

Bevindingenrapportage 2014 “Inventarisatie bevolkingszorg”



Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
Fanny de Swarte

Inhoudsopgave

0. Managementsamenvatting

1. Inleiding en verantwoording onderzoek

2. Bevolkingszorg in de koude fase

- 2.1. Samenvatting resultaten 2012
- 2.2. Coördinerend gemeentesecretaris
- 2.3. Ophanging coördinatie bevolkingszorg
- 2.4. Regionale formatie bevolkingszorg
- 2.5. Landelijke uniformiteit
 - 2.5.1. Bevolkingszorg Op Orde
 - 2.5.2. Landelijk referentiekader regionaal crisisplan
 - 2.5.3. GROOT en GROTER
- 2.6. Regionale uniformiteit
 - 2.6.1. Processen en structuren
 - 2.6.2. Planvorming
 - 2.6.3. OTO
- 2.7. Wensen voor landelijk overleg
- 2.8. Conclusies

3. Bevolkingszorg in de warme fase

- 3.1. Samenvatting resultaten 2012
- 3.2. Regionalisering van bevolkingszorg
- 3.3. Leiding en coördinatie: positionering
- 3.4. Hard of zacht piket
- 3.5. Officier van Dienst Bevolkingszorg
- 3.6. Ervaring met de processen
- 3.7. Uitbesteding van taken
- 3.8. Gebruik van LCMS
- 3.9. Conclusies

4. Onderlinge steunverlening

- 4.2. Samenvatting resultaten 2012
- 4.3. Behoeften voor landelijke steunverlening
- 4.4. Behoeften aan advies over specifiek proces uitgesplitst
- 4.5. Behoeften aan advies over een bepaald ramptypen uitgesplitst
- 4.6. Vergoeding van de kosten
- 4.7. Bekendheid met het LOCC
- 4.8. Conclusies

5. Slotwoord

0. Managementsamenvatting

Voor u ligt de bevindingenrapportage “inventarisatie bevolkingszorg” 2014. In opdracht van Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (hierna ‘LOCC’) en het Landelijk Overleg Coördinerend gemeentesecretarissen (hierna ‘LOCGS’) is een inventarisatie gehouden onder de coördinatoren bevolkingszorg over de stand van zaken bevolkingszorg. De resultaten van deze inventarisatie kunnen door de kolom gebruikt worden om verder te spreken over de invulling van het project ‘Versterking Bevolkingszorg’ van het Veiligheidsberaad en de resultaten van het project ‘Bevolkingszorg Op Orde 2.0’. Daarnaast kan het LOCC op basis van de resultaten meer maatwerk leveren in (de ontwikkeling van) haar dienstverlening. In dit hoofdstuk volgt een samenvatting op hoofdlijnen.

De afgelopen jaren is er duidelijk geïnvesteerd in de versterking en positionering van bevolkingszorg binnen de veiligheidsregio. In 2012 had 19% van de regio’s gekozen om een apart “bureau bevolkingszorg” in te richten binnen de organisatie van de veiligheidsregio. In 2014 heeft 40% voor een bureau bevolkingszorg gekozen om de eigen identiteit te versterken. In 54% van de regio’s maakt bevolkingszorg onderdeel uit van het multidisciplinair bureau voor crisisbeheersing. Voorts maakt de coördinerend gemeentesecretaris in de regio onderdeel uit van het afstemmingsoverleg tussen de hoogste vertegenwoordigers van de kolom. Ook is er sprake van een stijging in de capaciteit die een coördinerend gemeentesecretaris tot zijn beschikking heeft om de coördinerende taken uit te voeren. In 2012 maakte hij gebruik van gemiddeld 2,6 fte. In 2014 heeft hij gemiddeld 4,2 fte tot zijn beschikking.

Alle regio’s zijn aan de slag met “Bevolkingszorg Op Orde 2.0”. In een aantal regio’s loopt de discussie over de implementatie van de visie en de prestatie-eisen nog. Er kunnen echter al enkele voorzichtige conclusies getrokken worden. De regio’s zijn het meest met de visie-elementen rondom geïmproviseerde zorg, crisiscommunicatie en zelfredzaamheid aan de slag. Het implementeren van de visie op het gebied van risicocommunicatie ligt lastiger, omdat dit onderwerp vaak niet bij de kolom maar in het multidomein van een regio is belegd. Eén regio neemt de prestatie-eisen niet over. Zestien regio’s, die de discussie ten tijde van deze meting al hadden afgerond, achten de prestatie-eisen haalbaar. Negen van deze zestien regio’s maken daarbij wel de kanttekening dat zij zich een incident kunnen voorstellen, waarbij de prestatie-eisen niet haalbaar zullen zijn.

Binnen de regio’s is er in de koude fase sprake van meer uniformiteit op het gebied van structuur, planvorming en OTO. In 2012 werd een nieuwe trend gesignaleerd, waarbij de gemeenten binnen een regio tijdens de warme fase nauwer gaan samenwerken met het oog op kwaliteitsverbetering. Deze zogenaamde regionalisering van de bevolkingszorgprocessen zorgde er in 2012 voor dat 24% van de regio’s een intergemeentelijke crisisorganisatie voor de warme fase hadden ingericht. In 2014 heeft 80% van de regio’s hun bevolkingszorgprocessen geregionaliseerd. 64% heeft daarbij gekozen om niet alleen het leidinggevende en coördinerende niveau maar ook het uitvoerend niveau te regionaliseren. Twee regio’s kennen inmiddels een interregionale gemeentelijke crisisorganisatie.

Er vindt steeds meer interregionaal overleg plaats op het gebied van bevolkingszorg, waarbij samenwerking op onderwerpen verkend wordt. Aan de hand van de resultaten voor het landelijk referentiekader regionaal crisisplan is minder uniformiteit tussen de regio’s te constateren dan in 2012. Het gedachtengoed van “Bevolkingszorg Op Orde” heeft in een aantal regio’s reeds geleid tot een aanpassing van de organisatiestructuur, waarbij wordt afgeweken van de landelijke handreikingen.

Verder schatten de respondenten in minder behoefte te hebben om gebruik te maken van de capaciteit of middelen van andere regio’s, gemeenten of kolommen. Zij denken dat in de warme fase vooral behoefte bestaat om te sparren met een medewerker van een andere regio met ervaring van of kennis over een bepaald proces of een bepaald ramptype. De processen nafase en bestuursondersteuning enerzijds en de ramptypen kernongevallen, luchtvaartongevallen en zedenzaken anderzijds worden daarbij het meest genoemd. Er bestaat geen uniform standpunt over het al dan niet vergoeden van de eventuele kosten van de inzet van een andere regio bij een incident. De bekendheid van het LOCC is de afgelopen twee jaar binnen de kolom vergroot.

Concluderend is vast te stellen dat de afgelopen jaren veel veranderd is binnen bevolkingszorg. Projecten zoals “Bevolkingszorg Op Orde”, “SIS”, “GROOT” en “GROOTER” hebben hier onder andere toe bijgedragen. Binnen de regio’s is er duidelijk gewerkt aan de versterking van de kolom in

de koude fase door een duidelijkere positionering van bevolkingszorg en in de warme fase door de regionalisering van de bevolkingszorgprocessen. In dit rapport worden de veranderingen nader beschreven.

1.1 Inleiding

In 2012 is een kwartiermaker bevolkingszorg toegevoegd aan het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (hierna ‘LOCC’) met als opdracht om vóór 1 juni 2015 de gecoördineerde effectieve en efficiënte inzet van kennis, expertise, mensen en middelen van de bevolkingszorgprocessen op nationaal niveau mogelijk te maken. Om deze opdracht te kunnen realiseren is inzicht nodig in de wijze waarop bevolkingszorg in Nederland is georganiseerd, de capaciteit die voor bevolkingszorg beschikbaar wordt gehouden en de behoeften die bevolkingszorg heeft met betrekking tot onderlinge steunverlening. In opdracht van het Landelijk Overleg Coördinerend Gemeentesecretarissen (hierna ‘LOCGS’) en het LOCC is de kwartiermaker bevolkingszorg in 2012 gestart met een inventarisatieronde om deze inzichten te vergaren. De resultaten zijn beschikbaar gesteld via de rapportage van 2012 aan het LOCGS, het Landelijk Overleg Coördinatoren Bevolkingszorg (hierna ‘LOCB’) en het LOCC.

Bevolkingszorg heeft zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. Met Bevolkingszorg Op Orde is in 2012 een nieuwe visie op bevolkingszorg neergelegd. Ook is er binnen de Veiligheidsregio’s de afgelopen jaren hard gewerkt aan de verbetering c.q. de versterking van de oranje kolom. Vanwege de vele veranderingen binnen de kolom is besloten om wederom in opdracht van het LOCGS en het LOCC in 2014 een nieuwe inventarisatieronde te houden. Het LOCGS heeft daarbij de verbinding gemaakt met het in de strategische agenda van het Veiligheidsberaad van 16 mei 2014 benoemde project ‘Versterking bevolkingszorg’. De resultaten van de inventarisatie 2014 kunnen gebruikt worden voor de verdere versterking van bevolkingszorg. De specifieke resultaten rondom Bevolkingszorg Op Orde 2.0 zullen ook in een kleinere rapportage aan het Veiligheidsberaad worden voorgelegd.

1.2 Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum

Het LOCC ondersteunt de veiligheidsregio’s, de politie en de minister van Veiligheid en Justitie in geval van dreigende en acute crises, rampen, grootschalige incidenten en evenementen, op alle operationele aspecten, multidisciplinair en zowel op nationaal als op internationaal niveau. Het LOCC heeft daarbij tot doel om op nationaal niveau te komen tot een gecoördineerde effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen van de vijf kolommen: Brandweer, Defensie, Gemeenten, GHOR en Politie.

Om dit doel te realiseren heeft het LOCC de volgende taken:

1. Het zorgdragen voor een landelijk operationeel beeld;
2. Het zorgdragen voor de gecoördineerde inzet op operationeel niveau van brandweer, GHOR, politie, defensie en gemeenten;
3. Het fungeren als het centrale punt voor bijstand- en steunverleningsverzoeken;
4. Het geven van mono- of multidisciplinair advies over de inzet van mensen en middelen.

1.3 Onderzoeksmethode

Alle coördinatoren Bevolkingszorg hebben een vragenlijst bestaande uit 59 vragen ontvangen. Er zijn 25 vragenlijsten (=100%) verzonden. Van deze lijsten is 100% ingevuld geretourneerd. In de lijst waren vragen opgenomen over de organisatie van bevolkingszorg in de preparatiefase, de organisatie van bevolkingszorg in de repressiefase en de behoeften van de regio’s met betrekking tot onderlinge steunverlening.

Met het oog op een goede vergelijking tussen de regio’s zijn alle coördinatoren bevolkingszorg geïnterviewd. Tijdens dit interview werden verduidelijkingsvragen en een aantal aanvullende vragen gesteld. Op verzoek van het LOCGS is tijdens de interviews ook een aantal verdiepende vragen gesteld over de implementatie van Bevolkingszorg Op Orde 2.0. met als doel om de resultaten te kunnen gebruiken als nulmeting.

De interviews zijn in de maanden augustus tot en met november 2014 gehouden.

1.4 Bevindingenrapportage

Deze rapportage geeft inzicht in de stand van zaken rondom bevolkingszorg in de zomer en het najaar van 2014. Ter bevordering van de leesbaarheid is getracht een scheiding aan te brengen in de koude en warme fase. In de koude fase is gekeken naar de samenwerking tussen de gemeenten met betrekking tot coördinatie van de voorbereidingen, planvorming en opleiden, trainen en oefenen. Ook valt onder de koude fase hoe bevolkingszorg gepositioneerd is binnen een regio en in welke mate de

gemeenten bezig zijn met Bevolkingszorg Op Orde. Bij het hoofdstuk warme fase is gekeken naar de samenwerking tussen gemeenten in de uitvoerende fase op het niveau van leiding/coördinatie en uitvoering. Ook is gekeken naar de ervaringen van gemeenten bij daadwerkelijke inzet bij oefeningen of grootschalige incidenten.

De resultaten van 2014 zullen op verschillende momenten met de resultaten van 2012 worden vergeleken. De respondenten hebben zowel in 2012 als in 2014 niet altijd alle vragen ingevuld. Bijvoorbeeld een vraag over de algemeen commandant bevolkingszorg is in 2012 door 18 respondenten en in 2014 door 22 respondenten ingevuld. Om te kunnen vergelijken wordt er met percentages gewerkt, waarbij 100% staat voor 25 veiligheidsregio's. Met het oog op de rol van het LOCC zal bij de interpretatie van de gegevens niet een waardeoordeel worden gegeven. Wel zullen er bestaande trends worden gesignaleerd. Deze rapportage sluit dan ook niet af met aanbevelingen.

1.5 Vervolg

Ten behoeve van de opdracht van het LOCC zal er een eindrapportage worden opgesteld door de kwartiermaker bevolkingszorg. Deze eindrapportage zal benoemen welke projectdoelen zijn behaald en op welke wijze bevolkingszorg in de toekomst een plek binnen het LOCC zou moeten krijgen.

2. Bevolkingszorg in de koude fase

Gemeenten in Nederland zijn wettelijk verplicht zich voor te bereiden op rampen en crises binnen hun gemeente. Voor de voorbereiding moet er binnen een regio een coördinerend functionaris worden aangewezen, die de voorbereidende maatregelen van gemeenten binnen deze regio coördineert. Binnen dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht hoe deze functionaris gepositioneerd is binnen de veiligheidsregio's en op welke wijze hij ondersteund wordt.

Daarnaast wordt er door gemeenten in Nederland steeds meer samengewerkt in de voorbereidende fase. Hierbij gaat het o.a. om de planvorming en opleidingsprogramma's. In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht in welke mate er sprake is van landelijke en/of regionale uniformiteit in de voorbereidende maatregelen voor bevolkingszorg.

De resultaten van 2014 worden afgezet tegen de resultaten van 2012, zodat de ontwikkelingen van de afgelopen 2 jaar in beeld worden gebracht.

2.1. Samenvatting bevindingen 2012

In 2010 werd in het rapport “Gemeenten: een professionele kolom in ontwikkeling, implementatie van de aanbevelingen van de Taskforce gemeentelijke processen” geconcludeerd dat sommige regio's nog niet de ondersteuning van de coördinerend gemeentesecretaris hadden gerealiseerd en dat niet alle coördinerend gemeentesecretarissen deel uitmaakte van de directie van een Veiligheidsregio.

De inventarisatie van 2012 liet zien dat in 95% van de regio's de gemeentelijke coördinerend functionaris deel uitmaakt van het overleg tussen de directeuren van de verschillende kolommen. Ook bleek dat deze functionaris in meer of mindere mate werd ondersteund. In 60% van de regio's was deze ondersteuning ondergebracht bij een soort multidisciplinair veiligheidsbureau. Ook was er een nauwe samenwerking tussen deze “vaste regionale” capaciteit en de adviseurs crisisbeheersing van de gemeenten.

Verder werd in het rapport “Gemeenten: een professionele kolom in ontwikkeling” van 2010 geconcludeerd dat er geen uniformiteit in Nederland was voor wat betreft de gehanteerde bevolkingszorgprocessen en de structuur. In 2010 maakten nog weinig regio's c.q. gemeenten gebruik van het landelijk referentiekader regionaal crisisplan, die in 2009 werd geïntroduceerd. In 2012 bleek uit de inventarisatie dat er steeds meer landelijke uniformiteit *tussen de regio's* was voor bevolkingszorg. Inmiddels had 75% van de regio's de structuur uit het landelijke referentiekader regionaal crisisplan geheel of gedeeltelijk geïmplementeerd. 86% maakte gebruik van de profielen van GROOT.

Tot slot werd in 2012 ook steeds meer uniformiteit *binnen de regio's* aangetoond. Binnen driekwart van de regio's hanteerden de gemeenten dezelfde structuur, dezelfde processen en dezelfde plannen.

2.2. Coördinerend gemeentesecretaris

De gemeenten worden op verschillende manieren vertegenwoordigd binnen de veiligheidsregio als bestuursorgaan en organisatie. Uiteraard maken de burgemeesters onderdeel uit van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. In 95% van de regio's is – net als in 2012 – een coördinerend gemeentesecretaris actief. In een enkele regio wordt deze functie ingevuld door een zogenaamde vrijgestelde gemeentesecretaris. In de meeste regio's wordt deze functie bekleed door een gemeentesecretaris van een gemeente. In 79% van de regio's is in 2014 één functionaris belast met alle in deze regio aan de functie toegekende taken (in 2012 was dit 68%). In 17% van de regio's worden deze taken echter verdeeld over meerdere gemeentesecretarissen. De Veiligheidsregio Utrecht is hier een voorbeeld van. In deze regio wordt de CGS bijgestaan door vier gemeentesecretarissen, die bepaalde portefeuilles voor hun rekening nemen. In een aantal regio's met een ‘kernteam gemeentesecretarissen’ wordt daarbij onderscheid gemaakt in de taken voor de rol van de gemeenten als opdrachtgevers van de veiligheidsregio en de taken voor de rol van gemeenten als uitvoerders van de bevolkingszorgprocessen. Er vindt geregeld overleg tussen de coördinerend gemeentesecretaris en de overige gemeentesecretarissen.

