

# Verminderde zelfredzaamheid en rampenplannen

ONDERZOEK NAAR DE AANDACHT IN GEMEENTELIJKE  
RAMPENPLANNEN VOOR VERMINDERD ZELFREDZAMEN BIJ EVACUATIE



*Inspectie*  
OPENBARE ORDE  
EN VEILIGHEID

# *Verminderde zelfredzaamheid en rampenplannen*

**ONDERZOEK NAAR DE AANDACHT IN  
GEMEENTELIJKE RAMPENPLANNEN VOOR  
VERMINDERD ZELFREDZAMEN BIJ EVACUATIE**

---

*Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*

---

*Den Haag*

---

*november 2006*

## **INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID**

*Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)*

*Bezoekadres: Juliana van Stolberglaan 148, 2595 CL Den Haag*

*Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag*

*Telefoon: (070) 426 87 82*

*Telefax: (070) 426 69 90*

*Website: [www.ioov.nl](http://www.ioov.nl)*

## **COLOFON**

*Uitgave: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

*Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*

*Lay out: Grafisch Buro van Erkelens*

*Fotografie cover: Hollandse Hoogte*

*Drukwerk: drukkerij Hega, Den Haag*

*november 2006*

# Inhoudsopgave

<b>MANAGEMENTSAMENVATTING</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEIDING</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding en probleemstelling	9
1.2 Inhoudelijke afbakening	9
1.3 Doel- en vraagstelling	10
1.4 Leeswijzer	10
<b>2 THEORETISCH KADER</b>	<b>11</b>
<b>3 METHODE VAN ONDERZOEK</b>	<b>13</b>
3.1 Documentstudie: deelplannen van gemeentelijke rampenplannen	13
3.2 Provincies: vragenformulier	13
<b>4 INLEIDING</b>	<b>17</b>
4.1 Gemeentelijke deelplannen	17
4.1.1 Bepaling van de doelgroep	17
4.1.2 Achterhalen waar verminderd zelfredzamen zich bevinden	18
4.1.3 Inschatten van de mobiliteit	18
4.1.4 Vervoer van verminderd zelfredzamen	20
4.1.5 Huidige ontwikkelingen op het gebied van aandacht voor verminderd zelfredzamen	21
4.2 Provincies	22
<b>5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>27</b>

### *Onze missie*

**De Inspectie OOV levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren.**

De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).

De Inspectie OOV laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidseffecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV beoogt daarmee bij betrokkenen een oriëntatie op permanente aandacht voor verbetering tot stand te brengen.

De Inspectie OOV zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel op het OOV-domein als op aanverwante terreinen.



**De Inspectie OOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.**

# Managementsamenvatting



## *Inleiding*

In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) een onderzoek uitgevoerd naar de aandacht voor verminderd zelfredzamen in gemeentelijke rampenplannen. Het onderzoek is gericht op de planvorming rondom het evacuatieproces en concentreert zich op de problematiek rondom zelfstandig wonende mensen, die verminderd zelfredzaam zijn. De evacuatie in New Orleans in verband met de overstromingen na de orkaan Katrina, maar ook de verplaatsing van gehandicapten tijdens de oefening Bonfire zijn recente voorbeelden van problemen met de veiligheid van verminderd zelfredzamen in dit verband.

Nederland kent een Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding, dat in werking is getreden op 18 mei 2004. In dit besluit zijn de kwaliteitscriteria vastgesteld aan de hand waarvan provinciebesturen de gemeentelijke rampenplannen toetsen. Eén van deze criteria betreft de aandacht voor verminderde zelfredzaamheid in de planvorming gericht op evacuatie en luidt als volgt: 'Het in het rampenplan opgenomen verplaatsingsplan bevat een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met speciale doelgroepen, waaronder gehandicapten, ouderen, zieken en gedetineerden.' Dit criterium scheidt de verwachting, dat gemeenten de veiligheid van verminderd zelfredzamen bij een evacuatie expliciete aandacht geven in gemeentelijke rampenplannen, en vervolgens in repressieve voorbereidingsfase.

## *Conclusies gemeenten*

De Inspectie OOV concludeert uit het onderzoek, dat de aandacht voor verminderde zelfredzamen in de gemeentelijke planvorming rondom het evacuatieproces, onvoldoende is. Activiteiten die erop zijn gericht om verminderd zelfredzamen uit het bedreigde gebied te halen, zijn in de plannen niet of nauwelijks concreet ingevuld en zodoende niet geborgd. Tijdens het onderzoek is daarnaast gebleken dat gemeenten het proces 'Ontruiming en Evacuatie' te veel als een politieproces beschouwen. Een succesvol evacuatieproces vergt echter een multidisciplinaire aanpak. Ook de planvorming rondom dit proces dient daarom multidisciplinair ingevuld te worden en adequaat afgestemd tussen de diverse betrokken partijen. De gemeente is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en systeemverantwoordelijk voor de rampenplannen. Daarom is de gemeente verantwoordelijk voor de multidisciplinaire invulling en wederzijdse afstemming van het deelproces 'Evacuatie en Ontruiming'.

### **Conclusies provincies**

De twaalf provincies zijn in het kader van dit onderzoek middels een schriftelijk vragenformulier bevroegd. Uit dit deelonderzoek komt naar voren, dat ook de provincies het ontbreken van aandacht voor verminderd zelfredzamen in de gemeentelijke planvorming rondom evacuatie constateren. Bovendien geven meerdere provincies aan de huidige aandacht niet toereikend te vinden. Maar liefst tweederde van de provincies vindt in het algemeen, dat de aandacht voor verminderd zelfredzamen verbeterd moet worden. Deze bevindingen in ogenschouw genomen, acht de Inspectie OOV het opvallend dat toetsing van de plannen niet heeft geresulteerd in voldoende planmatige aandacht voor betreffende doelgroep voor wat betreft het evacuatieproces. De Inspectie OOV concludeert op basis daarvan dat provincies onvoldoende adequate invulling geven aan hun toetsende rol.

### **Algemene beschouwing**

Zowel gemeenten als provincies hebben in het kader van dit onderzoek kanttekeningen geplaatst bij de haalbaarheid van het voorbereiden van hulpverleningsactiviteiten, specifiek gericht op verminderd zelfredzamen. Men waarschuwt voor het gevaar van overmatige planvorming en het gevaar van planfixatie. Daarnaast geven zowel gemeenten als provincies te kennen, dat het identificeren en registreren van verminderde zelfredzaamheid, niet haalbaar is. Dit is wel nodig om goed voorbereid de hulpverlening richting deze doelgroep te organiseren. De Inspectie OOV is van mening, dat een gedegen analyse van de haalbaarheid van adequate planmatige voorbereiding en daarbij behorende randvoorwaarden dient plaats te vinden. Daarbij is het belangrijk dat gemeenten zich een constructieve houding aanmeten en zich richten op het vinden van oplossingen rondom de problematiek van verminderd zelfredzamen.

Met het oog op een adequate en uniforme voorbereiding op hulpverleningsactiviteiten gericht op verminderd zelfredzamen, acht de Inspectie OOV het aanbevelenswaardig dat richtlijnen hieromtrent geformuleerd worden. Hierbij ligt het in de rede om de expertise van hulpverleners uit het veld, maar ook van belangenorganisaties van gehandicapten en andere verminderd zelfredzamen, te betrekken bij het opstellen van de richtlijnen. Met de komst van de Wet op de Veiligheidsregio's i.o. zullen gemeenten en regio's hun taken binnen de rampenbestrijding in planvorming moeten blijven borgen, actualiseren en oefenen.

