

Bevolkingszorg: een eigentijdse invulling

Een onderzoek naar de ontwikkelingen
op het gebied van bevolkingszorg



Instituut Fysieke Veiligheid
Kennisonwikkeling en onderwijs
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *Bevolkingszorg: een eigentijdse invulling. Een onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van bevolkingszorg.* Arnhem: IFV

Contactpersoon: Marije Bakker
Titel: Bevolkingszorg: een eigentijdse invulling. Een onderzoek naar de ontwikkelingen op het gebied van bevolkingszorg
Datum: 5 februari 2021
Status: Definitief
Auteurs: Marije Bakker, Martina Duyvis, Emily Berger en Jana Domrose
Projectleider: Marije Bakker
Review: Menno van Duin
Eindverantwoordelijk: Menno van Duin

Samenvatting

Bevolkingszorg is volop in ontwikkeling. Veiligheidsregio's en gemeenten hebben verschillende initiatieven en ontwikkeltrajecten ontplooid om tot meer professionaliteit en 'eigentijdsheid' te komen van dit relatief nieuwe vakgebied. Het gaat hierbij om uiteenlopende aspecten, waaronder de manier waarop bevolkingszorg is georganiseerd, het incidenttype waarvoor bevolkingszorg wordt ingezet, de wijze van opschaling et cetera. Met dit onderzoek wordt beoogd inzicht te geven in deze eigentijdse invulling van bevolkingszorg door veiligheidsregio's en in de ervaringen die zijn opgedaan met die specifieke invulling. De centrale vraag van het onderzoek is dan ook: *Hoe worden bevolkingszorgtaken eigentijds ingevuld door veiligheidsregio's?* Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een aantal thema's, waaronder de manier waarop bevolkingszorg is georganiseerd en kan worden opgeschaald, bij welk type incidenten zij wordt ingezet en welke ervaringen ermee zijn opgedaan.

Ten behoeve van het onderzoek, dat is gebaseerd op een documentstudie, deskresearch en interviews, is een selectie gemaakt van vijf veiligheidsregio's die volgens eigen zeggen bezig zijn met de doorontwikkeling van bevolkingszorg. Alvorens wordt weergegeven hoe bevolkingszorg in de betreffende veiligheidsregio's wordt vormgegeven, worden in dit rapport eerst de (wettelijke) taken van bevolkingszorg beschreven en de (recente) ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan binnen bevolkingszorg. Het rapport sluit af met een beschouwing, waarin overeenkomsten en verschillen tussen de veiligheidsregio's met betrekking tot de eigentijdse invulling van bevolkingszorg worden beschreven

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| Afkortingen | 6 |
| Inleiding | 7 |
| 1 Stand van zaken op het gebied van bevolkingszorg | 10 |
| 1.1 Bevolkingszorg volgens de wetgeving | 10 |
| 1.2 Professionalisering en minder vrijblijvendheid | 10 |
| 1.3 Ontwikkelingen | 12 |
| 1.4 Conclusie | 13 |
| 2 Veiligheidsregio Brabant-Noord | 14 |
| 2.1 De regio | 14 |
| 2.2 Het ontwikkeltraject | 14 |
| 2.3 De organisatie van bevolkingszorg | 17 |
| 2.4 Opschaling en onderwerpen van de inzet van bevolkingszorg | 21 |
| 3 Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden | 22 |
| 3.1 De regio | 22 |
| 3.2 Het ontwikkeltraject | 23 |
| 3.3 De organisatie van bevolkingszorg | 24 |
| 3.4 Opschaling en onderwerpen van de inzet van bevolkingszorg | 28 |
| 4 Veiligheidsregio Haaglanden | 30 |
| 4.1 De regio | 30 |
| 4.2 Het ontwikkeltraject | 31 |
| 4.3 De organisatie van bevolkingszorg | 32 |
| 4.4 Opschaling en onderwerpen van de inzet van bevolkingszorg | 35 |
| 5 Veiligheidsregio Kennemerland | 36 |
| 5.1 De regio | 36 |
| 5.2 Het ontwikkeltraject | 37 |
| 5.3 De organisatie van bevolkingszorg | 38 |
| 5.4 Opschaling en onderwerpen van de inzet van bevolkingszorg | 42 |
| 6 Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid | 44 |
| 6.1 De regio | 44 |
| 6.2 Het ontwikkeltraject | 45 |
| 6.3 De organisatie van bevolkingszorg | 46 |
| 6.4 Opschaling en onderwerpen van de inzet van bevolkingszorg | 49 |
| 7 Overkoepelende observaties | 50 |
| 7.1 Ontwikkeltraject | 50 |
| 7.2 Organisatie | 51 |
| 7.3 Piket | 52 |

| | | |
|-----|--|-----------|
| 7.4 | Werving en selectie | 52 |
| 7.5 | Opleiden, trainen en oefenen | 53 |
| 7.6 | Opschaling en inzet van bevolkingszorg | 53 |
| 7.7 | Tot slot | 54 |
| | Literatuur | 55 |

Afkortingen

| | |
|--------|--|
| AB | Algemeen Bestuur |
| ACB | Adviseur crisisbeheersing |
| AOV | Ambtenaar/ Adviseur openbare orde en veiligheid |
| ARB | Adviseur risicobeheersing en bevolkingszorg |
| AC-Bz | Algemeen commandant bevolkingszorg |
| Bevi | Besluit externe veiligheid inrichtingen |
| BGC | Bureau gemeentelijke crisisbeheersing |
| Brzo | Besluit risico's zware ongevallen |
| Bvr | Besluit veiligheidsregio's |
| CAR | Commissie advies rampenbestrijding |
| GHOR | Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio |
| GRIP | Gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure |
| GTI | Gemeentelijk Team Incidentbestrijding |
| IFV | Instituut Fysieke Veiligheid |
| HIN-Bz | Hoofd taakorganisatie informatie bevolkingszorg |
| HON-Bz | Hoofd taakorganisatie ondersteuning bevolkingszorg |
| HPZ | Hoofd publieke zorg |
| LOCC | Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum |
| MOTO | Multidisciplinair opleiden trainen en oefenen |
| OOV | Openbare orde en veiligheid |
| OTO | Opleiden, trainen en oefenen |
| OvD-Bz | Officier van Dienst Bevolkingszorg |
| RAC | Regionaal Actiecentrum Crisiscommunicatie |
| SIS | Slachtofferinformatiesystematiek |
| TBz | Team bevolkingszorg |
| VRAA | Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland |
| VGGM | Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden |
| VRBN | Veiligheidsregio Brabant-Noord |
| VRBZO | Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost |
| VRH | Veiligheidsregio Haaglanden |
| VRHM | Veiligheidsregio Hollands Midden |
| VRK | Veiligheidsregio Kennemerland |
| VRZW | Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland |
| VRZHZ | Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid |
| VRNHN | Veiligheidsregio Noord-Holland Noord |
| Wvr | Wet veiligheidsregio's |
| Wmo | Wet maatschappelijke ondersteuning |
| z.d. | Zonder datum |

Inleiding

Achtergrond

Bevolkingszorg is volop in ontwikkeling. Veiligheidsregio's en gemeenten hebben verschillende initiatieven en ontwikkeltrajecten ontplooid om tot meer professionaliteit en 'eigentijdsheid' te komen van dit relatief nieuwe vakgebied. De commissie Bruinooge heeft met *Bevolkingszorg op orde* en *Bevolkingszorg op orde 2.0* een nieuwe visie op bevolkingszorg geformuleerd. In het *Referentiekader regionaal crisisplan 2016* zijn referenties voor de stafsectie en taakorganisatie bevolkingszorg beschreven. Er zijn kwalificatieprofielen en opleidingskaders voor de sleutelfunctionarissen bevolkingszorg opgesteld in de projecten GROOT (2010) en GROOTER (2013). Deze initiatieven hebben duidelijk hun weerslag gehad op de invulling van bevolkingszorg, zo blijkt uit inventarisaties van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) in 2012, 2014 en 2018 (*Bevindingenrapportage 'Inventarisatie bevolkingszorg'*).

Een aantal veiligheidsregio's en inliggende gemeenten¹ lopen in de ontwikkelingen voorop. Er zijn veiligheidsregio's en gemeenten die een organisatiestructuur ingevoerd hebben die het mogelijk maakt zowel fysieke als maatschappelijke incidenten aan te pakken, en om onafhankelijk van GRIP te kunnen opschalen. Enkele andere veiligheidsregio's en inliggende gemeenten werken aan een eigen, nieuwe invulling van bevolkingszorg die meer bij de context en de cultuur van de eigen regio past.

Een aantal veiligheidsregio's kiest dus voor een eigentijdse invulling van bevolkingszorg, die afwijkt van de klassieke invulling. Het gaat hierbij om uiteenlopende aspecten, waaronder de manier waarop bevolkingszorg is georganiseerd, het incidenttype waarvoor bevolkingszorg wordt ingezet, de wijze van opschaling et cetera.

Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek wordt beoogd inzicht te geven in de eigentijdse invulling van bevolkingszorg door veiligheidsregio's en in de ervaringen die zijn opgedaan met die specifieke invulling. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe worden bevolkingszorgtaken eigentijds ingevuld door veiligheidsregio's?

De centrale vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- > Wat wordt verstaan onder bevolkingszorg?
- > Wat zijn de (wettelijke) taken van bevolkingszorg?
- > Welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op het gebied van bevolkingszorg?
- > Hoe is bevolkingszorg georganiseerd (koude en warme fase, gemeentelijk – regionaal, functies op piket of niet et cetera)?

¹ In het vervolg zal alleen worden gesproken over veiligheidsregio's, maar we bedoelen daarmee ook de inliggende gemeenten.

- > Hoe werkt de opschaling van bevolkingszorg (synchroon met de GRIP-structuur of ook via mono-opschaling)?
- > Bij wat voor type incidenten en gebeurtenissen (fysieke en/of maatschappelijke) wordt bevolkingszorg ingezet?
- > Welke ervaringen zijn er opgedaan met de eigentijdse invulling van bevolkingszorg?

Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek is informatie op een aantal manieren bijeengebracht; hieronder volgt daarvan een beschrijving.

Documentenstudie

Een documentenstudie heeft plaatsgevonden om inzichtelijk te maken wat de wettelijke taken zijn van bevolkingszorg, welke ontwikkelingen zich de afgelopen jaren voor hebben gedaan om bevolkingszorg professioneler en minder vrijblijvend te maken, en wat de huidige stand van zaken is van bevolkingszorg in Nederland. Documenten zijn verkregen via het kennisplein van het IFV en het LOCC.

Selectie van veiligheidsregio's

Ten behoeve van het onderzoek is een selectie gemaakt van vijf veiligheidsregio's die volgens eigen zeggen bezig zijn met de doorontwikkeling van bevolkingszorg. Om tot die selectie te komen, is een e-mail uitgestuurd naar alle coördinatoren bevolkingszorg van de veiligheidsregio's met uitleg over het onderzoek, de vraag of zijzelf bezig zijn met de doorontwikkeling van bevolkingszorg en zo ja op welk gebied. Ook is hen gevraagd documentatie op te sturen waaruit blijkt dat ze bezig zijn met de doorontwikkeling. Op basis van de geleverde informatie is door de onderzoekers een selectie gemaakt van vijf veiligheidsregio's die op verschillende gebieden bezig zijn met de doorontwikkeling van bevolkingszorg.

Pilotonderzoek

Om na te gaan of het voorgenomen onderzoek voldoende inzicht op zou leveren met betrekking tot de doorontwikkeling van bevolkingszorg, is in het najaar van 2019 gestart met een pilotonderzoek in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ) en Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM). VRZHZ is nu zo'n tien jaar bezig met de doorontwikkeling van bevolkingszorg. Er is overgegaan naar één regionale crisisorganisatie met minder functionarissen voor meer kwaliteit en efficiency. VGGM heeft gekozen voor een intensivering van bevolkingszorg. Concreet komt deze verandering neer op het ten dele onderbrengen van gemeentelijke taken bij de veiligheidsregio.

Aanvullende regio's

Het pilotonderzoek leverde voldoende informatie op, waarna besloten is om eind 2019 verder te gaan met het onderzoeken van de volgende drie andere veiligheidsregio's:

- > Veiligheidsregio Haaglanden (VRH)
- > Veiligheidsregio Brabant-Noord (VRBN)
- > Veiligheidsregio Kennemerland (VRK).

Deskresearch

Per geselecteerde veiligheidsregio zijn relevante documenten opgezocht en zo nodig opgevraagd (bijvoorbeeld beleidsplannen, regionale risicoprofielen, regionale crisisplannen, organogrammen, visiedocumenten).

Interviews

Voor aanvang van de interviews is op basis van de documentenstudie, de deskresearch en de onderzoeksvragen een topiclijst opgesteld voor de semigestructureerde interviews. Per veiligheidsregio is getracht interviews te houden met de regionaal coördinator bevolkingszorg, de coördinerend gemeentesecretaris en twee à drie gemeenteambtenaren die belast zijn met bevolkingszorgtaken. Uiteindelijk is gesproken met vijf regionaal coördinatoren bevolkingszorg, drie coördinerend gemeentesecretarissen en twaalf adviseurs openbare orde en veiligheid (AOV'ers) of adviseurs risicobeheersing en bevolkingszorg (ARB'ers), dan wel adviseurs crisisbeheersing (ACB'ers).

Het voornemen was om de interviews op locatie van de betreffende veiligheidsregio of gemeente plaats te laten vinden. In verband met het coronavirus en het landelijke advies om zoveel mogelijk thuis te werken, zijn de interviews vanaf het voorjaar van 2020 via MS Teams afgenomen. Van ieder interview is een kort verslag gemaakt en ter controle voorgelegd aan de betreffende gesprekspartner.

Rapportage

De informatie uit de deskresearch is samen met de input uit de interviews verwerkt in één hoofdstuk per veiligheidsregio. Deze hoofdstukken zijn ter controle voorgelegd aan de betreffende coördinator bevolkingszorg en waar nodig op basis van feiten aangepast of aangevuld.

Snelle kennismobilisatie

Het onderzoek is deels uitgevoerd ten tijde van de coronacrisis. Onvermijdelijk kwam dit onderwerp in interviews ter sprake. Voor reflectie op eventuele gevolgen van de crisis voor de invulling van bevolkingszorg was het echter nog te vroeg. Wel is de informatie gebruikt ten behoeve van een snelle kennismobilisatie naar de rol van bevolkingszorg. Deze is [hier](#) te vinden.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de (wettelijke) taken van bevolkingszorg beschreven en de (recente) ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan binnen bevolkingszorg. In hoofdstuk 2 tot en met 6 wordt weergegeven hoe de eigentijdse bevolkingszorg in de vijf geselecteerde veiligheidsregio's er uitziet. Het laatste hoofdstuk is een beschouwend hoofdstuk, waarin overeenkomsten en verschillen tussen de veiligheidsregio's met betrekking tot de eigentijdse invulling van bevolkingszorg worden beschreven.

1 Stand van zaken op het gebied van bevolkingszorg

Bevolkingszorg omvat de maatregelen en voorzieningen die gemeenten treffen in het kader van een ramp of crisis. Hoewel de organisatie van bevolkingszorg verschilt per veiligheidsregio, worden wel dezelfde processen uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden de (wettelijke) taken van bevolkingszorg besproken en wordt de stand van zaken op het gebied van bevolkingszorg weergegeven.

1.1 Bevolkingszorg volgens de wetgeving

Gemeenten hebben een essentiële rol in de crisisbeheersing. Gemeenten zijn – naast de verschillende hulpverleningsdiensten zoals brandweer, politie en GHOR – direct betrokken bij een crisis. Denk bijvoorbeeld aan het opvangen van betrokkenen en het informeren van verwanten.

Gemeenten hebben als onderdeel van het openbaar bestuur een algemene zorgplicht voor hun inwoners, ook ten tijde van crises en rampen. In het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) staat in artikel 2.1.3 beschreven dat de organisatie van bevolkingszorgtaken is belegd bij gemeenten. Een team bevolkingszorg bestaat volgens artikel 2.1.1 van het Bvr uit de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen functionarissen, van wie één functionaris belast is met de leiding van het team, één functionaris met het informatiemanagement, en één functionaris met de coördinatie van de crisiscommunicatie. Het team bevolkingszorg moet er, op basis van artikel 2.1.3 van het Bvr, voor zorgen dat de volgende taken worden uitgevoerd:

- > het verzorgen van de crisiscommunicatie
- > 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
- > het adviseren van het regionaal operationeel team.

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit veiligheidsregio's stellen geen eisen aan de aard en omvang van bevolkingszorg, noch aan de wijze waarop bevolkingszorg georganiseerd is: het is aan de gemeenten en veiligheidsregio's om daar invulling aan te geven.

1.2 Professionalisering en minder vrijblijvendheid

Door het ontbreken van wettelijke eisen zijn er verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij zich op bevolkingszorgtaken voorbereiden en wordt bevolkingszorg verschillend

ingevuld. Het afgelopen decennium zijn de nodige inspanningen geleverd om bevolkingszorg op een hoger niveau te brengen: professioneler en minder vrijblijvend dan in het verleden. In de projecten GROOT (2010) en GROOTER (2013) werden onder andere landelijke kwalificatieprofielen en opleidingskaders voor de sleutelfunctionarissen van bevolkingszorg opgesteld.² Op basis van deze kwalificatiedossiers zijn toetswijzers en examens ontwikkeld, die ondergebracht zijn bij het IFV.

Door het ontbreken van duidelijkheid over wat onder adequate bevolkingszorg wordt verstaan, is in 2012 het rapport *Bevolkingszorg op Orde – De vrijblijvendheid voorbij* (Veiligheidsberaad, 2012) verschenen. Het doel van dit rapport was om tot één visie te komen en daarbij richtinggevende prestatie-eisen op te stellen, zodat er duidelijkheid zou ontstaan over wat adequate bevolkingszorg inhoudt. Bevolkingszorg moest in ieder geval aansluiten bij de behoefte aan zorg die in de samenleving bestond.

In 2014 is dit principe verder aangescherpt in het rapport *Bevolkingszorg op orde 2.0 – Eigentijdse bevolkingszorg volgens afspraak*. Daarin werd geconstateerd dat een minder vrijblijvende en meer 'eigentijdse' bevolkingszorg nodig is. Bevolkingszorg moet rekening houden met de zelfredzaamheid van degenen die bij crises betrokken zijn. Om de gemeenten en veiligheidsregio's daarbij richting te geven, heeft de commissie in *Bevolkingszorg op orde 2.0* een aantal prestatie-eisen opgesteld. Deze betreffen de categorieën crisiscommunicatie, acute zorg en herstelzorg (Veiligheidsberaad, 2014).

- > *Crisiscommunicatie*: "het communiceren met de bevolking waarbij wordt aangesloten bij de behoefte van de samenleving zodat zij haar handelen daarop kan afstemmen; onderdeel van zowel acute zorg als herstelzorg."
- > *Acute bevolkingszorg*: "de bevolkingszorg die naast de spoedeisende zorg door de professionele hulpverleners ter plaatse meteen geleverd moet worden. Het gaat hierbij (...) vooral om het opvangen en verzorgen van betrokkenen en het informeren van verwanten." Nota Bene: de taak 'registreren van slachtoffers' uit het Bvr is gewijzigd in 'informeren van verwanten'.
- > *Herstelzorg*: "de bevolkingszorg die nodig is om de crisis te eindigen. Na de acute fase van een crisis is zorg nodig om een terugkeer naar de reguliere situatie te ondersteunen. (...) Om welke herstelzorg het in deze fase gaat, wordt bepaald door het type incident. (...) In ieder geval maken de processen 'nazorg' en 'registratieschade' uit het Besluit veiligheidsregio's deel uit van de herstelzorg."

In de visie *Bevolkingszorg op Orde 2.0* worden 'uitvaartverzorging', 'milieu' en 'voorzien in primaire levensbehoeften' nadrukkelijk niet als taken in het kader van bevolkingszorg benoemd. Aan deze taken moet "op een meer eigentijdse en/of realistische manier" aandacht besteed worden (Veiligheidsberaad, 2014).