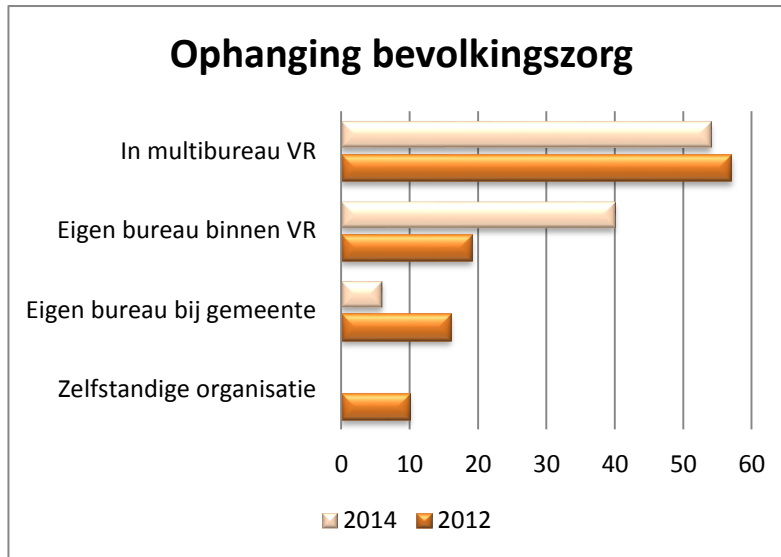
Daarnaast kent elke regio een afstemmingsoverleg tussen de hoogste vertegenwoordigers van de verschillende kolommen (vaak veiligheidsdirectie genoemd). In 95% van deze overleggen worden de gemeenten vertegenwoordigd door een coördinerend gemeentesecretaris. In 5% van deze overleggen

worden de gemeenten momenteel niet vertegenwoordigd vanwege het ontbreken van een coördinerend gemeentesecretaris.

Een coördinerend gemeentesecretaris besteedt tussen 2 en 25 uur per week aan de taken behorend bij deze functie. In Nederland heeft een coördinerend gemeentesecretaris gemiddeld 0,2 fte (7,2 uur per week) beschikbaar voor de functie.

2.3. Ophanging coördinatie bevolkingszorg

Naast de coördinerend gemeentesecretarissen houden nog meer functionarissen zich bezig met de regionale coördinatie van bevolkingszorg. Meestal worden deze ambtenaren functioneel aangestuurd door een coördinerend gemeentesecretaris. Deze functionarissen zijn op verschillende manieren binnen een veiligheidsregio gepositioneerd.



Over het algemeen zijn er drie modellen:
 1) De coördinatie van bevolkingszorg wordt verzorgd vanuit een multidisciplinair bureau binnen de organisatie van de veiligheidsregio;
 2) De coördinatie van bevolkingszorg wordt verzorgd vanuit een “bureau bevolkingszorg” binnen de organisatie van de veiligheidsregio;
 3) De coördinatie van bevolkingszorg wordt verzorgd vanuit een “bureau bevolkingszorg”, die is opgehangen binnen de organisatie van een gemeente.

In 2012 was bevolkingszorg bij 57% van de respondenten ondergebracht bij het multidisciplinair bureau van de veiligheidsregio. In 2014 is er een verschuiving waarneembaar; het eigen bevolkingszorgbureau binnen de organisatie van de veiligheidsregio lijkt in opkomst. In 2012 had 19% een eigen bevolkingszorgbureau. In 2014 is dat 40%. Hiervan zou kunnen worden afgeleid dat bevolkingszorg een sterkere eigen identiteit binnen de veiligheidsregio-organisatie heeft gekregen.

2.4. Regionale formatie bevolkingszorg

Naast de organisatorische inbedding is ook gekeken naar de omvang van de ondersteuning van de coördinerend gemeentesecretaris op regionaal niveau.

'Vaste' formatie

In 2012 was er binnen een veiligheidsregio gemiddeld 2,1 fte bevolkingszorgcapaciteit hetzij als onderdeel van een multidisciplinair bureau, hetzij als bureau bevolkingszorg binnen de regio of ingebed binnen een gemeente. Voor vergelijkingsdoeleinden zal dit ‘vaste regionale’ bevolkingszorgcapaciteit worden genoemd. De primaire taak van deze capaciteit is de coördinatie tussen de gemeenten voor de bevolkingszorgprocessen. In 2014 is er binnen een veiligheidsregio gemiddeld 3,02 fte ‘vaste regionale’ bevolkingszorgcapaciteit aanwezig. Dit is een stijging van 44% qua capaciteit.

De verschuiving in de 'vaste regionale' capaciteit wordt in onderstaande tabel nog duidelijker:

Aantal fte's	2012	2014
0 t/m 1	33%	13%
1,1 t/m 2	33%	25%
2,1 t/m 3	22%	25%
3,1 t/m 4		13%
4,1 t/m 5	11%	13%
5,1 t/m 6		
6,1 t/m 7		8%
7,1 t/m 8		4%
8,1 t/m 9		
9,1 t/m 10		

Er komt langzaam meer 'vaste regionale' capaciteit voor de organisatie van bevolkingszorg in Nederland beschikbaar. Binnen 50% van de regio's is dat tussen 1 en 3 fte. Binnen 26% van de regio's ligt dat tussen 3 en 6 fte. In 12% van de gevallen tussen 6 en 9 fte. Slechts 13% van de regionale bevolkingszorgkolommen moet het met minder dan 1 fte doen.

'Vaste' en 'flexibele' formatie

In veel van de veiligheidsregio's leveren de adviseurs crisisbeheersing of adviseurs openbare orde en veiligheid van de diverse gemeenten nog extra capaciteit voor projecten en werkzaamheden ten behoeve van alle gemeenten binnen de regio's. In dit onderzoek wordt dit 'flexibele regionale' bevolkingszorgformatie genoemd. Om een goed beeld te krijgen en daadwerkelijk tussen de regio's te kunnen vergelijken, moet deze formatie ook worden meegenomen. In sommige regio's worden alle taken door de vaste regionale formatie uitgevoerd; in andere regio's worden de taken verdeeld tussen de vaste en de flexibele formatie.

Als deze formatie wordt opgeteld bij de resultaten, was er in 2012 gemiddeld 2,6 fte vaste en flexibele regionale bevolkingszorgcapaciteit beschikbaar. In 2014 is dat gemiddeld 4,2 fte vaste en flexibele formatie.

De verschuiving in de 'vaste en flexibele regionale' capaciteit wordt in onderstaande tabel nog duidelijker:

Aantal fte's	2012	2014
0 t/m 1	32%	8%
1,1 t/m 2	16%	17%
2,1 t/m 3	32%	8%
3,1 t/m 4		17%
4,1 t/m 5	21%	21%
5,1 t/m 6		8%
6,1 t/m 7		13%
7,1 t/m 8		4%
8,1 t/m 9		
9,1 t/m 10		4%

Er wordt duidelijk meer capaciteit vrijgemaakt voor de coördinatie en organisatie van bevolkingszorg. In 2012 had 79% van de Veiligheidsregio's tussen de 0 en 3 fte voor bevolkingszorg. In 2014 heeft 67% meer dan 3 fte voor bevolkingszorg.

In de regio's worden er steeds meer afspraken gemaakt over de capaciteit die vanuit de adviseurs crisisbeheersing wordt geleverd. Sommige respondenten lieten een jaarplan zien, waarin de urenafspraken voor het lopend jaar zijn gemaakt. Enkele regio's hebben de afspraak dat gemeenten hetzij in capaciteit hetzij in geld bijdragen aan de koude bevolkingszorgtaken.

Uit de antwoorden is overigens geen correlatie te ontdekken tussen het inwoneraantal noch het aantal gemeenten in een regio en de formatie. Het verschil is gelegen in de taken van deze coördinerende

functionarissen. In sommige regio's heeft men ervoor gekozen om “het regionale bureau bevolkingszorg” naast coördinatietaken ook taken op het gebied van monodisciplinaire planvorming, monodisciplinaire opleiden, trainen en oefenen en/of de monodisciplinaire paraatheid te geven. Binnen de overige regio's zijn veel van deze beleidsmatige- en uitvoerende taken belegd bij de zogenaamde adviseurs crisisbeheersing¹, die deze taken voor hun eigen gemeente uitvoeren.

Uit de interviews bleek de keuze voor het centraliseren van de taken of het decentraal laten van de taken een keuze tussen efficiëntie enerzijds en betrokkenheid en autonomie anderzijds. Met andere woorden: het centraliseren van de taken wordt vooral gemotiveerd vanuit efficiency-voordelen. De respondenten gaven aan dat de keuze om de taken door ambtenaren van de gemeenten te laten uitvoeren vooral gemaakt was om alle gemeenten betrokken te houden of om de autonomie van de gemeenten te garanderen.

Voorbeeld centralisatie bevolkingszorgtaken:

De Veiligheidsregio Groningen heeft alle koude bevolkingszorgtaken geregionaliseerd in het zogenaamde “netwerkteam gemeentelijke kolom”. De capaciteit van de adviseurs crisisbeheersing is overgedragen aan dit netwerkteam. De adviseurs bevolkingszorg zijn tevens accounthouder voor een aantal gemeenten. Enerzijds zijn ze belast met monodisciplinaire planvorming en leveren een bijdrage aan multidisciplinaire planvorming, zij zetten een OTO-programma op en zijn verantwoordelijk voor de preparatie (waaronder het vullen van de functies voor de regionale intergemeentelijke crisisorganisatie). De adviseurs werken ook in de gemeentehuizen. Als accounthouder adviseren zij direct de gemeentesecretaris en de burgemeester van hun accountgemeenten over bevolkingszorg. Groningen is positief over deze werkwijze en de blijvende betrokkenheid van gemeenten. Uiteraard is meer informatie beschikbaar bij het netwerkteam van Groningen.

2.5. Landelijke en regionale uniformiteit: Bevolkingszorg op orde, planvorming en OTO

Uniformiteit is de afgelopen jaren onderwerp van discussie geweest binnen bevolkingszorg. Bevolkingszorg probeert te streven naar uniformiteit. Gezien ook de verdeling van de bevoegdheden en de verschillende risicoprofielen is men ook van mening dat men moet kunnen afwijken van de landelijke leidraden. In deze paragraaf wordt gekeken naar de uniformiteit tussen en binnen de regio's aan de hand van de gangbare landelijke richtlijnen van het veld zelf.

Eind 2013 is het rapport Bevolkingszorg op orde 2.0 (hierna 'BZOO') vastgesteld. In dit rapport wordt aangegeven wat er – wegens het ontbreken van wettelijke bepalingen – moet worden verstaan onder adequate bevolkingszorg. Het rapport geeft een visie op bevolkingszorg en prestatie-eisen voor bevolkingszorg.

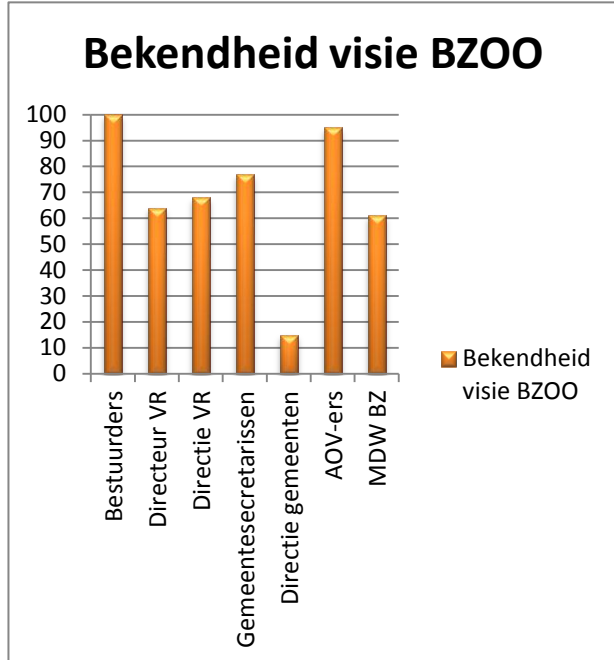
Meer specifiek, BZOO 2.0 is een landelijke richtlijn **wat** bevolkingszorg aan diensten levert. Er zijn ook landelijke richtlijnen over **hoe** bevolkingszorg dit levert. De gemeenten kunnen er voor kiezen om deze landelijke standaarden (landelijk referentiekader regionaal crisisplan of de kwalificatieprofielen van GROOT en GROOTER) te gebruiken om hun processen in te richten. Ook kunnen de gemeenten er voor kiezen om met de gemeenten binnen de Veiligheidsregio samen te werken, zodat elke gemeente binnen een veiligheidsregio de bevolkingszorgprocessen op een uniforme wijze inricht. In deze paragrafen wordt een overzicht gegeven van de uniformiteit van de bevolkingszorgprocessen in Nederland.

¹ Ook wel ambtenaar rampenbestrijding of adviseur openbare orde en veiligheid.

2.5.1. Landelijke standaarden: Bevolkingszorg op orde

2.5.1.1. Bekendheid visie: Bevolkingszorg op orde

BZOO is verspreid onder veiligheidsregio's, bestuurders, coördinerend gemeentesecretarissen en coördinatoren bevolkingszorg om verder te verspreiden binnen hun regio's. De respondenten gaven het volgende beeld over de kennis over BZOO binnen hun regio:



BZOO is in 100% van de regio's – in welke vorm dan ook – besproken met bestuurders en in 95% met de adviseurs openbare orde en veiligheid². BZOO is in 61% van de regio's met de voor bevolkingszorgprocessen aangewezen medewerkers besproken. Dit lagere percentage is enerzijds te verklaren door de fase waarin de inbedding van BZOO zich in de regio bevindt, waarbij vaak de hoofden taakorganisaties al wel zijn meegenomen maar de medewerkers nog niet. Anderzijds zat een aantal regio's inmiddels in een verandertraject, voordat BZOO 2.0 werd vastgesteld. Deze regio's willen over het algemeen eerst dat verandertraject afmaken alvorens een nieuwe verandering door te voeren.

Wel heeft 62% van de regio's plannen om de visie BZOO een centraal onderdeel van hun OTO-programma voor het aankomend jaar te maken om de visie ook onder alle betrokken medewerkers bekend te maken.

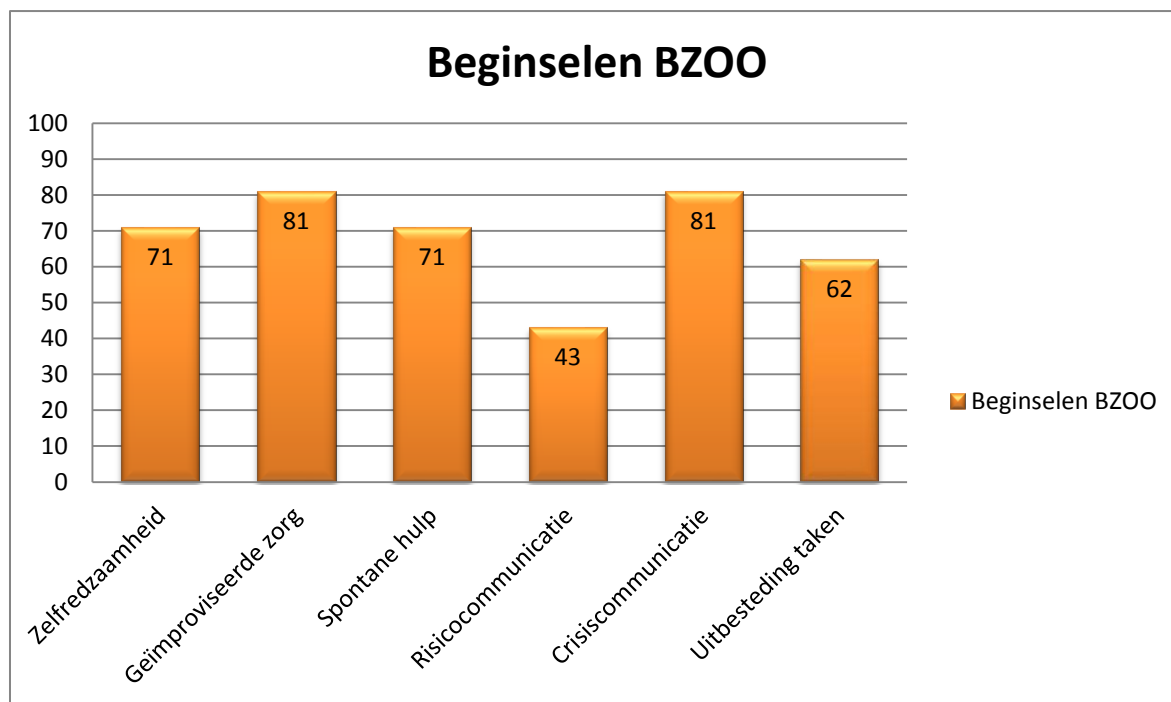
Twee opvallende categorieën met betrekking tot de bekendheid van de visie zijn de directie van een veiligheidsregio en de gemeentesecretarissen. De regio's waarbij de visie-elementen worden doorgetrokken naar de andere kolommen, hebben BZOO ook met de gehele 'veiligheidsdirectie' gedeeld. Regio's waar BZOO vooral effect heeft op bevolkingszorg, hebben daar niet altijd voor gekozen. De beperkte bekendheid bij gemeentesecretarissen heeft onder andere te maken met de betrokkenheid van de gemeentesecretarissen bij bevolkingszorg in die regio of de fase waarin de inbedding van BZOO in de regio zich bevindt en het meetmoment. Bijvoorbeeld: Rotterdam-Rijnmond is in augustus geïnterviewd en was voornemens om in het najaar van 2014 een ronde langs alle gemeentesecretarissen maken om met hen o.a. te spreken over BZOO.