#### **Aanbevelingen**

Gemeenten en regio's dienen de voorbereiding en de planvorming ten aanzien van het evacueren van verminderd zelfredzamen te verbeteren. Van belang is hierbij dat de planvorming zo concreet mogelijk wordt ingevuld. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid verwacht een constructieve gemeentelijke opstelling bij het vinden van oplossingen rondom de problematiek van zelfredzaamheid.





De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid beveelt de minister van BZK aan te stimuleren dat richtlijnen worden geformuleerd met als doel te komen tot een adequate en uniforme voorbereiding en planvorming voor de evacuatie van verminderd zelfredzamen. Randvoorwaarden voor een efficiënte invulling van de voorbereiding, zoals identificatie en registratie van verminderd zelfredzamen dienen hierbij aan de orde te komen.





# Inleiding



1

1.1

## AANLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) een onderzoek uitgevoerd naar de aandacht voor verminderd zelfredzamen in gemeentelijke rampenplannen. De opdracht vloeide voort uit een overleg tussen de minister en de Taskforce Handicap en Samenleving<sup>1</sup>. De Taskforce Handicap en Samenleving is van mening dat er in rampenplannen meer aandacht moet komen voor zelfstandig wonende mensen met een functionele beperking. De evacuatie van verminderd zelfredzamen levert in de praktijk problemen op. Een recent voorbeeld is de evacuatie in New Orleans naar aanleiding van de overstromingen na de orkaan Katrina. Ook de oefening Bonfire toonde een problematisch verloop van de verplaatsing van verminderd zelfredzamen. Dit zijn signalen, die kunnen wijzen op een tekort aan aandacht voor verminderd zelfredzamen bij de rampenbestrijding.

1.2

## INHOUDELIJKE AFBAKENING

Het onderzoek dat voor u ligt is gericht op de totale groep verminderd zelfredzame personen. Dat betekent dat er geen onderscheid gemaakt is in groepen mensen met diverse beperkingen die de zelfredzaamheid op diverse manieren kunnen beïnvloeden. In deze rapportage wordt deze doelgroep (overwegend) aangeduid met 'verminderd zelfredzamen'. Ook wanneer gemeenten in hun documenten andere benamingen gebruiken of zich richten op subdoelgroepen, zoals 'gehandicapten' of 'rolstoelgebruikers', wordt in deze rapportage de benaming 'verminderd zelfredzamen' gehanteerd. De vraagstelling aan de provincies vormt hierop een uitzondering. Hier is de term 'gehandicapten' gehanteerd vanwege het letterlijke gebruik van deze term in het toetskader van de provincies. Wanneer in deze rapportage van 'verminderd zelfredzamen' wordt gesproken worden de volgende subdoelgroepen bedoeld, (verstandelijk) gehandicapten, zieken, ouderen (die minder zelfredzaam zijn) en anderen met een functionele beperking, die de zelfredzaamheid vermindert. Het onderzoek is beperkt tot zelfstandig wonende mensen, die verminderd zelfredzaam zijn; eventuele aandacht voor mensen die in een instelling leven, wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Het onderzoek is niet in het algemeen gericht op gemeentelijke rampenplannen, maar specifiek op de deelplannen voor het proces Evacuatie en onderliggende draaiboeken. Tijdens het evacuatieproces zijn vooral de verminderd zelfredzamen een kwetsbare

1 De Taskforce Handicap en Samenleving is een belangengroepering, die zich richt op het helpen van mensen met een handicap om hun eigen positie te versterken. Daarnaast werkt de Taskforce aan een mentaliteitsverandering in de maatschappij zodat mensen met een functiebeperking gelijkwaardig worden behandeld en geeft zij voorlichting en informatie.

doelgroep. Een andere reden voor de afbakening tot het evacuatieproces is dat in het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding expliciet wordt vermeld, dat het ‘verplaatsingsplan’ een beschrijving moet bevatten van de wijze waarop rekening is gehouden met gehandicapten. Hoewel in dit criterium de term ‘verplaatsingsplan’ wordt gehanteerd, gebruikt de IOOV de term ‘evacuatieplan’, omdat dit in het veld de gangbare term is.

### 1.3 DOEL- EN VRAAGSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek is een beeld te vormen van de mate waarin en de wijze waarop de gemeenten in Nederland in hun planvorming, gericht op het evacuatieproces, aandacht besteden aan verminderd zelfredzamen. Om hier inzicht in te krijgen is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In welke mate wordt in gemeentelijke plannen aandacht besteed aan verminderd zelfredzamen, in verband met het evacuatieproces?

Deze vraagstelling valt uiteen in drie deelvragen:

- Worden verminderd zelfredzamen als specifieke doelgroep genoemd in gemeentelijke plannen en eventuele draaiboeken, gericht op het evacuatieproces?
- Op welke wijze komt aandacht voor verminderd zelfredzamen in de onderzochte plannen en eventuele draaiboeken naar voren?
- Hoe vaak komen de diverse vormen van aandacht voor verminderd zelfredzamen in de steekproef van evacuatieplannen en eventuele draaiboeken naar voren?

### 1.4 LEESWIJZER

Deze rapportage geeft antwoord op bovenstaande onderzoeksvragen. Ter verduidelijking van het onderzoekstraject wordt in hoofdstuk 2 een toelichting gegeven op het theoretisch kader. Het betreft hier een weergave van de relevante wetgeving en van het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van de opzet en methoden van het onderzoek. Hoofdstuk 4 gaat in op de onderzoeksresultaten; hierin wordt achtereenvolgens ingegaan op de resultaten uit de gemeentelijke deelplannen en de resultaten uit het deelonderzoek onder provincies. Ter afsluiting beschrijft hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen, die volgen uit het onderzoek.

# Theoretisch kader



2

Krachtens de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo, artikel 3, eerste lid) stelt het college van burgemeester en wethouders ten minste eens in de vier jaar een rampenplan vast. In diezelfde wet staat in artikel 3, vijfde lid, sub f het volgende:

*‘Ten aanzien van de organisatie, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden, in het kader van de rampenbestrijding bevat het rampenplan in ieder geval een plan met betrekking tot maatregelen te nemen bij een verplaatsing van de bevolking.’*

*Artikel 3, achtste lid, van de Wrzo vermeldt dat bij algemene maatregel van bestuur criteria kunnen worden vastgesteld waaraan het college van Gedeputeerde Staten de kwaliteit van het rampenplan toetst.*

Deze toetsingsbevoegdheid van het college van Gedeputeerde Staten komt voort uit artikel 7, tweede lid, van de Wrzo. Deze schrijft voor, dat indien het college van Gedeputeerde Staten van oordeel is dat het rampenplan niet aan de wettelijke eisen voldoet, het college van burgemeester en wethouders binnen drie maanden nadat het plan ontvangen is, door het college van Gedeputeerde Staten uitgenodigd wordt, het plan binnen een door het college vast te stellen termijn te wijzigen. Alvorens deze bevoegdheid toe te passen, zal het college van Gedeputeerde Staten in overleg met het college van burgemeester en wethouders treden.

De in artikel 3, achtste lid, van de Wrzo genoemde algemene maatregel van bestuur is er gekomen: het Besluit tot vaststelling van criteria voor de toetsing van de kwaliteit van het rampenplan, het rampbestrijdingsplan en het beheersplan en tot vaststelling van eisen omtrent de inhoud van het organisatieplan (Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding) van 18 mei 2004. In artikel 9, lid d wordt het volgende vermeld:

*‘Het in het rampenplan opgenomen verplaatsingsplan bevat een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met speciale doelgroepen, waaronder gehandicapten, ouderen, zieken en gedetineerden.’*

Bovenstaande artikelen vormen de basis voor dit onderzoek. Elk door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld gemeentelijk rampenplan moet volgens de Wrzo een verplaatsingsplan bevatten. Elk verplaatsingsplan moet volgens het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding, aan de hand waarvan het college van Gedeputeerde Staten toetst, een beschrijving bevatten van de wijze waarop rekening is gehouden met speciale doelgroepen, waaronder gehandicapten.



