

Draaiboek evacuaties Limburg

1. Inleiding

Evacuaties vormen een cruciaal onderdeel binnen crisisbeheer. Het doel van een evacuatie is om personen, dieren en goederen tijdig en veilig uit een bedreigde omgeving te verplaatsen naar een locatie waar zij beschermd zijn tegen een (dreigend) gevaar. Dit multidisciplinair draaiboek biedt een gestructureerd overzicht van de principes en procedures die aan een evacuatieproces verbonden zijn.

Het draaiboek behandelt zowel acute reflexevacuaties bij onmiddellijk gevaar als preventieve evacuaties bij dreigende situaties, en houdt rekening met de complexiteit van de uitvoering, zoals het onderscheid tussen verschillende doelgroepen, dieren, communicatie naar de bevolking, en de coördinatie tussen hulpdiensten. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het juridisch kader en de stappen die volgen na het beëindigen van een evacuatie.

Zelf- en samenredzaamheid van burgers en de samenleving speelt een cruciale rol bij evacuaties. Inwoners dienen voorbereid te zijn om zichzelf en elkaar te kunnen helpen tijdens noodsituaties, bijvoorbeeld door kennis van handelingsperspectieven, het beschikbaar hebben van een noodpakket, en door alert te reageren op instructies van de hulpdiensten. Het vergroten van zelf- en samenredzaamheid draagt direct bij aan de effectiviteit en snelheid van een evacuatieproces en verlaagt de druk op professionele hulpdiensten.

Dit multidisciplinair draaiboek dient als leidraad voor hulpverleners, beleidsmakers en betrokken partners bij de voorbereiding en uitvoering van evacuaties.

2. Wat is een evacuatie?

Evacuatie is een multidisciplinair proces waarbij personen, dieren en goederen worden verplaatst naar een veilige locatie tot een stabiele en veilige situatie is bereikt. Deze verplaatsing kan voorkomen tijdens een acuut incident of preventief bij een dreiging.

Indien een externe evacuatie tijdens het incident niet (langer) mogelijk is, wordt overgegaan op interne evacuatie en/of schuilen. Een voorbeeld hiervan is een verticale evacuatie: het verplaatsen naar een hoger gelegen verdieping, mits deze voldoende bescherming biedt tegen het specifieke dreigingsscenario. Schuilen kan door middel van ramen en deuren te sluiten en ventilatiesystemen uit te schakelen. Een schuilmaatregel is van tijdelijke aard en dient idealiter niet langer dan vier uur te duren. Na vier uur dient de situatie telkens geëvalueerd te worden. Afhankelijk van het incident en de meteorologische omstandigheden kan de schuilmaatregel verlengd worden, overgegaan worden op een externe evacuatie of de situatie is stabiel en veilig waarbij de maatregel wordt opgeheven.

Binnen het evacuatieproces wordt onderscheid gemaakt tussen een reflexevacuatie en een preventieve evacuatie.

Een reflexevacuatie of noodevacuatie vindt plaats binnen de zogenoemde reflexperimeter, overeenkomend met de rode zone of uitsluitingsperimeter. Deze vorm van evacuatie wordt op het terrein beslist wanneer sprake is van acuut en onmiddellijk gevaar. Het doel is om personen en dieren zo snel mogelijk in veiligheid te brengen. Aangezien het hier om een plotselinge en onvoorziene situatie gaat, is voorafgaande voorbereiding niet mogelijk. De evacuatie wordt onmiddellijk uitgevoerd. Personen en dieren worden hierbij overgebracht naar een onthaalcentrum, zoals voorzien in het PSIP.

Een preventieve evacuatie wordt uitgevoerd voorafgaand aan een dreigende of mogelijk escalerende situatie over een bepaalde tijd, met als doel het garanderen van veiligheid voordat het gevaar zich daadwerkelijk manifesteert. Deze vorm van evacuatie biedt meer tijd en mogelijkheden tot coördinatie. Mensen, dieren en goederen worden hierbij proactief verplaatst naar een veilige locatie. Bij deze evacuatie wordt sterk ingezet op de zelf- en samenredzaamheid. Burgers worden gestimuleerd om, indien mogelijk, te verblijven bij familie of vrienden. Voor wie dit niet mogelijk is wordt er een onthaalcentrum geopend conform het PSIP.