Slechts 15% van de regio's neemt de directie van een gemeente (directeuren gemeentelijke diensten of loco-gemeentesecretarissen) mee in de visie van BZOO.

² In Vr Groningen adviseert het netwerkteam gemeentelijke kolom het bestuur i.p.v. de gemeentelijke adviseur crisisbeheersing.

2.5.1.2. De beginselen van BZOO en vertaling van de visie

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre ze uit de voeten kunnen met de beginselen van BZOO. Dit laat het volgende beeld zien:



Geen enkel visie-element scoort 100%. Immers, in sommige regio's loopt de discussie over de implementatie van BZOO nog volop.

Alle respondenten hebben het visie-element over het onderscheid tussen zelfredzamen en niet-zelfredzamen meegenomen in hun discussie. Niet alle regio's hebben dit visie-element 1 op 1 overgenomen. In bijvoorbeeld Noord Holland Noord hebben de bestuurders de keus gemaakt om bevolkingszorg aan alle betrokkenen bij een ramp aan te bieden. Zij merken daarbij op dat zij verwachten dat slechts zij die het nodig hebben, ervan gebruik zullen maken. In Gelderland Zuid loopt de discussie nog. Bestuurlijk is daar al wel gesproken over de koppeling tussen zelfredzaamheid en de veranderingen op het gebied van de WMO. Ook zijn er inmiddels nadere operationele uitwerkingen gemaakt naar aanleiding van dit visie-element. Kennemerland heeft bijvoorbeeld met alle kolommen een uitwerking van het onderscheid opgesteld, namelijk vuistregels voor het omgaan met zelfredzaamheid. Twente is bezig met het ontwikkelen van een serious game om de zelfredzaamheid te vergroten. Drenthe heeft een multi-oefening gehouden, waarbij de oefendoelstellingen gericht waren op zelfredzaamheid, improvisatie en spontane hulp. Hier is ook een filmpje van beschikbaar. In Limburg Noord staat een dergelijke oefening in de planning.

Geïmproviseerde zorg en het gebruiken van spontane hulp wordt vooral meegenomen in het OTO-programma. De meeste regio's benadrukken het belang van deze visie-elementen. Groningen en Kennemerland hebben daarbij ingevoerd dat de OvD-BZ niet alleen werkzaam is in het brongebied, maar juist ook in het effectgebied met het oog op deze visie-elementen. Friesland heeft bij het dug-out incident in 2014 gebruik gemaakt van de spontane hulp die ter plekke al door burgers zelf wordt gegeven. Brabant Zuid Oost heeft een checklist opvanginitiatieven van burgers opgesteld en het NRK heeft in deze regio taakkaarten voor vrijwilligers, waarbij burgers bij de hulpverlening kunnen worden betrokken.

Sommige regio's vinden deze elementen (zelfredzaamheid, improvisatie en spontane hulpverlening) haaks staan op het concept van prestatie-eisen. De meeste regio's geven aan deze elementen, anders dan door middel van OTO – niet nader uit te gaan werken. Anders zou het immers geen improviseren meer zijn. De regio Zuid Holland Zuid vraagt om een landelijke leidraad. Immers, als

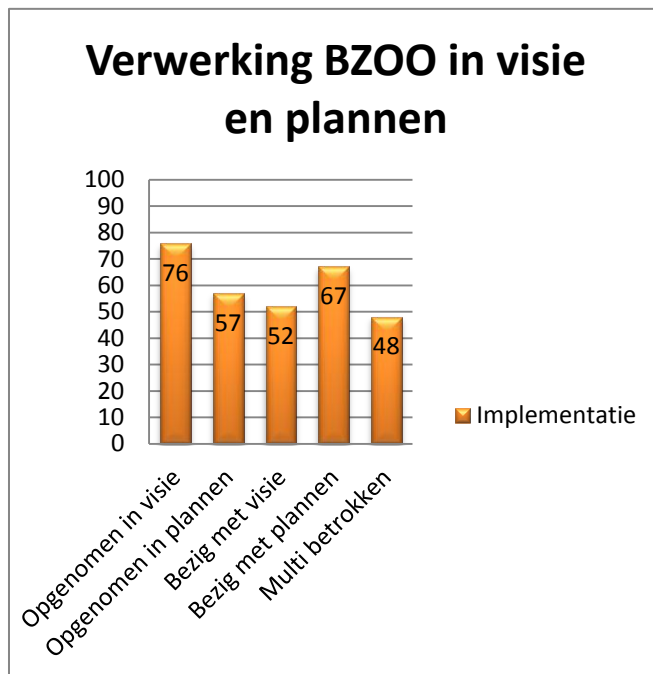
hierover iets wordt vastgelegd kunnen burgers hier rechten aan kunnen ontlenuen. Uniformiteit is daarom gewenst.

Risicocommunicatie wordt niet door veel regionale bevolkingszorgkolommen opgepakt. Het behoort niet tot de taak van deze kolom, maar is vaak belegd bij het multibureau van een veiligheidsregio. In Groningen is er al wel een lopende risicocommunicatie campagne, waarbij veel aandacht aan zelfredzaamheid wordt besteed.

Voor crisiscommunicatie wordt er vooral heel nadrukkelijk nagedacht over hoe te voldoen aan de aan deze visie-element gekoppelde prestatie-eis. Hierover later meer.

Met betrekking tot het uitbesteden van taken wordt aangegeven door de respondenten dat ze dit reeds een aantal jaren doen. Het Nederlandse Rode Kruis, Salvage zijn daarbij veelgenoemde partijen. Gooi en Vechtstreek en Flevoland zijn hun taken nadrukkelijk tegen het licht aan het houden. Het is echter niet de bedoeling om waakvlamovereenkomsten met derden te gaan afsluiten. Ook andere respondenten geven aan geen waakvlamovereenkomsten meer te willen. In paragraaf 3.7 wordt nader ingegaan op de uitbesteding van taken.

2.5.1.3. Implementatie visie



Alle regio's zijn bezig met implementatie. Het merendeel van de regio's (76 % van de verwerkte respondenten) heeft BZOO al reeds verwerkt in hun visie. 57% heeft al iets van BZOO verwerkt in hun plannen. 52% is bezig om of de visie in hun visie te voegen of om nog nadere uitwerking aan de visie te geven. 67% is bezig om BZOO een plek in hun plannen te geven of uitgebreider in hun plannen op te nemen.

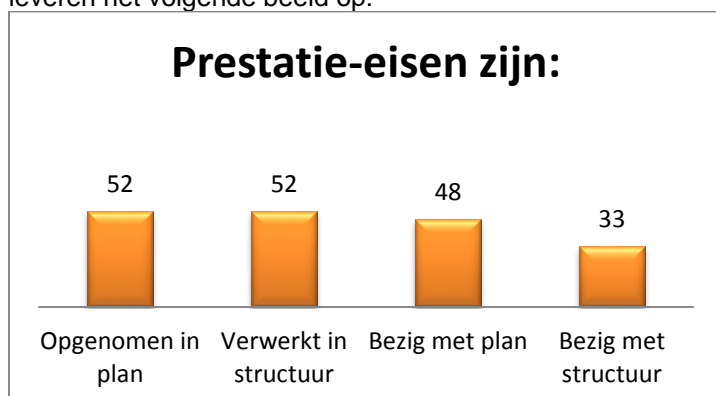
Een aantal regio's (52%) heeft aangegeven al eerder met de visie van Bevolkingszorg op Orde aan de slag te zijn gegaan. Meer concreet, eerdere rapporten, zoals het rapport 'Nodig en Overbodig', 'Zelfredzaamheid tijdens de Poldercrash' of BZOO 1.0, hebben er voor gezorgd dat de discussie in deze regio's al grotendeels was gevoerd voor het uitkomen van BZOO 2.0. Het handboek c.q. deelplan c.q. organisatieplan bevolkingszorg enerzijds en het regionaal crisis- of beleidsplan

anderzijds worden aangegeven als de plekken om de visie te incorporeren, terwijl het OTO programma als het middel gezien wordt om de omslag in denken te maken. Gelderland Midden en Zaanstreek Waterland zijn bezig om de visie te verwerken in het beleidsplan van de veiligheidsregio en een leidraad 'zelfredzaamheid en burgerparticipatie'.

In 48% van de regio's worden de andere kolommen betrokken bij de implementatie over BZOO. De visie-elementen zelfredzaamheid en spontane hulp worden het meest genoemd als onderwerp voor multidisciplinaire discussie.

2.5.1.4. Prestatie-eisen

Ook zijn de meeste regio's aan de slag met de prestatie-eisen. De vragen rondom de prestatie-eisen leveren het volgende beeld op:



52% van de regio's hebben de prestatie-eisen al verwerkt in hun planvorming. In de merendeel van de regio's gebeurt dit zonder lokale vertaalslag. Twente heeft daarentegen alle prestatie-eisen 'vertwenst'; hierdoor wijkt deze regio op twee punten af van de landelijke eisen. Limburg Zuid en Hollands Midden kenden al prestatie-eisen c.q. normenkader; deze regio's zijn bezig met hun eisen/normen te vergelijken met de prestatie-eisen van BZOO. Drenthe is zich aan het voorbereiden om oefeningen en incidenten al te gaan evalueren op basis van de prestatie-eisen.

In 52% van de regio's heeft BZOO geleid tot een aanpassing in de organisatiestructuur in de warme fase.

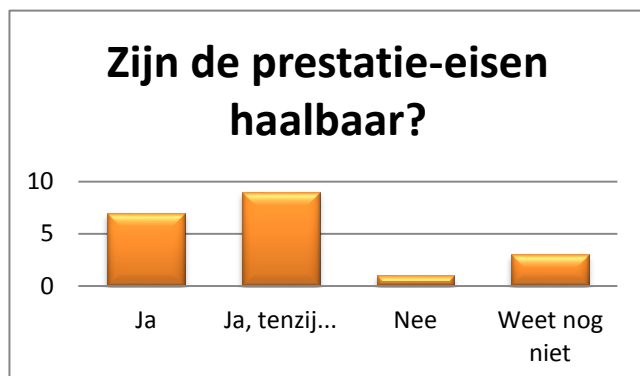
48% van de regio's is nog bezig met het aanpassen van hun plannen. 33% is bezig met het aanpassen van de organisatiestructuur.

Van de 15% die geen aanpassingen in de organisatiestructuur heeft gemaakt noch bezig is met het nadenken hierover, wordt door het merendeel aangegeven dat gewacht wordt op een aanpassing van het RRCP en GROOT/GROOTER op BZOO. Daarbij wordt ook aangegeven dat men net klaar is met het implementeren van die organisatiestructuur en men niet te grote aanpassingen wil maken. IJsselland is hier een voorbeeld van. Gelderland Midden vindt het daarentegen belangrijk om eerst een kanteling in het denken te realiseren. Het bestuur in Haaglanden heeft besloten om de prestatie-eisen niet over te nemen. Zij incorporeren de visie en de organisatiestructuur.

Enkele concrete voorbeelden van maatregelen om te voldoen aan de prestatie-eisen:

- Gooi en vechtstreek (tezamen met Flevoland) heeft een nieuwe mandaatregeling voor de Algemeen Commandant Bevolkingszorg, waarbij deze functionaris binnen elke gemeente in de warme fase mag sturen op de prestatie-eisen.
- Zuid Holland Zuid en Midden West Brabant werken met een incidentvoorlichter, die bij elk incident vanaf huis berichten op de sociale media zet met het oog op sneller en beter te communiceren. Hun rol wordt overgenomen door de COPI-voorlichter als die ter plaatse is. Er zijn heldere afspraken over wat de incidentvoorlichter mag communiceren.

2.5.1.5. Zijn de prestatie-eisen haalbaar?



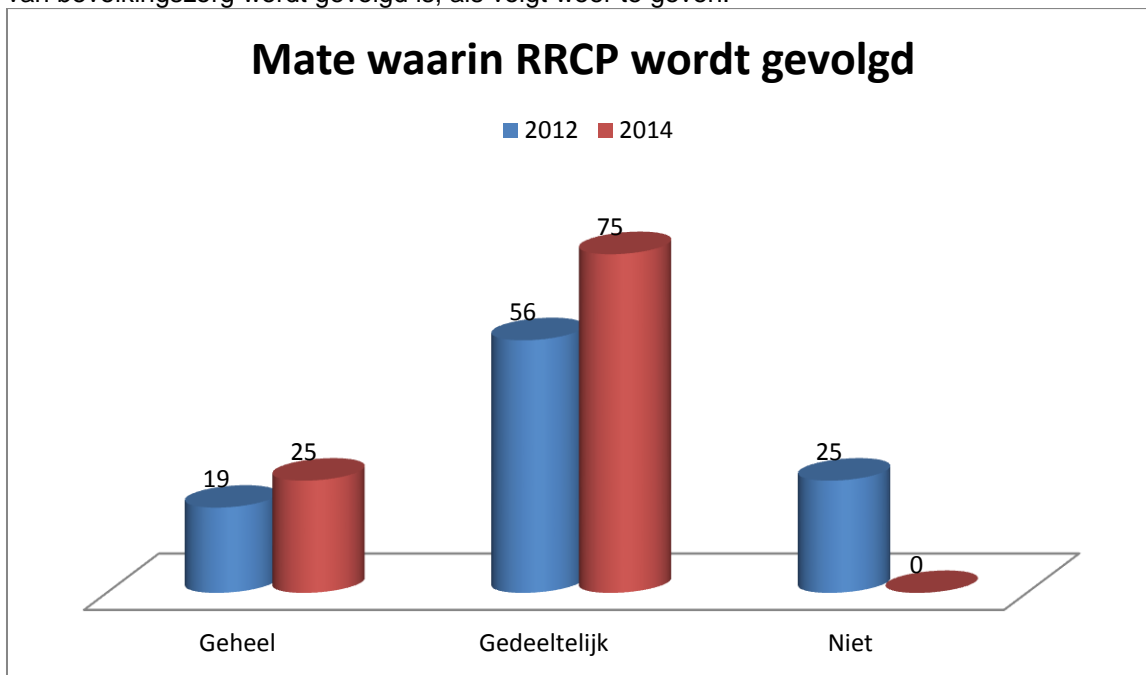
Op de vraag of de prestatie-eisen haalbaar zijn, antwoordt 35% een volmondig 'ja' en 45% een 'ja, tenzij'. Met 'ja, tenzij' wordt bedoeld dat de respondenten ervan uitgaan dat de eisen in het merendeel van de incidenten haalbaar zullen zijn. Zij gaan er echter vanuit dat er zich een incident zou kunnen voordoen, waarbij flexibel met de eisen moet worden omgegaan. Haaglanden acht de prestatie-eisen niet haalbaar. Een

paar regio's is nog in discussie over de haalbaarheid.

De Veiligheidsregio Utrecht is bezig met een meetinstrument voor de gemeenten in de regio, waarmee ze kunnen toetsen of ze kunnen voldoen aan de prestatie-eisen.

2.5.2. Landelijke standaarden: Landelijk referentiekader regionaal crisisplan

Het referentiekader regionaal crisisplan (hierna 'RRCP') is een handreiking voor o.a. het inrichten van de regionale crisisstructuur. Onderdeel van deze handreiking is de inrichting van de bevolkingszorgkolom in de warme fase. De mate dat deze handreiking door de regio's op het gebied van bevolkingszorg wordt gevolgd is, als volgt weer te geven:



Op basis van de gegevens kan geconcludeerd worden dat elke regio de handreiking heeft gebruikt voor de inrichting van de bevolkingszorgstructuur. 25% geeft aan de indeling geheel te volgen; 75% geeft aan de indeling gedeeltelijk te volgen. Er zit echter een zeer belangrijke “*maar*” aan deze gegevens. Hoewel regio's het beeld hebben dat ze de indeling geheel volgen, wijken zij in het echt nogal eens af van de huidige handreiking. Slechts 8% (i.p.v. 25%) van de op dit moment verwerkte regio's volgt daadwerkelijk de huidige indeling van het RRCP in haar geheel. Het is dan ook reëel om te concluderen dat 92% het RRCP momenteel gedeeltelijk volgt.

