

Het Rode Kruis en de rampenparaatheid in België

Philippe Vandekerckhove, MD, PhD, gedelegeerd bestuurder Rode Kruis-Vlaanderen

Inleiding

Het Rode Kruis verricht een brede waaier aan activiteiten, waaronder medische (zoals de bloedbank en de diagnostische laboratoria), paramedische (zoals de eerste hulp-opleidingen en interventies in binnen- en buitenland), licht logistieke, en sociale. Bovenal is het een noodhulporganisatie, die betrokken is bij rampenpreventie en tussenkomst na rampen¹. Het Belgisch Rode Kruis heeft een uniek juridisch statuut als “helper van de overheid”, dat het onderscheidt van zowel overheidsorganisaties als ngo’s, maar de overheid schijnt dat grotendeels vergeten, hetgeen een efficiënte (in)planning van het Rode Kruis-potentieel onnodig bemoeilijkt. Het Belgisch Rode Kruis is sinds 1972 opgesplitst in 3 gemeenschappen (Vlaams, Franstalig en Duitstalig) die volledig autonoom van elkaar werken, waardoor het af en toe botst op de (interne en externe) limieten van de complexe staatsstructuur, die meest visibel worden in omstandigheden waarbij er snel beslist moet worden zoals de coronacrisis en de overstromingsramp van 2021.

Rode Kruis: geschiedenis

Un souvenir de Solferino (‘Een herinnering aan Solferino’) is de titel van een boek van de jonge Zwitserse zakenman Henry Dunant, over de gruwel waarvan hij in 1859 getuige is in het Noord-Italiaanse dorpje. Wanneer hij daar aankomt op 24 juni, is de beruchte veldslag tussen de Frans-Italiaanse en de Oostenrijkse legers nog maar net afgelopen. Tienduizenden doden en gewonden zijn er achtergebleven op en rond het slagveld, compleet aan hun lot overgelaten. Geholpen door de lokale bevolking probeert Dunant zo goed en zo kwaad als het gaat de hulpverlening te organiseren. Erg ongewoon voor die tijd is dat hij daarbij geen onderscheid maakt tussen beide kampen. *Tutti fratelli*, is zijn leuze. Wij zijn allen broeders!

Terug thuis in Genève schrijft Dunant zijn ontzetting neer in een boek, en doet daarbij meteen ook een aantal concrete voorstellen om zulk lijden in de toekomst te verlichten. Zo wil hij organisaties oprichten die in tijden van oorlog gewonde militairen bijstaan. En zowel slachtoffers als hulpverleners zouden daarbij een neutraal statuut moeten krijgen. Het zijn ideeën die veel weerklank vinden, en in 1863 leiden tot de oprichting van het ‘Internationaal comité van hulpverlening aan gewonde krijgslieden’.

Dit Comité organiseert al in 1864 een tweede internationale conferentie, waarop alle Europese landen en verscheidene landen uit Noord- en Zuid-Amerika worden uitgenodigd. Zestien landen gaan daarop in, waaronder ook België. Hulp aan alle gewonden, zonder onderscheid van nationaliteit, is één van de pijlers van het verdrag. Net als de neutraliteit (onschendbaarheid) van het medische personeel, de medische instellingen en eenheden. Ook het beschermende embleem wordt vastgelegd: het nu zo bekende rode kruis op een witte ondergrond. In het zog van het Internationale Rode Kruiscomité, ontstaan er in de loop der jaren in bijna alle landen nationale Rode Kruisverenigingen: op vandaag 192 in evenveel landen, met een kleine 20 miljoen vrijwilligers.

In België wordt al in 1864 op initiatief van dr. André Uytterhoeven het Belgische Rode Kruis opgericht. Het is daarmee de oudste nog bestaande Rode Kruis-vereniging. De organisatie heeft als doel hulp te verlenen aan gewonde of zieke soldaten tijdens een oorlog. Na de Eerste Wereldoorlog wordt dat uitgebreid met een werking in vreedstijd, namelijk ‘de bescherming van de volksgezondheid door volksopvoeding’ en ‘de organisatie van een algemene dienst voor dringende hulp’. Honderd jaar later spreken we van de disciplines Vorming en Hulpdienst.

