

ONDERZOEK CRISISBESTENDIGHEID SECTOR UITVAART



INTERNATIONAL SAFETY RESEARCH NEDERLAND B.V.

Kantooradres:
Koninginnegracht 10
2514 AA Den Haag
www.isrnederland.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	4
2	Managementsamenvatting.....	5
3	Onderzoeksopzet	12
3.1	Probleemstelling en hoofdvragen.....	12
3.2	Onderzoeksopzet	12
3.3	Definities.....	14
3.4	Onderzoeksverloop en validiteit van de verkregen onderzoeksdata	15
4	Onderzoeksresultaten	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Sectorbeeld.....	16
4.2.1	<i>Het wettelijk kader.....</i>	<i>16</i>
4.2.2	<i>Aantallen overlijdens in Nederland.....</i>	<i>17</i>
4.2.3	<i>Omvang van de sector</i>	<i>17</i>
4.2.4	<i>Belangrijkste processen binnen de uitvaartsector</i>	<i>18</i>
4.2.5	<i>Relevante trends en ontwikkelingen.....</i>	<i>23</i>
4.3	Uitvaartzorg als vitaal proces?.....	23
4.3.1	<i>Samenvatting van de vitaalbeoordeling</i>	<i>26</i>
4.4	Bedreigingen met impact op de uitvaartsector	27
4.4.1	<i>Afhankelijkheden</i>	<i>27</i>
4.4.2	<i>Dreigingsscenario's.....</i>	<i>28</i>
4.4.3	<i>Knelpunten en effecten voor de uitvaartbranche bij crises.....</i>	<i>30</i>
4.5	Beheersmaatregelen.....	39
4.5.1	<i>Al getroffen maatregelen.....</i>	<i>39</i>
4.5.2	<i>Extra benodigde maatregelen.....</i>	<i>40</i>
	Bijlage 1: Detail analyse vitaalbeoordeling	43
	Bijlage 2: Essentiele uitvaartprocessen en hun afhankelijkheden	60
	Bijlage 3. Overzicht van bronnen.....	62
	Bijlage 4. Overzicht van geraadpleegde/ deelnemende organisaties	65

Colofon

© ISR Nederland BV 2021

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: International Safety Research BV (ISR Nederland BV), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave.

Auteurs:

P.H.H. van den Broek

L.P. van der Sluys Veer

Contact:

info@isrnederland.nl

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Democratie en Bestuur, Afdeling Inrichting Openbaar Bestuur.

1 INLEIDING

Nederland werd begin 2020 geraakt door een crisis van ongekeerde omvang die vele processen en sectoren heeft verstoord. De COVID-19 crisis heeft de gehele Nederlandse samenleving geraakt, inclusief de uitvaartsector. De crisisbeheersing (zowel binnen de uitvaartsector als binnen de (rijks)overheid) kwam snel op gang maar de COVID-crisis bleek weerbarstig en langdurig en had een fluïde karakter. Vele vraagstukken die erdoor ontstonden waren nieuw, er moest door alle partijen worden geïmproviseerd. Voor de uitvaartsector had en heeft de COVID-crisis diverse implicaties. Het aantal overledenen nam toe. Uitvaarten konden en kunnen, door regels om verspreiding van het virus tegen te gaan, niet meer op de normaal gangbare manieren plaats vinden. Bij de start van de crisis was er in eerste instantie enige onduidelijkheid over de rol en positie van de uitvaartsector binnen de aanpak van de crisis. Dat leidde tot ad hoc besluitvorming en onzekerheid in de uitvaartsector over de vraag welke maatregelen nu op hen van toepassing waren en op welke voorzieningen vanuit de overheid zij nu recht hadden. De directie Democratie en Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK) had daarom behoefte aan:

- 1) Een onderzoek naar welke processen in de uitvaartsector bij crises onder druk komen te staan, dan wel mogelijk *vitaal* zijn (conform de definitie van ‘vitale processen’¹ van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna NCTV));
- 2) Inzicht in welke (generieke) bedreigingen er zijn voor deze processen en wat de potentiële effecten bij optreden van deze dreigingen zouden kunnen zijn;
- 3) Aanbevelingen over welke mogelijke maatregelen de gevolgen van uitval van deze processen zouden kunnen voorkomen of verminderen.

Secundair geeft het onderzoek ook input voor en richting aan de discussie voor een verdere uitwerking en/of borging van het predicaat “cruciale beroepsgroep” voor personeel werkzaam in de uitvaartsector.

Onder de uitvaartsector wordt in dit onderzoek verstaan; de ondernemingen (klein en groot) die uitvaartverzorging aanbieden, mortuaria, begraafplaatsen, crematoria, hun personeel en belangrijkste toeleveranciers (bijvoorbeeld leveranciers van lijkkasten, lijkwades, baren etc.).

Het ministerie heeft International Safety Research Nederland B.V. (hierna ISR) gevraagd dit onderzoek uit te voeren. De geanalyseerde resultaten, conclusies en aanbeveling naar aanleiding van dit onderzoek treft u aan in deze rapportage.

Noot: deze rapportage is gebaseerd op onderzoek in het derde en vierde kwartaal van 2020. Op dit moment duurt de COVID-crisis voort, overlijden er nog steeds meer mensen dan normaal en worden nog steeds beheersmaatregelen getroffen die de uitvaartbranche raken. De effecten van recente ontwikkelingen (2021) zijn niet meegenomen in deze rapportage.

¹ Vitale processen zijn zo essentieel voor de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring tot ernstige maatschappelijke ontwrichting leidt en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Voorbeelden van vitale processen en sectoren zijn de energiesectoren, ICT/telecom, burgerluchtvaart en de financiële sector. (bron: NCTV <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur>).

2 MANAGEMENTSAMENVATTING

Het onderzoek is uitgevoerd tegen de achtergrond van een pandemie. Bij crises kunnen zaken die van invloed zijn op uitvaartprocessen voortdurend wijzigen. Zij vormen vaak een onbekend kader. Naast dat is gekeken naar de effecten van de COVID-crisis, is binnen dit onderzoek, vooral gekeken naar wanneer de sector onder druk komt te staan bij nationale, grootschalige crises. Er is minder data beschikbaar over wanneer uitvaartprocessen *regionaal* onder druk komen te staan. De kans dat uitvaartprocessen regionaal eerder onder druk komen te staan is aannemelijk.

Het onderzoek bestond uit een deel bureauonderzoek (onderzoek van documentatie) en een deel veldonderzoek (enquêtes, interviews en de organisatie van twee online discussiesessies). In totaal is een 20-tal respondenten betrokken voornamelijk afkomstig uit de sector, naast een aantal experts op gebied van crisisbeheersing. Een lijst met respondenten en betrokkenen treft u aan in Bijlage 4.

Sectorbeeld (par. 4.2)

Dit onderzoek bevat een sectorbeeld met onder andere informatie over het gemiddeld aantal overlijdens per jaar in Nederland, de omvang van de sector, kengetallen ten aanzien van een aantal processen, het aantal begraafplaatsen en crematoria en een aantal relevante trends binnen de sector. Door het onderzoek is duidelijk geworden wat de meest essentiële processen van de sector zijn (en het belang hiervan voor de maatschappij). En er is een eerste beeld ontstaan van de op nationaal niveau beschikbare capaciteit binnen de sector in relatie tot die processen. Tenslotte is inzicht ontstaan in mogelijke knelpunten bij crises. Dit centrale inzicht ontbrak voor de COVID-crisis.

Processen (par. 4.3)

De uitvaartsector heeft een belangrijke maatschappelijke functie. Een afscheid van een overledene is een van de belangrijkste momenten in een mensenleven. Waardig afscheid (het ritueel) kunnen nemen van een overledene is essentieel voor de rouwverwerking van nabestaanden. Vandaar dat ook van belang is dat nabestaanden dit afscheid kunnen bijwonen. Het begraven of cremen (de lijkbezorging) kent, naast de maatschappelijke functie, tevens een functie vanuit het oogpunt van hygiëne (het beperken van potentiële risico's voor de volksgezondheid), hoewel deze risico's wetenschappelijk gezien zeer beperkt zijn.

De belangrijkste hoofdprocessen binnen de uitvaartsector zijn:

- Identificatie, lijkschouw en verklaren van overlijden
- Verlof tot begraving of crematie
- Bewaring
- Vervoer
- Verzorging, waaronder (rituele) wassingen en invasieve handelingen
- Verzorgen van de uitvaartdienst (inclusief voorbereidingen, berichtgeving en nazorg)
- De lijkbezorging, het begraven en cremen (en binnenkort resumeren)

In dit onderzoek is tevens beoordeeld of de uitvaartprocessen 'vitaal' zijn conform de definitie en criteria van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Vitale processen zijn processen die zo essentieel zijn voor de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring tot *ernstige maatschappelijke ontwrichting* leidt en een *bedreiging vormt voor de nationale veiligheid*. Na toetsing aan de door de NCTV gehanteerde definitie en criteria (zie Bijlage 1) blijkt dat een grootschalige verstoring van uitvaartprocessen zeer waarschijnlijk niet zal leiden tot ernstige maatschappelijke ontwrichting of bedreiging voor de nationale veiligheid. Het proces

uitvaartverzorging is daarmee niet als vitaal proces te typeren.

De impact van (grootschalige) verstoring van uitvaartprocessen op onze maatschappij is potentieel wel aanzienlijk (vooral door haar maatschappelijke functie). Tijdens het onderzoek is de deelnemers gevraagd naar welke processen in de uitvaartsector altijd/zoveel mogelijke doorgang moeten vinden, ook tijdens rampen/crises. De zogenaamde *essentiële processen*. De volgende processen zijn daarbij genoemd:

- Identificatie
- Vervoer
- Bewaren/koelen
- Het organiseren van een vorm van afscheid
- De lijkbezorging, het begraven of cremieren (inclusief de bijbehorende administratie)

Deze processen zijn voor een optimale uitvoering afhankelijk van een groot aantal zaken. Middels een beknopte afhankelijkheidsanalyse is bekeken van welke zaken deze processen afhankelijk zijn. Om de uitvaartprocessen te kunnen continueren is de sector bijvoorbeeld sterk afhankelijk van personeel. Doordat uitvaartverzorging vooral 'mensenwerk' is zijn voldoende medewerkers essentieel voor de continuïteit van de essentiële processen. Tevens zijn er weinig mogelijkheden om processen waar personele inzet voor nodig is anders in te richten. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat tijdens een crisis maatregelen nodig zullen zijn om de beschikbaarheid van uitvaartpersoneel zo lang mogelijk te kunnen waarborgen. Denk daarbij aan maatregelen zoals de noodkinderopvang tijdens de COVID-crisis. Veel van de uitvaartprocessen zijn daarnaast afhankelijk van nutsvoorzieningen (elektriciteit, gas, water), van vervoersmiddelen en van ICT (internet, telecommunicatie).

De sector en crises

Met inachtneming van de beperkingen van deze eerste grove analyse, lijkt de uitvaartsector in algemene zin redelijk robuust en blijkt het mogelijk om (ondanks de nodige uitdagingen) om te kunnen gaan met een fors extra aantal overledenen (pieksterfte of oversterfte over een langere periode) zonder dat de essentiële processen stilvallen. Hierbij is vooral gekeken naar de sector als geheel. Tijdens de COVID-crisis is de sector, in overleg met de rijksoverheid, ondanks de nodige knelpunten en uitdagingen, tot nu toe in staat gebleken om de meeste processen en zeker de essentiële processen te kunnen continueren. Veel uitvaartorganisaties hebben om dit te bereiken, zeker aan het begin van de crisis, wel flink aan crisisbeheersing moeten doen. In sommige regio's hebben een aantal processen stevig onder druk gestaan. Her en der ontstond bijvoorbeeld (kortstondig) knelling in de koelcapaciteit en stond, mede door het hogere aantal overledenen maar ook door besmetting van personeel, de personele capaciteit sterk onder druk. Desondanks heeft de lijkbezorging overal tijdig kunnen plaatsvinden, weliswaar vaak wel op een andere manier dan normaal gebruikelijk (mede door de aangescherpte hygiënerichtlijnen). Deze drukte en noodzaak tot een andere wijze van organiseren heeft geleid tot druk binnen de sector.

Op nationale schaal treedt grote knelling in de meest essentiële processen pas op onder extreme omstandigheden (zie par. 4.4.3.2). De processen met de minste capaciteit of opschalingsmogelijkheden bepalen hierbij het kritieke pad. Bijvoorbeeld, de landelijk beschikbare reguliere mortuariumcapaciteit is minder dan de crematoriumcapaciteit. Hierdoor kan het zo zijn dat het bewaren/koelen van lichamen een knelpunt wordt. In een eerste analyse is, met behulp van drie crisisscenario's, gekeken naar wanneer (en waarom) er binnen de als essentieel aangeduide uitvaartprocessen op landelijke niveau knelpunten ontstaan. Het blijkt dat vooral het aantal slachtoffers (overledenen) bij een crisis en de mate waarin de sector zelf ook wordt geraakt door een ramp bepalend zijn. Vanaf het aantal van 10.000 dodelijke slachtoffers op 1 dag en bij grootschalige uitval van personeel of omvangrijke uitval van nutsvoorzieningen (elektriciteit, gas,

water) ontstaan op landelijk niveau zeker grote knelpunten binnen bijna alle essentiële processen. De kans op rampen met dit soort aantallen slachtoffers is zeer klein maar wel voorstelbaar². Op regionaal niveau kunnen eerder knelpunten ontstaan. De regionaal beschikbare capaciteit van middelen en mensen en de mate van organisatie (in hoeverre kan er snel worden samengewerkt om knelpunten op te lossen) vormen daarbij de meest beperkende factoren. Dat blijkt ook uit de ervaringen van een aantal geïnterviewden tijdens de COVID-19 crisis. Theoretisch gezien kunnen deze regionale knelpunten tot een bepaald niveau, door onderlinge bijstand van uitvaartorganisaties/-leveranciers uit andere regio's, dan wel door bijstand door overheidsorganisaties (w.o. Veiligheidsregio, Defensie, via de nationale crisisbeheersingsstructuur) opgelost worden. Of dit praktisch ook echt mogelijk is zal uit nadere analyse moeten blijken.

Op nationaal en regionaal niveau zijn nu al een aantal beheersmaatregelen mogelijk wanneer de uitvaartprocessen door crisis onder druk komen te staan. Deze maatregelen zullen echter naar alle waarschijnlijkheid niet altijd voldoende zijn in zeer extreme situaties (een zogenaamd 'scenario zwart'). Nader onderzoek is nodig om een gedetailleerder beeld te krijgen van de beschikbare noodmaatregelen en of aanvullende maatregelen nodig zijn. Het binnen dit onderzoek ontstane inzicht in afhankelijkheden en knelpunten (par. 4.4.3) kan bruikbaar voor de voorbereiding op eventuele volgende regionale of nationale crises.

Vooraf vanwege het maatschappelijke belang is het gewenst de essentiële uitvaartprocessen zo lang mogelijk te continueren, ook tijdens crises. De aard van de werkzaamheden binnen sector geeft de sector een onderscheidend karakter ten opzichte van andere bedrijfssectoren bij crises, zeker bij een infectieziekte-uitbraak zoals de COVID-crisis. Medewerkers komen vaak in direct contact met de (mogelijk besmette) lichamen van overledenen. Bij een aantal van de uitvaartprocessen (de uitvaart) is ook intensief contact met nabestaanden nodig. Ook de mogelijkheden om sommige risico's te beperken zijn er niet altijd. Bijvoorbeeld, vanuit huis werken zoals gebruikelijk is tijdens de COVID-crisis voor andere bedrijfssectoren, is voor de meeste uitvaartprocessen niet mogelijk.

Om een beter beeld te krijgen of de sector voldoende is voorbereid op crises, is een eerste analyse uitgevoerd. Hierbij is gekeken naar verschillende zaken, waaronder of er kaders zijn voor crisisbeheersing, voor welke bedreigingen de sector vatbaar is, welke knelpunten daarbij ontstaan en welke beheersmaatregelen nodig en beschikbaar zijn.

Er bestaan weinig richtinggevende wettelijke kaders voor de sector als het gaat om crisisbeheersing. Het huidige wettelijk kader voor de sector (de Wet op de lijkbezorging en het bijbehorende besluit) biedt weinig houvast bij crisissituaties. Dit wettelijk kader is daar ook niet op geënt. Ook in andere wet- en regelgeving is niet veel geregeld met betrekking tot uitvaartprocessen in crisissituaties. Het meest relevante kader lijkt het Besluit veiligheidsregio's (art. 2.3.1) te zijn waarin wordt gesteld dat bij rampenbestrijding en crisisbeheersing een team bevolkingszorg, benoemd door burgemeester en wethouders, verantwoordelijk is voor 'het verzorgen van nazorg voor de bevolking' en 'het registreren van slachtoffers'. Onder deze nazorg (ook wel nafase genoemd) valt in de praktijk³ ook de coördinatie van uitvaartverzorging, rouwverwerking en herdenking. Inzake infectieziekte uitbraken regelt de wet publieke gezondheid dat de voorzitter van de veiligheidsregio verregaande bevoegdheden heeft voor het beperken van besmettingen. Via deze bevoegdheden kunnen tevens nadere eisen gesteld worden aan uitvaartprocessen en/of uitvaartorganisaties. Vanuit deze wet volgt een aantal verplichtingen die

² Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid, Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2019

³ <https://www.ifv.nl/kennisplein/nazorg-en-nafase>

de postmortale zorg- en uitvaartprocessen raken, waaronder de verplichting voor artsen om besmette overledenen te melden aan de GGD (art. 21 lid 2).