Het merendeel van de afwijkingen komen voort uit het gedachtengoed van “Bevolkingszorg Op Orde” of voorlopende rapporten van “Bevolkingszorg Op Orde”. Bij tien respondenten heeft dit gedachtengoed al geleid tot een aanpassing van de structuur. De nieuwe indeling kent vele varianten:

- Het aantal taakorganisaties wordt bijvoorbeeld gereduceerd:
 - Communicatie, publieke zorg, omgevingszorg en ondersteuning/informatie, of
 - Crisiscommunicatie, publieke zorg en preparatie nafase, of
 - Crisiscommunicatie, opvang en nafase, of
 - Crisiscommunicatie, publieke zorg, verwanteninformatie, omgevingszorg en nafase, of
 - Crisiscommunicatie, acute zorg, herstellzorg en ondersteuning/informatie.
- In een paar regio's worden de processen primaire levensbehoeften, evacuatie en omgevingszorg niet onder één van de taakorganisaties geplaatst.
- In een aantal regio's heeft men niet een aparte taakorganisatie ondersteuning of informatie of een gecombineerde taakorganisatie ondersteuning/informatie.
- In drie regio's wordt crisiscommunicatie als een aparte kolom gezien.

Kortom, daar waar in 2012 de trend werd gesignaleerd dat landelijk bewogen werd naar meer uniformiteit, is nu duidelijk een beweging te zien naar minder uniformiteit.

54% van de respondenten geven aan dat zij behoefte hebben aan de aanpassing van het RRCP. 21% wacht op een landelijk handvat via het RRCP om de organisatiestructuur aan te passen naar

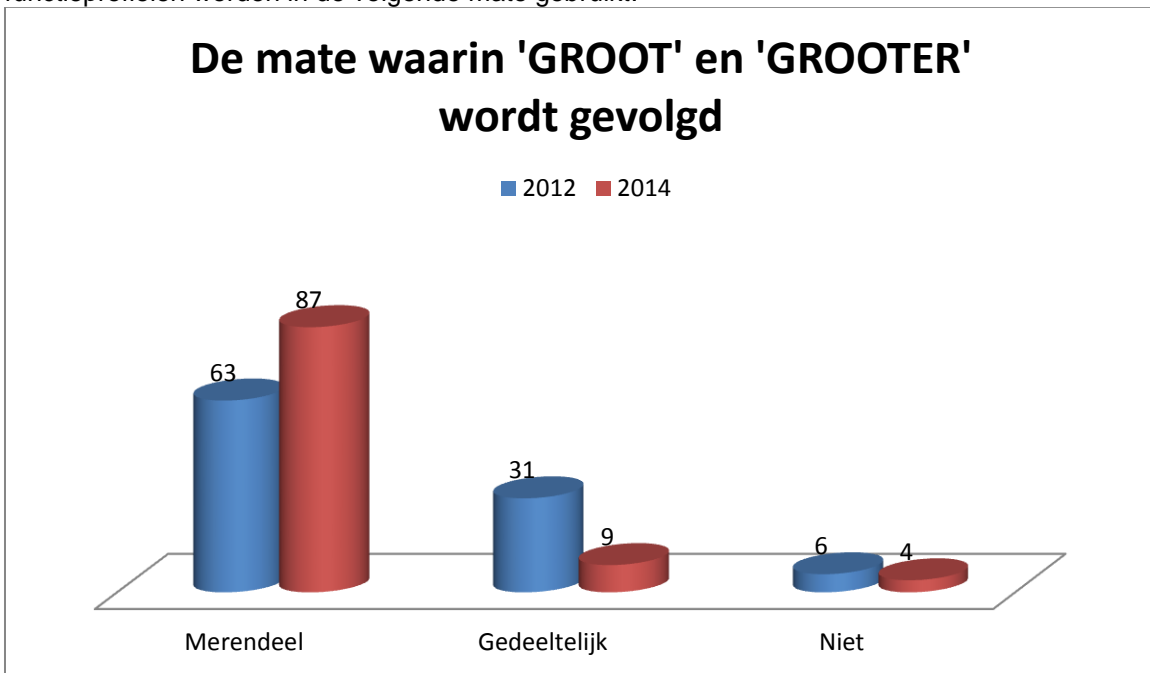
aanleiding van BZOO. Ook 18% geeft aan dat het RRCP aangepast moet worden, zodat het RRCP passend wordt aan de structuur in de regio van deze respondenten.

Tot slot aandacht voor wat specifieke afwijkingen. De Veiligheidsregio Kennemerland kent naar aanleiding van eerdere incidenten het proces Ambassades en Consulaten, waarbij de Bevolkingszorgkolom in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken zorgt voor de uitwisseling van informatie met eventueel betrokken buitenlandse mogendheden. Ook stuurt in Kennemerland de Officier van Dienst Bevolkingszorg daadwerkelijk de bevolkingszorgprocessen aan. Er wordt gewerkt binnen deze regio met een Officier van Dienst brongebied en Officier van Dienst effectgebied. In de regio Drenthe wordt bij een acute ramp in de acute fase niet gewerkt met een Regionaal Operationeel Team. In de laatste regio vindt de multidisciplinaire afstemming tussen de verschillende kolommen in het COPI plaats.

2.5.3. Landelijke standaarden: kwalificatieprofielen GROOT en GROOTER

Op initiatief van de coördinatoren bevolkingszorg en in opdracht van het landelijk overleg coördinerend gemeentesecretarissen heeft een landelijk projectgroep kwalificatieprofielen en opleidingskaders voor sleutelfunctionarissen van bevolkingszorg opgesteld met als doel om gemeentelijke functie specifieke opleidingen te kunnen creëren. In deze inventarisatie is ook gekeken naar het blijvend succes van dit landelijk project.

De functieprofielen van GROOT en GROOTER volgen de indeling van het huidige RRCP. De functieprofielen worden in de volgende mate gebruikt:

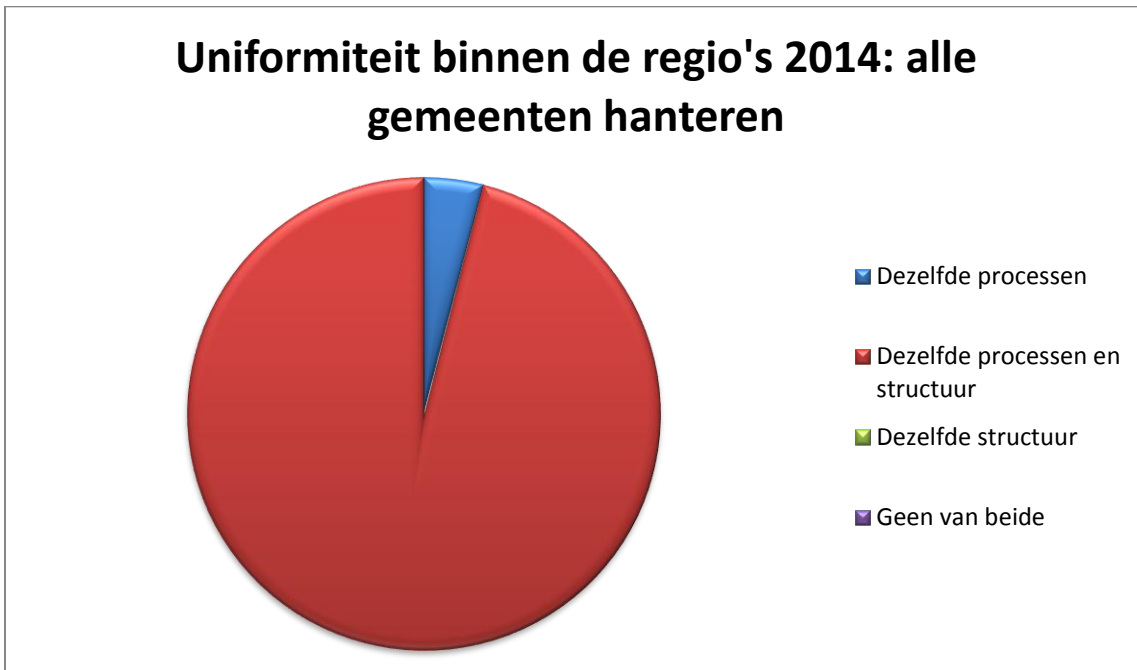
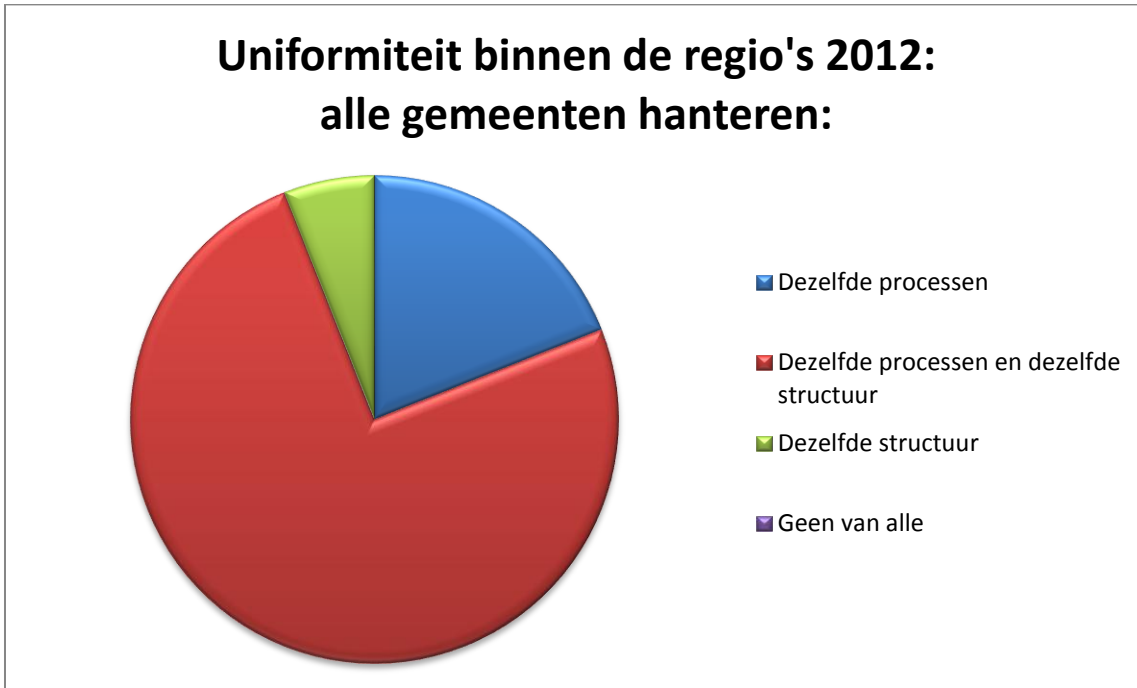


NB. Belangrijke kanttekening bij deze grafiek is dat in 2012 GROOTER landelijk nog moest worden vastgesteld. De resultaten van 2012 geven de mate waarin GROOT werd gevolgd aan. De resultaten van 2014 geven de mate waarin GROOT en GROOTER wordt gevolgd aan.

Binnen 96% van de regio's worden de producten van GROOT en GROOTER gebruikt. Het verschil tussen 2012 en 2014 is vooral te verklaren dat men in 2012 bezig was met de implementatie. Deze regionale trajecten zijn voor het merendeel inmiddels afgerond. Eén regio heeft besloten de profielen niet te gebruiken.

2.7. Regionale standaarden: eenduidigheid binnen regio

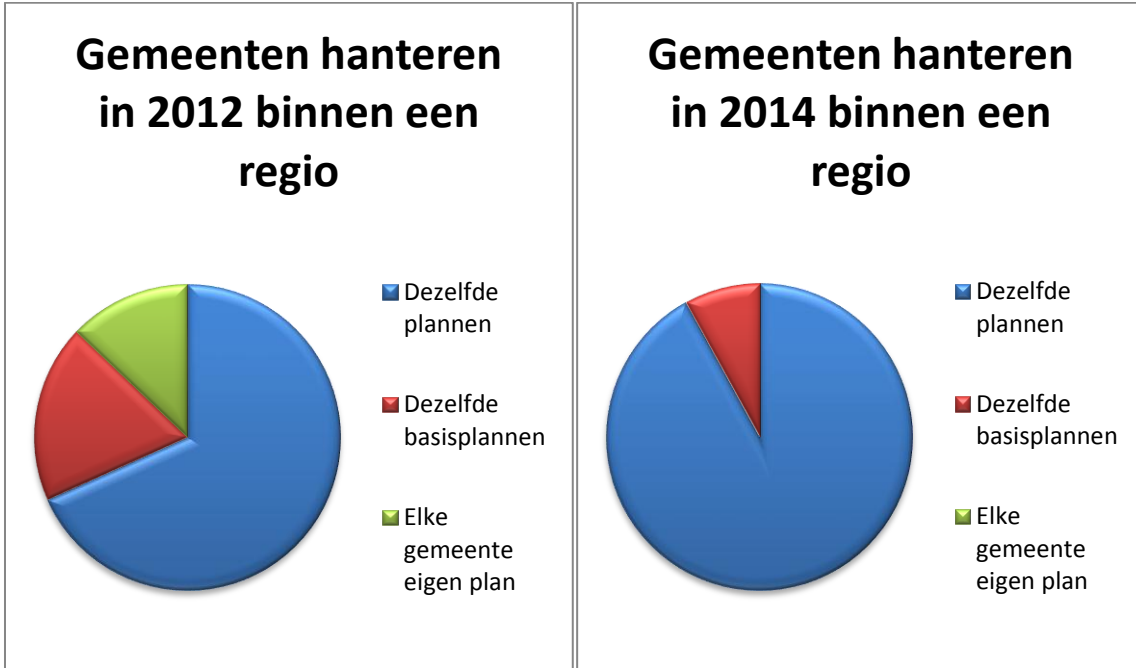
Naast dat er in dit onderzoek gekeken is naar landelijke uniformiteit is er ook gekeken naar de uniformiteit tussen de gemeenten binnen eenzelfde regio. De uniformiteit in planvorming kan hier een indicatie voor zijn.



De resultaten van 2014 laten een verdere uitbouw van uniformiteit binnen de regio's zien. In 2012 hanteerden de gemeenten in 76% van de regio's zowel dezelfde organisatiestructuur als dezelfde bevolkingszorgprocessen. In 2014 is dit het geval in 96% van de regio's. Deze verschuiving heeft enerzijds te maken met de regionalisering, waarop in paragraaf 3.2 nader zal worden ingegaan. Anderzijds heeft het te maken met een efficiëntieslag; het wiel wordt niet meer per gemeente opnieuw uitgevonden. In de regio's die nog niet geregionaliseerd zijn, indiceert dit resultaat dat – indien nodig – gemeenten elkaar gemakkelijker kunnen bijstaan. In de reeds geregionaliseerde regio's staan gemeenten elkaar reeds automatisch bij. In geen enkele regio richten de gemeenten de bevolkingszorgstructuur zonder afstemming met de andere gemeenten in hun regio in.

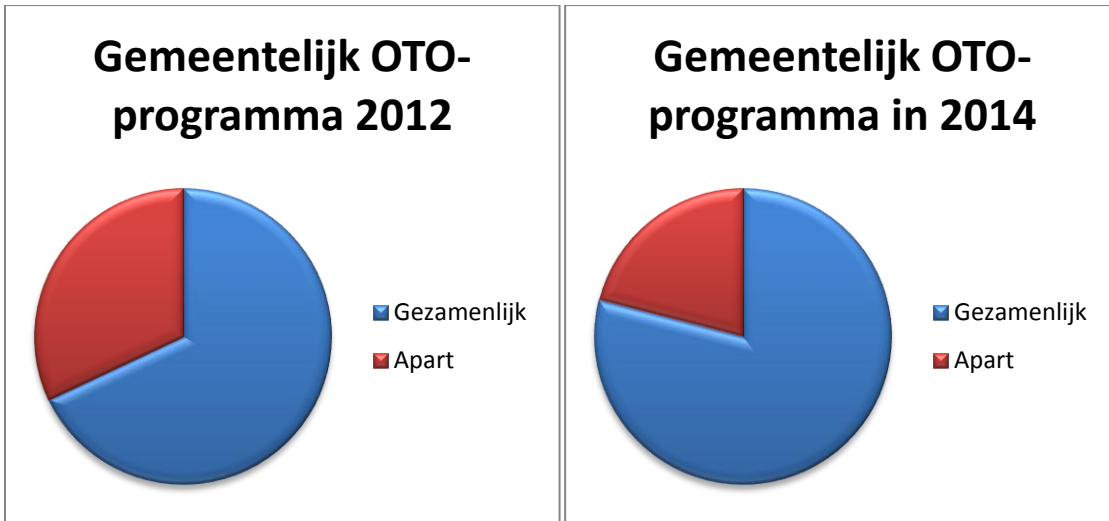
2.6.2. Regionale standaarden: planvorming

Verder is onderzocht in welke mate de gemeenten binnen een regio dezelfde plannen hanteren.



In 2012 hadden de gemeenten binnen 13% van de regio's nog eigen plannen. Inmiddels wordt nog meer samengewerkt op het gebied van planvorming. In 89% van de regio's hanteren de gemeenten dezelfde plannen, welke regionaal worden opgesteld en vastgesteld. Binnen 11% van de regio's maken de gemeenten gebruik van dezelfde basisplannen. Dit wil zeggen dat de plannen grotendeels hetzelfde zijn, maar dat gemeenten lokaal mogen afwijken van de plannen.

