



RAMPEN MANAGEMENT



ACADEMIEJAAR 2019-2020

De rol van Defensie binnen de Belgische ketenbenadering omtrent de omgang met stoffelijke overschotten na een Mass Fatality Incident.

STUDENT: Eduard VANLAUWE

PROMOTOR: Dr. Geert COREMANS

Executive Summary

In 2014 nam een Belgisch Disaster Victim Identification (DVI) team deel aan het identificatieproces van alle dodelijke slachtoffers na de ramp met de MH17 van Malaysia Airlines. De slachtoffers waren van Oekraïne overgebracht naar een militaire kazerne in Nederland waar een internationaal DVI-team was neergestreken om de slachtoffers te identificeren. Een dergelijke aanpak inspireerde het Belgische DVI-team ertoe om een soortgelijke werking op poten te zetten voor de aanpak van een Mass Fatality Incident (MFI) in België.

Naast deze operationele behoefte is er ook een strategische behoefte voor België om een dergelijke aanpak te organiseren. De NAVO verwacht van haar lidstaten dat zij de weerbaarheid van hun staatsbestel vergroten om op die manier de volledige alliantie te versterken. Hiervoor moeten de lidstaten werk maken van zeven thema's waar de aanpak van een MFI er een van is.

Het doel van dit eindwerk is om te bepalen hoe ver België staat in deze aanpak van een MFI en wat de rol van Defensie daarin kan zijn. Om dit te gaan bepalen heb ik een studie gemaakt van de bestaande literatuur hieromtrent en heb ik gesprekken gevoerd met de verschillende spelers in het verhaal. Civiele Veiligheid heeft de lead genomen in deze besprekingen en zette alle spelers rond de tafel. Daar werd bepaald dat elke provincie een aantal locaties zou doorgeven waar DVI georganiseerd zou kunnen ontplooiën.

Uit mijn literatuurstudie bleek dat er heel wat ideeën en onderlinge afspraken gemaakt zijn omtrent deze aanpak maar dat er nog maar weinig concrete zaken op papier staan. Laat staan dat er ANIP en BNIP uitgewerkt zijn over dit aspect. Mijn aanbeveling is dan ook dat dit onderwerp niet onbelicht blijft en dat er werk wordt gemaakt van deze aanpak. De bestaande kennis en contacten moeten nu bestendig worden om de continuïteit te verzekeren.

Naar het voorbeeld van Nederland, komen militaire kazernes in aanmerking voor een ontplooiing van DVI. Dit omdat ze voldoen aan heel veel van de vereisten. Deze locaties zijn makkelijk af te schermen en er is veel grote infrastructuur zoals loodsen en burelen.

Defensie heeft altijd al een rol gespeeld in noodwerking, zij het pas in een tweede tijd. Het is immers niet de bedoeling dat er standaard naar Defensie gekeken wordt. Slechts als de civiele middelen onvoldoende of onbestaande zijn, kan een steunaanvraag gedaan worden aan Defensie. Naast een logistieke steun kan Defensie ook steun bieden met personeel onder de vorm van specialisten, stafmedewerkers of gewoonweg helpende handen.

Defensie kan dus wel degelijk een rol spelen, de samenwerking die reeds bestaat tussen DVI en het Militair Hospitaal Koningin Astrid (MHKA) in Neder over Heembeek is daar het beste voorbeeld van. Daarnaast zijn er nog heel wat diensten binnen Defensie die een hulp kunnen betekenen aan de werkzaamheden van DVI.

Defensie kan echter geen middelen zomaar blokkeren ten voordele van de Binnenlandse veiligheid. Deze middelen dienen immers voor de belangen van België in het Buitenland. Wel is het belangrijk dat we nauw gaan samenwerken en trainen om zo te komen tot een knowledge sharing dat verdere samenwerking alleen maar ten goede komt. We moeten weten welke middelen voor handen zijn en hoe die met elkaar kunnen samenwerken. Hoe vertrouwder alle departementen met elkaar kunnen samen werken hoe efficiënter ze zullen ageren ten tijde van een ramp.

Sleutelwoorden

De 5 termen waar ik voor dit eindwerk voor gekozen heb zijn:

- Mass Fatality Incident
- Ketenbenadering
- Defensie
- DVI
- Civiele Veiligheid

1. Inhoudstafel

Contents

Executive Summary	2
Sleutelwoorden	4
1. Inhoudstafel	5
2. Probleemstelling en Onderzoeksvraag	7
2.1. Probleemstelling	7
2.2. Onderzoeksvraag	10
3. Aanpak van het eindwerk	11
3.1. Literatuurstudie	11
3.2. Gebruikte methodologie om de onderzoeksvraag te beantwoorden	11
3.3. Verantwoording van de gekozen methode	12
3.4. Dataverzameling	12
4. Analyse	13
4.1. Inleiding	13
4.2. Defensie binnen rampenwerking	15
4.2.1. Het inzetkader	15
4.2.2. De Militaire Provincie Commando's	16
4.3. DVI werkzaamheden: De vier stappen naar identificatie	18
4.4. De noden van het identificatieproces	20
4.4.1. Algemeen	20
4.4.2. Module Post Mortem (PM)	20
4.4.2.1. Mortuarium	21
4.4.2.2. Mobiele CT Scan	23
4.4.2.3. PM centrum	23
4.4.2.4. Laatste groet	24
4.4.3. Module Ante Mortem (AM)	25
4.4.3.1. AM-centrum	25
4.4.3.2. Commandocentrum	26
4.5. De rol van Defensie	27
4.5.1. Algemeen	27
4.5.2. Infrastructuur	28
4.5.3. Onderzoek van de ramp site	29

4.5.4. Post-Mortem	31
4.5.4.1. Tandartsen	31
4.5.4.2. Radiologie	32
4.5.4.3. Militaire Politie (MP)	33
4.5.5. Ante-Mortem	33
4.5.5.1. Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG)	33
4.5.5.2. Samenbrengen van informatie	34
4.6. Huidige stand van zaken	35
4.6.1. Algemene ontwikkeling van de ketenbenadering	35
4.6.2. Rol van Defensie in de ketenbenadering	35
5. Conclusies	37
5.1. Antwoord op de onderzoeksvragen	37
5.1.1. Wat is de stand van zaken in het organiseren van deze ketenbenadering?	37
5.1.2. Welke rol kan Defensie spelen in de ketenbenadering?	38
5.1.3. Als Defensie een rol te spelen heeft, wat is dan de stand van zaken voor Defensie? ...	39
5.1.4. Wat zijn de lacunes? Hoe kunnen die opgevuld worden?	40
5.1.5. Hoe kan deze civiel-militaire samenwerking in de praktijk gebracht worden?	40
6. Beperkingen van het werk en suggesties voor verder onderzoek	41
6.1. Beperkingen	41
6.2. Suggesties voor verder onderzoek	42
7. Beleidsadvies	43
8. Lijst met afkortingen	45
9. Lijst met figuren	46
10. Referentielijst	47
10.1. Literatuur	47
10.2. Belgische Wet- en regelgeving	50
10.3. Doctrine	51

2. Probleemstelling en Onderzoeksvraag

2.1. Probleemstelling

Op 17 Juli 2014 werd boven Oost Oekraïne de vlucht MH17 van Malaysia Airlines neergehaald. De 298 inzittenden, waaronder veel Europeanen (oa. 04 Belgen) kwamen om het leven. Momenteel doen Nederland, België, Maleisië, Australië en Oekraïne gezamenlijk het strafrechtelijk onderzoek.

Vanaf 23 Juli 2014 werden de slachtoffers naar Nederland overgebracht, waar in de Korporaal Van Oudheusden Kazerne te Hilversum alles in het werk werd gesteld om een identificatie van de slachtoffers mogelijk te maken.¹ Deze identificatie was in handen van een internationaal team dat bestond uit specialisten Disaster Victim Identification (DVI) komende van Nederland, België, Verenigd Koninkrijk, Australië, Duitsland, Maleisië en Indonesië.²

De keuze om deze identificatie te laten doorgaan in de Korporaal Van Oudheusden Kazerne, die in normale omstandigheden gebruikt wordt als een militair medisch opleidings- en trainingscentrum, was vooral uit praktische overwegingen. Deze locatie bood immers de mogelijkheid om te werken in een beveiligde en vertrouwelijke omgeving, afgeschermd van mogelijke kijklustigen.³

Net als het Maleisisch DVI team⁴, heeft ook het Belgische DVI team vele lessen getrokken uit deze ervaring in Hilversum. Enkele belangrijke lessen waren de noodzaak

¹ Rijksoverheid, Neerhalen vlucht MH 17, geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/neerhalen-vlucht-mh17> [accessed: 8 Feb 2020]

² Desk of the Director-General of Health Malaysia, MH17: what is the DVI team? (2014), Geraadpleegd op <https://kpkesihatan.com/2014/08/21/mh17-what-is-dvi-team/> [accessed: 8 Feb 2020]

³ Idem

⁴ KHOO, L.S., HASMI, A.H., ABDUL GHANI AZIZ, S.A., IBBRAHIM, M.A. & MAHMOOD, M.S. (2016, Apr) MH 17: the Malaysian experience. *Malaysian Journal of Pathology*;38(1):1-10

om reeds concrete afspraken te maken mocht DVI een gelijkaardige ontplooiing moeten organiseren en het feit dat een dergelijke aanpak hulp vraagt van partners in binnen- en buitenland.