Het *Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016* geeft 'referenties' (functie, vorm en basisvereisten) voor de stafsectie en de taakorganisaties van bevolkingszorg. De volgende taakorganisaties worden beschreven:

- > *Crisiscommunicatie*: dit betreft onder andere activiteiten gericht op waarschuwen, informeren, duiden en instrueren van (groepen van) de bevolking ten tijde van een (dreigende) ramp of crisis.
- > *Publieke zorg*: dit betreft onder andere activiteiten gericht op het verplaatsen, opvangen en verzorgen van (groepen van) de bevolking.

² Zie <https://www.ifv.nl/kennisplein/Paginas/Kwaliteitsinstrumenten-voor-de-functies-van-Bevolkingszorg.aspx>.

- > *Omgevingszorg*: dit betreft onder andere activiteiten gericht op het voorkomen van een (dreigende) aantasting van het milieu en bepaalde infrastructurele voorzieningen, of het herstellen daarvan.
- > (*Preparatie van de*) *nafase*: dit betreft onder andere activiteiten gericht op het voorbereiden van vormen van collectieve rouwverwerking, op nazorg aan (groepen) personen, herstellen van materiële schade, evaluatie en verantwoording.
- > Verder omvat de structuur van de stafsectie bevolkingszorg (net als de stafsecties van de hulpverleningsdiensten) een taakorganisatie *informatie* en een taakorganisatie *ondersteuning*. Bij de taakorganisatie informatie (van bevolkingszorg) zijn de taken verwanteninformatie en schade-informatie ondergebracht (IFV, 2016).

1.3 Ontwikkelingen

In de (periodieke) *Bevindingenrapportage inventarisatie bevolkingszorg* geeft het LOCC een overzicht van de stand van zaken van bevolkingszorg in Nederland. Dit betreft onder meer de organisatie van bevolkingszorg in de koude en de warme fase, de toepassing van de hierboven besproken standaarden en de onderlinge steunverlening. De Bevindingenrapportages van 2012, 2014 en 2018 laten zien dat bevolkingszorg in Nederland zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. In de laatste Bevindingenrapportage (2018) valt op dat het streven naar landelijke uniformiteit voor de wijze waarop bevolkingszorg georganiseerd wordt, is losgelaten en dat verschillen tussen veiligheidsregio's als een gegeven worden geaccepteerd (Tan & Barrett, 2018). De Bevindingenrapportage uit 2018 geeft verschillende aanknopingspunten voor het voorliggende onderzoek.

De veiligheidsregio's hebben de landelijke standaarden *Bevolkingszorg op Orde 2.0*, *Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016* en de producten van *GROOTER* óf (grotendeels) geïmplementeerd, óf hebben er voor gekozen daarvan af te wijken.

- > De visie op bevolkingszorg uit *Bevolkingszorg op Orde 2.0* is lang niet door alle veiligheidsregio's volledig overgenomen. Het merendeel van de regio's heeft de prestatie-eisen overgenomen en de helft heeft de uitgangspunten (grotendeels) overgenomen. Een aantal regio's heeft eigen uitgangspunten geformuleerd en enkele veiligheidsregio's werken aan een nieuwe, eigen visie op bevolkingszorg die uitgaat van gemeentelijke verantwoordelijkheid, samenwerking tussen gemeenten en een meer faciliterende rol voor de veiligheidsregio.
- > Het *Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016* wordt door de meeste veiligheidsregio's geheel of gedeeltelijk gevolgd. De meeste regio's hebben de processen van het *Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016* overgenomen en niet die van *Bevolkingszorg op Orde 2.0*. Veel regio's hebben bijvoorbeeld omgevingszorg uit het *Referentiekader* opgenomen in het regionaal crisisplan.
- > De kwalificatieprofielen van *GROOTER* worden door het merendeel van de veiligheidsregio's geheel of gedeeltelijk gevolgd. De behoefte aan examinering verschilt sterk per regio.
- > De wijze waarop bevolkingszorg binnen de veiligheidsregio is gepositioneerd, verschilt. Bevolkingszorg wordt in twee derde van de regio's vanuit een multidisciplinair bureau binnen de veiligheidsregio gecoördineerd en in de andere regio's door een Bureau Bevolkingszorg binnen de veiligheidsregio of binnen een gemeente, of door een zelfstandige organisatie (van buiten de gemeente of veiligheidsregio). In welke mate

bevolkingszorg als een aparte, zelfstandige kolom wordt beschouwd, wordt in de *Bevindingsrapportage 2018* niet beschreven.

- > Het merendeel van de veiligheidsregio's heeft een separaat budget voor bevolkingszorg; in andere regio's is dat onderdeel van een multi-budget. Onderdeel van het budget zijn de kosten voor opleiden, oefenen en trainen (OTO), piketkosten en in een aantal regio's ook salariskosten. Dit laatste is onder andere de oorzaak van de grote verschillen in de budgetten voor bevolkingszorg.
- > Elke veiligheidsregio heeft een coördinerend gemeentesecretaris³ en een coördinator bevolkingszorg. Er zijn veiligheidsregio's die naast de coördinator bevolkingszorg ook een coördinator crisiscommunicatie hebben aangesteld. De capaciteit (in fte) die veiligheidsregio's voor bevolkingszorg hebben, verschilt.
- > Het merendeel van de veiligheidsregio's heeft bepaalde crisisfuncties en processen van bevolkingszorg regionaal georganiseerd en enkele regio's werken aan verdere regionalisering. Een aantal veiligheidsregio's heeft echter een andere visie en legt de verantwoordelijkheid voor bevolkingszorg juist meer (terug) bij de gemeenten, of wil dat gaan doen.
- > In de meeste regio's zijn afspraken tussen veiligheidsregio en gemeenten gemaakt (in een convenant) over de ondersteuning ten tijde van crises en rampen. Er zijn twee varianten te onderscheiden: de getroffen gemeente vraagt (buur)gemeenten om ondersteuning, of de getroffen gemeente wordt door een regionaal team bevolkingszorg ondersteund. De afspraken betreffen zaken als inzet van mensen en middelen, reikwijdte van het mandaat, aansprakelijkheid en verzekeringen, en de vergoeding van de kosten. Veelal is het de gemeentesecretaris die over de onderlinge steunverlening beslist. Ook over steunverlening buiten de regio beslist meestal de lokale (gevraagde) gemeentesecretaris, niet de coördinerend gemeentesecretaris.
- > Veiligheidsregio's hebben de uitvoering van verschillende (niet nader benoemde) taken bij andere partijen belegd zoals bij de Omgevingsdienst / Regionale Uitvoeringsdienst, het Rode Kruis, stichting Salvage en uitvaartorganisaties, en daar afspraken mee gemaakt.
- > Een aantal ontwikkelingen heeft zijn weerslag op bevolkingszorg. Zo brengen verschillende vormen van maatschappelijke incidenten de nodige uitdagingen met zich mee; meerdere veiligheidsregio's zien hierin voor zichzelf een rol of oriënteren zich daarop.
- > Ook flexibilisering van GRIP is een thema dat in een behoorlijk aantal veiligheidsregio's wordt bekeken.

1.4 Conclusie

Op basis van de Bvr is de organisatie van bevolkingszorgtaken belegd bij gemeenten. De wetgeving stelt echter geen eisen aan de invulling van bevolkingszorgtaken. Om bevolkingszorg op een hoger niveau te brengen en meer uniformiteit te krijgen, zijn het afgelopen decennium de nodige inspanningen geleverd: er zijn kwalificatieprofielen, opleidingskaders, prestatie-eisen en referenties opgesteld. Hoewel meer landelijke uniformiteit werd nagestreefd, is het streven hiernaar inmiddels losgelaten. Het is een gegeven dat veiligheidsregio's en inliggende gemeenten verschillen in de wijze waarop bevolkingszorg is georganiseerd. Deze verschillen worden verder inzichtelijk gemaakt in de komende hoofdstukken.

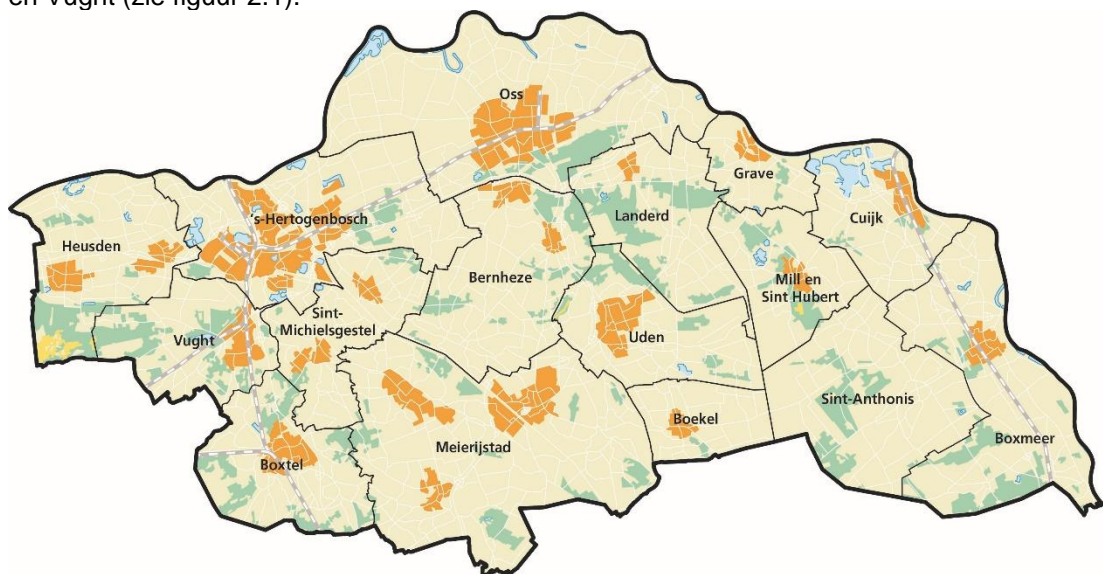
³ Of, zoals in Veiligheidsregio Haaglanden, een coördinerend functionaris.

2 Veiligheidsregio Brabant-Noord

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op het gebied van bevolkingszorg, hoe bevolkingszorg is georganiseerd en ingericht, en welke ervaringen hiermee zijn opgedaan in Veiligheidsregio Brabant-Noord (VRBN).

2.1 De regio

Binnen VRBN werken brandweer, GHOR, politie, meldkamer en gemeenten samen op het gebied van brandweertzorg, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, en rampenbestrijding. De regio heeft ruim 650.000 inwoners verdeeld over (vooralsnog) 16 gemeenten: Bernheze, Boekel, Boxmeer, Boxtel, Cuijk, Grave, Heusden, Landerd, Meierijstad, Mill, Oss, 's-Hertogenbosch, Sint Anthonis, Sint Michielsgestel, Uden en Vught (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1 Werkgebied Veiligheidsregio Brabant-Noord

2.2 Het ontwikkeltraject

Sinds 2015 is bevolkingszorg opgenomen als kolom in de gemeenschappelijke regeling van VRBN. Ook heeft het een eigenstandig budget. Uit de visitatie die in 2017 plaatsvond, bleek dat er sprake was van een zichtbaar en volwassen bevolkingszorg waarbij medewerkers elkaar versterkten en waar veel gespecialiseerde kennis en ervaring aanwezig was. Toch bestonden er ook zorgen of de organisatie van bevolkingszorg wel robuust genoeg was met het oog op de toekomst.

Bevolkingszorg in VRBN was kwetsbaar op een drietal terreinen, omdat:

- > de formatie op centraal niveau te mager was
 - > de vulling vanuit de deelnemende gemeenten niet evenredig was
 - > de beschikbare AOV-capaciteit in de verschillende gemeenten soms onvoldoende was.
- Geconcludeerd werd dat het fundament van bovenstaande zaken verstevigd moest worden om ook in de toekomst aan de verwachtingen te kunnen blijven voldoen en ontwikkelingen door te kunnen maken.

De klankbordgroep bevolkingszorg (bestaande uit gemeentesecretarissen en AOV'ers) stelde naar aanleiding van de gesignaleerde knelpunten een aantal randvoorwaarden op, waarmee een impuls kon worden gegeven aan de continuïteit, stabiliteit en solidariteit van bevolkingszorg:

- > De gemeenten zijn en blijven eindverantwoordelijk voor een adequate bevolkingszorg.
- > Bevolkingszorg wordt ingericht op basis van onderlinge solidariteit en de inzet van capaciteit wordt evenredig verdeeld over de inliggende gemeenten van VRBN.
- > De huidige expertteams worden in de koude fase meer ontzorgd, zodat OTO-activiteiten voor bevolkingszorgfunctionarissen beter van de grond komen en expertteams weer ruimte hebben om hun expertise te geven.
- > Er wordt geïnvesteerd in het regionaal borgen van kennis en ervaring.
- > Er wordt landelijk geen voortrekkersrol gepakt, maar er wordt wel aangesloten bij landelijke overleggen en ontwikkelingen (bijvoorbeeld wat betreft de nafase en terrorismegevolgbestrijding).
- > Er wordt aansluiting gehouden bij multi-partners door een bijdrage te leveren aan multidisciplinaire overleggen (Van der Krabben, 2018).

Deze randvoorwaarden werden in november 2018 opgesteld in het voorstel *Versteviging van het fundament van bevolkingszorg*, waarmee in april 2019 werd ingestemd door het Algemeen Bestuur (AB) van VRBN. Met dit voorstel werd het aantal uur vastgesteld dat een AOV'er, lid van een expertteam en de secretaris van een expertteam beschikbaar zouden moeten zijn voor bevolkingszorg. Ook werd om een investering gevraagd voor de uitbreiding van de regionale capaciteit (een extra inzet van 2,4 FTE boven op de al beschikbare 1,2 FTE) op het gebied van crisiscommunicatie, ondersteuning van OTO en administratieve ondersteuning (VRBN, 2020a). Door op deze wijze een impuls te geven aan de versteviging van het fundament voor bevolkingszorg, zou dit de continuïteit, stabiliteit en solidariteit moeten verbeteren.

Wel werd alsnog het risico geschetst dat het verloop van functionarissen en/of het tonen van onvoldoende draagvlak en solidariteit voor bevolkingszorg bij gemeenten in Brabant-Noord ervoor kunnen zorgen dat de beoogde doorontwikkeling niet bereikt kon worden (Van der Krabben, 2018). Daarom is, mede in opdracht van het bestuur van VRBN, in juni 2018 inzichtelijk gemaakt hoe de levering en solidariteit van de verschillende gemeenten met betrekking tot bevolkingszorg eruit zag. Hierover is ook intensief het gesprek gevoerd in het gemeentesecretarissenoverleg om te komen tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid om capaciteit te leveren voor piketten en expertteams van bevolkingszorg. Dit leidde tot een acceptabele bezetting. Vanaf 2020 is de afspraak om bij gewenste vulling van een piketgroep of expertteam eerst die gemeente te benaderen die 'aan de beurt is' om te leveren.

Inmiddels (december 2020) is er sprake van kwaliteitsverbetering en professionalisering van het bevolkingszorgproces door intensieve samenwerking tussen gemeenten onderling en met de veiligheidsregio op het gebied van operationele taken van de gemeentelijke kolom. De organisatie staat en wordt gezien als een volwaardige partner binnen de veiligheidsregio. Door de doorontwikkeling is de betrokkenheid van gemeenten bij VRBN toegenomen (respondent 1). AOV'ers geven aan dat voor hen de veiligheidsregio dichtbij staat. Het gevoel van "we doen het samen" komt steeds meer boven. De veiligheidsregio heeft volgens hen veel gedaan om de relatie met inliggende gemeenten te versterken, door bijvoorbeeld gezamenlijk te trainen en te oefenen. Door elkaar te kennen wordt het ook gemakkelijker om samen op te trekken en ondersteuning te vragen aan een andere gemeente. "Het gevoel om alles in eigen handen te moeten houden, is minder geworden. De verwachting is juist om het in de toekomst alleen maar meer samen te gaan doen" (respondent 3). Ook de coronacrisis heeft bijgedragen aan meer zichtbaarheid van de veiligheidsregio als geheel en van bevolkingszorg in het bijzonder. De AOV'ers zijn erg tevreden over de aanpak, informatievoorziening en snelheid van opschalen en schakelen (VRBN, 2020b).

Visie op bevolkingszorg in de regio

Binnen VRBN is Bevolkingszorg de jongste telg in de crisisfamilie. We zijn een relatief nieuwe kolom en partner en iedere dag nog volop in beweging en ontwikkeling. Met een jaloerse blik kijken we soms naar onze oudere, meer volwassen broers en zussen als de brandweer, politie en GHOR, die al veel kennis en ervaring hebben opgedaan. Aan de andere kant biedt dit ons de mogelijkheid om te leren van en met onze ervaren partners, zaken in gezamenlijkheid op te pakken en de successen daarvan te vieren.

Maar, de jongste zijn heeft ook zeker voordelen, ook als ligt nog niet alles vast, wijzigt beleid op basis van ervaringen en evaluaties, moeten we ons soms nog bewijzen en gaat er veel tijd zitten in het kennismaken met en meenemen van onze collega's. Maar juist op dat gebied hebben we grote sprongen voorwaarts gemaakt. Zo is de OvD-BZ niet meer weg te denken uit een CoPI en wordt deze vaak al eerder gealarmeerd omdat er sprake is van maatschappelijke impact en de wens tot het opstarten van gemeentelijke processen. Daarnaast zijn crisiscommunicatie en nafase fundamentele processen waarvan het belang meer dan gezien en erkend wordt in de multidisciplinaire teams. Ook worden er tijd én financiën vrijgemaakt om een impuls te kunnen geven aan de (kwalitatieve registratie van de) vakbekwaamheid van bevolkingszorgfunctionarissen waardoor een professionaliseringsslag gemaakt kan worden. Voeren gemeenten onderling het gesprek over solidariteit in hun bijdrage aan de 'koude' en 'warme' organisatiestructuur van bevolkingszorg. En wordt er kritisch gekeken naar waar de samenwerking nóg effectiever en efficiënter kan. Niet alleen op regionale schaal, maar ook tussen Veiligheidsregio's onderling.

En natuurlijk blijven we voor uitdagingen staan. Juist in een kolom waarin collega's niet allemaal dagelijks bezig zijn met crisisbeheersing en rampenbestrijding. Crisisbeheersing en rampenbestrijding is in hun reguliere werk misschien zelfs wel een 'ver-van-mijn-bed-show' of ze vinden het gewoon heel erg spannend. Of hun bordje eigenlijk al meer dan vol genoeg ligt met deze reguliere werkzaamheden. Hoe zorg je ervoor dat ze de meerwaarde blijven ervaren? Hoe houd je hen dan toch betrokken en enthousiast? En hoe zorg je in het komen en gaan van collega's dat opgedane kennis en ervaring niet verloren gaat en je stappen vooruit blijft maken zonder daarbij de nieuwkomers uit het oog te verliezen?

Als veiligheidsregio kunnen we de ondersteuning aan de individuele gemeenten nog zo goed organiseren en inrichten, de verantwoordelijkheid kunnen we nooit overnemen. En dat moeten we ook niet willen. Daarvoor hebben de gemeenten zelf teveel kennis en expertise in huis, de noodzakelijke lokale voelsprietten om de juiste inhoudelijke keuzes te maken en de juiste mensen te vinden en te organiseren op crisisbeheersing en rampenbestrijding. En dat is de afgelopen maanden, juist tijdens de coronacrisis, wel gebleken. We kunnen met recht zeggen dat de diverse collega's die een rol hebben vervuld binnen de kolom Bevolkingszorg topsport hebben bedreven

en een geweldige klus hebben geklaard. Medewerkers zijn ontzettend loyaal en willen graag hun bijdrage leveren. Daar zijn we ontzettend trots op en van deze intensieve samenwerking plukken we nu al de vruchten.

De veiligheidsregio zijn we samen. En alleen samen zorgen we ervoor dat betrokkenen voor, tijdens en na een incident die informatie en hulp krijgen die er daadwerkelijk toe doet.

2.2.1 Missie, visie en kernwaarden

De missie van VRBN is om ervoor te zorgen dat betrokkenen bij een incident de noodzakelijke zorg krijgen en dat ze zo snel mogelijk terug kunnen keren naar een acceptabele situatie. Volgens de visie van VRBN krijgen betrokken voor, tijdens en na een incident informatie en hulp die ertoe doet, afgestemd op wat op dat moment en in die situatie nodig is, waarbij (zelf)redzaamheid als uitgangspunt geldt." De kernwaarden van VRBN ten slotte zijn deskundigheid, behulpzaamheid, daadkracht en samenwerking. Het uitgangspunt is om regionaal te werken waar het kan, en lokaal waar het moet (VRBN, z.d.-a).