2.6.3. Regionale eenduidigheid: OTO-programma



Binnen bijna alle regio's is er sprake van een gezamenlijk programma voor opleiden, trainen en oefeningen voor de sleutelfunctionarissen van de multidisciplinaire gremia (COPI, ROT en RBT). Daarnaast wordt er ook binnen bevolkingszorg gekeken naar uniform en gezamenlijk opleiden. Sinds 2012 is er slechts een kleine verschuiving van het aantal regio's dat een regionaal een gezamenlijk OTO-programma heeft. Soms kunnen de gemeenten binnen de regio ervoor kiezen om producten uit dit programma af te nemen. Soms zijn de gemeenten verplicht om medewerkers te laten deelnemen

aan dit programma. Een aantal regio's heeft een gezamenlijk OTO voor het niveau van leiding en coördinatie, terwijl de gemeenten zelf zorgen voor het opleiden van de uitvoerende medewerkers.

Redenen om voor een gezamenlijk OTO-programma te kiezen zijn (1) kostenverlaging door schaalvoordelen en (2) eenduidigheid in kwaliteit van de medewerkers. OTO is ook onderwerp gesprek van de interregionale overleggen. Men is aan het verkennen of men ook interregionaal kan samenwerken voor OTO.

2.8. Wensen voor landelijk overleg: nieuwe trend interregionale samenwerking?

Op verzoek van de beleidsondersteuning van het LOCGS en het LOCB is aan de respondenten gevraagd (1) op welke wijze zij in de toekomst willen samenwerken met andere collega's en (2) op welke onderwerpen er in de toekomst samengewerkt zou kunnen worden. Deze vragen zijn zeer divers door de respondenten beantwoord. Over de wijze van samenwerking zijn nagenoeg geen antwoorden gekomen; wel over de onderwerpen. De respondenten zouden het landelijk overleg meer willen gebruiken voor:

- Het delen van best practices over de warme kant (43%);
- Het delen van best practices over en samenwerking op OTO (39%);
- Het delen van best practices over de koude organisatie (30%);
- Het delen van best practices over planvorming (30%);
- Het samenwerking op landelijk spelende onderwerpen (22%);
- Verkenning van interregionale gemeentelijke crisisorganisatie (17%).

Tijdens de interviewronde kwam naar aanleiding van deze vragen wel een nieuwe trend naar boven. In 2012 spraken de respondenten vooral over de samenwerking van de gemeenten binnen de regio en de samenwerking op landelijk niveau. In 2014 spreken veel regio's over interregionale samenwerking. Zo zijn bijvoorbeeld de zogenaamde deltaregio's, Zeeland, Midden West Brabant, Rotterdam-Rijnmond en Zuid Holland Zuid bezig met een verkenning op welke gebieden ze zouden kunnen samenwerking. Ook in het Noorden en Noordwesten zitten regio's geregeld bij elkaar om ideeën uit te wisselen. De regio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland zijn voor bevolkingszorg het verst met de interregionale samenwerking. De bevolkingszorgkolommen van deze regio's zijn inmiddels samengevoegd. Zowel de koude als de warme kant van bevolkingszorg voeren deze regio's gezamenlijk uit.

2.9 Conclusies

2.7.1. Positie van bevolkingszorg binnen de Veiligheidsregio

De afgelopen vier jaar is er duidelijk geïnvesteerd in de versterking van de positie van bevolkingszorg binnen de Veiligheidsregio. Net als in 2012 zijn in 24 Veiligheidsregio's coördinerend gemeentesecretarissen actief, die deel uitmaken van het afstemmingsoverleg tussen de hoogste vertegenwoordigers van de kolommen. De grootste verandering betreft de ondersteuning van de coördinerend gemeentesecretaris. Inmiddels kent men in 40% van de Veiligheidsregio's een bureau bevolkingszorg en is er een duidelijke stijging van beschikbare capaciteit. In 2012 had slechts 17% van de Veiligheidsregio's meer dan 3 fte voor bevolkingszorg. In 2014 is dat inmiddels 67%.

2.7.2. Landelijke uniformiteit: BZOO

Elke regio is bezig met de implementatie van BZOO 2.0. Sommige regio's zijn al reeds in de borgingsfase, omdat zij de verandering hebben gestart op basis van eerdere rapporten met nagenoeg dezelfde visie-elementen.

Het merendeel van de visie-elementen worden opgepakt. Risicocommunicatie lijkt een ondergeschoven kindje te zijn, omdat bevolkingszorg zich hier niet primair voor verantwoordelijk voelt.

De regio's pakken BZOO wel heel verschillend op. De een beschouwt het als een wijziging in visie, de ander als het invoeren van prestatie-eisen en de volgende als een wijziging in de organisatie van bevolkingszorg. De uitwerkingen tussen de regio's lopen nogal uiteen. Deze verschillen komen o.a. tot uiting in de aanpassing van de organisatiestructuur. Sommige regio's hebben reeds een grote verandering doorgevoerd. Anderen wachten op een landelijk handvatten over de doorwerking van BZOO.

Bijna de helft van de respondenten maakt een voorbehoud voor de haalbaarheid van de prestatie-eisen. Eén regio acht de prestatie-eisen niet haalbaar.

2.7.2. Landelijke en regionale uniformiteit

Hoewel in 2012 25% nog niet gebruik maakte van het landelijke referentiekader regionaal crisisplan, werd de trend gesignaleerd dat er landelijk bewogen werd naar meer uniformiteit wat betreft de inrichting van de organisatiestructuur. Het RRCP wordt inmiddels door alle regio's gebruikt als één van de leidraden voor de inrichting van de organisatiestructuur voor bevolkingszorg. 92% van de regio's volgt deze leidraad slechts gedeeltelijk. Naar aanleiding van BZOO hebben tien respondenten al aanpassingen in de organisatiestructuur gedaan, waarbij de afwijking met het RRCP steeds groter wordt. Ook verschillen de gekozen oplossingen erg van elkaar. In 2014 is er dan ook de trend waarneembaar dat er bewogen wordt naar minder uniformiteit wat betreft de organisatiestructuur. Gezien de verschillen en de recente aanpassingen binnen de regio's is het de vraag of op korte termijn de uniformiteit groter zal worden.

GROOT en GROTER waren al benoemd als succesvolle projecten binnen bevolkingszorg. Uit de inventarisatie blijkt dat in 2014 nog meer veiligheidsregio's gebruik maken van de functieprofielen (63% in 2012 en 96% in 2014).

De trend voor wat betreft uniformiteit binnen de regio zet door: in 96% van de veiligheidsregio's hanteren de gemeenten binnen de regio dezelfde processen en dezelfde structuur. Alle gemeenten binnen de regio delen dezelfde plannen. De uniformiteit wordt verder ondersteund door een gezamenlijk OTO-programma in 79% van de regio's.

2.7.2. Landelijke en interregionale samenwerking

De respondenten hebben behoefte om meer best practices te delen op landelijk niveau. Opvallend is dat de laatste jaren meer interregionaal overleg lijkt te zijn ontstaan. Het merendeel van de veiligheidsregio's hebben geregeld in vaste samenstelling interregionaal overleg.

3. Bevolkingszorg in de warme fase

In dit hoofdstuk wordt nader gekeken naar Bevolkingszorg in de warme fase. De inventarisatie heeft veel gegevens over Bevolkingszorg in de warme fase opgeleverd. Voor deze tussenrapportage is er echter een keuze gemaakt welke onderwerpen in dit hoofdstuk worden beschreven. Er wordt o.a. ingegaan op de samenwerking van gemeenten binnen een regio bij de uitvoer van bevolkingszorgprocessen, de positioneringen van team bevolkingszorg, de opgedane ervaring met betrekking tot de processen, het uitbesteden van de taken van bevolkingszorg en informatiemanagement. Deze onderwerpen kwamen niet allemaal in de rapportage van 2012 terug.

3.1. Samenvatting bevindingen 2012

In 2012 werd een duidelijk herkenbare trend gesignaleerd met betrekking tot de regionale samenwerking tussen gemeenten in de warme fase. In 95% van de regio's was sprake van een vorm van samenwerking. Bijna alle regio's kenden in 2012 regionale pools, die bepaalde functies of bepaalde processen voor alle gemeenten in de regio konden uitvoeren. 50% van de regio's kenden bijvoorbeeld ook een regionale pool voor de officier van dienst bevolkingszorg. In 19 regio's werd er op dat moment gesproken over verdere regionalisering van de bevolkingszorgprocessen in de warme fase. In 6 regio's was deze regionalisering in het derde kwartaal van 2012 reeds een feit.

3.2. Trend: Regionalisering van de gemeentelijke processen

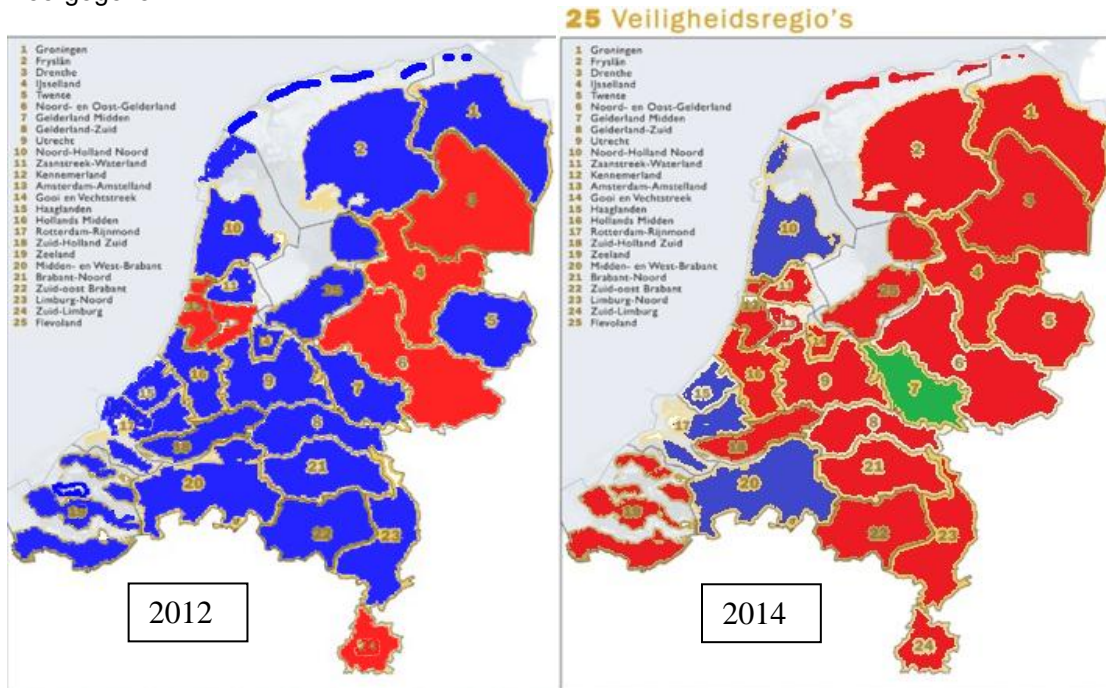
Zoals in de vorige paragraaf benoemd, was in 2012 de beweging naar meer intergemeentelijke samenwerking in de warme fase duidelijk zichtbaar. Het merendeel van de regio's hanteerden en hanteren de term 'regionalisering van de bevolkingszorgprocessen' voor deze trend. Onder regionalisering wordt in deze rapportage verstaan:

De gemeenten binnen een regio hebben afspraken gemaakt over het gezamenlijk uitvoeren van alle bevolkingszorgprocessen ten tijde van een grootschalige incident, ramp of crisis. In concreto, betekent dit dat medewerkers van verschillende gemeenten de bevolkingszorgprocessen uitvoeren voor de getroffen gemeente. De gemeenten kunnen ook afspreken dat één gemeente alle bevolkingszorgprocessen voor alle andere gemeenten in de regio uitvoert.

Men is van mening dat nauwere samenwerking leidt tot een professionaliseringsslag en een efficiëncyslag. Dit heeft geresulteerd in het creëren van (sub)regionale pools of (sub)regionale teams voor de uitvoering van de bevolkingszorgprocessen in de warme fase. In deze paragraaf wordt weergegeven in hoeverre de gemeenten samenwerken in de warme fase door het gezamenlijk uitvoeren van de processen.

3.2.1. Regionalisering van Bevolkingszorg

Inmiddels hebben 20 regio's hun bevolkingszorgprocessen in de warme fase geregionaliseerd. In vier regio's is men nog in gesprek over regionalisering. Het verschil met 2012 kan als volgt worden weergegeven:



De “rode” regio's zijn geregionaliseerd. In de “blauwe” regio's wordt momenteel gesproken over regionalisering.

Uit deze beelden is te concluderen dat de regionaliseringstrend, gesignaleerd in 2012, zich in het merendeel van de regio's heeft doorgezet. Dit betekent dat het aantal medewerkers aangewezen als medewerker van bevolkingszorg is gedaald (capaciteit). Zeeland is bijvoorbeeld van 1350 teruggegaan naar 350 medewerkers. In Zuid Holland Zuid is men van 1800 teruggegaan naar 660 medewerkers. De regio's geven allen aan dat de kwaliteit van de dienstverlening door de intergemeentelijke samenwerking stijgt.

De kantelingen hebben in 2012 t/m 2014 plaatsgevonden. In de interviews wordt door de respondenten vooral gesproken over het borgen van de kanteling. Een enkele regio is inmiddels bezig met de doorontwikkeling van de intergemeentelijke crisisorganisatie.

In de meeste blauwe regio's betekent dit overigens dat voor bijvoorbeeld de ROT-functies al wel met regionale pools wordt gewerkt. In de volgende paragraaf zal de intergemeentelijke samenwerking voor de warme fase in meer detail worden beschreven.

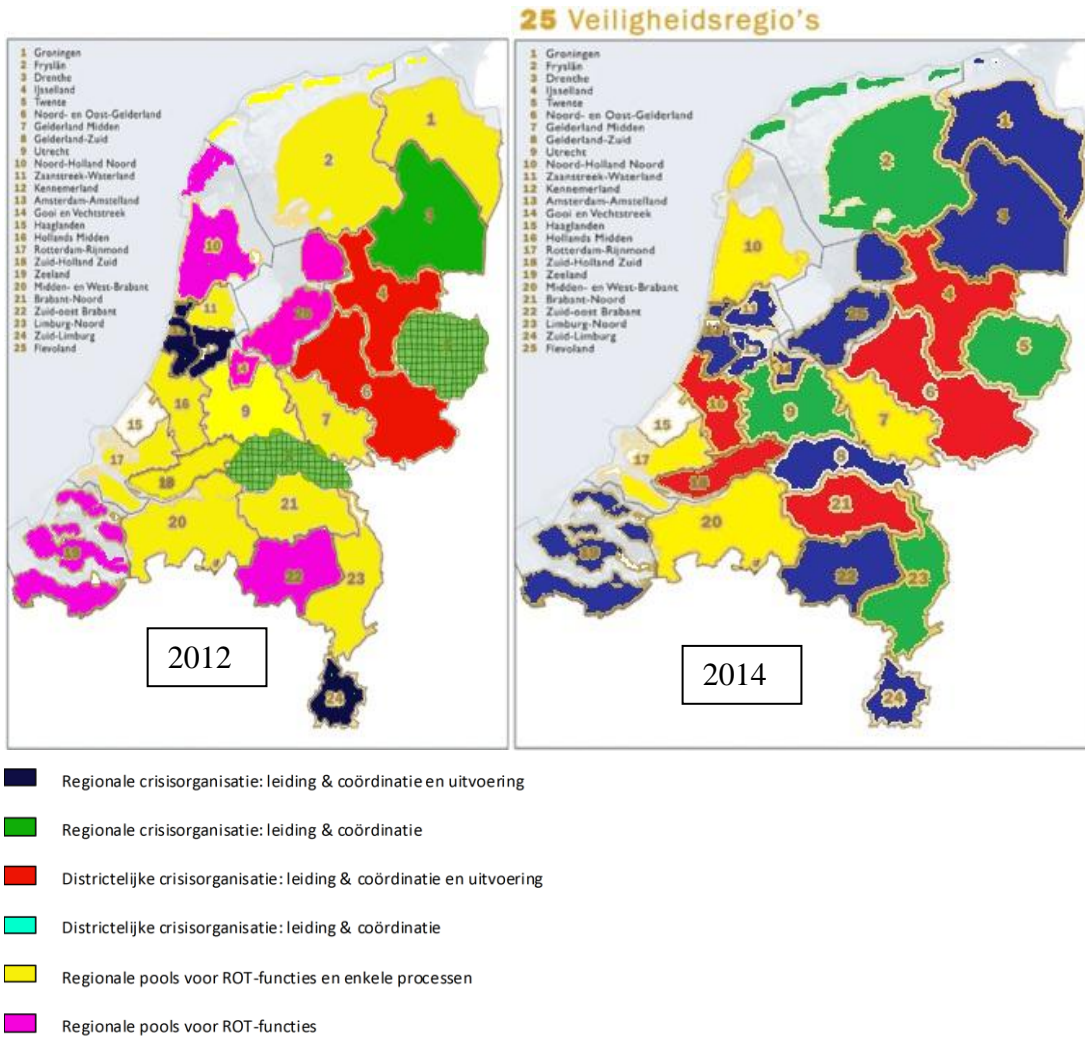
3.2.2. De wijze van samenwerking in de warme fase

In 2012 werden er verschillende modellen voor de samenwerking gesignaleerd. In 2012 waren er grofweg vier modellen te benoemen:

1. Regionaal model, waarbij de gemeenten gezamenlijk één gemeentelijke crisisorganisatie in stand houden. Zowel voor de sleutelfuncties voor leiding en coördinaties als voor de uitvoering van de processen zijn regionale pools ingericht of afspraken gemaakt welke gemeente voor de primaire uitvoering zorgdraagt.
2. Regionaal model, waarbij de gemeenten gezamenlijk zorgdragen voor het niveau van leiding en coördinatie. Hiervoor zijn regionale pools ingericht. De uitvoering wordt gedaan door de getroffen gemeente(n) onder leiding van de regionale sleutelfunctionarissen.
3. Districtelijk model, waarbij de gemeenten binnen een district gezamenlijk één gemeentelijke crisisorganisatie in stand houden. Zowel voor de sleutelfuncties voor leiding en coördinaties

als voor de uitvoering van de processen zijn districtelijke pools ingericht, waar de gemeenten naar draagkracht aan bijdragen.

