

Two-pager Bevolkingszorg

(concept, 6 november 2023 – voor bespreking in BO Bevolkingszorg en LNB)

1. Aanleiding in de contourennota

De contourennota stelt dat Bevolkingszorg een cruciale rol speelt in de crisisbeheersing. “Dat hebben we gezien bij de aanpak van de opvang Oekraïense vluchtelingen, maar ook bijvoorbeeld bij de aanpak van het hoogwater in Limburg. De invulling per regio is echter divers, zoals ook staat beschreven in het evaluatierapport Muller. Dat maakt dat het in de praktijk voor veel partijen onduidelijk is wat bevolkingszorg precies inhoudt, hoe bevolkingszorg zich verhoudt tot gemeentelijke crisisbeheersing en tot de processen risico- en crisiscommunicatie onder verantwoordelijkheid van de besturen van de veiligheidsregio’s. Het is niet altijd helder wie welke verantwoordelijkheden heeft en wanneer er sprake is van adequate bevolkingszorg. Dit moet anders. Uit de evaluatie Wvr en ervaringen uit het veld blijkt de behoefte aan doorontwikkeling en professionalisering van bevolkingszorg. Bevolkingszorg wordt daarom wettelijk gedefinieerd.”¹

Daarnaast is uniformering van het kwaliteitsniveau van belang. Daarom is parallel aan het opstellen van de contourennota en in opdracht van het Veiligheidsberaad gewerkt aan het project Uniform Kwaliteitsniveau Bevolkingszorg, kortweg ‘UKB’. Het eindadvies is vastgesteld door de Algemeen Besturen van de veiligheidsregio’s. Delen van het eindadvies zijn geland in de contourennota en ook moeten er delen landen in de wetgeving.

“De veiligheidsregio’s krijgen conform het advies van de commissie een wettelijk vastgelegde regierol ten aanzien van een aantal taken op het gebied van bevolkingszorg. Dit vergt nog nadere uitwerking tussen branche en veiligheidsregio’s. Het is belangrijk in het wettelijk kader regierol en verantwoordelijkheden van de veiligheidsregio over bovenstaande punten vast te leggen en hoe die zich verhouden tot de wettelijk aangewezen coördinerend functionaris. Zo moet duidelijk worden waar verantwoordelijkheden liggen en waar deze ook ophouden. Uitgangspunt hierbij is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de hoofdstructuur van het landelijk stelsel crisisbeheersing; waar nodig wordt voorzien in de certificering van opleidingen, examens en borging van het vakbekwaam worden en blijven. Daarbij zullen de kwalificatiedossiers voor een aantal kernfuncties (waaronder de Algemeen Commandant Bevolkingszorg en Officier van Dienst Bevolkingszorg) van bevolkingszorg worden opgenomen in nieuwe wet- en regelgeving. Gemeenten (de colleges van B&W) blijven zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun (gemeentelijke) crisisorganisatie, de continuïteit van de eigen organisatie en de opschaling van eigen werkzaamheden. Dit laatste wordt aangeduid met de term gemeentelijke crisisbeheersing.”²

2. Wat willen we bereiken?

In de huidige Wet veiligheidsregio's wordt bevolkingszorg heel beperkt genoemd. Er wordt niet uitgewerkt wat bevolkingszorg is en wie welke verantwoordelijkheid heeft. In de Wet veiligheidsregio's dient vastgelegd te worden wat bevolkingszorg inhoudt en dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor bevolkingszorg.³

Bij de implementatie van de contourennota en het eindadvies van UKB wordt ten aanzien van de wetgeving het volgende nagestreefd:

1. Het actualiseren van de taken en verantwoordelijkheden die in wettelijke regels zijn opgenomen.
2. Een onderscheid tussen bevolkingszorg en gemeentelijke crisisbeheersing, in passende vorm wettelijk vastleggen.⁴
3. Steviger positioneren van (het proces) crisiscommunicatie.⁴
4. Om de interregionale bijstand en bovenregionaal optreden tussen regio's verder vorm te kunnen geven is een bepaalde mate van uniformiteit nodig. Op basis van een analyse is met het werkveld gekomen tot een achttal kernfuncties die iedere regio in elk geval moet organiseren als onderdeel van Bevolkingszorg en het proces crisiscommunicatie, maar zonder

¹ Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg, p.18

² Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg, p.19

³ ‘Bevolkingszorg; kader en toekomst, d.d. december 2021’, ambtelijk stuk ministerie van JenV aan LOCB/LNB.