Per 1 december is de 'Coronawet' of wel de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 met daarbij de Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19 ingegaan. Daarin is voor de sector een uitzondering gemaakt inzake een aantal verboden, waaronder het blijvend toestaan van uitvaarten terwijl andere evenementen zijn verboden, het toestaan van een groter aantal aanwezigen en het toestaan van eet- en drinkmogelijkheden bij uitvaarten.

Naast dat er weinig toepasselijke wet- en regelgeving is voor uitvaartprocessen in crisistijd is er ook weinig 'crisisbeleid'. Uitvaartprocessen worden, ondanks dat eerder al is geconstateerd dat er meer aandacht zou moeten uitgaan naar de uitvaartsector bij nationale crises zoals een infectieziekte uitbraak⁴, niet of nauwelijks genoemd in nationale risicoanalyses⁵ en nationale crisisplannen hoewel sommige daarin opgenomen scenario's uitgaan van omvangrijke slachtofferaantallen. En hoewel er vooral op niveau van de Veiligheidsregio vanuit het taakgebied bevolkingszorg plannen zouden moeten zijn hoe om te gaan met uitvaarten bij crises blijkt uit onderzoek⁶ dat minder dan een kwart van de veiligheidsregio's de processen 'nazorg' geborgd heeft binnen reguliere gemeentelijke processen. Het ontbreken van een helder beleidskader bij crises voor de uitvaarsector vormt een risico bij eventuele volgende crises.

Ten aanzien van de bedreigingen voor de sector is met behulp van bureauonderzoek en expertinschattingen een beeld gevormd welke dreigingsscenario's relevant zijn (par. 4.4), welke knelpunten er (potentieel) kunnen ontstaan en welke (maatschappelijke) gevolgen deze knelpunten hebben. Momenteel bevinden we ons in een zeer ernstige infectieziekte-uitbraak (pandemie) met effecten op de uitvaartsector (de aanleiding voor dit onderzoek). Daarnaast zijn er diverse andere bedreigingen voorstelbaar die een effect kunnen hebben op de uitvaartbranche. In het onderzoek werden verder de bedreigingen 'grootschalige overstroming', en 'grootschalige uitval van elektriciteit' genoemd met mogelijk aanzienlijke consequenties voor de sector. Daarbij werden expliciet ook de consequenties van grootschalige uitval van personeel en het risico van een tekort aan bepaalde middelen (koeling, kisten etc.) genoemd.

Bij crises ontstaan altijd knelpunten. Reguliere processen komen onder druk te staan en er moet worden geïmproviseerd. De belangen van de uitvaartsector moeten daarbij worden gewogen ten opzichte van de belangen van andere sectoren. Dit is niet altijd een gemakkelijke opgave. De respondenten is gevraagd welke knelpunten zij hebben ervaren tijdens de COVID-crisis en welke knelpunten voorstelbaar zijn tijdens andere type crises. Zaken die werden genoemd:

- Angst en onzekerheid (en stress) bij medewerkers.
- Regionale (maar potentieel ook nationale) capaciteitstekorten, geen inzicht in vraag en aanbod en geen mechanisme om dit regionaal of nationaal te sturen.
- Gebrek aan middelen, geen inzicht in vraag en aanbod en geen mechanisme om dit regionaal of nationaal te sturen.
- Een sterk veranderde wijze van uitvaartorganisatie/lijkbezorging met effecten op nabestaanden en personeel.

⁴ Eindrapport project Continuïteit bij griepvloed 'voorbereid op griepvloed', Directie Nationale Veiligheid Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, januari 2010

⁵ <https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid>

⁶ De preparatie op de nafase binnen veiligheidsregio's: Een verkennend onderzoek. M.de Bas, I. Helsloot, M. Dücker, 2017

- De uitvaartsector ervoer in het begin van de crisis niet goed in beeld te zijn bij de overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor crisisbeheersing.
- Onduidelijke regelgeving met onduidelijke communicatie richting de branche.
- Geen brede vertegenwoordiging van de sector richting de overheid.
- Beperkte kennis binnen de branche over de (operationele) effecten van infectieziekten, de bescherming daartegen en crisismanagement.
- Verschil in uitvoering en naleving van maatregelen.
- Tijdens de crisis hebben de verschillende regels die van toepassing werden op de uitvaarten tot uitdagingen geleid als het ging om de uitvaartverzorging voor verschillende geloofsovertuigingen. Rituele wassingen, waarbij familie aanwezig moet zijn, konden niet doorgaan. Door reisbeperkingen en beschermingsmaatregelen moest anders worden omgegaan met de islamitische eeuwigdurende rust in het land van herkomst.

Voor kleine ondernemingen, de vele 1-persoonsorganisaties binnen de branche, waren de problemen soms nog groter dan voor de grotere ondernemingen met meer personeel omdat zij alle knelpunten alleen dienden te adresseren.

De knelpunten die ontstonden door de COVID-crisis hebben een sterk effect gehad op de nabestaanden en medewerkers binnen de branche. Nabestaanden kregen te maken heel andere manieren van uitvaartverzorging. Zij werden geconfronteerd met diverse beperkingen waardoor onbegrip, stress en extra verdriet ontstond. Ook veel uitvaartmedewerkers hebben stress en soms angst ervaren. Vooral door de extra drukte, de noodzaak om processen anders in te richten en door onzekerheid over mogelijk besmettingsgevaar. Eventuele langetermijneffecten (mogelijke psychosociale effecten en/of schade) daarvan zijn nog niet in beeld/bekend. Hiervoor is nader (wetenschappelijk) onderzoek nodig.

Maatregelen (par. 4.5)

Het bleek voor de sector zelf bij aanvang van de crisis best lastig om haar eigen crisisbeheersing te organiseren. Een van de mogelijke oorzaken daarvoor is dat de sector bestaat uit veel verschillende schakels, verschillende organisatietypen van verschillende omvang, elk met hun eigen aandachtsgebied en belang. De branche (inclusief de postmortale zorg) was in het begin van de crisis minder in beeld bij de nationale en regionale organisaties die de COVID-crisis bestrijden dan andere sectoren (zoals zorg, onderwijs). De samenwerking op gebied van crisisbeheersing tussen het ministerie van BZK (als meest beleidsverantwoordelijk departement) en de sector is na deze eerste lastige fase redelijk snel verbeterd. De partijen moesten even zoeken naar een passende vorm. Daarna vond men elkaar goed voor het nodige overleg en de afstemming over de landelijke maatregelen. Een van de uitkomsten hiervan was dat personen die een cruciale functie vervullen bij een uitvaart door de rijksoverheid werden aangemerkt als werkzaam in de zorg waardoor zij werden gezien als personen met een cruciaal beroep en zij de bijbehorende ondersteuning (noodkinderopvang) ontvingen. Het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft bij de overleggen tussen de overheid en de sector een faciliterende rol gespeeld.

Naar aanleiding van de COVID-crisis heeft de branche zelf een aantal aanvullende maatregelen getroffen. Voorbeelden daarvan zijn: de vorming van een sectoraal crisisteam (het Bestuursteam Coronavirus), de ontwikkeling van (crisis)protocollen/draaiboeken, de aanschaf/inzet van extra middelen, bijvoorbeeld persoonlijke beschermingsmiddelen en ontsmettingsmiddelen maar ook extra koelcapaciteit en het organiseren van meer kennisuitwisseling binnen de sector over de omgang met COVID-19. Ten aanzien van het Bestuursteam blijkt dat sommige organisaties binnen de sector kritisch zijn en/of zorgen hebben over de autoriteit en het benodigde mandaat van het Bestuursteam in geval zich een zwart scenario voordoet.

Naar aanleiding van de huidige crisis en de eerste analyse van op welke manier de sector zou kunnen omgaan met andere crises, is duidelijk geworden dat aanvullende maatregelen getroffen zouden moeten worden om de uitvaartsector in de toekomst beter te beschermen bij crises. Daarom zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aanbevelingen gericht op de uitvaartsector

- 1. Zorg voor meer kennisuitwisseling over crisisbeheersing*
De ervaringen, ontwikkelde oplossingen en afspraken tijdens de COVID-crisis bieden een goede basis voor een betere algemene crisisvoorbereiding en crisisrespons. Inventariseer als sector de best-practices zoals die zich binnen de verschillende samenwerkingsverbanden/ veiligheidsregio's hebben bewezen en gebruik deze om beter voorbereid te zijn op eventuele volgende crises.
- 2. Verbeter de crisisvoorbereiding binnen de sector*
Er is binnen de sector behoefte aan een crisisstructuur met mandaat, zodat men elkaar onderlinge ondersteuning kan bieden bij nood en er een duidelijk platform is voor afstemming met de overheid. In principe is er veel capaciteit, maar weet men elkaar voldoende vinden en er slagvaardig mee omgaan? Ontwikkel daarom, met behulp van de opgedane kennis en ervaringen vanuit de COVID-crisis, een landelijke crisisstructuur waarin duidelijk wordt hoe de branche zich organiseert (en communiceert) bij grootschalige of landelijke crises. Zorg dat deze landelijke structuur zo goed mogelijk de belangen van de gehele sector vertegenwoordigt. Beschrijf daarbij duidelijk waar welke verantwoordelijkheden liggen als het gaat om het treffen van maatregelen (Rijk, Veiligheidsregio, Gemeente, sector, organisatie). Zorg voor duidelijke afspraken over crisiscommunicatie. Deel deze kennis actief binnen de sector maar juist ook met de voor crisisbeheersing verantwoordelijke regionale en nationale partijen (het ministerie van BZK en VWS, de nationale crisisstructuur, de Veiligheidsregio's en de gemeenten). Bereid vervolgens (de relevante onderdelen van) de branche voor op het toepassen van dit model. Ontwikkel een leidraad voor crisisplannen en procedures voor calamiteiten en stel deze beschikbaar aan de uitvaartorganisaties. Houd bij het ontwikkelen van de plannen en procedures nadrukkelijk aandacht voor de kleine ondernemingen in de sector en hun mogelijkheden.
- 3. Creëer duidelijkheid over de beschikbare funeraire capaciteit en zorg waar nodig voor reservecapaciteit*
Inventariseer de landelijk en regionale beschikbare 'funeraire capaciteit' (inclusief de personele capaciteit) en creëer inzicht in deze capaciteiten op nationaal en regionaal niveau. Bijvoorbeeld door hiertoe een nader onderzoek uit te laten voeren. Maak daarbij eventuele regionale of nationale manco's zichtbaar. Zorg daarna, waar nodig, voor reservecapaciteit. Zorg voor structureel inzicht in deze data. Ga hierover vervolgens als sector tenminste in overleg met de ministeries van BZK, JenV (inclusief het LOCC), VWS en de Veiligheidsregio's en eventueel Defensie zodat duidelijk wordt welke noodmaatregelen eventueel getroffen kunnen worden als de sectorcapaciteit in crisissituaties dreigt tekort te schieten.

Aanbevelingen aan de (rijks)overheid

- 1. Zorg ervoor dat het belang van de (essentiële) uitvaartprocessen bij crises voldoende in het oog gehouden wordt bij zowel regionale als nationale crisisbeheersing.*
Het belang van de uitvaartprocessen/ - de branche moet goed worden meegewogen bij crisisbeheersing. Inzicht in waar de verschillende verantwoordelijkheden liggen is hierbij essentieel. Borg dat de uitvaartprocessen als essentiële processen worden gezien bij eventuele toekomstige crises. Betrek de sector bij de relevante crisesbesluitvorming zodat zij kunnen adviseren over eventueel te treffen crisismaatregelen die de sector raken. De

reguliere lijnen dienen daarbij zoveel mogelijk worden gevolgd (regionaal via de Veiligheidsregio, nationaal via het DCC van het ministerie van BZK). De beleidsverantwoordelijke departementen voor postmortale zorg en uitvaartzorg, het ministerie van BZK en het ministerie van VWS dienen zorg te dragen voor structurele kennisuitwisseling over uitvaartprocessen en crises met tenminste de nationale crisisstructuur, de crisisrijke ministeries en het Veiligheidsberaad en/of het Landelijke Netwerk Bevolkingszorg⁵.

2. *Zorg dat de risico's voor essentiële uitvaartprocessen zijn opgenomen in de relevante regionale en nationale crisisplannen.*

De landelijke crisisstructuur, alle ministeries met een crisistaak en alle Veiligheidsregio's dienen de mogelijke effecten van crises op de uitvaartbranche (en de effecten daar weer van) beter in de nationale en regionale risicoanalyses en crisisplannen (waar relevant) te verwerken. Dit zodat duidelijker wordt hoe verstoring/uitval van essentiële uitvaartprocessen te voorkomen, dan wel de effecten ervan te beperken. Ontwikkel daarbij bijvoorbeeld een standaard set van beheersmaatregelen die door overheden getroffen kunnen worden. Sluit daarbij aan bij de wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Met behulp van dit onderzoek (zie o.a. par. 4.5) kan wellicht al tot een eerste set van maatregelen bij grootschalige infectieziekte-uitbraken gekomen worden. Op dit moment worden het nationaal crisisplan voor gas en het nationaal crisisplan voor elektriciteit herzien waarin de afhankelijkheid van de uitvaartsector van deze twee voorzieningen al kan worden meegenomen.

3. *Breng de mogelijke psychosociale effecten van verstoorde uitvaartprocessen beter in beeld.* De mogelijke psychosociale effecten van verstoring van uitvaartprocessen (tijdens en na de uitvaart) kunnen beter in beeld gebracht worden zodat duidelijker wordt wat de (lange termijn) effecten zijn op de publieke gezondheid en de gezondheid van nabestaanden en uitvaartpersoneel. Dit zodat voortaan sneller passende preventieve maatregelen getroffen kunnen worden en adequate (na)zorg geboden kan worden. Sluit inzake deze aanbeveling aan bij al lopende initiatieven/ontwikkelingen op dit vlak, o.a. bij het Sociaal Cultureel Planbureau en mogelijk bij de Gezondheidsraad. Koppel de resultaten van nader onderzoek tevens aan de wettelijk geregelde nazorgtaken van gemeenten⁷, de Veiligheidsregio's en de Rijksoverheid.

⁵ <https://www.veiligheidsberaad.nl/bevolkingszorg/>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/bevolkingszorg>

3 ONDERZOEKSOPZET

3.1 Probleemstelling en hoofdvragen

De volgende hoofdvragen waren leidend voor het onderzoek:

- 1) Welke processen in de uitvaartsector zijn mogelijk *vitaal* (conform de definitie van ‘vitale processen’⁶ van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (hierna NCTV))?
- 2) Welke bedreigingen zijn er voor deze processen en wat zijn de potentiële effecten bij optreden van deze dreigingen?
- 3) Welke mogelijke maatregelen kunnen uitval van deze processen voorkomen of verminderen?

Daarnaast is ook stilgestaan bij de vraag of personeel werkzaam in de uitvaartsector als ‘cruciale beroepsgroep’ zou moeten worden blijven gezien.

Het onderzoek geeft een beeld van:

- De sector als geheel;
- De processen waaruit de uitvaartsector bestaat, welke mogelijk vitaal zijn en waarvan deze processen afhankelijk zijn;
- Welke bedreigingen deze processen kunnen verstoren en welke potentiële impact deze verstoring heeft en;
- Welke mogelijkheden er zijn om de kwetsbaarheid voor verstoring te verminderen en welke randvoorwaarden hiervoor nodig zijn.

3.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit een deel bureauonderzoek (onderzoek van beschikbare en aangeleverde documentatie) en een deel veldonderzoek (enquêtes en interviews). Op basis van deze twee onderdelen is een eerste analyse en een eerste beeld van de mogelijke beantwoording van de onderzoeksvragen opgesteld die vervolgens is gevalideerd met een klankbordgroep. Deze klankbordgroep bestond uit een netwerk van vertegenwoordigers van organisaties in de uitvaartsector, een aantal vertegenwoordigers van ministeries en aanverwante organisaties (waaronder het Landelijk Operationeel Team COVID-19 – LOT-C). Dit netwerk is opgebouwd gedurende de COVID-crisis. Zie Bijlage 4 voor de samenstelling van deze klankbordgroep.

Onderzoeksopzet in detail

Onderstaande tabel vat gedetailleerd samen, welke activiteiten met welk doel en werkwijze zijn verricht:

Onderzoekactiviteiten	Doel	Werkwijze
1. Afbakening, opstellen werkplan en planning (projectmanagement)	Kennismaking, toelichting en aanscherping van het onderzoek, de betrokken actoren, uitvoering, planning en werkafspraken.	Ontwikkeling van een onderzoeksplan en afstemming met de opdrachtgever een aantal vertegenwoordigers van de branche.

⁶ Vitale processen zijn zo essentieel voor de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring tot ernstige maatschappelijke ontwrichting leidt en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Voorbeelden van vitale processen en sectoren zijn de energiesectoren, ICT/telecom, burgerluchtvaart en de financiële sector. (bron: NCTV <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur>).