4. Pool model; de gemeenten hebben gezamenlijk regionale pools georganiseerd door de gemeentelijke sleutelfunctionarissen binnen het beleidsteam, regionaal operationeel team en binnen het proces crisiscommunicatie.



In 2014 lijken modellen 1 en 3 het meest in Nederland voor te komen. In 16 Veiligheidsregio's heeft men zowel het niveau van leiding en coördinatie als de uitvoering geregionaliseerd. In 11 regio's zijn daarvoor pools voor de hele regio ingericht (model 1). In 5 van de 16 regio's hebben ze gekozen om dit te organiseren per subregio, waarbij de subregionale pools elkaar wel onderling zullen aflossen bij een langdurig incident (model 3). De uitgestrektheid van een regio en het aantal gemeenten binnen de regio zijn in de meeste gevallen de doorslaggevende redenen om te kiezen voor een subregionale in plaats van een regionale aanpak. IJsselland en VNOG zijn hier voorbeelden van.

In vier regio's zijn er regionale pools voor bepaalde ROT-functies en enkele processen (vaak crisiscommunicatie). Deze regio's zijn momenteel nog in gesprek om te bezien of nog meer processen geregionaliseerd kunnen worden.

Voorbeeld interregionale samenwerking warme fase:

De regio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland werken inmiddels intensief samen. Zij kennen een interregionale intergemeentelijke crisisorganisatie. Voor bijvoorbeeld crisiscommunicatie zijn er twee pools, die elkaar bij een langdurig incident aflossen. Voor acute zorg is er voor het leidinggevende niveau één pool voor beide regio's. Meer informatie over deze interregionale samenwerking is te krijgen bij de gezamenlijke bevolkingszorgkolom van deze regio's.

Op verzoek van één van de coördinatoren bevolkingszorg is ook geïnventariseerd hoe de selectie van de regionale pools plaatsvindt. Twintig respondenten hebben hier informatie over aangeleverd. Van deze regio's selecteert 60% op basis van een evenredige vertegenwoordiging van de gemeenten. Meestal is het inwoneraantal maatgevend voor het aantal functionarissen die deelnemen aan de regionale pools. 18% van deze regio's heeft de keuze gemaakt om te selecteren op kwaliteit. De medewerkers moeten hun belangstelling aangeven voor een warme functie. Naast een selectiegesprek maken deze regio's ook gebruik van testen om te bepalen wie al dan niet geschikt is.

Veel regio's geven wel aan dat er zoveel gewijzigd is de afgelopen jaren dat het tijd is om wat rust te creëren. De medewerkers in de operationele functies kunnen het verandertempo bijna niet bijhouden.

3.3. Leiding en coördinatie: Positionering algemeen commandant en team bevolkingszorg

Net als in 2012 neemt in bijna alle regio's een algemeen commandant bevolkingszorg deel aan het regionaal operationeel team (uitzondering vormt bijvoorbeeld Amsterdam-Amstelland, welke een interface i.p.v. een ROT kent. In de interface nemen de hoofden van de gemeentelijke uitvoerende diensten deel). Bij 31% van de respondenten is het team bevolkingszorg³ (bestaande uit de hoofden taakorganisaties of teamleiders) gepositioneerd bij het ROT. De algemeen commandant (of diens plaatsvervanger) voert binnen het regionaal crisiscentrum overleg met het team bevolkingszorg. De uitvoering is dan over het algemeen in de getroffen gemeente(n) gepositioneerd.

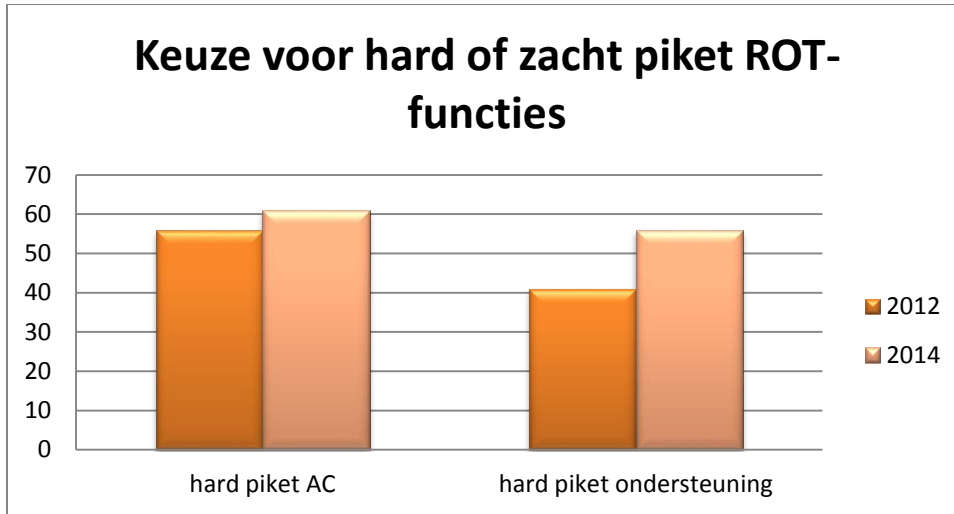
Bij 67% van de respondenten wordt de algemeen commandant direct ondersteund door één of twee medewerkers (bijvoorbeeld de adviseur rampenbestrijding). Het team bevolkingszorg is in de getroffen gemeente gepositioneerd. Het team bevolkingszorg kent dan vaak nog een aparte eenhoofdige leiding. De termen plaatsvervangend algemeen commandant of technisch voorzitter worden hiervoor o.a. gehanteerd.

3.4 Hard of zacht piket algemeen commandant en staf

Elke regio heeft een afweging gemaakt om de algemeen commandant en diens staf (soms ondersteunende medewerkers soms team bevolkingszorg) op zogenaamd hard of zacht piket te zetten.

³ De term 'team bevolkingszorg' wordt erg divers gebruikt. In de ene regio is team bevolkingszorg de naam voor de algemeen commandant en de hoofden taakorganisaties. In de andere regio staat team bevolkingszorg voor zowel het leidinggevende en coördinerende niveau als het uitvoerende niveau. In deze rapportage wordt team bevolkingszorg gebruikt voor de algemeen commandant en de bevolkingszorgleidinggevendenden waarmee hij direct overleg voert ten behoeve van de aansturen van de processen.

De verdeling van deze keuze ziet er ongeveer als volgt uit:



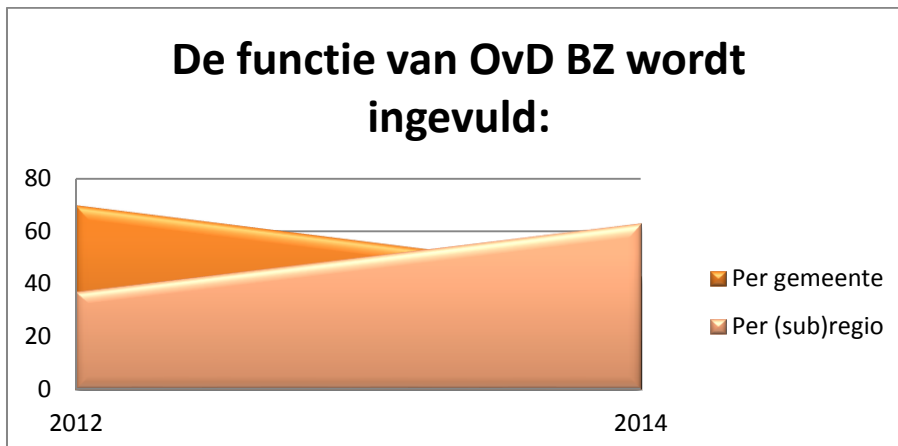
De keuze voor hard piket voor de algemeen commandant bevolkingszorg is sinds 2012 nagenoeg hetzelfde gebleven. 61% van de regio's hebben de keuze gemaakt om de leden van deze (over het algemeen regionale) pool op hard piket heeft gezet. Net als in 2012 lijkt vooral het aantal GRIP 2's leidend te zijn voor de keuze voor hard of zacht piket.

Eenentwintig regio's hebben aangegeven hoeveel algemeen commandanten onderdeel uitmaken van de regionale pool. Gezamenlijk houden deze regio's 142 algemeen commandanten paraat. In 2012 waren dat er 136 (van 18 regio's). In 2012 was de gemiddelde poolgrootte 7,5 functionarissen. In 2014 is de gemiddelde poolgrootte gedaald naar 6,8 functionarissen. Dit is o.a. te verklaren door de verbeterde regionale samenwerking in de warme fase tussen gemeenten binnen een regio.

De ondersteuning van de algemeen commandant bevolkingszorg is iets lastiger te vergelijken. In sommige regio's gaat het daarbij om 1 of 2 functionarissen, die een zogenaamde stafsectie bevolkingszorg vormen. In andere regio's wordt de algemeen commandant bevolkingszorg direct ondersteund door het team bevolkingszorg bestaande uit hoofden taakorganisaties. Wel is te concluderen dat meer regio's ervoor gekozen hebben om ook deze functionarissen op hard piket te zetten. In 2012 koos 41% van de regio's voor deze oplossing. In 2014 is een lichte stijging naar 57% te constateren.

3.5. Commando Plaats Incident

Alle regio's kennen inmiddels een officier van dienst bevolkingszorg (OvD BZ), die deelneemt aan het commando plaats incident. Met betrekking tot de invulling van deze functie is er sinds 2012 een grote wijziging opgetreden.



In 2012 werd deze functie in 70% van de regio's per gemeente ingevuld. In 2014 heeft 63% van de regio's de keuze gemaakt om een (sub)regionale pool voor deze functie in te richten. Daarnaast zijn er nog andere verschuiving merkbaar. In de regio's Drenthe en Kennemerland heeft de officier van dienst bevolkingszorg een steeds stevigere rol; zij sturen het merendeel van de uitvoering van de bevolkingszorgprocessen aan.

3.6. Ervaring met de bevolkingszorgprocessen in de warme fase

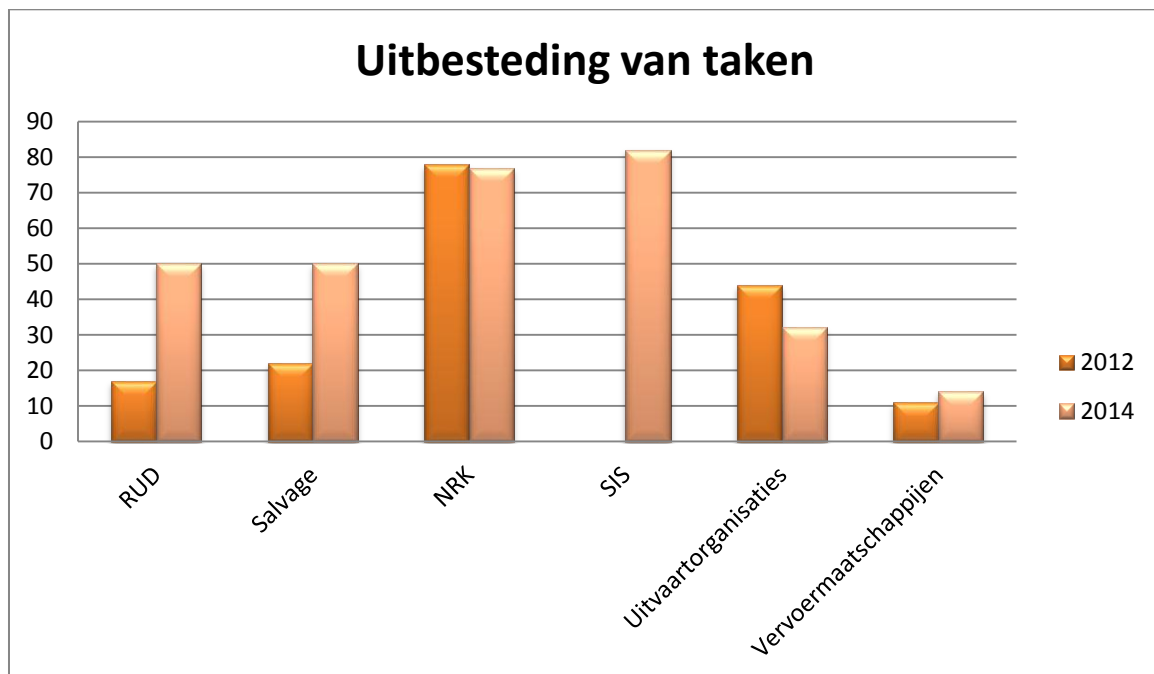
Net als in 2012 is in 2014 gevraagd welke ervaring er binnen de regio's is met de bevolkingszorgprocessen (de processen uit het RRCP zijn hierbij aangehouden). In 2012 werd daarbij naar de jaren 2007 t/m 2012 gevraagd. In 2014 is gevraagd naar de jaren 2012 t/m 2014. Dit geeft het volgende beeld:

	2012	2014
Meeste ervaring	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pers- en publieksvoorlichting; 2. Opvang; 3. Milieubeheer. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Persvoorlichting; 2. Publieksvoorlichting; 3. Opvang.
Minste ervaring	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protocolaire zaken en primaire levensbehoeften; 2. Financiën en bijzondere uitvaart. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protocolaire zaken en primaire levensbehoeften; 2. Financiën en bijzondere uitvaart.

Ten behoeve van mogelijke steunverlening heeft het LOCC een uitgebreid overzicht welke ervaringen de bevolkingszorgkolom heeft.

3.7 Uitbesteding bevolkingszorgtaken

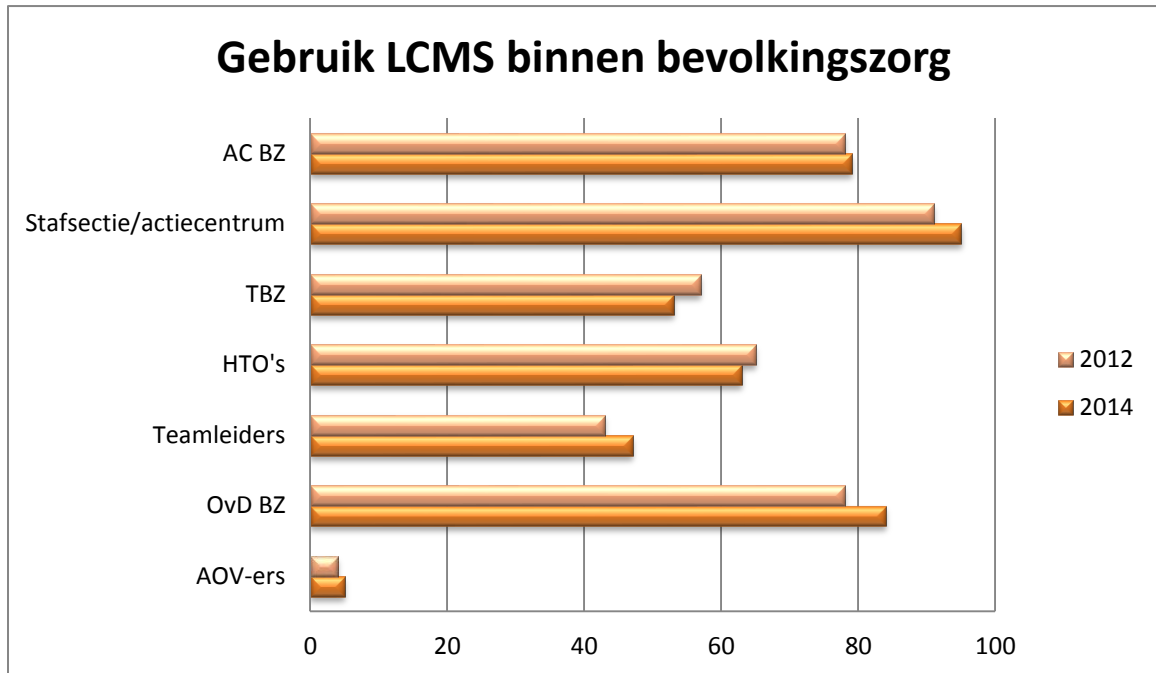
In de paragraaf met betrekking tot BZOO 2.0 kwam het onderwerp uitbesteding van taken reeds aan de orde. Bij beide inventarisaties is gevraagd of er regionale afspraken waren over het uitbesteden van bepaalde taken en met welke organisaties deze afspraken waren gemaakt. Tweeëntwintig respondenten hebben deze vragen in de vragenlijst beantwoord. Dit leidt tot het volgende beeld:



Er is duidelijk meer nagedacht over de uitbesteding van bepaalde taken. Het Nederlandse Rode Kruis is daarbij nog altijd één van de belangrijkste partners voor het uitbesteden van taken.

