

Ervaringen en lessen uit de praktijk

Marco Zannoni & Jan Bos, juni 2015



Een ramp of crisis heeft grote impact. De eerste uren of dagen is alles gericht op het redden van mensen en zorg bieden aan getroffen. Ook in de weken en maanden na de ramp zijn de uitdagingen groot. Deze 'nafase' is de laatste jaren meer en meer op de agenda van bestuurders komen te staan. Het besef dat er meer moet gebeuren dan het bieden van (psychosociale) nazorg groeit. Juist de adequate afhandeling van de crisis in al zijn facetten is onderdeel van crisismanagement. Het gaat in de nafase om een veelheid aan vraagstukken, zoals zorg voor getroffen, onderzoeken, verantwoordingsprocessen, informatievoorziening en schadeafhandeling.

De afgelopen jaren ondersteunde het COT diverse gemeenten in de nafase van calamiteiten, rampen en crises. Deze ondersteuning bestond uit het adviseren van beleidsteams, het coachen van burgemeesters en gemeentesecretarissen, het uitwerken van een plan van aanpak en het begeleiden van de 'projectorganisatie Nafase'.

Veel van onze ervaringen zijn (landelijk) benut in ontwikkelde handreikingen voor de nafase. In de praktijk zien we echter dat het lastig is om, ondanks beschikbare handreikingen, de complexe werkelijkheid van de nafase te vatten en te komen tot een effectieve aanpak voor de nafase. De uitdaging is om in een werkelijkheid van emoties, onzekerheden, vermoeidheid, belangen en capaciteitsuitdagingen te komen tot een gedragen aanpak die richting geeft

voor de komende weken en maanden. En dit alles ook nog op een proportionele wijze die past bij de situatie.

In dit artikel willen we een aantal van onze ervaringen delen. Wij bespreken de kenmerken van de nafase en benoemen belangrijke eerste stappen om te komen tot een aanpak: de diagnose van de nafase en het organiseren van de integrale aanpak. Het artikel is gericht op sleutelfunctionarissen in de nafase zoals de burgemeester, het college van B&W, de gemeentesecretaris, beoogde projectleiders nafase en teamleiders preparatie nafase. Op deze wijze willen wij input geven voor reflectie op de eigen voorbereidingen in de veiligheidsregio of in de gemeente.

- 1. Kenmerken van de nafase.** De nafase is de fase waarin activiteiten worden ontplooid om, na een ramp of crisis, terug te keren naar een (nieuwe) 'normale' situatie. We spreken hier van 'nieuw normaal', omdat de situatie van voor de ramp of crisis onvermijdelijk is veranderd. Het gaat in de nafase met name om het voorkomen van meer (of nieuw) leed bij getroffen, het voorkomen van nieuwe crises, het terugverdiene van vertrouwen en het herstellen van schade.

Iedere nafase is uniek in de omvang, complexiteit en dynamiek. Toch is de nafase van een crisis in zekere mate voorspelbaar. Het onderkennen van de belangrijkste thema's en

betrokken doelgroepen biedt hierin houvast. Een deel van de getroffen en zal geen of beperkte hulp nodig hebben en is zelfredzaam. Dan is het vooral zaak om als gemeente aan te sluiten bij wat burgers zelf willen en kunnen (zoals ook verwoord door de commissie Bruinooie in 2012). Anderen hebben mogelijk intensieve ondersteuning nodig. Stel daarom steeds vast om wie het in de nafase echt draait. In de eerste plaats gaat het om de getroffen: slachtoffers, hun verwanten, hulpverleners, en andere direct getroffen personen. Daarnaast gaat het in de nafase om de eigen medewerkers, de gemeenteraad en de media.

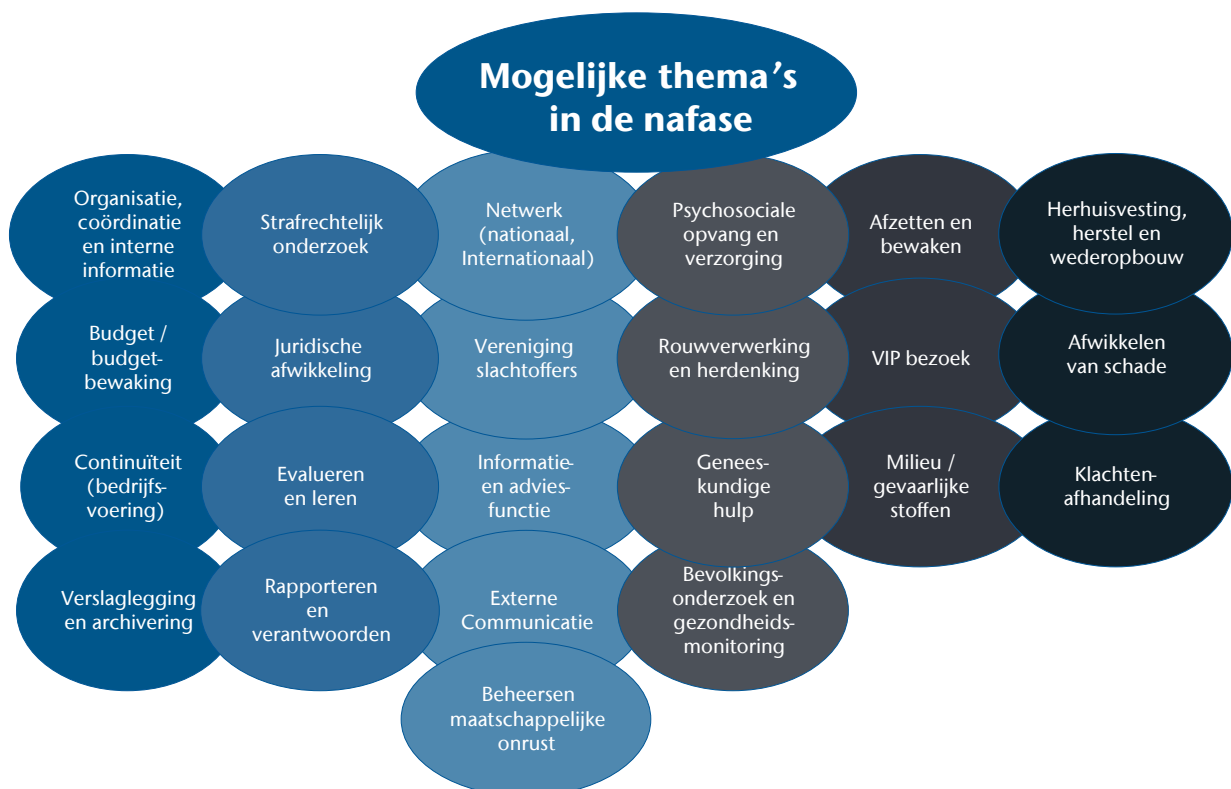
Op de achtergrond bevindt zich nog een veelheid aan doelgroepen: gezagsdragers, inspecties en toezichthouders en belangengroepen. De behoeften, perspectieven en belangen van

al deze groepen bepalen voor een groot deel de benodigde focus van de activiteiten voor de nafaseorganisatie. De opdracht voor de (nafase)organisatie is daarmee om grip te krijgen op, en sturing te geven aan het geheel aan activiteiten in de nafase van een ramp of crisis: in de volle breedte van zorg tot (verantwoordings-)onderzoek. Dat betekent niet dat gemeenten alle denkbare activiteiten moeten uitvoeren. Het betekent wel dat over behoeften, perspectieven en belangen is nagedacht en dat een bewuste keuze wordt gemaakt over de uit te voeren activiteiten.

De nafase start al tijdens de acute fase. Gelijktijdig met het blussen van de brand start bijvoorbeeld de zorg voor de getroffen. Of tijdens de ontruiming van een wijk worden toezeggingen gedaan over de

schadeafhandeling of informatievoorziening. Dit heeft implicaties voor de nafase. Sommige activiteiten lopen door, anderen stoppen of zijn nieuw. Overigens is het daarbij geen garantie dat een goede aanpak van de crisis ook betekent dat de nafase goed zal verlopen. Zo leert de ervaring dat de saamhorigheid binnen en tussen organisaties tijdens de acute fase in de nafase voorbij kunnen zijn: oude conflicten herleven en nieuwe fricties ontstaan.

- 2. De diagnose van de nafase.** Hoewel iedere situatie anders is, is de inhoud van de nafase in zekere mate voorspelbaar. Uit diverse eerdere rampen en crisis zijn patronen en regelmatigheden te destilleren. Daarmee komen we tot een groslijst van veel voorkomende thema's in de nafase:



Deze onderwerpen spelen niet altijd in gelijke mate. Per situatie moet worden ingeschat wat de relevante thema's zijn. Daarnaast moet het gewicht van de thema's worden ingeschat. Soms is een thema een complex deelproject op zichzelf, terwijl dit in andere

gevallen 'alleen' een losse activiteit vergt of helemaal niet speelt. Het overzicht van nafasethema's kan dienen als startpunt voor de diagnose van de nafase.

In de tabel hieronder is weergegeven welke thema's zijn benoemd in de nafase van vijf crises. Daarbij valt op dat de aard van de crisis en de betrokkenen bij de crisis bepalend zijn voor de focus en de activiteiten van de nafase-organisatie.

Poldercrash	Zedenzaak Amsterdam	Zeer grote brand Moerdijk	Schietdrama Alphen aan den Rijn	Brand gemeentehuis Waalre
<ul style="list-style-type: none"> • Uitvaart • Rouw en herdenking • VIP bezoek • Onderzoek en evaluaties • Informatie- en Adviespunt • Psychosociale nazorg, zorg en gezondheidsmonitoring • Voorlichting en media • Bestuurlijke ondersteuning • Milieu • Schade en afwikkeling van de financiële gevolgen • Verslaglegging / archiveren • Registratie • Terrein • Mobilisatie slachtoffers • Interne nazorg 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie Advies Centrum (IAC) • Communicatie • Psychosociale opvang en verzorging • Onderzoek en evaluatie • Monitoren maatschappelijke spanningen • Juridische afwikkeling • Verantwoording • Beleidsontwikkeling 'een veilige omgeving voor kinderen' • Financiën • Verslaglegging en archivering 	<ul style="list-style-type: none"> • Milieu en Terrein • Gezondheidszorg • Communicatie en Informatie- en Adviespunt • Juridische zaken • Organisatie en Bedrijfsvoering • Coördinatie onderzoeken en verantwoording 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie en coördinatie • Interne en externe communicatie • Hulpverlening slachtoffers en verwanten • Rouwverwerking en herdenking • Strafrechtelijk onderzoek • Overig onderzoek en evaluatie • Internationale afstemming • Monitoren maatschappelijke impact/onrust • Juridische afwikkeling • Schademangement • Verantwoording • Financiën • Verslaglegging en archivering 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfsvoering (huisvesting, archief, ICT) • Financiële afwikkeling • Juridische afwikkeling en advisering • Communicatie • Onderzoek en verantwoording • Personeelszorg • Dienstverlening

3. Het organiseren van de nafase. Om snel tot een praktische aanpak te komen werken wij met 10 stappen voor de nafase. Dit zijn de stappen die wij benutten in beknopte plannen, trainingen en in de advisering tijdens en na crises:

1. Stel een diagnose van de nafase: wat komt er op je af?
2. Stel thema's vast en benoem eerste activiteiten.
3. Benoem interne en externe stakeholders per thema en expliciteer hun rol.
4. Richting geven: benoem doelstellingen voor de nafase (als geheel en per thema)
5. Benoem sleutelfunctionarissen: een projectleider en deelprojectleiders.
6. Stel de organisatiestructuur vast, zodat continuïteit van de aanpak is geborgd na afschalen van de crisisorganisatie.
7. Leg de aanpak vast in een nafaseplan (o.b.v. voorgaande stappen) en werk met een duidelijke tijdlijn (wat zijn belangrijke momenten die nog komen?).
8. Draag over van acute fase naar de nafase (afschalen).
9. Voer uit en monitor de voortgang: stel de aanpak waar nodig bij.
10. Bouw de nafase verantwoord af.

Het plan van aanpak voor de nafase (het nafaseplan) is een belangrijk ankerpunt. Het dwingt de bij de nafase betrokken organisaties tot het vaststellen van een gezamenlijke aanpak, het bemensen van deelprojecten en het nemen of toewijzen van verantwoordelijkheden. Het (concept)plan van aanpak biedt het beleidsteam daarnaast de mogelijkheid om een verantwoorde overgang van de acute fase naar de

nafase plaats te laten vinden. De vuistregel daarbij is dat vanuit het beleidsteam pas afgeschaald wordt (overgedragen naar de nafase) als duidelijk is hoe openstaande activiteiten na afschaling worden belegd. Dat betekent dat nog tijdens de opschaling een eerste plan moet worden uitgewerkt en vastgesteld voor de nafase.

Onze ervaring is dat het niet goed werkt een Regionaal Operationeel Team (ROT) te vragen een plan van aanpak te maken. Dat team is druk met de afhandeling. Het inzetten van specifieke functionarissen om de nafase op te pakken werkt beter. In de huidige voorbereiding op crises is in veel veiligheidsregio's voorzien in een team preparatie nafase of een ander specifiek team voor de nafase dat aan de slag gaat met dit plan van aanpak en met de overdracht. Het is belangrijk dat de direct betrokken gemeente hier goed op is aangesloten. Het ligt voor de hand dat de gemeentesecretaris een leidende rol heeft. Dit vanzelfsprekend in afstemming met de algemeen commandant bevolkingszorg en de Operationeel Leider. De gemeentesecretaris kan het plan van aanpak inbrengen in het beleidsteam, via de Operationeel Leider. De direct getroffen gemeente moet hier immers na afschaling mee door.

Snel een eerste plan van aanpak
De eerste contouren van de aanpak nafase Poldercrash zijn op de dag van de crash 's avonds in het beleidsteam gepresenteerd waarna akkoord is gegeven op verdere uitwerking. Ook in de zedenzaak Amsterdam is op de dag van de eerste bijeenkomst van het beleidsteam al gewerkt aan de basis van een nafaseplan. In zo'n eerste versie staan een eerste diagnose, mogelijke doelstellingen en uitgangspunten, een overzicht van thema's en een voorstel voor invulling sleutelfuncties. Vervolgens kunnen de sleutelfunctionarissen zorgen voor verdere uitwerking binnen de eerste, door het beleidsteam

vastgestelde, kaders. Een definitief plan van aanpak kan vervolgens binnen enkele dagen worden vastgesteld door het college van B&W van de betrokken gemeente(n) en aangeboden worden aan de gemeenteraad. Het college van burgemeester en wethouders fungeert dan als opdrachtgever voor de nafase. Zeker voor crises met een lange nafase, bijvoorbeeld door een grote zorgvraag, omvangrijke milieuschade of complexe aansprakelijkheidsvraagstukken, is het van belang de gemeenteraad goed te betrekken bij het 'opdrachtgeverschap' voor de nafase. De gemeenteraad zal niet alleen geïnformeerd willen worden over de (voorgenomen) activiteiten, maar ook (zeker later in het traject) over de uitvoering, voortgang en bestedingen.

Bij een ramp of crisis waarbij meerdere gemeenten en mogelijk meerdere regio's betrokken zijn, is het verstandig ook de nafase af te stemmen. Iedere gemeenten zal deels eigen uitdagingen hebben, maar er zijn ook vraagstukken die regionaal, interregionaal of zelfs landelijk zullen spelen. Daar waar er overlap is, is het verstandig af te stemmen zodat er niet in verschillende gemeenten hele verschillende maatregelen worden getroffen of bijvoorbeeld verschillende informatie wordt gegeven over gezondheidsaspecten. Een ramp als de MH17 toonde het belang van een landelijke rol (terughalen van de stoffelijke resten van de slachtoffers, slachtofferidentificatie) in combinatie met een lokale rol (zorg en ondersteuning aan individuele nabestaanden en hun omgeving).

Doelstellingen bieden houvast
Daadwerkelijke sturing op de omvang, reikwijdte en accenten in de nafase kan worden aangebracht door duidelijk richting te geven door middel van doelstellingen. Ook het werken met een tijdlijn waarop belangrijke voorziene momenten en gebeurtenissen staan

(belangrijke meetmomenten gezondheidskundig, een rechtszaak, het uitkomen van onderzoeksresultaten en dergelijke), is een belangrijk sturingsinstrument.

De gemeente Waalre benoemde bijvoorbeeld doelstellingen voor de nafase van de brand in het gemeentehuis. Voor een deel betreft het hier doelstellingen die direct gericht zijn op de afhandeling van het incident (schadelijke gevolgen, bieden van informatie, zorg en advies), maar juist ook doelstellingen in de vorm van opdrachten aan de projectorganisatie waar het gaat om het adviseren van het bestuur, het afbouwen van de nafase en de verantwoording over de activiteiten in de nafase. Hieronder hebben we de doelstelling van de gemeente Waalre weergegeven.

- Het adequaat afhandelen van de schadelijke gevolgen van de brand.
- Het (coördineren van het) aanbieden van informatie, zorg en advies aan medewerkers, burgers en andere direct betrokkenen.
- Monitoring voortgang van (deel-)activiteiten door verantwoordelijke instanties, het signaleren van knelpunten en het opvolgen van toezeggingen.
- Het coördineren van de uitvoering van activiteiten door de verschillende betrokken partijen.
- Het adviseren van het bestuur over het verloop van de nafase en over eventuele knelpunten en gevraagde beslissingen.
- Het komen tot een verantwoorde afbouw van de nafase en het vaststellen van indicatoren hiervoor per deelproject en als geheel.
- Het financieel adequaat afwikkelen van de schade.

- Leren van de ervaringen van de aanpak van de crisis (acute fase en nafase), alsmede het afleggen van verantwoording.

Doorleven van de gewenste aanpak is noodzakelijk

Tijd nemen voor het uitwerken van het plan van aanpak heeft ook een duidelijke waarde. Door met betrokken functionarissen te doorleven wat van belang wordt geacht, krijgt het plan van aanpak in de praktijk zeggingskracht. Ook het communiceren en implementeren hiervan moet niet worden onderschat. In de uitvoering is het van belang dat professionals de aanpak doorleven. Functionarissen voelen zich zo meer verbonden met de nafaseorganisatie. Overigens blijkt in de praktijk wel een scheiding te ontstaan binnen organisaties tussen functionarissen die 'bij de ramp' betrokken zijn en de functionarissen die de reguliere werkzaamheden blijven uitvoeren. De reguliere organisatie zal naar verloop van tijd constateren dat 'de nafase' meer (bestuurlijke) aandacht krijgt en operationele uitvoeringskracht heeft. Daarbij kunnen lopende werkzaamheden vertragen. Dit vergt permanente aandacht voor de verschillende organisatieonderdelen, uitleg en begrip.

Er moet een eindpunt zijn voor het project

Ondanks het feit dat de nafase van een crisis geen natuurlijk einde kent, is het wel noodzakelijk om de gecoördineerde aanpak van de nafase als project op enig moment te beëindigen. Het is immers niet mogelijk om tot in lengte der dagen projectorganisaties in stand te houden voor het monitoren van allerlei aspecten uit een ramp of crisis. Daarom hanteren wij als vuistregel dat de nafase als project kan eindigen op het moment dat activiteiten zijn voltooid of, geleidelijk, op een goede manier in de reguliere (lijn-)organisaties zijn ondergebracht.

4. Tot slot: voorbereiding op de nafase. Onze ervaring is dat het helpt om op hoofdlijnen de nafase voor te bereiden. Detailvoorbereiding ligt minder voor de hand omdat er tijd is om te improviseren. Wij adviseren burgemeester en gemeentesecretarissen het volgende:

1. Besteed expliciet aandacht aan de nafase bij een beleidsteam oefening. Idealiter benoemt het beleidsteam belangrijke uitgangspunten en kunnen zij spreken over een 0-versie van een plan van aanpak. Dit plan kan worden voorbereid door het team preparatie nafase of door anderen, bijvoorbeeld als onderdeel van een training die voorafgaat aan de oefening.
2. Werk regionaal samen om te komen tot een beknopt plan van aanpak nafase dat eenvoudig kan worden ingevuld. De ervaring leert dat een dergelijke voorbereiding in staat stelt tot het binnen een paar uur gereed hebben van een eerste plan van aanpak. Dit kan ook een initiatief zijn van één van de gemeenten in de regio, die de collega's hier vervolgens bij betreft.
3. Train sleutelfunctionarissen in het stellen van een diagnose en het opstellen van een plan van aanpak.
4. Benut het onderwerp nafase voor een bestuurlijke masterclass in de regio. Dit is een waardevol onderwerp ook voor wethouders.

Nafase-ervaring COT

Het COT ondersteunde in de nafase van de volgende rampen en crises:

- Brand gemeentehuis Waalre
- Schietdrama Alphen aan den Rijn
- Zeer grote brand Moerdijk
- Zedenzaak Amsterdam
- Aanslag Koninginnedag Apeldoorn
- Poldercrash
- Evacuatie Bos en Lommerplein
- Cellenbrand Schiphol
- Cafébrand Volendam
- Vuurwerkramp Enschede
- De Dakota-ramp

Over het COT

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over security ambities en de vormgeving van lokaal veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT opereert vanuit Rotterdam en is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie www.cot.nl.