Voor deze nieuwe opdrachten worden in 1922 voor het eerst vaste personeelsleden in dienst genomen. Tot dan toe werd uitsluitend een beroep gedaan op vrijwilligers. En aangezien die niet vergoed werden, ging het voornamelijk om mensen uit de hogere klassen, die veelal de volkstaal niet of nauwelijks spraken. Ook de nieuwe bezoldigde functies zijn zo goed als uitsluitend in handen van – meestal eentalige – Franssprekenden. Wat in Vlaanderen een voortdurende bron van ergernis is.

Als reactie wordt in 1927 de oprichting van ‘Het Vlaamsche Rode Kruis’ aangekondigd. Meteen zwaait het Belgische Rode Kruis met de statuten van de Internationale Rode Kruisbeweging. Die bepalen immers dat er maar één Rode Kruisvereniging per land mag bestaan, die over het hele grondgebied actief moet zijn, met als embleem een rood kruis op een wit veld. Het belet de oprichting van Het Vlaamse Kruis niet, zij het dan met een zwart kruis op een geel veld als herkenningsteken. Omdat ze de naam noch het embleem van het Rode Kruis mogen gebruiken.

Lang niet alle Vlamingen zijn er evenwel van overtuigd dat dit de beste aanpak is: zij willen actief blijven binnen het Belgische en internationale Rode Kruis, en daar hun invloed uitbreiden en medezeggenschap krijgen. Daarvoor moet dan wel het aantal afdelingen in Vlaanderen toenemen, en moeten er ook Vlamingen komen op sleutelposities in de bestuursorganen en de administratie. Het is een strategie die succes kent: tussen 1928 en de Tweede Wereldoorlog stijgt het aantal Vlaamse afdelingen van 50 naar 118. En vandaag zijn het er maar liefst 244. Er volgen, doorgaans na lange discussies, een aantal

1 Dit artikel behandelt niet de bloedvoorziening, aangezien dat bij rampen zelden of nooit een probleem vormt.

hervormingen die in 1972 uiteindelijk leiden tot de oprichting van aparte Vlaamse en Franstalige entiteiten binnen het Belgisch Rode Kruis, met een eigen Directie, Raad van Bestuur en Algemene Vergadering.

In 1984, rekening houdend met de intussen vernieuwde staatsstructuur, besluit de Raad van State dat het Belgisch Rode Kruis gemeenschapsmaterie betreft, voor Rode Kruis-Vlaanderen betekent dit dat het onder de voogdij van de Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin valt. Het Belgische Rode Kruis heeft vandaag dus een federale structuur die gelijklopend is met de Belgische staatsstructuur. Krachtens artikel 11 van de statuten is de vereniging samengesteld uit drie gemeenschappen: de Vlaamse, de Franstalige, en de Duitstalige Gemeenschap. Deze zijn elk autonoom bevoegd op hun grondgebied (in Brussel zijn zowel de Vlaamse als de Franstalige vleugel actief).

Het Rode Kruis en de rampenparaatheid in België

Als er ergens te lande een ramp gebeurt, dan rukt het Rode Kruis uit. Vaak zijn Rode Kruismedewerkers als eersten ter plaatse om hulp te bieden, levens te redden, gewonden te verzorgen, mensen in nood op te vangen². Ze zijn een baken in de algehele chaos en verwarring.

Voor heel wat mensen is dat een evidentie waar ze niet of nauwelijks bij stilstaan. Nochtans vergt die permanente paraatheid een doorgedreven inspanning op het gebied van organisatie, planning, opleiding, logistieke steun en dergelijke.

Gelukkig heeft het Rode Kruis een lange traditie waar het op kan bouwen. Zo kan het Mobiele Hulpkorps, opgericht in 1948, terugvallen op de ervaring van de Hulpgroepen tijdens de bewogen oorlogsjaren. Toch blijkt de noodhulp soms tekort te schieten bij grote rampen als de stormvloed van 1953 en de mijnramp in Marcinelle in 1955. Een grote verbetering komt er met de oprichting van de Nationale Hulpdienst in 1958. Over heel het land worden er kleine eenheden gevormd, bestaande uit ploegen van vijf vrijwilligers, die gegroepeerd worden in een colonne.