2.3 De organisatie van bevolkingszorg

2.3.1 Organisatiestructuur

In VRBN is bevolkingszorg een aparte kolom binnen de veiligheidsregio. Bevolkingszorg is op drie niveaus georganiseerd: (1) de operationele uitvoering binnen gemeenten zelf, (2) de beleidsmatige ontwikkeling en robuustheid in intergemeentelijke expertteams en (3) regie, coördinatie en ondersteuning op regionaal niveau (VRBN, 2020a). Het team bevolkingszorg van de veiligheidsregio bestaat uit de beleidsadviseur bevolkingszorg, beleidsadviseur crisiscommunicatie, adviseur crisiscommunicatie, medewerker OTO en een administratief ondersteuner (respondent 1).

2.3.2 De inrichting van de regionale en lokale crisisorganisatie

VRBN faciliteert en regisseert de bevolkingszorgprocessen, zodat de gemeenten zich regionaal kunnen voorbereiden op het bestrijden van rampen en crises. Hier valt ook de advisering en ondersteuning van de coördinerend gemeentesecretaris onder (VRBN, z.d.-b). In VRBN is de veiligheidsregio een door de gemeenten ingestelde organisatie rondom de aanpak van crisisbeheersing in de regio; een soort denktank. Uitkomsten hiervan worden vervolgens vertaald naar de gemeenten (respondent 2).

De crisisorganisatie van VRBN omvat twee organisaties: een van de veiligheidsregio en een van de gemeente 's-Hertogenbosch. Beide crisisorganisaties zijn op eenzelfde wijze ingericht, opgeleid en geoefend, zodat ze elkaar naadloos kunnen vervangen en/of ondersteunen. Als 's-Hertogenbosch extra mankracht nodig heeft, kan er opgeschaald worden naar de regio en andersom. Een aantal functies wordt wel gezamenlijk ingevuld, zoals die van Hoofd Nafase en een slachtofferinformatiesystematiek (SIS)-liaison (VRBN, z.d.-b; respondent 3). Vanaf 2021 wordt bekeken waar nog meer samengewerkt kan worden en worden sowieso de functies AC-BZ, hoofd taakorganisatie informatie (HIN), hoofd taakorganisatie ondersteuning (HON) en hoofd publieke zorg (HPZ) ook nog samen ingevuld. Voor crisiscommunicatie vervult elke communicatieadviseur en/of -medewerker een functie in de regionale taakorganisatie communicatie (Van der Krabben, 2018).

AOV'ers

Wat betreft bevolkingszorg is de lokale AOV samen met de gemeentesecretaris van de betreffende gemeente het aanspreekpunt voor de veiligheidsregio. Zij zorgen ervoor dat de regionale ontwikkelingen ook intern door worden vertaald. Tevens is de AOV verantwoordelijk voor het op peil houden van de basiskennis crisisbeheersing en bevolkingszorg van de functionarissen van de eigen gemeente (ook de collegeleden). Ook adviseert de AOV de eigen gemeentesecretaris en de burgemeester over ontwikkelingen binnen crisisbeheersing en rampenbestrijding, bevolkingszorg en de wijze waarop de eigen gemeente acteert binnen de regionale organisatie van bevolkingszorg.

Elke AOV vervult een functie in de uitvoering van de crisisorganisatie van bevolkingszorg en is mede verantwoordelijk voor de verbinding tussen de gemeente en de veiligheidsregio. Hiervoor wordt periodiek samengewerkt in het gemeenschappelijke meldcentrum. Dit is een multidisciplinaire ontmoetingsplek voor onder andere crisisbeheersingsfunctionarissen om zo de verbinding met elkaar te versterken.

De betrokkenheid bij bevolkingszorgtaken verschilt tussen AOV'ers. Dit komt doordat sommige gemeenten vrijgestelde AOV'ers hebben die zich volledig kunnen richten op bevolkingszorg, terwijl in andere gemeenten AOV'ers allerlei taken ernaast hebben (zoals openbare orde en veiligheid). Er zijn geen vaststaande afspraken gemaakt over de menskracht die een gemeente moet leveren ten behoeve van bevolkingszorg. Soms blijkt dat een gemeente niet genoeg capaciteit heeft om te leveren. Als mogelijke oplossing hiervoor wordt benoemd dat er wellicht meer regionaal belegd kan worden of dat AOV'ers uitgeleend kunnen worden (respondent 1).

Expertteams

Voor alle processen van bevolkingszorg heeft VRBN expertteams tot haar beschikking. Zo is er een expertteam publieke zorg, omgevingszorg, SIS, evacuatie, crisiscommunicatie, informatie en ondersteuning. De voorzitter van een expertteam is een gemeentesecretaris en een AOV vervult de rol van secretaris. Daarnaast bestaat een expertteam uit verschillende gemeentefunctionarissen. Het expertteam is voor het betreffende bevolkingszorgproces het aanspreekpunt voor de veiligheidsregio. Gemiddeld wordt er twee keer per jaar vergaderd, waarbij gekeken wordt naar ontwikkelingsmogelijkheden voor het betreffende proces. Vervolgens gaat het team bevolkingszorg van VRBN aan de slag met die ontwikkelingsmogelijkheden. Voorheen moest een expertteam dit zelf doen, nu fungeert het vooral als denktank (respondent 1). Een expertteam is daarnaast verantwoordelijk voor de organisatie van het eigen hoofdproces en voor de actuele kennis, expertise en doorontwikkeling hiervan (VRBN, z.d.-b; Van der Krabben, 2018). De kennis en expertise worden vertaald naar actuele draaiboeken en informatie- en taakkaarten voor de bevolkingszorgfunctionarissen die actief zijn in het betreffende proces, dit al dan niet met ondersteuning vanuit het regionale team. Richting de veiligheidsregio heeft een expertteam een adviesfunctie als het gaat om eventuele herzieningen van de organisatiestructuur van bevolkingszorg en voor de inhoud van de OTO-activiteiten die wenselijk zijn voor het betreffende proces (Van der Krabben, 2018).

Regionale verantwoordelijkheid

VRBN ondersteunt en adviseert de AOV'ers in het positioneren en verstevigen van hun rol binnen bevolkingszorg in de eigen organisatie. Ook geeft de veiligheidsregio ondersteuning en advies aan de coördinerend gemeentesecretaris in zijn rol om de samenwerking tussen

gemeenten te optimaliseren en ervoor te zorgen dat gemeenten daadwerkelijk hun rol pakken in bevolkingszorg en de regionale crisiscommunicatie. Daarnaast faciliteert de veiligheidsregio gemeenten op het gebied van OTO-activiteiten en het evalueren van incidenten. Verder heeft de regio een signalerende rol met betrekking tot het solidariteitsbeginsel tussen de verschillende gemeenten en is verantwoordelijk voor de verbinding met gemeenten door periodieke samenwerking en overleg te faciliteren in het gemeenschappelijke meldcentrum (Van der Krabben, 2018).

Nafase

Het hoofd nafase komt standaard op vanaf GRIP-2 in de sectie bevolkingszorg en maakt dan de afweging of de nafase van belang gaat zijn. Deze afspraak was net gemaakt voor het stintongeval in Oss (2018). Het gevoel leefde al dat de nafase steeds belangrijker zou worden (respondent 1). Er is een landelijk format dat gebruikt wordt om advies te geven over de nafase. In dat plan wordt ook antwoord gegeven over de manier waarop de nafase het beste ingericht kan worden (en of dat dus een programma moet zijn of juist projectmatig).

De nafase bij het stintongeval in Oss

Bij het stintongeval in Oss is voor het eerst geëxperimenteerd met de nieuwe inrichting van de nafase. VRBN heeft toen een eerste aanzet gemaakt tot een goede overdracht en thema's benoemd voor de nafase. Dat is fysiek door het Hoofd Nafase en AC-BZ overgedragen aan de gemeente Oss (de gemeentesecretaris en de projectleider). Gemeente Oss heeft vervolgens zelf een projectorganisatie ingericht ten behoeve van de nafase. Daarbij zijn veel contacten gelegd; er zijn veel experts en ervaringsdeskundigen in het land gesproken. De nafase is hierdoor naar tevredenheid verlopen (respondent 1).

Tijdens een incident wordt er in eerste instantie vooral goed geluisterd door het hoofd nafase. Het overdrachtdossier nafase wordt in het laatste ROT-overleg besproken, zodat er ruimte is voor multidisciplinaire inbreng en het dossier warm overdragen kan worden aan de gemeentesecretaris.

In het begin van 2020 is de nafase in een overleg van gemeentesecretarissen besproken, zodat zij weten wat er van hen wordt verwacht. Ook operationeel leiders zijn bijgepraat over de nafase. De uitdaging is vooral om de nafase een multidisciplinaire opdracht te laten zijn. Om duidelijk te maken dat de nafase niet alleen van bevolkingszorg is, zal hier blijvend aandacht voor zijn (respondent 1).

2.3.3 Piket

VRBN heeft weinig piketfuncties binnen bevolkingszorg: enkel de functie algemeen commandant bevolkingszorg (AC-Bz), Officier van Dienst Bevolkingszorg (OvD-Bz), hoofd taakorganisatie communicatie, communicatieadviseur CoPI, communicatieadviseur GBT staan op hard piket.⁴ De invulling van de eerste twee piketfuncties verloopt zonder problemen. Er is zelfs een wachtlijst voor de piketfunctie OvD-Bz. Die piketpool wordt relatief klein gehouden (zes personen), zodat functionarissen goed geoefend zijn en daadwerkelijk ervaring opdoen tijdens incidenten. De piketfuncties crisiscommunicatie blijken in de praktijk lastiger in te vullen, met name die van hoofd taakorganisatie communicatie. Gesuggereerd wordt dat dit komt doordat crisiscommunicatiefunctiefunctionarissen van nature al zwaar belast zijn en dat de functie vaak ingevuld wordt door parttimers. Er wordt momenteel [maart 2020,

⁴ Een piketsoort waarbij de functionaris verplicht is bereikbaar en beschikbaar te zijn voor werkzaamheden ten behoeve van de crisisorganisatie. Wanneer de functionaris daartoe opgeroepen wordt, moet hij tot inzet overgaan binnen de vastgestelde opkomsttijd.

red.] samen met Brabant- Zuidoost gewerkt aan een voorstel om de crisiscommunicatie anders in te richten. Gedacht wordt aan één gezamenlijke piketpool, maar dit zou tot problemen kunnen leiden met het oog op de opkomsttijden. Daarnaast bestaat ook de wens om omgevingsanalisten op hard piket te zetten vanuit die gezamenlijke piketpool. Deze kunnen vanuit huis werken, waardoor de opkomsttijd geen probleem is (respondent 1).

2.3.4 Werving en selectie

De meeste crisisfuncties worden vervuld door mensen voor wie de taak of het proces in het verlengde ligt van het dagelijkse werk. Daarnaast worden functionarissen gevraagd op basis van de verwachting dat zij dat werk goed zouden kunnen uitvoeren (respondent 2).

Het verschilt per functie welke competenties belangrijk zijn. Van een omgevingsanalist wordt bijvoorbeeld iets heel anders gevraagd dan van een OvD. Daarnaast speelt persoonlijkheid bij de werving van nieuwe medewerkers soms een grotere rol dan bepaalde competenties (respondent 1).

2.3.5 Opleiden, trainen en oefenen

De veiligheidsregio faciliteert alle gemeenten door te voorzien in OTO-activiteiten voor functionarissen met een rol in de crisisstructuur van bevolkingszorg (dus ook crisiscommunicatie). Binnen VRBN is hier een ruim budget voor beschikbaar. In het OTO-programma wordt onderscheid gemaakt tussen nieuwe functionarissen en bestaande functionarissen. Nieuwe functionarissen worden vakbekwaam gemaakt door middel van een basisopleiding. Vervolgens zijn er specifieke functieopleidingen (bijvoorbeeld een hoofdenopleiding of een teamleidersopleiding) en procesopleidingen. Bestaande functionarissen die al vakbekwaam zijn, volgen twee keer per jaar een sectieoefening bevolkingszorg en twee keer per jaar een verdiepingstraining. Daarnaast zijn er netwerkdagen.

Bevolkingszorgfunctionarissen die deelnemen aan multidisciplinaire teams participeren ook in activiteiten op het gebied van multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen (MOTO). MOTO-activiteiten worden gezamenlijk georganiseerd met Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (VRBZO).⁵ Ten slotte is door de drie Brabantse veiligheidsregio's een bestuurlijke 'menukaart' ontwikkeld voor wat betreft het oefenen en trainen van bestuurders (respondent 1).

Een van de respondenten vindt dat er actiever ingezet mag worden op OTO, zodat functionarissen beter weten hoe processen lopen als er een crisis plaatsvindt. Dit moet er ook voor zorgen dat mensen aangehaakt blijven en niet angstig worden wanneer zij (mogelijk) een rol gaan vervullen in een crisis. Er waren plannen om hier vorm en inhoud aan te geven, maar door de coronacrisis is dit deels stil komen te liggen (respondent 2). Wel is er in het tweede deel van 2020 een grote omslag gemaakt naar het digitaal aanbieden van OTO-activiteiten. De animo hiervoor was echter niet heel groot: waarschijnlijk werd dit veroorzaakt doordat functionarissen vanuit hun eigen organisatie al druk belast waren met activiteiten rondom corona.

⁵ Mogelijk wordt in de toekomst op nog meer gebieden samenwerkt met VRBZO. Zo wordt er met elkaar gesproken over de nieuwe invulling van bevolkingszorg en zijn de veiligheidsregio's daarnaast aan het onderzoeken of zij elkaar kunnen vertegenwoordigen bij landelijke overleggen door om en om aanwezig te zijn.

2.4 Opschaling en onderwerpen van de inzet van bevolkingszorg

In VRBN kan bevolkingszorg onafhankelijk van GRIP worden opgeschaald. Bij een dergelijk incident wordt de OvD-BZ gepiept door de meldkamer en stuurt (dus ook) bij een incident zonder GRIP de gemeentelijke processen aan. De OvD-BZ kan vervolgens indien nodig de AOV informeren en eventueel om hulp vragen.

Voorbeelden van (flexibele) opschaling

- > In Meierijstad werd bevolkingszorg op verzoek van de GGD actief betrokken bij de HPV-vaccinatie. Dit werd gezien als een goede kans om 'in het echt' te oefenen. Een vraag die vaker terugkomt bij casus met een geneeskundige kant, is waar de verantwoordelijkheid van gemeenten ligt en waar die van de GGD/GHOR. Voor opvang en verzorging is bevolkingszorg relevant, maar beschikt niet over de inhoudelijke (medische) expertise (respondent 2).
- > In Meierijstad werd (enkel) het proces uitvaartverzorging ingezet, nadat een zestienjarig meisje was verongelukt. Dit ongeval leidde tot veel maatschappelijke emoties (respondent 2).

Uit de gesprekken met bevolkingszorgfunctionarissen blijkt dat het nog niet altijd duidelijk is hoe de lijnen lopen bij de opschaling van bevolkingszorg zonder GRIP. Zo zijn er bijvoorbeeld geen formele lijnen voor opschaling bij maatschappelijke onrust. In de praktijk overlegt de AC-Bz over dergelijke kwesties met de coördinerend gemeentesecretaris, wat tot op heden goed heeft uitgepakt. VRBN hanteert een pragmatische aanpak (respondent 1).

3 Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op het gebied van bevolkingszorg en hoe bevolkingszorg is georganiseerd en ingericht in Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM). Over opgedane ervaringen met de eigentijdse inrichting van bevolkingszorg valt nog weinig te vermelden: de meeste veranderingen zijn per januari 2020 ingevoerd.

3.1 De regio

VGGM is een complete hulpverleningsorganisatie voor brandweer en volksgezondheid (ambulancezorg en GGD) voor de veiligheidsregio Gelderland-Midden. De regio heeft ongeveer 670.000 inwoners en omvat vijftien gemeenten, namelijk: Arnhem, Barneveld, Doesburg, Duiven, Ede, Lingewaard, Nijkerk, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Scherpenzeel, Wageningen, Westervoort en Zevenaar (zie figuur 3.1).

In het Regionaal Risicoprofiel Gelderland-Midden 2020-2023 (2020) worden verschillende risico's benoemd, waaronder overstromingen (als gevolg van een dijkdoorbraak bij Rijn of IJssel), natuurbranden (bij een cluster van campings in het hoogseizoen), extreme weersomstandigheden (langdurige hitte en droogte, een zware sneeuwstorm en/of ijzel) en verstoring van nutsvoorzieningen (een regionale black-out van stroom als gevolg van uitval van een schakelstation door een natuurbrand).



Figuur 3.1 Werkgebied Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden

3.2 Het ontwikkeltraject

In 2013 is VGGM gestart met de doorontwikkeling van bevolkingszorg. In het begin was dit een moeizaam traject: gemeenten waren niet meteen enthousiast. De opvatting bestond dat bevolkingszorg van de gemeente was en gemeenten vreesden dat ze de invloed kwijt zouden raken als bevolkingszorgprocessen op regionaal niveau georganiseerd zouden worden (respondent 5). De tijd was nog niet rijp om grote veranderingen aan te brengen (respondent 8).

Dit veranderde in de loop van 2016 nadat er een visitatie plaatsvond. De visitatiecommissie bracht het advies uit om bevolkingszorg een stevige, zelfstandige positie te geven naast de andere kolommen en gaf de volgende aanbevelingen:

- > Organiseer eerder en beter de verbinding tussen de veiligheidsregio en bevolkingszorg.
- > Ontwikkel meer aandacht en bewustzijn voor het zware beroep dat gedaan wordt op coördinatie en samenwerking binnen bevolkingszorg, niet alleen in de ambtelijke organisatie, maar ook bij het bestuur van de veiligheidsregio, bij de besturen van de individuele gemeenten en bij de ambtelijke leidinggevenden (de gemeentesecretarissen).
- > Geef meer ruimte aan de betreffende ambtelijke medewerkers onder leiding en aansturing van de coördinerend functionaris, zodat de gemeentelijke kolom sterker en krachtiger als eenheid kan optreden en een steviger eigenstandige positie in kan nemen (Breukers, 2018).

Het AB heeft naar aanleiding van het advies de coördinerend gemeentesecretaris gevraagd om de aanbevelingen uit te werken. In het traject dat hierop volgde, werden gesprekken gevoerd met de ACB'ers van de gemeenten over de doelen en taken van bevolkingszorg. Ook werden er gesprekken gevoerd met gemeentesecretarissen. Hieruit bleek dat de tijd rijp was om meer samen te gaan werken op het gebied van bevolkingszorg. Waarom alles zelf doen, als ook een aantal functies op regionaal niveau georganiseerd kunnen worden? Dit is niet alleen efficiënter (er zijn minder mensen nodig), maar levert ook voordeel op voor het OTO-programma. Mensen kunnen beter worden getraind en krijgen meer ervaring (respondent 8).

Visiekaart bevolkingszorg Gelderland-Midden

In 2017 werd een *Visiekaart bevolkingszorg Gelderland-Midden* ontwikkeld, met daarop de missie, doelstelling en het motto. De missie is om ervoor te zorgen dat burgers bij een incident terug kunnen gaan naar een zo'n normaal mogelijke situatie. Het doel daarbij is om te zorgen voor een eigentijdse en professionele bevolkingszorg, die inspeelt op de behoeften van burgers voor, tijdens en na een incident. Het motto is 'regionaal als het kan, lokaal als het moet'.

Om deze visie te kunnen realiseren, zijn enkele noodzakelijke elementen beschreven: een duidelijke organisatiestructuur (beleidsmatig en repressief), inzichtelijke capaciteit (zowel koud als warm, regionaal als lokaal), eigentijdse producten (bijvoorbeeld draaiboeken en oefeningen) en een helder budgettair kader (wat we hebben versus wat we nodig hebben). Belangrijke voorwaarden voor de eigentijdse en professionele invulling van bevolkingszorg in VGGM zijn: zelfredzaamheid, vraaggericht werken, voorbereiden op realistische scenario's en aansluiten bij de lokale situatie (Breukers, 2018). In 2020 zou een nieuwe visitatieronde

plaatvinden, waarbij gekeken zou worden naar de aanbevelingen op basis waarvan het doorontwikkeltraject van bevolkingszorg in VGGM is gestart en naar de stand van zaken nu. Door corona is deze visitatie afgeblazen en tot nader order uitgesteld (respondent 8).