Onderzoekactiviteiten	Doel	Werkwijze
2. In kaart brengen van taken, verantwoordelijkheden en processen binnen de uitvaartsector	Analyseren van het formele (juridische) kader en beschrijven van de proces- en taak-verantwoordelijkheden.	Literatuurstudie o.b.v. Wet op de lijkbezorging, gerelateerde besluiten, andere wetgeving en documenten.
3. Opstellen en valideren keten(proces)model	Beschrijving, modellering en visualisatie van de relevante procestappen binnen de twee hoofdprocessen (het fysieke proces; verzorging en vervoer overledene en het ceremoniële proces (rouwverwerking) op het niveau van uitvoerende organisatie (en/of rol binnen organisaties)). Een beschrijving van de (keten)afhankelijkheden. Eerste inventarisatie van knelpunten aan de hand van een netwerkanalyse.	Literatuuronderzoek o.b.v. geïnventariseerde, erkende bronnen. Evt. enkele verificatie-interviews bij mensen met m.n. achtergrond uit de uitvaartsector zelf of daar direct aan gerelateerd (zorg, welzijn).
4. Analyse crisistypen, dreigingen en scenario's	Afbakening maken van de meest relevante (qua scope en impact) bedreigingen die op de verschillende ketens en procestappen kunnen worden losgelaten.	Bureauonderzoek en consultatie met stakeholders/ sector vertegenwoordigers + afstemming met opdrachtgever.
5. Enquête en interviewronde	Deelnemers aan het onderzoek worden gevraagd naar hun mening over uitvoering van uitvaartprocessen tijdens de COVID-crisis en de knelpunten daarbij en hun beelden van de branche bij crises in het algemeen.	Aan de hand van het verkregen inzicht in de sector zijn beoogde deelnemers m.b.v. een vragenlijst en door middel van een aantal interviews gevraagd naar hun mening.
6. Multidisciplinaire bijeenkomst I	Bespreken eerste onderzoeksresultaten, corrigeren en aanvullen van resultaten.	Multidisciplinaire onlinebijeenkomst met branchevertegenwoordigers.
7. Aanvullend onderzoek	N.a.v. eerste terugkoppeling aan sector-vertegenwoordigers vindt aanvullend onderzoek plaats.	Bureau- en veldonderzoek, aanvullende gesprekken/ interviews met diverse partijen.
8. Multidisciplinaire bijeenkomst II	Bespreken aanvullende onderzoeksresultaten, te hanteren worst-case scenario's voor beoordeling van de vitaliteit van de uitvaartprocessen. Corrigeren en aanvullen van resultaten	Multidisciplinaire onlinebijeenkomst met branchevertegenwoordigers.

Onderzoekactiviteiten	Doel	Werkwijze
9. Concept adviesrapportage	Consolidatie en rapportage van analyse en haalbare aanvullende maatregelen en crisisvoorbereiding t.b.v. bespreking met opdrachtgever.	
10. Eind concept rapport rondzenden ter consultatie	Ter verificatie op feitelijke onjuistheden en onjuiste weergave van data, discussies, etc.	Via e-mail aan deelnemers aan het onderzoek.
11. Afronden en eindredactie van rapportage	Rapport completeren en controleren t.b.v. opleveren.	
12. Afrondende bijeenkomst met opdrachtgever	Bespreken van de verzending, evt. follow-up en korte evaluatie van de samenwerking.	Online overleg met opdrachtgever.
13. Samenvattende presentatie	Specifieke toelichting verzorgen binnen of buiten BZK.	Plenaire (online) presentatie / discussie (op verzoek).

3.3 Definities

Bedreigingen

Een mogelijk gevaar. In deze rapportage wordt eraan gerefereerd wanneer een proces een risico loopt om verstoord te raken.

Crisis

De Wet Veiligheidsregio's stelt dat een crisis "een situatie is waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast". Wij definiëren een crisis als een noodsituatie waarbij het functioneren van een stelsel (van welke aard dan ook) ernstig verstoord raakt.

Cruciaal

Van Dale definieert 'cruciaal' als: beslissend, doorslaggevend.

Specifiek voor de COVID-19-crisis is door de Rijksoverheid een aantal *cruciale beroepsgroepen* benoemd die nodig zijn om de samenleving draaiende te houden tijdens de COVID-19-uitbraak. Dit zijn bijvoorbeeld beroepen in de zorg, verkoop en voedselverwerking of het onderwijs. Het begrip cruciaal is verder niet nader gedefinieerd. Het begrip 'cruciale beroepsgroepen' wordt als eerste genoemd in berichtgeving op de website van het ministerie van VWS op 16 maart en in een kamerbrief van hetzelfde ministerie d.d. 17 maart⁷.

Medewerkers binnen de uitvaartsector vielen in het begin van de crisis niet onder deze definitie, later wel. Toen is bepaald dat personen die een cruciale functie vervullen bij een uitvaart worden aangemerkt als werkzaam in de zorg en daarom een cruciaal beroep hebben. Voor toeleveranciers geldt een aanpak op maat: bij dreigende tekorten (bijvoorbeeld van kisten) vallen zij eveneens

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/17/kamerbrief-over-noodpakket-banen-en-economie>

onder de cruciale beroepen. Dit is via de website www.rijksoverheid.nl gecommuniceerd (nu niet meer terug te vinden) en via de websites van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)⁸ en BGNU⁹ waar dit nog wel staat vermeld.

Essentiële processen

Processen die altijd/ zoveel mogelijke doorgang moeten vinden, ook tijdens rampen/crises. Dit worden in het vakgebied bedrijfscontinuïteitsmanagement ook wel de missie kritische of essentiële processen genoemd.

Lijkbezorging

Is het geven van een definitieve bestemming aan een lichaam na dood te zijn geboren of na te zijn overleden. In Nederland bestaat lijkbezorging uit begraving, crematie of op andere bij of krachtens de wet voorziene wijze (binnenkort wordt alkalische hydrolyse – het lichaam oplossen - toegestaan als nieuwe vorm van lijkbezorging).

Vitale processen

Processen die zo essentieel zijn voor de Nederlandse samenleving dat uitval of versterking tot ernstige maatschappelijke ontwrichting leidt en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur>

3.4 Onderzoeksverloop en validiteit van de verkregen onderzoeksdata

Alle vanuit de overheid en sector bij dit onderzoek betrokken organisaties (zie Bijlage 4) hebben constructief bijgedragen aan dit onderzoek. De grotere organisaties en koepelorganisaties waren nauw betrokken.

Het bleek lastiger om een representatieve deelname van de vele kleinere uitvaartondernemingen en zzp'ers in dit onderzoek te betrekken; alhoewel dit via uitnodiging voor deelname aan de enquête en de drie (online) bijeenkomsten wel meerdere keren is geprobeerd. Derhalve geven wij bij onze analyse, conclusies/ aanbevelingen aan wat (eventueel) de impact/ nuancering is voor deze doelgroep.

⁸ <https://vng.nl/veelgestelde-vragen/kunnen-uitvaartondernemers-of-werknemers-in-de-uitvaartsector-gebruik-maken-van-noodopvang-voor-kinderen>

⁹ <https://www.bgnu.nl/leden/nieuws/2020/uitvaarten-in-coronatijd-dos-en-donts/>

4 ONDERZOEKSRISULTATEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst de uitvaartsector beschreven waarbij kwantitatieve gegevens zijn opgenomen. De informatie is vooral verkregen uit diverse openbare bronnen (zie Bijlage 3) en aangevuld en gecorrigeerd door experts van organisaties uit de uitvaartbranche. De kwantitatieve gegevens in dit hoofdstuk worden later in het rapport onder andere gebruikt voor de onderbouwing van het oordeel over de vraag of het uitvaartproces mogelijk een vitaal proces¹⁰ is volgens de definitie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

4.2 Sectorbeeld

De uitvaartsector heeft een belangrijke maatschappelijke functie. Afscheid nemen van een dierbare is een van de belangrijkste momenten in een mensenleven en kan maar één keer plaatsvinden. Het afscheid nemen is essentieel voor (de start van de) rouwverwerking van nabestaanden. Daarnaast is de lijkbezorging (beperkt) van belang vanuit het oogpunt van volksgezondheid (het voorkomen van ziekten).

Bij de uitvoering van het onderzoek is een redelijk goed beeld ontstaan van de sector, haar processen en de landelijk beschikbare capaciteit binnen de sector. Dit beeld is echter nog niet compleet. Het is met name lastig gebleken een regionale differentiatie van de beschikbare capaciteit aan te brengen, omdat de juiste gegevens op regionaal niveau daarvoor niet beschikbaar waren. Tevens is duidelijk geworden dat een solide (regionale) organisatie van uitvaartprocessen noodzakelijk is.

4.2.1 Het wettelijk kader

Het wettelijk kader voor de uitvaartbranche bestaat uit:

- Wet op de lijkbezorging (Wlb)¹¹ - wet van 7 maart 1991, houdende nieuwe bepalingen inzake de lijkbezorging
- Besluit op de lijkbezorging¹² - besluit van 4 december 1997, houdende voorschriften ter uitvoering van de Wet op de lijkbezorging (Besluit op de lijkbezorging)

Dit wettelijk kader vormt de basis van een aantal taken/ processen voor de sector. Wanneer we naar het wettelijk kader kijken, met het doel van dit onderzoek in het achterhoofd, biedt het kader houvast voor het identificeren van een aantal hoofdprocessen, te weten:

- Lijkschouwing en identificatie
- Verlof tot begraving of crematie
- Vervoer van lijken
- Lijkbezorging (begraving of crematie + bijzondere wijzen van lijkbezorging)

Dit wettelijk kader biedt weinig houvast voor de sector bij crisissituaties. De enige uitzonderingen zijn een verwijzing naar de bevoegdheden van de burgemeester (art. 22a) inzake omgang met besmette overledenen (besmet met een infectieziekte of giftig agens) en een indirecte verwijzing in artikel 73, lid c, waarin wordt aangegeven dat sectie kan geschieden op verzoek van de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

¹⁰ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur>

¹¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005009/2018-08-01>

¹² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009080/2020-01-01>

Ook in andere wet- en regelgeving is er niet veel aandacht voor de effecten van crises op uitvaartprocessen. De coördinatie van uitvaartverzorging bij crises is vooral een taak van de gemeenten en Veiligheidsregio. Het meest relevante wettelijk kader voor de sector bij crisissituaties is artikel 2.3.1 van het Besluit veiligheidsregio's waarin de taken op het gebied van bevolkingszorg bij crises zijn benoemd en waar wordt gesteld dat bij rampenbestrijding en crisisbeheersing een team bevolkingszorg, benoemd door burgemeester en wethouders, verantwoordelijk is voor 'het verzorgen van nazorg voor de bevolking' en 'het registreren van slachtoffers'. Onder 'nazorg' wordt in de praktijk¹³ onder andere verstaan: de coördinatie van uitvaartverzorging, rouwverwerking en herdenking. In de praktijk wordt dit team bevolkingszorg door de Veiligheidsregio georganiseerd. Een aantal veiligheidsregio's heeft uitvaartverzorging opgenomen in hun regionale crisisplannen. In 2017 bleek echter uit onderzoek¹⁴ dat minder dan een kwart van de veiligheidsregio's deze processen had geborgd in planvorming binnen de reguliere gemeentelijke processen.

Specifiek inzake infectieziekte uitbraken regelt de Wet publieke gezondheid dat de voorzitter van de Veiligheidsregio verregaande bevoegdheden heeft voor het beperken van besmettingen. Via deze bevoegdheden kunnen tevens nadere eisen gesteld worden aan uitvaartprocessen en uitvaartorganisaties. Vanuit deze wet volgen een aantal verplichtingen die de postmortale zorg- en uitvaartprocessen raken, waaronder de verplichting voor artsen om besmette overledenen te melden aan de GGD (art. 21 lid 2).

Per 1 december is de 'Coronawet' of wel de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 met daarbij de Tijdelijke regeling maatregelen COVID-19 ingegaan. Daarin is voor de sector een uitzondering gemaakt inzake een aantal verboden, waaronder het blijvend toestaan van uitvaarten terwijl andere evenementen zijn verboden, het toestaan van een groter aantal aanwezigen en het toestaan van eet- en drinkmogelijkheden bij uitvaarten.

Het wettelijk kader voor de lijkbezorging staat op het punt om herzien te worden omdat de huidige Wet op de lijkbezorging niet meer geheel aansluit bij de behoeften en wensen in de maatschappij¹⁵. De modernisering van de wet is erop gericht om de wet toekomstbestendig te maken en meer ruimte te bieden voor de wensen van overledenen en nabestaanden.

4.2.2 Aantallen overlijdens in Nederland

Het aantal overledenen stijgt volgens het CBS tot 2037 jaarlijks met circa 1,3%. Dit wordt vooral veroorzaakt door de groei van de Nederlandse bevolking en de vergrijzing. Het aantal sterfgevallen ligt in 2019 op 152 duizend en stijgt naar verwachting tot boven 206 duizend in 2054. Dit zorgt voor voldoende vraag naar diensten van uitvaartondernemingen. Na 2037 blijft het aantal overledenen stijgen, maar vlakt de groei geleidelijk af naar 0 tot 1% per jaar. Vanaf 2039 zal het aantal sterftes naar verwachting groter zijn dan het aantal geboortes. Na 2055 gaat het aantal overledenen dalen.

4.2.3 Omvang van de sector

Het aantal uitvaartondernemingen is de laatste jaren zeer sterk gestegen: van 985 in 2008 naar 2.773 op 1 januari 2021 (een stijging van 280%). Deze cijfers moeten wel enigszins worden genuanceerd aangezien dit aantal is gebaseerd op het aantal inschrijvingen bij de Kamer van

¹³ <https://www.ifv.nl/kennisplein/nazorg-en-nafase>

¹⁴ De preparatie op de nafase binnen veiligheidsregio's: Een verkennend onderzoek. M.de Bas, I. Helsloot en M. Dücker.

¹⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30696-44.html>

Koophandel en sommige ondernemingen meerdere inschrijvingen hebben. Uit eerder onderzoek in 2019¹⁶ lijkt een aantal van circa 1.000 economisch *actieve* organisaties realistischer. Uitvaartondernemingen zijn: uitvaartleiders, begraafplaatsen en crematoria. Ongeveer 90 procent van deze bedrijven is actief in de uitvaartverzorging, de overige 10 procent zijn crematoria en mortuaria. De stijging is vooral te danken aan de toename van het aantal zzp'ers in de sector. Het aantal eenmanszaken is in 2008 ongeveer 57% van het totaal¹⁷. In 2019 liep dat percentage op tot ruim 73,7 % en is het nog steeds stijgende. 24,2% van de ondernemingen heeft 2-10 medewerkers. Slechts 0,2% van de ondernemingen heeft meer dan 50 medewerkers. De drie grootste uitvaartbedrijven in Nederland zijn DELA, Yarden en Monuta. Hun gezamenlijk marktaandeel (gemeten naar het aantal uitvaarten) bedraagt ongeveer 39%. Hun marktaandeel bij crematies bedraagt 58,7% in 2018. Het aantal banen in de uitvaartbranche is 9,5 duizend (werkzame personen) in 2015, 0,9 duizend (10 procent) meer dan in 2010¹⁸. Er wordt in de sector veel gewerkt met flexibele krachten en vrijwilligers. Ongeveer tweederde van de begraafplaatsbeheerders werkt met flexibele krachten¹⁹. Er werken met name op de kleinere (vaak) kerkelijke begraafplaatsen veel vrijwilligers. Variërend van 5 tot circa 20 per begraafplaats. Ook de uitvaartverenigingen maken veel gebruik van vrijwilligers. Er zijn ongeveer 350 uitvaartverenigingen in Nederland²⁰ met in totaal 420.000 leden. Het gaat dus om duizenden vrijwilligers in het land. Het aantal vrijwilligers dat direct ondersteunt bij uitvaarten is significant lager. De meeste vrijwilligers zijn actief achter de schermen. Uitvaartbedrijven waren in 2015 goed voor een (netto) omzet van 1,15 miljard euro²¹. In 2010 was dit 1,04 miljard euro, een groei van ruim 10 procent.

4.2.4 Belangrijkste processen binnen de uitvaartsector

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen is het noodzakelijk een beeld te hebben van de hoofdprocessen die worden uitgevoerd na een overlijden. Op basis van analyse van het wettelijk kader en toetsing van onze denkbeelden bij experts komen we tot de volgende hoofdprocessen (vanaf het moment van overlijden):

- Identificatie, lijkschouw en verklaren van overlijden
- Verlof tot begraving of crematie
- Bewaring
- Vervoer
- Verzorging, rituele wassingen en invasieve handelingen
- Verzorgen van de uitvaartdienst (inclusief voorbereidingen, berichtgeving en nazorg)
- De lijkbezorging: het begraven en cremeren (en binnenkort resumeren)

Er is een onderscheid te maken in het fysieke proces (de bewaring, het vervoer, de verzorging van het lichaam etc.) en het ceremoniële proces (de uitvaart) en de rouwverwerking.

Per proces volgt hieronder een korte beschrijving van de belangrijkste onderdelen van de processen. Deze beschrijving is bedoeld als hulp voor de lezer die minder bekend is met de sector en bevat basisgegevens voor, onder andere, de knelpuntanalyse en vitaalbeoordeling later in deze rapportage.

¹⁶ De Uitvaartkaart, DELA, juni 2019

¹⁷ Stand van de uitvaartbranche 2019/2020, uitvaartbranchemonitor, B. van de Kraats

¹⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/36/de-uitvaartbranche-een-bescheiden-groeier>

¹⁹ Bron: LOB, uitvraag LOT-c

²⁰ <https://nardus.eu/>

²¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/36/de-uitvaartbranche-een-bescheiden-groeier>

Identificatie, lijkschouw en verklaren van overlijden en verlof tot begraafing of crematie

Identificatie, lijkschouw en het verklaren van overlijden zijn processen die zo spoedig mogelijk na het overlijden worden uitgevoerd, door de behandelende arts of door een gemeentelijke lijkschouwer. De gemeentelijk lijkschouwers (forensisch artsen) zijn benoemd door burgemeester en wethouders. De schouwer (hier wordt bedoeld: de behandelende arts) identificeert het lichaam en geeft een verklaring van overlijden af, indien hij ervan overtuigd is dat de dood is ingetreden ten gevolge van een natuurlijke oorzaak. Als de arts constateert dat er geen sprake is van een natuurlijk overlijden, of er is twijfel hieromtrent wordt terstond een gemeentelijk lijkschouwer ingelicht die dan de schouw en vervolgacties overneemt. Als uit deze lijkschouw blijkt dat er sprake is van een natuurlijke doodsoorzaak dan kunnen door de schouwende arts de overlijdenspapieren worden ingevuld. Als de gemeentelijk lijkschouwer een niet-natuurlijke doodsoorzaak vaststelt, dan zal deze verslag uitbrengen aan de officier van justitie, die zal besluiten wat er verder zal dienen te gebeuren en waarschuwt hij onverwijld de ambtenaar van de burgerlijke stand. Indien de identiteit van het lijk niet kan worden vastgesteld, zorgt de burgemeester ervoor dat er onder verantwoordelijkheid van een arts lichaamsmateriaal wordt afgenomen voordat het wordt begraven.