Parallel aan deze operationele noodzaak, naar voren geschoven door DVI, is er ook een strategische noodzaak opgelegd door de NAVO. Dit bondgenootschap vraagt immers van haar lidstaten dat zij noodplannen maken in geval van oa. Mass Fatality Incidents (MFI) en dat zij zo kunnen voorzien in het blijven functioneren van hun staatsbestel.⁵ Waar de klemtoon oorspronkelijk vooral op oorlog lag, is dit geleidelijk aan ook breder getrokken naar allerlei vormen van Disaster assistance.⁶

De insteek van de NAVO is resilience⁷ of veerkracht. Het idee is dat als elke lidstaat de nodige veerkracht heeft om te weerstaan en te recupereren van een natuurramp of het wegvallen van kritieke infrastructuur of zelfs een gewapende aanval dan vermindert de kwetsbaarheid van de volledige alliantie.

Op de Warschau top van 2016 stelden de leiders van alle lidstaten zeven basisvereisten voorop waaraan een lidstaat zijn veerkracht kan meten. Deze basisvereisten weerspiegelen wat noodzakelijk is om een regering te laten functioneren, wat essentiële diensten zijn voor de bevolking en de civiele steun aan de Krijgsmacht. Al deze zaken moeten behouden worden, zelfs onder de meest uitdagende omstandigheden. Deze domeinen zijn allemaal verbonden, dus als één domein geraakt wordt dan zal dit een impact hebben op andere domeinen.

Deze zeven domeinen zijn:

1. De verzekerde continuïteit van de regering en kritieke diensten van de regering.
Zo gaat het bijvoorbeeld over de mogelijkheid tot het nemen van beslissingen, ze te communiceren en ze af te dwingen in tijden van crisis.

⁵ NATO (2018) Civil Emergency Planning Committee (CEPC) Guidance to National Authorities for Planning for Incidents Involving Catastrophic Mass Casualties.

⁶ NATO (2001) NATO's Role in Disaster Assistance

⁷ NATO (2020) Resilience and article 3. Geraadpleegd op https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm [accessed: 8 Mei 2020]

2. Energiereserves die verzekerd zijn door reserve installaties en mogelijkheden in binnen- en buitenland.
3. Efficiënt omgaan met ongecontroleerde vluchtelingenstromen en ervoor zorgen dat ze niet in conflict komen met de militaire ontplooiingen van de NAVO.
4. De voeding- en watervoorzieningen die veilig zijn voor verstoringen en sabotage.
5. Communicatienetwerken die functioneren, zelfs onder crisissomstandigheden, met voldoende reservecapaciteiten
6. Transportsystemen die, zelfs onder crisissomstandigheden, betrouwbaar zijn voor civiele instanties om te gebruiken en die troepenverplaatsingen van de NAVO toelaten.
7. De mogelijkheid om met Mass Fatality Incidents (MFI) om te gaan zodat de civiele zorginstellingen in staat zijn om de toestroom op te vangen en dat er voldoende medische stock voorhanden zijn en beveiligd zijn.

De nationale respons in het kader van een MFI kadert dus binnen de veerkracht van onze Staat en is een vereiste van de NAVO om te kunnen voldoen aan de verwachtingen als lidstaat van deze alliantie. Een degelijke uitbouw van deze capaciteiten en het opmaken van noodplannen is dus zowel een strategische als operationele noodzaak.

Na een nazicht van de provinciale ANIP en BNIP door Civiele Veiligheid van FOD Binnenlandse zaken vond men vaak verwijzingen naar situaties met veel doden, de bijkomende nood aan mortuaria en het vele rondbellen naar allerlei contactpersonen. Men vond dus dat dit aspect veelal onvolledig was of zelfs helemaal ontbrak. Het aspect Mass Fatality Incident bleek dus een lacune te zijn in de huidige noodplanning.

Zowel DVI als Civiele Veiligheid zijn dus vragende partij om deze lacune in noodplanning op te vullen, Civiele Veiligheid heeft de algemene lead genomen in het ontwikkelen van een ketenbenadering voor de omgang van stoffelijke overschotten na een MFI. Zij brengen alle spelers rond de tafel om zo met concrete zaken te komen.

2.2. Onderzoeksvraag

Met mijn onderzoeksvraag *‘Wat is de rol van Defensie binnen de Belgische ketenbenadering voor de omgang van stoffelijke overschotten na een Mass Fatality Incident?’* wil ik gaan onderzoeken welke rol Defensie kan spelen in dit verhaal. Ik wil onderzoeken hoe ver België staat met het ontwikkelen van dergelijke noodplannen en als Defensie een rol te spelen heeft wil ik nagaan in hoeverre dit reeds georganiseerd is en welke lacunes er eventueel nog moeten opgevuld worden. Als laatste wil ik gaan bekijken hoe dit dan in de praktijk kan worden gebracht.

Als ik deze onderzoeksvraag verder uitdiep kom ik tot de volgende sub vragen:

- Wat is de stand van zaken in het organiseren van deze ketenbenadering?
- Welke rol kan Defensie spelen in de ketenbenadering?
- Als Defensie een rol te spelen heeft, wat is dan de stand van zaken voor Defensie?
- Wat zijn de lacunes? Hoe kunnen die opgevuld worden?
- Hoe kan deze civiel-militaire samenwerking in de praktijk gebracht worden?

3. Aanpak van het eindwerk

3.1. Literatuurstudie

Zoals later zal blijken uit mijn analyse is de literatuurstudie een van de beperkingen van dit onderzoek. De literatuur kan momenteel een heel mooi beeld geven van de oorzaak en nood tot een dergelijke ketenbenadering. Hetgeen echter op papier staat voor België bleek minimaal te zijn.

Mijn literatuurstudie hield voornamelijk in na te gaan wat de aanleiding was tot dit project van een ketenbenadering en het liet me toe een beeld te schetsen van de huidige stand van zaken. Een van de belangrijkste punten in mijn onderzoeksvraag is immers na te gaan welke lacunes er nog zijn, om zo aanbevelingen te kunnen doen voor de toekomst.

De literatuurstudie behelsde het nakijken van bestaande wetgeving en procedures van Defensie en haar partners in dit verhaal. Om het beeld ruim te gaan bekijken heb ik ook buiten de landsgrenzen gekeken naar de bevindingen van buitenlandse DVI-teams, dit vooral in het kader van het MH17 verhaal.

Door al deze bronnen naast elkaar te leggen kon ik een kapstok opmaken waaraan alles is opgehangen om zodoende de lacunes in de rampenwerking te kunnen achterhalen. Daarnaast gaf het meer duiding bij het aspect MFI en de mogelijke responsen er op.

3.2. Gebruikte methodologie om de onderzoeksvraag te beantwoorden

Om antwoorden te vinden op de gestelde onderzoeksvragen heb ik gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Dit was een theoretisch onderzoek gekoppeld aan interviews.

3.3. Verantwoording van de gekozen methode

De aard van de onderzoeksvragen vereisen een kwalitatief onderzoek. Een theoretisch onderzoek is nodig om een beeld te krijgen van de actuele situatie van de ketenbenadering. Het bestaan van wetgeving, procedures en noodplannen is nu eenmaal een van de maatstaven om de vooruitgang te gaan meten.

Eens duidelijk werd wat de stand van zaken was, ben ik met de experts ter zake gaan bekijken wat de volgende stappen in het verhaal zijn. Interviews lieten toe om van de verschillende spelers in het verhaal een beeld te krijgen van de progressie in het project.

De combinatie theoretisch onderzoek en interviews lieten toe om een algemeen beeld te schetsen van de bestaande situatie. Zodoende kon ik op een gefundeerde manier aanbevelingen formuleren.

3.4. Dataverzameling

Alle data werd initieel verzameld uit geschreven bronnen zoals wetteksten, interne procedures, publicaties en artikels. Eens er een beeld was van wat er reeds bestond ben ik op basis van interviews meer input gaan verzamelen om uit te zoeken wat allemaal gaande was binnen dit onderwerp. Daar er nog niet veel van op papier staat, zijn deze aanzetten onderhevig aan allerlei veranderingen.

4. Analyse

4.1. Inleiding

Om een degelijke analyse te maken moeten we bepalen waar we nu exact over spreken. Het is dus onontbeerlijk om een definitie te plakken op de term Mass Fatality Incident. Zodoende kan dit eindwerk in het juiste licht bekeken worden en vermijden we spraakverwarringen van in het begin.

Een ramp wordt vaak gedefinieerd als een gebeurtenis van natuurlijke of menselijke oorsprong welke dringende hulp noodzakelijk maakt en gepaard gaat met uitgebreide materiële schade en met een groot aantal slachtoffers met ernstige verwondingen. Deze gebeurtenis overstijgt meestal de mogelijkheden van de maatschappij om er mee om te gaan en kan dus een impact hebben op het economische, sociale en culturele leven van de bevolking.