⁴ Eindadvies UKB p.8 (Veiligheidsberaad 20 maart 2023) NB: Wordt nader uitgewerkt in te actualiseren Regionaal Referentiekader Crisisplan voor Bevolkingszorg en crisiscommunicatie.

gekoppelde verplichting op de wijze waarop de kernfuncties worden gepiketteerd, gealarmeerd en/of ingezet.

5. Een regierol te beleggen bij het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio ten aanzien van Bevolkingszorg en de regierol en verantwoordelijkheden vast te leggen in de nieuwe wet.

Daarnaast zijn al in 2018 voorbereidingen getroffen voor het aanpassen van het besluit Veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's door middel van een derde tranche. Hierover heeft onder andere in het Landelijk Overleg Coördinatoren Bevolkingszorg (LOCB) overleg plaatsgevonden met het Ministerie van J&V.³ Deze derde tranche bevat een aantal elementen die moeten landen in de wet- en regelgeving. Een deel van de elementen is met het Eindadvies UKB achter geraakt op de actualiteit. De elementen die moeten landen in de wet- en regelgeving zijn gericht op de doorontwikkeling en professionalisering van Bevolkingszorg. Ook krijgen met de beoogde aanpassing een aantal Bevolkingszorg functionarissen een formele positie in de operationele teams.

3. Langs welke oplossing willen we dit bereiken?

De oplossingsrichtingen zijn zowel in de contourennota als in het Eindadvies UKB beschreven. We willen dit bereiken door:

- Het taken en de definitie van Bevolkingszorg -in een passende vorm- wettelijk vast te leggen.
- De kernfuncties bevolkingszorg, in het kader van uniformiteit (van functienamen en functievereisten) en (landelijke) uitwisselbaarheid, wettelijk vast te leggen in de daarvoor bestemde delen van de nieuwe Wet veiligheidsregio's.⁵
- De regierol wettelijk vast te leggen en dit primair te organiseren onder de verantwoordelijkheid van het Algemeen Bestuur en deze in de uitvoering neer te leggen bij de veiligheidsregio.⁷
- De verantwoordelijkheden van de coördinerend functionaris niet te wijzigen. De coördinerend functionaris blijft verantwoordelijk om maatregelen en voorzieningen van gemeenten op elkaar af te stemmen en de voorbereiding op hun taken door de verschillende gemeenten te coördineren.⁷

4. Wat betekent de oplossing voor wet- en regelgeving?

Bevolkingszorg is een volwaardige kolom en moet als zodanig in de wet worden beschreven⁶. Hierdoor is er geen noodzaak meer voor een apart 'team Bevolkingszorg,' zoals momenteel beschreven in artikel 2.1.1. van het Besluit VR. Het huidige 'team Bevolkingszorg' moet in lijn met een integrale benadering volledig geïntegreerd worden in de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De voorstellen zullen op verschillende plaatsen in de wet- en regelgeving landen. Deels is dit ook nog een adviesvraag aan de stellers binnen het wetgevingstraject. Voor de nieuwe Wet veiligheidsregio's betekent dit in ieder geval:

- Wettelijke vastlegging (definiëren) van Bevolkingszorg en gemeentelijke crisisbeheersing. Bevolkingszorg is het deel van de werkzaamheden van een gemeente ten tijde van een incident, ramp of crises dat is georganiseerd binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bevolkingszorg richt zich in haar taken onder andere op het welzijn van getroffen en het verzorgen van de crisiscommunicatie.
- Het toevoegen in het Besluit VR van een Officier van Dienst (*OvD-Bz*) t.b.v. het CoPI, een Algemeen Commandant (*AC-Bz*) t.b.v. het ROT en één Hoofd crisiscommunicatie (*HCC*). Dit vervangt (deels) de huidige beschrijvingen in artikel 2.1.3 t.a.v. leiding en coördinatie binnen de kolom Bevolkingszorg.
- Op grond van het Besluit personeel veiligheidsregio's komt er in de regeling personeel veiligheidsregio's een omschrijving van de functies OvD-Bz, AC-Bz en HCC.
- Het laten vervallen van het team Bevolkingszorg en uit te gaan van een "sectie Bevolkingszorg", die binnen de Veiligheidsregio op eigen wijze kan worden ingericht en reeds in het huidige Besluit VR is beschreven in artikel 2.1.4. Reden hiervoor is dat binnen de regio's de taken van BZ in de warme fase op geheel eigen wijze worden ingevuld. Dat kan zijn: alles regionaal, een aantal regionale teams, één team voor alle gemeenten, of anders.
- Leg de regierol wettelijk vast en organiseer dit primair onder de verantwoordelijkheid van het Algemeen Bestuur en leg deze in de uitvoering neer bij de veiligheidsregio, maar wijzig de verantwoordelijkheden van de coördinerend functionaris niet⁷.

⁵ Eindadvies UKB p.9 (Veiligheidsberaad 20 maart 2023)

⁶ Zie: Position paper Landelijk Netwerk Bevolkingszorg (LNB, 2019)

⁷ Eindadvies UKB p.11 (Veiligheidsberaad 20 maart 2023)

Taken Bevolkingszorg

De taken van Bevolkingszorg, zoals opgenomen in Besluit VR, te actualiseren en daarbij uit te gaan van de volgende wijzigingen op de huidige opsomming:

- 'het verzorgen van nazorg voor de bevolking' (in huidig Besluit VR artikel 2.1.3 lid 2 sub c) aan te passen in 'het voorbereiden (preparatie) van de nafase'.
- Toevoegen van de taak: "het coördineren van het informeren van verwanten van slachtoffers";
- het registreren van de slachtoffers en schadegevallen (in huidig Besluit VR artikel 2.1.3 lid 2 sub d en e) te veranderen in de "het coördineren van de registratie van slachtoffers en schade(gevallen) ten behoeve van bovenstaande taken".

Kernfuncties

Laat de kernfuncties bevolkingszorg, in het kader van uniformiteit (van functienamen en functievereisten) en (landelijke) uitwisselbaarheid, wettelijk vastleggen in de daarvoor bestemde delen van de nieuwe Wet veiligheidsregio's. Voorstel is om de kernfuncties op te nemen in het besluit regeling personeel veiligheidsregio's, zodat vakbekwaamheidseisen landelijk afgesproken en vastgelegd kunnen worden en dus minder vrijblijvend zijn. De kernfuncties zijn:

1. Algemeen Commandant Bevolkingszorg (AC-Bz)
2. Officier van Dienst Bevolkingszorg (OvD-Bz)
3. Hoofd Informatie Bevolkingszorg (HIN-Bz)
4. Hoofd Crisiscommunicatie (HCC)
5. Communicatieadviseur CoPI
6. Communicatieadviseur ROT
7. Communicatieadviseur BT
8. Omgevingsanalist

5. Wat zijn de aandachtspunten voor de invoering of uitvoering?

Er moet samenhang zijn met de andere two-pagers. Verder is het van essentieel belang om de teksten voor de wet- en regelgeving –vanuit het principe van Bevolkingszorg als volwaardige kolom- in nauwe samenhang te beschouwen met die van andere kolommen en elementen in de wet, zoals de GHOR, de brandweer en de hoofdstructuur van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Het Eindadvies UKB biedt belangrijke aanknopingspunten en een inhoudelijke adviesrichting, maar biedt ook ruimte om mee te bewegen op ontwikkelingen bij andere kolommen en de veiligheidsregio's die tot wijzigingen in de wet leiden.