Indien bij (of voorafgaand aan) een schouw een lijk besmet blijkt met een infectueus of giftig agens of een infectueuze of giftige stof, of als er een gegrond vermoeden daarvan bestaat, waardoor een ernstig gevaar voor de volksgezondheid kan ontstaan, moet dit direct worden gemeld en kan de burgemeester, na advies van de gemeentelijke gezondheidsdienst, (aanvullende) maatregelen treffen om dit gevaar af te wenden.

De processen lijkschouw en verklaren van overlijden, maken onderdeel uit van de zorgketen vanwege het feit dat ze worden uitgevoerd door artsen.

Geen begraafing of crematie (lijkbezorging) geschiedt zonder schriftelijk verlof van de ambtenaar van de burgerlijke stand. De ambtenaar van de burgerlijke stand verleent geen verlof tot begraafing of crematie indien hij niet beschikt over een verklaring van overlijden, afgegeven door de behandelende arts of een gemeentelijke lijkschouwer, dan wel een verklaring waaruit blijkt van geen bezwaar van de officier van justitie tegen begraafing of crematie.

Deze processen maken geen onderdeel uit van de zorgketen (het zijn gemeentelijke processen).

Bewaring

Lijkbezorging, begraafing of crematie, mag wettelijk gezien niet eerder dan 36 uren na het overlijden plaatsvinden (tenzij hiervoor ontheffing is verleend). Onder bewaring wordt daarom in de praktijk verstaan het tijdelijk onderbrengen van een lichaam totdat de lijkbezorging plaatsvindt. Er is geen wettelijk voorschrift dat gebiedt om een overleden persoon in een mortuarium te bewaren en/of te koelen (tenzij het gaat om een overlijden op een installatie ter zee²²). In het algemeen worden personen na hun overlijden omwille van toonbaarheid en hygiëne (voorkomen van bevuilding, voorkomen van (infectie)ziekten) gekoeld. Waar de bewaring plaatsvindt, is vaak afhankelijk van waar een persoon is overleden. Indien de persoon in een ziekenhuis of verzorgingshuis overlijdt vindt de bewaring (en koeling) vaak tot maximaal 24 uur na het overlijden plaats in het mortuarium/een ruimte van een zorginstelling (*dan betreft het een zorgproces*). Wanneer een persoon thuis overlijdt vindt bewaring (afhankelijk van de wensen van de nabestaanden) plaats in huis dan wel in een uitvaartcentrum.

²² Besluit op de lijkbezorging, art. 30

Vervoer

Er zijn grosso modo twee typen vervoer van overledenen: zo genoemde staatsierittten (naar/ van uitvaart) en overbrengingen (vervoer van de plaats van overlijden naar bijv. een uitvaartcentrum). Volgens inschatting van het Team bijzondere uitvaarten zijn er in Nederland circa 200 tot 300 rouwauto's (mede gebaseerd op de organisatie rond de uitvaartprocessen rond de ramp met de MH17). Rouwvervoer is niet gebonden aan rouwauto's. In de Wlb staan hierover geen regels. Het komt steeds vaker voor dat ook andere vervoermiddelen worden gebruikt: eigen auto, rouwkoets, fiets, e.d. inschatting: ca. 10% van het rouwvervoer.

Vervoer van een overledene mag plaatsvinden door degene die het verlot tot begraven of cremieren heeft aangevraagd dan wel door degene, die redelijkerwijze geacht kan worden in diens plaats te zijn getreden. In Nederland vindt vervoer van overledenen meestal plaats door de uitvaartverzorger. Gemeenten kunnen in hun Algemene Plaatselijke Verordening regels voor vervoer naar de begraafplaats of het crematorium hebben.

Internationaal vervoer van overledenen (inclusief *repatriëring*) is gereguleerd en dient in het algemeen vergezeld te gaan van een verklaring (*laissez-passer* voor overledenen en/of een andere verklaring). Repatriëring bestaat onder andere uit de volgende processen:

- de laatste verzorging van de overledene (inclusief eventueel balsemen)
- de transportkist
- het vervoer naar elke luchthaven in Nederland
- het vervoer naar het land van herkomst
- de formaliteiten en benodigde documenten bij de luchthaven of grens
- het contact met de uitvaartonderneming in het land van bestemming

Bij sommige geloofsovertuigingen is eeuwige grafcrust een belangrijke traditie. De wet regelt dit niet, maar biedt wel ruimte voor eeuwigdurende grafcrust. Het is aan de begraafplaatshouder en betrokkenen om de eeuwigdurende grafcrust te realiseren. Daarom worden sommige moslims die in Nederland leven in het land van herkomst begraven en dienen zij gerepatriëerd te worden.

Verzorging, rituele wassingen en invasieve handelingen

Alvorens over te gaan tot de lijkbezorging kunnen er nog diverse handelingen worden uitgevoerd bij de overledenen. De processen bestaan o.a. uit verzorging, rituele wassingen, invasieve handelingen (bijvoorbeeld het verwijderen van pacemakers of thanatopraxie²³ etc.).

Het verzorgen, afleggen en opbaren van een stoffelijk overschot is op zich niet aan regels gebonden. Alleen mag men een lichaam niet openen of beschadigen (gelet op de integriteit van het lichaam ex artikel 11 Grondwet) en men mag het niet conserveren of balsemen (dat is verboden in de Wet op de lijkbezorging, art. 71, lid 1). Thanatopraxie is als enige vorm van balseming sinds een wetswijziging van de Wet op de lijkbezorging op 1 januari 2010 toegestaan (art. 71, lid 4). De invasieve handelingen die bij overledenen worden verricht, kunnen worden gezien als zorgproces.

Verzorgen van de uitvaartdienst

Het verzorgen van de uitvaartdienst bestaat uit diverse onderdelen, waaronder het begeleiden van de nabestaanden en het inventariseren van de wensen, de plechtigheid incl. het opbaren, de uitvaartdienst zelf, het verzorgen van de condoleance, etc.

²³ Een lichte vorm van balseming die ervoor zorgt dat het ontbindingsproces tijdelijk wordt stilgezet

De meest voorkomende uitvaartplechtigheden zijn:

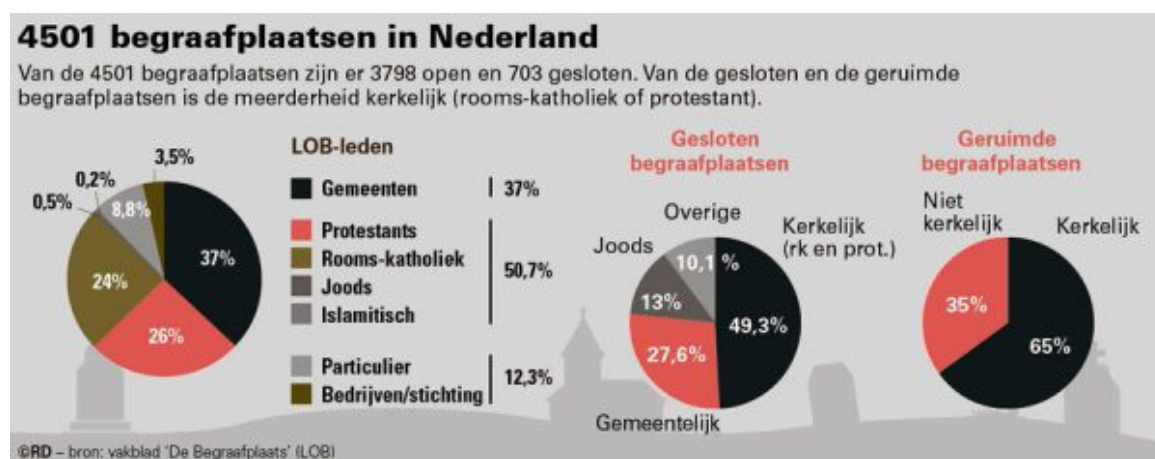
- Religieuze uitvaartplechtigheden
- Niet-religieuze uitvaartplechtigheden
- Plechtigheden bij het graf

Er worden veel diensten via uitvaartverzorgers geregeld. Tegenwoordig wordt ook meer zelf geregeld door nabestaanden en/ of worden onderdelen van de uitvaart uitbesteed aan uitvaartverzorgers.

De gemiddelde duur van een plechtigheid is 45 minuten voor de plechtigheid zelf, en 45 minuten voor de bijeenkomst erna in een koffiekamer of andere gelegenheid.

Lijkbezorging

Jaarlijks worden ongeveer 50.000 mensen begraven. In Nederland zijn ongeveer 4.500 begraafplaatsen. Van de 4.500 begraafplaatsen zijn er 703 gesloten dus er zijn er 3798 actief. Ongeveer een derde deel van de begraafplaatsen zijn gemeentelijke begraafplaatsen. Twee derde deel van de plechtigheden wordt op gemeentelijke begraafplaatsen uitgevoerd. Een begraafplaats kan, afhankelijk van grootte en bezetting, onder normale omstandigheden 1 tot 10 plechtigheden per dag verwerken. De gemiddelde tijd per begraving inclusief plechtigheden wordt geraamd op 3 uur (bron: Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB)).



Figuur 1: infographic begraafplaatsen LOB

Het percentage inwoners van Nederland dat zich laat cremieren, stijgt gestaag. In 2019 is 67% van het aantal uitvaarten een crematie. In 2019 hebben er 101.000 crematies plaatsgevonden. Deze stijging kan in de toekomst mogelijk afvlakken aangezien meer islamitische Nederlanders, versneld door de COVID-crisis, gebruik zullen gaan maken van Nederlandse graven in plaats van een repatriëring naar het thuisland. Nederland kent 112 crematoria²⁴. Er is een duidelijke stijging te zien van het aantal crematoria in Nederland. 68 crematoria in 2009, 112 crematoria in mei 2020, een stijging van 63% in 10 jaar tijd. De stijging van het aantal crematies kan deze stijging niet geheel verklaren. In Nederland is er, op basis van reguliere werktijden, in principe een overcapaciteit²⁵ die ligt tussen de 3.500 en 4.000 crematies per week, oftewel ruim 182.000 tot 200.000 overledenen per jaar. Een gemiddelde technische crematie duurt ongeveer 75 minuten²⁶.

²⁴ Uitvaartbranchemonitor, mei 2020

²⁵ Overcapaciteit mag niet verward worden met aula en catering capaciteit.

²⁶ Uitvaart.nl

Inclusief plechtigheden bedraagt de gemiddelde doorlooptijd van een crematie ongeveer 3 uur. Het gemiddeld aantal crematies per crematorium is gedaald van 1.120 per crematorium (2009) naar 916 (2019). Het percentage technische crematies bedraagt 25% van alle crematies (daarbij vinden de plechtigheden dan elders plaats).

Om het stoffelijk overschot te kunnen cremen of begraven, moet een gemeentelijk verlof worden verkregen. Dit betreft de schriftelijke toestemming door de ambtenaar van de burgerlijke stand voor het begraven of cremen van de overledene als er sprake van een natuurlijke dood is, of – bij een niet-natuurlijke dood – als het lichaam is vrijgegeven door de officier van justitie. Dit verlof moet worden overhandigd aan de begraafplaats of het crematorium waar de uitvaart plaatsvindt.

Begraving

Lijkbezorging, begraving of crematie, geschiedt niet eerder dan 36 uren na het overlijden en uiterlijk op de zesde werkdag na het overlijden. Eventueel kan de burgemeester van de gemeente, waar de overledene zich bevindt, na een arts te hebben gehoord, voor de begraving of crematie daarvan een andere termijn stellen. Begraving of crematie binnen 36 uur na het overlijden staat hij echter niet toe, alleen in overeenstemming met de officier van justitie.

Begraving geschiedt op een begraafplaats, in een algemeen graf, waarbij de houder van de begraafplaats bepaalt wie daarin wordt begraven, dan wel in een particulier graf. Het aanwijzen van een locatie tot begraafplaats geschiedt door de gemeente, evenals het sluiten van een begraafplaats. Er zijn gemeentelijke begraafplaatsen en bijzondere begraafplaatsen. Voorbeelden van bijzondere begraafplaatsen zijn parochies of kerkgenootschappen, zoals rooms-katholiek, protestants, islamitisch, joods. Of van een stichting of particulier, bijvoorbeeld een natuurbegraafplaats, sommige landgoederen of een oorlogsdenkpark²⁷.

Een begraafplaats kan, afhankelijk van grootte en bezetting onder normale omstandigheden 1 tot 10 plechtigheden per dag verwerken. Dit extrapolierend kunnen er dagelijks tot maximaal ongeveer 15.000 plechtigheden in Nederland uitgevoerd worden onder normale omstandigheden. De capaciteit van grotere gemeentelijke begraafplaatsen bij calamiteiten kan aanzienlijk hoger liggen²⁸.

Begraving vindt merendeels plaats in een kist. Begraving mag ook geschieden zonder kist, mits het lichaam zich bevindt in een ander omhulsel. Dit omhulsel moet op het doel van begraving zijn afgestemd.

Crematie

Crematie geschiedt in een crematorium. Het vestigen, uitbreiden of wijzigen van een (bijzonder) crematorium vereist een vergunning van burgemeester en wethouders. Er zijn specifieke eisen voor het bergen en verstrooien van de as van overledenen.

Een overledene wordt meestal gecremeerd in een kist. Crematie mag ook plaatsvinden zonder kist, mits het lichaam zich bevindt in een ander omhulsel. Dit omhulsel moet op het doel van crematie zijn afgestemd. Na afloop crematie wordt de as geborgen in een asbus.

²⁷ <https://www.koninklijkhuis.nl/actueel/nieuws/2020/11/18/koning-opent-nationale-veteranenbegraafplaats-loenen>

²⁸ Bron: LOB, opgaaf aan LOT-c

4.2.5 Relevante trends en ontwikkelingen

Een trend die tijdens de interviews meerdere malen werd gesignaleerd is dat nabestaanden steeds mondiger zijn, weten wat ze willen, uit een keur van mogelijkheden willen kiezen en dat ze volledig betrokken willen zijn bij de uitvaart. Mogelijk willen ze ook meer de regie nemen over de uitvaart. Deze trend zorgt voor een klantengroep die weten wat ze willen, mondig zijn en hun uitvaart zelf willen sturen. In tijden van crises, zo ook bij de COVID-19 crisis, kan deze wens naar eigen regie en sturing op gespannen voet komen staan met beperkende voorschriften in het kader van de crisisbestrijding.

Een andere trend is dat steeds meer Nederlandse islamieten kiezen voor begraven in Nederland. Er zijn al (volledig) islamitische begraafplaatsen in Nederland (Almere en Zuidlaren). Er zijn initiatieven voor het oprichten van nog meer islamitische begraafplaatsen. Daarnaast zijn er meerdere gemeentelijke begraafplaatsen die (islamitische) graven uitgeven voor onbepaalde tijd. Gezien het aantal islamitische Nederlanders en het afnemen van de behoefte naar het thuisland gerepatriëerd te worden, zal deze trend verder doorzetten.

Een laatste trend, is die van nieuwere wijzen van lijkbezorging. Het aantal natuurbegraafplaatsen groeit bijvoorbeeld gestaag en het aantal teraardebestellingen op natuurbegraafplaatsen is in 10 jaar tijd vertienvoudigd. Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd alkalische hydrolyse (resomeren) als nieuwe vorm van lijkbezorging wettelijk te willen regelen.

4.3 Uitvaartzorg als vitaal proces?

Het begrip 'vitaal proces' kent zijn eigen definitie. Vanuit het perspectief van nationale veiligheid kijkt de overheid in Nederland kritisch naar de continuïteit van bepaalde processen en bewaakt deze. Deze processen worden vitale processen genoemd. Deze processen zijn zo essentieel voor de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring tot ernstige maatschappelijke ontwrichting leidt en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Het voor het proces verantwoordelijke ministerie bepaalt of een proces vitaal is. Door middel van een 'vitaliteitsbeoordeling' wordt onderzocht of een proces vitaal is. De Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) van het ministerie van Justitie en Veiligheid voert regie op de lijst van vitale processen²⁹.

Wanneer een proces door het beleidsverantwoordelijke ministerie als vitaal wordt aangemerkt vallen ze onder andere onder de reikwijdte van de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni), voorheen 'de Cybersecuritywet' genoemd.

De beoordeling of een proces vitaal is wordt, op basis van de huidige richtlijnen³⁰ voor vitaalbeoordeling van het ministerie van JenV gedaan. Hierbij wordt gekeken naar vier criteria die zijn ontwikkeld aan de hand van Europese richtlijnen³¹ en een nationale beoordelingssystematiek:

- economische gevolgen;
- fysieke gevolgen;

²⁹ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>

³⁰ De methodiek van 'vitaalbeoordeling' ontwikkelt zich, momenteel wordt nagedacht binnen het ministerie van JenV / de NCTV over een verdere aanscherping van de methodiek. Deze beoordeling is uitgevoerd met hulp van de huidige methodiek zoals verwoord in de Handleiding voor vitaliteitsbeoordeling 2.0, NCTV.