Visie op bevolkingszorg in de regio

Onder het motto: 'regionaal als het kan, lokaal als het moet' hebben we binnen de VGGM gewerkt aan een toekomstbestendige organisatie van bevolkingszorg. Het zijn van een netwerk is daarin cruciaal. De verantwoordelijkheid voor bevolkingszorg ligt in eerste instantie namelijk echt bij de individuele gemeenten, maar de draagkracht is veel groter als we het samen doen. Vanuit het Regionaal Netwerk Team faciliteren we dan ook in het leggen van verbindingen en het vinden van gezamenlijke uitgangspunten.

Nu we in het stadium zijn aangekomen waarin de fundering van het netwerk er ligt, gaan we op zoek naar een vraaggestuurde manier van werken. We kijken waar gedeelde behoeften liggen en leveren maatwerk waar nodig. Gemeenten bepalen daarbij de kaders waarbinnen we zoeken.

Relatiemanagement, het elkaar kennen, is een belangrijke randvoorwaarde voor deze manier van samenwerken. Dit betekent dus ook dat er tijd en capaciteit moeten worden gereserveerd om elkaar te ontmoeten en dat dit prioriteit moet hebben en houden. Deze manier van samenwerken bevalt goed en heeft geleid tot een hechte groep adviseurs crisisbeheersing die elkaar zowel in de koude als in de warme fase weten te vinden.

3.3 De organisatie van bevolkingszorg

3.3.1 Organisatiestructuur

Voor de visitatie van 2016 was de capaciteit van bevolkingszorg ten opzichte van andere kolommen ongelijkwaardig en onevenwichtig. Daarnaast was de zichtbaarheid van de bevolkingszorgkolom een knelpunt (Breukers, 2018). Bevolkingszorg stond en staat (ook nu na de doorontwikkeling) bijvoorbeeld niet in het organogram van VGGM (respondent 5). Bevolkingszorg zat voor de visitatie formeel in de organisatiestructuur van de regio (in de brandweerlijn), maar werd inhoudelijk aangestuurd door de gemeenten. Dit werd soms als lastig ervaren, omdat de belangen soms tegengesteld waren. Na de visitatie is bevolkingszorg geen eigenstandige kolom geworden, maar wel een eigen team met een eigen manager onder het hoofd operationele voorbereiding van de brandweer. Bevolkingszorg heeft hierdoor een eigen budget gekregen en valt niet meer onder de begroting van de brandweer. Hiermee is beter inzichtelijk gemaakt hoe de financiële huishouding is georganiseerd (respondent 5).

3.3.2 De inrichting van de regionale en lokale crisisorganisatie

Regionaal netwerkteam bevolkingszorg

Om een kwaliteitsslag te kunnen maken, is in VGGM sinds september 2019 een regionaal netwerkteam bevolkingszorg opgericht dat ten dienste staat van de vijftien gemeenten. Het regionaal netwerkteam bevolkingszorg bestaat uit de coördinerend gemeentesecretaris, de coördinator bevolkingszorg (teammanager), adviseurs bevolkingszorg en een ondersteuner (3,5 fte). Zij zijn in dienst van VGGM. Het netwerkteam is aangevuld met vijftien ACB'ers van de gemeenten en zesentwintig regionale piketfunctionarissen. Het regionaal netwerkteam bevolkingszorg ondersteunt en begeleidt het samenwerkingsproces tussen de gemeenten op het gebied van crisisbeheersing, met daarbij de focus op zowel de regionale als lokale crisisfunctionarissen. Zo bezoeken de coördinator bevolkingszorg en adviseurs regelmatig

gemeenten om taken en werkzaamheden op het gebied van bevolkingszorg door te spreken. Door de organisatie in een netwerk is meer verbinding ontstaan tussen de veiligheidsregio en gemeenten (respondent 6). De taken van het team zijn tweeledig: organisatie (onder meer kennis- en beleidsontwikkeling, monitoring, vertegenwoordiging van de gemeentelijke kolom in overleggen, acteren als intermediair tussen de regionale en lokale pools van crisisfunctionarissen) en paraatheid (ondersteunen van de ACB'ers bijvoorbeeld bij OTO, planvorming en informatiemanagement).

Deze nieuwe invulling zorgt ervoor dat het zwaartepunt van de planvorming, paraatheid, ondersteuning en OTO nog nadrukkelijker regionaal is komen te liggen (Breukers, 2018). Dit zorgt voor meer efficiëntie en een lastenverlichting voor gemeenten, doordat niet elke gemeente deze zaken voor zichzelf hoeft te organiseren (respondent 5).

Sectie bevolkingszorg

De sectie bevolkingszorg onder leiding van de AC-Bz, is verantwoordelijk voor de coördinatie van de bevolkingszorgprocessen in de warme fase. Daarnaast geeft de sectie bevolkingszorg besluiten van het beleidsteam en het operationeel team door aan de lokale teamleider en/of het Regionaal Actiecentrum Crisiscommunicatie (RACC)⁶ en zorgt voor terugkoppeling en advies aan het regionaal operationeel team. De sectie bestaat uit: een AC-Bz, het hoofd taakorganisatie crisiscommunicatie, hoofd taakorganisatie acute bevolkingszorg, hoofd taakorganisatie preparatie nafase en een informatiecoördinator bevolkingszorg (Breukers, 2018).

De werkzaamheden van een gemeente tijdens een ramp of crisis zijn onderverdeeld in drie kernprocessen van bevolkingszorg: crisiscommunicatie, acute bevolkingszorg en herstelzorg (nafase). De bemensing van de bevolkingszorgprocessen wordt deels regionaal en deels lokaal ingevuld. Redenen voor de invulling van bevolkingszorgprocessen door regionale functionarissen zijn: verdere professionalisering van de gemeentelijke crisisbeheersing, efficiencywinst in de voorbereiding, meer slagkracht van de gemeenten en het verhelpen van eventuele lokale capaciteitsproblemen. Het is wel van belang dat lokale functionarissen uit de getroffen gemeente vanaf het begin van het incident betrokken worden om:

- > een zo goed mogelijke informatiepositie te verkrijgen wat betreft het beeld van het incident
- > gebruik te kunnen maken van het bestaande netwerk van lokale functionarissen vanuit hun dagelijkse werkzaamheden
- > ervoor te zorgen dat de betrokken gemeente weet welke taken zij moet oppakken tijdens het incident en in de nafase (bijvoorbeeld het creëren van mogelijke opvanglocaties) (Breukers, 2018).

De lokale crisisorganisatie

Er zijn minder medewerkers in de lokale crisisorganisatie nodig dan voorheen. Dit komt, omdat ervan wordt uitgegaan dat een groot deel van de betrokkenen bij een incident zelfredzaam is en er daarom minder (voorbereiding van) zorg noodzakelijk is (gebaseerd op het rapport *Bevolkingszorg op orde 2.0*). De zorg die wordt geleverd, wordt meer op specifieke situaties afgestemd en hoeft maar gedeeltelijk voorbereid te zijn. Voor gemeenten wordt de regiefunctie dus belangrijker en niet zozeer het zelf organiseren (respondent 7). Daarnaast zijn een aantal crisisfuncties regionaal georganiseerd, omdat deze op lokaal niveau moeilijk georganiseerd konden worden. Dat geldt met name voor

⁶ Het regionaal actiecentrum crisiscommunicatie (RACC) is belast met het adviseren over communicatiestrategieën. Verder zorgt het RACC ervoor dat de bevolking zo snel mogelijk geïnformeerd wordt over de laatste stand van zaken wat betreft het incident en de handelingsperspectieven (Breukers, 2018).

communicatiefuncties. Het wordt als prettig ervaren om te beschikken over een regionale communicatieadviseur die alle processen van de regio kent én ervaring heeft. Voor de lokale bekendheid (en/of omdat de burgemeester dat op prijs stelt) wordt er samengewerkt met een lokale communicatieadviseur (respondent 6).

Regionaal is afgesproken dat op lokaal niveau altijd een teamleider acute bevolkingszorg beschikbaar en bereikbaar moet zijn. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe die functie wordt ingevuld qua bezetting (kans piket, hard piket of een bellijst) (respondent 5). In bijvoorbeeld de gemeente Arnhem wordt hier invulling aan gegeven door één teamleider acute bevolkingszorg en vijf medewerkers op piket te hebben. De teamleider is bij drie typen incidenten inzetbaar: sociale calamiteiten, fysieke incidenten en openbare ordervraagstukken. De overige gemeentelijke taken tijdens incidenten zijn voor een groot deel regulier werk: de teamleider acute zorg schakelt daarvoor direct met de betreffende afdelingshoofden (respondent 7).

ACB'ers

De ACB fungeert binnen elke gemeente als schakelpunt tussen de regionale crisisorganisatie en de lokale voorbereidingen, en werkt onder andere aan de prioriteiten van bevolkingszorg die voortgekomen zijn uit de visitatie. Hoewel er geen portefeuilleverdeling is onder ACB'ers, werken alle ACB'ers wel aan specifieke prioriteiten, geven ze het ontwikkeltraject vorm en zorgen ze voor de terugkoppeling aan hun gemeentesecretaris (respondent 5).

De ACB'ers komen regelmatig samen; het is een actieve groep mensen die betrokken wil zijn op deelvelden. De opkomst tijdens vergaderingen is goed (deze worden georganiseerd door de regio) en men is bereid om deel te nemen aan projecten. Een risico van de verdeling van prioriteiten (onderwerpen) is dat ACB'ers zich mogelijk alleen nog richten op een bepaald thema en hierdoor niet meer verder kijken dan dat specifieke thema (respondent 8). Vanuit een gemeente wordt aangegeven dat men collega's van andere gemeenten na de doorontwikkeling minder vaak tegenkomt, doordat er meer regionaal georganiseerd wordt en er minder wordt afgestemd tussen gemeenten (respondent 7).

Gemeentesecretarissen

De gemeentesecretarissen van de vijftien gemeenten in de regio komen zo'n twee à drie keer per jaar bij elkaar om te praten over de ontwikkelingen op het gebied van bevolkingszorg. Op die manier wordt geprobeerd om alle gemeenten betrokken te houden en bij te praten; wat zijn de uitgangspunten, waar liggen er moeilijkheden, wat zijn mogelijke oplossingen? Het verschilt per gemeente hoe actief de gemeentesecretaris is (respondent 8).

Nafase

De preparatie van de nafase wordt een belangrijk onderwerp in de komende jaren. "Branden blussen gaan we niet veel beter doen, pleisters plakken kunnen we, crisiscommunicatie gaat over het algemeen goed, maar een goede nafase draaien – daar kunnen we nog veel beter in worden" (respondent 8). Er wordt nog te veel afgeschaald zonder een goede overdracht naar gemeenten. Zo wordt genoemd dat er geïnvesteerd zou moeten worden in onder andere een hard piket voor de preparatie van de nafase. Ook zou aan de incidentgemeente fysiek een document voor de nafase overhandigd moeten worden. Een nadeel is, dat incidenten waarbij de nafase een grote rol speelt, relatief weinig voorkomen (respondent 8).

3.3.3 Piket

VGGM kent sinds 2013 zeven regionale functies op hard piket. Per 1 januari 2020 zijn hier vier essentiële functies bij gekomen, namelijk die van coördinator opvang (nieuwe functie), informatiecoördinator bevolkingszorg, adviseur crisiscommunicatie beleidsteam⁷ en omgevingsanalist. Hiermee wordt beoogd een kwaliteitsslag te maken, doordat men door deze extra piketfuncties ervan verzekerd is dat een functionaris de juiste kennis heeft, geoefend is en dat men blind op hem of haar kan vertrouwen (respondent 8). Op het gebied van crisiscommunicatie is het lastig om de piketfuncties te vullen; dit lijkt een landelijk probleem te zijn (respondent 5, 7 en 8). De bezetting van het RACC staat op vrije instroom.

Het werkgeverschap van piketdiensten voor de regionale crisisorganisatie ligt bij de eigen gemeente. Per gemeente verschilt de invulling van de lokale piketdiensten. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillen tussen het aantal functies dat op piket staat. VGGM vindt het – met het oog op een eigentijdse bevolkingszorg – wenselijk dat de afspraken tijdens een inzet tussen gemeenten worden geüniformeerd. In het *Voorstel bevolkingszorg* wordt voorgesteld om onderzoek te doen naar de grootte van de verschillen tussen gemeenten en hoe de afspraken het beste geüniformeerd kunnen worden (Breukers, 2018).

Casus: tornado in Rheden

Op 5 juni 2019 trok er een tornado over Rheden. Hierbij is door de gemeente geen beroep gedaan op de regionale bevolkingszorg. Er is niet opgeschaald, maar alles is lokaal opgepakt. “Bij de tornado in Rheden ging de aanpak van het incident overdag wel goed, dan zijn mensen bij de gemeente toch aan het werk. Om 17.00 uur was de overdracht en gingen de meeste mensen naar huis. Er was nog veel werk te doen. Het blijft altijd een uitdaging. Binnen de gemeente hebben mensen er niet voor gekozen om tijdens ramp of crisis aan het werk te zijn; bij de politie en de brandweer wel. Dit maakt het echt anders.” (respondent 6)

3.3.4 Werving en selectie

Bij de werving en selectie van nieuwe regionale crisisfunctionarissen wordt een afweging gemaakt tussen een efficiënte procedure en de ambitie om op kwaliteit te selecteren. De gemeenten leveren zelf gemotiveerde en competente medewerkers aan op basis van een competentieprofiel en de gestelde functie-eisen. Om ervoor te zorgen dat voldoende kandidaten worden voorgedragen voor regionale functies, dienen gemeenten een aantal medewerkers te leveren op basis van inwoneraantallen (Breukers, 2018). De beoordeling van het functioneren van deze medewerkers laat de veiligheidsregio over aan de gemeenten (respondent 5).

De selectie van lokale crisisfunctionarissen is en blijft de verantwoordelijkheid van de individuele gemeente onder leiding van de gemeentesecretaris. Ook hier spelen kwaliteit en motivatie een belangrijke rol. Door elke gemeente wordt bij de aanstelling van (nieuwe) medewerkers verteld dat de medewerker mogelijk een bijdrage moet leveren aan de crisisorganisatie (lokaal en/of regionaal). Uit een inventarisatie blijkt dat door gemeenten niet of nauwelijks medewerkers voor de crisisorganisatie worden aangewezen (Breukers, 2018)

In de praktijk blijkt het lastig om echt van een ‘selectie’ te kunnen spreken bij de invulling van regionale piketfuncties, omdat het al moeilijk is om ze überhaupt in te vullen (respondent 7).

⁷ Dit piket is nog niet operationeel in verband met te weinig bezetting vanuit gemeenten.

De competenties van functionarissen worden als belangrijk gezien; het succes tijdens een crisis is namelijk daarvan afhankelijk. Als belangrijke competenties worden genoemd: stressbestendigheid, besluitvaardigheid, creativiteit en in staat zijn om gemakkelijk contact te leggen met andere functionarissen of partijen (respondenten 6 en 7).

3.3.5 Opleiden, trainen en oefenen

Voor de doorontwikkeling van bevolkingszorg had elke gemeente zijn eigen OTO: met de nieuwe invulling zijn deze taken regionaal ingericht. Samen oefenen is efficiënter en effectiever; vaak spelen in elke gemeente dezelfde dingen en er kan geleerd worden van elkaar. OTO behelst in VGGM het vakbekwaam houden van alle (piket)functionarissen binnen bevolkingszorg. Het Regionaal Netwerkteam Bevolkingszorg heeft hiervoor een organiserende rol. Aan de voorkant kunnen gemeenten aangeven waar de aandacht naar uit moet gaan tijdens OTO-activiteiten. Het Regionaal Netwerkteam vertaalt en koppelt de lokale OTO behoeften met de multi-OTO-plannen en komt tot een OTO-oefenplan en rooster. Dit proces moet in de toekomst nog meer ingesleten worden, zodat lokale behoeften actief opgehaald worden en er (ook) ruimte is voor maatwerk – zie ook de zorg hieronder.

Een zorg die geuit wordt, is of OTO nog wel voldoende aansluit bij de behoefte van de gemeente nu deze taken regionaal worden georganiseerd. Ook speelt de vraag of er nog wel ruimte is voor lokaal maatwerk. Gemeenten staan voor een bezuinigingsopgave en daarom is er meestal ook geen budget (meer) om nog meer OTO-activiteiten op te zetten (respondent 6). Het is de opdracht van het Regionaal Netwerkteam Bevolkingszorg om in contact te staan met de verschillende gemeenten, zodat tot op zekere hoogte maatwerk geleverd kan worden (respondent 5). Daarnaast wordt aangegeven dat de preparatie van de nafase een aandachtspunt is binnen VGGM. Er zou bestuurlijk geoefend moeten worden met het thema nafase en er zou in beleidsteams aandacht moeten komen voor dit thema. Wat kunnen uitgangspunten zijn in de nafase? Doen we het zelf, wat besteden we uit? (respondent 8).

3.4 Opschaling en onderwerpen van de inzet van bevolkingszorg

Bevolkingszorg volgt de opschalingsmethodiek GRIP, maar daarnaast kunnen bevolkingszorgprocessen nodig zijn op het moment dat er geen sprake is van GRIP. Een gemeente kan immers ook behoefte hebben aan de gemeentelijke crisisorganisatie of delen daarvan in andere situaties. Het standpunt vanuit VGGM is dat functionarissen elkaar altijd weten te vinden, ook zonder GRIP. Sinds 1 januari 2020 is het mogelijk om bevolkingszorg flexibel op te schalen. De keuze voor de onderdelen waaraan behoefte is, wordt op lokaal niveau gemaakt. Dit geeft gemeenten de ruimte om hun optreden ook tijdens incidenten die leiden tot maatschappelijke onrust op maat te organiseren. Een gemeente (de burgemeester heeft de bevoegdheid om te bepalen of er opgeschaald moet worden) kan een verzoek tot flexibele opschaling doen bij de OvD-Bz. De OvD-Bz heeft vervolgens het mandaat om, eventueel in overleg met de AC-Bz, te bepalen of onderdelen van de regionale bevolkingszorgorganisatie kunnen worden inzet (Breukers, 2018).

Het al dan niet opschalen van bevolkingszorg wordt vooral bepaald door (het gebrek aan) slagkracht en capaciteit (respondent 6). In de gemeente Arnhem wordt bijvoorbeeld weinig opgeschaald. Er wordt genoemd dat het bij een incident vooral een kwestie is van betrokken

partijen bij elkaar halen en opdracht geven aan betreffende afdelingen binnen de gemeente; het is regulier werk. Dit zal anders zijn bij kleinere gemeenten binnen VGGM (respondent 7).

Er is overwogen om vast te leggen wanneer enkel de gemeentelijke kolom opgeschaald mag worden en wanneer niet. Hier is niet voor gekozen, omdat wordt uitgegaan van het eigen verantwoordelijkheidsgevoel van de gemeente en de faciliterende rol van de regio: het collectiviteitsbeginsel. Wel wordt achteraf geëvalueerd hoe de inzet verlopen is en of het gerechtvaardigd was dat bevolkingszorg werd opgeschaald. Zo kan geleerd worden wanneer opschaling wenselijk is (respondenten 5 en 8). Een aandachtspunt voor gemeenten is dat zij zich bewust moeten worden dat zij kunnen opschalen naar de regio. Bij verschillende incidenten (zoals de tornado in Rheden) kwam pas achteraf het besef dat regionale opschaling wenselijk was geweest (respondent 5 en 6). Een ander aandachtspunt is, dat sommige gemeenten niet voldoende capaciteit hebben of dat ze hebben aangegeven bepaalde lokale functies niet op piket te gaan regelen. Dit zou kunnen betekenen dat bij een crisis regionaal opgeschaald moet worden, omdat een gemeente zijn zaken niet goed op orde heeft (respondent 7).