In aanloop naar de grote hervormingen van het Belgische Rode Kruis begin jaren zeventig (met onder andere de democratisering en de autonomie voor de taalgemeenschappen), is er ook een subcommissie actief die de werking van de Hulpdienst tegen het licht houdt. Ze onderstreept in de eerste plaats het belang van de conventie die in 1970 werd gesloten met het ministerie van Volksgezondheid. Om de medische en sanitaire hulpverlening aan de bevolking te kunnen garanderen, ontvangt het Rode Kruis daarvoor nu ook materiële en financiële middelen. Ook wil de conventie het statuut van de vrijwillige (Rode Kruis)hulpverlener vastleggen. Een voornemen dat sindsdien in zowat elk (strategisch) werkplan terugkomt, maar nog steeds niet is gerealiseerd. Integendeel, het statuut van de vrijwilliger werd recent ondergraven door wetgeving inzake onbelast bijkluissen, en door het systematisch misbenoemen door de overheden zelf van de semi-agorale tewerkstelling van brandweermannen als "vrijwilligers" (het betreft in feite een vorm van belastingoptimalisatie voor wie niet in hoofdberoep brandweerman is). De essentie van het concept Vrijwilligersschap is immers dat 'tijd' volledig belangeloos ter beschikking van de samenleving wordt gesteld.

Om de in de conventie met de overheid vastgelegde taken uit te voeren, moet het Belgisch Rode Kruis ruim 18.000 vrijwillige helpers rekruteren en opleiden. Die worden vervolgens ondergebracht in 200 medische ploegen van 94 vrijwilligers, die in geval van oorlog of grote rampen burgerlijk mobiliseerbaar zijn. Daarnaast moet het Rode Kruis in geval van oorlog 2.000 ambulancier(sters) beschikbaar stellen van het ministerie van Landsverdediging. De subcommissie wijst erop dat de overeenkomst met de overheid alleen kan worden nageleefd als iedereen binnen de organisatie zich tot het uiterste inspannt om helpers en ambulanciers te werven en op te leiden. Daarom, zo suggereert ze, moeten voortaan alle plaatselijke afdelingen verplicht worden om geregeld EHBO-cursussen te organiseren, voldoende vrijwilligers te rekruteren, geïntegreerde hulpploegen uit te rusten en te trainen, en voor dit alles de nodige financiële middelen te voorzien.

Hoewel in loop der jaren een aantal taken van de Hulpdienst worden overgenomen door andere disciplines, is deze nog steeds veruit de grootste discipline, met op 30 juni 2018 5.729 vrijwilligers. Een erg verwante maar kleinere discipline, Dringende Sociale Interventie (DSI), is pas veel later ontstaan. Wanneer in 1976 de gemeente Ruisbroek overstroomt, moeten ruim tweeduizend mensen hun huis verlaten.

Om hen onder te brengen in opvangcentra, zet het Rode Kruis zo'n duizend vrijwilligers in. Die worden overspoeld met vragen van ongeruste burgers. Familieleden wachten tevergeefs op een teken van leven vanuit het overstroomde gebied. Het Rode Kruis beseft dat de bestaande rampenhulpverlening niet compleet is, en gaat op zoek naar een manier om de leemtes in te vullen. Minder dan vijf jaar na de ramp in Ruisbroek is de Dienst Sociale Interventie, later gewijzigd in Dringende Sociale Interventie (DSI), een feit. Op 30 juni 2018 telt DSI 308 vrijwilligers.

Bij rampen, een gewapend conflict of ander onheil, worden de vrijwilligers van het Rode Kruis gemobiliseerd om hulp te verlenen. Bij andere gebeurtenissen waarbij slachtoffers kunnen vallen en waarbij de organisatoren of de overheid de aanwezigheid van het Rode Kruis vragen, worden ze preventief ingezet. Zoals bij autowedstrijden, sportmanifestaties, volkstoelopen, verkeerspiekdagen enzovoorts. Om hun hulpverleningstaak naar behoren te kunnen uitvoeren, volgen de vrijwilligers regelmatig opleidingsstages en lessen, komen zij samen in trainingskampen, nemen ze deel aan oefeningen.