³¹ i) EPCIP richtlijn betreffende de inventarisatie van Europese kritieke Infrastructuur, de aanmerking van infrastructuur als Europese kritieke infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren 2008/114/EG van 23 december 2008, en

ii) NIB richtlijn betreffende maatregelen die een hoog gemeenschappelijk niveau van netwerk- en informatieveiligheid waarborgen in de EU 2016/1148/EG van 6 juli 2016.

- maatschappelijke gevolgen;
- cascade/ domino gevolgen.

Economische gevolgen

Het gaat om de kosten van geleden fysieke of vermogensschade en de macro-economische schade in termen van een daling van het totale reële inkomen per hoofd van de bevolking als gevolg van de uitval, zowel binnen de eigen sector als daarbuiten.

Fysieke gevolgen

Het gaat om de fysieke schade die de eigen werknemers, eventuele omwonenden en de gehele bevolking (eventueel ook grensoverschrijdend) kunnen oplopen als gevolg van een verstoring of uitval.

Maatschappelijke gevolgen

Het gaat om *grootschalige* maatschappelijke schade, die de bevolking kan oplopen als gevolg van de uitval van processen. Een criterium daarbij is wanneer een aantal personen *ernstige* maatschappelijke problemen krijgen met maatschappelijk functioneren of als er *ernstige* overlevingsproblemen ontstaan. Maatschappelijk functioneren is bijvoorbeeld het veilig kunnen werken, studeren, inkopen doen, mantelzorgen, communiceren en reizen. Overlevingsproblemen ontstaan bijvoorbeeld als mensen de eerste levensbehoeften worden onthouden. Eerste levensbehoeften zijn drinken (water), voeding, kleding, huisvesting, verwarming en sanitair³².

Cascade/domino gevolgen

Het gaat om het fenomeen dat als gevolg van de verstoring of uitval van (een deel van) de het te beoordelen proces andere vitale processen³³ eveneens uitvallen (keteneffecten).

Vitale processen worden, afhankelijk van de mate van impact/schade bij uitval, ingedeeld in twee categorieën, vitaal A en vitaal B. Wanneer alle criteria op een rij worden gezet ontstaat het overzicht zoals opgenomen in tabel 1 hieronder.

Om vast te stellen of een bepaald vitaal proces ook een ‘essentieel’ proces is zoals bedoeld in de NIB-Richtlijn³⁴ wordt, wanneer de toets aan bovenstaande criteria positief uitvalt, ook getoetst of het betreffende proces:

- genoemd staat in Bijlage II van de NIB-Richtlijn; en zo ja
- of het proces afhankelijk is van netwerk- en informatiesystemen.

Tabel 1: overzicht criteria vitale processen

Gevolgen / criteria ↓	"A-vitaal"		"B-vitaal"	
1. Economische gevolgen: • schadekosten én daling inkomen	> ca. 50 miljard Euro schade		> ca. 5 miljard Euro schade	
voldaan aan grenswaarden gevolg 1?	J / N	Impact	J / N	Impact
2. Fysieke gevolgen: • aantal doden, ernstig gewonden / chronisch zieken	> 10.000 personen		> ca. 1.000 personen	

³² Handleiding voor vitaliteitsbeoordeling 2.0, NCTV

³³ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L1148>

Gevolgen / criteria ↓	"A-vitaal"		"B-vitaal"	
	J / N	Aantal	J / N	Aantal
voldaan aan grenswaarden gevolg 2?	J / N	Aantal	J / N	Aantal
3. Maatschappelijke gevolgen: <ul style="list-style-type: none"> aantal personen met ernstige maatschappelijke of overlevingsproblemen langer dan één week geografisch gebied met ernstige maatschappelijke of overlevingsproblemen langer dan één week grensoverschrijdend 	> ca. 1 miljoen personen		> ca. 100.000 personen	
	> ca. 2 provincies		> ca. één stad	
	> één of meer buurlanden			
voldaan aan grenswaarden gevolg 3?	J / N	Omvang	J / N	Omvang
4. Cascade / domino gevolgen: <ul style="list-style-type: none"> processen die eveneens uitvallen (zowel A-vitaal als B-vitaal) 	> 2 of meer processen		Niet van toepassing	
voldaan aan grenswaarden gevolg 4?	J / N	Aantal	N.v.t.	Aantal
Argumentatie waarom de infrastructuur A-vitaal, B-vitaal, of niet vitaal is*.				
5. NIB Richtlijn: <ul style="list-style-type: none"> Valt het proces in een (deel)sector genoemd in Bijlage II NIB-Richtlijn? Is het proces afhankelijk van netwerk- en informatiesystemen? 	J / N (bij 'Ja' ga verder)			
	J / N			
Argumentatie waarom de infrastructuur afhankelijk is van netwerk- en informatiesystemen.				

Om te kunnen bepalen of *door uitval van de uitvaartprocessen* schade kan ontstaan die de bovenstaande drempelwaarden overschrijdt wordt gebruik gemaakt van scenario-denken. Een zeer ernstig (fictief) crisisscenario (een zogenaamd worst-case scenario) wordt gebruikt om in te kunnen schatten of bij uitval van de uitvaartprocessen door een crisis de effecten zo groot zijn dat het proces uitvaartverzorging als vitaal proces moet worden geclassificeerd. Vanuit de deelnemers aan het onderzoek kwam het verzoek een duidelijke koppeling te maken met de scenario's die zijn uitgewerkt binnen de Nationale Veiligheidsstrategie (NVS) en de daaraan gekoppeld risicoanalyse Nationale Veiligheid³⁵. Tijdens het onderzoek zijn daarom de volgende worst-case scenario's besproken en geselecteerd als basis voor de vitaalbeoordeling (zie ook par. 3.4):

- 1) *Verergering van de COVID pandemie in combinatie met een significante uitval van personeel.*
- 2) *Het optreden van een zeer ernstige overstroming in combinatie met uitval van nutsvoorzieningen waardoor de uitvaartsector wordt geraakt.*
- 3) *Een grootschalige 'flitsramp', bijvoorbeeld een groot ongeval met chemische stoffen.*

De worst-case scenario's inclusief de beoordeling van hun effecten zijn gedetailleerd uitwerkt in Bijlage 1.

³⁵ <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/geintegreerde-risicoanalyse-nationale-veiligheid>

4.3.1 Samenvatting van de vitaalbeoordeling

De uitvaartsector heeft een belangrijke maatschappelijke functie. Een afscheid is een van de belangrijkste momenten in een mensenleven. Waardig afscheid (ritueel) kunnen nemen van een overledene is essentieel voor de rouwverwerking van nabestaanden. Vandaar dat ook van belang is dat nabestaanden dit afscheid kunnen bijwonen. Om de uitvaartprocessen te kunnen continueren is de sector sterk afhankelijk van personeel. Het begraven of cremen (de lijkbezorging) kent, naast de maatschappelijke functie, tevens een functie vanuit het oogpunt van hygiëne (het beperken van potentiële risico's voor de volksgezondheid). Echter zijn deze risico's vanuit wetenschappelijk oogpunt gezien zeer beperkt zijn.

Wanneer we de resultaten van de vitaalbeoordeling bekijken (zie Bijlage 1 voor een uitgebreide weergave van deze beoordeling met behulp van de 3 worst-case scenario's) blijkt dat bij géén van de drie scenario's de effecten op de uitvaartprocessen zo groot zijn dat ze leiden tot dusdanige schade, dat de NCTV drempelwaarden voor vitaal A of vitaal B worden bereikt. Een grootschalige verstoring van uitvaartprocessen leidt dus *niet* tot ernstige maatschappelijke ontwrichting en/of bedreiging voor de nationale veiligheid. Een grootschalige uitval van uitvaartprocessen zal ook niet leiden tot economische schade, fysieke schade of domino-effecten in de ordegruotte zoals aangegeven in Tabel 1. Uitvaartprocessen worden ook niet genoemd in bijlage II van de NIB-richtlijn.

Dat de uitvaartprocessen niet vitaal zijn zegt niet dat de sector zelf niet geraakt kan worden door crises. De impact van verstoring van uitvaartprocessen op onze maatschappij is potentieel ook aanzienlijk. Verschillende processen kunnen onder druk komen te staan en/ of uitvallen (zie par. 3.4). Verstoringen van uitvaartprocessen leiden bijvoorbeeld mogelijk tot (aanzienlijke) economische en/ of maatschappelijke schade. In de Nederlandse uitvaartbranche werken minimaal 9500 mensen (CBS, 2015). De totale omzet van de sector bedraagt ongeveer 1,2 miljard euro³⁶. Wanneer door crises delen van deze sector worden geraakt heeft dit direct effect op de omzet maar ook op de werkkenden in de branche en de diverse toeleveranciers.

Tijdens onderzoek is uitgebreid stilgestaan bij welke processen in de uitvaartsector zoveel mogelijke doorgang moeten vinden, ook tijdens rampen/ crises. Dit worden in het vakgebied bedrijfscontinuïteitsmanagement ook wel *de essentiële (of missiekritieke) processen* genoemd. Indien door wat voor reden dan ook (knelpunt, crisis) er concessies moeten worden gedaan aan de dienstverlening, zijn de geraadpleegden het er vrijwel allemaal over eens dat de onderstaande processen zo lang als mogelijk doorgang moet kunnen vinden:

- *Identificatie*: Identificatie is al een essentieel proces in een reguliere situatie maar zeker bij rampen met grotere aantallen dodelijke slachtoffers waarbij het risico bestaat dat niet direct duidelijk is wie het dodelijke slachtoffer is en wie de nabestaanden zijn.
- *Vervoer*: (Een vorm van) vervoer is noodzakelijk om overledenen van de plaats van overlijden te vervoeren naar de plaats waar de lijkbezorging wordt voltrokken. Bij rampen is het mogelijk dat er grotere aantallen dodelijke slachtoffers te betreuen zijn die moeten worden vervoerd (voorbeeld: de ramp met de MH 17). Vervoer vindt idealiter plaats met behulp van rouwwagens. In geval van nood kan worden gekozen voor andere vormen van vervoer (bijv. Defensie).
- *Bewaren/ koelen*: Over het algemeen worden lichamen van overledenen tijdelijk bewaard/ gekoeld totdat zij worden gecremeerd of begraven. In geval van een ramp of crisis zal er een vorm van bewaring moeten worden georganiseerd, zeker alsnog niet alle overledenen

³⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/36/de-uitvaartbranche-een-bescheiden-groeier>

zijn geïdentificeerd. (Internationale) crises leren ons dat deze bewaarprocessen soms gedurende langere tijd nodig zijn, ook om nabestaanden nog de mogelijkheid te bieden om afscheid te nemen.

- *Het organiseren van (een vorm van) afscheid:* Het nemen van afscheid is essentieel voor de opstart van een rouwproces. De respondenten en diverse experts³⁷ geven aan dat door het ontbreken hiervan mogelijk psychosociale effecten en zelfs psychosociale schade zou kunnen ontstaan (o.a. prolonged grief disorder) bij vooral de directe nabestaanden. Voor directe nabestaanden is het vaak van belang dat zij nauw betrokken zijn bij de directe verzorging van de overledene. Dat houdt in dat voor hen ook van belang is dat zij gekend worden in wijzigingen van de normale gang van zaken rond uitvaart. In extreme gevallen (een crises) zou een rouwdienst collectief (echter bij voorkeur met ruimte voor individuele inbreng of elementen) of op een later tijdstip gehouden kunnen worden. Ook dit is dan alsnog een effectief hulpmiddel van het verwerken van rouw en verdriet. Hetzelfde geldt voor de verzorging.
- *De lijkbezorging:* Het begraven/ cremieren (inclusief de bijbehorende administratie) moet zo lang mogelijk doorgang blijven vinden in het belang van openbare orde en in sommige gevallen vanwege het belang van de volksgezondheid. In tijden van crises kunnen begraafprocessen er anders uit zien dan in een normale situatie (collectieve begravingen zijn mogelijk). Bij een crisis of ramp zal meestal eerst worden gekozen voor begraven in plaats van cremieren vanwege de mogelijkheid tot identificatie van slachtoffers op een later tijdstip.

Deze lijst met processen vormt de basis voor een nadere knelpuntanalyse (zie par. 3.4).

4.4 Bedreigingen met impact op de uitvaartsector

Om een goed beeld te krijgen of de sector voldoende is voorbereid op crises is gekeken naar welke bedreigingen (ook andere dan de huidige COVID-crisis) relevant zijn voor de uitvaartsector en welke (maatschappelijke) knelpunten daarbij (potentieel) kunnen ontstaan. De werkzaamheden binnen de sector kennen een onderscheidend karakter, zeker bij een crisis zoals de COVID-crisis (een grootschalige infectieziekte-uitbraak). Veel van de processen kennen een hoger risicoprofiel door de aard van de werkzaamheden. Medewerkers komen in direct contact met de (besmette) lichamen van overledenen. Bij uitvaarten zijn vaak grotere groepen mensen aanwezig en bij een aantal van de processen is (fysiek) contact met nabestaanden sterk wenselijk/nodig. Mogelijkheden om risico's te beperken zijn er niet altijd, bijvoorbeeld vanuit huis werken is slechts beperkt mogelijk.

Met behulp van bureauonderzoek en (expert) schattingen is een beeld gevormd van relevante bedreigingen. Deze werkwijze vormt ook de basis om te kunnen beoordelen of processen mogelijk onderdeel zijn van de Nederlandse vitale infrastructuur.

4.4.1 Afhankelijkheden

Om de bedreigingen voor de essentiële processen goed in kaart te kunnen brengen is het noodzakelijk te weten waar processen van afhankelijk zijn en hoe bedreigingen mogelijk effect hebben op die afhankelijkheden. Processen zijn voor een optimale uitvoering namelijk afhankelijk van een groot aantal zaken, bijvoorbeeld elektriciteit of personeel. In dit onderzoek is de respondenten gevraagd naar hun beeld van de afhankelijkheden van de uitvaartprocessen. Het overzicht in tabel 2 bevat de samengevatte resultaten hiervan. De volledige

³⁷ Traumatic loss: Mental health consequences and implications for treatment and prevention. Paul A. Boelen, Miranda Olff & Geert E. Smid

afhankelijkheidsanalyse is opgenomen in Bijlage 1.

De sector is voor het kunnen continueren van de essentiële uitvaartprocessen in generieke zin vooral afhankelijk van personeel. Doordat uitvaartverzorging vooral ‘mensenwerk’ is, zijn voldoende medewerkers (inclusief vrijwilligers) essentieel voor de continuïteit van de processen. Naast deze afhankelijkheid zijn er tevens weinig mogelijkheden om processen waar personele inzet voor nodig is anders in te richten. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat tijdens een crisis aanvullende maatregelen nodig kunnen zijn om de beschikbaarheid van uitvaartpersoneel te kunnen waarborgen, zoals de noodkinderopvang tijdens de COVID-crisis.

Daarnaast is de sector vooral afhankelijk van de fysieke omgeving (gebouwen, crematoria en begraafplaatsen), apparatuur (en de leveranciers daarvan) en uiteraard nutsvoorzieningen (gas, water, elektriciteit, incl. brandstof voor voertuigen).

Tabel 2: afhankelijkheidsanalyse uitvaartprocessen

‘Middel’ → Proces ↓	Nutsvoorzieningen (gas, water, elektriciteit, brandstof)	Medewerkers	De fysieke omgeving (o.a. gebouwen, begraafplaatsen etc.)	Leveranciers	Communicatie- middelen en automatisering
Identificatie, lijkschouw en verklaren van overlijden	√	√			√
Verlof tot begrafing of crematie	√	√	√	√	√
Bewaring	√	√	√	√	√
Vervoer	√	√	√	√	√
Verzorging, rituele wassingen en invasieve handelingen	√	√	√	√	√
Verzorgen van de uitvaartdienst	√	√	√	√	√
Begraven	√	√	√	√	√
Cremeren	√	√	√	√	√

4.4.2 Dreigingsscenario's

Momenteel bevinden we ons in een zeer ernstige crisis. De COVID-crisis is recent een van de grootste crises sinds de tweede wereldoorlog genoemd en er is al van gebleken dat de uitvaartsector erdoor wordt geraakt. De pandemie heeft een aantal effecten op de sector; een toename van het aantal overledenen (grotere toestroom), personeel raakt besmet waardoor uitval ontstaat (in het begin van de crisis was er beperkte beschikbaarheid van beschermingsmiddelen waardoor dit risico groter was) en de sector kreeg te maken met diverse overheidsmaatregelen die de processen binnen de uitvaartbranche raakten.

Er zijn diverse andere bedreigingen voorstelbaar die tot knelpunten kunnen leiden binnen de uitvaartbranche. Uit de enquête, een nadere analyse (bureauonderzoek) van voorgekomen rampen en consultatiesessies met deelnemers aan het onderzoek kwamen de onderstaande bedreigingen naar voren die potentieel een risico kunnen vormen. Deze dreigingsscenario's zijn vervolgens nader geanalyseerd om te kunnen bepalen welke potentiële effecten deze

bedreigingen hebben op de sector om vervolgens te kunnen zien welke (aanvullende) beheersmaatregelen getroffen kunnen worden (zie par. 3.5).