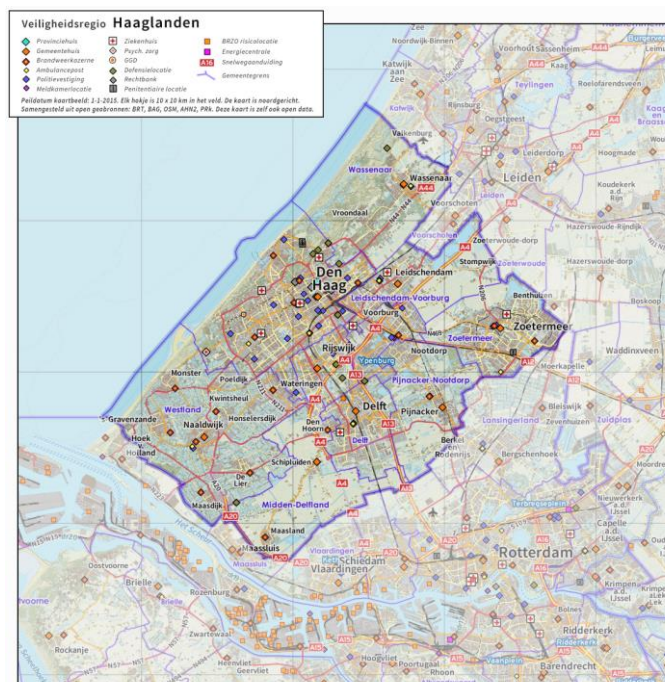
Door de flexibele opschaling van bevolkingszorg wordt het ook mogelijk om bevolkingszorgprocessen in te zetten voor andere thema's dan de meer traditionele fysieke incidenten (respondent 5). Als er bijvoorbeeld een kind dat overleden is in een sloot wordt gevonden, heb je geen GRIP nodig, maar wel een communicatieadviseur en iemand die (sociale) media volgt. Ook is het denkbaar dat bevolkingszorg vaker ingezet gaat worden bij incidenten die nu vallen onder het protocol maatschappelijke onrust, bijvoorbeeld bij een demonstratie. Men moet zich dan afvragen: wie moet er ingeschakeld worden? Wat hebben we nodig? Zo kan opschaling van GRIP worden losgekoppeld. De burgemeester bepaalt en laat zich ondersteunen waar nodig (respondent 8).

4 Veiligheidsregio Haaglanden

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en nog plaatsvinden op het gebied van bevolkingszorg, hoe bevolkingszorg is georganiseerd en ingericht, en welke ervaringen hiermee zijn opgedaan in Veiligheidsregio Haaglanden (VRH).

4.1 De regio

VRH voert taken uit op het gebied van rampenbestrijding, crisisbestrijding, risicobeheersing, brandweezorg, ambulancezorg en geneeskundige hulpverlening. De regio heeft zo'n 1.080.000 inwoners en bestaat uit negen gemeenten: Den Haag, Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer (zie figuur 4.1). Een aantal risico's zijn kenmerkend voor Veiligheidsregio Haaglanden. Als gevolg van (politieke) demonstraties, maatschappelijke onrust en incidenten bij evenementen is een verstoring van de openbare orde een reëel risico in Haaglanden. Een aantal politieke en diplomatieke objecten en internationale instellingen vormt een risico in het kader van de openbare orde en rechtsorde. Door de hoge bevolkingsdichtheid wordt bij een verstoring van de vitale infrastructuur een groot aantal mensen, instellingen en bedrijven getroffen. Daarnaast bevindt zich in Haaglanden een groot aantal objecten met een verhoogd risico bij brand en/of instorting, zoals gebouwen met meer dan vijftientig verdiepingen (VRH, 2019a).



Figuur 4.1 Werkgebied Veiligheidsregio Haaglanden

4.2 Het ontwikkeltraject

Sinds oktober 2010 zijn gemeenten onderdeel van de regionale, multidisciplinaire crisisorganisatie van VRH. Voor de voorbereiding en uitvoering van de gemeentelijke crisisbeheersing (bevolkingszorg) zijn gemeenten lokaal verantwoordelijk gebleven. De gemeentelijke processen zijn sindsdien zoveel mogelijk geüniformeerd, waardoor de negen gemeenten in Haaglanden als één kolom bevolkingszorg aangesloten zijn op de regionale hoofdstructuur. In 2015 zijn voor een aantal rollen regionale piketpools ingesteld, gefinancierd vanuit een regionaal budget (piketvergoeding en kosten van opleidingen en trainingen).

In 2016 is gestart met de ontwikkeling van een nieuwe visie op bevolkingszorg binnen Haaglanden. De wens is om tot een organisatiestructuur voor gemeentelijke crisisbeheersing te komen, die passend is voor alle negen gemeenten, maar waarbij wel ruimte blijft voor lokale invulling. De structuur moet ingezet worden bij verschillende typen incidenten in de domeinen fysieke veiligheid en openbare orde, evenals in het sociaal domein. Dit houdt onder andere in dat er ruimte is voor flexibele opschaling, waarbij ook zonder GRIP afgestemd kan worden met andere kolommen. In mei 2017 heeft de Commissie Advies Rampenbestrijding (CAR), waarin de gemeentesecretarissen van de negen gemeenten binnen Haaglanden zitting hebben, ingestemd met de *Visie gemeentelijke crisisbeheersing Haaglanden*.

Op basis van deze visie hebben de gemeenten een regionaal plan gemeentelijke crisisbeheersing geschreven (respondent 9). Dit plan is in januari 2019 door het AB van VRH vastgesteld. In dit plan is uitgewerkt welke uniforme afspraken gemaakt moeten worden door gemeenten en is de werkwijze van de beoogde structuur voor gemeentelijke crisisbeheersing nader uitgewerkt. Uitgangspunt is dat de structuur van en werkwijze voor de gemeentelijke crisisbeheersing zoveel mogelijk aansluiten bij de reguliere werkwijzen van gemeenten. Incidenten of dreigende incidenten worden in principe afgehandeld door de verantwoordelijke afdeling of dienst. Indien een reguliere afhandeling niet mogelijk is – vanwege complexiteit en/of schaalgrootte of als afstemming en coördinatie tussen domeinen nodig zijn – wordt een gemeentelijke team incidentbestrijding (GTI) ingezet. Elke gemeente neemt in de komende jaren een dergelijk team op binnen de eigen gemeentelijke structuur (Veiligheidsregio Haaglanden, z.d.).

Een ander belangrijk element in de visie is dat processen, die niet bij de reguliere taken van de gemeenten passen, regionaal worden georganiseerd. Hierbij kan gedacht worden aan de opvang van mensen in sporthallen en de vertegenwoordiging van bevolkingszorg in het ROT. Rollen en taken worden dan georganiseerd in intergemeentelijke verband, of uitbesteed aan externe partijen (respondent 9). Voor de implementatie van het plan is een programma van twee jaar opgesteld, waarin vijf werkgroepen uitwerken welke resultaten gemeenten moeten kunnen behalen en welke organisatievorm daar het beste bij past. Bestaande rollen en piketpools worden daarmee opnieuw tegen het licht gehouden.

Om de implementatie van het plan optimaal te kunnen ondersteunen, is de regionale samenwerking tussen gemeenten in de koude fase versterkt. Sinds het begin van 2020 kunnen ACB'ers samen met het Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing (BGC) een middag of dag in de week op een gezamenlijke locatie werken om met elkaar te kunnen bespreken wat er speelt en ervaringen met elkaar te delen. Ook zijn er een digitaal platform en een whatsapp-groep voor hen ingericht (respondent 9).

In januari 2019 is het regionaal plan gemeentelijke crisisbeheersing vastgesteld door het AB van VRH. Voor de implementatie van het plan is een programma van twee jaar opgesteld, waarin vijf werkgroepen bekijken hoe de gemeentelijke crisisbeheersing efficiënt kan worden georganiseerd. Uitgangspunt is dat de gemeentelijke crisisbeheersing zoveel mogelijk aansluit bij de reguliere werkwijzen van gemeenten. Dit houdt onder andere in dat er ruimte is voor flexibele opschaling, waarbij ook zonder GRIP afgestemd kan worden met andere kolommen (Veiligheidsregio Haaglanden, z.d.).

Interregionaal werkt Haaglanden de laatste jaren vooral samen met Zuid-Hollandse regio's. Het meest wordt samengewerkt met Veiligheidsregio Hollands-Midden (VRHM), aangezien beide regio's een meldkamer delen, bij dezelfde politieregio horen en omdat VRHM qua organisatiestructuur het meeste op Veiligheidsregio Haaglanden lijkt. Tussen de twee regio's wordt regelmatig overlegd en worden ervaringen uitgewisseld. De wens is om in de toekomst nog meer samen te werken en af te stemmen, bijvoorbeeld op het gebied van vakbekwaamheid (respondent 9).

Visie op gemeentelijke crisisbeheersing de regio

De negen gemeenten binnen Haaglanden willen vanuit de kracht van hun eigen organisatie aansluiten bij de inzet van hun partners en bij de regionale, multidisciplinaire crisisorganisatie. Dit geldt niet alleen voor klassieke rampen en crises, maar ook voor (dreigende) incidenten met (mogelijk) maatschappelijke impact in het sociaal domein en het domein van de openbare orde en veiligheid. Dit is in lijn met de prioritaire risico's die voor deze regio benoemd zijn.

De basis voor de gemeentelijke crisisbeheersing in Haaglanden is de lokale gemeentelijke structuur waarin coördinatie tussen gemeentelijke diensten plaats kan vinden, zodat interne vraagstellingen, maar ook (informatie)vragen van hulpdiensten en andere partners bij een incident, ramp of een crisis integraal kunnen worden behandeld.

De gemeenten formuleren te behalen resultaten voor de gemeentelijke crisisbeheersingsorganisatie op basis van het Besluit Veiligheidsregio's, het rapport *Bevolkingszorg op Orde* en door het AB van de Veiligheidsregio Haaglanden vastgestelde bestuurlijke thema's. Door te sturen op resultaten (het 'wat') in plaats van op organisatie, functionarissen of processen (het 'hoe'), krijgen gemeenten ruimte om de wijze waarop de resultaten behaald worden aan te laten sluiten op hun reguliere organisatie.

Om dit te realiseren hebben de negen gemeenten in het onderliggende plan gezamenlijke uitgangspunten uitgewerkt. Deze betreffen zowel het versterken van de reguliere (lokale) gemeentelijke organisatie bij een incident, ongeacht de grootte ervan, als het gezamenlijk organiseren van niet-reguliere (wettelijke) taken bij rampen en crises.

4.3 De organisatie van bevolkingszorg

4.3.1 Organisatiestructuur

In VRH maakt de gemeentelijke samenwerking bij rampenbestrijding en crisisbeheersing geen deel uit van de gemeenschappelijke regeling. De gemeenten in de regio zijn zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding op en uitvoering van de gemeentelijke crisisprocessen. De voorbereiding op en samenwerking tijdens incidenten gebeuren waar nodig intergemeentelijk. Het samenwerkingsverband tussen de negen gemeenten in Haaglanden is organisatorisch ondergebracht bij de gemeente Den Haag. De koppeling tussen dit samenwerkingsverband en VRH is geborgd in de Veiligheidsdirectie (als onderdeel van de veiligheidsregio), waar namens de negen gemeenten de coördinerend

gemeentefunctionaris (dit is ook de directeur Veiligheid van gemeente Den Haag) lid van is (respondent 9).

Het BGC is het uitvoerende team dat de coördinerend gemeentefunctionaris ondersteunt bij zijn wettelijke taak. Het BGC adviseert gemeenten in de voorbereidingsfase, initieert afstemming tussen gemeenten en partners binnen de veiligheidsregio, en geeft uitvoering aan een aantal regionale samenwerkingsafspraken tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en partners (operationele voorbereiding). Zo regelt het BGC bijvoorbeeld voor de piketfunctionarissen die regionaal worden ingezet de roostering, het vakbekwaamheidsprogramma en ondersteunende middelen zoals handboeken.

4.3.2 De inrichting van de lokale en regionale crisisorganisatie

Gemeentelijke opschaling (te implementeren)

In de toekomst is het de bedoeling dat elke gemeente een gemeentelijk team incidentbestrijding heeft, dat zorgdraagt voor de afhandeling van een incident als reguliere afhandeling niet mogelijk of wenselijk is. Afhankelijk van de opschaling blijft het team gemeentelijk, sluiten er andere partners bij aan of wordt het aangevuld met het team bevolkingszorg (TBz). Gemeenten zijn vrij om hier zelf keuzes in te maken. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld ervoor kiezen om een bestaand overleg over maatschappelijke onrust aan te wijzen als GTI. Ook kunnen het Gemeentelijk Team Incidentbestrijding (GTI) en het TBz als één team worden ingericht (Veiligheidsregio Haaglanden, z.d.).

De beoogd kerntaken van het GTI zijn:

- > Bepalen en uitvoeren van de aanpak van maatschappelijke onrust.
- > Bepalen en uitvoeren van de aanpak van openbare orde en veiligheid.
- > Verzorgen van crisiscommunicatie (het geven van voorlichting aan de bevolking).
- > Voorzien in opvang en verzorging van de bevolking.
- > Organiseren van integrale nazorg, samen met partners.
- > Voorzien in verwanteninformatie.
- > Voorzien in passende maatregelen op het gebied van schade en milieu.
- > Stimuleren en faciliteren van een bepaalde zelfredzaamheid.
- > Mogelijk maken van evaluatie en onderzoek achteraf.

De samenstelling van het GTI zal afhankelijk zijn van het incident. De gemeenten hebben afgesproken dat tijdens elk incident in ieder geval een voorzitter, incidentmanager, coördinator informatie en communicatieadviseur zitting nemen in het GTI. Dit geeft gemeenten de mogelijkheid om bij een regionale opschaling met deze bezetting een TBz te vormen. Indien nodig kunnen bij het GTI inhoudelijke deskundigen op het gebied van crisisbeheersing, openbare orde, sociaal domein, bedrijfsvoering en/of bestuurlijke adviseurs aansluiten. Ook kan het noodzakelijk zijn om, afhankelijk van het incident, liaisons van andere kolommen, diensten of zorgverleners uit te nodigen (Veiligheidsregio Haaglanden, z.d.).

Regionale multidisciplinaire opschaling

Als er regionaal multidisciplinair opgeschaald wordt, dan wordt de gemeentelijke organisatie hierop aangesloten. Indien er multidisciplinair is opgeschaald, wordt vanuit het GRTI of het TBz de verbinding gemaakt met:

- > de coördinatie plaats incident (CoPI) via de Ovd-Bz bij GRIP-1
- > het regionaal operationeel team (ROT) via de AC-Bz en het HON-Bz (GRIP-2 en hoger).

De Ovd-Bz en AC-Bz zijn opgeleid om op te treden als liaison tussen de gemeentelijke crisisorganisatie en de regionale hoofdstructuur. De coördinatie op de uitvoering van gemeentelijke taken vindt wettelijk gezien plaats vanuit een TBz. Binnen VRH zijn een tweetal varianten mogelijk:

- > het GTI vervult de rol van TBz (er is dus feitelijk maar één team)
- > het TBz komt naast het GTI te staan (er is dus sprake van twee teams) (Veiligheidsregio Haaglanden, z.d.).

Nafase (te implementeren)

Het organiseren van integrale nazorg, samen met partners, is één van de kerntaken van het GTI. In het programma dat de implementatie lokaal en regionaal moet ondersteunen, is opgenomen dat de te behalen resultaten voor deze kerntaak worden uitgewerkt. Op basis van die te behalen resultaten wordt bekeken op welke wijze dit het beste kan worden georganiseerd, zowel lokaal, intergemeentelijk en regionaal met partners.

4.3.3 Piket

In VRH zijn een aantal regionale functies op hard piket gezet, namelijk die van: AC-Bz, HON-Bz, communicatieadviseur ROT, hoofd (taakorganisatie) communicatie, HIN-Bz en omgevingsanalist. De regionale functies op hard piket worden ingevuld door functionarissen uit de negen gemeenten. Tijdens een incident voeren zij de taken uit in de gemeente waar het incident plaatsvindt (de brongemeente) (respondent 9). In de praktijk neemt de dienstdoende AC-Bz / HON-Bz contact op met de AC-Bz / HON-Bz van de brongemeente of deze beschikbaar is voor de invulling van de functie. De lokale functionaris weet immers het beste welke afspraken er gelden in de brongemeente en heeft een goed netwerk. Mocht de AC-Bz / HON-Bz niet bereikbaar of beschikbaar zijn, dan wordt de rol ingevuld door de functionaris die piket heeft (respondent 10).

De rol van Ovd-Bz is georganiseerd door *lokaal* hard piket. Daarnaast is een aantal functies georganiseerd op regionaal zacht piket (kans piket): communicatieadviseur BT, woordvoerder / persvoorlichter, redacteur web en sociale media en de teamleiders communicatie. Alle andere rollen zijn lokaal georganiseerd.

Na implementatie van de nieuwe visie en het plan kunnen in deze organisatiewijze veranderingen in optreden.

4.3.4 Werving en selectie

Functionarissen met een regionale rol worden lokaal geworven op basis van het landelijke kwalificatieprofiel. Als dit niet voorhanden is, dan wordt er geworven op basis van een regionaal functieprofiel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de HON-Bz. De verdeling van het vullen van de regionale pools over de gemeenten gebeurt aan de hand van een verdeelsleutel (op basis van het aantal inwoners) (Veiligheidsregio Haaglanden, z.d.).

De rollen binnen het te implementeren GTI worden, zoals het er nu naar uitziet, lokaal ingevuld. Vanwege het hiervoor benodigde mandaat moet de voorzitter van het GTI een functionaris zijn die regulier al een mandaat heeft, zoals het hoofd openbare orde en veiligheid of een lid van het directieteam of managementteam.

4.3.5 Opleiden, trainen en oefenen

Het BGC biedt in een regionale catalogus OTO-activiteiten aan, die bedoeld zijn voor regionale functionarissen en specialisten en die lokaal georganiseerd worden. Deze activiteiten zijn ook deels beschikbaar voor functionarissen die vanuit hun reguliere werk betrokken kunnen raken bij een incident (denk bijvoorbeeld aan een gemeentelijke communicatiefunctionaris), en voor wie het wenselijk is dat zij opgeleid worden volgens een regionale lijn. In de OTO-activiteiten wordt onder andere aandacht besteed aan mandaten, processen en protocollen.

Centraal wordt een registratie bijgehouden van functionarissen die hebben deelgenomen aan de aangeboden OTO-activiteit(en) zodat aangetoond kan worden dat ze voldoen aan hun verplichtingen ten aanzien van vakbekwaamheid.

4.4 Opschaling en onderwerpen van de inzet van bevolkingszorg

Het is de bedoeling dat bevolkingszorg, ofwel de gemeentelijke crisisbeheersing, in de toekomst opgeschaald kan worden bij zowel fysieke als sociaal-maatschappelijke incidenten. Het idee is dat het GTI functioneert bij ieder type crisis (respondent 10).

De gemeentelijke opschaling kan op twee manieren geïnitieerd worden:

- > vanuit de eigen organisatie
- > vanuit de hulpdiensten of zorgpartners.

De incidentmanager wordt betrokken bij het incident indien er sprake is van:

- > (kans op) maatschappelijke onrust
- > betrokkenheid van meerdere afdelingen / diensten binnen de gemeente
- > een noodzaak tot betrokkenheid van een bestuurder (respondent 11).

Voor de afstemming met andere kolommen of overige externe partners is geen regionale, multidisciplinaire opschaling noodzakelijk; er wordt flexibel gecoördineerd en samengewerkt. Dit houdt in dat op regionaal niveau overleg is tussen functionarissen die de rol van AC voor hun kolom vervullen en die gezamenlijk bepalen wie er nodig zijn om het (dreigende) incident te bestrijden (Veiligheidsregio Haaglanden, z.d.).

Indien er sprake is van een (dreigende) ramp of crisis die de eigen capaciteiten overschrijdt, kan een gemeente een verzoek tot hulp en bijstand doen. Andere gemeenten binnen VRH verlenen vervolgens hulp en bijstand naar vermogen (Veiligheidsregio Haaglanden, z.d.).

5 Veiligheidsregio Kennemerland

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op het gebied van bevolkingszorg, hoe bevolkingszorg is georganiseerd en ingericht, en welke ervaringen hiermee zijn opgedaan in Veiligheidsregio Kennemerland (VRK).