Aspect	Schuilen	Reflexevacuatie	Preventieve evacuatie
Definitie	Tijdelijke bescherming op locatie door ramen en deuren te sluiten en ventilatie uit te schakelen	Onmiddellijke evacuatie binnen de rode zone bij acuut gevaar Noodevacuatie	Proactieve evacuatie voorafgaand aan een dreigende of escalerende situatie
Duur	Maximaal ± 4 uur, daarna externe evacuatie of stabiele situatie	Direct en zonder voorbereiding, zo snel mogelijk uitvoeren	Meer tijd voor planning en coördinatie door overheid
Doel	Bescherming tegen dreiging wanneer externe evacuatie niet mogelijk is	Personen en dieren onmiddellijk in veiligheid brengen	Veiligheid garanderen voordat gevaar zich manifesteert
Vorbereiding	Geen specifieke voorbereiding nodig	Geen voorbereiding mogelijk (plotselinge situatie)	Vorbereiding en coördinatie mogelijk, inzet op zelf- en samenredzaamheid
Locatie	Binnen het gebouw, eventueel verticale evacuatie	Onthaalcentrum	Bij voorkeur bij familie/vrienden, anders onthaalcentrum
Trigger	Externe evacuatie niet (meer) mogelijk tijdens incident	Acuut en onmiddellijk gevaar op het terrein waarbij evacuatie mogelijk / noodzakelijk is	Dreiging of mogelijk escalatie over een bepaalde tijd

3. Het operationeel evacuatieproces

3.1. Zoneringsprincipe

Bij een evacuatie worden verschillende zones onderscheiden, elk met een specifiek doel en bijbehorende maatregelen. Deze zones zijn dynamisch en kunnen evolueren naargelang het incident en bijkomende risico's. Dit gebeurt volgens een cascadesysteem, waarbij zones opschuiven en hun functie wijzigen afhankelijk van de situatie. Deze zonering verschilt van de rode, oranje en gele zones zoals opgenomen in art. 38 KB Noodplanning 2019.

De zones worden gedefinieerd dankzij de uniforme cartografie voor hulpdiensten van het NGI. De kaartlaag 'MapIndex' is beschikbaar in het Nationaal veiligheidsplatform en voor alle hulpdiensten via de online tool. Deze cartografie zorgt ervoor dat alle betrokken diensten met eenduidige, visueel herkenbare zones werken, wat de onderlinge samenwerking verbetert.

A. De evacuatiezone

De evacuatiezone omvat het gebied waar burgers dienen te evacueren, hetzij als gevolg van een reflexevacuatie (bij acuut gevaar), hetzij op basis van een preventieve evacuatie (bij dreigend gevaar). In deze zone dienen er zich geen burgers meer te bevinden.

B. De waarschuwingszone

Rondom de evacuatiezone bevindt zich de waarschuwingszone. De afbakening van deze zone is afhankelijk van het type risico en externe factoren zoals windrichting. Inwoners in deze zone worden gealarmeerd over het incident en krijgen instructies om zich voor te bereiden op een mogelijke evacuatie. De aanbevelingen voor burgers in deze zone zijn:

- Voorbereiden op een mogelijke evacuatie en proactief een plan opstellen om te evacueren;
- Verkeerswegen maximaal vrijhouden zodat hulpdiensten een vrije doorgang hebben;
- Waakzaamheid te verhogen
 - o Door het actief opvolgen van officiële berichtgeving via nieuwsmedia en communicatie van de overheid
 - o Contact opnemen met hulpbehoevende personen in de omgeving

Indien de evacuatiezone uitbreidt, zijn de burgers reeds voorbereid om makkelijker te evacueren. Vervolgens verplaatst de waarschuwingszone rond de uitgebreide evacuatiezone.

C. Preventieve zone

Aansluitend op de waarschuwingszone ligt de preventieve zone. In deze zone worden inwoners geïnformeerd over het lopende incident, maar er is op dat moment nog geen directe dreiging. Burgers ontvangen volgende aanbevelingen:

- Verkeerswegen maximaal vrijhouden zodat hulpdiensten een vrije doorgang hebben;
- Waakzaamheid te verhogen
 - o Door het actief opvolgen van officiële berichtgeving via nieuwsmedia en communicatie van de overheid
 - o Contact opnemen met hulpbehoevende personen in de omgeving

Wanneer de waarschuwingszone wordt uitgebreid, schuift de preventieve zone mee op en verandert de voormalige preventieve zone in een nieuwe waarschuwingszone.