# Methode van onderzoek

3

Om een antwoord te kunnen geven op de geformuleerde onderzoeksvragen is het onderzoek opgesplitst in twee delen. Enerzijds is een documentenstudie verricht op basis van deelplannen van in het onderzoek betrokken gemeenten. Anderzijds zijn de provincies, als toetsers van de gemeentelijke rampenplannen, bevraagd met behulp van schriftelijke enquêtes. Deze twee onderdelen van het onderzoek worden hieronder nader toegelicht.

## 3.1 DOCUMENTENSTUDIE: DEELPLANNEN VAN GEMEENTELIJKE RAMPENPLANNEN

De gemeente is systeemverantwoordelijk voor het rampenplan. De onderzoeksgroep bestaat uit een steekproef van Nederlandse gemeenten. In tabel 1 is de samenstelling van de steekproef weergegeven.

Provincie	Gemeente	Omvang*
Drenthe	Emmen	G
	Midden-Drenthe	K
Flevoland	Lelystad	M
	Zeewolde	K
Gelderland	Apeldoorn	G
	Barneveld	M
	Doesburg	K
	Montferland	K
	Rheden	M
	Zaltbommel	K
Limburg	Eijsden	K
	Kerkrade	M
	Meerssen	K
	Sevenum	K
	Sittard-Geleen	M
Overijssel	Almelo	M
	Dalfsen	K
	Zwolle	G
Zuid-Holland	Alkemade	K
	Gouda	M
	Liesveld	K
	Noordwijk	K
	Ridderkerk	M
	Rotterdam	G
	Waddinxveen	K
Westland	M	
Aangedragen door provincie	Leek	K
	Sluis	K

\* de omvang van de gemeenten is weergegeven in: G: groot (>100.000 inwoners),  
M: midden (40.000- 100.000 inwoners)  
K: klein (< 40.000 inwoners)

Het aantal gemeenten, dat in het onderzoek betrokken is, is beperkt gehouden. De samenstelling van de steekproef beantwoordt wel zoveel mogelijk aan eisen van representativiteit. De gemeenten die deel uit maken van de steekproef zijn per provincie geselecteerd en aselekt aan de steekproef toegewezen. De geselecteerde gemeenten zijn afkomstig uit zes provincies. De zes geselecteerde provincies liggen verspreid over Nederland. Daarnaast is bij de selectie van de provincies rekening gehouden met het aantal gemeenten dat in de provincies ligt. Zo is Flevoland de provincie met het kleinste aantal gemeenten: zes en Zuid-Holland de provincie met het grootste aantal gemeenten, namelijk 86. Provincies met veel gemeenten zijn sterker vertegenwoordigd dan provincies met weinig gemeenten; ongeveer tien procent van het aantal gemeenten per provincie is in de steekproef vertegenwoordigd. Hierbij is wél per provincie een minimum van twee en een maximum van acht gehanteerd. Het totale aantal geselecteerde gemeenten bedraagt 26.

Naast de selectie van 26 gemeenten, zijn twee gemeenten aan de selectie toegevoegd. De provincies waren gevraagd om gemeenten aan te dragen, die een positief voorbeeld waren als het gaat om aandacht voor verminderd zelfredzamen in rampenplannen. Twee provincies hebben daarop een gemeente voor de steekproef aangedragen. De totale onderzoeksgroep komt daarmee op 28 gemeenten en bestaat uit vier grote gemeenten, met een inwonersaantal van meer dan 100.000, negen middelgrote gemeenten, met een inwonersaantal tussen de 40.000 en 100.000 en vijftien kleine gemeenten, met een inwonersaantal van minder dan 40.000.

Van de 28 geselecteerde gemeenten zijn de deelplannen en eventueel onderliggende draaiboeken opgevraagd met betrekking tot de processen 'Ontruiming en Evacuatie' en 'Opvang en Verzorging'. Documentatie over het proces 'Opvang en Verzorging' is opgevraagd omdat gedurende het onderzoek bleek dat in deze deelplannen soms aandacht geschonken werd aan maatregelen om verminderd zelfredzamen te evacueren.

Met uitzondering van twee gemeenten hebben alle 28 gemeenten met betrekking tot beide genoemde processen documenten opgestuurd. Eén gemeente had geen documentatie met betrekking tot het proces Ontruiming en Evacuatie. Eén gemeente kon geen documentatie aanleveren met betrekking tot het proces 'Opvang en Verzorging', maar wel een beknopte procesbeschrijving daarvan in het algemene rampenplan van de betreffende gemeente.

Van de 27 opgestuurde deelplannen Ontruiming en Evacuatie, bleken er negen te zijn opgesteld door de regionale politie; achttien deelplannen Ontruiming en Evacuatie bleken gemeentespecifieke plannen te zijn en opgesteld door de gemeente.

Alle toegezonden documentatie is door de Inspectie OOV bestudeerd op aandacht voor verminderd zelfredzamen met betrekking tot het evacuatieproces.

De provincies toetsen de gemeentelijke rampenplannen, volgens de toetsingscriteria uit het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding. Aan de twaalf provincies is dan ook gevraagd om hun bevindingen en opvattingen betreffende de aandacht voor verminderd zelfredzamen in gemeentelijke rampenplannen kenbaar te maken. Dit is gebeurd aan de hand van een kort vragenformulier. Dit formulier is toegezonden aan de leden van de Interprovinciale Commissie Openbare Orde en Veiligheid (ICOOV). In het vragenformulier zijn vragen gesteld over de volgende onderwerpen:

- het aantal gemeenten binnen de provincie, dat maatregelen heeft beschreven in hun evacuatieplan of onderliggende draaiboeken, gericht op gehandicapten,
- de toereikendheid van de aandacht, die gemeenten in hun evacuatieplannen hebben voor gehandicapten,
- de noodzaak om de aandacht voor gehandicapten in evacuatieplannen te verbeteren.

Daarnaast is aan de respondenten van de provincies ruimte geboden om aanvullende opmerkingen toe te voegen.

N.B. Omdat in het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding gesproken wordt over 'gehandicapten' en niet over 'verminderd zelfredzamen', is de betreffende doelgroep in de vragenlijst naar de provincies ook 'gehandicapten' genoemd.





# Resultaten

4

4.1

## GEMEENTELIJKE DEELPLANNEN

In dit hoofdstuk is beschreven wat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid geconstateerd heeft aan aandacht voor verminderd zelfredzamen in de bestudeerde deelplannen. De bevindingen zijn in te delen naar vier cruciale factoren van een succesvolle evacuatie van verminderd zelfredzamen. Eerst dienen de hulpverleners zich bewust te zijn van het feit dat verminderd zelfredzamen tot de te evacueren bevolking kunnen behoren. De paragrafen 4.1.1 beschrijft in hoeverre de verminderd zelfredzamen expliciet in de planvorming naar voren komen bij de doelgroepbepaling in verband met evacuatie. Paragraaf 4.1.2 beschrijft in hoeverre in de plannen geregeld is, dat bekend wordt waar zich verminderd zelfredzamen bevinden in het rampgebied. Paragraaf 4.1.3 gaat in op de mate waarin gemeenten in hun planvorming hebben vastgelegd, dat de mobiliteit van de te evacueren bevolking moet worden ingeschat. In paragraaf 4.1.4 komt aan de orde wat in de rampenplannen is vastgelegd ten aanzien van het vervoer van verminderd zelfredzamen. Tot slot wordt in paragraaf 4.1.5 een beschrijving gegeven van opmerkingen van gemeenten, die een illustratie vormen van huidige ontwikkelingen op het gebied van aandacht voor verminderd zelfredzamen.

