvoor beschikbaar gesteld) voor het opstellen van 'het feitenrelaas', dat wil zeggen de historie van de vergunningverlening aan 't Hemeltje en het bredere vergunningenbeleid op het gebied van brandveiligheid. Inspanningen die door de druk van de media snel geleverd zijn, veel interne en media-aandacht kregen en die gericht waren op de interne organisatie. De aandacht voor de bevolkingszorg bleef hierbij achter.

#### *Betrokkenheid GGD als procesverantwoordelijke*

Volgens richtlijnen uit de Handleiding rampenbestrijding is de GGD procesverantwoordelijk voor de psychosociale nazorg. Dat wil zeggen dat zij als taak heeft zorg te dragen voor de voorbereiding op en coördinatie en uitvoering van de psychosociale hulpverlening/nazorg. Zoals reeds gesteld heeft de GGD Zaanstreek-Waterland die verantwoordelijkheid al gedurende de nieuwjaarsnacht opgepakt.

Bij de definiëring van het AIC heeft het AIC behalve psychosociale hulpverlening ook de taak gekregen de praktische zorgverlening aan de bevolking te coördineren. Hiermee oversteeg de taak van het AIC in principe de formele verantwoordelijkheid van de GGD Zaanstreek-Waterland.

De GGD Zaanstreek-Waterland heeft haar procesverantwoordelijkheid ingevuld door de waarnemend directeur van de GGD lid van de directie van de stichting te laten zijn. Verder heeft de GGD ook in de beginfase van het AIC zoals hier behandeld gezorgd voor het overgrote deel van de bemensing van het AIC.

Geconcludeerd kan worden dat de GGD Zaanstreek-Waterland met inzet en ambitie haar verantwoordelijkheid heeft genomen en geprobeerd heeft daar uitvoering aan te geven.

### *Intenties versus realiteit*

De doelstelling van het AIC was driedelig: enerzijds zou het AIC vanaf de start de (psychosociale) zorg aan de getroffen Volendamse bevolking moeten coördineren en volgen, anderzijds zou het AIC het 'ene loket' moeten zijn voor alle hulpvragen vanuit de bevolking.

#### ■ Coördinatie (psychosociale) hulpverlening

Het AIC heeft in de beginfase bewust gekozen de totale hulpverlening niet te coördineren, vanwege de vele eigen initiatieven die vanuit de Volendamse gemeenschap liepen. De manier waarop de hulpverleners ondersteuning boden (namelijk door aansluiting te vinden bij de vele initiatieven) bleek moeilijk te coördineren.

Een waardeoordeel is hier niet goed te geven omdat in de gegeven situatie het een goede keus kan zijn om juist niet te coördineren. In praktische zin heeft de keuze om niet te coördineren geen negatieve effecten gehad op de noodzakelijke zorg.

#### ■ Informatievoorziening

De personele bezetting van het AIC bestond vooral uit uitvoerende medewerkers van de GGD. In de eerste twee weken waren ook functionarissen van de gemeente en de politie op de helpdesk aanwezig. Hiermee ontstond er wel een adequate eerstelijns vraagbaak voor de medische hulpvragen, maar veel minder een informatiepunt voor praktische vragen. De aanwezigheid van andere gewaardeerde informatiepunten voor praktische vragen (de informatiebalie SSNV en het informatienummer van ziektenkostenverzekeraar PWZ) droeg niet bij aan de perceptie van urgentie van optimalere invulling van de één loketgedachte. Overigens bleken de getroffen voor ernstiger medische klachten toch eerst hun eigen huisarts te consulteren of de 'eigen' Volendamse psychologen.

De informatieverstrekking in Volendam naar de bevolking toe verliep, zeker in het begin, niet via één punt. De doelstelling dat het AIC een centrale plek was waar betrokkenen met al hun vragen terecht konden is daarmee in de eerste weken zeker niet gerealiseerd.

Het AIC heeft laten zien dat het een lerende organisatie is: aansluiting is gezocht en verkregen met de informatiebalie van het SSNV en het 'supportersproject'. Het is nog te vroeg om nu (juni 2001) te kunnen evalueren wat de bijdrage van het AIC aan de zorgverlening aan de getroffen zal blijken te zijn geweest.

Over een aantal maanden echter zal het zeker de moeite waard zijn om de psychosociale nazorg met al zijn facetten (zoals monitoring, 'outreaching'-benadering) in relatie tot de werkwijze van het AIC (of eigenlijk Het Anker) onder de loep te nemen.

### 6.4.5 Uitvaartverzorging

De gebeurtenissen in Volendam laten zien dat het voor familieleden een essentiële vorm van zorg is waar bewuste aandacht voor details tot een aanzienlijke kwaliteitsverhoging kan leiden. Zo heeft voor nabestaanden de extra ondersteuning die vrijwilligers van het Buro Slachtofferhulp leverden veel betekend.

Opmerkelijk is dat er in het deelplan 'Uitvaartverzorging' niet beschreven staat wie er binnen de gemeente procesverantwoordelijk is. De gemeente heeft slechts een uitvoerende taak in het geheel. Ook bij navraag binnen de gemeente lijkt de nadruk te liggen op de uitvoerende taken en is het niet duidelijk bij wie de verantwoordelijkheid ligt.