3.2. Evacuatiemaatregelen communiceren aan de bevolking

Tijdens een evacuatie is het inzetten van meerdere communicatiekanalen, zowel digitaal als 'offline', essentieel om ervoor te zorgen dat de boodschap zoveel mogelijk mensen bereikt. De communicatiekanalen worden dus best ook versterkt door partners (hulpdiensten, gemeenten en steden, provinciebestuur, ...). Volgende kanalen kunnen ingezet worden bij het communiceren van de evacuatiemaatregel:

- Interventiediensten (Public Address)
- BE-Alert – L.B. SMS
- BE-Alert – SMS, tel., e-mail
- Drones met luidspreker
- Huis aan huis

- Dringend bericht aan de media (Belga, perscontacten)
- Persbericht (Belga, perscontacten)
- Informatieborden
- Contactcenter
- Sociale media en website
- Gemeentelijke kanalen
 - o Apps: stadsapp, whatsappgroepen
- Rechtstreekse contacten (bijv. WZC, scholen, ziekenhuizen, ...)

Het inzetten van verschillende middelen tijdens een evacuatie is cruciaal om ervoor te zorgen dat de informatie duidelijk wordt overgebracht naar de verschillende doelgroepen. Volgende middelen kunnen gebruikt worden voor het communiceren van de evacuatiemaatregel:

- Infographic
 - o Evacueren? (wanneer, naar waar, hoe)
 - o Wat moet jij doen en wat neem je mee?
 - o Heb je hulp nodig, kan je niet zelfstandig evacueren?
 - o Blijf op de hoogte
- Sjabloonberichten (BE-Alert, sociale media, website, persberichten)
- FAQ zoals opgenomen in IPI (bijlage 5)

Bij het communiceren van een evacuatiemaatregel is het van groot belang om voldoende aandacht te besteden aan helder en toegankelijk communiceren, vooral voor kwetsbare groepen. Volgende aandachtspunten zijn essentieel:

- Vermijd jargon. Gebruik bij voorkeur taalniveau B1
- Geef directe instructies aan concrete groepen
- Maak het visueel duidelijk, bijv. door middel van pictogrammen
- Verstrek regelmatig updates
- Geef duidelijk tijdsaanduidingen (wanneer start de evacuatie, wanneer volgt een update, ...)
- Indien je niet evacueert kan je jezelf in gevaar brengen, de hulpverlening bemoeilijken en kan evacuatie later mogelijk niet meer mogelijk zijn

Bijlage:

- Bijlage 1: Sjabloonberichten in het Nederlands, Frans en Engels

3.3. Effectieve evacuatie op het terrein

A. Fase 1: evacueren van het gebied

Discipline 3 is verantwoordelijk voor de evacuatie van burgers. Bij een evacuatie in een voor D3 ontoegankelijk gebied, bijvoorbeeld bij acuut gevaar in de rode zone, is discipline 1 verantwoordelijk.

Tijdens de evacuatie worden woningen die verlaten zijn gemarkeerd met een wit papier of het formulier dat door de overheid ter beschikking wordt gesteld. Dit formulier wordt gebruikt om de hulpdiensten snel en efficiënt te informeren over de status van het huis en de bewoners. In geval van een preventieve evacuatie worden de volgende gegevens op het formulier genoteerd:

- Aantal aanwezige en geëvacueerde personen

- Aantal en type niet-geëvacueerde huisdieren
- Evacuatiebestemming: onthaalcentrum of verblijf bij familie/vrienden
- Contactnummer
- Status nutsvoorzieningen:
 - o Water afgesloten
 - o Gas afgesloten
 - o Elektriciteit afgesloten

Aan de burger wordt gevraagd om dit formulier zichtbaar op te hangen op een van op straat zichtbare plaats. Indien het formulier ontbreekt, wordt dit door de hulpdiensten alsnog opgehangen tijdens hun controle.

Een standaard sjabloon van het meldingsformulier is toegevoegd als bijlage bij dit draaiboek. Dit sjabloon wordt verspreid onder hulpdiensten en gemeenten en kan tevens opgenomen worden in het aanbevolen noodpakket voor burgers. Bij een evacuatie wordt aan burgers gevraagd om ramen en deuren te sluiten, ventilatiesystemen uit te schakelen en indien nodig nutsvoorzieningen af te sluiten.

De lokale politie en brandweer registreren bij elke woning of deze al dan niet geëvacueerd is en geven deze informatie door aan de CP-Ops.

B. Fase 2: controle en voorbereiding op terugkeer

Bij een evacuatie vindt een multidisciplinaire inventarisatie plaats van de noden en aandachtspunten per woning. Deze worden verzameld en teruggekoppeld aan de CP-Ops. In de CP-Ops fungeert de Adjunct Dir-CP-Ops als informatiemanager om het overzicht te bewaken over de multidisciplinaire noden.

Aan het begin of einde van iedere coördinatievergadering in de CP-Ops wordt een beknopt overzicht gedeeld van de actuele noden van de getroffen, hun woningen of van collectiviteiten.

Voorafgaand aan de terugkeer van de geëvacueerde personen dient er een inschatting gemaakt te worden van de veiligheid.

- Indien bij een preventieve evacuatie de dreiging is uitgebleven, kunnen personen terugkeren naar hun woningen.
- Indien het incident zich heeft voorgedaan, kan een begeleide terugkeer nodig zijn. Op deze manier kunnen door de hulpdiensten, samen met de getroffen, de woningen gecontroleerd worden op de veiligheid ervan. Indien een begeleide terugkeer nodig is, verloopt deze op een gestructureerde en veilige wijze, onder toezicht van de hulpdiensten en in samenwerking met betrokken experts zoals nutsmaatschappijen.

Kernprincipes van de begeleide terugkeer:

- o Straat per straat wordt gecontroleerd en vrijgegeven;
- o De terugkeerbewegingen van getroffen worden gecoördineerd vanuit het onthaalcentrum of eventuele gedefinieerde verzamelpunten;
- o Bewoners worden pas toegelaten tot hun woning indien de locatie als veilig is beoordeeld door de hulpdiensten en betrokken experts;
- o Noden van getroffen worden blijvend multidisciplinair in kaart gebracht in de CP-Ops.

3.4. Evacuatie van dieren

Bij een evacuatie is het belangrijk om onderscheid te maken tussen verschillende diergroepen, aangezien elk type dier specifieke noden, procedures en aanspreekpunten kent. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- Huisdieren (zoals o.a. honden, katten, knaagdieren)
- Exotische (huis)dieren (zoals o.a. reptielen, papegaaien, tropische soorten)
- Inheemse wilde dieren
- Landbouwdieren of vee (zoals o.a. runderen, varkens, schapen, paarden)

A. Huisdieren

Huisdieren kunnen bij een evacuatie mee naar het onthaalcentrum met de eigenaar. Dit op voorwaarde dat de eigenaar zelf het dier kan vervoeren. Indien er in het onthaalcentrum meerdere huisdieren aanwezig zijn, is een organisatie ervan aangeraden om het comfort, veiligheid en hygiëne te waarborgen. Belangrijke aandachtspunten:

- Verspreide plaatsing binnen het OC
- Eigenaar is verantwoordelijk en het huisdier mag niet onbewaakt achtergelaten worden
- Inschakelen van dierenarts van wacht voor controle, advies en eventuele medische opvolging
- Aandachtspunten: knaagdieren zijn zeer stressgevoelig en vereisen extra rust en bescherming

Indien huisdieren in nood kan de dierenarts van het dier of de dierenarts van wacht in de regio gecontacteerd worden.

B. Exotische (huis)dieren

Exotische huisdieren mogen eveneens worden meegenomen door de eigenaar naar het onthaalcentrum, afhankelijk van het type dier en de situatie. Dit op voorwaarde dat de eigenaar zelf het dier kan vervoeren.

Naast bovenstaande aandachtspunten bij huisdieren kan men bij specifieke vragen voor exotische (huis)dieren of voor exotische dieren in nood terecht bij het Natuurhulpcentrum Oudsbergen.

C. Vee

Het onderdeel evacuatie van vee is momenteel nog niet uitgewerkt. De Dienst noodplanning van FDG West-Vlaanderen werkt momenteel een overzicht uit van betrokken partners bij de evacuatie van vee.

In afwachting van dit overzicht kunnen wel al de volgende betrokken diensten meegegeven worden die kunnen worden gecontacteerd bij een evacuatie van vee:

- Diergezondheidszorg Vlaanderen (DGZ)
- Boerenbond Limburg
- Federaal agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV)
- Veearts van wacht of van het landbouwbedrijf

D. Inheemse wilde dieren

Wilde dieren zullen doorgaans uit zichzelf vluchten uit het bedreigde gebied. Indien dieren vast komen te zitten, niet zelfstandig kunnen ontsnappen of in nood zijn, kan het Natuurhulpcentrum Oudsbergen ingeschakeld worden om deze dieren te vangen en over te brengen naar een veilige locatie.

4. Het strategisch evacuatieproces

4.1. Beslissing tot evacuatie

Bij acute en onmiddellijke dreiging kunnen de interventiediensten ter plaatse autonoom beslissen om over te gaan tot een reflex- of noodevacuatie van een gebied. Bij een dreiging die zich geleidelijk ontwikkelt of wanneer er redelijke vermoedens zijn dat de situatie zal escaleren, kan besloten worden tot een preventieve evacuatie. Deze beslissing wordt doorgaans genomen in overleg op beleidsniveau.

De hulpdiensten spelen een essentiële rol in het adviseren van het beleidsniveau over de noodzaak tot evacuatie. In de CP-Ops kan op basis van hun input een evacuatiedrempel worden vastgesteld. Deze drempel houdt het moment in waarop de situatie zodanig escaleert dat hulpverlening niet langer gegarandeerd kan worden en evacuatie nadien niet meer mogelijk is.

Bij het overwegen van een evacuatie worden meerdere factoren overwogen. Factoren of triggers om over te gaan tot een evacuatie:

- Advies van de hulpdiensten en experts;
- De verwachte omvang en waarschijnlijkheid van de dreiging, met inachtneming van onzekerheden in de ontwikkeling van het incident;
- De (verwachte) beschikbare tijd tot het incident en de onzekerheid over hoe lang een evacuatie veilig uitvoerbaar blijft;
- De benodigde tijd voor uitvoering van de evacuatie;
- Toegang tot basisbehoeften (o.a. stromend water, elektriciteit, verwarming, medicatie);
- De mogelijkheid tot veilige evacuatie op een later moment: Indien de situatie verslechtert, is er dan een veilige evacuatie mogelijk door de hulpdiensten?;
- Evacuatiemaatregelen in aangrenzende gemeenten of buurlanden.

Een evacuatie beperkt de burger in zijn rechten, hierdoor dient de beslissing dient steeds rekening te houden met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Het doel kan met andere woorden op geen enkele andere wettelijke manier bereikt worden en elk gebruik van een dwangbevel dient redelijk te zijn en in verhouding te staan met het vooropgestelde doel.

4.2. Juridische grondslag voor evacuatie

Voor het opleggen van een verplichte evacuatie is een politiebesluit vereist, dat wordt genomen door de bevoegde burgemeester, de minister van Binnenlandse Zaken of de gouverneur indien hiertoe gemachtigd door de minister. In de bijlage zijn modeldocumenten opgenomen die kunnen worden gebruikt ter ondersteuning bij het opstellen van een dergelijk besluit.

Een reflexevacuatie of noodevacuatie kan door de aanwezige hulpdiensten genomen worden wanneer de omstandigheden van de noodsituatie een snelle actie vereisen. Ze handelen dan in het kader van

hun opdracht tot bescherming van personen. Indien de evacuatie een langere tijd dient aangehouden te worden is het aangewezen om alsnog een politiebepaal te nemen.

Bijlage:

- Bijlage 2: Model van politieverordening voor evacuatie - burgemeester
- Bijlage 3: Model van politieverordening voor evacuatie - gouverneur (intern document DNC Limburg)

4.3. Omgaan met weigeraars

Tijdens een evacuatie kunnen er burgers zijn die weigeren hun woning of terrein te verlaten ondanks het uitdrukkelijke advies of bevel tot evacuatie. Een advies door hulpdiensten en de bevoegde overheid is niet verplichtend. Bij een reflexevacuatie of een politiebepaal genomen door de burgemeester of gouverneur, is er een bevel tot evacuatie wat wel een verplichting is.

De informatie aan de bevolking aangaande de evacuatie speelt een zeer belangrijke rol, met als doel een maximale vrijwillige uitvoering te bewerkstelligen.

Als overheid dient er bij een verplichte evacuatie met een politiebepaal steeds gecommuniceerd te worden over de gevolgen voor weigeraars. Zo kunnen burgers een voldoende geïnformeerde beslissing nemen.

- Bij een weigering tot evacuatie kan er een boete opgelegd worden. Weigeraars kunnen na de crisissituatie vervolgd worden.
- Indien een burger eerst weigert en nadien toch om een evacuatie vraagt, kunnen de kosten die bijkomend gemaakt moeten worden door de hulpdiensten verhaald worden op de burger.
- Indien een burger eerst weigert en nadien toch om een evacuatie vraagt, kan de evacuatie door hulpdiensten niet gegarandeerd worden. Hulpdiensten zijn verplicht om te helpen bij noodsituaties, maar er zijn uitzonderingen. De hulpvraag zal geëvalueerd worden in functie van de beschikbare middelen en personeel en de inschatting van de actuele noodsituatie. De evacuatie kan geweigerd worden voor zover er ernstig gevaar blijkt voor de eigen veiligheid van de hulpverlener en er geen andere oplossing mogelijk is om toch de opdracht uit te voeren.

Alle weigeringen worden geregistreerd door de aanwezige diensten en doorgegeven aan de CP-Ops.

5. Aandachtspunten

5.1. Verschillende doelgroepen

Bij een evacuatie dien er rekening gehouden te worden met verschillende doelgroepen. De samenstelling van de doelgroepen binnen het evacuatiegebied heeft een directe invloed op zowel de benodigde tijd voor de evacuatie als de complexiteit van de coördinatie ervan. Specifieke doelgroepen vereisen aangepaste maatregelen, extra ondersteuning en mogelijk gespecialiseerde hulpdiensten, wat de evacuatieplanning en -uitvoering aanzienlijk kan beïnvloeden. De V-PSH kan hiervoor best inzicht krijgen in de sociale samenstelling van de gemeente. Hierdoor kunnen bijzondere noden op voorhand gedefinieerd worden. Voorbeelden van verschillende doelgroepen:

- Zijn de personen mobiel of dienen zij hulp te hebben voor de verplaatsing?
- Dienen de personen begeleid te worden? (bijvoorbeeld mentale beperkingen)

- Wat zijn de leeftijden? Minderjarigen dienen in de mate van het mogelijke vergezeld worden van een meerderjarige en dat bij ontstentenis hiervan moet in het OC contact genomen moet worden met de ouders of voogd.
- Zijn er medische noden of is er liggend vervoer noodzakelijk?
- Anderstaligen

5.2. Evenementen

Voor evenementen raden we aan om rekening te houden met de richtlijnen in het draaiboek. Bij de voorbereiding van het evenement dient een evacuatieplan uitgewerkt te worden.

5.3. Collectiviteiten

Naast verschillende doelgroepen en evenementen, hebben ook collectiviteiten een bijzondere aandacht nodig. Afhankelijk van de soort collectiviteit dient bij een evacuatie het intern noodplan en/of extern noodplan gevolgd te worden.

Bij de evacuatie van een collectiviteit dient altijd de haalbaarheid in acht genomen te worden. De grote hoeveelheid personen, de doelgroepen binnen de collectiviteiten of de noden van de collectiviteit kunnen een invloed hebben op de benodigde tijd voor de evacuatie en op de complexiteit van de coördinatie ervan. Voorbeelden van collectiviteiten die bijzondere aandacht nodig hebben:

- Collectiviteit met gerechtelijke bewaking (jeugdinstellingen – psychiatrie – gevangenis)
- Collectiviteiten met medische noden (woonzorgcentra – ziekenhuizen – psychiatrie – service flats – BUSO)