3.7 Gebruik van LCMS

Ook informatiemanagement is de afgelopen jaar verbeterd binnen de bevolkingszorgkolom. Een ondersteunend middel voor informatiemanagement is LCMS. Er is gemeten in hoeverre er binnen de bevolkingszorgkolom gebruik wordt gemaakt van dit middel.



In 2012 maakten niet alle regio's gebruik van LCMS; een aantal regio's maakten gebruik van een eigen informatiemanagement ondersteunend middel. In 2014 is LCMS in alle regio's uitgerold. Bij de interpretatie van de gegevens is hiermee rekening gehouden. De regio's zonder LCMS in 2012 zijn niet meegenomen, zodat er vergeleken kan worden.

Er is een lichte stijging waarneembaar van het aantal algemeen commandanten, stafsecties, actiecentra en teams bevolkingszorg die gebruik maken van LCMS. Hierbij gaat het overigens niet in alle gevallen over schrijf- en leesrechten. Sommige functionarissen hebben alleen leesrechten.

Limburg Zuid kaartte tijdens het interview het gebruik van C2000 aan. Bevolkingszorg is momenteel niet één van de aangewezen gebruikers van het C2000 systeem, waardoor zij niet zonder meer hiervan gebruik kunnen maken. Limburg Zuid hoopt dat dit in de nabije toekomst mogelijk wordt, zodat er betere onderlinge communicatie mogelijk is.

Deze cijfers zijn een sterke indicatie dat de netcentrische werkwijze ook binnen bevolkingszorg verder is uitgerold binnen de kolom.

3.8. Conclusies

3.8.1 Regionalisering bevolkingszorg

80% van de veiligheidsregio's hebben inmiddels alle bevolkingszorgprocessen geregionaliseerd. Hoewel de landelijke aangewezen capaciteit daarmee is gedaald, zijn de respondenten van mening dat de kwaliteit van de medewerkers en de dienstverlening is gestegen. De selectie van de medewerkers gebeurt op basis van een evenredige vertegenwoordiging van de gemeenten (60%) in plaats van op basis van kwaliteit (18%).

In 64% van de regio's is er gekozen om zowel het niveau van leiding en coördinatie als het uitvoerend niveau te regionaliseren. Deze geregionaliseerde gemeentelijke crisisorganisatie werkt hetzij voor het hele gebied hetzij voor subregio's.

3.8.2 *Algemeen commandant bevolkingszorg, team bevolkingszorg en officier van dienst bevolkingszorg*

In vergelijking met 2012 is er weinig veranderd wat betreft de algemeen commandant bevolkingszorg en het team bevolkingszorg. In 67% van de regio's komt het team bevolkingszorg bijeen in het gemeentehuis van de getroffen gemeenten. Er is een kleine stijging waarneembaar van het aantal regio's dat ervoor heeft gekozen om de ondersteuning van de algemeen commandant bevolkingszorg op hard piket te zetten. De gemiddelde poolgrootte van de algemeen commandant is gekrompen van 7,5 naar 6,8 functionarissen.

Bij het invullen van de functie van officier van dienst bevolkingszorg is wel een grote wijziging waarneembaar. In 2012 was er in 30% van de regio's een (sub)regionale pool voor deze functie. In 2014 heeft 57% deze keuze gemaakt. Lokale bekendheid is daarmee steeds minder een doorslaggevend argument voor de invulling van deze functie.

3.8.3 *Ervaring met processen*

Crisiscommunicatie en opvang zijn de bevolkingszorgprocessen die het vaakst worden ingezet bij een incident. De medewerkers van deze processen hebben dan ook de meeste ervaring. Nagenoeg geen ervaring doen de medewerkers op uit de processen protocollaire zaken, primaire levensbehoeften en bijzondere uitvaart. Wellicht lenen deze processen zich dan ook voor verdere samenwerking op interregionaal of landelijk niveau.

3.8.4 *Uitbesteding taken*

Zoals ook naar aanleiding van het onderwerp BZOO is geconcludeerd, wordt er steeds bewuster nagedacht over het al dan niet uitbesteden van taken. De komst van de Regionale Uitvoeringsdiensten hebben er bijvoorbeeld toe geleid dat een aantal bevolkingszorgtaken bij een andere organisatie komt te liggen. Salvage, SIS, het Nederlandse Rode Kruis zijn in 2014 de meest genoemde organisaties om taken aan uit te besteden.

3.8.5 *LCMS*

In 2012 maakten al veel algemeen commandanten, stafsecties en officieren van dienst bevolkingszorg gebruik van LCMS. In 2014 is meetbaar dat het gebruik van LCMS verder is uitgerold binnen de gemeentelijke kolom.

4.1. Onderlinge Steunverlening

Het LOCC ondersteunt de Minister van Veiligheid en Justitie, de veiligheidsregio's en de politie in geval van dreigende en acute crises, rampen en grootschalige incidenten door zorg te dragen voor de gecoördineerde inzet van de operationele diensten. Het LOCC verzorgt deze coördinerende rol voor de inzet van politie, brandweer, GHOR en defensie. Sinds 2012 vervult het LOCC deze rol ook voor bevolkingszorg. Inmiddels kunnen de gemeenten de landelijke voorziening SIS activeren via het LOCC. Samen met het NCC verzorgt het LOCC ook de inzet van het bovenregionaal team crisiscommunicatie. Tot slot heeft het LOCC inzicht in de bevolkingszorgcapaciteit en de daarbij behorende kennis en expertise. Ten tijde van een ramp kan de regionale bevolkingszorgkolom via het LOCC steunverlening van een andere regio regelen. Voor dit laatste zijn er nog geen landelijke afspraken gemaakt.

Of het LOCC haar rol voor de bevolkingszorg op korte termijn zal gaan uitbouwen en op welke wijze zij dit gaat doen is sterk afhankelijk van de behoeften van bevolkingszorg. Om die reden is aan de respondenten gevraagd of zij behoefte hebben aan een landelijke voorziening voor onderlinge steunverlening en aan welke steunverlening zij het meeste behoefte hebben. Ook is gevraagd op welke wijze de onderlinge steunverlening het meest efficiënt georganiseerd kan worden. De resultaten worden wederom afgezet tegen de resultaten van 2012.

4.2. Samenvatting bevindingen 2012

Tijdens de inventarisatie van 2012 heeft 60% van de respondenten een uitspraak gedaan over het gebruik maken van kennis of capaciteit van een gemeenten buiten de regiogrenzen. 20% van deze groep gaf daarbij aan weleens gebruik te hebben gemaakt van andere gemeenten c.q. regio's. Hierbij ging het vooral om het uitwisselen van expertise. Het ging daarbij vooral om de grote incidenten, zoals zedenzaken, grote en langdurige stroomuitval en schietincidenten. De uitwisseling van kennis liep toentertijd vooral via het netwerk van de (coördinerend) gemeentesecretaris.

In 2012 gaf 87% van de respondenten aan een meerwaarde te zien voor een centraal punt om onderlinge steunverlening voor bevolkingszorg te coördineren. Daarbij werd de inschatting gemaakt dat er vooral behoefte was aan een sparringpartner in de warme fase met specifieke kennis over een bepaald proces of een bepaald ramptype. Qua processen werden vooral bestuursondersteuning, slachtofferregistratie en nafase genoemd. Luchtvaartongevallen, zedenzaken, kernongevallen, uitval nutsvoorzieningen, overstromingen en schietincidenten werden genoemd als ramptype, waar een behoefte zal zijn om gebruik te maken van de kennis van andere gemeentelijke medewerkers.

Tevens werd in 2012 geconcludeerd dat er weinig bekendheid binnen de oranje kolom met het LOCC was. Naast uniforme afspraken over de vergoeding van de kosten of de ingang bij de regio's is de bekendheid van het LOCC randvoorwaardelijk om te kunnen fungeren als centraal punt voor de facilitering van onderlinge steunverlening.

4.3. Vraag naar steunverlening (bijstand) van gemeenten via het LOCC

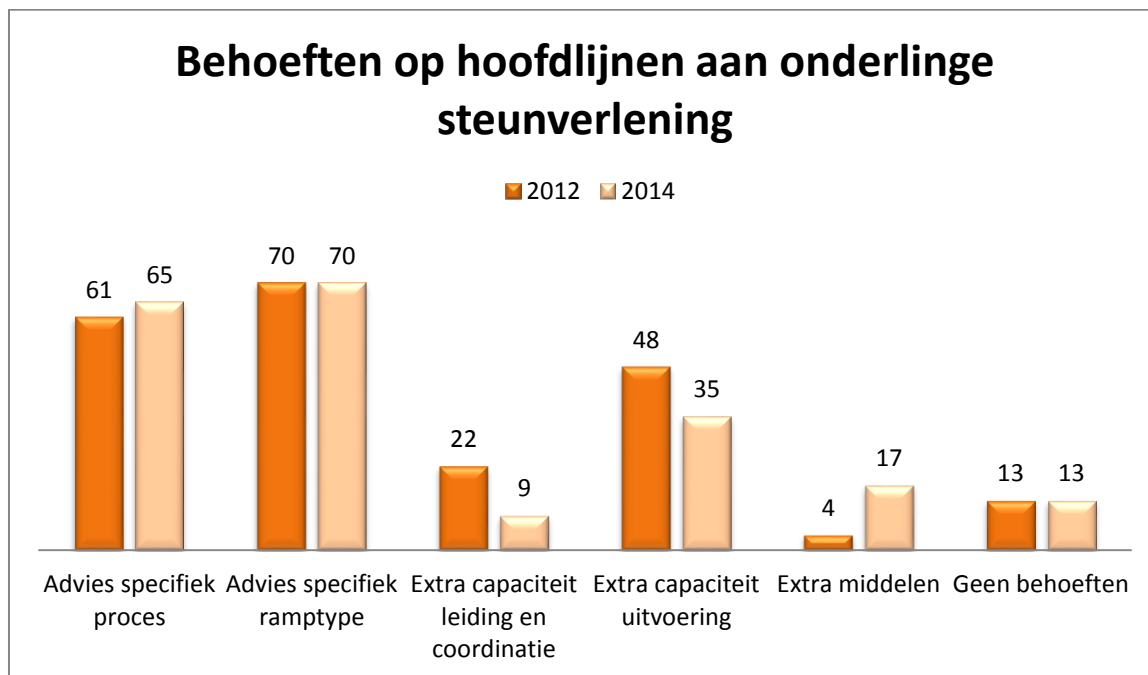
In 2014 is er via het LOCC 12 keer door gemeenten om steun of bijstand van andere kolommen, landelijke voorzieningen of andere gemeenten gevraagd. Acht keer is de vraag gesteld ter ondersteuning van de handhaving van de openbare orde. Deze steun wordt door de burgemeester aangevraagd. Bijvoorbeeld de burgemeester van Nijmegen heeft om ondersteuning verzocht voor de Nijmeegse Vierdaagse en de burgemeester van Friese Meren heeft ondersteuning verzocht bij de berging van een wrak uit de Tweede Wereldoorlog.

Vier keer ging het om de ondersteuning van bevolkingszorg. Dit varieerde van vragen met betrekking tot expertise over de nafase, de inzet van het bovenregionaal team crisiscommunicatie en de inzet van SIS. Het jaar na de start van het project, 2013, ging het nog maar om één vraag voor ondersteuning bevolkingszorg.

4.4 Behoeften voor landelijke steunverlening

Tijdens deze inventarisatieronde is er aan de respondenten verzocht om een inschatting te maken of de regio gebruik zou willen maken van een centraal punt dat onderlinge steunverlening zou kunnen coördineren. Daarnaast is aan de respondenten gevraagd om aan te geven van welke vorm van

steunverlening van een andere regio c.q. een andere gemeenten zij verwachten het meest behoefte aan te hebben.



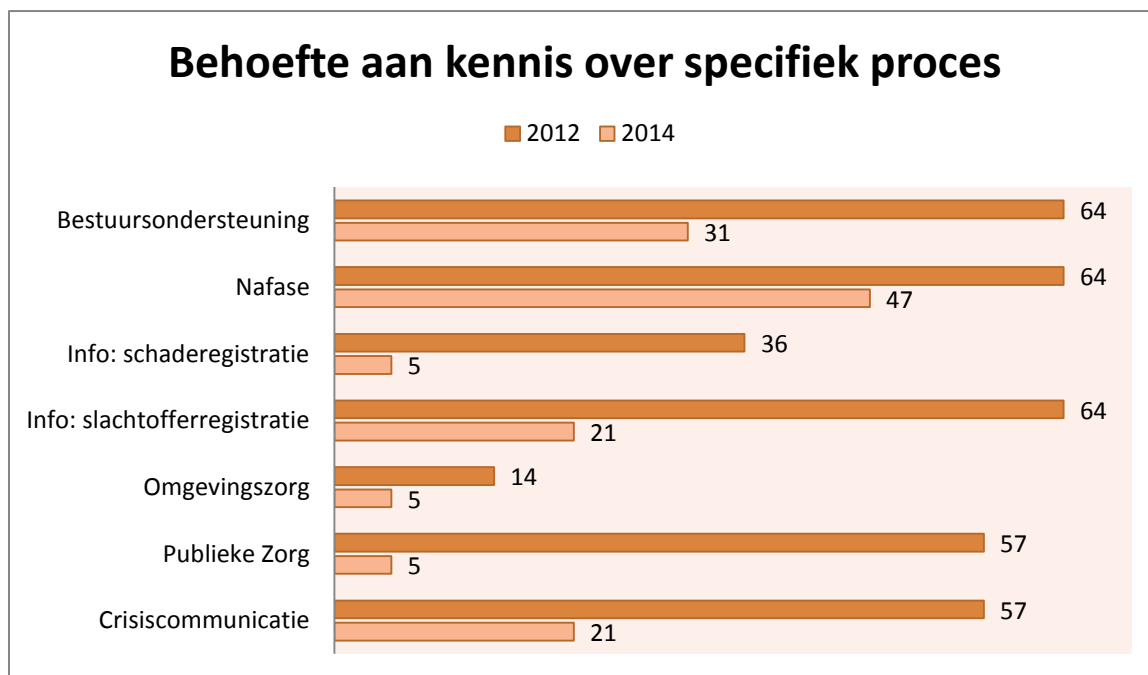
Het aantal regio's dat aangeeft geen behoefte te hebben aan een centraal punt, dat onderlinge steunverlening coördineert is nagenoeg hetzelfde gebleven. 13% van de respondenten geeft aan geen behoefte te hebben. Echter, van de respondenten die wel een behoefte hebben, plaatst 30% een kanttekening. Zij zien weliswaar een behoefte, maar geven aan dat (1) het de bedoeling is dat men de eigen broek ophoudt of (2) zij eerder denken bij de buurregio aan te kloppen of (3) gebruik te maken van hun persoonlijke netwerk dan steunverlening via het LOCC te vragen.

De respondenten geven aan vooral behoefte te hebben aan een uitwisseling van kennis over een specifiek proces of kennis over een specifiek ramptype. Deze behoefte is nagenoeg gelijk aan die van 2012. Wel is er een significante daling in de behoefte aan capaciteit. De inschatting voor capaciteit voor het niveau van leiding en coördinatie is gedaald van 22% naar 9%. De inschatting voor uitvoerende capaciteit is gedaald van 48% naar 35% (deze 35% geeft aan behoefte te hebben aan bijvoorbeeld uitvoerende capaciteit voor crisiscommunicatie). Dit kan verklaard worden door de twee eerder benoemde trends binnen bevolkingszorg. De regionaliseringstrend enerzijds, waardoor binnen de regio over het algemeen beter inzicht is over de beschikbare capaciteit en de kwaliteit daarvan. De visieverandering van Bevolkingszorg Op Orde heeft anderzijds met zich meegebracht dat de gemeenten meer gebruik zullen maken van improvisatie. Beide trends leiden ertoe dat bevolkingszorg de inschatting maakt dat zij minder behoefte zullen hebben aan de capaciteit van andere regio's.

Omdat de meeste behoefte bestaat aan expertise voor een bepaald ramptype of proces, worden deze behoeften in de navolgende paragrafen nader uitgewerkt.