Naast de preventieve hulpacties treedt de Hulpdienst natuurlijk ook op bij grootschalige ongevallen en rampen, en moet hij zich hier voortdurend op voorbereiden. Het Rode Kruis wordt door de federale en de gemeenschapsregeringen officieel erkend als vrijwillige hulporganisatie die autonoom optreedt als ondersteuner van de publieke overheden. Door die auto-

² We zijn ook typisch als eerste terug weg (FIFO), op het ogenblik dat de overheden tijd hebben gehad om zich te organiseren.

nomie kan de organisatie in alle omstandigheden blijven handelen in overeenstemming met de grondbeginselen van de Internationale Beweging, ook al neemt voor sommige hulpacties de overheid het initiatief.

In 1991 verandert de rampenhulpverlening ingrijpend, in het kielzog van de een jaar eerder opgerichte Werkgroep Rampengeneeskunde. Die werkgroep, ook wel 'Groep van Gent' genoemd, bestond uit afgevaardigden van de ULB, de KU Leuven, de Koninklijke School van de Medische Dienst (KSMD), Defensie, Volksgezondheid en het Rode Kruis en had als opdracht een voorstel uit te werken voor de organisatie van de medische rampenhulpverlening.

Tussen de voorstelling van hun **Medisch Interventieplan (MIP)** en de vertaling er van in koninklijke besluiten zal er maar liefst vijftien jaar liggen. Gelukkig wordt de voorgestelde aanpak in tussentijd de facto wel toegepast.

De provinciale **Snelle Interventieteams of SIT's** maken deel uit van het Medisch Interventieplan. Ze moeten ten laatste 45 minuten na een oproep ter plaatse zijn. Een SIT-team bestaat standaard uit een SIT-LOG en een SIT-MED. Een SIT-LOG heeft drie hulpverleners aan boord en vervoert een grote hoeveelheid logistiek materiaal zoals draagberries, zuurstof, opblaasbare tenten, verlichting, elektriciteit en signalering. De bemanning van een SIT-MED bestaat uit zes hulpverleners. Zij hebben medicatie, infuusvloeistof, eerstehulp- en reanimatiemateriaal bij zich. Hiermee kunnen ze vijf zwaargewonden met levensbedreigende trauma's verzorgen, tien gewonden met niet-levensbedreigende trauma's en twintig lichtgewonden. In totaal beschikt Rode Kruis-Vlaanderen over elf SIT-LOG's en achttien SIT-MED's verspreid over heel het grondgebied. De FOD Volksgezondheid subsidieerde de aankoop en uitrusting van drie SIT's per provincie. De onderhoudskosten zijn ten laste van het Rode Kruis. SIT's zijn meestal gestationeerd bij een afdeling die zorgt voor voldoende gekwalificeerde eerste-hulpverleners.

Wanneer het aantal terroristische aanslagen in Europa (en daarbuiten) fors toeneemt, moet de overheid haar rampenpreventieplanning opnieuw bekijken. In België buigt een groep experts zich over het MIP. De recentste versie daarvan dateert van 2009 en focust enkel op grote noodsituaties als treinbotsingen, kettingbotsingen of grote branden. Met de mogelijkheid van meerdere (bijna) gelijktijdige aanslagen op verschillende plaatsen wordt echter geen rekening gehouden. Terreuraanslagen hebben precies tot doel paniek te zaaien en de samenleving zo veel mogelijk te destabiliseren. In veel gevallen raakt de medische hulpverlening hierdoor meteen overbelast. Het werk aan het nieuwe MIP was bij de aanslagen van 22 maart 2016 nog niet beëindigd.

De *lessons learned* van Zaventem en Maalbeek werden verwerkt in het nieuwe plan, dat vanaf 19 januari 2017 van kracht is. Een belangrijke vernieuwing is dat er voortaan drie versies van het MIP afgekondigd kunnen worden. **Het gewone MIP** wordt automatisch afgekondigd bij één van de drie volgende kwantitatieve criteria: vijf zwaargewonden, tien gewonden van wie de aard of ernstgraad van de verwondingen niet bekend is, en meer dan twintig personen die potentieel in gevaar zijn. Bij afkondiging van een gewoon MIP worden onder meer een psychosociaal manager (PSM), een SIT Rode Kruis, vijf ziekenwagens DGH (die qua uitrusting en bemanning voldoen aan de eisen 'dringende geneeskundige hulpverlening') en drie MUG-equipages ingezet. Het **Uitgebreide MIP** kan automatisch afgekondigd worden bij twintig zwaargewonden of veertig gewonden van wie de aard of ernstgraad van de verwondingen niet bekend is. Er worden dan een PSM, tien MUG-equipages, een SIT Rode Kruis en twintig ziekenwagens DGH of Rode Kruis ingezet. Ten slotte is er nu ook een **Maxi-MIP**. Dat wordt afgekondigd bij vijftig zwaargewonden of honderd gewonden van wie de aard of ernstgraad van de verwondingen niet bekend is. Bij een maxi-MIP worden onder meer alle PSM's, twintig MUG-equipages, een SIT Rode Kruis en veertig ziekenwagens DGH of Rode Kruis ingezet.