5.1 De regio

VRK voert taken uit op het gebied van brandweezorg, rampen- en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. VRK doet dit namens negen gemeentebesturen: Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmermeer⁸, Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen en Zandvoort (zie figuur 5.1). De regio is dichtbevolkt en heeft ruim een half miljoen inwoners.



Figuur 5.1 Werkgebied Veiligheidsregio Kennemerland

In het *Regionaal Risicoprofiel Veiligheidsregio Kennemerland* (VRK, 2019a, VRK, 2019b) worden de gebieden rondom luchthaven Schiphol en het Noordzeekanaal inclusief Tata Steel als 'risico-hotspots' aangemerkt, vanwege de relatief grote dichtheid en diversiteit aan risico's. De laaggelegen poldergebieden en ligging aan de Noordzeekust maken

⁸ In 2019 zijn de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude opgegaan in de gemeente Haarlemmermeer.

Kennemerland gevoelig voor overstromingen. Met name in de Haarlemmermeerpolder waar onder andere Schiphol gelegen is, kan de impact van overstromingen groot zijn. In de duin- en bosgebieden van de kustgemeenten kunnen natuurbranden voorkomen. De regio kent een uitgebreide en drukke infrastructuur voor vervoer van personen en goederen (via weg, water, spoor en lucht). Er zijn enkele Brzo- en Bevi-bedrijven en door de gehele regio worden gevaarlijke stoffen vervoerd. Kennemerland trekt veel toeristen uit binnen- en buitenland, die komen voor bijvoorbeeld het kustgebied, het cultureel erfgoed en diverse grote evenementen (zoals Sail, Dance Valley en races op het circuit van Zandvoort).

VRK heeft de volgende risico's als prioritair aangemerkt: terroristische aanslag, ziektegolf, maatschappelijke onrust (als gevolg van een triggerincident), infectieziekte uit het buitenland, luchtvaartincident, uitval van vitale sectoren (in het bijzonder van elektriciteit en ICT door bijvoorbeeld een cyberincident), incident treintunnel en incident wegtunnel) (VRK, 2019a).

5.2 Het ontwikkeltraject

Sinds 2011 treden de gemeenten in Kennemerland gezamenlijk op bij een groot incident, ramp of crisis ter ondersteuning van de getroffen gemeente(n). In 2014 kreeg deze samenwerking op het gebied van bevolkingszorg gestalte als intergemeentelijke crisisorganisatie (Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau Bevolkingszorg Kennemerland, 2018). Dit betekent dat bevolkingszorg weliswaar regionaal is opgezet, maar niet is ondergebracht in de gemeenschappelijke regeling voor VRK (respondent 14).

Een Bureau Bevolkingszorg is opgericht, dat verantwoordelijk is voor onder andere de monodisciplinaire scholingsactiviteiten, het maken van afspraken met partners over de taakverdeling tijdens een crisis, het leren van incidenten en beleidsadvisering. Het Bureau Bevolkingszorg staat onder leiding van de coördinerend gemeentesecretaris en is de afgelopen jaren gegroeid van 1 fte naar 4,6. Sinds 2016 is het Bureau Bevolkingszorg om praktische redenen gevestigd bij het Veiligheidsbureau van VRK en niet meer in de gemeente van de coördinerend gemeentesecretaris (respondent 12).

Sinds de regionalisering is het aantal crisisfunctionarissen flink gereduceerd: van circa 1000 naar 190. Naast de medewerkers van het Bureau Bevolkingszorg hebben circa 180 gemeenteambtenaren en circa 10 medewerkers van de twee omgevingsdiensten in de regio een crisisfunctie binnen bevolkingszorg (respondent 12).

Missie

In de *Strategische Agenda Bevolkingszorg 2019-2022* (Bureau Bevolkingszorg Kennemerland (2019) is de missie van bevolkingszorg Kennemerland beschreven: "Bevolkingszorg Kennemerland gaat uit van de zelfredzaamheid en veerkracht van de bevolking bij rampen en crises. We richten ons in eerste instantie op de niet- en verminderd zelfredzamen, maar verlenen actieve zorg aan iedereen die dat nodig heeft. We zorgen voor een efficiënt en effectief georganiseerde bevolkingszorg en zoeken daarbij de meest passende vorm van samenwerking. Dit kan gemeentelijk, regionaal, interregionaal of landelijk zijn. We zijn een professioneel georganiseerde crisisorganisatie en sluiten aan bij het organisatieniveau van onze crisispartners, zoals de brandweer, politie, GGD en de GHOR."

Visie op bevolkingszorg

Naar aanleiding van *Bevolkingszorg op Orde* en ervaringen uit de praktijk is in Kennemerland een nieuwe visie op bevolkingszorg ontwikkeld. Het streven is om een eigentijdse en realistische bevolkingszorg te organiseren, rekening houdend met veranderende behoeften in de samenleving ('eigentijds') en aansluitend op hoe betrokken inwoners en gemeentefunctionarissen handelen ('realistisch'). Concrete uitgangspunten voor bevolkingszorg in Kennemerland zijn in het kort:

1. Meer uitgaan van (zelf)redzaamheid en improvisatie, minder voorbereiden.
2. De (behoefte van de) burger staat centraal: vraaggericht in plaats van aanbodgericht werken.
3. Ter plaatse zicht krijgen op en naar behoefte leveren wat er nodig is: meer aanwezigheid 'in het veld'; een eenhoofdige leiding met mandaat laag in de organisatie.
4. Als gemeente aansluiten bij de dagelijkse praktijk: crisistaken zoveel mogelijk laten aansluiten bij dagelijkse werkzaamheden; afwijkende werkzaamheden laten uitvoeren door instanties die dit in hun reguliere pakket hebben (Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau Bevolkingszorg Kennemerland, 2018).

Als gevolg van deze visie wijken het proces bevolkingszorg en de hoofdstructuur op sommige punten (beargumenteerd) af van het Besluit veiligheidsregio's en het Referentiekader Regionaal Crisisplan. Zo werkt Kennemerland niet met een team bevolkingszorg, heeft de OvD-Bz mandaat voor de uitvoering van de acute bevolkingszorgprocessen, is er een proces 'informereren van verwanten' in plaats van 'slachtofferregistratie' en wordt schade niet geregistreerd, tenzij deze onderdeel uitmaakt van het proces nafase. De Inspectie VenJ (nu JenV) is destijds geïnformeerd over de afwijkingen, maar het blijft soms lastig om bijvoorbeeld uit te leggen dat Kennemerland geen Team bevolkingszorg heeft (respondent 12).

In de *Strategische Agenda Bevolkingszorg 2019-2022* (Bureau Bevolkingszorg Kennemerland, 2019) zijn de volgende onderwerpen als kernpunten benoemd waar aandacht naar uit zal gaan: positionering van crisiscommunicatie, harmonisatie en interregionale samenwerking in Noordwest3-verband (NW3) (VRK, Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (VRZW) en Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (VRNHN)), de nafase, zelfredzaamheid en de verbinding met de gemeenten.

5.3 De organisatie van bevolkingszorg

5.3.1 Organisatiestructuur

Bevolkingszorg in VRK is intergemeentelijk georganiseerd. Ten behoeve van de ondersteuning van de intergemeentelijke crisisorganisatie is een Bureau Bevolkingszorg opgericht. Dit Bureau Bevolkingszorg positioneert zich nadrukkelijk als onderdeel van de gemeenten en fungeert als zelfstandige kolom binnen het Veiligheidsbureau (respondent 12).

De intergemeentelijke crisisorganisatie bestaat uit onder andere de volgende functies: AC-Bz, communicatieadviseur BT/ROT, contactambtenaar nafase, hoofd informatie, hoofd informeren verwanten, hoofd nafase, hoofd omgevingszorg, HPZ, hoofd regionaal actiecentrum communicatie, omgevingsanalist en OvD-Bz (Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau Bevolkingszorg Kennemerland, 2018).

5.3.2 De inrichting van de regionale en lokale crisisorganisatie

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de afhandeling van een crisis of ramp in de eigen gemeente. Om te kunnen waarborgen dat binnen de gehele veiligheidsregio voldoende functionarissen beschikbaar zijn die ervaren en vakbekwaam zijn, is een groot deel van de 'warme' fase uitbesteed aan de regionale crisisorganisatie. Zij geeft in de acute fase van een incident uitvoering aan de wettelijke taken van de gemeenten. Tijdens een inzet wordt samengewerkt namens het bevoegd gezag van de betreffende (bron)gemeente(n). De getroffen gemeente blijft altijd zelf verantwoordelijk en heeft ook taken tijdens de acute fase (Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau Bevolkingszorg Kennemerland, 2018).

Het mandaat voor de uitvoering van de bevolkingszorgprocessen is laag in de crisisorganisatie belegd: bij de OvD-Bz. De AC-Bz is eindverantwoordelijk voor het hoofdproces bevolkingszorg. De OvD-Bz heeft de beschikking over een Backoffice Bevolkingszorg voor ondersteuning bij de uitvoering van de acute processen en voor uitvoering van de bevolkingszorgprocessen die niet acuut zijn of niet ter plaatse uitgevoerd kunnen of hoeven worden (Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau bevolkingszorg Kennemerland, 2018).

Backoffice bevolkingszorg

In de Backoffice Bevolkingszorg geven de intergemeentelijke crisisfunctionarissen in samenwerking met lokale gemeente(n) uitvoering aan de ondersteuning aan de OvD-Bz. De Backoffice Bevolkingszorg heeft een regionale functie en bevindt zich, afhankelijk van de situatie, op één van vijf aangewezen locaties (Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau Bevolkingszorg Kennemerland, 2018). De Backoffice Bevolkingszorg omvat een coördinator ondersteuning Backoffice Bevolkingszorg, het hoofd informatievoorziening bevolkingszorg en – afhankelijk van de situatie – de taakorganisaties crisiscommunicatie, publieke zorg, informeren van verwanten, omgevingszorg en nafase, en – vanwege luchthave Schiphol – een actieteam ambassades en consulaten (Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau Bevolkingszorg Kennemerland, 2018).

Het actieteam ambassades en consulaten kan overigens ook worden ingezet bij andere incidenten waarbij mensen uit het buitenland betrokken zijn. Dit actieteam heeft als doel om, in overleg met (een liaison van) het ministerie van Buitenlandse Zaken, ambassades en consulaten te voorzien in hun informatiebehoefte bij een calamiteit waarbij landgenoten betrokken zijn en hen te faciliteren bij het verkrijgen van toegang tot hun landgenoten (Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau bevolkingszorg Kennemerland, 2018).

De Backoffice Bevolkingszorg wordt automatisch gealarmeerd bij GRIP-3 of hoger, of wordt gealarmeerd bij GRIP-1 of GRIP-2 op verzoek van de OvD-Bz. De samenwerking binnen NW3-verband was aanleiding om de Backoffice Bevolkingszorg kritisch te evalueren. De Backoffice wordt vanaf GRIP-3 automatisch gealarmeerd en is dus nog weinig ingezet (sinds 2014 alleen bij de gasstoring in Velsen-Noord (januari 2015, GRIP-3)). Daarnaast blijkt in de praktijk dat de stafsectie bevolkingszorg (vanaf GRIP-2) al eerder behoefte heeft aan meer capaciteit. Het ligt dus voor de hand om de stafsectie bevolkingszorg te versterken door een aantal kernfuncties van de Backoffice aan de stafsectie toe te voegen, en dus een meer uitgebreid model voor de stafsectie op te zetten (respondent 12).

AOV'ers

Voor de koude taken worden de medewerkers van Bureau Bevolkingszorg ondersteund door (op dit moment acht) AOV'ers uit de gemeenten. Met de gemeenten is overeengekomen dat zij naar rato elk een bepaald aantal uren capaciteit voor het Bureau Bevolkingszorg leveren. Er is geen vaste taakverdeling: de AOV'ers helpen bij diverse actuele vraagstukken en klussen, en daarbij wordt gekeken naar persoonlijke interesses en naar de belangen van de betreffende gemeenten (respondent 12).

De wens vanuit Bureau Bevolkingszorg is dat AOV'ers eens per week bij de veiligheidsregio komen werken. In de praktijk doet ongeveer de helft van de AOV'ers dit: tijdgebrek speelt hierbij een belangrijke rol. Er wordt gesuggereerd dat Bureau bevolkingszorg beter met concrete dossiers of taken kan komen voor de AOV'ers en dat op basis daarvan wordt gekeken op welke locatie men daar het beste aan kan werken (respondent 12).

AOV'ers komen – naast hun taken voor bevolkingszorg – eens in de zes weken bij elkaar om onderling af te stemmen over bijvoorbeeld evenementen. Alle gemeenten beschikken over bekwame AOV'ers (respondent 13).

Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie is primair een bevolkingszorgproces, maar is belegd bij zowel de veiligheidsregio (CoPI persvoorlichting) als bevolkingszorg (Taakorganisatie communicatie). Momenteel wordt de inrichting van het proces crisiscommunicatie binnen Kennemerland kritisch bekeken, omdat crisiscommunicatie weliswaar een verantwoordelijkheid is van en ondergebracht is bij bevolkingszorg, maar multidisciplinair van belang is. Ook is een flexibele inzet van de crisiscommunicatie-organisatie wenselijk, onafhankelijk van GRIP. Een idee is om twee aparte kolommen (bevolkingszorg en crisiscommunicatie) in te richten onder de vlag van het proces bevolkingszorg (respondent 12).

Nafase

Na de acute fase is het van belang dat de lokale gemeente (de eventueel nog) lopende werkzaamheden overgedragen krijgt en deze werkzaamheden opneemt in de dagelijkse werkzaamheden of in een projectorganisatie nafase. Het uitgangspunt is dat de overdracht naar de lokale gemeente zo snel mogelijk gebeurt; de regionale crisisorganisatie kan (normaal gesproken) maximaal twee tot drie dagen worden benut. Daarna is het aan de lokale gemeente, eventueel aangevuld door onderlinge bijstand. Om dit te bewerkstelligen, wordt in de acute fase een plan van aanpak opgesteld. Het eerste concept moet uiterlijk vierentwintig uur na de start van het incident beschikbaar zijn voor de overdracht en/of afschaling van de crisisorganisatie. Het plan van aanpak kan bestaan uit de volgende onderwerpen:

- > impact, betrokkenen en context
- > doel en (bestuurlijke) uitgangspunten
- > verwachte doorlooptijd
- > netwerk en sleutelfunctionarissen
- > voorstel voor de organisatiestructuur van de nafase
- > voorbeelden van thema's / deelprojecten voor de nafase (Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau Bevolkingszorg Kennemerland, 2018).

Interregionale samenwerking

Kennemerland, Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland Noord werken momenteel aan een gezamenlijk *Deelplan Bevolkingszorg Noordwest 3 (NW3)*. De samenwerking is vrij informeel gestart en werd geholpen door de goede relatie tussen de betrokken personen.

Aanleiding voor deze samenwerking was de totstandkoming van de Gezamenlijke Meldkamer Noord-Holland, die gebaat is bij op elkaar afgestemde processen en werkwijzen. Daarnaast is een doel voor de lange termijn om elkaar op het gebied van bevolkingszorg en crisiscommunicatie beter aan te kunnen vullen, bijvoorbeeld door een onderlinge uitwisseling van functionarissen (respondent 12)

De samenwerking houdt onder andere in dat de drie regio's bereid zijn kritisch naar de eigen inrichting van bevolkingszorg te kijken, deze ter discussie te stellen en zo nodig aan te passen. Alle rollen, taken en processen worden tegen het licht gehouden. Binnen bevolkingszorg zal een aantal functies komen te vervallen en een nieuwe rolverdeling worden gevonden voor de bijbehorende taken. Met name op het gebied van omgevingszorg, verwanteninformatie en publieke zorg zullen functies in de toekomst compacter worden. Binnen het nieuwe model zullen gemeenten een aantal contactambtenaren hebben die aan de slag kunnen met verschillende vraagstukken. Ook de andere twee NW3-regio's moeten de eigen organisatie op een aantal punten aanpassen. De insteek van het deelplan is circa 80 procent overlap en 20 procent regionale (eigen) invulling (respondent 12).

Ook met Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (VRAA) vindt afstemming plaats en is er enige vorm van samenwerking, maar deze is minder intensief dan met de partners van de NW3. Dit komt onder andere omdat de vraagstukken binnen VRK en VRAA sterk van elkaar verschillen (respondent 12 en 14).

5.3.3 Piket

Afhankelijk van de noodzaak om tijdens een incident een bepaalde functionaris beschikbaar te hebben, is een verdeling gemaakt van functies met hard piket en zacht piket. Van de vijftientig crisisfuncties binnen Bevolkingszorg Kennemerland staan zestien functies op hard piket, waaronder de functie Ovd-Bz, AC-Bz, communicatieadviseur en coördinator ondersteuning Backoffice Bevolkingszorg. Onder zacht piket staan onder andere de functies Hoofd Taakorganisatie Nafase, Hoofd Omgevingszorg en medewerkers RAC (Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau Bevolkingszorg Kennemerland, 2018).

Het lukt over het algemeen om de piketdiensten in te vullen. Zo moet de gemeente Haarlem volgens de afspraken zo'n 50 functionarissen (hard en zacht piket) leveren voor VRK, maar in de praktijk lukt het om meer functionarissen te leveren (respondent 13). Voor de invulling van zachte piketdiensten zijn ook voldoende functionarissen beschikbaar in de regio. Alleen voor het proces crisiscommunicatie blijkt het lastig om voldoende functionarissen te vinden. Als oplossing is een leveringsplicht voor gemeenten ingesteld (respondent 12). Een uitdaging is de toegenomen arbeidsmobiliteit onder de gemeenteambtenaren met een nevenfunctie bij bevolkingszorg. De in- en uitstroom neemt toe, en dat zorgt voor een verhoogde druk op de continuïteit in de bezetting (Veiligheidsregio Kennemerland, 2020).

5.3.4 Werving en selectie

Toen de intergemeentelijke crisisorganisatie werd ingevoerd, haakten veel functionarissen af. De stap om voor een andere gemeente te werken tijdens een crisis, was een stap te ver (respondent 14). Medewerkers van Bureau Bevolkingszorg zijn daarom langs gemeenten gegaan om voorlichting te geven over de verschillende crisisrollen, de kans om opgeroepen te worden, voorbeeldincidenten et cetera. Over het algemeen worden functionarissen binnen de gemeenten na zo'n voorlichting enthousiaster over een dergelijke functie (respondenten 12 en 13). "De animo en motivatie voor een crisisfunctie lijkt te groeien. Het lijkt alsof er nu

een nieuwe generatie is. Mogelijk speelt de ervaring met de coronacrisis een rol” (respondent 14).

Een belangrijke competentie voor een piketfunctie is flexibiliteit: mensen moeten bereid zijn om op onhandige tijdstippen op te komen. Dat geldt ook voor zacht piket. Daarnaast moeten de functionarissen het juiste niveau hebben. Functionarissen op hard piket moeten voldoen aan specifieke competentieprofielen. Voor een functie in de nafase zijn daarnaast ook sociale vaardigheden en empathisch vermogen belangrijk. Voor de invulling van sommige functies (bijvoorbeeld die van OvD-Bz) wordt daarnaast gekeken naar het aantal mensen aan wie iemand in diens reguliere functie leiding geeft (respondent 12).

5.3.5 Opleiden, trainen en oefenen

Bureau bevolkingszorg organiseert de opleidingen, trainingen, oefeningen en bijeenkomsten voor bevolkingszorgfunctionarissen. Er is één MOTO-oefenkalender. Deze is voor iedereen toegankelijk: ook piketbestuurders (locoburgemeesters) kunnen hieraan meedoen (respondent 14). Tevens is er een jaarlijks OTO-programma, maar Bureau Bevolkingszorg is bezig met de ontwikkeling van een meerjarenprogramma (respondent 12). Daarnaast zijn er specifieke bevolkingszorgtrainingen voor het onderhouden van de functie en voor de onderlinge binding, zodat men elkaar al kent als er in de warme fase dient te worden samengewerkt (respondent 14). Voor de lange termijn is er de ambitie om op het gebied van OTO ook samen te werken in NW3-verband, maar daarvoor is het nu nog te vroeg (respondent 12).