- 1) Een nog grootschaliger infectieziekte-uitbraak dan de huidige COVID-crisis waarbij er 50% meer slachtoffers per dag vallen dan de normale gemiddelde dagsterfte (410 overledenen per dag). Voor de COVID-19 pandemie, hebben er in de 20^e eeuw slechts 3 tot 5 andere pandemieën met wereldwijde effecten plaatsgevonden. Dit betroffen de Spaanse grippandemie (1918), de Aziatische grippandemieën (1957-1958) en de uitbraak van de Hongkong griep³⁸ (1968-1969). De Spaanse griep wordt, met ca. 20.000 doden in 1,5 jaar tijd in Nederland, vaak als een 'worst case' scenario gezien. Deze pandemie vond plaats in een tijd dat de medische wetenschap, de zorg en de middelen ter bestrijding van een aanzienlijk lager niveau waren dan nu.
- 2) Een zeer ernstig overstromingsscenario waarin rekening wordt gehouden met 10.000 dodelijke slachtoffers op één dag. Bij zo een calamiteit ontstaan er, naast het grote aantal slachtoffers, diverse knelpunten. Bij een overstroming is het zo dat grote delen van het land overstromen. Het kan zo zijn dat ook begraafplaatsen en crematoria overstromen waardoor de capaciteit van de sector wordt beperkt. Bij overstromingen is er ook het probleem van bereikbaarheid van locaties en zijn problemen te verwachten met vervoer. Ook het eigen personeel wordt geraakt (zij wonen waarschijnlijk in het getroffen gebied of hebben familieleden in dit gebied). Door de aanwezigheid van dode lichamen van mensen (en dieren) in het water ontstaat een verhoogde kans op uitbraken van infectieziekten. Het risico hiervan is niet enorm groot blijkt uit studies en richtlijnen van de World Health Organisation (WHO)³⁹, o.a. naar aanleiding van de tsunami in Azië (2004) en het National Center for Biotechnology Information (NCBI) naar aanleiding van orkaan Katrina⁴⁰.

Het door Rijkswaterstaat opgestelde scenario⁴¹ (ergst denkbare overstroming Westelijke kust) heeft een zeer kleine kans van optreden. Het falen van de grote primaire keringen (dijken) vindt volgens calculaties van Rijkswaterstaat en de Waterschappen gemiddeld tussen de 1x per 4.000 jaar en 1 x per 10.000 jaar plaats. Daarbij dienen dan ook de meteorologische condities 'optimaal' te zijn voor een ramp van een dergelijke omvang (hoogwater, storm).

- 3) Het derde scenario is nog extremer, namelijk een scenario met 25.000 slachtoffers op één dag. Als we naar de (mondiale) geschiedenis kijken en zoeken naar rampen van deze omvang komen we uit bij zeer grote natuurrampen (vaak in minder ontwikkelde gebieden waardoor het aantal slachtoffers vaak groter is door minder ontwikkelde beheersmaatregelen) of oorlogsscenario's. Er is vanwege het feit dat bij punt 2 al een natuurrampscenario is uitgewerkt, gekozen voor het oorlogsscenario. Als referentiekader, het bombardement op Rotterdam in de tweede wereldoorlog kende 900 burgerslachtoffers, het bombardement op Dresden kende 25.000 slachtoffers.

³⁸ Nationale risicobeoordeling 2011 & Nationaal Veiligheidsprofiel 2016, Analistennetwerk Nationale Veiligheid

³⁹ The Drinking Water Response to the Indian Ocean Tsunami Including the Role of Household Water Treatment, Thomas Clasen & Lucy Smith London School of Hygiene & Tropical Medicine, World Health Organization, 2005

⁴⁰ Natural disasters, corpses and the risk of infectious diseases, J.M. Conly MD, B.L. Johnston MD, The Canadian Journal of Infectious Diseases & Medical Microbiology, 2005 Sep-Oct; 16(5): 269–270

⁴¹ <https://library.wur.nl/ebooks/hydrotheek/1887915-westelijke-kust.pdf>

In de volgende paragrafen bekijken we de mogelijke knelpunten en effecten van deze bedreigingen voor de uitvaartsector.

4.4.3 Knelpunten en effecten voor de uitvaartbranche bij crises

Bij crises geldt in algemene zin dat er allerlei knelpunten en uitdagingen ontstaan die niet direct oplosbaar zijn. Reguliere processen komen bij crises onder druk te staan en er moet altijd worden geïmproviseerd, zowel door de verantwoordelijken voor de crisisbeheersing als door de sectoren/organisaties die worden geraakt.

4.4.3.1 Ervaren knelpunten en effecten tijdens de COVID-crisis⁴²

De uitvaartsector heeft, begrijpelijkerwijs, ook last van de COVID-crisis en heeft om de crisis het hoofd te kunnen bieden moeten improviseren. Tijdens de eerste golf is een groot, en qua karakter divers, aantal (tijdelijke) knelpunten opgetreden. Op sommige punten is de sector soms (regionaal) kwetsbaar gebleken. In bepaalde regio's (m.n. de zuidelijke provincies waar de druk het hoogst lag – 8 maal meer doden dan in het noorden) zijn op de top van de eerste golf capaciteitsknelpunten opgetreden m.n. op het gebied van bewaring, vervoer, verzorging en het verzorgen van de uitvaartdienst. Regionale differentiatie in deze knelpuntanalyse kon, door gebrek aan regionale data, niet worden aangebracht. Maar het is aannemelijk dat, in lijn met de ervaringen uit de COVID-19 crisis, er op regionale schaal eerder knelpunten optreden.

In dit deel van het onderzoek is gekeken naar de ontstane knelpunten en mogelijke oorzaken daarvan om daarna te kijken naar de mogelijk te treffen beheersmaatregelen (par. 3.5).

Angst en onzekerheid (en stress) bij medewerkers.

Omdat er in Nederland, en dus ook binnen de uitvaartsector, geen ervaring was met grootschalige infectieziekte uitbraken was er beperkte kennis over aanwezig en ontstond onzekerheid, stress en angst bij medewerkers. Mede ook doordat langere tijd onduidelijk was of een besmette overledene nog besmettelijk was en welke maatregelen wel of niet werkten, moest het personeel in de sector omgaan met veel onzekerheden. De beschikbaarheid van persoonlijke beschermingsmiddelen in de markt en vanuit de landelijke noodvoorraad was daarbij zeer beperkt. Daarnaast bestond ook nog lang onduidelijkheid over de benodigde beschermingsmiddelen. Zelfs de expertmeningen daarover verschilden van elkaar of wijzigden na verloop van tijd. Een ander probleem was dat de doodsoorzaak van overledenen (mede door de beperkte mogelijkheden om te testen) soms niet tijdig bekend werd gemaakt, waardoor soms onduidelijk was of een persoon besmet was en er regelmatig ook overledenen ten onrechte als besmet met COVID-19 aangeduid werden. Hierdoor werd de onzekerheid en angst nog verder verergerd. De mentale weerbaarheid van het personeel kwam hierdoor stevig onder druk te staan. Eventuele langetermijneffecten (mogelijke psychosociale effecten en/ of schade) van deze stress en angst zijn logischerwijs nog niet in beeld gebracht.

Gebrek aan middelen en capaciteit, geen inzicht in vraag en aanbod en geen mechanisme om dit te sturen.

Door het extra aantal overledenen en door (wereldwijde) productie- en leveringsproblemen ontstonden tekorten. Het aantal extra sterfgevallen dat optrad als gevolg van COVID-19 was aanzienlijk. De geschatte oversterfte door COVID-19 in de eerste elf weken van de pandemie (week 11 tot en met week 21) was circa 9.000 personen⁴³. In de eerste golf van de corona-epidemie (week 11 tot en met 19) overleden 33 procent meer mensen dan verwacht. Tot en met week 51

⁴² Zie ook Aanhangsel van de Handelingen nr. 2954 van de Tweede Kamer vergaderjaar 2019–2020

⁴³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/welvaart-in-coronatijd/gezondheid-in-coronatijd>

van 2020 bedroeg de oversterfte in het jaar 2020 ongeveer 13.000 personen. Deze oversterfte is volgens het CBS grotendeels toe te wijzen aan COVID-19. Dit extra aantal overledenen leidde in sommige regio's tot verschillende problemen. In een aantal regio's' ontstond bij mortuaria (postmortale zorg) en uitvaartorganisaties een gebrek aan koelcapaciteit. In sommige regio's hebben organisaties elkaar moeten helpen of zijn extra koelinstallaties gehuurd, vooral in Brabant waar de uitvaartcentra en mortuaria vol lagen. Op landelijk niveau is er geen tekort ontstaan.

Een van de andere voorbeelden van producten waar een tekort aan was, waren de persoonlijke beschermingsmiddelen. Door de enorme vraag hiernaar in de wereld, het gebrek aan Nederlandse productiecapaciteit en het feit dat landsgrenzen werden gesloten⁴⁴, waardoor invoer niet meer mogelijk was, waren deze al zeer snel nauwelijks meer beschikbaar. De prioriteit van het Rijk bij de verdeling van de schaarse landelijke voorraad lag primair bij de acute zorg (huisartsen, ambulancezorg, GGD, ziekenhuizen). Hierdoor kwamen de uitvaartprocessen (inclusief de post-mortale zorg) verder onder druk te staan. Ook ervoeren sommige organisaties tijdelijk moeilijkheden met de aanvoer van andere middelen, waaronder kisten.

Door uitval door ziekte en door de zeer beperkte testcapaciteit ontstond in sommige regio's een probleem met de inzet van personeel. Er was lange tijd geen mogelijkheid, of er waren zeer beperkte mogelijkheden om medewerkers te laten testen. Uitvaartmedewerkers kregen, mede door het feit dat zij in het begin van de crisis niet tot de cruciale beroepsgroepen werden gerekend, geen voorrang bij het testen.

Naast het feit dat er op een aantal vlakken tekorten waren, was er zowel binnen de sector als bij de overheid (rijk/regio) geen actuele informatie beschikbaar over de landelijke (maar ook regionale) capaciteit binnen de branche (bijv. het beschikbare aantal mortuariumplaatsen/koelplaatsen, de beschikbare crematoriumcapaciteit, de beschikbare vervoerscapaciteit etc.). Ook was er onvoldoende inzicht in 'de vraag' per regio. Het aantal overledenen per (veiligheids)regio was, zeker in het begin van de crisis, niet duidelijk. Daardoor was ook onduidelijk of er in sommige regio's mogelijk capaciteitstekorten zouden kunnen ontstaan en of bijstand nodig zou zijn (en mogelijk was).

Tenslotte bestond er, mede door de omvang en diversiteit binnen de sector, geen mechanisme om snel regionaal/ landelijk inzichtelijk te maken wat nodig was en waar oplossingen te vinden waren voor capaciteitstekorten.

Een sterk veranderde wijze van uitvaartorganisatie/ lijkbezorging met effecten op nabestaanden en personeel.

Door de maatregelen die de overheid heeft afgekondigd om het risico op verdere besmettingen in te dammen is de wijze waarop uitvaarten en lijkbezorging worden uitgevoerd sterk veranderd. Nabestaanden en personeel worden geconfronteerd met diverse beperkingen. Er moeten veel meer hygiëne- en voorzorgsmaatregelen worden getroffen. Het aantal personen dat bij een uitvaart aanwezig mag zijn is gereguleerd, er moet 1,5 meter afstand worden gehouden (aanrakingen zijn verboden), iedereen moet een vaste zitplaats hebben, aanwezigen moeten hun contactgegevens noteren (voor bron- en contactonderzoek door de GGD) en er moeten gezondheidschecks worden uitgevoerd. Nabestaanden die klachten hebben en/ of positief getest zijn mogen niet deelnemen aan de uitvaart. Er zijn beperkingen als het gaat om horeca-activiteiten na afloop van de uitvaartplechtigheid (een condoleance/ nazit met catering is enkel mogelijk op de locatie waar de uitvaartplechtigheid plaatsvindt).

⁴⁴ Begin maart hebben diverse Europese landen hun landsgrenzen gesloten waardoor im- en export (o.a. van beschermingsmiddelen) niet meer mogelijk was. Nederland werd geconfronteerd met een tijdelijke sluiting van de grenzen met Duitsland, België en Frankrijk

Geïnterviewden geven aan dat het belangrijk voor de rouwverwerking is dat een uitvaart met een bepaalde waardigheid plaatsvindt. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de effecten van deze veranderde manier van uitvaartzorg. Monuta heeft als een van de eersten onderzoek⁴⁵ laten uitvoeren naar hoe nabestaanden het nemen van afscheid hebben ervaren in de periode van 16 maart tot en met 1 juli 2020 blijkt bijvoorbeeld dat in twee derde van de gevallen door het beperken van het aantal genodigden problemen ontstonden. Bij een derde van alle uitvaarten leidde dat tot pijnlijke situaties of moeilijkheden. Soms leidde het tot conflicten binnen de groep van directe nabestaanden (bij één op de 8 uitvaarten) dan wel tot ontstemdheid bij nabestaanden die niet aanwezig mochten zijn (bij één op de 7 uitvaarten). Deze spanning of stress leidt mogelijk tot verstoorde rouwverwerking. Verstoorde rouwverwerking kan weer leiden tot psychosociale schade. Het is aannemelijk dat de effecten voor directbetrokkenen groter zijn. Het blijkt uit onderzoek dat de effecten toenemen wanneer mogelijkheden om zelf sturing te geven aan de organisatie/ cq. het afscheid van overledenen worden beperkt of worden ontnomen. Exacte onderzoeksresultaten over de doorwerking van impact en/ of schade van psycho- emotionele aard bij de situaties rond sterven zijn er (nog) niet. Hiervoor is aanvullend onderzoek noodzakelijk.

De uitvaartsector ervoer in het begin van de crisis niet goed in beeld te zijn bij de overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor crisisbeheersing.

De uitvaartbranche ervoer in het begin van de crisis dat ze minder in beeld leken te zijn bij de overheden (regionaal en nationaal) die regie voerden op de crisisbeheersing dan andere sectoren (zorg, onderwijs). De crisisbeheersing bij grootschalige crises is in Nederland de primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsregio's⁴⁶ en de Rijksoverheid (NCTV en de nationale crisisstructuur). Bij infectieziekte uitbraken is deze verantwoordelijkheidsverdeling hetzelfde⁴⁷ met specifieke bevoegdheden voor de minister van Volksgezondheid. Ondanks dat de meeste Veiligheidsregio's opgeschaald waren naar GRIP 4⁴⁸ en de taak bevolkingszorg geactiveerd zou moeten zijn, is samenwerking tussen de sector en de Veiligheidsregio nauwelijks genoemd door de respondenten. De samenwerking tussen het ministerie van BZK (als meest beleidsverantwoordelijk departement) en de sector is redelijk snel verbeterd. De partijen moesten even zoeken naar een passende vorm. Daarna vond men elkaar goed voor het nodige overleg en de afstemming over de landelijke maatregelen. Een van de uitkomsten hiervan was dat personen die een cruciale functie vervullen bij een uitvaart door de rijksoverheid werden aangemerkt als werkzaam in de zorg waardoor zij werden gezien als personen met een cruciaal beroep en zij de bijbehorende ondersteuning ontvingen. Het Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) van het ministerie van JenV heeft bij de overleggen tussen de overheid en de sector een faciliterende rol gespeeld.

Respondenten geven ook aan dat zij vonden dat er in het begin weinig erkenning was voor de sector vanuit de rijksoverheid. Veel medewerkers hebben, ondanks aandacht van de Minister van Binnenlandse zaken die middels een brief en een werkbezoek haar waardering heeft laten blijken, erkenning voor het harde werk in de uitvaartbranche gemist.

De uitvaartsector vond de regelgeving en communicatie daarover richting de branche in het begin van de crisis onduidelijk.

⁴⁵ Onderzoeksrapport 'Uitvaarten in Coronatijd', NL-Eyes, juli 2020

⁴⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>

⁴⁷ <https://www.ifv.nl/kennisplein/Paginas/bestuurlijke-netwerkaart-7-infectieziekte.aspx>

⁴⁸ In situaties waarin de ramp of crisis de grenzen van een gemeente overstijgt (of als de betreffende gemeente de situatie niet alleen aankan) krijgt de voorzitter van de veiligheidsregio de leiding en wordt er een regionaal beleidsteam (RBT) gevormd.

De maatregelen die door de overheid werden getroffen om de uitbraak van COVID-19 een halt toe te roepen, werden pas in een later stadium toegespitst op de uitvaartbranche. Er was, zeker in het begin, veel onduidelijkheid over de regels omtrent postmortale zorg en uitvaartzorg tussen diverse overheidsinstanties (Rijksoverheid en RIVM). Respondenten geven aan dat zij het idee hadden dat er op rijksniveau erg veel ad hoc beslissingen werden genomen, zeker rondom uitvaartbijeenkomsten. Ook over de positie van de sector was onduidelijkheid. Naarmate de tijd verstreek en de sector beter 'aan tafel kwam' bij de organisaties in Den Haag, die de leiding over de crisisbestrijding hadden, kwam er specifieke aandacht voor de branche en de medewerkers.

Partijen geven ook aan dat zij hebben ervaren dat er geen duidelijke lijn zat in de overheidscommunicatie. Regels werden soms per gemeente of veiligheidsregio verschillend geïnterpreteerd. Zo was het in gemeente A toegestaan om een erehaag te vormen terwijl dit in gemeente B verboden werd. De verstrekte informatie vanuit de overheid was soms voor meerderlei uitleg vatbaar. Een moeilijkheid hierbij is dat 'de sector' omvangrijk is en bestaat uit zeer veel verschillende soorten organisaties waarvan een groot deel (> 75%) kleine organisaties en zelfstandigen (zzp'ers).

Geen brede vertegenwoordiging van de sector richting de overheid.

Er bestond bij de start van de COVID-crisis geen centraal platform/ orgaan dat als gesprekspartner namens de gehele sector kon optreden richting de (rijks)overheid. Het risico dat hierdoor ontstond, gaven enkele respondenten aan, was dat de zorgen/ belangen van de sector niet voldoende bekend raakten en konden worden meegewogen bij de crisisbesluitvorming. Mede hierdoor was onduidelijk of de sector aanspraak zou kunnen maken op overheidssteun (PBM, kinderopvang voor uitvaartverzorgers) en welke maatregelen de sector moest treffen. Later is het Bestuursteam Corona ontstaan. Dit team is, met alle beperkingen veroorzaakt door de crisis, een vorm van sectorvertegenwoordiging. Een punt van aandacht hierbij is dat de sector bestaat uit een groot aantal kleine organisaties en zzp'ers die niet allemaal zijn aangesloten bij dit Bestuursteam.

Beperkte kennis binnen de branche over de (operationele) effecten van infectieziekten, de bescherming daartegen en crisismanagement.

De branche heeft weliswaar kennis over de omgang met door ziekten overleden personen en risico's op besmetting, maar die kennis zit vooral bij een beperkt aantal personen die gewend en opgeleid zijn om hiermee om te gaan. Er was, begrijpelijkerwijs, bij de medewerkers die niet gewend waren te werken met persoonlijke beschermingsmiddelen (veel) onbekendheid/ onervarenheid met het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen. In dit geval werd de gehele beroepspopulatie geconfronteerd met een nieuwe, onbekende infectieziekte. Er waren slechts zeer beperkt protocollen beschikbaar gericht op de omgang met dit soort situaties. Daarnaast wordt aangegeven dat er weinig ervaring is met het omgaan met grootschalige crisissituaties, zeker bij de kleinere organisaties.

Verschil in uitvoering/naleving maatregelen

Respondenten gaven aan dat bij het begin van de crisis diverse branche-, belangen- en beroepsorganisaties van getroffen sectoren maar ook uitvaartondernemers, gemeenten of zelfs veiligheidsregio's afweken van de formele adviezen. In een aantal gevallen werden regels bijvoorbeeld strenger en meer beperkend ingevuld dan het RIVM had geadviseerd. Deze uiteenlopende interpretatie (en ook de vasthoudendheid van verschillende organisatie daarbij) hebben bij een aantal uitvaartverzorgers voor onduidelijkheid, onzekerheid, inefficiënte dienstverlening en frustratie geleid. Het kwam bijvoorbeeld voor dat een uitvaartverzorger bij de organisaties waar hij/ zij haar diensten verleende (verzorgingshuizen, uitvaartcentra, begraafplaatsen en crematoria) met deze verschillende interpretatie werd geconfronteerd.

De handhaving van de naleving van de voorschriften/ adviezen (social distancing, condoleren op afstand, etc.) werd, net als binnen andere sectoren, bijna volledig bij de sector zelf neergelegd. In een branche waar compassie, meeleven, troost en een arm om de schouder leggen de norm is, is dit buitengewoon lastig gebleken. Ondernemers/ medewerkers hebben last ervaren van het feit dat zij deze rol van 'handhaver' moesten aannemen.

Specifieke knelpunten voor kleine ondernemingen

Voor kleine ondernemingen, de vele 1-persoonsorganisaties, binnen de branche waren de problemen soms nog groter dan voor de grotere ondernemingen met meer personeel. Doorgaan met werken, was niet altijd mogelijk. Dan wel vanwege persoonlijke risico's (als ik besmet raak kan ik niet meer werken), dan wel vanwege risico's voor de omgeving. Bijvoorbeeld, als er in de huiselijke situatie sprake was van een kwetsbaar persoon die in gevaar zou kunnen komen.

Overige genoemde knelpunten

Tijdens de crisis hebben de verschillende regels die van toepassing werden op de uitvaarten tot uitdagingen geleid als het ging om de uitvaartverzorging voor verschillende geloofsovertuigingen. Rituele wassingen, waarbij familie aanwezig moet zijn, konden niet doorgaan. Door reisbeperkingen en beschermingsmaatregelen moest anders worden omgegaan met de islamitische eeuwigdurende rust in het land van herkomst. Soms was het niet mogelijk om het stoffelijk overschot te vervoeren naar het land van herkomst (repatriëring), omdat de regering aldaar de grenzen voor al het verkeer afgesloten had. Dit gold onder andere voor in Nederland overleden Marokkaanse Nederlanders.

De effecten van de geïdentificeerde knelpunten zijn divers. Met name de impact van de COVID-crisis op het menselijk kapitaal van de sector was significant. De drukte in combinatie met een onbekend virus en het gebrek aan persoonlijke beschermingsmiddelen (en onduidelijke regelgeving) leidde tot een hoge werkdruk, uitval van processen en stress en angst bij medewerkers. Vooral voor kleinere ondernemingen, waaruit het merendeel van de sector bestaat, waren de problemen vaak ook groot. Doorgaan met werken, was niet altijd mogelijk, vanwege dan wel persoonlijke risico's (als ik besmet raak kan ik niet meer werken), dan wel vanwege risico's voor de omgeving. Wat de effecten zijn van deze knelpunten op het uitvaartpersoneel is nog niet voldoende onderzocht. Daarom is er nog onvoldoende duidelijk wat de langetermijneffecten (eventuele psychosociale schade) zouden kunnen zijn. De veranderde uitvaartprocessen hebben zeker ook een effect gehad op de nabestaanden en andere betrokkenen. Ook daarnaar is nog geen breed onderzoek uitgevoerd. Naar aanleiding van de COVID-crisis is gebleken dat een landelijke crisisaanpak niet altijd het meest logisch is. Door het regionale karakter van een aantal essentiële (sub)processen, (verzorging, uitvaarten en lijkbezorging vinden gewoonlijk in de regio plaats van de overledene) is regionaal maatwerk vaak gewenst.

4.4.3.2 Generieke knelpuntanalyse

De knelpunten die zijn opgetreden bij de COVID-crisis zijn (deels) ook te verwachten bij andere crises. Dit onderzoek is er ook op gericht om te kijken naar wat grootschalige crises überhaupt betekenen voor de sector en hoe de sector en de overheid zich in de toekomst beter kunnen voorbereiden op crises. Om een beter beeld te krijgen van eventuele knelpunten en mogelijk beschikbare oplossingen, is een eerste meer generieke knelpuntanalyse ontwikkeld (zie tabel op de volgende pagina). Hierbij is per essentieel proces met behulp van de hiervoor geselecteerde dreigingsscenario's bekeken wanneer er mogelijk problemen ontstaan en welke mogelijke beheersmaatregelen te treffen zijn.

Een aantal respondenten geeft aan zich zorgen te maken over de vraag of er in Nederland voldoende *funeraire capaciteit* is om grote aantallen overledenen aan te kunnen. Vragen die

worden gesteld zijn; hoeveel kisten zijn er op voorraad en hoe snel kunnen we die maken? Hoeveel lijkbezorgingen kunnen er per dag worden uitgevoerd? Welke mogelijkheden zijn er om te sturen op het (landelijk) verdelen van druk? Daarnaast is de sector op sommige punten kwetsbaar als de sector zelf ook wordt geraakt door een crisis. Het blijkt dat de aard van de crisis van belang is, maar dat het vooral gaat om de aantallen overledenen per tijdsperiode waar de sector mee te maken krijgt en of dit de beschikbare regionale/ nationale capaciteit niet overstijgt én of de sector zelf ook wordt geraakt door een crisis.

Uitvaartprocessen	Landelijk beschikbare capaciteit*	Crisis situatie - <u>bijv. ernstiger verloop van een infectieziekte uitbraak (COVID+ scenario) (610 overledenen p/d = 50% meer overledenen dan gemiddeld)</u>	Extreme crisissituatie - worst case - <u>bijv. zeer ernstige overstroming (10.000 doden extra op 1 dag)</u>	Zeer extreme crisissituatie - worst case - <u>bijv. een oorlogsscenario / bombardement (25.000 doden op 1 dag)</u>	Mogelijke additionele beheersmaatregelen (door de overheid)
		<p>Bij dit scenario wordt de sector eveneens geraakt. Bij een toename van het aantal besmettingen zal ook uitvaartpersoneel (of hun familie) daar last van ondervinden. Persoonlijke beschermingsmiddelen, ontsmettingsmiddelen, testmogelijkheden en vaccinatiemogelijkheden zijn noodzakelijk voor continuïteit van de sector</p>	<p>Bij dit scenario wordt de sector op grote schaal geraakt. Grote delen van het land staan onder water. Onder de slachtoffers zijn mogelijk medewerkers (of hun familie). De bedrijfsmiddelen van de sector (gebouwen, vervoersmiddelen, begraafplaatsen etc.) worden geraakt/verwoest. Landelijke opschaling noodzakelijk binnen de sector op alle processen / middelen, daarnaast coordinatie door de overheid noodzakelijk en bijstand door andere crisisdepartementen noodzakelijk op alle processen (tenminste t.b.v. vervoer, middelen - w.o. kisten/wades, uitvaartverzorging, lijkbezorging)</p>	<p>Bij een dergelijk scenario wordt de sector eveneens geraakt. Uitvaartpersoneel (of hun familie) zal mogelijk worden getroffen. Afhankelijk van de locatie kunnen bedrijfsmiddelen van de sector worden geraakt/verwoest. Landelijke opschaling noodzakelijk binnen de sector op alle processen / middelen, daarnaast coordinatie door de overheid noodzakelijk en bijstand door andere crisisdepartementen noodzakelijk op alle processen (tenminste t.b.v. vervoer, middelen - w.o. kisten/wades, uitvaartverzorging, lijkbezorging)</p>	
Lijkschouw & identificatie	Er zijn ca. 200 forensisch artsen + 11.800 huisartsen in NL (Bron: Nivel) Aaname: per dag kunnen per arts gemiddeld ongeveer 3 schouwen (regulier of forensisch) worden uitgevoerd = 36.000 schouwen per dag. Naast personele capaciteit zijn er persoonlijke beschermingsmiddelen noodzakelijk voor de uitvoering van deze taak.	Geen capaciteitsprobleem te verwachten.	Wel (regionale) capaciteitsproblemen te verwachten. Het betreft niet-natuurlijke overlijdens. De beperkte beschikbaarheid van forensisch artsen vormt waarschijnlijk een knelpunt. Verder is er soms ook nader postmortaal onderzoek nodig in het kader van de waarheidsvinding door bv de Onderzoeksraad van Veiligheid en/of justitie. Ook in minder omvangrijke scenario's kan dit problemen opleveren in de eerste fase en de daarbij voorkomende vervoerbewegingen.	Wel (regionale) capaciteitsproblemen te verwachten. Het betreft niet-natuurlijke overlijdens. De beperkte beschikbaarheid van forensisch artsen en misschien ook wel reguliere artsen vormt een knelpunt. Verder is er soms ook nader postmortaal onderzoek nodig in het kader van de waarheidsvinding door bv de Onderzoeksraad van Veiligheid en/of justitie. Ook in minder omvangrijke scenario's kan dit problemen opleveren in de eerste fase en de daarbij voorkomende vervoerbewegingen.	Bij grotere slachtoferaantallen door crises treedt het door de gemeente/Veilighedsregio aangestuurde proces bevolkingszorg in werking. Afhankelijk van de aard en impact van een incident kan daar bijzondere uitvaartzorg, nazorg en schaderegistratie deel van uitmaken. Ook slachtofferregistratie bij rampen valt hieronder** Opschaling van forensische/arts capaciteit zal vooral regionaal plaatsvinden door de GGD/GHOR en ROAZ. Additionele ondersteuning bij identificatie is mogelijk van het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) van de Nationale Politie (via de Veiligheidsregio). Het team heeft twee hoofdtaken: berging en identificatie van slachtoffers en forensische opsporing. Daarnaast is additionele ondersteuning mogelijk door Defensie in het kader van de civiel-militaire samenwerking***. Er kan opvangcapaciteit, aanvullende mortuarium en laboratoriumcapaciteit en kennis worden geleverd door Defensie. I.s.m. het Landelijke Team Forensische Opsporing wordt op de Defensielocatie te Hilversum een permanente locatie voorbereid voor een 'plug & play' noodmortuarium setting; verwachte realisatie Q4 '21. Daar is opslag, ruimte voor identificatie en ondersteuning mogelijk tbv identificatie (bijv. militaire tandartsten). Bij een infectieziekte uitbraak is het inmiddels mogelijk om vanuit een nationale noodvoorraad persoonlijke beschermingsmiddelen te leveren voor de sector en kunnen medewerkers aanspraak maken op een kinderopvangregeling.
Verlof tot begraafing of crematie	Er zijn 355 gemeenten in Nederland waar een akte kan worden aangevraagd (binnen 6 dagen na overlijden). Aaname: 5 dagen per week open, het loket is max. 5 u operationeel, gemiddelde duur afgifte 45 min. = 11.833 aktes per dag	Geen capaciteitsprobleem te verwachten	Bij dit soort aantallen overledenen ontstaan waarschijnlijk problemen bij de gemeenten die de aanvragen moeten verwerken. Een mogelijke oplossing is dat een groot deel van de aangiftes waarschijnlijk digitaal kan worden ingediend en afgehandeld. Sinds mei 2016 is het wettelijk toegestaan om de aangifte overlijden online in te dienen met eHerkenning.	Problematisch, alternatieve processen zullen moeten worden ingericht	De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de continuïteit van hun processen. Indien onverhoopt processen toch mochten uitvallen zal de Veiligheidsregio bijspringen/opschalen en kan via de Gemeente of Veiligheidsregio een beroep worden gedaan op ondersteuning door Defensie .

Uitvaartprocessen	Landelijk beschikbare capaciteit*	Crisis situatie - <u>bijv. ernstiger verloop van een infectieziekte uitbraak (COVID+ scenario)</u> (610 overledenen p/d = 50% meer overledenen dan gemiddeld)	Extreme crisissituatie - <u>worst case - bijv. zeer ernstige overstroming</u> (10.000 doden extra op 1 dag)	Zeer extreme crisissituatie - <u>worst case - bijv. een oorlogsscenario / bombardement</u> (25.000 doden op 1 dag)	Mogelijke additionele beheersmaatregelen (door de overheid)
Bewaring	Er zijn 1005 koelplaatsen beschikbaar in zorginstellingen (VMG) Het overgrote deel van de overledenen in zorg is binnen 24 uur overgedragen aan een uitvaartverzorger Er zijn minimaal 765 koelplaatsen beschikbaar bij uitvaartcentra en 579 plaatsen bij crematoria (via LOTc). Het aantal mobiele koelunits is niet bekend.	Overledenen worden gewoonlijk regionaal bewaard. Bij regionale piekbelasting kunnen er problemen ontstaan. Deze kunnen relatief snel worden opgelost door inhuur van extra koeling en inzet van mobiele koelingen (koelplaten)	Problematisch, alternatieve processen zullen moeten worden ingericht. Alternatieve opties voor koeling zijn, koelplaten, mobiele koelcontainers, bij ernstige tekorten aan capaciteit; koelwagons, koelhuizen, ijsbanen	Problematisch, alternatieve processen zullen moeten worden ingericht. Alternatieve opties voor koeling zijn, koelplaten, mobiele koelcontainers, bij ernstige tekorten aan capaciteit; koelwagons, koelhuizen, ijsbanen	Er is nog geen regionale of landelijke structuur voor bijstand op gebied van middelen. De sector is primair zelf verantwoordelijk. Bij grotere aantallen slachtoffers zal de gemeente/de Veiligheidsregio ondersteuning verlenen (via het proces bevolkingszorg). Defensie kan ondersteunen, zij heeft mobiele mortuaria die kunnen worden ingezet. Defensie heeft nu 10 koelcontainers gereed met ingebouwde mortuarium set, dit aantal containers is uit te breiden naar 17 containers. Per container is plaats voor max. 12 lichamen. Meer capaciteit kan geïmproviseerd worden m.b.v. andere (militaire/civiele) koelcontainers. Defensie heeft nu 3 opgeleide militaire mortuarium medewerkers. Daarnaast bestaat er een groep militairen die opgeleid zijn met de neven taak 'gravendienst'. Tevens kan door Defensie (via de Veiligheidsregio) ondersteuning worden geboden bij bijv. stroomuitval via autonoom functionerende stroomcapaciteit.
Vervoer	Inschatting (team bijzondere uitvaarten) is dat er 200 à 300 rouwauto's in Nederland zijn. Er zijn twee typen vervoer: statieritjes (naar/van uitvaart) overbrengingen (vervoer van plaats van overlijden naar uitvaartcentrum). Voor statieritjes geldt dat er gemiddeld 4 ritten per dag uitgevoerd kunnen worden met 1 auto. Totale max. capaciteit = 1200 ritten. Voor overbrengen geldt dat deze 24 uur per dag kunnen plaatsvinden. Waarbij we er vanuit gaan dan een rit gemiddeld 1 uur duurt. Per dag betekent dat dat er maximaal 7.200 ritten kunnen worden uitgevoerd (als er geen statieritjes plaatsvinden). Tot vervoer wordt ook het repatriëren van lichamen gerekend. Het is niet bekend wat de benodigde en beschikbare capaciteit is.	Geen capaciteitsprobleem te verwachten	Problematisch, alternatieve processen zullen moeten worden ingericht. Vervoer van rampplek(ken) zal met alternatieve transportmiddelen (bijv. defensie) moeten plaatsvinden. Dit is wettelijk gezien mogelijk.	Problematisch, alternatieve processen zullen moeten worden ingericht. Vervoer van rampplek(ken) zal met alternatieve transportmiddelen (bijv. defensie) moeten plaatsvinden. Dit is wettelijk gezien mogelijk.	De sector kan zelf beperkt opschalen. Hiervoor is nog geen regionale of landelijke structuur. Bij grotere aantallen slachtoffers zal de gemeente of Veiligheidsregio ondersteuning verlenen (via het proces bevolkingszorg). Via Defensie kan (na overleg met de Veiligheidsregio) ondersteuning worden geboden bij vervoer. Indien grootschalige vervoersbewegingen noodzakelijk zijn over het wegennet en via luchtvaart is ondersteuning vanuit Rijkswaterstaat / het ministerie van IenW noodzakelijk.
Verzorging, rituele wassing & inv. handeling	De maximale capaciteit van verzorging / rituele wassing is vooral afhankelijk van beschikbare personele capaciteit (ervan uitgaande dat dit niet door de nabestaanden wordt gedaan). In Nederland zijn 2130 uitvaartondernemingen actief. We gaan daarom uit van een minimale capaciteit van 2130 verzorgers, die (aaname) maximaal 3 overledenen per dag kunnen verzorgen = 6.390 verzorgingen per dag	Overledenen worden gewoonlijk lokaal/regionaal verzorgd. Bij regionale piekbelasting kan een probleem met personele capaciteit ontstaan. Waarschijnlijk is dat op te lossen door middel van bijstand vanuit andere delen van het land.	Problematisch, alternatieve processen zullen moeten worden ingericht. Waarschijnlijk zal de verzorging uit andere handeling bestaan dan normaal.	Problematisch, alternatieve processen zullen moeten worden ingericht. Waarschijnlijk zal de verzorging uit andere handeling bestaan dan normaal.	Er is nog geen regionale of landelijke structuur voor bijstand t.b.v. het verzorgen van uitvaartdiensten. De sector is primair zelf verantwoordelijk. Bij grotere aantallen slachtoffers zal de gemeente/de Veiligheidsregio ondersteuning verlenen (via het proces bevolkingszorg). Defensie kan eventueel logistieke ondersteuning leveren indien benodigd (via de Veiligheidsregio).