Bij de uitvoering van de bevolkingszorgtaken moet een goede balans zijn tussen landelijke uniformiteit en lokale diversiteit, ook waar het gaat over bestuurlijke verantwoordelijkheden. Dit vraagt om een duidelijke borging in de wet. Die balans en borging zijn nu niet wettelijk vastgelegd.

De colleges van burgemeester en wethouders (B&W) zijn op verschillende wijzen verantwoordelijk ten aanzien van bevolkingszorg en de veiligheidsregio. Zo is het college van B&W conform artikel 2 van de huidige Wet Veiligheidsregio's belast met de organisatie van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Het college van burgemeester en wethouders wijst de functionarissen aan die betrokken zijn bij bevolkingszorg conform artikel 11.6, lid 2 van de Cao Gemeenten. Het is van belang dat er geen juridische verwijzingen ontstaan of andere ongewenste effecten in de verantwoordelijkheden in de nieuwe wetgeving.

Afstemming met juristen van Justitie en Veiligheid (J&V) is nodig om de adviezen uit het Eindadvies UKB en de richting zoals opgenomen in de contourennota om te zetten in wetteksten. Tot eind 2023 is de kwartiermaker UKB/Bevolkingszorg (Bas Koppes) hiervoor het aanspreekpunt. Vanaf 2024 is dat de beoogd programmamanager Bevolkingszorg of (de voorzitter van) het LOCB, indien het programma nog niet is gestart.

6. Wat zijn nog openstaande discussiepunten van primair belanghebbenden?

De contourennota geeft een aanzet tot een bestuurlijk gesprek over de positie van crisiscommunicatie. "Het kabinet wil dit nadrukkelijk met de burgemeesters en besturen van de veiligheidsregio's bezien en

hen bij de nadere uitwerking betrekken⁸. Dit gesprek heeft nog niet plaatsgevonden, waarmee het effect ervan nog niet kan worden meegenomen bij de nieuwe wet.

Nafase en herstel moet onderdeel worden van het cyclische proces van crisisbeheersing. Een gezamenlijke visie op nafase en herstel wordt nog gemist.

7. Wat moet in de memorie van toelichting?

De memorie van toelichting moet rekenschap geven van de ontwikkeling die de kolom Bevolkingszorg heeft gemaakt sinds de invoering van de Wet veiligheidsregio's, tot een professioneel georganiseerde crisisorganisatie, die aansluit op het organisatieniveau van de andere crisispartners (kolommen). Daarnaast worden crises steeds vaker gekenmerkt door een complex, bovenregionaal karakter met een veelheid aan actoren en kans op maatschappelijke ontwrichting. De Covid-pandemie is daar een voorbeeld van, maar ook de extreme wateroverlast in Limburg in juli 2021, langdurige droogteperiodes en de uitval van digitale systemen. Deze maatschappelijke uitdagingen vragen om een doorontwikkeling van bevolkingszorg, inclusief crisiscommunicatie.

Gemeentelijke crisisbeheersing omvat alle werkzaamheden van een gemeente ten tijde van een incident, ramp of crises. Het deel van deze werkzaamheden dat is georganiseerd binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing vindt plaats onder de noemer Bevolkingszorg, zoals omschreven in het Besluit veiligheidsregio's. Tijdens grote ongevallen, rampen en flietscrises is Bevolkingszorg tevens het aanspreekpunt voor de andere hulpverleningsketens zoals brandweer, politie en GHOR voor de samenwerking tussen de betrokken gemeentelijke diensten.

Bevolkingszorg is gericht op de acute fase en daarom is het van belang dat voor de middellange (24-72u) en lange termijn (>72u) wordt afgestemd over de wijze waarop de gemeentelijke crisisbeheersing wordt vormgegeven tussen de incidentgemeente(n) en Bevolkingszorg.⁹

⁸ Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg, p.19

⁹ Een langer durende situatie laat zich niet vatten in een vast tijdsvenster, maar is situationeel. Uitgangspunt is dat er al in een vroeg stadium wordt nagedacht over aflossing en overname door de incidentgemeente(n).