4.1.1

### BEPALING VAN DE DOELGROEP

Gemeenten die verminderd zelfredzamen als doelgroep wel benoemen	18
Gemeenten die verminderd zelfredzamen als doelgroep niet benoemen	10
<b>Totaal aantal onderzochte gemeenten</b>	<b>28</b>
• Doelgroep genoemd in verband met te evacueren bevolking	8
• Doelgroep genoemd in algemeen verband	2
• Het benoemen van de problematiek van minder zelfredzamen	9
<b>Totaal aantal gemeenten dat betreffende factor benoemt</b>	<b>18*</b>

\* één gemeente valt in meerdere van bovenstaande categorieën

Na bestudering van de door de 28 gemeenten toegestuurde documenten is gebleken, dat achttien gemeenten verminderd zelfredzamen als specifieke doelgroep noemen in de planvorming. Binnen deze groep noemen acht gemeenten de verminderd zelfredzamen als doelgroep in verband met de te evacueren bevolking. Drie van deze gemeenten laten het hierbij en geven in hun verdere planvorming niet aan wat het zorgdragen voor verminderd zelfredzamen bij evacuatie vervolgens inhoudt. Naast de genoemde acht gemeenten hebben twee gemeenten in een algemeen verband verminderd zelfredzamen als bijzondere doelgroep genoemd. De koppeling van betreffende doelgroep met de taak om mensen uit het bedreigde gebied te halen is hierbij niet gelegd. Bij beide gemeenten komt de aandacht voor verminderd zelfredzamen in verband met het evacuatieproces elders in de planvorming wél aan de orde.

Naast de acht genoemde gemeenten, die bij de doelgroepbepaling de verminderd zelfredzamen noemen, blijken negen gemeenten in hun plannen een algemene opmerking te plaatsen over de problematiek van verminderd zelfredzamen. Vier gemeenten geven aan dat zelfredzaamheid een cruciale factor is, wanneer hulpverleners een rampgebied niet kunnen betreden. Tweemaal heeft de Inspectie geconstateerd dat gemeenten in de plannen opmerken, dat de benodigde tijd voor ontruiming of evacuatie afhankelijk is van de zelfredzaamheid van de bevolking in het rampgebied. Drie gemeenten geven in een algemeen verband aan, dat bij een evacuatie de overheid datgene dient te regelen, wat de mogelijkheden tot zelfevacuatie van bewoners overstijgt.

#### 4.1.2 ACHTERHALEN WAAR VERMINDERD ZELFREDZAMEN ZICH BEVINDEN

Gemeenten die het achterhalen van de verblijfplaats wel benoemen	7
Gemeenten die het achterhalen van de verblijfplaats niet benoemen	21
<b>Totaal aantal onderzochte gemeenten</b>	<b>28</b>
• Het benoemen van de verantwoordelijkheid om panden met zieken te markeren	4
• Het benoemen van de taak dat achterhaald moet worden waar verminderd zelfredzamen zich bevinden	2
• Het benoemen van de bronnen van informatie over waar verminderd zelfredzamen zich bevinden	3
<b>Totaal aantal gemeenten dat de factor benoemt</b>	<b>7*</b>

\* twee gemeenten vallen in meerdere van bovenstaande categorieën

Wanneer verminderd zelfredzamen uit een bedreigd gebied gehaald moeten worden, is het relevant te weten waar deze mensen zich in het gebied kunnen bevinden. Zeven van de 28 gemeenten hebben het achterhalen van de verblijfplaats van verminderd zelfredzamen in de plannen genoemd. Vier van de 28 in het onderzoek betrokken gemeenten benoemen in hun plannen de verantwoordelijkheid voor het markeren van panden waarin zich verminderd zelfredzamen<sup>2</sup> bevinden. Deze verantwoordelijkheid is, blijkens de documentatie, toegewezen aan de GGD en de gemeentelijke voorlichtingsfunctionaris. Tweemaal heeft de Inspectie geconstateerd dat in de planvorming vermeld is dat 'panden waar zich niet-zelfredzame personen bevinden, herkenbaar zijn aan een uit het raam hangend wit laken of iets dergelijks'. Hoe de verantwoordelijke partijen moeten achterhalen waar verminderd zelfredzamen zich bevinden, is meestal in de plannen niet aangegeven. Eén van de vier gemeenten, die deze taak in de planvorming heeft opgenomen, heeft de bronnen van informatie genoemd, die geraadpleegd kunnen worden wanneer kennis nodig is over de verblijfplaats van verminderd zelfredzamen. Twee andere gemeenten doen dit eveneens. Tenslotte zijn er twee gemeenten die in de planvorming 'het achterhalen waar zich verminderd zelfredzamen bevinden, die geëvacueerd moeten worden' als taak hebben benoemd.

Diverse opmerkingen, die gedurende het onderzoeksproces zijn gemaakt, zijn gericht op de perceptie van de problematiek rondom het achterhalen waar verminderd zelfredzamen zich bevinden. Veelal noemen gemeenten dit als het grootste probleem waar

men tegen aan loopt. ‘Wie beschikt over lijsten en wie mag deze informatie delen? Hoe moeten deze lijsten up to date worden gehouden wanneer de groep van samenstelling wisselt?’ Gemeenten geven aan dat nergens vastligt waar deze mensen zich bevinden. Alleen via indirecte wegen (aanvragen van voorzieningen) kan geschat worden waar mensen wonen. Het blijft naar de mening van de respondenten echter altijd onzeker of deze mensen op enig moment nog altijd woonachtig zijn op de locatie waar de voorzieningen zijn aangevraagd. Om dit probleem te verhelpen zou eigenlijk een permanent bijgewerkte lijst van verminderd zelfredzame personen beschikbaar moeten zijn. De gemeenten gaan ervan uit dat de privacywetgeving dit echter niet toelaat. Desondanks heeft een (grote) gemeente bij het invullen van de vragenlijst aangegeven, dat de afdeling Voorziening Gehandicapten ‘binnenkort’ een lijst voor de politie beschikbaar heeft, waarbij is aangegeven op welk adres een gehandicapte woonachtig is.

Diverse gemeenten melden dat het ontbreken van ‘gehandicaptengegevens’ tot gevolg heeft dat hulpdiensten niet gericht op pad gestuurd kunnen worden. Bovendien vinden gemeenten het ophalen van individuele verminderd zelfredzamen een zeer omvangrijke operatie, waar bovendien specifieke medische kennis voor nodig is. In de chaos van een evacuatie zal de politie daar geen middelen en personeel voor beschikbaar hebben en bovendien beschikt de politie niet over de noodzakelijke medische kennis. De politie zal zich in de praktijk moeten beperken tot verzamelcentra voor deze doelgroep vanwaar men uit het gebied wordt geleid. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor de GHOR, het Rode Kruis en mogelijk Defensie, aldus een gemeente.

Tot slot een illustrerend citaat: ‘Alle evacuaties, rekening houdend met speciale doelgroepen, staan of vallen met de nodige voorbereidingstijd. Als de klap plotseling valt, dan is er sprake van een noodsituatie. Dan is er sprake van een ontruiming en is er geen tijd om bestanden te raadplegen om de fysieke staat van de bewoner vast te stellen zoals of ze gehandicapt, bejaard, ziek of anderszins zijn’. Aanvullend daarop is gesteld ‘er is altijd een grote kans dat ‘achterblijvers’ worden opgemerkt, gecontroleerd en alsnog worden geëvacueerd.