#### *Opstart gemeentelijke proces 'Uitvaartverzorging'*

Zoals al opgemerkt in paragraaf B.6.4.a kan voor het proces 'Uitvaartverzorging' gesteld worden dat het rampenplan (of in dit geval mogelijk alleen het afgeronde deelplan 'Uitvaartverzorging') in werking had moeten treden om enige coördinatie te bewerkstelligen. Nu koos men op ad hoc basis en zonder verder overleg een begrafenisondernemer met alle negatieve gevolgen van dien voor dit aspect van de zorg aan de getroffen.

Juist door coördinatie van dit proces had men deze keuze in een beginfase mogelijk kunnen bijstellen, zodat de gemeente dit had kunnen oplossen door het persoonlijk benaderen van de begrafenisondernemer in Edam.

Overigens is de opmerking terecht dat ook geen van de politiefunctionarissen bij het vrijgeven van de lichamen er op bedacht was dat men afweek van de standaardprocedure, dat wil zeggen het inschakelen van de Associatie Uitvaartverzorging.

#### *Identificatie en verwanteninformatie*

Het optreden van de politie die de primaire zorg heeft voor identificatie van de dodelijke slachtoffers en het vervolgens inlichten van verwanten was niet in alle gevallen in de Volendamse situatie even gelukkig. Met name de uitvoering van de confrontatie van de ouders met hun overleden kinderen had een onprofessioneel karakter. Op dit punt hadden enkele kleine ingrepen kunnen volstaan om de emotionele belasting van deze confrontatie aanzienlijk te verminderen.

Het optreden van de min of meer toevallig aanwezige vrijwilligers van Buro Slachtofferhulp in deze fase verdient overigens hoge waardering.

#### *Naar huis brengen van overledenen*

Verschillende functionarissen van politie en justitie hebben veel inspanning geleverd om de overledenen zo snel mogelijk naar de diverse ouderlijke huizen te brengen. Een aanvankelijk misverstand tussen politie en justitie over de noodzaak van obductie kan geweten worden aan de hectiek van de eerste uren. In de dagen die volgden hebben zowel politie als justitie er consequent naar gestreefd de lichamen zo snel mogelijk thuis te brengen. Hierbij werd het traject aanzienlijk sneller doorlopen dan in de dagelijkse praktijk mogelijk is.

## 6.5 Conclusies en aanbevelingen bevolkingszorg

### 6.5.1 Acute bevolkingszorg

Voor de conclusies en aanbevelingen op het gebied van de acute bevolkingszorg verwijst de Commissie primair naar hoofdstuk B.4. Om de integraliteit van dit hoofdstuk te bevorderen, worden deze echter wel kort samengevat.

Met betrekking tot de acute bevolkingszorg concluderen de inspecties het volgende:

*De gemeentelijke processen ten behoeve van de bevolkingszorg in rampsituaties zijn niet (bewust) opgestart. De gemeentelijke organisatie van Edam-Volendam is niet gealarmeerd en opgeschaald. Zij heeft daarmee, op de inzet van een viertal ambtenaren na, geen enkele rol gespeeld in de zorg voor de bevolking gedurende de eerste nacht. Deze zorg is nu volledig vorm gegeven door de grote inzet van vrijwilligers.*

- 1 De Commissie concludeert met de inspectie dat in het kader van de bevolkingszorg het rampenplan (of tenminste delen ervan) in werking had moeten treden. Hierdoor had er coördinatie en betere uitvoering van de processen 'Opvang en verzorging', 'Registratie' en 'Uitvaartverzorging' plaats kunnen vinden.

### 6.5.2 Opvang en verzorging (met uitzondering van het AIC)

Met betrekking tot de opvang en verzorging concluderen de inspecties het volgende:

*Conclusie: Ondersteuning voor getroffen en eerste week voldoende*

*De constatering is gerechtvaardigd dat er gedurende de eerste week voldoende opvang en ondersteuning beschikbaar was in de opvanglocaties voor de al dan niet direct getroffen door de cafébrand, voor zowel jong als oud. Kenmerkend is daarbij dat deze ondersteuning voor het overgrote deel tot stand kwam op eigen en ongecoördineerd initiatief van maatschappelijke organisaties of door de Volendamse gemeenschap zelf. Er is waardering voor de inzet van vooral de betrokken vrijwilligersorganisaties en de lokale bevolking, maar ook voor de inzet van de betrokken professionele organisaties en de docenten van het Don Bosco College. Zichtbaar is wel dat de spankracht van al deze organisaties uiteindelijk beperkt is: na een week van intensieve inzet raakt men aan het eind van zijn mogelijkheden.*

*Uit de wijze waarop de opvang en ondersteuning in Volendam vorm heeft gekregen en is gewaardeerd, lijken de volgende conclusies voor het inrichten van die opvang bij andere calamiteiten te destilleren:*

- van belang is de aanwezigheid van laagdrempelige en 'prettige' (goed gefaciliteerde) opvanglocaties;
- deze moeten slechts toegankelijk zijn voor de betrokken (en dus consequent niet voor media);
- ondersteunende hulpverleners zullen in de eerste fase noodzakelijk blijken voor de praktische ondersteuning;
- de aanwezige hulpverleners moeten wel zichtbaar maar niet onvermijdelijk zijn.

De Commissie onderschrijft deze conclusie.