Bij een Mass Fatality Incident ligt de klemtoon op het aantal dodelijke slachtoffers. De ramp hoeft dus niet van een zodanige grootte zijn dat er heel veel materiële schade is maar het aantal dodelijke slachtoffers vraagt om meer dan de normaal voorziene opvang. Een exact cijfer van wanneer we kunnen spreken over een MFI is er niet, van zodra het aantal dodelijke slachtoffers meer is dan waar normaal op voorzien is, kunnen we van een MFI spreken en zullen specifieke handelingen of maatregelen nodig zijn.

Het is niet mijn bedoeling om in dit eindwerk een gedetailleerd overzicht te geven van de DVI-werkzaamheden in geval van een Mass Fatality Incident (MFI). Het is echter wel nodig om deze werkzaamheden kort toe te lichten zodat een mogelijke inzet van middelen en personeel van Defensie eenvoudiger te kaderen is.

Daarom bespreek ik kort de vier stappen in het identificatieproces om dan per fase te gaan nakijken of er reeds een samenwerking is met Defensie en om te analyseren of er mogelijkheden tot samenwerking zijn. Maar alvorens dieper in te gaan op de link tussen

Defensie en DVI wil ik eerst de rol van Defensie binnen rampenwerking verder toelichten.

4.2. Defensie binnen rampenwerking⁸

4.2.1. Het inzetkader

Defensie kan tussenkomen op nationaal grondgebied indien burgermiddelen onaangepast, niet beschikbaar, onvoldoende of onbestaande blijken te zijn. Ingezette militaire middelen blijven onder militair bevel maar dan wel onder de verantwoordelijkheid en leiding van de civiele autoriteiten.

De middelen van Defensie zijn gekend maar nooit gegarandeerd omdat de prioriteit van Defensie steeds naar militaire operaties gaat. Daarnaast zal Defensie ook niet investeren in specifiek materiaal tenzij het zijn nut heeft in voorgenoemde operaties.

De Belgische wetgeving voorziet enkele manieren waarop Defensie kan ingezet worden. Zo kan dit op bevel van de Minister van Defensie als er een vraag tot bijstand gesteld is. Steun aan derde, betaald of onbetaald is steeds mogelijk via een steunaanvraag.⁹ Het is dan aan de Minister van Defensie om er over te beslissen. Dit kan gaan over een ad hoc inzet of zelfs een structurele samenwerking onder de vorm van protocolakkoorden. De steunaanvraag laat dus aan Defensie de kans om een analyse te maken van het soort en het aantal middelen dat het inzet als gevraagde steun.

Daarnaast voorziet de wetgever ook de mogelijkheid aan civiele autoriteiten om middelen van Defensie op te vorderen. Zowel de Minister van Binnenlandse Zaken¹⁰ als een

⁸ HACCURIA, P., Kol, Ir., (2018) Discipline 4: deelaspect Defensie. Taken en middelen van Defensie in rampenwerking. Postgraduaat Rampenmanagement, Module 2 Wetgeving en organisatie

⁹ Programmawet, 02 Augustus 2002, Titel VI Landsverdediging, HOOFDSTUK XI – Prestaties ten voordele van derden, Art. 151.

¹⁰ Wet betreffende de civiele bescherming, 31 December 1963, Hoofdstuk 1, Art 5

Gouverneur¹¹, een Burgermeester¹² en de Federale Politie¹³ kunnen wettelijk gezien Defensie opvorderen om middelen ter beschikking te stellen. In noodsituaties bij levensgevaar is dergelijke opvordering of steunaanvraag niet nodig.

4.2.2. De Militaire Provincie Commando's

Rampenwerking wordt binnen Defensie opgevolgd op twee niveaus. Alles overkoepelend is er de Defensiestaf te Evere die via zijn operatiecentrum (COps) alle steunaanvragen ontvangt en analyseert, het is de Defensiestaf die de Minister zal adviseren waarop deze een beslissing kan nemen. Op het uitvoerend niveau zijn het de Militaire Provincie Commando's die de link zijn tussen Defensie en de civiele autoriteiten.

De Militaire Provincie Commando's worden aangestuurd door een Provincie Commandant. Hij treedt op als raadgever voor een Gouverneur of Burgemeester in geval van ramp, is de verbindingsofficier tussen deze civiele overheid en Defensie en hij heeft het bevel over de ingezette militaire middelen tijdens deze ramp.

In geval van een gemeentelijke of provinciale fase wordt de Defensiestaf te Evere verwittigd en wordt een crisis cel geopend op het niveau van het betrokken Militair Provincie Commando en zal de Militaire Provincie Commandant zetelen in de CC Prov of Gem. Indien er militaire middelen worden ingezet in steun van de rampbestrijding dan zal er een Liasion team van het Militair Provincie Commando ter plaatse gaan bij het CP-Ops.

¹¹ Provinciewet, 30 April 1836, Art 129

¹² Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, 07 December 1998, Art 43.

¹³ Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, 07 December 1998, Art 111.

De termijnen voor een inzet van Defensie hangen af van welke capaciteiten gevraagd zijn, op welk moment dat die gevraagd zijn en in functie van de dringendheid. Dit kan gaan over enkele uren tot enkele dagen. Dit uiteraard vanwege de prioriteiten van Defensie die expeditionair ingesteld zijn.

4.3. DVI werkzaamheden: De vier stappen naar identificatie¹⁴

Nu we meer inzicht hebben in de manier waarop Defensie kan tussenkomen bij rampen moeten we nu eenzelfde inzicht krijgen in de werkzaamheden van DVI. Hierdoor kunnen we gegrond een analyse maken over de mogelijkheden van Defensie om DVI te steunen tijdens een MFI. Daarom haal ik hieronder kort de vier stappen naar identificatie aan om als denkkader te gebruiken tijdens deze analyse.

De eerste stap is het onderzoeken van het rampgebied. Afhankelijk van het soort incident en waar het incident plaats vond kan het dagen tot weken duren vooraleer alle slachtoffers en hun bezittingen teruggevonden zijn. De hele zone wordt beschouwd als een plaats delict en wordt dan ook zo behandeld. De volledige DVI-operatie moet nauw gecoördineerd worden met alle andere specialisten die de zone onderzoeken. Zo is het sporenonderzoek naar de daders ook belangrijk en kan het zijn dat de DVI-ploeg haar manier van werken zal moeten aanpassen om tegemoet te komen aan de werking van de andere spelers op de plaats delict.

De tweede stap is wat men noemt het Post-Mortem (PM) gedeelte, hierin worden alle stoffelijke overschotten bestudeerd en bewaard in een mortuarium. Dit onderzoek maakt gebruik van methodes en processen zoals fotografie, het nemen van vingerafdrukken, radiologie, odontologie, het nemen van DNA stalen en autopsies. Naast het onderzoeken van de stoffelijke overschotten is er ook een onderzoek van de bezittingen die teruggevonden zijn op de site. Deze worden onderzocht op mogelijke data dat kan helpen bij de identificatie, waarna de voorwerpen worden gereinigd en opgeslagen. Deze voorwerpen kunnen juwelen zijn maar ook andere persoonlijke bezittingen en kledij.

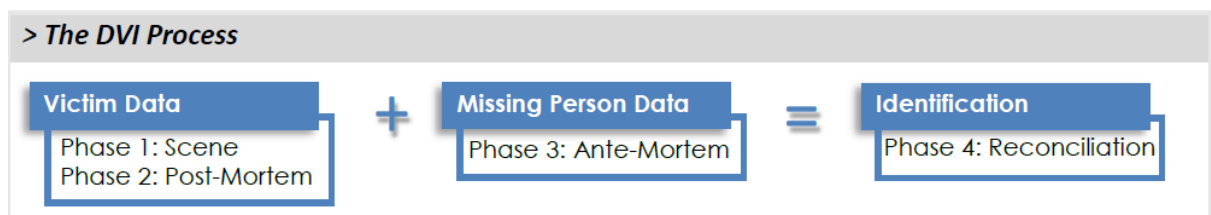
De derde stap is het Ante-Mortem (AM) gedeelte, waarin data verzameld wordt over de vermiste personen om die daarna te vergelijken met de data verzameld in het Post-Mortem gedeelte. Hiervoor worden families, verwanten of vrienden van mogelijke slachtoffers geïnterviewd of maakt men gebruik van andere kanalen om mogelijke

¹⁴ INTERPOL (2018) Disaster Victim Identification Guide

slachtoffers te bepalen. De teams belast met deze taak trachten gedetailleerde beschrijvingen te krijgen van elke vermiste persoon, inclusief specifieke details zoals juwelen, kledij, persoonlijke bezittingen, maar ook (medische) dossiers met daarin radiografie, foto's, DNA, vingerafdrukken, etc.

De vierde en laatste stap in dit identificatieproces is het samenbrengen van de data verzameld in het Post-Mortem gedeelte en de data uit het Ante-Mortem gedeelte. Door alle beschikbare informatie te vergelijken tracht men vermiste personen te linken aan de stoffelijke overschotten. Eens een combinatie voldoende is aangetoond zal er een certificaat van overlijden opgesteld worden en kunnen er regelingen getroffen worden om het stoffelijke overschot over te dragen aan de nabestaanden.