Bij het organiseren van OTO-activiteiten wordt gekeken welke methoden goed aansluiten bij de behoeften van de verschillende functionarissen. Zo vindt er jaarlijks een simulatie / tabletop-oefening plaats op Schiphol, waarin er ook contact is en afstemming plaatsvindt met de zogenoemde flow-managers (medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het monitoren en leiden van reizigersstromen). De centrale vraag is dan: wie doet wat bij een incident op de luchthaven en waarom? (respondent 13).

5.4 Opschaling en onderwerpen van de inzet van bevolkingszorg

Bevolkingszorg schaal over het algemeen op met de rest van de crisisorganisatie, maar kan eigenstandig opschalen als dat nodig is. Bij een grote duinbrand in 2018 was er bijvoorbeeld een grote communicatiebehoefte en heeft bevolkingszorg zonder een officiële aanvraag, ondersteuning geboden aan de gemeentelijke communicatie. Daarnaast worden regelmatig alleen de functionarissen opgepiept die daadwerkelijk nodig zijn voor de afhandeling van een specifiek incident (respondent 12).

Veel casussen waarvoor bevolkingszorg de laatste jaren werd ingezet, hebben betrekking op vitale processen, bijvoorbeeld de brandstofstoring op Schiphol in 2019. Inzet van bevolkingszorg bij incidenten binnen het sociaal domein is nog niet vaak voorgekomen. Gemeenten kunnen sociaal-maatschappelijke incidenten vaak zelf afhandelen (respondent 12).

Schiphol

Luchthaven Schiphol is in het *Regionaal Risicoprofiel 2018* als 'risico-hotspot' aangemerkt. Er komen en vertrekken dagelijks veel mensen en mobiliteit is een belangrijke factor. Een incident kan direct een grote impact hebben. Bij de brandstofstoring op Schiphol in de zomer van 2019 was het omgaan met grote mensenmassa's en gestrande reizigers, omdat vluchten niet meer konden vertrekken, een uitdaging. Er werd opgeschaald naar GRIP-2. Als het zover gekomen was dat de gestrande mensen elders zouden moeten worden opgevangen, bijvoorbeeld vanwege brandveiligheidsrisico's, was dat een taak geweest voor bevolkingszorg. Ook bij de vermeende kaping van een vliegtuig op Schiphol in november 2019 stond bevolkingszorg in de startblokken (er werd opgeschaald naar GRIP-3), maar hoefde uiteindelijk niet in actie te komen. De laatste ingrijpende gebeurtenis bij Schiphol, met veel slachtoffers en een lange nasleep, was het ongeval met een vliegtuig van Turkish Airlines in 2009 (respondent 12).

De veiligheidsregio houdt nieuwe ontwikkelingen in de gaten (bijvoorbeeld op het gebied van cyber), maar de risico's en effecten zijn niet te voorzien. Bevolkingszorg moet er daarom zorg voor dragen om zodanig georganiseerd te zijn, dat het op een breed scala van vraagstukken kan inspelen. "Het is een spanningsveld, maar je moet ook proportioneel blijven wat betreft je voorbereidingen" (respondent 12).

6 Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op het gebied van bevolkingszorg, hoe bevolkingszorg is georganiseerd en ingericht, en welke ervaringen hiermee zijn opgedaan in Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ).

6.1 De regio

VRZHZ voert namens de gemeenten in de regio verschillende taken uit op het gebied van crisisbeheersing, rampenbestrijding, brandweezorg en geneeskundige hulpverlening. De regio heeft zo'n 437.000 inwoners en bestaat uit 10 gemeenten: Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht, Alblasterdam, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Papendrecht, Sliedrecht, Molenlanden en Hoeksche Waard (zie figuur 6.1). Vanwege de ligging en inrichting van het gebied heeft VRZHZ te maken met specifieke risico's. Doordat de regio laaggelegen is en uit een waterrijk deltagebied bestaat, heeft zij te maken met overstromingsrisico's, zowel vanuit de rivieren als vanuit de zee. Daarnaast is in de regio een aantal bedrijven gevestigd waar gevaarlijke stoffen worden bewerkt, verwerkt of opgeslagen (bijvoorbeeld Chemours en DuPont) en is de regio een doorvoerroute van (gevaarlijke) goederen naar onder andere België en Duitsland. De kans op een ongeval met gevaarlijke stoffen is dan ook reëel (VRZHZ, 2019).



Figuur 6.1 Werkgebied Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

6.2 Het ontwikkeltraject

VRZHZ is ongeveer tien jaar bezig met de doorontwikkeling van bevolkingszorg. Bevolkingszorg wordt steeds meer regionaal georganiseerd. Lange tijd wilden de burgemeesters bevolkingszorg in nabijheid houden en hadden gemeentesecretarissen weinig aandacht voor crisisbeheersing en dus bevolkingszorg ('er gebeurt nooit wat'). In het kader van de doorontwikkeling is de veiligheidsregio begonnen met het zichtbaar maken van bevolkingszorg en ook met het duidelijk maken bij gemeenten van het belang van bevolkingszorg. Dit heeft ertoe geleid dat waar voor 2013 iedere gemeente haar eigen lokale crisisorganisatie had, er nu één regionale crisisorganisatie is ingericht die ten dienste staat van de gemeenten in VRZHZ. Vanwege de sterke behoefte van de burgemeesters om bevolkingszorg nabij te hebben, is er wel een tussenfase geweest waarin er drie subregionale crisisorganisaties waren (respondent 15). Het motto is: "Lokaal wat lokaal moet, de rest regionaal".

Er heerst tevredenheid over de regionale doorontwikkeling van bevolkingszorg, waaronder de regionale crisisorganisatie, vakbekwaamheid en planvorming. Een blijvend aandachtspunt is de betrokkenheid van de gemeentelijke medewerkers bij de regionale crisisorganisatie. Dit betreft een operationele nevenfunctie, waar in de praktijk weinig beroep op wordt gedaan in verband met het zeldzame karakter van (grootschalige) crises (respondent 17).

Door de vorming van de regionale crisisorganisatie is het aantal functionarissen bevolkingszorg gereduceerd van ongeveer 2000 naar ongeveer 500 (respondent 15). Er wordt dus gewerkt met minder functionarissen, maar deze worden wel intensiever opgeleid, getraind en geoefend. Bovendien worden deze functionarissen naar verwachting vaker operationeel ingezet, waardoor zij meer ervaring kunnen opdoen. Dit alles zal de kwaliteit van bevolkingszorg verbeteren (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2018).

Het beeld waar naartoe wordt gewerkt, bestaat uit vier delen:

- > De ARB'ers zijn de deskundigen op het gebied van bevolkingszorg en multidisciplinair inzetbaar binnen heel Zuid-Holland Zuid, zijn de rechterhand van de burgemeester en zijn de ingang om de crisisorganisatie in gang te zetten.
- > Er is één sterke en gezamenlijke crisisorganisatie voor de gehele regio. Deze organisatie wordt bemenst door gemotiveerde medewerkers die geworven worden op basis van competenties. Zij worden getraind om kundig en met zelfvertrouwen op te treden.
- > De lijnen tussen de crisisorganisatie, de gemeenten en VRZHZ zijn helder en kort. Het belang van herkenbaarheid en nabijheid wordt onderkend en komt tot uitdrukking in de actieve onderlinge communicatie en werkafspraken (VRZHZ, 2018).
- > Bevolkingszorg wordt breder ingezet dan alleen voor de processen (crises op sociaal, maatschappelijk en/of economisch gebied) die nu worden benoemd in de Wvr en het onderliggende besluit. De coronacrisis laat de behoefte hieraan duidelijk zien.

Op dit moment wordt het belangrijk gevonden om de veranderingen die tot nu toe binnen bevolkingszorg zijn aangebracht, eerst goed op orde te hebben in de regio voordat bevolkingszorg nog verder wordt ontwikkeld. "Laten we zorgen dat de mensen die het moeten doen vertrouwen en de tools hebben om hun taken uit te kunnen voeren, voordat we verder gaan met ontwikkelen" (respondent 15).

Als aandachtspunt binnen de ontwikkelingen op het gebied van bevolkingszorg wordt genoemd dat er nu geen concreet plan ligt wat betreft het behalen van de lange-termijndoelen. Met name op strategisch niveau valt nog winst te boeken. Bij het aanvliegen van thema's op het gebied van bevolkingszorg "draait het niet alleen om het invullen van draaiboeken". Er moet ook nagedacht worden over de betekenis van bevolkingszorg op de lange termijn, als onderdeel van de missie / visie / doelen van VRZHZ als geheel (respondent 18).

Visie op bevolkingszorg in de regio

Bevolkingszorg maakt onlosmakelijk deel uit van de crisisbeheersing binnen VRZHZ. Bevolkingszorg is daarin dé gemeentelijke crisisorganisatie (operationeel) en verbindende schakel met de gemeenten (tactisch en strategisch). Medewerkers zijn breed inzetbaar, gebruiken hun eigen netwerken en denken en werken van nature integraal.

6.3 De organisatie van bevolkingszorg

6.3.1 Organisatiestructuur

Binnen VRZHZ is bevolkingszorg onderdeel van de afdeling Voorbereiding op Rampen en Crises. Bevolkingszorg wordt gezien als een aparte kolom (is herkenbaar en heeft eigen taken) als integraal onderdeel van de crisisbeheersing (respondent 15).

6.3.2 De inrichting van de regionale en lokale crisisorganisatie

De regionale crisisorganisatie

De regionale crisisorganisatie bestaat uit drie groepen functionarissen: regionaal inzetbare crisisfunctionarissen, lokaal inzetbare crisisfunctionarissen en lokaal inzetbare reguliere functionarissen.

- > Regionaal inzetbare crisisfunctionarissen: functionarissen met een crisis-specifieke taak die regionaal inzetbaar zijn, bijvoorbeeld voorzitters Team bevolkingszorg, Hoofden taakorganisatie en teamleiders.
- > Lokaal inzetbare crisisfunctionarissen: functionarissen met een crisis-specifieke taak die samenhangt met hun dagelijkse werk, bijvoorbeeld juristen en financieel adviseurs.
- > Lokaal inzetbare reguliere functionarissen: gemeentelijke medewerkers die hun dagelijkse taken uitvoeren binnen de crisisstructuur, bijvoorbeeld medewerkers buitendienst (VRZHZ, 2018).

Adviseur Risicobeheersing en Bevolkingszorg

In 2013 zijn de taken van de gemeenten in het kader van bevolkingszorg vertaald in een takenpakket dat door de ARB wordt uitgevoerd. Er is een verdeling gemaakt tussen lokale en regionale taken. Alle ARB'ers werken vier dagen in de week in de gemeente en werken één vaste dag in de week in het kantoor van de veiligheidsregio. De hiërarchische aansturing vindt plaats vanuit de gemeente. Inhoudelijke aansturing wordt gedaan door de veiligheidsregio in samenspraak met de lokaal leidinggevende (respondenten 15, 16 en 17). Op lokaal niveau is de ARB de adviseur van de burgemeester op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Als het lokale personeel en het lokaal bestuur vragen hebben of advies nodig hebben dan is het beantwoorden respectievelijk geven daarvan de taak van deze adviseur. Operationeel is de ARB als OvD-Bz betrokken bij het oplossen van incidenten. Daarnaast stuurt hij de crisisorganisatie aan en ondersteunt deze. Op regionaal

niveau wordt van de ARB verwacht mee te denken over de opzet van draaiboeken en het opstellen van beleid (VRZHZ, 2018). Iedere ARB heeft een eigen regionale taak, bijvoorbeeld vakbekwaamheid of beleid (respondent 15).

Het vervullen van lokale en regionale taken brengt in de praktijk dilemma's met zich mee. Welke taken hebben prioriteit? Vaak komt dit neer op de lokale taken en lukt het niet om voldoende tijd te besteden aan de regionale taken. Door het aanvullende regionale takenpakket vermindert tegelijkertijd ook de capaciteit op lokaal niveau (respondent 15).

Door de lokale en regionale taken van de ARB'ers lopen tijdens incidenten de lijntjes vanuit de gemeente al snel naar de veiligheidsregio. De ARB'ers zijn bekend met de mensen die voor de veiligheidsregio werken en weten welke weg er bewandeld moet worden. Voor veel andere functionarissen binnen de gemeente voelt de veiligheidsregio ver weg. Ze weten vaak niet precies wat de veiligheidsregio doet en wat de veiligheidsregio voor een gemeente kan betekenen. Op bestuurlijk niveau weten burgemeesters en de meeste wethouders goed wat de rol van de veiligheidsregio is en wat de veiligheidsregio tijdens incidenten kan betekenen (respondent 18).

Intergemeentelijke samenwerking

De samenwerking met andere gemeenten binnen de veiligheidsregio in de warme fase werkt over het algemeen goed. Men stelt zich flexibel op en ondersteunt elkaar waar nodig. Ook in de koude fase is er regelmatig contact tussen de regionale functionarissen bevolkingszorg. De regionale functionarissen zijn voldoende opgeleid, getraind en geoefend. Zwijndrecht heeft samen met Hendrik-Ido-Ambacht nog wel een eigen crisisorganisatie (met het idee deze later op te heffen), omdat deze twee gemeenten de wens hebben over meer slagkracht te beschikken in verband met hun hoge risicoprofiel (respondent 16).

Nafase

In de doorontwikkeling van bevolkingszorg wordt benoemd dat er meer aandacht moet komen voor de werkwijze tijdens de nafase en de overdracht naar de gemeente (VRZHZ, 2018).

6.3.3 Piket

In het kader van de doorontwikkeling is opnieuw gekeken naar de piketten en piketgebieden. Bij de indeling van de piketgebieden is rekening gehouden met een aantal criteria zoals het risicoprofiel, de grootte en de bereikbaarheid van de gebieden, de bestuurlijke behoefte aan nabijheid van de crisisorganisatie en de mogelijkheid tot het bieden van bijstand vanuit hard piket (VRZHZ, 2018). Zo is VRZHZ ingedeeld in vier piketgebieden, waarbinnen een opkomsttijd van dertig minuten geldt voor de Ovd-Bz. Op dit moment wordt eraan gewerkt om aan het eind van 2020 voor ieder piketgebied één piketvoertuig ter beschikking te hebben (respondent 16 en 17).

Om de bezetting van de functies en de beschikbaarheid van functionarissen zo goed mogelijk te borgen, is ervoor gekozen om de regionale functies te bemensen met zes mensen per functie. Er wordt uitgegaan van een zacht piket. Wat betreft de lokale functies is gekozen om maatwerk te leveren. Voor deze functies wordt nu niet meer uitgegaan van een zacht piket; het is aan de gemeente om deze functies conform een minimale bezettingsgraad in te vullen. In gevallen van onderbezetting wordt een beroep gedaan op bijstand vanuit de buurgemeenten (respondent 15; VRZHZ, 2018)

Voor een aantal niet-crisisfuncties is het van belang dat deze 24/7 bereikbaar zijn. Het gaat om de functies Openbare Orde en Veiligheid (OOV), asbestdeskundige, bouw- en woninginspecteur, wacht-/storings-/buitendienst. Deze functies dienen lokaal georganiseerd te zijn (VRZHZ, 2018)

6.3.4 Werving en selectie

De regionaal inzetbare crisisfunctionarissen worden geworven op basis van competenties, motivatie, reisafstand en de spreiding over het hele gebied van VRZHZ. Zo wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling van de functies over alle deelnemende gemeenten. De werving en selectie vinden plaats op basis van een sollicitatieprocedure of een rechtstreekse benadering. Dit gebeurt op grond van een inschatting van de competenties en motivatie van de betreffende personen. Aanstelling vindt plaats door de gemeente ten behoeve van de gehele regio. De lokaal inzetbare leden van de crisisorganisatie worden door de betreffende gemeenten aangesteld (VRZHZ, 2018).

6.3.5 Opleiden, trainen en oefenen

Bij de doorontwikkelde crisisorganisatie is ook een meerjaren OTO-beleidsplan bevolkingszorg opgesteld. Het doel van OTO is om de regionale crisisfunctionarissen vakbekwaam te krijgen en te houden. Daarnaast worden OTO-activiteiten beschreven voor de lokale crisisfunctionarissen en de functionarissen die vanuit hun reguliere werk met de crisis of ramp te maken kunnen krijgen (VRZHZ, 2018).

In VRZHZ volgen alle ambtenaren hetzelfde regionale opleidingsprogramma. In principe wordt hierbij een cyclus van drie jaar doorlopen:

- > Eerste jaar: vergaren van basiskennis op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing, zodat 'alle neuzen dezelfde kant op staan'.
- > Tweede jaar: iedere gemeente doorloopt dezelfde oefencasussen op het gebied van publieke zorg.
- > Derde jaar: gezamenlijke grote (GRIP-2 of GRIP-3) oefening op regionaal niveau (respondent 16).

Op OTO-gebied is er meer aandacht gekomen voor de lokale organisatie (waaronder mensen met functies op juridisch, financieel en ICT-gebied). Er zijn gesprekken gevoerd met de desbetreffende mensen om te weten wat zij nodig hebben om goed te kunnen functioneren als hun inzet nodig is tijdens een incident. Er wordt ook een aantal 'doorleefsessies' georganiseerd met de lokale functionarissen (onder andere in Dordrecht). Thema's die daarbij ter sprake komen zijn: basiskennis rampenbestrijding en crisisbeheersing, ontwikkelingen binnen bevolkingszorg en welke taken er zijn als er daadwerkelijk iets aan de hand is. Zo wordt geprobeerd om de spanning rondom incidenten weg te nemen (respondent 18).

De regionale pool wordt intensiever getraind dan de lokale organisatie. Deze training wordt georganiseerd vanuit de regio. Er is een regionale werkgroep vakbekwaamheid die het OTO-programma opzet (respondent 18).

6.4 Opschaling en onderwerpen van de inzet van bevolkingszorg

Binnen VRZHZ vindt een verbreding plaats van incidenten waarbij bevolkingszorg wordt ingezet. Naast de traditionele fysieke incidenten zijn er incidenten die niet binnen rampenbestrijding zijn onder te brengen, maar waarbij de inzet en betrokkenheid van de crisisstructuur van toegevoegde waarde kunnen zijn. Denk hierbij aan maatschappelijke onrust, stormschade of extreem weer en uitval van nutsvoorzieningen.

De OvD-Bz is getraind om de afweging te maken of het inzetten van (delen van) de regionale crisisorganisatie zinvol is. Daarnaast is de OvD-Bz in staat om het brede overzicht te behouden en de benodigde afdelingen bij de afhandeling van het incident te betrekken, waarmee een integrale aanpak wordt geborgd. Om die integrale aanpak van het incident te borgen en de regionale crisisorganisatie – indien gewenst – snel in te kunnen zetten, is het belangrijk dat de juiste sleutelfunctionarissen onderling afstemmen. Dit zijn de burgemeester, de OOV/ARB, de Wmo-coördinator en de OvD-Bz.

Indien de sleutelfunctionarissen besluiten dat de gemeente lokaal 'in control' is, wordt het incident lokaal afgehandeld. Aangezien een incident zich in de tijd kan ontwikkelen, dient met enige regelmaat bepaald te worden of de gemeente nog steeds 'in control' is. Mocht dit niet zo zijn of dreigt het vraagstuk te escaleren, dan kan via de OvD-Bz de gemeentelijke en/of regionale crisisorganisatie worden ingezet (VRZHZ, 2018).

In Dordrecht is ervaring opgedaan met de inzet van bevolkingszorg bij een aantal familiedrama's. Zo was er een familiedrama waarbij niet werd opgeschaald naar GRIP, maar waarbij de aanwezigheid van een OvD-Bz wel gewenst was. Dit werd aangegeven via de politiemeldkamer. Hoewel een familiedrama een OOV-incident is, is er ook een aantal bevolkingszorgtaken aan de orde, zoals het afzetten van het gebied en het verlenen van nazorg. Daarnaast heeft zo'n incident impact op de bestuurlijke kant van de gemeente. De burgemeester heeft immers een rol als burgervader. In zo'n situatie benadert de OvD-Bz de lokale ARB, omdat de impact in de gemeente groot kan zijn en de ARB het netwerk van de gemeente het beste kent, zowel operationeel als bestuurlijk. Daarnaast bestaat er – door incidenten uit het verleden – vertrouwen tussen de lokale ARB en de burgemeester (respondent 17).