4.5 Behoeften aan advies over specifiek proces uitgesplitst

Van de respondenten heeft 65% behoefte aan steunverlening in de vorm van specialistische kennis over een specifiek proces. 17% van de respondenten vindt het lastig om een nadere inschatting te maken. De overige respondenten geven het volgende beeld:

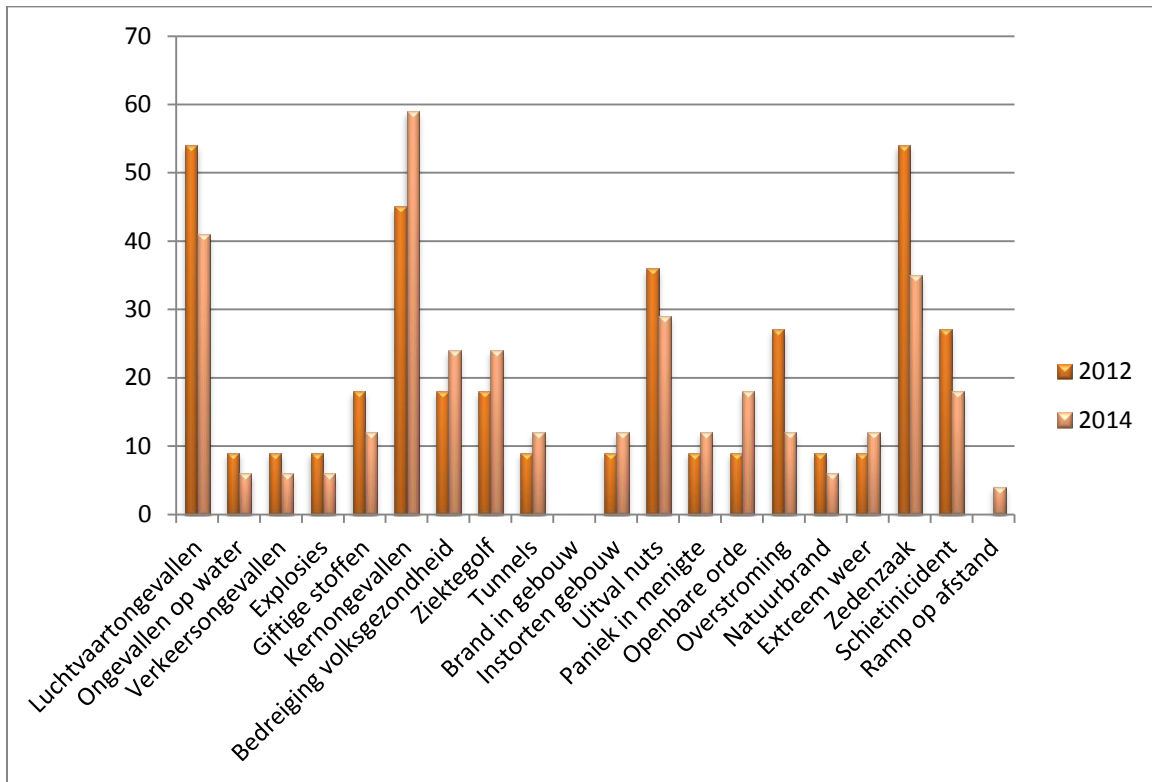


De respondenten verwachten de meeste behoefte te hebben aan specialistische kennis over de nafase (47%) of te willen sparren over de taken behorende bij het proces bestuursondersteuning (juridisch, financiële en/of protocollaire zaken) (31%). Voor het proces nafase geldt dat dit proces over het algemeen wordt gestart bij de grotere incidenten of incidenten met grote maatschappelijk impact. Slechts enkele gemeenten hebben hier ervaring mee. Voor het proces bestuursondersteuning gaat het om dusdanige specifieke kennis dat niet alle gemeenten deze volop in huis hebben. 21% van de respondenten noemt daarnaast nog de processen crisiscommunicatie en slachtofferregistratie.

Opvallend is vooral de grote daling. Sommige dalingen kunnen verklaard worden (ondanks dat hier geen specifiek onderzoek naar is gedaan). Het landelijke project slachtofferinformatiesystematiek heeft de daling van 64% naar 21% voor slachtofferregistratie tot gevolg. Bevolkingszorg heeft (een groot deel van) de uitvoering immers belegd bij een landelijke voorziening van specialisten. De daling van publieke zorg van 57% naar 5% kan wellicht verklaard worden door de nieuwe visie van Bevolkingszorg op Orde. Door meer in te springen op zelfredzaamheid en spontane hulp gaan de gemeenten ervan uit dat zij vooral een faciliterende rol hebben. Alleen daar waar er geen sprake is van zelfredzaamheid, is er nog een rol voor de overheid. Met betrekking tot schaderegistratie is er een daling van 36% naar 5%. Ook dit heeft te maken met Bevolkingszorg op Orde, waarbij één van de visie-elementen is om taken uit te besteden aan specialistische organisatie. Landelijk is er een modelconvenant met Salvage, die door veel regio's is overgenomen. Anders gezegd; bevolkingszorg heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering, waardoor er minder behoefte is aan de expertise van anderen.

4.6 Behoeften aan specifiek advies over een bepaald ramptypen

Ongeveer 74% van de respondenten die aangaven behoefte te hebben aan kennis van specifieke ramptypen hebben deze behoeften nader gespecificeerd. Dit laat het volgende beeld zien:



In 2012 leidde de inschatting van de respondenten tot de volgende top 3:

1. Expertise luchtvaartongevallen en zedenzaken;
2. Expertise over kernongevallen;
3. Expertise over uitval nutsvoorzieningen.

In de bevindingenrapportage van 2012 werd opgemerkt dat - behoudens kernongevallen – de behoefte sterk overeenkwam met de grotere incidenten van de jaren daarvoor.

In 2014 denken de respondenten dat er in de toekomst de meeste vraag zal zijn naar:

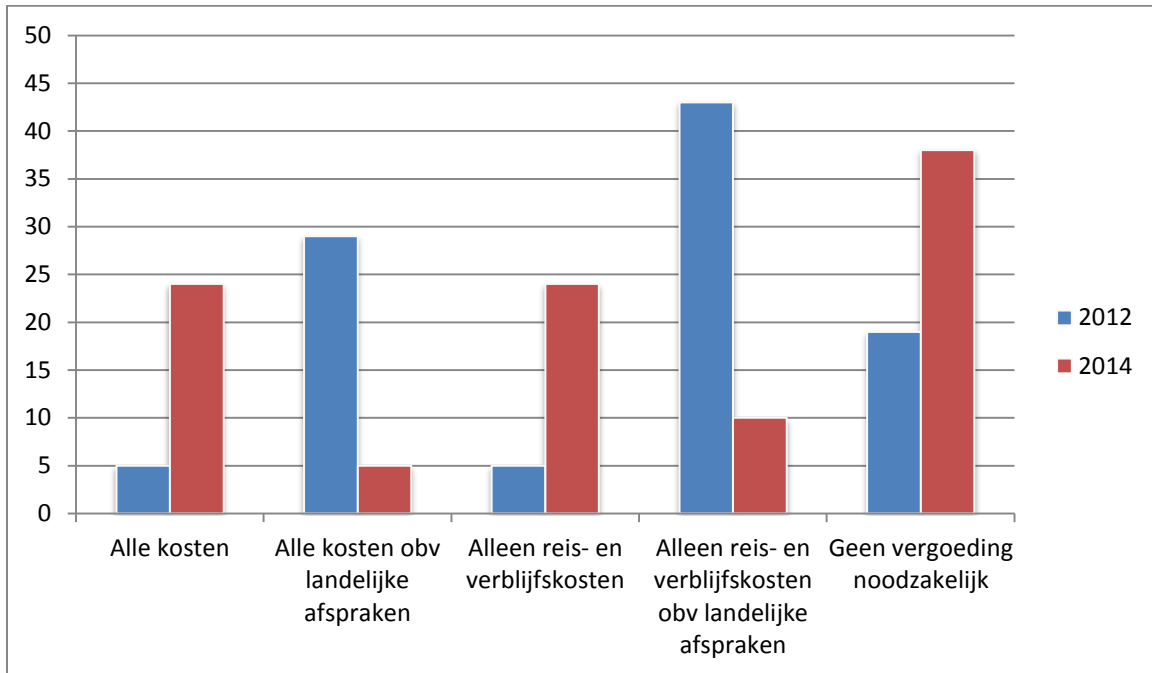
1. Expertise over kernongevallen;
2. Expertise luchtvaartongevallen
3. Expertise over zedenzaken;
4. Expertise over bedreiging volksgezondheid, ziektegolf en uitval nutsvoorzieningen.

Ook nu lijkt er een correlatie tussen de vraag en de incidenten van het afgelopen jaar c.q. maanden. Er lijkt geen verband te zijn tussen de vraag en het regionaal risicoprofiel. Het Veiligheidsberaad heeft met de Minister van V&J landelijke doelstellingen opgesteld. Twee van de landelijke doelstellingen, uitval nutsvoorzieningen en nucleair, komen overeen aan de behoefte aan kennis in de warme fase,

Aan de andere kant is opvallend dat bijvoorbeeld bij het ramptype “brand in gebouwen” geen behoefte bestaat aan extra ondersteuning. Gezien de frequentie waarmee dit ramptype zich voordoet, zou gesteld kunnen worden dat men vertrouwen heeft in de kunde en de capaciteit van bevolkingszorg binnen de regio om dergelijke veelvoorkomende incidenten te kunnen opvangen.

4.7 Vergoeding van de kosten

Van de respondenten heeft 84% een uitspraak gedaan over een eventuele vergoeding van de kosten.

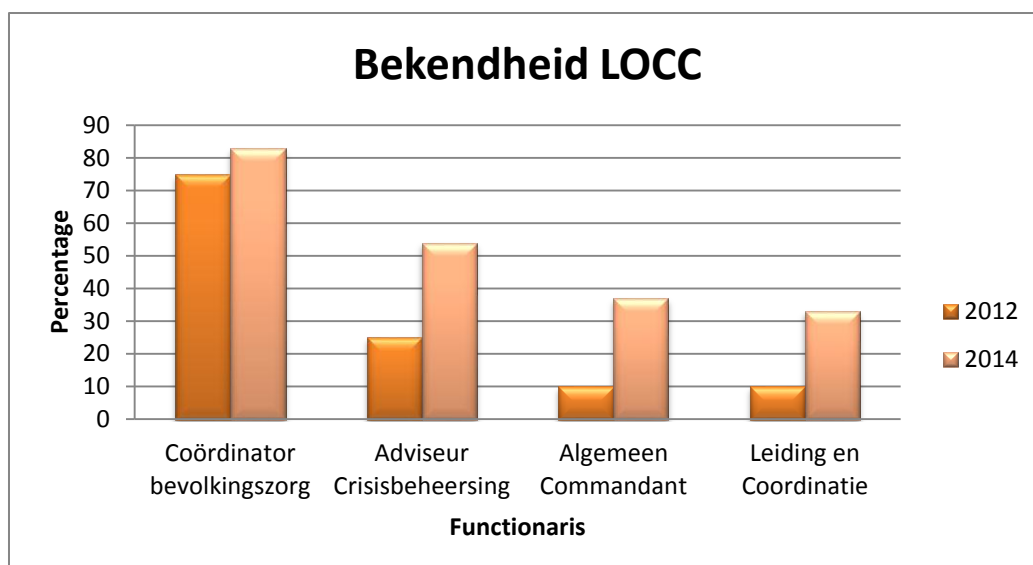


De verschillen met 2012 zijn erg groot. In 2014 is 38% van mening dat de bevolkingskolom van de ene regio de bevolkingszorgkolom van de andere regio kosteloos kan bijstaan. 24% verwacht een bijdrage in de reis- en verblijfskosten. 24% verwacht een vergoeding van alle kosten. Gezien de uiteenlopende opvattingen zou het wellicht niet onverstandig zijn om hier de discussie over aan te gaan. Uitgangspunten hieromtrent zal onderlinge steunverlening vergemakkelijken en gedoe achteraf voorkomen.

4.8 Bekendheid met het LOCC

Sinds 2012 heeft het LOCC een rol gekregen bij de inzet van de landelijke voorziening SIS en het bovenregionaal team crisiscommunicatie. Bij de implementatie van deze voorzieningen is de rol en het takenpakket van het LOCC meegenomen in de communicatietrajecten van deze voorzieningen. Ook kan het LOCC bevolkingszorg faciliteren met steunverlening (mensen en middelen) van andere kolommen. Tot slot heeft het LOCC inzicht in de bevolkingszorgcapaciteit, kennis en expertise in Nederland om te kunnen ondersteunen bij de onderlinge steunverlening. Vanaf 11 december 2014 zal het LOCC hier meer over gaan communiceren. Indien bevolkingszorg van de dienstverlening gebruik wil maken, zal het LOCC wel bekend moeten zijn bij kolom.

De respondenten zijn gevraagd om een inschatting te maken over de bekendheid van het LOCC voor verschillende categorieën binnen de regio. Dit levert het volgende beeld op:



Dit betekent dat het LOCC in 2012 bij ongeveer 100 adviseurs crisisbeheersing bekend was. In 2014 is dat 218. Ook is de inschatting dat meer algemeen commandanten bevolkingszorg en hoofden taakorganisaties bekend zijn met het LOCC.

De bekendheid van het LOCC binnen bevolkingszorg is gestegen. Door de stijgende bekendheid wordt er ook meer gebruik gemaakt van de dienstverlening. Dit is in paragraaf 4.3 nader gespecificeerd.

4.9 Conclusies

4.9.1. Behoeften aan landelijke steunverlening

Net als in 2012 voorziet 87% van de respondenten de behoefte om tijdens een ramp of crisis gebruik te maken van kennis of capaciteit van de bevolkingszorgkolom van een andere regio. 13% benadrukt daarbij dat het adagium ‘eigen broek ophouden’ wel het uitgangspunt zou moeten zijn. Ook gaat 13% ervanuit dat zij eerst de buurregio’s zullen bevragen alvorens via een centraal punt steunverlening te verzoeken.

De respondenten verwachten vooral behoefte te hebben aan advies tijdens de warme fase hetzij over een bevolkingszorgproces hetzij over een ramptype. Ze willen daarbij gebruik maken van de kennis en ervaring die er al in Nederland is. Door de regionalisering van de bevolkingszorgprocessen is er ook meer vertrouwen in en overzicht over de eigen bevolkingszorgcapaciteit ontstaan, waardoor de behoefte aan extra capaciteit lager wordt ingeschat.

Men verwacht dat er vooral behoefte zal bestaan aan specialistische kennis op het gebied van nafase en bestuursondersteuning. Opvallend is de grote daling ten opzichte van 2012. De inschatting voor de behoefte naar publieke zorg daalt van 57% naar 5% en crisiscommunicatie van 57% naar 21%. Dit heeft onder andere te maken met de gewijzigde visie en prestatie-eisen van Bevolkingszorg Op Orde.

Qua ramptypen verwachten de respondenten de meeste vragen te hebben over kernongevallen, luchtvaartongevallen en zedenzaken. Een resultaat dat in sterke mate overeenkomt met 2012.

4.9.2. Kostenverdeling

Anders dan bij brandweer, politie en defensie is er geen wet- en regelgeving voor steunverlening van de ene aan de andere gemeenten. Dit zou kunnen leiden tot knelpunten op het gebied van vergoedingen. In de antwoorden is echter geen eenduidig standpunt te ontdekken over de vergoeding van de kosten. Wellicht kan hier in de toekomst binnen de landelijke gremia over gesproken worden.

4.9.3. Bekendheid LOCC

Door het in 2012 gestarte project is de bekendheid over het LOCC binnen de bevolkingszorgkolom in Nederland gestegen.

5. Slotwoord

Deze bevindingenrapportage geeft een beeld van de stand van zaken van bevolkingszorg in de zomer en het najaar van 2014. Het beeld berust op de gegevens die door de coördinatoren bevolkingszorg in een vragenlijst en tijdens een interview zijn gegeven. De auteur van deze rapportage wil dan ook alle coördinatoren bevolkingszorg bedanken voor de tijd en moeite die zij genomen hebben om deze gegevens aan te leveren. Hopelijk herkennen zij zichzelf in de rapportage.

Zowel de beleidsondersteuners van het LOCGS, LOCB, de bestuursondersteuner bevolkingszorg van het Veiligheidsberaad als enkele coördinatoren bevolkingszorg hebben input geleverd voor de vragen van de vragenlijst en de interviews. Hierdoor kon ook in 2014 verbinding worden gelegd met actuele onderwerpen en vraagstukken van de kolom. Dank hiervoor.

Ook dank aan het LOCC die aan de kwartiermaker bevolkingszorg de gelegenheid heeft geboden om deze inventarisatie uit te voeren.

Gezien de resultaten in 2012 en 2014, de bestuurlijke aandacht voor bevolkingszorg en het project ‘Versterking Bevolkingszorg’, is het wellicht niet onwenselijk om opnieuw een soortgelijke inventarisatie in 2016 te houden.