Figuur 1: het DVI Proces



4.4. De noden van het identificatieproces

4.4.1. Algemeen

Om dit volledig proces te laten plaatsvinden zijn er heel wat noden in de vorm van locatie, materiaal, middelen, personeel, etc. Zo is er nood aan een geschikte locatie om deze PM- en AM-activiteiten te laten doorgaan. Gezien de gevoelige aard van deze werkzaamheden is dit best een beveiligde en vertrouwelijke omgeving, afgeschermd van mogelijke kijklustigen. Daarnaast is het ook belangrijk om ervoor te zorgen dat de nabestaanden, die uitgenodigd worden voor het AM-gedeelte, niet geconfronteerd worden met de PM-activiteiten. Naast een afscherming voor externe kijklustigen is er dus ook intern nood aan een visuele afscherming van beide modules.

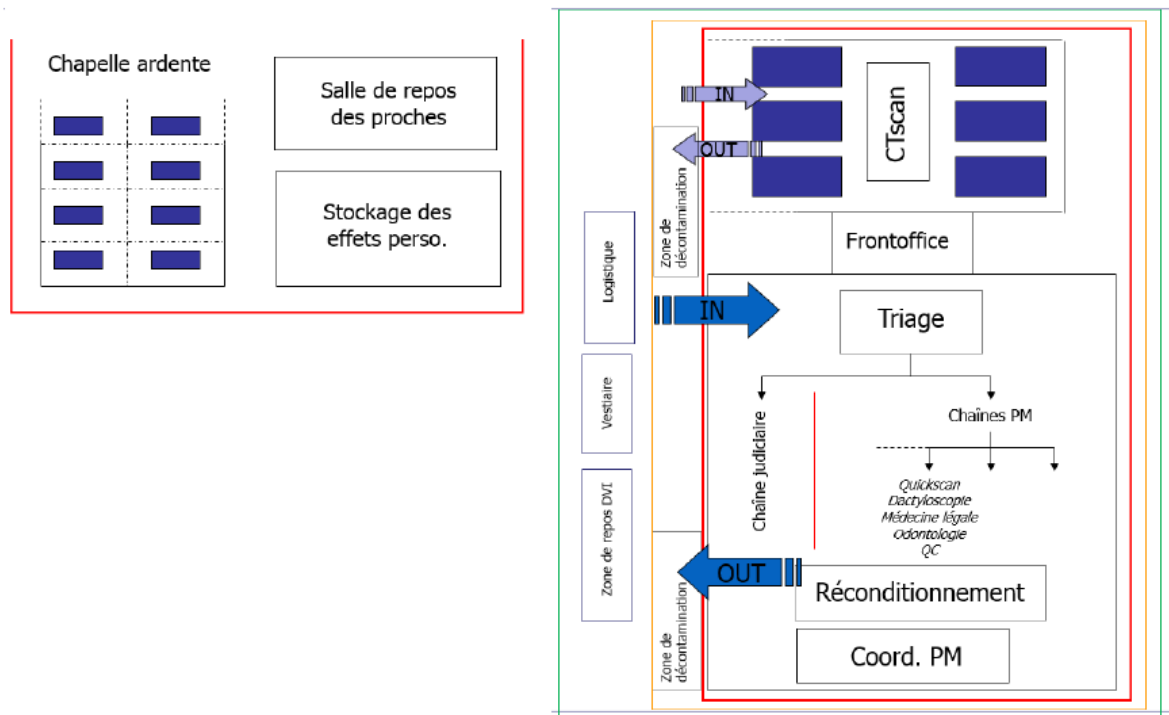
DVI heeft een lijst¹⁵ gemaakt van de noden aan infrastructuur dat als basis kan dienen om een geschikte locatie te vinden. Deze zijn opgedeeld in een PM en AM-module. Idealiter is alles terug te vinden in dezelfde locatie. De realiteit leert echter dat er niet veel locaties zijn in België die beide modules kunnen onderbrengen. Daarom wordt er nu bekeken of het eventueel mogelijk is om beide modules geografisch op te splitsen.

4.4.2. Module Post Mortem (PM)

De module PM huist alle zones die betrekking hebben tot de PM-activiteiten. Dit gaat over een mortuarium met een frontoffice, een mobiele CT Scan, een Post Mortem centrum en een locatie om de laatste groet te brengen

¹⁵ Police Fédérale (01 Okt 2019) Inventaire détaillé des besoins en infrastructure du DVI lors d'un déploiement en cas d'incident avec un grand nombre de victimes décédées. Note DGJ/DJT-2019/7924

Figuur 2: schematische voorstelling van de module PM



4.4.2.1. Mortuarium

Het mortuarium wordt gebruikt om de stoffelijke overschotten in onder te brengen. Dit kan gebaseerd zijn op een reeds bestaand mortuarium (zoals in het MHKA) al dan niet aangevuld met frigocontainers. Voor een ontplooiing op een locatie zonder bestaand mortuarium zal alles dan ook bewaard moeten worden in frigocontainers.

Om alles in goede banen te leiden is er een frontoffice die de administratie bijhoudt en de coördinatie doet ten voordele van het mortuarium.

Figuur 3: het mortuarium in het Militair Hospitaal Koningin Astrid



Figuur 4: de autopsieruimte in het Militair Hospitaal Koningin Astrid



4.4.2.2. Mobiele CT Scan

Als er op de locatie geen of onvoldoende mogelijkheden zijn tot beeldvorming dan kan er een mobiele CT Scan aangewend worden om deze taak op zich te nemen.

Figuur 5: de mobiele CT scan, in gebruik te Hilversum (2014)



4.4.2.3. PM centrum

In het PM-centrum vindt het leeuwendeel van de PM-activiteiten plaats. Dit centrum wordt opgedeeld in een rode, oranje en groene zone, afhankelijk van de gevoeligheid van de activiteiten die er plaats vinden.

De rode zone bevindt zich idealiter in een grote zaal of hangar die verwarmd kan worden en beschikt over alle nutsfaciliteiten. Daarnaast is er ook een coördinatiebureau om alles in goede banen te leiden. De oranje zone is een ontsmettingssas voor de mensen die de rode zone verlaten richting de groene zone die bestaat uit de rustzone voor het personeel van DVI, de kleedkamers en een logistiek lokaal.

Figuur 6: het PM centrum te Hilversum (2014)



4.4.2.4. Laatste groet

Om de nabestaanden toe te laten een laatste groet te brengen is er nood aan een funerarium waar de stoffelijke overschotten kunnen opgebaard worden. De indeling van deze ruimte is afhankelijk van de aard van het incident. De opbaring van een groep vrienden zal anders aangepakt worden dan die van een groep mensen die niets met elkaar te maken hebben. Daarnaast zullen de mogelijkheden van de ruimte zelf ook hun rol spelen in de indeling.

Naast het funerarium wordt er ook een stockage ruimte voorzien voor de persoonlijke bezittingen van de slachtoffers en een afwachtingszone voor de nabestaanden.

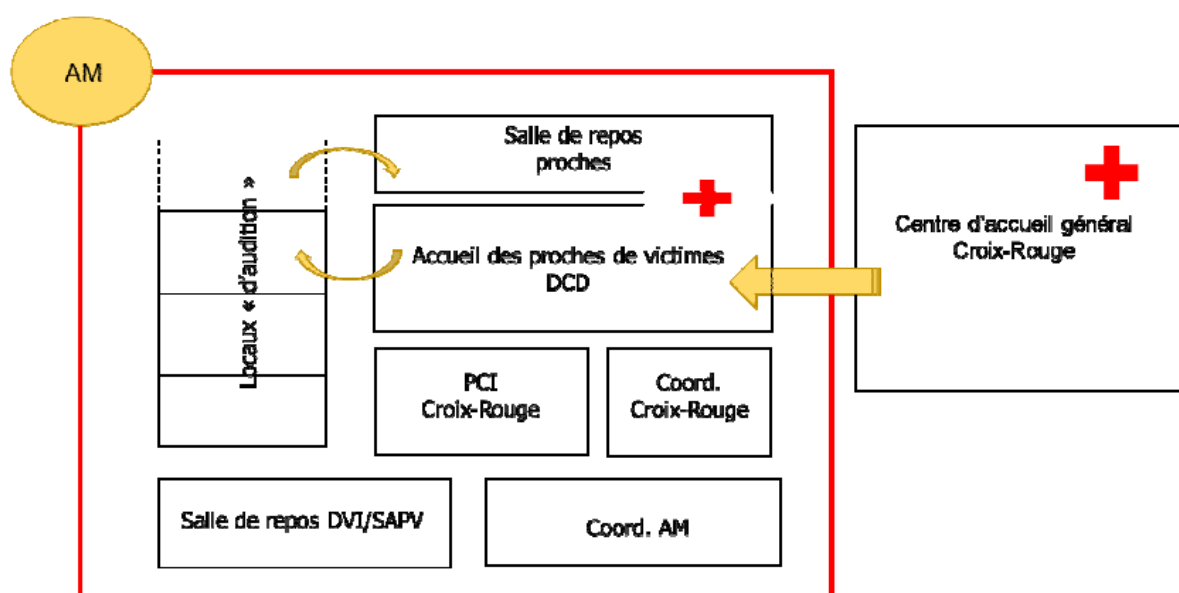
Figuur 7: de kapel van het Militair Hospitaal Koningin Astrid



4.4.3. Module Ante Mortem (AM)

De module AM wordt opgedeeld in twee grote delen, het AM-centrum waar alle activiteiten plaatsvinden en het Commandocentrum dat de volledige operatie aanstuurt en de uiteindelijke identificatie op zich neemt.

Figuur 8:schematische voorstelling van de Module AM



4.4.3.1. AM-centrum

Het AM-centrum bestaat uit een coördinatiebureau dat instaat voor de aansturing, een rustzone voor al het personeel betrokken in de AM-activiteiten, een zaal om de nabestaanden te ontvangen, lokalen om de interviews te doen met de nabestaanden en een afwachtingszone.

Daarnaast is er ook een coördinatie cel voor en een centraal informatiepunt van het Rode Kruis.

4.4.3.2. Commandocentrum

Het Commandocentrum bestaat uit de commando cel DVI dat de volledige ontplooiing aanstuurt. Daarnaast zijn er briefingzalen en is er de cel die zich bezighoudt met het samenbrengen van de informatie uit de AM- en PM-module om zo de identificatie te kunnen doen. Deze cel bestaat uit een secretariaat, een identificatie cel en een identificatiecommissie.

4.5. De rol van Defensie

4.5.1. Algemeen

Nu we inzicht hebben in de manier waarop Defensie tussenkomt en wat er allemaal bij het identificatieproces komt kijken, kunnen we nu een analyse maken van de reeds bestaande rol van Defensie in dit proces en zullen we trachten domeinen te bepalen waarin Defensie een rol zou kunnen spelen.

Defensie komt ook niet zomaar tussen op het eigen grondgebied. Het is immers van oudsher een coërcitief middel van de Staat dat instaat voor de externe veiligheid. De prioriteit van Defensie ligt dan ook op operaties in het buitenland. Actueel zien we echter een duidelijke vervlechting van de interne en externe veiligheid, waardoor een ondersteuning van de interne veiligheid door Defensie ten voordele van de andere departementen dan ook is aangewezen.¹⁶

Zoals hierboven gesteld in punt 4.2, kan Defensie in het kader van rampenmanagement of ‘Hulp aan de Natie’ tussenkomen met personeel en middelen waar de andere departementen onvoldoende of niet over beschikken. In elk geval zal er ad hoc bekeken worden welke middelen er nodig zijn in steun en welke beschikbaar zijn bij Defensie. Het doel van dit eindwerk is na te gaan of er domeinen zijn waarbinnen Defensie zich kan engageren ten voordele van DVI. Zodoende kan men in plaats van alles ad hoc te bepalen sneller en beter voorbereid de ramp aanpakken

In de paragrafen hieronder bespreek ik per beschouwd domein een mogelijke inzet of rol van Defensie. Concreet gaat het dan om infrastructuur van Defensie die kan gebruikt worden voor een ontplooiing van DVI, een mogelijke rol voor personeel van Defensie tijdens het onderzoek van een rampsite en mogelijke steun tijdens het PM- en AM-gedeelte.

¹⁶ VANDEPUT, S. (2016) “De Strategische Visie voor Defensie” p.55

4.5.2. Infrastructuur

Zoals in punt 4.4.1 reeds gesteld is er nood aan een geschikte locatie om deze PM- en AM-activiteiten te laten plaatsvinden. Daarvoor zijn er analyses gaande over verschillende kazernes waaronder enkele van Defensie. Zo lijken de kazernes te Peutie, Leopoldsburg en Zeebrugge gunstig te zijn voor een mogelijke ontplooiing van DVI.

Een belangrijke opmerking hierbij is dat militaire kazernes ook geen pasklare oplossing zijn. Deze worden immers gebruikt voor tal van andere zaken waardoor een ontplooiing van DVI dat enkele weken kan aanslepen een impact zal hebben op de dagdagelijkse werking van de kazerne en van Defensie.

Voor de kazerne te Peutie is het vooral haar ligging dat het een ideale locatie maakt om te gebruiken als een basis voor ontplooiing. Dit geldt echter niet alleen voor DVI maar ook voor tal van andere instanties die het kwartier opgenomen hebben in hun noodplannen.

Defensie gebruikt de kazerne ook voor de ontplooiing van militairen te Brussel in het kader van de opdracht ‘Vigilant Guardian’¹⁷. Een mogelijke ontplooiing van DVI ten gevolge van een ramp in de regio zou dus kunnen kruisen met de activering van andere noodplannen en een militaire operatie op het eigen grondgebied.

Naast het gebruik van deze kazernes en de kazernes van de Civiele Bescherming, is er reeds een vergevorderde samenwerking tussen DVI en het Militair Hospitaal Koning Astrid te Neder-Over-Heembeek.

Het Militair Hospitaal beschikt over een mortuarium¹⁸ van dertig plaatsen waardoor het kan tussenkomen in Mass Fatality Incidents met maximaal dertig slachtoffers. Er zijn reeds oefeningen geweest waar deze samenwerking is getest en die ook het nut ervan hebben aangetoond.¹⁹

¹⁷ BELGA (2020) Al vijf jaar lang militairen op straat: kostprijs loopt op tot meer dan 200 miljoen euro. De Morgen. Available from <https://www.demorgen.be/nieuws/> [accessed: 9 Apr 2020]

¹⁸ VANDEPUT, S. (2016) “De Strategische Visie voor Defensie” p.56

¹⁹ De VAULX de CHAMPION (2018). Dossier « Déploiement DVI » au sein de l’hôpital militaire Reine Astrid. (DRAFT)

Naast deze logistieke ondersteuning kan Defensie ook personeel leveren met verschillende kwalificaties. Zo kan het gaan van louter ‘handjes’ om zaken te dragen, stafmedewerkers die kunnen helpen bij de coördinatie tot specialisten binnen een bepaald domein van het identificatieproces.

4.5.3. Onderzoek van de ramp site

Bij een incident op het nationaal grondgebied lijkt steun van Defensie tijdens het onderzoeken van de ramp site niet meteen nodig. Afhankelijk van de aard, locatie en omvang van de ramp kan er ad hoc beroep gedaan worden op Defensie volgens de voorziene procedure.

Bij een incident buiten het nationaal grondgebied kan het zijn dat Defensie tussenkomt met materiaal en personeel om de DVI-teams ter plaatse te krijgen. Dit is vergelijkbaar met een inzet BFAST waar mensen van verschillende departementen in plaats worden gesteld met middelen van Defensie.

Als er zich iets voordoet tijdens een militaire operatie met verschillende militaire slachtoffers dan moet er geval per geval bekeken worden wat de meest geschikte aanpak zal zijn. Dit wordt bepaald op basis van de regio waar het incident zich voordeed, welke militaire eenheid aanwezig is, welk veiligheidsrisico er is, op basis van beschikbaar en gekwalificeerd personeel, operationele restricties, etc.

Er is geen standaardprocedure die deze tussenkomst of handelswijze bepaalt. Er is wel een procedure dat toelaat om het Federaal Parket en Federale Politie in te vliegen naar het operatietoneel, maar dit kan slechts ten vroegste enkele dagen of weken na het incident.

Defensie beschikt over personeel dat opgeleid is om de technische exploitatie te doen van een incident ten gevolge van een Improvised Explosive Device (IED). Het doel van deze exploitatie is te achterhalen wie er verantwoordelijk is voor het maken van de IED, aangezien deze bommenmakers vaak een karakteristieke handtekening hebben. Deze

Weapons Intelligence Teams (WIT)²⁰ bestaan uit personeel van verschillende militaire eenheden, met leden van de Militaire Politie (MP) als forensisch specialist. De MP worden ingeschakeld bij het verzamelen van forensische bewijsstukken op de plaats van het incident.

Figuur 9: het Weapons Intelligence Team



Dergelijke WIT maken niet altijd deel uit van een militair detachement dat uitgezonden wordt in operatie. Vaak zijn het andere militairen die tussenkomen volgens de voorziene standaardprocedures. Daarbij is een onderzoek op een IED-incident in het buitenland nooit zonder risico's. Het is heel goed mogelijk dat er nooit een onderzoek kan plaatsvinden of dat het beperkt wordt tot 30 à 45 minuten wegens het imminent gevaar ter plaatse.

Verdere exploitatie van de verzamelde gegevens wordt gedaan in ontplooibare forensische laboratoria. Defensie beschikt niet over deze middelen maar kan met opgeleid personeel wel deelnemen in multinationale laboratoria. Voor verdere forensische uitbating zoals autopsies wordt dit veelal ook uitbesteed aan de multinationale partners ter

²⁰ Defensie (2014) Doctrine Police Militaire. ACOT-ODP-MPGP-DLX-001 p.43

plaats. Defensie beschikt over personeel die dit zou kunnen doen, maar die zijn niet altijd ter plaatse.

4.5.4. Post-Mortem

Zoals verduidelijkt in punt 4.4.2. dient het PM gedeelte tot het verzamelen van info van de stoffelijke overschotten. Defensie beschikt over specialisten die hier een rol kunnen betekenen.

4.5.4.1. Tandartsen

Defensie beschikt over militaire tandartsen die ingezet worden voor territoriale medische ondersteuning, wat kadert binnen de paraat stelling van de militairen. Zij worden echter ook operationeel ingezet in het buitenland waar ze verantwoordelijk zijn voor de tandheelkundige ondersteuning van de militaire detachementen.

De NAVO heeft een publicatie²¹ uitgebracht dat de rol en het optreden van militaire tandartsen binnen het identificatieproces tracht gelijk te trekken tussen alle lidstaten. Er is dus een internationale rechtsbasis dat militaire tandartsen toelaat deze identificatie te doen. Om hieraan te voldoen worden Belgische militaire tandartsen gevormd in forensische identificatie en kunnen ze dus internationaal optreden in dit identificatieproces.

Nationaal is deze link er nog niet, er zijn echter wel gesprekken gaande tussen Defensie en DVI om een samenwerking op poten te zetten. Deze samenwerking zou tweeledig zijn, aan de ene kant, in het geval van een MFI, een ad hoc tussenkomst van militaire tandartsen in steun van DVI en aan de andere kant een meer gestructureerde samenwerking in de dag dagelijkse werking van DVI.

Door militaire tandartsen als specialist te laten tussenkomen in routineonderzoeken van DVI komt Defensie tegemoet aan de nood aan gevormde specialisten bij DVI en krijgen

²¹ AMedP-3.1 (Dec 2014) Military Forensic Dental Identification, Edition A Version 1

de militaire tandartsen zo de kans om hun skills te onderhouden en operationeel inzetbaar te blijven.

Op het moment van het schrijven van dit eindwerk zijn er nog geen concrete zaken op papier gezet door Defensie en DVI. Het is momenteel nog louter een denkpiste die onderzocht wordt.

4.5.4.2. Radiologie

De dienst beeldvorming van het MHKA te NOH kan steun leveren aan DVI tijdens de PM-fase van het identificatieproces. Daarnaast zijn ze ook ingezet om scans te maken bij de slachtoffers van de aanslagen op 22 maart 2016 om zo eventuele bewijsstukken te vinden in de lichamen in het kader van het gerechtelijk onderzoek.

De inzet van deze dienst beeldvorming hangt ook samen met een mogelijke ontplooiing van DVI in het MHKA. Ze zouden mee kunnen ontplooien op het terrein maar daar ontbreekt het momenteel aan de juiste apparatuur op niveau van Defensie.

4.5.4.3. Militaire Politie (MP)

De MP kan op het nationaal grondgebied tussenkomen in steun van de Federale Politie. We hebben reeds aangehaald dat leden van de MP beschikken over een vorming in forensisch onderzoek. Deze zouden DVI kunnen bijstaan, niet alleen tijdens het onderzoek van de site maar ook tijdens de PM-activiteiten.

Er is moment nog geen samenwerking tussen de WIT-ploegen en de Federale Politie. De vraag is echter wel voorgelegd op het overlegplatform ‘Binnenlandse Zaken – Defensie’ voor samenwerking en trainingen. Dit dan vooral om de politie op te leiden in het correct benaderen van een site na een bomaanslag. Dit zou dan een basis kunnen zijn om deze samenwerking en training uit te breiden naar andere deeldomeinen.

4.5.5. Ante-Mortem

Zoals verduidelijkt in punt 4.4.3. heeft het AM-gedeelte tot doel het verzamelen van informatie bij de nabestaanden. Gezien het gevoelige karakter van deze onderzoeken wordt hiervoor beroep gedaan op Discipline 2 (medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening).

Op dit punt beschikt Defensie ook over specialisten die in steun zouden kunnen gaan in dit identificatieproces.

4.5.5.1. Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG)²²

Het CGG van het Militair Hospitaal Koningin Astrid te Neder-Over-Heembeek, biedt opvang en begeleiding aan militairen en burgerpersoneel van Defensie die werden geconfronteerd met psychische en/of psychiatrische problemen. Hiervoor kunnen ze beroep doen op een team dat bestaat uit psychiaters, klinisch psychologen, psychotherapeuten, psychiatrisch verpleegkundigen en maatschappelijk werkers.

²² Het Centrum voor Geestelijke Gezondheid (CGG). Geraadpleegd op https://www.hospitalmilitaire.be/onderzoek_cggnl.php. [accessed: 9 Apr 2020]

Het CGG van Defensie is samengesteld uit drie diensten met elk hun specifieke verantwoordelijkheden. Zo is er de Dienst individuele hulpverlening dat instaat voor de psychotherapeutische en/of psychiatrische behandeling van patiënten, het Militair centrum voor alcoholologie dat de rechthebbenden van Defensie met een verslaving aan alcohol en/of drugs behandelt en als laatste is er het Centrum voor crisispsychologie (CCP).

Het CCP biedt naast ambulante dringende geestelijke gezondheidszorg voor individuen getroffen door een ingrijpende gebeurtenis ook psychosociale ondersteuning aan de burgerbevolking in het kader van Hulp aan de Natie. Zo kwam het CCP tussen bij de gasexplosie in Gellingen (30/07/2004), de treinramp in Halle-Buizingen (15/02/2010) en het busongeval in Sierre in Zwitserland (13/03/2012).

Als DVI ontplooit in het MHKA ten gevolge van een MFI dan wordt er personeel van het CCP ingezet om de nabestaanden op te vangen aan het onthaal. Er is dus reeds een samenwerking tussen het CCP en DVI voor het AM-gedeelte maar enkel in het geval van een inzet in het MHKA. Inzet van het CCP bij AM-activiteiten op een andere locatie is een mogelijkheid maar kadert momenteel nog in het aspect ‘Hulp aan de Natie’ en wordt dus ad hoc bepaald.

4.5.5.2. Samenbrengen van informatie

Zoals uitgelegd in punt 4.4.3.2. wordt in deze stap de informatie, verzameld in het PM-gedeelte, vergeleken met de informatie verzameld in het AM-gedeelte.

Defensie zou hier ad hoc kunnen bijstand verlenen met administratief personeel of specialisten maar tot op heden is hier niets over uitgewerkt. Indien er een samenwerking zou zijn tussen DVI en Defensie dan zal er hier naar alle waarschijnlijkheid wel een verbindingsofficier van Defensie in het commandocentrum meedraaien.

4.6. Huidige stand van zaken

4.6.1. Algemene ontwikkeling van de ketenbenadering

Tijdens het onderzoek voorafgaand het schrijven van dit eindwerk bleek al snel dat er weinig zaken concreet waren en op papier stonden. Er wordt op verschillende niveaus en door verschillende diensten gewerkt aan dit project dat veel ruimer is dan enkel Defensie, de scope waaraan dit eindwerk gebonden is.

Civiele Veiligheid is de overkoepelende dienst dat per provincie, in samenwerking met het crisiscentrum en de provinciale diensten noodplanning, locaties wil ear marken als sites voor de ontplooiing van DVI.

Dit proces is reeds aangevangen maar heeft nog vervolgvergaderingen nodig aangezien niet alle provincies mogelijke locaties hebben doorgegeven of omdat sommige voorgestelde locaties niet in aanmerking komen voor DVI.

De klassieke locaties zoals een sporthal of een school komen voor een ontplooiing DVI niet of minder in aanmerking omdat deze ontplooiing enige tijd in beslag kan nemen en men niet zomaar een school of sporthal voor weken aan een stuk kan opeisen. Daarnaast kan de gedachte dat een school of sporthal gebruikt werd voor autopsies en andere PM-activiteiten een impact hebben op het later gebruik van die locatie.

Het is daarom belangrijk dat de locaties die naar voor geschoven worden door de provinciale diensten noodplanning, bezocht worden door DVI zodat zij een analyse kunnen maken van de mogelijkheden van die locaties.

4.6.2. Rol van Defensie in de ketenbenadering

Wat Defensie betreft zijn er al heel wat samenwerkingen met DVI die op het terrein en door onderlinge contacten mogelijk zijn. Er zijn zelfs al oefeningen geweest maar er is nog niets concreets op papier.

Er wordt momenteel besproken om deze samenwerking tussen Defensie en DVI meer concreet te maken. Zo wordt er op niveau Defensiestaf een nota uitgewerkt dat de basis moet vormen voor een ontplooiing van DVI in een militaire kazerne. Het idee is dat dit een generiek document wordt dat bruikbaar is voor alle kazernes. Er zou dan op niveau van de kazerne nog bekeken kunnen worden om een ‘dossier ontplooiing’ op te maken.

Dit is reeds het geval voor het MHKA waar een ‘dossier ontplooiing’²³ in de maak is. Van alle locaties van Defensie is de samenwerking tussen het MHKA en DVI het meest uitgewerkt. Door de aanwezigheid van een eigen mortuarium en andere ziekenhuis faciliteiten zoals een dienst beeldvorming is het dan ook een geschikte locatie voor een ontplooiing van DVI.

De tussenkomst van specialisten van Defensie wordt momenteel ook bekeken door de verantwoordelijken per vakgebied. Zoals reeds gesteld komen de tandartsen en psychologen van Defensie in aanmerking voor een nauwere samenwerking met DVI.

De gesprekken om die samenwerking op poten te zetten zijn lopende maar ook daar staat nog niets op papier. Momenteel blijft het een ad hoc samenwerking onder de noemer ‘Hulp aan de Natie’.

²³ De VAULX de CHAMPION (2018). Dossier « Déploiement DVI » au sein de l’hôpital militaire Reine Astrid. (DRAFT)

5. Conclusies

Het doel van dit eindwerk was om op een kwalitatieve manier een beeld te vormen van de stand van zaken omtrent een ketenbenadering voor de opvang van de dodelijke slachtoffers na een Mass Fatality Incident en welke rol Defensie daarin te spelen heeft.

5.1. Antwoord op de onderzoeksvragen

5.1.1. Wat is de stand van zaken in het organiseren van deze ketenbenadering?

Civiele Veiligheid en DVI hebben een eerste aanzet gegeven tot het bekomen van een ketenbenadering. Er zijn vergaderingen geweest waar de provincies werden gevraagd mogelijke locaties door te geven waar DVI zich zou kunnen ontplooien. Het idee is dat er per provincie een locatie aangeduid wordt en dat dit zo in de noodplannen kan opgenomen worden.

Nog niet alle provincies hebben een geschikte locatie gevonden of zelfs gereageerd op deze oproep. Vervolgvergaderingen om dit proces verder op de rails te krijgen zijn dus nodig en ook reeds gepland.

Een mogelijke samenwerking tussen DVI en de Civiele Bescherming staat wel al wat verder. Er is bekeken of de kazernes te Brasschaat en Crisnée kunnen gebruikt worden voor een ontplooiing en er zijn reeds gezamenlijke oefeningen geweest die werkpunten hebben blootgelegd.

Daarnaast stelt de Civiele Bescherming ook gevormd personeel en aangepast materieel ter beschikking van DVI. Een doorgedreven samenwerking is dus reeds een

feit, het gebruik van de kazernes wordt momenteel verder uitgewerkt en uitgeschreven in samenwerkingsakkoorden.

Naast de Civiele Bescherming heeft ook Defensie kazernes die in aanmerking komen voor een ontplooiing van DVI. Daarnaast beschikt het ook over heel wat personeel en materiaal dat nuttig kan zijn in het identificatieproces.

5.1.2. Welke rol kan Defensie spelen in de ketenbenadering?

In zeker zin is Defensie de back up van de nationale rampenwerking. Ze worden immers ingezet als civiele middelen ontoereikend zijn. De reden hiervoor ligt dan ook bij de opdrachtverklaring van Defensie, waar de prioriteit ligt op operaties in het buitenland waardoor Defensie niet constant middelen ter beschikking kan stellen voor de territoriale veiligheid. Toch verbindt Defensie zich ertoe om de nationale partners te ondersteunen mocht dit nodig zijn.

In het kader van een MFI kan Defensie op verschillende manieren een rol spelen. Zo zijn er verschillende locaties die in aanmerking kunnen komen voor een ontplooiing van DVI.

Naast deze steun met infrastructuur zijn er ook de verschillende specialisten waarover Defensie beschikt. Dan gaat het over MP met een achtergrond van forensisch onderzoek maar ook tandartsen, een dienst radiologie, psychologen en tal van ondersteunend personeel.

5.1.3. Als Defensie een rol te spelen heeft, wat is dan de stand van zaken voor Defensie?

Wat de locaties betreft, is de Defensiestaf momenteel een nota aan het uitwerken dat als kapstok moet dienen voor de militaire kwartieren om een ontplooiing van DVI mogelijk te maken. Eens duidelijk wordt welke kazernes in aanmerking komen, moet er op hun niveau een procedure uitgewerkt worden. Op dit moment is er sprake van de kazernes te Leopoldsborg, Peutie en Zeebrugge maar concrete afspraken zijn er nog niet.

De enige locatie waar er wel al concrete zaken afgesproken zijn is het Militair Hospitaal Koning Astrid te Neder-Over-Heembeek. Daar is de directie een dossier ontplooiing DVI aan het uitwerken en zijn er reeds gezamenlijke oefeningen geweest. De capaciteit van het mortuarium is beperkt tot 30 stoffelijke overschotten, indien nodig zou dit uitgebreid kunnen worden met behulp van frigocontainers maar de grens van 30 wordt aangehouden in de plannen.

Wat personeel betreft zijn momenteel enkel de militaire tandartsen een nauwere samenwerking met DVI aan het onderzoeken. Dit zou gaan over een forensische vorming en een inzet tijdens het identificatieproces, niet alleen tijdens MFI maar zelfs dagdagelijks in steun van de Federale Politie.

Al het andere vernoemd personeel is klaar om ad hoc tussen te komen mocht die vraag er komen van DVI maar er is op dit moment geen sprake van een nauwere samenwerking.

5.1.4. Wat zijn de lacunes? Hoe kunnen die opgevuld worden?

Op dit moment zijn bijna alle zaken die afgesproken zijn of besproken worden niet meer dan onderlinge contacten en afspraken. Er zijn uiteraard de protocolakkoorden tussen Defensie en de Federale Politie maar over het onderwerp MFI zijn er nog geen officiële documenten opgesteld door Defensie.

De besprekingen tussen alle partners zijn lopende en zouden op termijn tot concrete afspraken moeten leiden dat dan ook geofficialiseerd wordt met behulp van nota's of akkoorden.

5.1.5. Hoe kan deze civiel-militaire samenwerking in de praktijk gebracht worden?

Zoals alles in noodwerking moet de samenwerking in een plan uitgewerkt worden zodat er een basis is waarop iedereen kan terugvallen. Het idee van Civiele Veiligheid en DVI is dan ook om deze ketenbenadering te vervatten in noodplannen. Op basis van die noodplannen kunnen dan ook per locatie meer concrete plannen uitgewerkt worden.

Naast het opmaken van plannen zijn ook oefeningen van groot belang. Dit om na te gaan hoe deze plannen werken in de praktijk en of er nog ergens problemen zijn. Daarnaast biedt het ook de kans aan alle spelers in het verhaal om effectief te gaan samenwerken en van elkaar te leren.

Specialisten die niet vertrouwd zijn met deze werkzaamheden leren best op voorhand werken in deze omstandigheden. Zo merkte de dienst radiologie van het MHKA dat het nemen van foto's van stoffelijke overschotten een heel andere manier van aanpak vergt.

6. Beperkingen van het werk en suggesties voor verder onderzoek

6.1. Beperkingen

De eerste beperking, het vermelden waard, is de scope die ik zelf beperkt heb tot Defensie. Hoewel ik af en toe verwezen heb naar de Civiele Bescherming, heb ik bewust niet gesproken over alle andere partners die mee in dit project gestapt zijn. Mijn doel was om na te gaan wat de rol van Defensie is, dit wou ik dan ook niet voorbijschieten door alle partners te belichten.

Een andere beperking is de COVID-19 crisis die het dagelijks leven voor weken aan een stuk heeft stil gelegd. De voorziene vooruitgang in dit project onder de vorm van officiële documenten en vergaderingen zijn allemaal uitgesteld. Hierdoor dreigt mijn studie reeds snel als verouderd bestempeld te worden. Aan de andere kant, kan een momentopname als deze net een opportuniteit zijn om de algemene werking herop te starten met een stand van zaken.

Op vlak van noodwerking in het kader van MFI heeft de COVID-19 crisis er wel voor gezorgd dat er een inspanning werd gedaan in de beeldvorming omtrent de capaciteit aan mortuaria in ons land. Voordien was dit nog een werkpunt van Civiele Veiligheid waar nu onder deze speciale omstandigheden werk van werd gemaakt.

Waar het dus op de ene plaats zorgde voor vertragingen in het proces heeft het toch de kans geboden om gerelateerde aspecten aan te pakken.

6.2. Suggesties voor verder onderzoek

In dit werk heb ik de rol van Defensie onder de loep genomen, ik ben er zeker van dat andere departementen ook nog mogelijkheden bieden tot samenwerking op het vlak van de opvang van MFI.

Daarnaast zijn er een heleboel interessante pistes uit mijn afgenomen interviews gekomen die op zich het onderzoeken waard zijn. Zo heeft Defensie nog tal van andere capaciteiten die nuttig kunnen zijn voor DVI. Ik kan dan ook alleen maar aanraden om dit onderwerp te blijven belichten en te gaan onderzoeken hoe deze ketenbenaderingen omtrent MFI kan geoptimaliseerd worden.

7. Beleidsadvies

In alle gesprekken die ik gevoerd heb kwam dezelfde rode draad naar boven, namelijk dat het niet een kwestie is van of een MFI zich voordoet maar van wanneer die zich voordoet. De algemene opvatting van een MFI is een vliegtuigcrash met 250 dodelijke slachtoffers of een enorme industriële ramp met tal van overledenen. De waarheid is echter dat in vele gevallen een MFI evengoed een ontploffing kan zijn met 30 dodelijke slachtoffers²⁴ of het ontdekken van een koelwagen met 39 stoffelijke overschotten²⁵.

In elk van bovenstaande gevallen is er sprake van een groot aantal overleden slachtoffers die allemaal moeten geïdentificeerd worden en die een uitdaging bieden om opvang voor te voorzien. De kans dat elk van die mogelijke incidenten zich afzonderlijk voordoen is inderdaad klein, maar als je alles bij elkaar optelt dan is de kans dat er zich een MFI voordoet wel reëel. Het is dan ook nodig dat hier noodplannen voor voorzien worden.

Ik had graag het advies gegeven aan het beleid om deze ketenbenadering die men op poten tracht te zetten niet uit het oog te verliezen. De eerste stappen zijn gezet, de vergaderingen gepland en nu moeten alle partners rond de tafel komen om iets op poten te zetten. Alle kennis die er is en de contacten die nu bestaan moeten bestendig worden om zo de continuïteit te verzekeren.

De inzet van Defensie in het kader van rampenwerking is een gevolg van de veranderende samenleving en alles wat gaande is in de wereld. De NAVO stelt dat deze interdepartementale samenwerking noodzakelijk is voor de weerstand van een Staat. In militair opzicht is dat dan hoe een Staat kan weerstand bieden in geval van een gewapende inval.

Voor mij kan België zich beter verdedigen tegen de actuele bedreigingen door een betere samenwerking met andere FOD's, het zal echter wel belangrijk zijn om de vorm van deze samenwerking te bepalen. Ik ben van mening dat een nauwere samenwerking niet louter

²⁴ Federale Politie (2019) Multidisciplinaire oefening HMRA TANKER, info brochure

²⁵ VRT NWS (2019) Dossier 39 doden in koelwagen geraadpleegd op <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/dossiers/2019/10/39-doden-in-koelwagen/> [accessed: 7 Mar 2020]

mag dienen tot het opvullen van tekorten in personeel en materieel van andere departementen waardoor Defensie haar kerntaken niet meer kan uitvoeren. Als we immers ondervinden dat Defensie steeds meer moet tussenkomen omdat het de voorziene diensten aan middelen ontbreekt dan is het waarschijnlijk nodig om meer te investeren in de bestaande diensten dan telkens Defensie aan te schrijven.

Wat voor mij wel een goede samenwerking zou zijn is in de eerste plaats het uitwisselen van informatie en kennis. Het is belangrijk om elkaar beter te leren kennen en te weten wie beschikt over welke capaciteiten teneinde beter op elkaar ingewerkt te zijn als de nood daar is.

Het is daarom mijn aanbeveling om de samenwerking tussen Defensie en de andere departementen te verbeteren op vlak van 'knowledge sharing'. Door samen te werken, samen te trainen en samen te leren kunnen we het best omgaan met de vervlechting van interne en externe veiligheid.

8. Lijst met afkortingen

AM	Ante Mortem
AMedP	Allied Medical Publication
ANIP	Algemeen Nood en Interventie Plan
BNIP	Bijzonder Nood en Interventie Plan
CC-Gem	Crisis Cel Gemeentelijk
CC-Prov	Crisis Cel Provinciaal
CCP	Centrum voor crisispsychologie
CGG	Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg
COps	Centre d'opérations
DVI	Disaster Victim Identification
IED	Improvised Explosive Device
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
MFI	Mass Fatality Incident
MHKA	Militair Hospitaal Koningin Astrid
MP	Militaire Politie
NOH	Neder-Over-Heembeek
PM	Post Mortem
WIT	Weapons Intelligence Teams

9. Lijst met figuren

Figuur 1: het DVI Proces	19
Figuur 2: schematische voorstelling van de module PM	21
Figuur 3: het mortuarium in het Militair Hospitaal Koningin Astrid	22
Figuur 4: de autopsieruimte in het Militair Hospitaal Koningin Astrid.....	22
Figuur 5: de mobiele CT scan, in gebruik te Hilversum (2014).....	23
Figuur 6: het PM centrum te Hilversum (2014)	24
Figuur 7: de kapel van het Militair Hospitaal Koningin Astrid	24
Figuur 8:schematische voorstelling van de Module AM	25
Figuur 9: het Weapons Intelligence Team	30

10. Referentielijst

10.1. Literatuur

BELGA (2020) Al vijf jaar lang militairen op straat: kostprijs loopt op tot meer dan 200 miljoen euro. De Morgen. Geraadpleegd op <https://www.demorgen.be/nieuws/> [accessed: 9 Apr 2020]

BORGELIOEN, P.-J. (2016) Gasthuisberg na de aanslagen: "Solidariteit is het beste antwoord op terreur." Geraadpleegd op <https://nieuws.kuleuven.be/nl/campuskrant/1516/08/gasthuisberg-na-de-aanslagen--solidariteit-is-het-beste-antwoord-op-terreur> [accessed: 10 Apr 2020]

Disaster Victim Identification bestaat 30 jaar. (2017). Geraadpleegd op <https://www.politie.be/5998/nl/nieuws/disaster-victim-identification-bestaat-30-jaar> [accessed: 8 Feb 2020]

Desk of the Director-General of Health Malaysia, MH17: what is the DVI team? (2014), Geraadpleegd op <https://kpkesihatan.com/2014/08/21/mh17-what-is-dvi-team/> [accessed: 8 Feb 2020]

Disaster Victim Identification (DVI) geraadpleegd op <https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/Disaster-Victim-Identification-DVI>

Federale Politie (2019) Multidisciplinaire oefening HMRA TANKER, info brochure

HACCURIA, P., Kol, Ir., (2018) Discipline 4: deelaspect Defensie. Taken en middelen van Defensie in rampenwerking. Postgraduaat Rampenmanagement, Module 2 Wetgeving en organisatie

Het Centrum voor Geestelijke Gezondheid (CGG). Geraadpleegd op https://www.hopitalmilitaire.be/onderzoek_cgg_nl.php. [accessed: 9 Apr 2020]

Het DVI team onderweg naar Nederland voor identificatie slachtoffers van vlucht MH17. (2014). Geraadpleegd op <https://www.politie.be/5998/nl/pers/het-dvi-team-onderweg-naar-nederland-voor-identificatie-slachtoffers-van-vlucht-mh17>. [accessed: 8 Feb 2020]

KHOO, L.S., HASMI, A.H., ABDUL GHANI AZIZ, S.A., IBBRAHIM, M.A. & MAHMOOD, M.S. (2016, Apr) MH 17: the Malaysian experience. *Malaysian Journal of Pathology*;38(1):1-10

KOVDAL, A., (2004) NATO's role in disaster management and international cooperation – Joint Medical Committee's contribution. *Prehospital and disaster medicine*, Vol.19, Issue S1, pp. s5-s6

NATO (2001) NATOs Role in Disaster Assistance

NATO (2020) Resilience and article 3. Geraadpleegd op https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm [accessed: 8 Mei 2020]

Rijksoverheid, Neerhalen vlucht MH 17, geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/neerhalen-vlucht-mh17> [accessed: 8 Feb 2020]

ROEPKE, W-D., THANKEY, H. (2019) Resilience: the first line of defence. Geraadpleegd op <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html> [accessed: 8 Mei 2020]

SHEA, J. (2016) Resilience: a core element of collective defence. Geraadpleegd op

<https://www.nato.int/docu/review/articles/2016/03/30/resilience-a-core-element-of-collective-defence/index.html> [accessed: 8 Mei 2020]

Vacature militaire tandarts. Geraadpleegd op
<https://www.mil.be/nl/jobs/officier-tandarts> [accessed: 9 Apr 2020]

VRT NWS (2019) Dossier 39 doden in koelwagen geraadpleegd op
<https://www.vrt.be/vrtnws/nl/dossiers/2019/10/39-doden-in-koelwagen/>
[accessed: 7 Mar 2020]

10.2. Belgische Wet- en regelgeving

Koninklijk besluit betreffende de noodplanning en het beheer van noodsituaties op het gemeentelijk en provinciaal niveau en betreffende de rol van de burgemeesters en de provinciegouverneurs in geval van crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen, 22 Mei 2019.

Koninklijk Besluit tot bepaling van de opdrachten en taken van civiele veiligheid uitgevoerd door de hulpverleningszones en de operationele eenheden van de Civiele Bescherming, 10 Jun 2014, publicatie BS 22 Okt 2018

Programmawet, 02 Augustus 2002, Titel VI Landsverdediging, HOOFDSTUK XI – Prestaties ten voordele van derden, Art. 151.

Protocolakkoord tussen de Minister van Landsverdediging en de Minister van Binnenlandse zaken betreffende de steun van Defensie aan de operaties van de Geïntegreerde politiedienst, 31 Januari 2003.

Protocolakkoord tussen de Minister van Binnenlandse zaken en de Minister van Defensie aangaande de samenwerking en wederzijdse steun tussen de Geïntegreerde politiedienst en Defensie op het vlak van de niet-operationele steun, 04 April 2007

Provinciewet, 30 April 1836

Wet betreffende de civiele bescherming, 31 December 1963

Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, 07 December 1998

10.3. Doctrine

AMedP-3.1 (2014) Military Forensic Dental Identification, Edition A
Version 1

De VAULX de CHAMPION (2018). Dossier « Déploiement DVI » au sein de
l'hôpital militaire Reine Astrid. (DRAFT)

Defensie (2014) Doctrine Police Militaire. ACOT-ODP-MPGP-DLX-001

INTERPOL (2018) Disaster Victim Identification Guide

Kab CHOD (2019) MISSION STATEMENT DEFENSIE, Opdrachtverklaring
van Defensie en strategisch kader voor de paraatstelling – Editie 2

NATO (2018) Civil Emergency Planning Committee (CEPC) Guidance to
National Authorities for Planning for Incidents Involving Catastrophic Mass
Casualties.

Police Fédérale (2019) Inventaire détaillé des besoins en infrastructure du DVI
lors d'un déploiement en cas d'incident avec un grand nombre de victimes
décédées. Note DGJ/DJT-2019/7924

VANDEPUT, S. (2016) De Strategische Visie voor Defensie