Corona epidemie en de overstromingen

Zowel de corona epidemie als de overstromingen van 2021 waren rampen van een schaal die België in decennia voordien niet gekend had. Rampen zoals het Heizeldrama, de Herald of Free Enterprise, de treinramp te Wetteren, de gasontploffing te Ghislenghien, enz... waren – hoe erg ook en voorgoed in het geheugen gegrift – "lokaal": doorgaans beperkt tot één gemeente. Typerend daarbij is dat vanuit omliggende gemeenten, zelf niet getroffen, snel hulp o.v.v. mensen en materiaal ter plekke kan worden gebracht. Bij Corona (gans het land getroffen) en de overstromingen (meer dan 260 gemeenten getroffen) betrof het "uitgebreide" rampen. Over de aanpak ervan zijn opnieuw lessen te trekken, zowel op niveau van de overheid als van het Rode Kruis.

Vooraf: het zou oneerlijk zijn om alleen over structuren te spreken. Ook met de bestaande structuren was een betere implementatie op niveau van organisaties maar ook van individuen mogelijk geweest, en dat mag niet onder mat worden geveegd. Zo was er bij de overstromingen op momenten een moeilijk te plaatsen aarzeling of zelfs weigering om hulp te aanvaarden van andere hulporganisaties zoals brandweer, burgervrijwilligers, Rode Kruis-vrijwilligers, enz..., terwijl bij corona de gevolgen van de eigen acties (of het gebrek hieraan) o.v.v. tekort aan ziekenhuisbedden dan wel vlot werden doorgeschoven naar andere regio's. En in beide gevallen wordt de discussie snel communautair geladen wat een objectieve functionele analyse bemoeilijkt zo niet voorkomt. Ook waren er hier en daar cruciale diensten onderbestaaf vanwege de zomervakantie, en slechts beperkte bereidheid bij personeel / ambtenaren om uit verlof weer te keren (ook al is dit niet afdwingbaar o.v.v. de sociale wetgeving, zou men toch verhopend dat wie jaar in jaar uit op een dienst werkt die de rampenwerking beheert, het evident vindt dat te doen wanneer zich de grootste ramp in decennia voordoet).

De discussie over structuren mag dus geen gemakkelijksoplossing worden om niet over (dis)functioneren te moeten spreken. Niettemin worden in omstandigheden waarin er snel beslissingen moeten worden genomen, en er derhalve geen tijd is voor window-dressing, uiteraard ook structurele weeffouten zichtbaar. Een ramp is in die zin een detector van gebrekkige voorbereiding en/of structuren.

Belgisch Rode Kruis

Er zijn in de loop der jaren grote operationele verschillen gegroeid tussen Rode Kruis-Vlaanderen en de Franstalige vleugel. Croix-Rouge de Belgique – Communauté Francophone (zoals de correcte titel luidt; CRB-CF), is globaal de helft van de omvang van Rode Kruis-Vlaanderen. Dat maskeert echter grote accentverschillen. CRB-CF is niet alleen relatief maar zelfs absoluut groter dan Rode Kruis-Vlaanderen wat betreft de opvang van asielzoekers, is vergelijkbaar groot wat betreft internationale activiteiten, en disproportioneel kleiner in de meeste andere activiteiten, waaronder de binnenlandse rampenparaatheid, waar ze ook meer en sneller beroep doen op personeelsleden, en minder op vrijwilligers, dan in Rode Kruis-Vlaanderen het geval is. Dit verklaart reeds ten dele waarom de FIFO benadering (first in first out), typisch voor een Rode Kruis-interventie, veel beperkter gebeurde tijdens de overstromingen, en de gekregen financiële middelen nu aangewend worden voor eerder lange-termijn opdrachten.

Een ander deel van de verklaring is structureel: vanwege de Belgische staatsstructuur en de regels van het internationale Rode Kruis, kan Rode Kruis-Vlaanderen enkel actief worden in het Franstalig landsgedeelte, mits akkoord van CRB-CF. Dat is bij de overstromingsramp slechts beperkt gegeven, waarvoor paradoxaal genoeg Rode Kruis-Vlaanderen in Vlaanderen veel fellere kritiek heeft gekregen dan CRB-CF in het Franstalig landsgedeelte.

Daarnaast is de juridische basis van het Belgische Rode Kruis reeds lange tijd ongewijzigd gebleven, waardoor de organisatie een grote evolutie heeft doorgemaakt, zonder dat de bestaande structuren hieraan zijn aangepast. Het spreekt voor zich dat dergelijk onderscheid niet alleen vanuit juridisch oogpunt de nodige risico's met zich meebrengt, maar ook voor de nodige praktische problemen zorgt. Wij identificeren de volgende:

Wet van 30 maart 1891 is verouderd

De basiswet van het Belgisch Rode Kruis dateert van 30 maart 1891, en is dus onvermijdelijk verouderd en niet meer aangepast aan de huidige situatie.

Deugdelijk bestuur is onmogelijk binnen één rechtspersoon

De federale structuur van het Belgische Rode Kruis is een gevolg van de fundamentele herorganisatie van de vereniging die in 1972 verscheen in het Staatsblad. Deze hielden concreet in dat het Rode Kruis in Vlaanderen een eigen wetgevend (de Vlaamse gemeenschapsraad), beslissend (het Vlaams directiecomité) en uitvoerend (de Vlaamse directeur-generaal) orgaan krijgt. In de daaropvolgende jaren worden nog een aantal verdere stappen in de vervaamsing gezet: de splitsing van de bloedtransfusiediensten in 1981, de financiële autonomie met gescheiden boekhouding in 1986, én de goedkeuring van nieuwe statuten in 1992. Deze statuten geven aan het Rode Kruis een confederale structuur, zonder operationele activiteiten in de koepel, die officieel bevestigt wat in feite reeds lang realiteit is: de Vlaamse gemeenschap van het Belgische Rode Kruis bepaalt haar eigen beleid, op maat gesneden van de noden die in het Vlaamse land prioritair zijn. Ondanks de verregaande operationele onafhankelijkheid van de beide Rode Kruis-gemeenschappen en de uiteenlopende activiteiten binnen het Belgische Rode Kruis (BRK) is het BRK nog steeds één rechtspersoon. Deugdelijk bestuur is op deze wijze niet mogelijk. Vandaag bestaat er één juridische koepel met *de facto* gescheiden organisaties. Er bestaat een discrepantie tussen wie beslist en wie verantwoordelijk is: de gemeenschappen beslissen onafhankelijk, maar de andere gemeenschap is mee verantwoordelijk alhoewel ze geen enkele zeggenschap in de beslissing heeft.

Risicobeheersing van de diensten voor het bloed

Ook vanuit de risicobeheersing van de “diensten voor het bloed” en “service du sang” is het aangewezen/noodzakelijk om deze activiteiten onder te brengen in een aparte rechtspersoon, teneinde de specifieke risico's verbonden aan deze activiteiten te beheersen en te vermijden dat deze vergaande gevolgen zouden hebben voor de andere Rode Kruisactiviteiten.

Reputatiebeheersing voor de onderscheiden entiteiten

Zoals aangetoond tijdens de overstromingen, leidde de als te traag en te beperkt gepercipieerde interventie vanuit CRB-CF, paradoxaal genoeg tot meer reputatieschade voor het Rode Kruis in Vlaanderen dan in het Franstalig landsgedeelte.

Uit bevraging blijkt dat 30% van de mensen niet weet dat het hier twee aparte organisaties betreft. Eén en ander wordt uiteraard in de hand gewerkt door het feit dat CRB-CF zichzelf steevast CRB noemt, wat in de pers vaak vertaald wordt als Belgisch Rode Kruis.

Bestuurlijke problemen door complexe structuur

Het feit dat meer dan 40 jaar na de herstructurering van de vereniging, met *de facto* onafhankelijk werkende gemeenschappen, de juridische structuur nooit werd aangepast aan de statutaire en operationele werkelijkheid, brengt uiteraard een heel aantal juridische en bestuurlijke problemen met zich mee en creëert rechtsonzekerheid. Er bestaan bvb. geen interne mechanismen om meningsverschillen over het te voeren beleid op een ordentelijke manier op te lossen.

Belgische overheid

Complexiteit van de organisatie van de rampenparaatheid

In België zijn in principe 3 federale ministers bevoegd voor de federale rampenparaatheid: Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid, en Defensie. Afhankelijk van het type ramp wisselen de verhoudingen (als bvb. vliegtuigen van het leger nodig zijn voor een buitenlandse missie, speelt Defensie een meer visibele rol), en er is doorgaans een zekere spanning aanwezig (afhankelijk van de politieke verhouding tussen de betrokken ministers) die de eenheid van commando soms bemoeilijkt.

Rampen kunnen ook behandeld worden op provinciaal of gemeentelijk niveau, met een belangrijke rol voor de gouverneurs respectievelijk burgemeesters.

De watersnood in Wallonië leerde dat ondanks alle trappen, het crisisbeleid nog kan haperen. Na het afschalen van de federale fase ontstond vooral in Luik een vacuüm, omdat de provincie niet opgewassen was tegen de omvang van de ramp. Ondertussen had de regionale overheid geen bevoegdheid om het stuur over te nemen. België is wat dat betreft een uitzondering: in de meeste federale staten hebben de deelstaten een bevoegdheid om aan crisisbeheer te doen. Soms exclusief, soms concurrerend met de federale staat: die kan alsnog optreden als de crisis te groot is.

Ons rampensysteem werkt doorgaans goed als het veiligheidsrisico een lokaal, regionaal, of nationaal karakter heeft, maar is problematisch bij grote regionale verschillen, zoals de corona- en overstromingsrampen aantoonde.

Vergeten rol van Rode Kruis als helper van de overheid

Als Belgische Rode Kruis zijn wij officieel erkend door de regering als een vrijwillige en zelfstandige organisatie, *helper van de overheid* en in het bijzonder van de medische diensten van het leger, overeenkomstig de bepalingen van het Eerste Verdrag van Genève.

Het is onze rol als *helper van de overheid* die ons onderscheidt van andere actoren zoals de klassieke niet-gouvernementele organisaties. Vandaag stellen wij echter vast dat het net deze nuance is die over de jaren verloren is gegaan bij de overheidsdiensten. Het is bij de overheid en bij de publieke opinie niet altijd duidelijk welk statuut het Rode Kruis heeft. Zo worden we vaak vermeld als NGO. Wanneer het echter financiering betreft, worden we dan weer aanzien als een private organisatie (en stiefmoederlijk behandeld en gefinancierd ivm. overheidsdiensten zoals de brandweer, civiele bescherming, etc.). Daar tegenover staat dat de burgers onze opdracht vaak als maatschappelijk essentieel omschrijven en als dusdanig koppelen aan de overheid.

Dat is ook het geval bij de rampenparaatheid: In de organisatie van de rampenwerking zijn er 5 disciplines: (1) brandweerdiensten; (2) medische, sanitaire & psychosociale dienstverlening; (3) ordediensten/politie; (4) logistieke steun; (5) communicatie.

Rode Kruis heeft vooral een rol in discipline 2. In het medische luik leveren wij hoofdzakelijk: vooruitgeschoven medische post (VMP) (via SIT-middelen) en ziekenwagens DGH. Voor het psychosociale luik staan we in voor de onthaalcentra en de registratie van slachtoffers. We hebben – samen met CRB-Cf – conventies met FOD VVVL waarin omschreven staat wat we wanneer moeten aanleveren in geval we opgeroepen worden. De conventies en koninklijke besluiten die de bedragen vastleggen, worden jaarlijks vernieuwd en we krijgen daarvoor een (beperkte) financiering. Rode Kruis neemt deze taken al vele jaren op. Wij worden opgeroepen via de noodcentrale 112 (of via de psychosociaal manager PSM van FOD VVVL als het over DSI gaat), maar het is zo dat niet elke DirMed op een rampenterrein even intens met het Rode Kruis samenwerkt.

Daarnaast hebben we ook een (beperkte) rol in discipline 4: wij hebben na de afbouw van de civiele bescherming bv. de taak van waterbedeling en het stockeren van water dat voorheen in de loodsen van de civiele bescherming gestockeerd werd overgenomen. Maar daar is geen formele overeenkomst van. Wij hebben aan Vlaamse kant in opdracht van Binnenlandse Zaken ook een overeenkomst met een cateraar die maaltijden kan leveren in noodsituaties.

Het vervagen van de rol van het Rode Kruis als helper van de overheid heeft functionele gevolgen. Zo wordt het Rode Kruis te weinig proactief betrokken bij het beleid. Vandaag stellen we vast dat het Rode Kruis niet altijd betrokken is bij de ontwikkeling van regelgeving of beleidsprocessen inzake bv. rampenparaatheid. De politie, civiele bescherming en brandweer worden structureel geconsulteerd door de overheid, daar waar het Rode Kruis slechts *ad hoc* en vaak in tweede instantie betrokken wordt. Als helper van de overheid is het belangrijk dat het Rode Kruis mee aan de tafel zit –of ten minste geïnformeerd wordt– bij het uitschrijven van het beleid en niet in volle crisis gevraagd wordt om gaten te vullen. Bij en na de overstromingen bv. gaven politici kritiek op het Rode Kruis inzake bv. zware logistiek zoals het ruimen van puin, hoewel dat nooit onze opdracht is geweest.

Mogelijke oplossingen

Belgisch Rode Kruis

Zowel tijdens corona als tijdens de overstromingen, is gebleken dat Rode Kruis-Vlaanderen, benevens zijn traditionele goed opgeleide vrijwilligers, via zijn webplatform/app ook grote getallen burgervrijwilligers kan mobiliseren voor specifieke taken. Dit is een opdracht die beter met de overheden dient afgestemd te worden: er is gedurende de corona-periode, een plethora van webplatforms ontstaan, ook door overheden zelf, in competitie met het reeds bestaande Rode Kruis-platform, terwijl een efficiënte inzet van deze burgervrijwilligers net gebaat is bij het feit dat iedereen op één platform terecht kan.

Het is daarnaast tijdens de overstromingsramp duidelijk geworden dat het feit dat het Belgisch Rode Kruis uit verschillende autonome organisaties, bestaat beter gecommuniceerd dient te worden aan het publiek en de pers, om verwarring omtrent bevoegdheden en verantwoordelijkheden te vermijden. Het Franstalige Rode Kruis dient zijn naam aan te passen zodat de vlag de correcte lading dekt, en geen verwarring geeft bij vertaling. Tenslotte dient de basiswet gemoderniseerd te worden, en de rechtspersoon aangepast aan de statuten en de bestuurlijke realiteit, om zodoende deugdelijk bestuur mogelijk maken.

Organisatie van de overheden

Op dit moment bestaan er slechts drie crisisniveaus in ons land: gemeentelijk, provinciaal en federaal, afhankelijk van de omvang van de ramp of crisis.

Op het federale niveau zou er best meer eenheid van bestuur komen tussen de 3 betrokken ministers.

De noodsituaties van de afgelopen maanden (federale regering die de dominante speler was in het coronabeleid, en een provinciegouverneur die tijdens een ongeziene watersnood kan beslissen om al dan niet de hogere overheden om hulp te vragen) hebben daarnaast aangetoond dat een hervorming van het huidige crisissysteem nodig is wanneer een noodsituatie de provinciegrenzen overstijgt. Het crisisbeleid is vandaag in handen van de federale overheid, de gouverneurs en de burgemeesters, afhankelijk van de omvang van de ramp of crisis. Het zou logisch zijn daar in sommige gevallen een gewestelijke fase tussen te schuiven van zodra een noodsituatie de provinciegrenzen overstijgt. Hiertoe dient er een Vlaams crisiscentrum te worden opgericht (zoals Wallonië en Brussel, die al een eigen prematuur crisiscentrum hebben). Eenvoudig is dat niet en vereist een staatsvorming: civiele veiligheid en sanitaire politie zijn immers een federale bevoegdheid. Vlaanderen kan zich met de uitbouw van dergelijk crisiscentrum voorbereiden om het beleid te coördineren wanneer het wordt overgedragen.