Het grootste verschil tussen de fysieke incidenten en openbare orde-incidenten is het netwerk dat nodig is om een incident af te handelen, zo is de ervaring in VRZHZ. Men zit met andere partijen aan tafel dan normaal, waardoor niet precies bekend is wat die partijen doen en hoe ze werken. Als niet alle samenwerkende partijen bij zo'n incident goed in beeld zijn, kan het incident 'weglopen'. Wat het daarnaast lastig maakt, is dat het soms onduidelijk is welke informatie gedeeld mag worden in verband met vertrouwelijkheid van gegevens. Verder wordt er overleg gevoerd zonder een vaste structuur zoals bij fysieke incidenten. Vaak ontbreekt het bij OOV-incidenten aan een goed situatiebeeld. Wie is betrokken, wat is afgesproken, wat is het huidige beeld? Dat kan tot gevolg hebben dat dingen gemist worden of dat taken niet, of juist dubbel, uitgevoerd worden (respondent 17).

7 Overkoepelende observaties

In dit onderzoek is gekeken naar de wijze waarop verschillende veiligheidsregio's bevolkingszorg op een eigentijdse manier invullen en vormgeven. Dit onderzoek laat zien dat en waarom dat op verschillende wijze gebeurt, met verschillende accenten, passend bij het profiel en karakter van de betreffende veiligheidsregio. In dit hoofdstuk worden de overkoepelende observaties weergegeven, ingedeeld in thema's.

7.1 Ontwikkeltraject

- > Veiligheidsregio's zijn om verschillende redenen aan de slag gegaan met de doorontwikkeling van bevolkingszorg. Voor een aantal regio's waren de uitkomsten van een visitatie bepalend. Bij één veiligheidsregio bleek uit de visitatie dat er sprake was van een zichtbare en volwassen bevolkingszorg, maar bestonden er zorgen of de organisatie wel robuust genoeg was met het oog op de toekomst. Een andere veiligheidsregio werd door de visitatiecommissie geadviseerd om bevolkingszorg een stevige, zelfstandige positie te geven naast de andere kolommen. In een derde regio vond men dat bevolkingszorg zichtbaarder moest zijn en dat het belang van bevolkingszorg duidelijker gemaakt moest worden bij gemeenten, waarna besloten werd bevolkingszorg door te ontwikkelen.
- > De onderzochte veiligheidsregio's zijn de afgelopen jaren allemaal actief bezig geweest met de doorontwikkeling van bevolkingszorg. Dit ging in de ene regio wat moeizamer dan in de andere. Daar waar de wens was om bevolkingszorg regionaal te organiseren, waren gemeenten in sommige gevallen bijvoorbeeld bang hun invloed te verliezen. Achteraf blijkt dat de betrokkenheid van gemeenten juist vaak is toegenomen. De meeste regio's hebben de doorontwikkeling nog niet afgerond.
- > De doorontwikkeling van bevolkingszorg uit zich onder andere in verschillende organisatievormen. Hoewel in iedere veiligheidsregio sprake is van regionalisering, zijn er grote verschillen in de mate waarin die regionalisering is doorgevoerd. In één veiligheidsregio zijn gemeenten lokaal verantwoordelijk gebleven voor bevolkingszorg, maar worden processen die niet passen bij de reguliere werkwijze van gemeenten regionaal georganiseerd. Andere veiligheidsregio's gaan uit van het principe 'regionaal als het kan, lokaal als het moet'. Ten slotte is er ook een regio die de gemeentelijke crisisbeheersing volledig regionaal heeft ingericht, na een tussenfase met drie subregionale crisisorganisaties.
- > Volgens een aantal regio's heeft de regionalisering van bevolkingszorgprocessen geleid tot een kwaliteitsverbetering en professionalisering. Er wordt gewerkt met minder functionarissen, maar deze worden wel intensiever opgeleid, getraind en geoefend. Bovendien doen zij meer ervaring op, omdat zij vaker ingezet worden tijdens incidenten.

- > Door de doorontwikkeling is in een aantal veiligheidsregio's de betrokkenheid van gemeenten bij de veiligheidsregio toegenomen. Gevoelsmatig lijkt de veiligheidsregio dichterbij voor gemeenten en ontstaat steeds meer het gevoel het samen te doen.
- > In de meeste veiligheidsregio's vindt steeds meer samenwerking plaats met naastgelegen veiligheidsregio's. Die samenwerking uit zich in interregionaal overleg, het delen van ervaringen en het samen opleiden en/of trainen van functionarissen.

7.2 Organisatie

- > Het is niet vanzelfsprekend dat bevolkingszorg een eigenstandige kolom is. Waar in de ene regio bevolkingszorg een eigen kolom is met een eigen budget binnen de gemeenschappelijke regeling van de veiligheidsregio, is bevolkingszorg in een andere regio geen onderdeel van de gemeenschappelijke regeling. In weer andere regio's is bevolkingszorg (nog) geen volwaardige kolom, maar heeft bijvoorbeeld wel een eigen team, manager en budget of wordt wel gezien als vast onderdeel van de crisisbeheersing.
- > Veiligheidsregio's verschillen in de manier waarop crisisteams zijn georganiseerd. Eén veiligheidsregio heeft twee personele unies: één van de veiligheidsregio en één van een grote stad. De invulling van beide unies is wel hetzelfde, zodat ze elkaar naadloos kunnen vervangen. In een andere veiligheidsregio is het de bedoeling dat in de toekomst elke gemeente een gemeentelijk team incidentbestrijding heeft. Als er regionaal multidisciplinair opgeschaald wordt, dan wordt de gemeentelijke organisatie hierop aangesloten. Ten slotte zijn er ook regio's waar het crisisteam regionaal is georganiseerd.
- > In de koude fase hebben veiligheidsregio's teams (Regionaal netwerkteam bevolkingszorg, BGC, Bureau Bevolkingszorg) ingericht ten behoeve van bevolkingszorg. Deze teams ondersteunen en begeleiden het samenwerkingsproces tussen gemeenten op het gebied van crisisbeheersing. Taken die door deze teams worden uitgevoerd, zijn onder andere: kennis- en beleidsontwikkeling, monitoring, ondersteuning geven bij OTO, planvorming, advisering van gemeenten, initiëren van afstemming en roostering van piketfuncties.
- > AOV'ers, ACB'ers of ARB'ers zijn het gemeentelijke aanspreekpunt (samen met de gemeentesecretaris) voor de veiligheidsregio. De invulling van deze functies verschilt per regio: zij dragen bijvoorbeeld zorg voor de vertaling van regionale ontwikkelingen naar de lokale situatie, zijn verantwoordelijk voor het op peil houden van de basiskennis bevolkingszorg en crisisbeheersing van gemeentefunctionarissen en/of werken aan specifieke thema's of prioriteiten. In de meeste regio's wordt geprobeerd om de AOV'ers, ACB'ers of ARB'ers op regelmatige basis samen te laten werken op één locatie om elkaar te leren kennen, ervaringen uit te wisselen en informatie te delen. Dit lukt nog niet altijd goed, en soms ontstaat er een conflict tussen regionale en lokale taken.
- > Een aantal veiligheidsregio's heeft expertteams of werkgroepen ingesteld voor de verschillende bevolkingszorgprocessen (onder andere nafase, publieke zorg,

omgevingszorg en evacuatie). Een expertteam of werkgroep is voor het betreffende bevolkingszorgproces het aanspreekpunt voor de veiligheidsregio, kan knelpunten signaleren en kan werken aan de ontwikkeling van het betreffende proces.

7.3 Piket

- > De hoeveelheid functies die op hard piket staan, verschilt tussen de onderzochte regio's. Waar in de ene regio slechts drie functies op hard piket staan (AC-Bz, Ovd-Bz en crisiscommunicatie), staan in andere regio's meer dan zestien functies op hard piket. Een regio die veel functies op hard piket heeft staan, geeft aan dat dit is gedaan om een kwaliteitsslag te kunnen maken. Door de piketfuncties is men ervan verzekerd dat functionarissen de juiste kennis hebben en geoefend zijn.
- > Piketfuncties worden zoveel mogelijk vervuld door functionarissen voor wie de functie in het verlengde ligt van hun reguliere werk. Coördinerend gemeentesecretarissen vervullen de rol van AC-Bz. AOV'ers, ACB'ers of ARB'ers worden ingezet in diverse functies: onder andere die van Ovd-BZ, HON, HIN, Hoofd Nafase, Teamleider Acute Zorg en Adviseur BT.
- > De piketfuncties van (met name) crisiscommunicatie blijken lastig in te vullen. Als mogelijke verklaring wordt genoemd dat dit komt doordat crisiscommunicatiefunctionarissen al zwaar zijn belast en dat de meeste functies worden ingevuld door parttimers. Om dit probleem op te lossen wordt door één veiligheidsregio samen met een aanliggende veiligheidsregio gewerkt aan een voorstel om crisiscommunicatie anders in te gaan richten. Gedacht wordt aan één gezamenlijke piketpool voor beide regio's. Daarnaast bestaat de wens om omgevingsanalisten op piket te zetten vanuit die gezamenlijke piketpool. Een andere regio heeft als oplossing een leveringsplicht voor gemeenten ingesteld.
- > Op één regio na werken alle onderzochte regio's met één piketgebied. De regio die hiervan afwijkt, werkt met vier piketgebieden. In het kader van de doorontwikkeling is door die regio opnieuw gekeken naar de piketgebieden en is besloten de vier piketgebieden te handhaven. Bij de indeling van de piketgebieden is rekening gehouden met een aantal criteria zoals het risicoprofiel van de gebieden, de bestuurlijke behoefte aan nabijheid van de crisisorganisatie en de bereikbaarheid van de gebieden.

7.4 Werving en selectie

- > De manier waarop functionarissen worden geworven en geselecteerd, is afhankelijk van de regio. Functionarissen worden gevraagd omdat de taak of dat proces in het verlengde ligt van hun reguliere werk of op basis van de verwachting dat zij het werk goed uit kunnen voeren. Daarnaast wordt er geworven op basis van een competentieprofiel, een kwalificatieprofiel of gestelde functie-eisen. Door een regio wordt aangegeven dat het in de praktijk lastig is om echt van een selectie te kunnen spreken bij de invulling van de regionale piketfuncties, omdat het soms al lastig is om de functies überhaupt in te vullen.

- > Regio's benoemen verschillende competenties die volgens hen belangrijk zijn in de werving van nieuwe crisisfunctionarissen. Een crisisfunctionaris dient te beschikken over onder andere stressbestendigheid, besluitvaardigheid, creativiteit, sociale vaardigheden en flexibiliteit. Daarnaast wordt door een regio aangegeven dat persoonlijkheid soms een grotere rol speelt in de werving en selectie dan bepaalde competenties.
- > Naast competenties en persoonlijkheid wordt benoemd dat motivatie, reisafstand en spreiding over de regio een rol spelen in de werving en selectie.

7.5 Opleiden, trainen en oefenen

- > Door de doorontwikkeling van bevolkingszorg wordt opleiden, trainen en oefenen steeds meer regionaal georganiseerd. Samen opleiden, trainen en oefenen wordt gezien als efficiënter en effectiever. Het OTO-programma richt zich voornamelijk op functionarissen met een regionale crisisfunctie, maar er zijn ook regio's die trainingen bieden voor lokale crisisfunctionarissen en voor functionarissen die vanuit hun reguliere werk te maken kunnen krijgen met een incident.
- > Eén veiligheidsregio heeft de ambitie om op het gebied van OTO samen te werken met omliggende veiligheidsregio's. Dat wordt nu echter nog als te vroeg gezien.
- > Veiligheidsregio's verschillen in het opstellen van OTO-plannen. Eén regio heeft officieel nog geen OTO-plan, maar heeft wel iemand aangenomen om een meerjarenplan op te stellen. Een andere regio heeft tot nu toe wel ieder jaar een OTO-programma opgesteld; in die regio wordt nu gewerkt aan een meerjarenplan. Weer een andere regio werkt door de doorontwikkeling ondertussen al met een OTO-meerjarenplan.
- > Naast OTO-activiteiten worden in de regio's ook MOTO-activiteiten georganiseerd voor bevolkingszorgfunctionarissen die deelnemen aan multidisciplinaire teams. In één regio worden MOTO-activiteiten samen georganiseerd met een naastgelegen veiligheidsregio.
- > Regio's verschillen in het budget dat beschikbaar is voor OTO-activiteiten. Waar de ene regio ruime financiële middelen heeft om allerlei activiteiten te organiseren, heeft de andere regio geen of nauwelijks budget voor aanvullende OTO-activiteiten.

7.6 Opschaling en inzet van bevolkingszorg

- > In de onderzochte veiligheidsregio's volgt bevolkingszorg de opschalingsmethodiek GRIP, maar kunnen bevolkingszorgprocessen ook onafhankelijk van GRIP worden ingezet.
- > Veiligheidsregio's verschillen in de mate waarin ervaring is opgedaan met het flexibel inzetten van bevolkingszorgprocessen. In één regio is bevolkingszorg (nog) niet vaak ingezet bij incidenten binnen het sociale domein, omdat gemeenten veel zelf af kunnen handelen. In een andere regio is al wel vaak gebruikgemaakt van de flexibele inzet. Bevolkingszorgprocessen zijn daar ingezet bij maatschappelijke onrust, stormschade of extreem weer en de uitval van nutsvoorzieningen.

- > Er is weinig formeel vastgelegd over wanneer enkel bevolkingszorg opgeschaald mag worden. Veelal wordt uitgegaan van een pragmatische aanpak en het eigen verantwoordelijkheidsgevoel. In één regio vindt achteraf een evaluatie plaats over hoe de inzet is verlopen en of het gerechtvaardigd was dat bevolkingszorg werd opgeschaald. Zo kan geleerd worden wanneer opschaling wenselijk is.
- > Een verschil tussen de afhandeling van een fysiek incident en een incident binnen het sociale domein is het netwerk dat nodig is. Tijdens een incident binnen het sociale domein zit bevolkingszorg aan tafel met partijen waar ze niet standaard mee samenwerkt en waarvan soms nog onduidelijk is wat zij doen en hoe zij werken. Daarnaast is het af en toe nog onduidelijk welke informatie gedeeld mag worden.

7.7 Tot slot

Op basis van dit onderzoek blijkt dat in de praktijk voor wisselende vormen wordt gekozen om bevolkingszorg organisatorisch vorm te geven, passend bij het profiel en karakter van de veiligheidsregio en inliggende gemeenten. Tussen regio's zijn verschillen zichtbaar in hoeverre bevolkingszorg is geregionaliseerd, hoeveel er geïnvesteerd wordt in opleiding, training en oefening en hoe de invulling is van piketten. Wat ons betreft is het geen probleem dat bevolkingszorg op verschillende manieren wordt georganiseerd, zolang er maar invulling wordt gegeven aan de taken op het gebied van crisiscommunicatie, acute zorg en herstelzorg.

Om de kwaliteit van bevolkingszorg te kunnen waarborgen, zou het goed zijn als de (nieuwe) Wet veiligheidsregio's (in een onderliggend besluit) doelen en prestatie-eisen beschrijft voor bevolkingszorg. Iedere inwoner van Nederland heeft recht op dezelfde hulpverlening tijdens en na een incident of crisis. Het moet niet uitmaken of je in een klein dorp in het oosten woont of in een grote stad in het westen. Door de doelen en prestatie-eisen op hoofdlijnen vast te leggen, kan dit beter worden gewaarborgd. Een ontwikkeling die is ingezet door de onderzochte veiligheidsregio's en de kwaliteit van bevolkingszorg ook ten goede zal komen, is de reductie in het aantal functionarissen in de bevolkingszorgorganisatie. Hierdoor worden functionarissen beter opgeleid en doen ze meer praktijkervaring op, omdat ze vaker worden ingezet.

In het onderzoek is ook diverse keren aangegeven dat voor de bevolkingszorgtaken de lokale kennis en de lokale inbedding van gemeenten cruciaal zijn. Bevolkingszorg zou daarom een gemeentelijke verantwoordelijkheid moeten blijven. Dit wil niet zeggen dat gemeenten alles zelf moeten organiseren: daar waar mogelijk moeten zij zoveel mogelijk met andere gemeenten binnen een veiligheidsregio organiseren (en waar mogelijk ook met andere veiligheidsregio's). Denk hierbij aan OTO-activiteiten en het inrichten van kernprocessen. Daarnaast zullen crisisfuncties regionaal georganiseerd moeten worden om zeker te zijn van voldoende capaciteit tijdens incidenten. Een grote stad zal over het algemeen zelf voldoende functionarissen hebben om invulling te geven aan bevolkingszorgtaken in de warme fase, maar een kleine gemeente zal (zeker bij grote of langdurige incidenten) afhankelijk zijn van de ondersteuning van andere gemeenten.

Literatuur

Bevolkingszorg Gelderland-Midden. (2017). *Visiekaart*. Arnhem: Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden.

Breukers, P. (2018). *Voorstel Bevolkingszorg Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden*. In: Bundel van de Algemeen Bestuur VGGM van 24 oktober 2018, 164-200.

Bureau Bevolkingszorg Kennemerland. (2019). *Strategische Agenda Bevolkingszorg 2019-2022*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland.

Instituut Fysieke Veiligheid. (2016). *Referentiekader Regionaal Crisisplan 2016*. Arnhem: IFV.

Krabben, L. van der. (2018). *AGP 12b ABVRBN 20181107 Voorstel Bevolkingszorg*. 's-Hertogenbosch: Veiligheidsregio Brabant-Noord.

Krabben, L. van der. (2019). *AGP 2 ABVRBN 20191106 Notitie voortgang Bevolkingszorg*. 's-Hertogenbosch: Veiligheidsregio Brabant-Noord.

Swarte, F., de. (2012). *Bevindingenrapportage 'Inventarisatie bevolkingszorg'*. Driebergen: Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum.

Swarte, F., de. (2014). *Bevindingenrapportage 2014 'Inventarisatie bevolkingszorg'*. Driebergen: Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum.

Tan, J. & Barrett, A. (2018). *Bevindingenrapportage 2018 'Inventarisatie bevolkingszorg'*. Driebergen: Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum.

Veiligheidsberaad. (2012). *Bevolkingszorg op Orde*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Veiligheidsberaad. (2014). *Bevolkingszorg op Orde 2.0*. Arnhem: Veiligheidsberaad.

Veiligheidsregio Brabant-Noord. (2020a). *Beleidskader 2020*. 's-Hertogenbosch: Veiligheidsregio Brabant-Noord.

Veiligheidsregio Brabant-Noord. (2020b). *Tussentijds verslag COVID-19*. 's-Hertogenbosch: Veiligheidsregio Brabant-Noord.

Veiligheidsregio Brabant-Noord. (z.d.-a). *Visiekaart Bevolkingszorg*. 's-Hertogenbosch: Veiligheidsregio Brabant-Noord.

Veiligheidsregio Brabant-Noord. (z.d.-b). *Facts & figures Bevolkingszorg VRBN*. 's-Hertogenbosch: Veiligheidsregio Brabant-Noord.

Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden. (2020). *Regionaal risicoprofiel Gelderland-Midden 2020-2023*. Arnhem: Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden.

Veiligheidsregio Haaglanden. (2019a). *Regionaal Risicoprofiel Haaglanden*. Den Haag: Veiligheidsregio Haaglanden.

Veiligheidsregio Haaglanden. (z.d.). *Regionaal plan gemeentelijke crisisbeheersing*. Den Haag: Veiligheidsregio Haaglanden.

Veiligheidsregio Kennemerland. (2019a). *Regionaal risicoprofiel Veiligheidsregio Kennemerland. Hoofdrapport 2018*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland.

Veiligheidsregio Kennemerland. (2019b). *Regionaal Risicoprofiel Veiligheidsregio Kennemerland. Bestuurlijke samenvatting 2018*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland.

Veiligheidsregio Kennemerland. (2020). *Jaarverslag 2019*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland.

Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2018) *Doorontwikkeling bevolkingszorg*. Dordrecht: Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2019) *Regionaal Risicoprofiel*. Dordrecht: Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

Werkgroep BOOK 2.0 & Bureau Bevolkingszorg Kennemerland. (2018). *Deelplan Bevolkingszorg. Eigentijdse en realistische bevolkingszorg*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland.