

Bevolkingszorg veelzijdig en volop in beweging



Het onderwerp Bevolkingszorg is een complex en veelzijdig domein en de laatste jaren volop in beweging. Deze kennispublicatie informeert onder andere gemeentesecretarissen, bestuurders, maar ook operationele partners over de processen en ontwikkelingen rondom bevolkingszorg binnen de crisisbeheersingsorganisatie.

Deze kennispublicatie geeft inzicht in:

- > de behoefte van getroffen burgers bij een crisis
- > de zorg voor verminderd zelfredzamen én zelfredzamen
- > taken, verantwoordelijkheden en functionarissen binnen het proces bevolkingszorg
- > de samenwerking met andere partijen
- > belangrijke ontwikkelingen binnen dit domein.

1. Waar hebben burgers behoefte aan?

Uit onderzoek¹ is gebleken dat getroffen burgers direct na een ramp c.q. crisis behoefte hebben aan:

- > een veilige omgeving
- > medische zorg bij letsel
- > hereniging of contact met verwanten en dierbaren
- > beschikking over middelen voor basale levensbehoeften (bijvoorbeeld eten, drinken, medicijnen)
- > praktische hulp (bijvoorbeeld vervangende woonruimte, vervoer, communicatievoorzieningen, geld)
- > betrouwbare informatie over het lot van dierbaren
- > betrouwbare informatie over de ramp, de gevolgen en afwikkeling
- > erkenning en aandacht
- > rust, controle en overzicht
- > het delen van ervaringen met anderen
- > een herdenkingsbijeenkomst.

2. Wat doen mensen zelf?

De volgende definitie van zelfredzaamheid wordt door het Expertise-centrum Zelfredzaamheid gehanteerd in de kennispublicatie Zelfredzaamheid en crisissituaties²:

“Zelfredzaamheid omvat de vermogens en handelingen van burgers om incidenten, en de nasleep ervan, zelfstandig dan wel met behulp van anderen zo veel mogelijk te voorkomen en/of te beheersen.”

Een belangrijk inzicht is dat veel mensen zichzelf tijdens een ramp of crisis kunnen redden. De overheid kan daarbij ondersteunen door handelingsperspectieven te bieden of door burgerhulp te stimuleren. De bevolkingszorg kan zich dan vooral richten op de getroffen en die de zorg het hardst nodig hebben.

De toenemende zelfredzaamheid en aandacht hiervoor heeft gevolgen voor de rol van de overheid in de zorg voor de bevolking. De commissie ‘Bevolkingszorg op orde’³ heeft vastgesteld dat er een grens zit aan wat de overheid in een crisissituatie kan doen; ook de samenleving is in staat verantwoordelijkheid te nemen bij een ramp of crisis.

Door de jaren heen is de hulpvraag van de burger tijdens een ramp of calamiteit veranderd volgens Nico Zuurmond, hoofd nationale hulpverlening van het Nederlandse Rode Kruis⁴. Door mobiele telefonie en sociale media is de bewegingsvrijheid en zelfstandigheid van de burger toegenomen. In noodsituaties waarin behoefte is aan huisvesting of vervoer regelen steeds meer mensen dit zelf, ruim voordat overheidshulp of -opvang gereed is. Daarnaast is het eenvoudig geworden om zelf familie of naasten te informeren, zonder dat daarvoor de overheid nodig is.

Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om alle burgers, zwaargewond of niet, zelfredzaam of niet, van adequate informatie te voorzien en hulp te bieden waar nodig. En wanneer daarbij een beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid van de samenleving, is het wel essentieel om die zelfredzaamheid optimaal tot zijn recht te laten komen. Van de overheid wordt verwacht dat zij dit stimuleert en faciliteert; er is dan meer nodig dan alleen een mobiele telefoon.

Niet iedereen is in elke situatie vanzelfsprekend zelfredzaam. Zelfredzaamheid kent verschillende vormen en is afhankelijk van de persoon en de situatie waarin die zich bevindt. Hier moet in de hulpverlening rekening mee worden gehouden. Zo bestaat er de groep (zwaar)gewonden. Maar ook binnen de groep niet of lichtgewonden zullen er mensen zijn die wel degelijk ondersteuning of hulp nodig hebben. Zij zijn fysiek (grotendeels) ongedeerd, maar toch niet altijd in staat om zichzelf te helpen of te communiceren met hun naasten. Dat kan gelden voor kinderen, ouderen, maar bijvoorbeeld ook voor illegalen of, weer een geheel andere groep, toeristen.



Zelfredzaamheid faciliteren

Door zelfredzaamheid zowel tijdens/na als voorafgaand aan een incident te faciliteren, kunnen betrokkenen veelal hun eigen hulpvragen oplossen. Voorbeelden van het faciliteren van zelfredzaamheid zijn:

voorafgaand aan het incident

- > het voorbereiden van de samenleving op de gevolgen van kleine en grote noodsituaties
- > het vergroten van de kennis van Eerste Hulp
- > getroffen informatie en tips geven hoe zij kunnen handelen in een noodsituatie (handelingsperspectieven).

tijdens/na het incident

- > getroffen informatie en tips geven hoe zij kunnen handelen (handelingsperspectieven)
- > getroffen aansporen zelf contact met verwanten te hebben, zodat de onzekerheid over het welzijn verkleind wordt
- > faciliteren van het in contact brengen van de getroffen met het eigen sociale netwerk; dit kan door het ter beschikking stellen van (mobiele) telefoons, laptops en tablets
- > het toegang geven tot (technische voorzieningen) en beschikbaar stellen van informatie
- > zorgdragen voor beschikbaarheid van telecomnetwerken/ internetvoorzieningen.

Indien getroffen beschikken over bijvoorbeeld telefonie, internet of vervoer, zijn zij beter in staat om hun eigen weg te vinden. Als dit niet het geval is, komen deze getroffen, maar daarnaast ook hun ongeruste familieleden, met hulp- en informatievragen bij de overheid terecht.

Gemeenten faciliteren en stimuleren die reeds bestaande zelfredzaamheid. Daarnaast richten zij zich in de preparatie op de verminderd zelfredzamen.

Verminderde zelfredzaamheid

Mensen met beperkingen zijn kwetsbaar bij calamiteiten. Op grond van de cijfers en de verspreiding van voorzieningen en aanpassingen onder de Nederlandse bevolking en de mate van ernst van verschillende beperkingen, mag (met alle voorbehouden)

aangenomen worden, dat bij calamiteiten de volgende percentages (conservatieve schatting) van de Nederlandse bevolking een verhoogd risico lopen⁵:

- > 2% vanwege ernstige verstandelijke of psychische beperkingen
- > 10% vanwege ernstige lichamelijke beperkingen (fysiek of zintuiglijk: visueel, auditief, spraak)
- > 13% vanwege lichamelijke of geestelijke beperkingen ten gevolge van de leeftijd.

Zelfs bij een voorzichtige schatting gaat het om een substantiële groep (rekening houdend met overlap tussen de categorieën) van circa 15 tot 20% van de bevolking. Deze groep heeft een vrij ernstige beperking en zal in geval van een calamiteit extra ondersteuning nodig hebben van anderen. Bovendien is er bij de meeste groepen die onderscheiden zijn sprake van toenemende aantallen in de komende jaren/decennia. Een belangrijk gegeven is dat van deze groep maar ongeveer 1% in een instelling verblijft. Deze instellingen zijn in het systeem GHOR4all geregistreerd. GHOR4all geeft de capaciteit en actuele situatie van zorginstellingen weer en geeft aan hoe zij de continuïteit van zorgverlening bij een ramp of crisis hebben geregeld. Hulpverleningsdiensten zijn daarmee tijdens en na een calamiteit optimaal voorbereid op eventuele problemen en daaruit volgende acties.

Het overgrote deel van de verminderd zelfredzamen woont niet in een instelling, maar zelfstandig in een wijk of buurt. Deze groep verminderd zelfredzamen kan informatie en tips van de overheid krijgen hoe ze zich kan voorbereiden op noodsituaties. Van hulpverleners wordt verwacht dat zij onder andere nadenken over hoe mensen die verminderd zelfredzaam zijn, geholpen dienen te worden en welke maatregelen en voorzieningen er voor deze mensen getroffen dienen te worden, bijvoorbeeld in opvanglocaties.



3. Wat doet de overheid?

Een belangrijk inzicht is dus dat veel mensen zichzelf tijdens een ramp of crisis kunnen redden. Daarnaast is er bij een ramp of crisis altijd een deel van de bevolking dat ondersteuning nodig heeft. Hier is een rol voor de overheid weggelegd.

Wettelijk is bepaald dat gemeenten een algemene zorgplicht hebben voor hun bevolking. Deze is opgenomen in de Wet veiligheidsregio's. Gemeenten zijn vaak, evenals de verschillende hulpverleningsdiensten, vanaf het eerste moment tijdens een crisis uitvoerend betrokken. Gemeenten inventariseren o.a. door omgevingsanalyses wat de behoefte is en spelen daarop in. Denk aan bijvoorbeeld crisiscommunicatie, het informeren van verwanten en het opvangen van betrokkenen. Nadat de hulpverleningsdiensten klaar zijn met hun werkzaamheden liggen er voor de gemeenten vaak nog taken in het verschiet.

Marco Zannoni, directeur van het COT, benoemt een aantal thema's waar de overheid in de nafase mee te maken kan krijgen⁶. Welke thema's precies in de nafase aangepakt moeten worden, is afhankelijk van het ramptype en de impact op de samenleving.



Bevolkingszorgtaken

In artikel 2.1.3 van het Besluit veiligheidsregio's⁷, een verdere uitwerking van de Wet veiligheidsregio's⁸, is vastgelegd dat het college van burgemeester en wethouders een team bevolkingszorg opstelt dat verantwoordelijk is voor de volgende bevolkingszorgtaken:

- > het geven van voorlichting aan de bevolking
- > het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking
- > het verzorgen van nazorg voor de bevolking
- > het registreren van de slachtoffers
- > het registreren van schadegevallen
- > evacuatie – verplaatsen mens en dier (Referentiekader regionaal crisisplan⁹).

Regionaal crisisplan

Bevolkingszorg is slechts één onderdeel van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Verschillende hulpverleningsdiensten hebben binnen de veiligheidsregio hun eigen verantwoordelijkheid. Met het inwerkingtreden van de Wet veiligheidsregio's is het wettelijk verplicht gesteld om een regionaal crisisplan op te stellen. Het doel hiervan is om tot betere afstemming tussen de diensten te komen. In een regionaal crisisplan staat beschreven hoe de regionale crisisorganisatie voor brandweer-, politie-, geneeskundige en bevolkingszorg tijdens een crisis wordt opgebouwd. In het regionaal crisisplan wordt beschreven wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft.

Daarnaast draagt het Referentiekader regionaal crisisplan bij aan een landelijke standaard. Regio's richten een eigen organisatie voor crisisbeheersing in, waarbij overal dezelfde structuur en hetzelfde begrippenkader wordt gehanteerd. Door uniformiteit wordt het voor de regio's mogelijk om samen te werken, informatie en kennis en ervaring uit te wisselen, gezamenlijk op te leiden, te trainen en te oefenen.



Taakorganisaties

Hierna wordt een overzicht gegeven van de verschillende taakorganisaties gebaseerd op het Referentiekader regionaal crisisplan. De benaming van de taakorganisaties verschilt per regio. Het volledige overzicht 'Taakorganisaties, processen en producten van Bevolkingszorg'¹⁰ is te raadplegen in het dossier Bevolkingszorg - gemeente op de website www.infopuntbevolkingszorg.nl

1. Stafsectie bevolkingszorg

Doel	Sleutelfunctionarissen
Juiste afstemming tussen de verschillende hoofden taakorganisatie.	<ul style="list-style-type: none"> > Algemeen commandant Bevolkingszorg > Hoofden taakorganisatie Communicatie, Publieke zorg, Informatie en Ondersteuning > Eventuele uitbreiding met hoofden taakorganisatie Omgevingszorg en Evacuatie

2. Taakorganisaties bevolkingszorg

Communicatie	
Doel	Sleutelfunctionarissen
Voorzien in de maatschappelijke informatiebehoefte op basis van drie operationele doelen: informatie verstrekken; schade beperken en betekenis geven.	<ul style="list-style-type: none"> > Hoofd taakorganisatie Communicatie > Communicatieadviseurs BT, ROT en CoPI > Omgevingsanalisten > Medewerkers publieksinformatie/persvoorlichting
Publieke zorg	
Doel	Sleutelfunctionarissen
Tijdelijk voorzien in de basisbehoeften van getroffen (mensen en dieren) ten tijde van een (dreigende) ramp of crisis. Tevens wordt, op basis van behoeften van bevolking en hulpdiensten, de bijzondere uitvaartzorg gefaciliteerd of mede georganiseerd.	<ul style="list-style-type: none"> > Hoofd taakorganisatie Publieke zorg > Teamleider Opvang > Teamleider Voorzien in primaire levensbehoefte > Teamleider Bijzondere uitvaartzorg > Teamleider Verplaatsen mens en dier
Omgevingszorg	
Doel	Sleutelfunctionarissen
Voorzien in maatregelen ten behoeve van een veilige en leefbare samenleving door de volgende drie operationele doelen: beperken van schadelijke effecten voor mens, dier en omgeving; beperken van economische schade; treffen van veiligheidsvoorzieningen om fysieke schade te beperken.	<ul style="list-style-type: none"> > Hoofd taakorganisatie Omgevingszorg > Teamleider Milieubeheer > Teamleider Ruimtebeheer > Teamleider Bouwbeheer

Informatie	
Doel	Sleutelfunctionarissen
Het leveren van een basisvoorziening voor het team Bevolkingszorg om alle beschikbare en benodigde informatie op de juiste wijze te kunnen genereren, ten behoeve van: een snel en efficiënt besluitvormingsproces en het ondersteunen van alle betrokken teams bij de uitvoering van de processen, zowel multidisciplinair als monodisciplinair. De taakorganisatie omvat daarnaast de processen Verwanteninformatie (SIS) en Schaderegistratie (CRAS).	<ul style="list-style-type: none"> > Hoofd taakorganisatie Informatie > Teamleider Back office informatie > Teamleider SIS > Teamleider CRAS
Ondersteuning	
Doel	Sleutelfunctionarissen
De taakorganisatie Ondersteuning omvat de processen Bestuurs- en Management-ondersteuning en Preparatie Nafase. Beide processen zijn zodanig verschillend, dat niet één omvattend doel op het niveau van de taakorganisatie Ondersteuning kan worden aangegeven.	<ul style="list-style-type: none"> > Hoofd taakorganisatie Ondersteuning > Teamleider Bestuurs- en managementondersteuning > Teamleider Preparatie nafase

Hiernaast is nog een aantal algemene functies voor bevolkingszorg te onderscheiden:

- > Algemeen Commandant Bevolkingszorg (voormalig Hoofd Sectie Gemeenten ROT)
- > Officier van Dienst Bevolkingszorg
- > Adviseur Crisisbeheersing (noot: dit is niet per definitie een functie in de warme fase).

De laatste jaren hebben gemeenten zich gericht op het effectiever en efficiënter organiseren van bevolkingszorg en zijn er samenwerkingsverbanden ontstaan met buurgemeenten, binnen de veiligheidsregio, tussen veiligheidsregio's of zelfs op landelijk niveau. Dit heeft geleid tot een visie en landelijke prestatie-indicatoren voor het adequaat invullen van bevolkingszorgtaken ('Bevolkingszorg

op orde'), de opleidingsproducten van GROOT en GROOTER, het bovenregionaal team crisiscommunicatie en de landelijke slachtofferinformatiesystematiek die in 2014 operationeel zal zijn.

Bevolkingszorg op orde

Bevolkingszorg is een essentieel onderdeel van de crisisbeheersing. Gemeentefunctionarissen doen dan ook al jaren hun uiterste best om de benodigde zorg te bieden aan burgers tijdens een crisis. In de wet zijn echter geen eisen gesteld aan de wijze waarop bevolkingszorgtaken moeten worden georganiseerd. In de praktijk wordt deze zorg zeer divers ingevuld. Met het rapport 'Bevolkingszorg op orde' wordt uitsluitend gegeven over de vraag wat een gemeente minimaal moet voorbereiden om van adequate bevolkingszorg/het op orde hebben van bevolkingszorg te spreken.



Samengevat komt de visie op het volgende neer: bevolkingszorg anticipeert, stimuleert en faciliteert de zelfredzaamheid van slachtoffers, zodat de betrokkenen in staat zijn om zo veel mogelijk hun eigen weg te vinden. De gemeente kan zich dan - met behulp van de spontane hulp uit de samenleving - richten op de verminderd

zelfredzamen. Bevolkingszorg bereidt voor deze verminderd zelfredzamen een realistisch zorgniveau voor. Op hulpbehoeften die dit zorgniveau overstijgen, zal op basis van veerkracht en improvisatievermogen gereageerd worden.

Met de behoefte om tot een adequate bevolkingszorg te komen, is de behoefte aan prestatie-indicatoren ontstaan. Met het rapport 'Bevolkingszorg op orde: de vrijblijvendheid voorbij' is het startsein gegeven om tot prestatie-indicatoren te komen waarin is opgenomen waar aan voldaan moet worden om (een minimale) kwaliteit van bevolkingszorg te leveren. De veiligheidsregio's leggen hiermee zichzelf als beroepsgroep deze prestatie-indicatoren op. Op deze manier wordt een vrijblijvende invulling van bevolkingszorgtaken tegengegaan, maar houden gemeenten en veiligheidsregio's zelf de regie in handen hoe zij bevolkingszorg willen organiseren en welke taken zij uitbesteden.

Bij het bepalen van de prestatie-indicatoren is rekening gehouden met de veranderde behoefte aan zorg in de samenleving en de wijze waarop burgers en gemeentefunctionarissen tijdens een crisis handelen.

Naast de beschreven nationale kaders zijn ook op internationaal niveau verschillende normen beschikbaar.

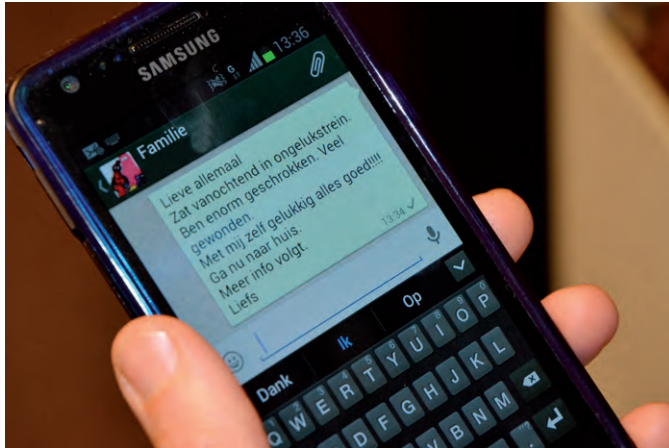
Een voorbeeld hiervan is 'the Sphere Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response', beter bekend als de Sphere Standards. Deze standaarden zijn, samen met honderden humanitaire organisaties, door het Rode Kruis ontwikkeld. Deze normen gaan in op de kwaliteit en kwantiteit van (tijdelijke) huisvesting, water en voeding, sanitatie, hygiëne en zorg. Bij grotere rampen in Nederland zouden deze normen ook houvast kunnen bieden en een aanvulling kunnen zijn op de prestatie-indicatoren van 'Bevolkingszorg op orde'.

De prestatie-indicatoren van de commissie 'Bevolkingszorg op orde' zijn onderverdeeld in eisen voor:

- > **Crisiscommunicatie:** het communiceren met de bevolking waarbij wordt aangesloten bij de (informatie) behoefte van de samenleving.
- > **Acute bevolkingszorg:** de bevolkingszorg die naast de spoedeisende zorg door de professionele hulpverleners ter plaatse meteen geleverd moet worden zoals: opvang en verzorging en het informeren van verwanten.
- > **Herstelzorg:** de zorg die na de acute fase van een crisis nodig is om een terugkeer naar de 'reguliere' situatie te ondersteunen.

Slachtofferinformatiesystematiek (SIS)

Een andere ontwikkeling die zich voordoet, waarbij rekening wordt gehouden met de veranderde behoefte aan zorg in de samenleving en de wijze waarop burgers tijdens een crisis handelen, is de nieuwe Slachtofferinformatiesystematiek (SIS). Deze systematiek heeft als doel om verwanten van niet-zelfredzame slachtoffers sneller te informeren. Om sneller te kunnen informeren is het nodig dat tijdens een ramp of crisis de vele verschillende personen van de vele verschillende diensten elkaar weten te vinden en dat de juiste informatie gedeeld en gematcht wordt. Daarbij wordt uitgegaan van het feit dat zelfredzame personen zelf hun verwanten kunnen informeren. Zwaargewonden en doden kunnen dat niet en dus focust de hulpverlening zich op die groep in de acute fase van een ramp.



SIS wordt alleen ingezet bij rampen en crises waarbij meerdere zwaargewonden en doden zijn te betreuen. Als zich een grote ramp of crisis voordoet kan de Officier van Dienst Bevolkingszorg of de Algemeen Commandant Bevolkingszorg het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) bellen en SIS activeren. Vanaf dat moment kunnen verwanten een landelijk informatienummer bellen. De zwaargewonden en doden worden (in de backoffice) door de landelijke liaison van de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) en de politie geregistreerd. Het systeem ziet snel of deze persoon ook door verwanten wordt gezocht. Is dat het geval, dan is er een match en kan contact worden opgenomen met de directe familie.

Bovenregionaal team crisiscommunicatie

Het bovenregionaal team crisiscommunicatie biedt als invliegteam, kennis, expertise en bijstand voor alle veiligheidsregio's in het geval van een crisis of calamiteit. Het team wordt ingezet op verzoek van de regio's die te maken hebben met deze crisis.

Alle veiligheidsregio's hebben het crisiscommunicatieproces geregionaliseerd of zijn daarmee bezig. Ze zijn dus allemaal in staat om de eerste 24 tot 72 uur (afhankelijk van de regio) zelf te bemensen. Toch kan het voorkomen dat er behoefte is aan extra handen of specifieke kennis. Met name de kleinere veiligheidsregio's zien toegevoegde waarde in een bovenregionaal team voor het verlenen van advies of bijstand. De grotere regio's zien vooral voordelen in het delen van kennis en in het ontsluiten en beschikbaar stellen van expertise voor alle regio's.

Vanaf december 2013 is het bovenregionaal team crisiscommunicatie beschikbaar voor advies en ondersteuning bij crises.

Veiligheidsregio's en gemeenten kunnen een beroep doen op het team. Het team is 24 uur per dag en 7 dagen per week inzetbaar. De professionals zijn afkomstig uit de verschillende veiligheidsregio's of gemeenten. Het team bestaat uit strategisch adviseurs voor BT en ROT, hoofden Taakorganisaties crisiscommunicatie en omgevingsanalisten. Daarnaast is inhoudelijke expertise beschikbaar over specifieke ramptypes. Er is geen verdeelsleutel tussen de regio's voor hoeveel kandidaten zij moeten leveren. Kwaliteit is leidend, niet de kwantiteit.



4. Wat doen samenwerkingspartners en andere partijen?

Van gemeentefunctionarissen wordt verwacht dat zij taken uitvoeren die niet altijd een raakvlak hebben met hun dagelijkse werkzaamheden. De gemeenten zijn eindverantwoordelijk voor bevolkingszorg, maar bepaalde taken kunnen door externe partijen uitgevoerd worden.

Het rapport 'Bevolkingszorg op orde' stelt dat voor de taakuitvoering in de crisisbeheersing zo veel mogelijk aangesloten moet worden bij de dagelijkse werkzaamheden van gemeentelijke functionarissen. Want: wat je zelden doet, doe je zelden goed. Bij de uitvoering van de taken die gemeente heeft op het gebied van bevolkingszorg, kan de samenwerking worden gezocht met externe partners zoals Salvage, het Rijk, het ministerie van Defensie, het Facilitair Dienstencentrum Instituut Fysieke Veiligheid (FDC IFV), vervoerondernemingen, het Rode Kruis en Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Gemeenten kiezen steeds meer voor de rol van regisseur in plaats van voor de rol van uitvoerder.

Stichting Salvage

Eén van de bevolkingszorgtaken is het registreren van schadegevallen. In die gevallen zijn ook verzekeraars betrokken. In het geval van rampen en calamiteiten treedt Stichting Salvage op als vertegenwoordiger van het Verbond van Verzekeraars en de gezamenlijke brandverzekeraars. Salvage kan op verzoek van gemeenten en brandweer in alle gevallen ingeschakeld worden bij brand, blikseminslag en explosies in en/of aan gebouwen, woonboten of caravans. Daarnaast is Salvage vanaf GRIP3 ook voor andere dan hierboven genoemde schades inzetbaar.

Bij deze schades kan Salvage een rol vervullen met betrekking tot:

- > het op verzoek inschakelen van Salvagecoördinatoren voor de inzet bij multidisciplinaire crisisteams
- > het adviseren en de eerste opvang van gedupeerden
- > het nemen van schadebeperkende maatregelen
- > het registreren van schadegevallen
- > het informeren van en de overdracht aan betrokken verzekeraar(s)
- > de voorlichting aan bewoners in de nafase.



In het geval van crises en rampen wordt een 'Draaiboek bij Rampen' gehanteerd. Hierin is aangegeven onder welke omstandigheden dit draaiboek in werking treedt en hoe de aanpak dan wordt georganiseerd. Om tot landelijke uniformering en duidelijkheid in de rol- en taakverdeling van gemeenten en Salvage te komen, is een protocol van afspraken tussen Stichting Salvage en het Landelijk Overleg van Coördinerend Gemeentesecretarissen getekend. Voor aanvullende informatie zie de site www.stichtingsalvage.nl

Facilitering vanuit het Rijk

Bevolkingszorg kan op verzoek op verschillende manieren gefaciliteerd worden vanuit het Rijk. Het doel hiervan is om te ontzorgen. Te denken valt aan de middelen van het Nederlands Crisis Centrum (NCC) voor crisiscommunicatie zoals de inzet van crisis.nl, het publieksinformatienummer 0800-1351, de risico- en crisisbarometer of factsheets over crisiscommunicatie bij bepaalde incidenten. Daarnaast kan het NCC natuurlijk benaderd worden voor bestuurlijke afstemming of de gebruikmaking van kennisinstututen zoals het RIVM.

Naast het NCC kan het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) een faciliterende rol spelen bij het inschakelen van extra bevolkingszorgcapaciteit van andere regio's of het aanvragen van extra middelen.

Defensie

Defensie kan civiele partners zoals politie, brandweer en gemeenten ondersteunen in de vorm van het leveren van militair personeel en materieel. Maar ook als het gaat om kennis en expertise, opleiden, trainen en oefenen kan Defensie steun verlenen.

Vanuit de gedachte dat Defensie qua capaciteit en kwaliteit een aanvulling kan zijn op bestaande civiele capaciteiten, wordt sinds enkele jaren sterk ingezet op het structureren en verdiepen van de Civiel-Militaire samenwerking. Nationale Inzet van Defensie is één van de belangrijkste hoofdtaken. Militaire inzet is altijd ondersteunend en vindt altijd onder civiel gezag plaats.

De veiligheidsregio is de organisatie waar gemeenten hun vraag over de inzet van Defensie kunnen neerleggen. De landelijke prioriteit die wordt gegeven aan verbeterde Civiel-Militaire samenwerking, maakt Defensie een belangrijke partner van de veiligheidsregio.

De meeste veiligheidsregio's hebben inmiddels een regionaal convenant afgesloten, waarin met name de inzet is geregeld van een operationeel liaison van Defensie in de veiligheidsregio, de Officier veiligheidsregio (OVR). Waar in het verleden vooral werd gericht op wat Defensie kan bieden, maakt de aanwezigheid van een OVR het mogelijk om tot gerichte afspraken te komen waarbij wordt gekeken naar zowel de vraag- als de aanbodzijde. Dus: waar hebben de civiele partijen behoefte aan? Maar ook: wat heeft Defensie te bieden? Hoewel er nog slagen te maken zijn, maakt dit het mogelijk om te komen tot concrete afspraken inzake melding en alarmering, leiding en coördinatie, veiligheid en informatiemanagement, gezamenlijk oefenen, deelname aan crisissoverleg, risico- en crisiscommunicatie en het evalueren van incidenten.

Daadwerkelijke bijstand door Defensie wordt aangevraagd bij het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC).

Instituut Fysieke Veiligheid

Via het LOCC kunnen ook ondersteunende materialen worden aangevraagd bij het Instituut Fysieke Veiligheid. Zo kunnen zij veldbedden, dekens, slaapzakken, kussens en verzorgingssets ten behoeve van de opvang van slachtoffers leveren. Maar ook noodstroomvoorzieningen, verlichtingssets en pompen. De aanvraag van rouwregisters (circa 8.000 beschikbaar) loopt via het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) in Den Haag.

Uitvaartondernemingen

In het geval van een ramp of crisis kan het zijn dat er sprake is van dodelijke slachtoffers; soms zelfs in grote aantallen. Er kan dan sprake zijn van bijzondere uitvaartzorg.

Bijzondere uitvaartzorg richt zich op het faciliteren en/of (mede) organiseren van de collectieve rouwverwerking (stille tochten en herdenkingsdiensten) en bijzondere uitvaartdiensten, op basis van de behoefte van de bevolking en hulpdiensten.

Daarnaast hebben gemeenten een verantwoordelijkheid bij rampen waarbij met spoed hele grote groepen mensen ter aarde moeten worden besteld (bijvoorbeeld bij een griep пандemie) of indien er geen verwanten/nabestaanden bekend zijn. Het gaat hier om uitzonderlijke gevallen. Reguliere uitvaartzorg is geen verantwoordelijkheid van de gemeente.

Wanneer sprake is van bijzondere uitvaartzorg staat zorgvuldigheid voorop. In die situatie zullen gemeenten nauw samenwerken met uitvaartondernemingen. Uitvaartondernemingen hebben ervaring met het verzorgen van de praktische hulpverlening en geestelijke ondersteuning en zijn in de regel binnen één uur beschikbaar.



Concrete taken die uitvaartondernemingen kunnen uitvoeren zijn:

- > overledenenzorg
- > vervoer van overledenen
- > adviseren van de burgemeester of het beleidsteam
- > logistieke en facilitaire ondersteuning bij rampen en calamiteiten
- > inrichten en invullen herdenkingsbijeenkomst
- > begeleiden van hoogwaardigheidsbekleders
- > advies bij communicatie / pers trajecten
- > advies en invulling stille tochten
- > voorlichting, trainingen en presentaties
- > ontwikkeling en inzet bij oefeningen
- > advies bij mediabegeleiding rondom overledenenzorg.

Het Rode Kruis

Vrijwillige hulpverleners en beroepskrachten van het Rode Kruis zijn 24 uur per dag, 7 dagen per week, beschikbaar om snel hulp te verlenen bij kleine incidenten en grote rampen. De noodhulp is georganiseerd op de schaal van de veiligheidsregio's en door een uniforme opleiding en certificering van de hulpverleners is er interregionale bijstand mogelijk bij grote inzetten.



De dienstverlening bevolkingszorg is gebaseerd op het bieden van ondersteuning aan gemeenten en veiligheidsregio's in de bevolkingszorgtaken publieke zorg, communicatie, informatie en ondersteuning.

Hulpverleners van het Rode Kruis kunnen ondersteuning verlenen op de volgende vlakken:

- > het verzorgen van de eerste opvang en registratie van (hulpvragen van) getroffen
- > contactherstel met vrienden of familie ondersteunen
- > helpen met de distributie van kleding en voedsel
- > het verplaatsen van mensen
- > het beantwoorden van specifieke hulpvragen van getroffen
- > stille tochten helpen organiseren.

Het benutten van zelfredzaamheid en het georganiseerd betrekken van spontane hulpverleners heeft een centrale plek in de hulpverlening. Het Rode Kruis faciliteert getroffen om zelf de nodige stappen te zetten. Een hulpmiddel hiervoor is de 'ikbenveilig.nl' website van het Rode Kruis. Op deze website kunnen getroffen zelf hun gegevens invoeren (bijvoorbeeld waar ze zich bevinden en hoe het met hen gaat). Ook personen die naar iemand op zoek zijn kunnen op deze website terecht, waardoor mensen elkaar sneller kunnen terugvinden. Belangrijk, want tijdens een ramp of crisis kunnen mobiele netwerken overbelast raken, waardoor mensen elkaar niet meer kunnen bellen. Door zelfredzaamheid te faciliteren ontstaat extra ruimte bij hulpverleningsorganisaties voor de zorg voor de minder zelfredzamen. Aanvullende informatie is te vinden op de site www.rodekruis.nl/bevolkingszorg

Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's)

Een Regionale Uitvoeringsdienst, ook wel Omgevingsdienst genoemd, is één loket voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu, bouwen, natuur en water.

Bij milieutoezicht gaat het om opsporing en winning van natuurlijke hulpbronnen, totstandkoming en beheer van infrastructurele voorzieningen en bodemsanering. Maar ook milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot:

- > (gevaarlijke) afvalstoffen
- > asbest
- > vuurwerk
- > bouwstoffen
- > grond
- > baggerspecie
- > meststoffen
- > dierlijk vet
- > radioactief schroot
- > destructiemateriaal
- > explosieven voor civiel gebruik
- > andere gevaarlijke stoffen.

Bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde, vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO).

Voor de handhaving rondom bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken (zogenoemde BRZO-bedrijven) zijn er gespecialiseerde RUD's.

Gaat het binnen bevolkingszorg over Milieubeheer (en eventueel Bouwbeheer in voorkomende gevallen) dan kan de RUD de taakorganisatie Omgevingszorg (deels) voor zijn rekening nemen.

Andere samenwerkingspartners

Naast bovenstaande organisaties zijn er nog legio andere (regionale) aanbieders die iets kunnen betekenen in het kader van bevolkingszorg, zoals vervoersbedrijven, dierenasiels, bedrijven voor goederen en catering, het Leger des Heils, kerken en onderzoeksinstituten.



5. Ontwikkelingen binnen bevolkingszorg

De veelzijdigheid en dynamiek van bevolkingszorg is in deze kennispublicatie ruim aan bod gekomen. De organisatie van bevolkingszorg is in ontwikkeling en wordt steeds professioneler. Toch brengen nieuwe incidenten ook iedere keer verbeterpunten aan het licht. Het blijft mensenwerk. Om die reden kijkt men binnen bevolkingszorg zeer kritisch naar zichzelf, zodat ook in de toekomst die verbetering gemaakt wordt. Wat is het toekomstperspectief van bevolkingszorg?

Staat van de Rampenbestrijding: bevolkingszorg

In 2013 heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie in de 'Staat van de Rampenbestrijding' de stand van zaken beschreven van bevolkingszorg¹¹. De inspectie benoemt dat er geen wettelijke prestatie-eisen zijn, gekoppeld aan een gewenst kwaliteitsniveau. De inspectie stelt dat er de afgelopen jaren veel gedaan is om de professionaliteit van de gemeentelijke kolom te verbeteren.

Met projecten als GROOT en GROOTER¹² wordt hard gewerkt aan de eigen monodisciplinaire kwaliteit, maar de inspectie stelt dat het multidisciplinair invlechten van de kolom langzamer verloopt dan gewenst.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn voor veel gemeentelijke functionarissen een neventaak die zij op basis van eigen verantwoordelijkheid dienen in te vullen. De inspectie ziet knelpunten op het gebied van de volgende onderwerpen:

- > crisismanagement (de wijze van afstemming)
- > kennis van de crisismanagementorganisatie en kennis van de eigen rol en taak
- > kwaliteit van informatiemanagement
- > de alarmering en opkomst van functionarissen
- > de wijze waarop het afschalen en de overdracht naar de nafase vorm wordt gegeven.

Ten tijde van het verschijnen van dit rapport was de gemeentelijke kolom zelf al volop bezig met het ontwikkelen van prestatie-indicatoren voor de bevolkingszorgprocessen. Een aantal van deze ontwikkelingen zijn in deze publicatie ruim aan bod gekomen. De ondertitel van deze kennispublicatie luidt dan ook: veelzijdig en volop in beweging.

Toekomstperspectief

De afgelopen jaren heeft bevolkingszorg een groot aantal stappen gemaakt. De komende periode zal in het teken staan van het implementeren en vooral borgen van de veranderingen en/of het beheer van Referentiekader regionaal crisisplan, Bevolkingszorg op orde, crisiscommunicatie, GROOTER en Slachtofferinformatiesystematiek. Ook zullen steeds meer gemeentelijke medewerkers dankzij de opleidingsprofielen van GROOT(ER) verder worden opgeleid voor hun taak binnen bevolkingszorg.

Na het implementeren en borgen van de realistische voorbereiding op bevolkingszorgtaken zou de intensivering van de samenwerking binnen de kolom, met andere kolommen en met verschillende organisaties, een mogelijke volgende stap kunnen zijn. Door verdere samenwerking is het mogelijk om bevolkingszorg nog beter en efficiënter voor te bereiden, waarbij gebruik wordt gemaakt van de kracht van de burgers, alle gemeenten en veiligheidsregio's in Nederland.



Voetnoten

1. Velden, P. van der, Loon, P. van, IJzermans, J. & Kleber, R. (2006). Psychosociale zorg direct na een ramp. Psycholoog 41(12), 658-663.
2. Infopunt Veiligheid (2012). Kennispublicatie Zelfredzaamheid en crisissituaties.
3. Commissie 'Bevolkingszorg op orde' (2012). Bevolkingszorg op orde, de vrijblijvendheid voorbij.
4. Zuurmond, N. (2013). Ook aan zelfredzaamheid zit een grens. Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing, 11(2), 44-45.
5. Wever, J., Jonker, H., van Soomeren, P. & van der Graaf, A. (2006). Risico's voor mensen met beperkingen bij calamiteiten; Quick scan
6. Zanoni, M. (2010). En nu...? Handboek voor de nafase van incidenten, rampen en crises. Boom Lemma Uitgevers, Den Haag
7. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027844/>
8. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466>
9. Projectteam Regionaal Crisisplan (2008). Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009
10. Vanuit de projecten GROOT en GROTER zijn landelijke, kwalitatief goede opleidingskaders voor gemeentelijke sleutelfunctionarissen binnen de crisisbeheersing ontwikkeld. De proces- en product-beschrijvingen van GROTER kunnen als blauwdruk worden gebruikt voor het inrichten van de bevolkingszorg-processen in de gemeenten en regio's.
11. Inspectie Veiligheid en Justitie, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). Staat van de Rampenbestrijding 2013. Onderzoek Rampenbestrijding op Orde periode maart 2010 - oktober 2012
12. Vanuit de projecten GROOT en GROTER zijn landelijke, kwalitatief goede opleidingskaders voor gemeentelijke sleutelfunctionarissen binnen de crisisbeheersing ontwikkeld.

Aanvullende literatuur op de voetnoten

Overeem, M. & Scholtens, A. (2012). Nodig of overbodig? Een bezinning op de bevolkingszorg. Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing, 10(3), 50-51.

Scholtens, A. (2012). Nodig of overbodig? Een fundamentele bezinning op de bevolkingszorg in de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland. Boom Lemma Uitgevers, Den Haag.

Veiligheidsberaad (2013). Verslag themabijeenkomst 'Bevolkingszorg op orde' op 4 juli 2013.

Wever, J., Jonker, H., van Soomeren, P. & van der Graaf, A. (2006). Risico's voor mensen met beperkingen bij calamiteiten; Quick scan.

Relevante websites

www.crisis.nl
www.infopuntbevolkingszorg.nl
www.rodekruis.nl/bevolkingszorg
www.sphereproject.org
www.stichtingsalvage.nl

Lijst van afkortingen en begrippen

ACBz	Algemeen Commandant Bevolkingszorg
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen 1999
BT	Beleidsteam
CoPI	Commando Plaats Incident
CRAS	Centraal Registratie- en Aanmeldingspunt Schade
GHOR	Geneeskundige Hulpverlenings Organisatie in de Regio
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
NCC	Nederlands Crisis Centrum
OvD Bz	Officier van Dienst Bevolkingszorg
ROT	Regionaal Operationeel Team
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
SIS	Slachtoffer Informatie Systeem

Colofon

Uitgave van Infopunt Veiligheid van het Instituut Fysieke Veiligheid, juni 2014.

Samenstelling

Tekst: I. Alsemgeest en J. Bot (Nederlands Rode Kruis),
E. de Jong, C. Mertens, N. Oberijé en N. Piël (IFV),
B. Reinders (Stichting Salvage)
Beeld: C. Aerden, P. Hofman, R. Jastrzebski,
Stichting Salvage, J. Voermans en IFV

De samenstellers hebben de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van deze kennispublicatie besteed. Aan de inhoud van deze kennispublicatie kunnen echter geen rechten worden ontleend en de samenstellers aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de inhoud van deze kennispublicatie.

Instituut Fysieke Veiligheid

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) draagt bij aan een veilige samenleving door het versterken van de veiligheidsregio's en hun partners bij het professionaliseren van hun taken. Wij ontwikkelen en delen relevante kennis, wij hebben expertise voor het verwerven en beheren van gemeenschappelijk materieel en wij adviseren de betrokken besturen. Ons motto hierbij is: signaleren en verbinden.

Infopunt Veiligheid, onderdeel van het IFV, is hét centrale vraag- en informatieloket op het gebied van fysieke veiligheid. Beroepsbeoefenaars kunnen hier hun vragen voorleggen aan vakspecialisten. Dat kan telefonisch, per e-mail of via een webformulier. De toegang tot de informatieservice en informatiebemiddeling is laagdrempelig en kosteloos.

Actuele dossiers

De website www.infopuntveiligheid.nl biedt inzage in een online kennisbank met dossiers die actueel worden gehouden door een redactieteam van kennismakelaars en deskundigen uit de praktijk. U hebt 24 uur per dag toegang tot enkele duizenden kennisdocumenten verdeeld over meerdere kennisgebieden. Een belangrijke kennisbron voor veiligheidsregio's, hulpverleningsdiensten, landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden en organisaties in de vitale sectoren.



Instituut Fysieke Veiligheid
Infopunt Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
0900 235 112 112 (lokaal tarief)
www.ifv.nl
www.infopuntveiligheid.nl
infopuntveiligheid@ifv.nl