Verder concluderen de inspecties met betrekking tot de opvang en verzorging:

*Conclusie: Coördinatie (psychosociale) hulpverlening en zorg niet voldoende ingevuld*

*Het AIC heeft in de beginfase de coördinatie van de hulpverlening niet kunnen waarmaken. Niet alleen de vele eigen initiatieven vanuit de Volendamse gemeenschap waren hier debet aan. Ook een aantal hulpverleningsinstanties die niet direct tot het psychosociale opschalingscircuit horen, maar die wel op eigen initiatief aan de slag zijn gegaan, werden in de beginfase over het hoofd gezien of niet via het AIC betrokken bij de hulpverlening. Door de afwezigheid van een voorbereid protocol psychosociale hulpverlening/nazorg, waarin dergelijke hulpverleningsinstanties opgenomen zouden kunnen worden, was het lastig voor de GGD om een overzicht te krijgen over wat er allemaal plaatsvond.*

- 2 De Commissie is van mening dat een waardeoordeel over de keuze om geen coördinatie te laten plaatsvinden door het AIC niet goed te geven is. Het feit dat er bewust geen coördinatie heeft plaatsgevonden wil niet bij voorbaat al zeggen dat hierdoor niet de gewenste zorg is geleverd. De vele lokale initiatieven, die juist de betrokkenheid van de Volendamse gemeenschap weerspiegelt, waren voor de getroffen en van belang.
- 3 De Inspectie en de Commissie zijn beide van mening dat de keuze om in de beginfase de hulpverlening niet te coördineren geen negatieve effecten heeft gehad op de noodzakelijke zorg.

### **6.5.3 Het advies- en informatiecentrum**

359

Met betrekking tot het advies- en informatiecentrum concluderen de inspecties het volgende:

*Conclusie: Goede beslissing tot snelle opstart advies- en informatiecentrum*

*De beslissing die men al op de tweede dag nam in de gemeentelijke rampenstaf om zo snel mogelijk een AIC naar analogie van het IAC in Enschede op te richten was een adequate gezien de terechte inschatting van de hoeveelheid ernstig gewonden en getraumatiseerde familieleden.*

*Het AIC had als doelstellingen zorg te dragen voor een afstemming tussen vraag en aanbod van de psychosociale hulpverlening, informatievoorziening en monitoring.*

De Commissie onderschrijft deze conclusie.

*Conclusie: Gebruikmaken van de ervaringen van deskundigen heeft meerwaarde*

*In de vormgeving van het AIC Volendam zijn de ervaringen van de Bijlmerramp en uit Enschede en de ervaringsdeskundigen die bij het IAC aldaar betrokken waren van groot belang gebleken. Zoals de GGD Zaanstreek-Waterland zelf al terecht onderkende was de schaal van zowel de gemeente Edam-Volendam als van de GGD Zaanstreek-Waterland feitelijk te klein om zelfstandig een volwaardig AIC vorm te geven.*

De Commissie onderschrijft deze conclusie.

*Conclusie: Anders dan in Enschede is het AIC in Volendam niet opgehangen aan de gemeente*

*Het voornaamste principiële organisatorische verschil tussen het advies- en informatiecentrum in Enschede (IAC) en dat in Volendam (AIC) is de relatie met de gemeentelijke organisatie. In tegenstelling tot het IAC Enschede is het AIC Volendam geen deel van de gemeentelijke organisatie, maar een stichting. De gemeentelijke eindverantwoordelijkheid voor de zorg voor haar burgers zou volgens het plan van aanpak van 15 januari formeel gegarandeerd worden door een beslissende stem in het bestuur van de stichting. In de uiteindelijke statuten (van 16 mei 2001) is (zelfs) dat concept losgelaten.*

*In discussies tussen de gemeente, de GGD Zaanstreek-Waterland en ervaringsdeskundigen met betrekking tot het IAC uit Enschede kwam naar voren dat in de opinie van de deskundigen het de voorkeur verdiende het AIC niet aan de gemeentelijke organisatie op te hangen. Directe ophanging aan de gemeente had meer nadelen dan voordelen. Hierdoor kon immers een drempel ontstaan voor getroffen en om bij de voor de vergunningverlening verantwoordelijke overheid om hulp te vragen (of voor hulpverleners om via een instelling van de overheid hun diensten aan te bieden). Dit argument, aangevuld met de meer praktische argumenten zoals de 'dreiging' van de Wet Openbaarheid Bestuur (een dreiging die overigens feitelijk niet bestaat) en de onwenselijkheid van het aannemen van personeel door de gemeente (in verband met de tijdelijkheid van de stichting), leidde ertoe dat voor een stichtingsvorm werd gekozen.*

*Discussie is mogelijk over de meest optimale relatie van een AIC/IAC ten opzichte van de gemeente. De vraag is 'Hoe zelfstandig moet het advies- en informatiecentrum zijn ten opzichte van de gemeente?'*

De Commissie onderschrijft deze conclusie.

*Conclusie: Beperkte vertegenwoordiging gemeente Edam-Volendam in AIC*

*De gemeente is verantwoordelijk voor de psychosociale (na)zorg aan haar bevolking. Hoewel individuele gemeentelijke functionarissen in de eerste twee weken grote inspanningen hebben verricht tijdens het opstarten van het AIC door zorg te dragen voor de facilitering en ondersteuning op de helpdesk is er geen sprake van een structurele betrokkenheid op uitvoerend niveau van gemeentelijke functionarissen bij de zorgverlening. De betrokkenheid van de gemeente bij het AIC (en derhalve bij de algehele psychosociale nazorg) werd bepaald door de inzet van één bestuurder.*

*Men kan stellen dat de gemeente op hoofdlijnen meedacht over een plan van aanpak voor de nazorg dat onder verantwoordelijkheid van de GGD Zaanstreek-Waterland werd opgesteld. Men kan echter evengoed betogen dat de kwaliteit van de zorg uiteindelijk wordt bepaald door de uitvoering. Een grotere mate van aanwezigheid van gemeentelijke ambtenaren om de opvanglocaties te faciliteren (waar nu ook de meeste uitvoerende zaken door anderen zijn opgepakt) en het AIC was zeker gewenst geweest.*

*In de huidige organisatiestructuur van de Stichting 'Het Anker' heeft de gemeente Edam-Volendam momenteel slechts één vertegenwoordiger in de (en wel in de raad van toezicht). De statuten voorzien echter niet in structurele vertegenwoordiging vanuit de gemeente.*

- 4 De Commissie is van mening dat de mate van feitelijke uitvoering door gemeenteambtenaren niet bij voorbaat de betrokkenheid weergeeft. Wel is de Commissie van mening dat de gemeente, als eindverantwoordelijke voor de zorg aan haar bevolking, zicht moet houden op de gang van zaken van het AIC. De vraag is of de wijze waarop door de gemeente invulling is gegeven aan de betrokkenheid bij het AIC, dit kan garanderen.

*Conclusie: GGD Zaanstreek-Waterland nam haar verantwoordelijkheid*

*Een eerste constatering is dat al gedurende de nieuwjaarsnacht waarin de brand plaatsvond de GGD Zaanstreek-Waterland het initiatief nam om tot een structurering en coördinatie van de psychosociale zorg te komen op zowel de korte als de langere termijn.*

*Bij de definiëring van het advies- en informatiecentrum (AIC) heeft het AIC behalve psychosociale hulpverlening ook de taak gekregen de praktische zorgverlening aan de bevolking te coördineren. Hiermee oversteeg de taak van het AIC in principe de formele verantwoordelijkheid van de GGD Zaanstreek-Waterland.*

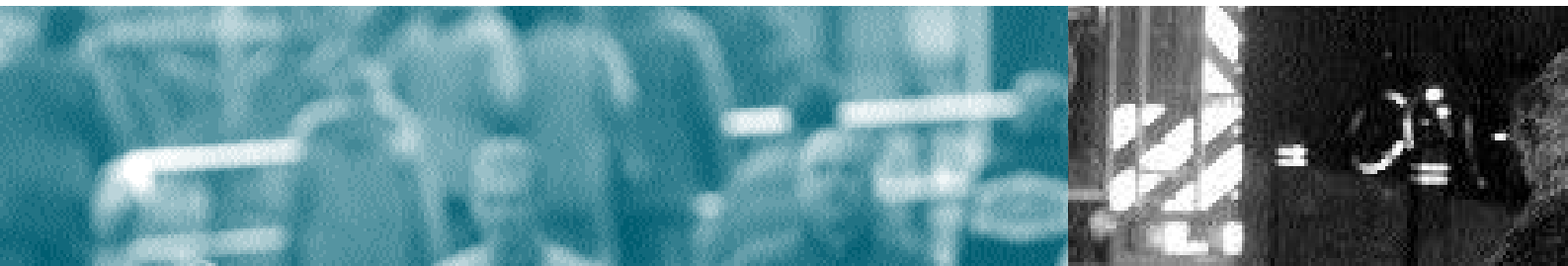
*Geconcludeerd kan worden dat de GGD Zaanstreek-Waterland met inzet en ambitie haar verantwoordelijkheid heeft genomen en geprobeerd heeft daar uitvoering aan te geven.*

De Commissie onderschrijft deze conclusie.

*Conclusie: Nader onderzoek naar functionaliteit AIC de moeite waard*

361

De Commissie onderschrijft deze conclusie.





#### 6.5.4 Uitvaartverzorging

Met betrekking tot de uitvaartverzorging concluderen de inspecties het volgende:

*Conclusie: Aspecten rondom de uitvaartverzorging met zorg behandelen*

*Het optreden van de politie die de primaire zorg heeft voor identificatie van de dodelijke slachtoffers en het vervolgens inlichten van verwanten was niet in alle gevallen in de Volendamse situatie even gelukkig. Met name de uitvoering van de confrontatie van de ouders met hun overleden kinderen had een onprofessioneel karakter. Op dit punt hadden enkele kleine ingrepen kunnen volstaan om de emotionele belasting van deze confrontatie aanzienlijk te verminderen. De inzet van enkele vrijwilligers van Buro Slachtofferhulp heeft rondom de confrontatie nog veel steun kunnen betekenen.*

*Anderzijds mag niet onvermeld blijven dat verschillende functionarissen van politie en justitie veel inspanning hebben geleverd om de stoffelijke overschotten zo snel mogelijk bij de diverse ouderlijke huizen af te kunnen leveren. Hierbij doorliep men het traject aanzienlijk sneller dan in de dagelijkse praktijk mogelijk is.*

- 5 De Commissie concludeert dat de kwaliteit van de diverse aspecten van de bevolkingszorg, waarvan uitvaartverzorging er één is, in de praktijk bepaald wordt door de aandacht die individuen eraan besteden.