#### 4.1.3      **INSCHATTEN VAN DE MOBILITEIT**

Gemeenten die het inschatten van de mobiliteit wel benoemen	13
Gemeenten die het inschatten van de mobiliteit niet benoemen	15
<b>Taal aantal onderzochte gemeenten</b>	<b>28</b>
• Het benoemen van de taak	13
• Het benoemen van verantwoordelijkheden	4*
<b>Totaal aantal gemeenten dat deze factor benoemt</b>	<b>13</b>

\* één gemeente valt in meerdere van bovenstaande categorieën

Uit de toegestuurde documenten is naar voren gekomen dat bijna de helft (dertien) van de 28 betrokken gemeenten in de planvorming heeft aangegeven, dat wanneer er sprake is van een evacuatie, een inschatting of analyse gemaakt moet worden van de mobiliteit of de zelfredzaamheid van de bevolking in het bedreigde gebied. Het maken van een dergelijke analyse wordt bij deze gemeenten als een uit te voeren taak in de planvorming weergegeven. Vier van de genoemde dertien gemeenten hebben daarbij aangegeven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de analyse of inschatting. Deze toewijzing van de verantwoordelijkheid is verschillend. In twee gevallen is de gemeente aangewezen als verantwoordelijke; de politie, de GHOR en de brandweer hebben dan een ondersteunende en adviserende rol. In de overige twee gevallen is de politie aangewezen als verantwoordelijke; de gemeente heeft dan hierbij een ondersteunende rol.

Tot slot kan worden vermeld dat er twee gemeenten in de onderzoeksgroep zijn, die bij de taak om de mobiliteit/zelfredzaamheid van de bevolking in het bedreigde gebied in te schatten, expliciet vermelden dat rekening moet worden gehouden met verminderd zelfredzamen.

#### 4.1.4 VERVOER VAN VERMINDERD ZELFREDZAMEN

Gemeenten die het vervoer van verminderd zelfredzamen wel benoemen	19
Gemeenten die het vervoer van verminderd zelfredzamen niet benoemen	9
Totaal aantal onderzochte gemeenten	28
• Het benoemen als aandachtspunt	2
• Het benoemen van verantwoordelijkheden	17
Totaal aantal gemeenten dat het onderwerp benoemt	19
• Het benoemen van de gemeente als verantwoordelijke	2
• Het benoemen van de GHOR als verantwoordelijke	10
• Beide zijn verantwoordelijk	5
Totaal aantal gemeenten dat verantwoordelijkheden benoemt	17

De meerderheid van de onderzochte gemeenten haalt in de planvorming het onderwerp 'vervoer van verminderd zelfredzamen' aan. Hierbij moet de opmerking worden geplaatst dat in de plannen niet altijd duidelijk naar voren komt of het om vervoer gaat, bestemd om evacués uit het rampgebied te halen, of dat het gaat om vervoer, bestemd om evacués naar opvangcentra te brengen. Veelal worden evacués eerst naar een verzamelplek gebracht, voordat zij verder worden vervoerd naar de opvangcentra. Alleen het vervoer vanuit het rampgebied naar de verzamelplek is voor dit onderzoek relevant. Doordat het onderscheid in de planvorming niet altijd duidelijk is, wordt in deze paragraaf het onderscheid ook niet strikt gehanteerd.

Gebleken is dat het merendeel van de in het onderzoek betrokken gemeenten (namelijk negentien van de 28) in de planvorming iets heeft vermeld over het vervoer van verminderd zelfredzamen ten tijde van een evacuatie; negen maal heeft de Inspectie

daarover niets geconstateerd in de plannen. De meeste (zeventien) van deze negentien gemeenten hebben in de rampenplannen de verantwoordelijkheid voor deze taak vastgelegd; twee gemeenten beperken zich in de planvorming tot het noemen van een aandachtspunt. Van de zeventien gemeenten die verantwoordelijkheden op dit gebied benoemen, geven er tien aan dat de GHOR verantwoordelijk is voor het vervoer van verminderd zelfredzamen; twee gemeenten leggen in de plannen vast dat de gemeente verantwoordelijk is voor het regelen van aangepast vervoer. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat er vijf gemeenten zijn die beide genoemde partijen verantwoordelijk stellen voor het vervoer van verminderd zelfredzamen (de GHOR) dan wel het regelen van vervoer (de gemeente).

Gemeenten hebben 'inschatting bijzonder vervoer' wel in planvorming	8
Gemeenten hebben 'inschatting bijzonder vervoer' niet in planvorming	20
<b>Totaal aantal onderzochte gemeenten</b>	<b>28</b>
• Het geven van een algemeen geldende richtlijn	5
• Het benoemen van verantwoordelijkheden (aan de gemeente)	3
<b>Totaal gemeenten die deze inschatting in planvorming heeft</b>	<b>8</b>
Het beschikken over een lijst van vervoersbedrijven met aandacht voor bijzonder vervoer voor verminderd zelfredzamen	5

In totaal zijn er acht gemeenten die in de planvorming aangeven dat de behoefte aan voertuigen voor gehandicaptenvervoer ingeschat moet worden. In vijf van de gevallen komt dit naar voren door een algemeen geldende richtlijn te geven: uitgedrukt in het aantal benodigde voertuigen voor gehandicaptenvervoer per aantal evacués. De overige drie gemeenten hebben in hun planvorming de taak en verantwoordelijkheid voor het maken van een inschatting voor benodigd vervoer, toegewezen aan de gemeente.

Gebleken is dat vijf gemeenten in de plannen hebben weergegeven welke vervoersbedrijven ingeschakeld worden indien nodig; hierbij is dan expliciet vermeld dat de vervoersbedrijven ook voor bijzonder vervoer voor verminderd zelfredzamen kunnen zorgen. Drie van de vijf gemeenten hebben in een overzicht van leveranciers van voertuigen aangegeven welke leveranciers ook voor dit soort vervoer kunnen zorgen.

#### 4.1.5 **HUIDIGE ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN AANDACHT VOOR VERMINDERD ZELFREDZAMEN**

Diverse gemeenten hebben aangegeven bezig te zijn met het verbeteren van aandacht voor verminderd zelfredzamen in de gemeentelijke rampenplannen. Uit gemaakte opmerkingen komt naar voren dat de aandacht voor verminderd zelfredzamen bij gemeenten veelal bepaald is door de interesse en/of betrokkenheid van de verantwoordelijke personen (ambtenaren openbare veiligheid) zelf.

De positie van minder zelfredzame personen kan rekenen op groeiende belangstelling, aldus een gemeente. Soms gaat het om maatregelen die te maken hebben met evacueren; soms ook om aanverwante onderwerpen. Zo wordt bij een gemeente vanuit een proactieve benadering bij het verlenen van gebruiksvergunningen voor psychosociale zorginstellingen aandacht gevraagd voor het treffen van extra brandveiligheidsmaatregelen ten einde de veiligheidssituatie voor deze doelgroep beter te waarborgen dan op grond van wettelijke voorschriften strikt noodzakelijk is. Een ander voorbeeld is het afstemmen van het proces Voorlichting op dove/slechthorende mensen en blinde/slechtziende mensen. Tevens geeft een aantal gemeenten aan dat het deelplan “Opvang en Verzorging” geactualiseerd wordt en aangevuld met gegevens ten behoeve van speciale doelgroepen.

Momenteel worden in meerdere gemeenten stappen ondernomen, om de al in kaart gebrachte verminderd zelfredzame personen in gezinsvervangende tehuizen bij calamiteiten op een aparte manier te evacueren. Diverse gemeenten geven aan in samenwerking met deze groepen te gaan bekijken welke aparte maatregelen voor hen nodig zijn.

## 4.2 PROVINCIES

Alle twaalf provincies zijn bevraagd middels een kort schriftelijk vragenformulier. In deze paragraaf wordt steeds de gestelde vraag weergegeven, waarna kort wordt in gegaan op de door de provincies gegeven antwoorden.

### Vraag

Hoeveel gemeenten binnen de provincie hebben in hun evacuatieplannen of onderliggende draaiboeken maatregelen beschreven, die gericht zijn op gehandicapten?

### Antwoorden

0	(bijna) alle gemeenten	
0	de meerderheid van de gemeenten, namelijk ongeveer	..... %
1	de minderheid van de gemeenten, namelijk ongeveer	40%
1	een klein gedeelte van de gemeenten, namelijk ongeveer	15%
10	(nagenoeg) geen enkele gemeente	



Uit bovenstaande antwoorden blijkt dat tien provincies aangeven, dat (nagenoeg) geen enkele gemeente binnen de provincie in de planvorming aandacht heeft voor verminderd zelfredzamen, door maatregelen te beschrijven die specifiek gericht zijn op de veiligheid van deze doelgroep. Een grote groep provincies plaatst hierbij de opmerking dat het ontbreekt aan concrete maatregelen gericht op verminderd

zelfredzamen in de gemeentelijke rampenplannen. De aandacht voor specifieke doelgroepen (verminderd zelfredzamen) is summier en in het algemeen beperkt tot het benoemen van deze doelgroepen; de provincies geven aan dat slechts zijdelings wordt stilgestaan bij de specifieke behoeften van verminderd zelfredzamen. Hierbij is opgemerkt dat de zelfredzaamheid van burgers groot wordt geacht; de overheid heeft een belangrijke rol in de ondersteuning van de verminderd zelfredzamen, aldus één provincie.

Twee provincies geven aan dat respectievelijk ongeveer veertig procent en vijftien procent aandacht voor verminderd zelfredzamen heeft in verband met evacuatie. Hierbij is door de betreffende provincie wel de kanttekening geplaatst dat dit percentage betrekking heeft op gemeenten die aandacht besteden aan verminderd zelfredzamen die verblijven in woongroepen of instellingen. Als er aandacht is voor verminderd zelfredzamen in gemeentelijke rampenplannen, dan is deze aandacht vaak gericht op mensen die verblijven in instellingen. Geen aandacht wordt besteed aan de mogelijke problemen bij evacuatie van zelfstandig wonende verminderd zelfredzamen. De aandacht voor zelfstandig wonenden ervaren de provincies doorgaans dan ook als onvoldoende.

Sommige provincies geven aan een onderscheid relevant te vinden tussen zelfstandig wonenden en mensen die in een instelling of speciale woonvorm leven. Instellingen staan veelal als kwetsbare objecten op een provinciale risicokaart aangegeven. Wél plaatst een provincie de opmerking dat ook gedachtevorming nodig is over groot-scheepse logistieke operaties bij evacuaties van ziekenhuizen. Provincies bevelen aan, de ervaringen met grote evacuaties in Nederland (in Groningen, Culemborg en Tiel zijn deze er zeker) daarbij te betrekken.

### Vraag

Is de aandacht, die gemeenten momenteel hebben voor gehandicapten in hun evacuatieplannen, toereikend?

### Antwoorden

- 0 ja, in het algemeen wel
- 0 dit varieert sterk tussen de gemeenten
- 5 nee, in het algemeen niet
- 2 weet ik niet, ik ken de hulpbehoeften van gehandicapten niet
- 5 deze vraag is niet van toepassing, omdat (nagenoeg) geen gemeente in onze provincie aandacht heeft voor gehandicapten in het evacuatieplan

Geen enkele provincie blijkt van mening te zijn, dat de huidige aandacht voor verminderd zelfredzamen in de gemeentelijke planvorming met betrekking tot evacuatie, toereikend is. Bijna de helft van de provincies acht de huidige aandacht in ieder geval niet toereikend. De overige provincies laten zich hierover niet uit, vanwege





onbekendheid van de hulpbehoefte van verminderd zelfredzamen bij evacuatie of vanwege het feit dat dat de huidige aandacht nagenoeg nihil is en men daar dus geen uitspraak over kan of wil doen.

Hoewel in het algemeen aan de toereikendheid van de aandacht voor verminderd zelfredzamen wordt getwijfeld, zijn er meerdere provincies, die opmerkingen plaatsen bij de haalbaarheid van aandacht voor verminderd zelfredzamen bij evacuatie. Volgens een provincie zal een gemeente een uitvoerige lijst met gegevens van verminderd zelfredzamen moeten bijhouden. Het betreft naast naam- en adresgegevens, ook zaken als handicap, aanpassingen, ziektebeeld, mobiliteit en woonsituatie. Betreffende provincie haalt aan dat een dergelijke gegevensverzameling erg ingrijpt op de privacy van een persoon; het is dus de vraag of een dergelijke lijst kan/mag worden opgesteld. Daarnaast wordt aan de haalbaarheid getwijfeld doordat de actualiteit van een dergelijke lijst bijna niet te garanderen is, tenzij een vorm van meldingsplicht bij gewijzigde situaties wordt opgelegd aan de verminderd zelfredzame. De provincie plaatst vraagtekens bij de uitvoerbaarheid hiervan.

Er zijn ook provincies die betwijfelen of de evacuatie van verminderd zelfredzamen wel voorbereid kán worden op het niveau van gemeentelijke rampenplannen. De vraag rijst hierbij in hoeverre een instelling bijvoorbeeld zelf verantwoordelijk is voor de voorbereiding op rampen? Eén provincie blijkt van mening te zijn dat de aandacht voor evacuatie van verminderd zelfredzamen zeker verbeterd moet worden, maar niet bij gemeenten alleen en niet bij de gemeente als eerste. Bij welke partijen wél deze aandacht moet zijn, vermeldt betreffende provincie er niet bij.

Enkele provincies merken op dat het proces evacueren onder de verantwoordelijkheid van de politie valt. Daarom valt ook de planvorming en voorbereiding onder de verantwoordelijkheid van de politie. Uit de opmerkingen van de provincies komt soms naar voren dat volgens gemeenten de politie de plannen dan ook dient aan te leveren. Naar zeggen van een provincie beperkt de politie het beschrijven van het proces tot een korte checklist. Omdat deze processen zo dicht tegen het dagelijkse politiewerk aanliggen, wordt een gedetailleerde uitwerking door de politie niet als zinvol ervaren. Betreffende respondent geeft daarbij aan zich te kunnen voorstellen dat er verwezen wordt naar de deelplannen van de GHOR, waarin de hulpverlening aan doelgroepen zoals verminderd zelfredzamen meer op zijn plaats is dan in een evacuatieplan van de politie. Een aantal provincies geeft aan dat in andere deelplannen – zoals ‘Waarschuwen en Alarmeren’, ‘Opvang en Verzorging’ en ‘Primaire levensbehoeften en Transport’ – meer aandacht wordt besteed aan mensen met beperkingen dan in evacuatieplannen. Dit betreffen dan processen waarvoor de gemeente procesverantwoordelijk is. Tegelijkertijd wordt door de provincies aangegeven dat ook hier de aandacht voor verminderd zelfredzamen beperkt is.



### Vraag

Bent u van mening dat de aandacht voor gehandicapten als specifieke doelgroep in evacuatieplannen, verbeterd moet worden?