#### 6.5.5 Aanbevelingen

- A De Commissie beveelt aan om bij de bestrijding van grootschalige incidenten zonder aarzeling gebruikt te maken van de (vanzelfsprekend voorbereide en beoefende) regelingen en procedures die in het gemeentelijk rampenplan en de uitwerking daarvan in deelplannen ook daar waar het de acute bevolkingszorg betreft.
- B De Commissie doet de aanbeveling om tot een praktijkgerichte beschrijving van het proces van eerste opvang na een ramp te komen. Voor de preparatieve zijde hiervan is de handleiding 'Psychosociale hulpverlening bij rampen en zware ongevallen' van de Landelijke Vereniging voor GGD-en al een goed document. Op een dergelijke wijze kan men voorkomen dat na elke ramp weer dezelfde lessen moeten worden geleerd.
- C Vanuit de erkenning van de waarde van de inrichting van een gestructureerde organisatie van de psychosociale en praktische bevolkingszorg beveelt de Commissie aan om de opzet, werkwijze en effectiviteit van IAC te Enschede en AIC te Volendam gedetailleerd te onderzoeken en op basis daarvan te komen tot een modelopzet van een dergelijke organisatie. Deze modelopzet kan de basis vormen voor een (landelijk) draaiboek 'advies- en informatiecentrum'. Landelijke ondersteuning bij het daadwerkelijk opzetten van een AIC zal wenselijk zijn.
- D De Commissie beveelt aan om ook bij de bijzondere vorm van bevolkingszorg, namelijk de uitvaartverzorging, te komen tot een landelijke praktijkgerichte beschrijving van het proces dat faciliterend kan zijn voor diegenen die tijdens rampomstandigheden met deze zorg belast worden. Op lokaal niveau zal deze beschrijving preparatief moeten worden uitgewerkt.

- 1 Het Pius X-complex is een jongerencentrum van de Katholieke Stichting Club- & Buurthuiswerk Volendam.
- 2 Ondanks dat de lichtgewonden zelf in staat waren om zich lopend naar het Pius X-complex te begeven, zijn ze vrijwel allemaal naar het ziekenhuis afgevoerd. De meeste slachtoffers bleken toch zwaarder gewond dan aanvankelijk werd gedacht. Om ongeveer 04:40 uur zijn de laatste 21 lichter gewonden met enkele begeleidende familieleden en met assistentie van vier EHBO'ers, een ziekenbroeder en een brandweerman in een stadsbus naar Amsterdam gereden.
- 3 Het Jongeren Informatiepunt (JIP) Edam-Volendam is een informatiepunt voor jongeren dat valt onder bureau Jeugdzorg Zaanstreek-Waterland. De organisatie JIP is niet specifiek voor de gemeente Edam-Volendam, in het hele land zijn er JIP's te vinden.
- 4 Van de huidige 940 leerlingen die de school telt zijn er 200 direct betrokken geweest bij de brand, waarvan er 140 voor brandwonden behandeld zijn. Op de dag dat de school na de kerstvakantie weer startte (8 januari) waren nog 78 leerlingen in verband met hun verwondingen afwezig. De impact van de cafébrand op het Don Bosco College was derhalve enorm. Vanuit die betrokkenheid heeft de school op eigen initiatief veel inspanningen verricht om de opvang en begeleiding van leerlingen zo optimaal mogelijk te laten verlopen.
- 5 Vanaf het moment dat er een advies- en informatiecentrum moest komen, dat als doelstellingen had zorg te dragen voor een afstemming tussen vraag en aanbod van de psychosociale hulpverlening, informatievoorziening en monitoring, is besloten om in twee stromen te gaan werken.  
De eerste stroom hield in het snel opzetten van een geïmproviseerd en nog niet gestructureerd AIC om de mensen snel te kunnen voorzien van advies, informatie en hulpverlening c.q. ondersteuning.  
Tegelijkertijd is een stroom opgestart (onder leiding van het AIC) die een gestructureerd (langdurig) AIC neer moest zetten, van waaruit langdurige gestructureerde psychosociale nazorg gecoördineerd diende te worden.
- 6 Ook wil het niet zeggen dat er niet een aantal maal door individuele hulpverleners in het voorbijgaan op gewezen wordt dat het wellicht gewenst is dat de gemeentelijke processen worden opgestart.
- 7 Volgens de richtlijnen uit de Handleiding rampenbestrijding is de GGD procesverantwoordelijk voor de psychosociale nazorg. Dat wil zeggen dat zij als taak heeft zorg te dragen voor de voorbereiding op en coördinatie en uitvoering van de psychosociale hulpverlening/nazorg.
- 8 Bij wet is de gemeente (eind)verantwoordelijk voor de zorg aan haar bevolking na een ramp. De gemeente heeft derhalve ook als taak zorg te dragen voor de coördinatie van de verschillende initiatieven van zorg (waaronder de psychosociale hulpverlening en nazorg). De gemeente is volgens de richtlijnen uit de Handleiding rampenbestrijding verder procesverantwoordelijk voor de praktische (na)zorg aan haar bevolking.
- 9 Aanwezig zijn de waarnemend directeur en het afdelingshoofd van de GGD, een psychiater en verpleegkundige van het RIAGG, de coördinator van Buro Slachtofferhulp, een arts van de GG&GD Amsterdam, een huisarts, een vertegenwoordiger van de GHOR en twee vertegenwoordigers van de gemeente.
- 10 Nogmaals wordt hierover opgemerkt dat dit hoofdstuk alleen aandacht besteedt aan die hulpverleningsinitiatieven die niet onder de geneeskundige hulpverleningsketen vallen.
- 11 De wethouder heeft Volksgezondheid, Welzijn, Sociale Zaken en Vervoer & Verkeer in zijn portefeuille en wordt hier kortweg wethouder Welzijn genoemd. Deze wethouder heeft vanuit zijn verantwoordelijkheid voor volksgezondheid en welzijn de opvang c.q. nazorg al op de eerste dag naar zich toegetrokken.
- 12 Bij het opstellen van het plan zijn medewerkers van de GGD Zaanstreek-Waterland, GG&GD van Amsterdam en een vertegenwoordiger van het Crisis Onderzoeks Team (COT) betrokken geweest. Het plan van aanpak is nog een aantal maal verbeterd en aangepast, waarbij men gebruik maakte van het adviesbureau 'Oktaaf'.
- 13 Op 10 januari is de stichting officieel opgericht. De stichting die formeel als naam heeft "Stichting Nationaal Fonds voor de hulpverlening aan de Slachtoffers van de Nieuwjaarsbrand in Volendam" heeft als doel "het bevorderen van optimale hulpverlening en nazorg aan de slachtoffers van de brand die op 1 januari 2001 heeft plaatsgevonden. Tot de slachtoffers worden diegenen gerekend die als slachtoffer van de brand nu of in de toekomst lichamelijke, psychische en/of maatschappelijke gevolgen van de brand (zullen) ondervinden, alsmede diegenen die door hun relatie tot een of meer van de slachtoffers, daarvan psychische gevolgen (zullen) ondervinden." Hierbij ligt de nadruk op de praktische en financiële hulpverlening.

- 14 Statutair zijn er drie organen (op 16 mei 2001) van de nieuwe Stichting Het Anker als volgt bepaald:
- het bestuur (of directie), bestaande uit
    - een afgevaardigde van de GGD Z-W (waarnemend directeur)
    - een afgevaardigde van het club- & buurthuiswerk (directeur)
    - de raad van toezicht, bestaande uit
      - directeur van het RIAGG Zaanstreek-Waterland
      - bestuurslid van de Districtshuisartsenvereniging
      - directeur van het Waterland Ziekenhuis (Purmerend)
      - rector van het Don Bosco College
      - bestuurslid van de Stichting Nationaal Fonds voor de hulpverlening aan de slachtoffers van de Nieuwjaarsbrand in Volendam
    - wethouder Welzijn (voorzitter) als lid van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Edam-Volendam
    - deken van Kerken te Volendam
    - de adviesraad, bestaande uit vertegenwoordigers van
      - het Waterland Ziekenhuis
      - RIAGG Zaanstreek-Waterland
      - huisartsen in Volendam
      - kerken in Volendam
      - Nederlandse Brandwonden Stichting
      - GGD Zaanstreek-Waterland
      - scholen in Volendam.
- 15 Dit is op advies van een aantal ervaringsdeskundigen uit Enschede door de rampenstaf bepaald. Een doorslaggevend argument was dat zodra gegevens worden vrijgegeven ook de pers-toegang heeft tot deze gegevens. Aangegeven werd dat de pers in Enschede slachtoffers heeft benaderd in de verblijfplaatsen. In Volendam wilde men dit ten alle tijden voorkomen.
- 16 Het AIC heeft voor het verkrijgen van informatie over de slachtoffers na ongeveer vier weken de familieleden schriftelijk moeten benaderen. De ziekenhuizen gaven geen gehoor aan eerdere oproepen, van zowel de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) als het AIC om wijzingen in de gegevens (toestand van het slachtoffer en tijdstip van ontslaan uit het ziekenhuis) door te geven.
- 17 Hulpverleners hebben slechts inzage en krijgen verder geen kopiën van de lijsten. De reden hiervoor is dat er in de eerste weken nog te veel aanpassingen in de gegevens plaatsvinden.
- 18 Purmerend, Waterland en Zaanstreek.
- 19 Bedoeld is hier de Wet rampen en zware ongevallen.
- 20 In de statuten 'raad van toezicht' genoemd.
- 21 In het plan van aanpak staat: "In een onafhankelijke structuur (los van de gemeentelijke organisatie) kan de gemeente een adequate vertegenwoordiging op ambtelijk niveau realiseren. Bestuurders zijn niet vereist."
- 22 16 mei 2001.
- 23 De Wet op de lijkbezorging noemt twee manieren van overlijden, te weten het overlijden door een natuurlijke dood en door een niet-natuurlijke dood. Een niet-natuurlijke dood wordt omschreven als een overlijden door schuld of opzet van derden, een zelfmoord of als gevolg van een ongeval of uiterlijk geweld.
- 24 De Associatie Uitvaartverzorging bv maakt onderdeel uit van de moedermaatschappij UNC Holding BV en heeft als werkgebied onder andere Zaanstreek/Waterland. Zij beheren onder andere het mortuarium van het ziekenhuis De Heel in Zaandam en het Rode Kruis Ziekenhuis in Beverwijk.
- 25 De Officier van Justitie die als enige gaat over deze beslissing, was van mening dat het verrichten van sectie voorkomen moest worden, omdat het te ingrijpend zou zijn voor de nabestaanden.
- 26 'To reach out' betekent '(de hand) uitsteken/uitreiken naar'.

# Bijlage

## Ervaringen uit Enschede en de Bijlmer waarvan gebruik is gemaakt in Volendam

### Overeenkomsten en verschillen

Het advies- en informatiecentrum (AIC) in Volendam heeft als doel de informatieverzorging, psychosociale hulpverlening en andere vormen van nazorg vanuit één loket te laten plaatsvinden en te coördineren. Het AIC is op aanraden van ervaringsdeskundigen van de vuurwerkramp in Enschede opgericht.

Bij de opzet en inrichting daarvan heeft men dan ook vanaf het begin direct gebruikgemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met het informatie- en adviescentrum (IAC) in Enschede. Zo waren er al bij de vergadering van de rampenstaf op 2 januari (waarin de waarnemend directeur GGD het voorstel deed om een advies- en informatiecentrum op te zetten) tevens op basis van hun ervaringen met de gevolgen van de vuurwerkramp in Enschede een vertegenwoordiger van respectievelijk het Crisis Onderzoeks Team, het Academisch Medisch Centrum en de GG&GD Amsterdam aanwezig.

Het IAC in Enschede was op het gebied van nazorg aan getroffen een noviteit in Nederland. Het opzetten van het IAC staat echter niet op zichzelf. Aanleiding hiervoor waren de ervaringen na de Bijlmerramp in 1992. Deze ervaringen leerden dat de psychosociale situatie van getroffen niet lang genoeg in het oog werd gehouden ('tweede trauma'). De parlementaire enquête naar de ramp in de Bijlmermeer heeft geleid tot de aanbevelingen over de gezondheidshulpverlening na nationale rampen. Daaruit bleek de noodzaak om de psychosociale nazorg goed te coördineren.

Dit heeft men in Enschede ter harte genomen. Het IAC kent een actieve monitorfunctie voor de hulpvragen van getroffen. Aansluitend daarop vindt coördinatie plaats van de praktische hulpverlening vanuit het IAC.

Hoewel het AIC in Volendam naar het voorbeeld van het IAC in Enschede is opgericht, vertoont het ook fundamentele verschillen daarmee. Deze verschillen en overeenkomsten – de dwarsverbanden - staan hieronder beschreven.



## AIC: deel van gemeentelijke organisatie of stichting?

### *Enschede*

Het IAC in Enschede is direct opgehangen aan de gemeente: de ambtelijke verantwoordelijkheid lag (en ligt) in handen bij de gemeentesecretaris en de voormalige adjunct-directeur van Sociale Zaken was (en is) directeur IAC.

Het IAC heeft voor deze vorm gekozen. Daarmee is direct de (eind)verantwoordelijkheid van de gemeente voor de (na)zorg aan haar burgers helder gekoppeld aan de uitvoerende verantwoordelijkheid daarvoor.

### *Volendam*

In Volendam is ervoor gekozen het AIC onder te brengen in een stichting.

Op dit fundamentele punt is in Volendam dus afgeweken van het IAC Enschede.

Ervaringsdeskundigen uit Enschede hebben het College van Burgemeester en Wethouders geadviseerd om voor een stichtingsvorm te kiezen. Volgens hen zou het AIC als deel van de gemeentelijke organisatie meer nadelen dan voordelen bieden.

Een nadeel is volgens hen dat de discussie over de schuldvraag mogelijk een drempel opwerpt voor de getroffen en om hulp te vragen bij de overheid, die tevens verantwoordelijk is voor de vergunningverlening. Ook voor hulpverleners zou het een belemmering kunnen zijn om via een instelling van de overheid hun diensten aan te bieden. De ervaring in Enschede leert dat men moet voorkomen dat getroffen en een ambivalente houding ontwikkelen ten aanzien van het feit dat het AIC een gemeentelijk proces zou zijn. Dat is in Enschede – althans bij sommige getroffen en - wel het geval geweest. Daarbij leggen de ervaringsdeskundigen uit Enschede een verband met de rol van de gemeente als vergunningverlener aan SE Fireworks.

Een ander nadeel is het feit dat als het AIC een overheidsorgaan zou zijn, het onder de Wet openbaarheid bestuur valt. Participerende instellingen in het AIC zouden diensengevolge gedwongen worden hun gegevens open te stellen voor media, advocatuur, en dergelijke. Deze participerende hulpverleningsorganisaties zullen zich daarom, zo verwachten de ervaringsdeskundigen, liever willen verbinden met een neutrale stichting.

Er zijn meerdere overwegingen geweest die een rol hebben gespeeld voor de keuze om het AIC een stichting te laten zijn, zoals de volgende argumenten die zijn opgenomen in het plan van aanpak van 15 januari 2001:

- een stichting verschaft helderheid in de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en de betrokken hulporganisaties;
- een stichting geeft een signaal af naar de samenleving van blijvende betrokkenheid met de slachtoffers;
- een stichting kan door haar statuten een 'tijdelijke structuur' krijgen. Zodra ze geen bestaansreden meer heeft, kan ze snel opgeheven worden. Er hoeft door de gemeente geen personeel te worden aangenomen;
- in het bestuur van een stichting kunnen ook participerende (private) instellingen (hulpverleningsorganisaties) met een eigenstandige verantwoordelijkheid vertegenwoordigd zijn. De gemeente kan weliswaar een adequate vertegenwoordiging op ambtelijk niveau realiseren, maar bestuurt niet. (In de praktijk wordt slechts één plaats in de organisatiestructuur van het AIC ingevuld door een vertegenwoordiger van de gemeente: de wethouder Welzijn.)