### Antwoorden

- 8 ja, in het algemeen wel
- 2 weet ik niet
- 2 nee, in het algemeen niet

Tweederde van de provincies vindt dat de aandacht voor gehandicapten verbeterd moet worden. Hoewel door provincies getwijfeld wordt aan de haalbaarheid van het besteden van aandacht aan verminderd zelfredzamen in de planvorming, wordt tegelijkertijd in de enquêtes wél de wens geuit om vooraf stil te staan bij de vraag wat een gemeente kan doen als evacuatie van de bevolking nodig is. Hoe kan een gemeente het aantal minder zelfredzame personen in beeld krijgen en hoe kan met deze doelgroep in contact worden getreden? Hierbij kan gebruik worden gemaakt van informatiebronnen zoals verzorgingstehuizen, huisartsen, GGD-en, en andere instanties die weten waar verminderd zelfredzame personen wonen of zich bevinden, aldus een provincie.

De provincies signaleren het probleem dat het voor de gemeenten onduidelijk is wat precies van hen verwacht wordt als het gaat om het verbeteren van aandacht aan verminderd zelfredzamen in evacuatieplannen. Provincies merken verder op, dat het onduidelijk is, wat er exact geregeld moet worden. Hoe ver moeten de concrete maatregelen beschreven worden? De provincies geven te kennen, dat het voor gemeenten lastig is om de aandacht voor minder zelfredzamen op een juiste wijze te omschrijven. Eén provincie geeft aan het opmerkelijk te vinden dat de aandacht voor verminderd zelfredzamen in het handboek voorbereiding rampenbestrijding afwezig lijkt te zijn, terwijl volgens een provincie bij gemeenten de behoefte bestaat aan centrale richtlijnen. In de enquête kwam naar voren dat het niet gewenst is dat gemeenten onderscheid in aanpak hebben. Bijvoorbeeld dat een verminderd zelfredzaam persoon in gemeente X wordt geëvacueerd en in gemeente Y niet. Ook heeft een provincie vermeld dat gemeenten geholpen zouden kunnen worden door een direct inzetbare hulpstructuur waarop een beroep kan worden gedaan bij evacuatie. Convenanten zouden moeten worden afgesloten; in de planvorming kan dan verwezen worden naar de betreffende hulporganisaties. Eén provincie plaatst de kanttekening dat het gemeenten voor enorme opgaven stelt om zelfstandig tot een adequate voorbereiding op evacuatie van minder zelfredzamen te komen en alles zelf te moeten regelen. Ondanks de wens voor meer uniformiteit in aanpak moet volgens de provincie terughoudendheid met het opstapelen van nieuwe eisen en verlangens worden betracht.

In het algemeen kan gezegd worden dat provincies van mening zijn dat verbetering van de aandacht voor verminderde zelfredzaamheid bij evacuatie niet moet leiden tot 'papieren tijgers' of 'een papieren werkelijkheid'. Meerdere provincies halen het risico van planfixatie aan. Deze risicoperceptie blijkt ingegeven door de vrees dat het nodig is om voor elke specifieke probleemgroep in de rampenbestrijding een extra passage aan de planvorming toe te voegen. Eén provincie geeft aan dat bij planvorming vooral de praktische resultaten in het oog gehouden moet worden. Zijn de plannen dusdanig opgesteld dat deze ook in de praktijk werken? Tevens vindt deze provincie dat daarbij het accent gelegd dient te worden op het opleiden en oefenen.

## Conclusies en aanbevelingen

5


In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid een onderzoek verricht naar de aandacht voor verminderd zelfredzamen in de gemeentelijke rampenplannen, als het gaat om het evacuatieproces. Het belangrijkste doel van het onderzoek was te achterhalen óf en op welke wijze gemeenten in hun planvorming rekening houden met zelfstandig verminderd zelfredzame bewoners in een te evacueren rampgebied. Hoewel het accent van het onderzoek voornamelijk gelegen was op het bestuderen van de gemeentelijke deelplannen en eventueel onderliggende draaiboeken van het rampenplan, zijn ook de provincies – als toezichthouder op de gemeentelijke rampenplannen – in het kader van dit onderzoek (schriftelijk) bevraagd. Het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding van 18 mei 2004 bevat criteria voor het toetskader van de provincies. In dit besluit is expliciet het criterium opgenomen dat het in het rampenplan opgenomen verplaatsingsplan, een beschrijving bevat van de wijze waarop rekening is gehouden met verminderd zelfredzamen. Het bestaan van een dergelijk criterium veronderstelt dat zowel gemeenten als provincies zich bewust zijn van de noodzaak, om in de planvorming de veiligheid van deze doelgroep bij een eventuele evacuatie te waarborgen.

Uit zowel de onderzoeksresultaten als uit de contacten met de gemeenten gedurende het onderzoeksproces concludeert de Inspectie OOV, dat gemeenten overwegend de verantwoordelijkheid rondom de praktische gang van zaken bij een evacuatie, plaatsen bij de (regionale) politie. De politie wordt in het algemeen door de gemeenten gezien als procesverantwoordelijke. In de 'Leidraad Operationele Prestaties', wordt het proces evacueren echter beschouwd als een multidisciplinair proces. Helder is dat, wil een evacuatieproces succesvol verlopen, dit proces een multidisciplinaire aanpak vereist. De politie kan aangewezen worden als procesverantwoordelijke, maar elke partij, die een functie heeft in dit proces moet de eigen verantwoordelijkheid nemen. Dit betekent vervolgens dat ook de planvorming rondom het evacuatieproces multidisciplinair afgestemd en ingevuld dient te worden. De gemeente is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en voor de rampenplannen. Vanuit die rol is de gemeente dan ook verantwoordelijk voor multidisciplinaire invulling en de wederzijdse afstemming van diverse deelplannen. Opmerkelijk is daarom dat de Inspectie OOV in dit onderzoek heeft geconstateerd, dat gemeenten het procesdeelplan 'Evacuatie en Ontruiming' vaak niet beschouwen als onderdeel van haar eigen gemeentelijke rampenplan; zeker niet wanneer de (regionale) politie het betreffende deelplan heeft opgesteld.

Gemeenten beschouwen het proces 'Ontruiming en Evacuatie' te veel als een politieproces en te weinig als een multidisciplinair proces. Zij betrekken de gemeentelijke (crisis)organisatie te weinig bij de planvorming voor dit deelproces.

Naar de mening van de Inspectie OOV dient de gemeentelijke (crisis)organisatie een coördinerende rol te vervullen bij de voorbereiding, maar ook bij de praktische uitvoering van een eventueel evacuatieproces. Dat geldt zeker ook daar waar het verminderd zelfredzamen betreft. De gemeente dient te zorgen voor de voorbereiding en, tijdens een incident, voor de benodigde facilitaire ondersteuning, om betreffende doelgroep te kunnen evacueren. Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat gemeenten de problematiek rondom het evacueren van verminderd zelfredzamen op zichzelf onderkennen. Dit kan (mede) een gevolg zijn van het genoemde 'gehandicapten-criterium' van het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding. De bedoeling van het besluit, namelijk dat het proces van evacuatie van verminderd zelfredzamen in de rampenplannen beschreven wordt, is door de gemeenten echter niet opgepikt. De Inspectie OOV vindt de aandacht voor verminderde zelfredzaamheid in rampenplannen absoluut beperkt. De meest voorkomende vorm van aandacht voor verminderde zelfredzaamheid bestaat uit het in het algemeen vermelden van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van vervoer van deze doelgroep uit het rampgebied. Slechts een klein gedeelte van de gemeenten noemt als taak of aandachtspunt dat de mobiliteit of zelfredzaamheid van de bevolking geanalyseerd moet worden. Tevens besteden slechts weinig gemeenten aandacht aan de taak dat achterhaald moet worden, waar (zelfstandig wonende) verminderd zelfredzamen zich bevinden. De wijze waarop vervolgens de uitvoering van dergelijke taken ingekleed moet worden blijft bijna volledig achterwege.


Gemeenten hebben herhaaldelijk aangegeven dat wanneer activiteiten niet in de planvorming aan de orde komen, dit niet impliceert dat deze activiteiten in een crisissituatie niet uitgevoerd zullen worden. Gemeenten en hulpverleners gaan er daarom vanuit dat aan de veiligheid van deze doelgroep wordt tegemoet gekomen, door op ad hoc basis de hulpverlening aan verminderd zelfredzamen in te vullen. De Inspectie OOV deelt deze zienswijze niet en is van mening dat activiteiten gericht op de veiligheid van betreffende doelgroep moet worden voorbereid en in de planvorming geborgd moet worden.



De Inspectie OOV acht de aandacht voor verminderd zelfredzamen in gemeentelijke evacuatieplannen onvoldoende. Activiteiten die erop gericht zijn om verminderd zelfredzamen uit een bedreigd gebied te evacueren zijn niet of nauwelijks voorbereid en in de planvorming geborgd.


Hulpverleningsacties gericht op het evacueren van verminderd zelfredzamen dienen afgestemd te worden met aanverwante processen zoals het waarschuwen van de bevolking. Ook dient afstemming gezocht te worden met de communicatie vanuit de overheid naar de bevolking toe, over zelfredzaamheidsverhogende maatregelen, die door

verminderd zelfredzamen zélf te treffen zijn. Denk hierbij aan het inschakelen van burenhulp of het in werking stellen van een 'meldpunt verminderde zelfredzaamheid' voor burgers die zichzelf kunnen laten registreren als verminderd zelfredzaam.



Uit het onderzoek concludeert de Inspectie OOV dat in de voorbereiding van de hulpverlening, gericht op evacuatie van verminderd zelfredzamen, te weinig aansluiting wordt gezocht bij aanverwante processen zoals het waarschuwen van de bevolking. Tevens ontbreekt het in de planmatige voorbereiding aan afstemming met activiteiten, die gericht zijn op het verhogen van de zelfredzaamheid van burgers.


De Inspectie OOV vindt het opvallend dat, ondanks het bestaan van een expliciet gehandicaptencriterium in het toetskader van provincies, de aandacht voor betreffende doelgroep in de gemeentelijke planvorming met betrekking tot evacuatie achterwege blijft. De Inspectie OOV concludeert dat er weinig dialoog plaatsvindt tussen de toetsers van de planvorming en gemeenten over de wijze waarop de veiligheid van de minder zelfredzame doelgroep in de planvorming geborgd moet worden. Gezien de opmerkingen van provincies gedurende het onderzoek, is de Inspectie OOV van mening dat de provincies wél hun beeld gevormd hebben over de problematiek rondom de veiligheid van verminderd zelfredzamen. De resultaten van het onderzoek wekken echter niet de indruk dat de toetsing en bijbehorende communicatie in verband met het gehandicaptencriterium voldoende plaatsvindt. De Inspectie OOV is van mening dat het systeem van toetsing van gemeentelijke rampenplannen, zoals bedoeld in het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding, op dit onderdeel niet adequaat wordt ingevuld.



Middels het 'gehandicaptencriterium' in het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding is beoogd de aandacht voor verminderd zelfredzamen bij een evacuatie te verbeteren. Ruim twee jaar na inwerkingtreding van dit besluit, is de aandacht voor deze doelgroep echter onvoldoende. De Inspectie OOV concludeert, dat toetsing van de plannen door de provincies volgens de criteria uit dit besluit, niet heeft geresulteerd in adequate aandacht in de planvorming voor verminderd zelfredzamen tijdens een eventuele evacuatie.


Zowel van de provincies als van de gemeenten komen in het onderzoek een aantal kritieke punten naar voren als het gaat over praktische mogelijkheden tot het voorbereiden van hulpverleningsacties gericht op verminderd zelfredzamen. In het kader van het achterhalen waar verminderd zelfredzamen, die zelfstandig wonen, zich in het rampgebied bevinden worden door provincies en gemeenten problemen gezien bij

het registreren en actueel houden van verblijfplaatsen van verminderd zelfredzamen. Tegelijkertijd heeft één in het onderzoek betrokken gemeente te kennen gegeven, daadwerkelijk met een dergelijke registratie te zijn begonnen. De Inspectie OOV heeft daardoor de indruk dat er bezwaren worden geuit, vóórdát een goede analyse van de haalbaarheid is gebeurd. Hierdoor is een goede onderbouwing van de geuite bezwaren (nog) niet expliciet naar voren gekomen.



Gemeenten en provincies plaatsen kanttekeningen bij de haalbaarheid van identificatie en registratie van zelfredzaamheid. De Inspectie OOV constateert bij de gemeenten een 'gelaten' houding. Een dergelijke houding staat een constructieve aanpak van de problematiek rondom evacuatie van zelfstandig wonende verminderd zelfredzamen in de weg. De Inspectie OOV is van mening dat een gedegen analyse van de haalbaarheid van planmatige voorbereiding en de randvoorwaarden dient plaats te vinden.

Hoewel aannemelijk is dat, met de komst van de wet op de veiligheidsregio's, de regiovoering over de plannen bij de veiligheidsregio's komt te liggen (en dus niet meer bij de gemeenten), staat vast dat gemeenten taken in het rampbestrijdingsproces blijven houden. Gemeenten zullen hun taken dus goed moeten blijven voorbereiden: taken moeten geoefend worden en in de plannen geborgd en geactualiseerd. Inspelen op de ondersteuningsbehoeften van verminderd zelfredzamen lijkt een taak die geheel of (in ieder geval) gedeeltelijk bij de gemeente gepositioneerd zal blijven. De Inspectie OOV vindt het wenselijk dat de minister van BZK het formuleren van richtlijnen stimuleert. Dit met het oog op een zoveel mogelijk uniforme, adequate voorbereiding en borging van de veiligheid van verminderd zelfredzamen bij evacuatie. Daarbij moet het gevaar van planfixatie niet uit het oog verloren worden. Tevens dient bij het formuleren van de richtlijnen de praktische mogelijkheden, maar vooral ook onmogelijkheden van gemeenten en veiligheidsregio's in ogenschouw worden genomen. Aanbevelenswaardig is de expertise van hulpverleners uit het veld en belangenorganisaties van gehandicapten en andere verminderd zelfredzamen bij het formuleren van eventuele richtlijnen te betrekken. Aanvullend is de Inspectie OOV van mening dat de aandacht voor verminderd zelfredzamen in het evacuatieproces niet alleen tot uiting moet komen in de planvorming. Het inspelen op de behoeften van verminderd zelfredzamen dient een punt van aandacht te vormen bij het opleiden en oefenen van hulpverleningsorganisaties.



De Inspectie OOV acht het van belang dat er richtlijnen ontwikkeld worden voor het planmatig voorbereiden van evacuatie van verminderd zelfredzamen. Belangrijk hierbij is dat dit gebeurt in samenspraak met of door hulpverleners in het veld en belangenorganisaties van verminderd zelfredzamen.



## Aanbevelingen

Gemeenten en regio's dienen de voorbereiding en de planvorming ten aanzien van het evacueren van verminderd zelfredzamen te verbeteren. Van belang is hierbij dat de planvorming zo concreet mogelijk wordt ingevuld. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid verwacht een constructieve gemeentelijke opstelling bij het vinden van oplossingen rondom de problematiek van zelfredzaamheid.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid beveelt de minister van BZK aan te stimuleren dat richtlijnen worden geformuleerd met als doel te komen tot een adequate en uniforme voorbereiding en planvorming voor de evacuatie van verminderd zelfredzamen. Randvoorwaarden voor een efficiënte invulling van de voorbereiding, zoals identificatie en registratie van verminderd zelfredzamen dienen hierbij aan de orde te komen.







*Inspectie*

OPENBARE ORDE  
EN VEILIGHEID