Ook al is het IAC in Enschede geen stichting, toch heeft (mede) de ervaring aldaar geleerd dat het AIC in Volendam aan een aantal (formele) randvoorwaarden moet voldoen, wil zij optimaal en binnen de verantwoordelijke bestuurlijke kaders kunnen opereren.

- Volgens de Wet rampen en zware ongevallen berust de eindverantwoordelijkheid voor de nazorg bij de gemeente. De bestuurlijke betrokkenheid van de gemeente moet daarom afdoende afgedekt zijn in de stichting. Enerzijds gebeurt dit door statuten en reglementen. Anderzijds wordt dit gerealiseerd door de samenstelling van het bestuur, bijvoorbeeld door middel van een beslissende stem in het bestuur van de stichting, waardoor de gemeentelijke eindverantwoordelijkheid formeel gegarandeerd wordt. Let wel: in de uiteindelijke statuten is dit laatste niet opgenomen.
- De verantwoordelijkheid van de zorgverlenende instellingen om instellingsgebonden zorg te realiseren en te financieren via de reguliere circuits moet expliciet benoemd worden.
- Bovengemiddelde zorginspanningen door de café-ramp moeten vanwege eventuele bekostigingsproblemen, in overleg met de financiers, worden doorgevoerd naar het CTG (College Tarieven Gezondheidszorg) en zo nodig naar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

### **Locatiekeuze**

#### *Enschede*

In Enschede is het IAC gevestigd in het gemeentehuis (uitgaande van de één loketgedachte). Dit weerspiegelt de koppeling tussen enerzijds de (eind)verantwoordelijkheid die de gemeente voor de (na)zorg draagt en anderzijds de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan.

#### *Volendam*

In Volendam was het fysiek niet mogelijk om het AIC te vestigen in het (kleine) stadskantoor. Het AIC is in eerste instantie in het Don Bosco College gevestigd en later in de nieuw gebouwde brandwondenpolikliniek.

Er is geen sprake van een bewuste keuze om de locatie onafhankelijk van de gemeente te laten zijn. Andere argumenten speelden hierin een rol.

Het feit dat het AIC niet is ondergebracht in het gemeentehuis benadrukt de onafhankelijkheid van het AIC.

### **'Outreaching-benadering' en klant-volg-systeem**

#### *Enschede*

De Commissie onderzoek vuurwerk-ramp heeft in haar onderzoek geconstateerd dat getroffen en in Enschede een zogeheten actievere 'outreaching'-benadering<sup>26</sup> door hulpverleners gewaardeerd zouden hebben. Als redenen werden hierbij genoemd dat men het vragen om hulp niet altijd gemakkelijk vindt, dat het in emotionele situaties belastend is om zelf achter alle hulp en praktische zaken aan te moeten gaan of dat men bepaalde hulp is misgelopen doordat men hiervan niet op de hoogte was.

#### *Volendam*

Het AIC wil niet voorbijgaan aan deze 'outreaching'-benadering. In het plan van aanpak staat beschreven: "Daarnaast zal het AIC ook een outreachende werkwijze kennen. Getroffenen die zich niet spontaan bij de hulpverlening melden, zullen indien nodig actief benaderd worden door medewerkers van het AIC."

---

Om de 'outreaching'-benadering vorm te geven is er op detacheringsbasis voor één dag per week door het AIC een specifiek gekwalificeerde pr-functionaris aangesteld (deze heeft ook in Enschede ervaring opgedaan). Via deze pr-functionaris wil het AIC naar de buitenwereld communiceren dat als medeburgers zich zorgen maken over iemand zij dat moeten melden ('help ons te signaleren').

In dit verband werkt men momenteel tevens aan het installeren van een zogeheten 'klant-volgsysteem'. Getroffenen geven aan of ze in een dergelijk systeem opgenomen willen worden, zodat het AIC om de drie maanden kan informeren hoe het met hen gaat. Het IAC te Enschede heeft de programmatuur van het klant-volgsysteem dat voor het IAC is ontwikkeld, beschikbaar gesteld. Eind maart heeft het AIC echter besloten om geen gebruik te maken van dit systeem. Zij heeft zelf een (naar eigen zeggen) geavanceerder systeem laten ontwikkelen.

### **Slachtofferlijsten**

#### *Enschede*

In Enschede zijn, één dag na de vuurwerkramp, de slachtofferlijsten op de ramen in het opvangcentrum in de Diekmanhal geplakt. Tot op dat moment had echter nog geen sluitende registratie plaatsgevonden, zodat de lijsten niet klopten. Dit heeft tot zeer veel onrust en verwarring bij de gedupeerden geleid.

#### *Volendam*

In Volendam heeft de rampenstaf al tijdens de eerste officiële vergadering besloten dat de slachtofferlijsten van de gewonden, die over verschillende ziekenhuizen en brandwondencentra in binnen- en buitenland waren opgenomen, niet mochten worden vrijgegeven. De namenlijst van de overledenen is wel vrijgegeven.

#### **Folders**

Er zijn folders met informatie voor de bevolking over de opvangmogelijkheden verspreid die ook in Enschede zijn gebruikt.