Uitvaartprocessen	Landelijk beschikbare capaciteit*	Crisis situatie - <u>bijv. ernstiger verloop van een infectieziekte uitbraak (COVID+ scenario) (610 overledenen p/d = 50% meer overledenen dan gemiddeld)</u>	Extreme crisissituatie - <u>worst case - bijv. zeer ernstige overstroming (10.000 doden extra op 1 dag)</u>	Zeer extreme crisissituatie - <u>worst case - bijv. een oorlogsscenario / bombardement (25.000 doden op 1 dag)</u>	Mogelijke additionele beheersmaatregelen (door de overheid)
Verzorgen uitvaartdienst	De maximale capaciteit van het verzorgen is vooral afhankelijk van beschikbare personele capaciteit. In Nederland zijn volgens het CBS 2130 uitvaartondernemingen actief. Dus er zijn minimaal 2130 uitvaartverzoorgers. Daarnaast zijn er veel vrijwilligers actief in de branche, dit aantal is niet duidelijk. De organisatie van een gemiddelde uitvaart bestaat uit ca. 20-24 uur werk verdeeld over een aantal dagen (vaak een doorlooptijd van 6 dagen). De uitvaart zelf duurt ongeveer 2 a 3 uur	Geen probleem, bijstand is mogelijk door uitvaartverzoorgers uit buurregio's, andere provincies indien de toename zeer lokaal is	Problematisch, alternatieve processen zullen moeten worden ingericht. Waarschijnlijk zal er bij dit soort aantallen slachtoffers op een dag worden gekozen voor gezamenlijke uitvaarten (zie bijv. ramp in Fukushima) en de 'nazit' zal niet plaatsvinden. Vaak worden slachtoffers na verloop van tijd herbegraven / alsnog gecremeerd	Problematisch, alternatieve processen zullen moeten worden ingericht. Waarschijnlijk zal er bij dit soort aantallen slachtoffers op een dag worden gekozen voor gezamenlijke uitvaarten (zie bijv. ramp in Fukushima) en de 'nazit' zal niet plaatsvinden. Vaak worden slachtoffers na verloop van tijd herbegraven / alsnog gecremeerd	Er is nog geen regionale of landelijke structuur voor bijstand t.b.v. het verzorgen van uitvaardiensten. De sector is primair zelf verantwoordelijk. Bij grotere aantallen slachtoffers zal de gemeente/de Veiligheidsregio ondersteuning verlenen (via het proces bevolkingszorg). Defensie kan eventueel logistieke ondersteuning leveren indien benodigd (via de Veiligheidsregio).
Begraven	3798 actieve begraafplaatsen, per begraafplaats zijn 1 -10 begravingen per dag mogelijk Dagelijks minimaal 3798 en maximaal 37.980 begravingen mogelijk onder normale omstandigheden	Overledenen worden gewoonlijk regionaal begraven. Gelet op de ruime aanwezige capaciteit in Nederland lijkt het erop dat dit geen probleem vormt	Overledenen worden gewoonlijk regionaal begraven. Bij 10.000 slachtoffers in 1 regio kan dit mogelijk wel een probleem vormen. Overledenen dienen binnen 6 dagen na overlijden begraven te worden. Dat betekent 1.666 overledenen per dag.	Problematisch, alternatieve processen zullen moeten worden ingericht	Bij grotere aantallen slachtoffers zal de gemeente of Veiligheidsregio ondersteuning verlenen (via het proces bevolkingszorg). Defensie kan eventueel logistieke ondersteuning leveren (ook bij massabegravingen) via de Veiligheidsregio . Eventueel ook bij repatriëring indien noodzakelijk.
Cremeren	112 crematoria 4000 crematies per week (571 per dag) 'n gemiddelde crematie duurt 75 minuten	Geen probleem. Indien het aantal overleden extra sterk regionaal gelokaliseerd is kan alsnog worden uitgeweken naar buurregio's voor de crematie en kan de overledene (urn) daarna weer terugkeren	Van de overledenen wordt normaliter 67% gecremeerd. Bij rampen zal men eerst begraven (vanwege identificatie doeleinden) en dus pas later cremeren. Grote aantallen kunnen dus (eventueel landelijk) worden verdeeld.	Van de overledenen wordt normaliter 67% gecremeerd. Bij rampen zal men eerst begraven (vanwege identificatie doeleinden) en dus pas later cremeren. Grote aantallen kunnen dus (eventueel landelijk) worden verdeeld.	Er is nog geen regionale of landelijke structuur indien er behoefte is aan opschaling van de (regionale) capaciteit. De sector is zelf primair verantwoordelijk voor opschaling. Bij grotere aantallen slachtoffers zal de gemeente/de Veiligheidsregio ondersteuning verlenen (via het proces bevolkingszorg).
* op landelijk niveau					
** In het onderliggende Besluit veiligheidsregio's (art. 2.1.1) staat aangegeven dat het college van B&W een team Bevolkingszorg aanwijst dat belast is met vijf concrete bevolkingszorgtaken (art. 2.1.3), waaronder het registreren van slachtoffers.					
*** https://www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/catalogus-nationale-operaties					
Disclaimer: Bovenstaande gegevens betreffen een grove analyse die ervan uitgaat dat de bruto/nationale capaciteit die aanwezig is, naadloos kan worden ingezet bij regionale crises/ knelpunten. Dat zal niet altijd het geval zijn.					

Met inachtneming van de beperkingen van deze eerste grove analyse, lijken de processen in de uitvaartsector in algemene zin redelijk robuust en blijkt het mogelijk om te kunnen gaan met een fors extra aantal overledenen (pieksterfte of oversterfte over een langere periode). Op nationale schaal treedt ernstige knelling in de meest essentiële processen pas op onder zeer extreme omstandigheden. Op nationaal niveau is al een aantal beheersmaatregelen mogelijk wanneer de uitvaartprocessen door crisis onder druk komen te staan. Echter deze maatregelen zullen naar alle waarschijnlijkheid niet voldoende zijn in zeer extreme situaties.

Regionale differentiatie in deze knelpuntanalyse kon, door gebrek aan regionale data, niet worden aangebracht. Maar het is aannemelijk dat, in lijn met de ervaringen uit de COVID-19 crisis, er op regionale schaal *eerder* knelpunten optreden. Theoretisch gezien kunnen deze regionale knelpunten, door bijstand van uitvaartorganisaties/-leveranciers uit andere regio's, dan wel door bijstand door andere overheidsorganisaties (w.o. Veiligheidsregio of Defensie) over het algemeen wel weggenomen worden. Echter de mogelijkheden hiertoe dienen nader onderzocht te worden.

4.5 Beheersmaatregelen

Om de hiervoor gesignaleerde knelpunten voortaan te voorkomen en de effecten te beperken kunnen beheersmaatregelen worden getroffen. In dit onderzoek is daarom aan de respondenten gevraagd welke crisisbeheersingsmaatregelen al gebruikelijk waren binnen de sector en welke aanvullende maatregelen zij eventueel nodig achten naar aanleiding van de COVID-crisis maar ook gelet op het kunnen optreden van andere crisisscenario's. Bij het treffen van maatregelen is het noodzakelijk oog te houden voor het bijzondere karakter van de sector. Het maatschappelijk belang van afscheid nemen is hier onderdeel van. Het risico op besmetting in geval van een infectieziekte-uitbraak is groter bij een aantal uitvaartprocessen dan binnen andere sectoren (o.a. bij verzorging van overledenen maar ook de noodzakelijke omgang met nabestaanden). En door het karakter van de werkzaamheden is het niet altijd mogelijk om dezelfde maatregelen te treffen als bij andere bedrijfssectoren (bijvoorbeeld het werken vanuit huis).

4.5.1 Al getroffen maatregelen

De sector heeft inmiddels naar aanleiding van de COVID-crisis een aantal aanvullende maatregelen genomen.

Crisisteam/ sectorvertegenwoordiging

Als een vorm van sectorvertegenwoordiging/ aanspreekpunt tijdens de crisis is een Bestuursteam Coronavirus ingesteld (bestaande uit vertegenwoordigers van de Branchevereniging Gecertificeerde Nederlandse Uitvaartondernemingen (BGNU), de branchevereniging voor uitvaartverenigingen (Nardus), de Landelijke Vereniging van Crematoria (LVC), Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB) en de Vereniging Toeleveranciers Uitvaartbranche (VTU). Het Bestuursteam fungeert daarmee als afstemmingsplatform en daarmee ook als aanspreekpunt voor de Rijksoverheid. Het team probeert eveneens contact te houden met de kleinere ondernemers via de betrokken koepels. Daarnaast is via Facebook een oproep gedaan om zzp-ers die niet zijn aangesloten de genoemde koepels te bereiken. Dat heeft ruim 100 belangstellenden opgeleverd.

Planvorming en protocollen/draiboeken

Vrijwel iedere beheerder van een begraafplaats heeft, mede aan de hand van handreikingen van de Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (LOB) een draaiboek ontwikkeld over hoe om te gaan met de crisis. Daarnaast hebben veel uitvaartverzorgers hun (hygiëne) protocollen aangescherpt. In het bijzonder betreft het hier de protocollen voor de laatste verzorging en protocollen inzake contacten met nabestaanden.

Aanschaf/inzet van extra middelen

Organisaties hebben extra persoonlijke beschermingsmiddelen en ontsmettingsmiddelen aangeschaft. Dit proces was niet altijd eenvoudig in een overspannen markt. Daarnaast zijn voorzieningen getroffen om voldoende andere middelen op voorraad te hebben (waaronder kisten). Ook leveranciers van de branche hebben extra maatregelen getroffen (onder andere het extra inkopen van grondstoffen voor kistproductie). Er is her en der aanvullende koelcapaciteit gecreëerd. Sommige organisaties hebben grotere koelingen geïnstalleerd, anderen hebben aanvullende, mobiele koelunits gehuurd of waakvlamcontracten afgesloten met leveranciers daarvan. Dit waren vaak initiatieven op organisatieniveau die niet regionaal of landelijk werden gecoördineerd. Tijdens het eerste deel van de crisis zijn veelvuldig extra (tijdelijke) medewerkers ingezet. Deze contacten zijn nu gelegd en kunnen indien nodig weer worden geactiveerd.

Betere kennisuitwisseling

In het begin van de crisis vond al kennisuitwisseling plaats. Er werden richtlijnen gedeeld tussen organisaties voor behandeling van overledenen die besmet waren of het vermoeden bestond dat ze besmet waren. Koepels/ brancheverenigingen hebben informatie verzameld en hun leden voorgelicht over de maatregelen zo veel als mogelijk meegedacht met hen over welke dienstverlening nog wel mogelijk was. Er is een start gemaakt met het delen en evalueren van ervaringen en best practices met de achterban.

4.5.2 Extra benodigde maatregelen

Naar aanleiding van de huidige crisis is binnen de sector het besef ontstaan dat er mogelijk extra maatregelen getroffen zouden moeten worden om in de toekomst crises beter het hoofd te kunnen bieden.

Daarbij zijn de onderstaande additioneel te treffen maatregelen ofwel door de respondenten zelf genoemd ofwel door ons als onderzoekers geformuleerd. Deze maatregelen zijn enerzijds gericht op infectieziekte uitbraken maar het merendeel is gericht op crisesbestrijding in het algemeen.

Aanbevelingen gericht op de uitvaartsector

1. Zorg voor meer kennisuitwisseling over crisisbeheersing

De ervaringen, ontwikkelde oplossingen en afspraken tijdens de COVID-crisis bieden een goede basis voor een betere algemene crisisvoorbereiding en crisisrespons. Inventariseer als sector de best-practices zoals die zich binnen de verschillende samenwerkingsverbanden/ veiligheidsregio's hebben bewezen en gebruik deze om beter voorbereid te zijn op eventuele volgende crises.

2. Verbeter de crisisvoorbereiding binnen de sector

Er is binnen de sector behoefte aan een crisisstructuur met mandaat, zodat men elkaar onderlinge ondersteuning kan bieden bij nood en er een duidelijk platform is voor afstemming met de overheid. In principe is er veel capaciteit, maar weet men elkaar voldoende vinden en er slagvaardig mee omgaan? Ontwikkel daarom, met behulp van de opgedane kennis en ervaringen vanuit de COVID-crisis, een landelijke crisisstructuur waarin duidelijk wordt hoe de branche zich organiseert (en communiceert) bij grootschalige of landelijke crises. Zorg dat deze landelijke structuur zo goed mogelijk de belangen van de gehele sector vertegenwoordigt. Beschrijf daarbij duidelijk waar welke verantwoordelijkheden liggen als het gaat om het treffen van maatregelen (Rijk, Veiligheidsregio, Gemeente, sector, organisatie). Zorg voor duidelijke afspraken over crisiscommunicatie. Deel deze kennis actief binnen de sector maar juist ook met de voor crisisbeheersing verantwoordelijke regionale en nationale partijen (het ministerie van BZK en VWS, de nationale crisisstructuur, de Veiligheidsregio's en de gemeenten). Bereid vervolgens (de relevante onderdelen van) de branche voor op het toepassen van dit model. Ontwikkel een leidraad voor crisisplannen en procedures voor calamiteiten en stel deze beschikbaar

aan de uitvaartorganisaties. Houd bij het ontwikkelen van de plannen en procedures nadrukkelijk aandacht voor de kleine ondernemingen in de sector en hun mogelijkheden.

3. *Creëer duidelijkheid over de beschikbare funeraire capaciteit en zorg waar nodig voor reservecapaciteit*

Inventariseer de landelijk en regionale beschikbare 'funeraire capaciteit' (inclusief de personele capaciteit) en creëer inzicht in deze capaciteiten op nationaal en regionaal niveau. Bijvoorbeeld door hiertoe een nader onderzoek uit te laten voeren. Maak daarbij eventuele regionale of nationale manco's zichtbaar. Zorg daarna, waar nodig, voor reservecapaciteit. Zorg voor structureel inzicht in deze data. Ga hierover vervolgens als sector tenminste in overleg met de Ministeries van BZK, JenV (inclusief het LOCC), VWS en de Veiligheidsregio's en eventueel Defensie zodat duidelijk wordt welke noodmaatregelen eventueel getroffen kunnen worden als de sectorcapaciteit in crisissituaties dreigt tekort te schieten.

Aanbevelingen aan de (rijks)overheid

4. *Zorg ervoor dat het belang van de (essentiële) uitvaartprocessen bij crises voldoende in het oog gehouden wordt bij zowel regionale als nationale crisisbeheersing.*

Het belang van de uitvaartprocessen/ - de branche moet goed worden meegewogen bij crisisbeheersing. Inzicht in waar de verschillende verantwoordelijkheden liggen is hierbij essentieel. Borg dat de uitvaartprocessen als essentiële processen worden gezien bij eventuele toekomstige crises. Betrek de sector bij de relevante crisesbesluitvorming zodat zij kunnen adviseren over eventueel te treffen crisismaatregelen die de sector raken. De reguliere lijnen dienen daarbij zoveel mogelijk te worden gevolgd (regionaal via de Veiligheidsregio, nationaal via het DCC van het ministerie van BZK). De beleidsverantwoordelijke departementen voor postmortale zorg en uitvaartzorg, het ministerie van BZK en het ministerie van VWS dienen zorg te dragen voor structurele kennisuitwisseling over uitvaartprocessen en crises met tenminste de nationale crisisstructuur, de crisisrijke ministeries en het Veiligheidsberaad en/of het Landelijke Netwerk Bevolkingszorg⁵.

5. *Zorg dat de risico's voor essentiële uitvaartprocessen zijn opgenomen in de relevante regionale en nationale crisisplannen.*

De landelijke crisisstructuur, alle ministeries met een crisistaak en alle Veiligheidsregio's dienen de mogelijke effecten van crises op de uitvaartbranche (en de effecten daar weer van) beter in de nationale en regionale risicoanalyses en crisisplannen (waar relevant) te verwerken. Dit zodat duidelijker wordt hoe verstoring/ uitval van essentiële uitvaartprocessen te voorkomen, dan wel de effecten ervan te beperken. Ontwikkel daarbij bijvoorbeeld een standaard set van beheersmaatregelen die door overheden getroffen kunnen worden. Sluit daarbij aan bij de wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Met behulp van dit onderzoek (zie o.a. par. 4.5) kan wellicht al tot een eerste set van maatregelen bij grootschalige infectieziekte-uitbraken gekomen worden. Op dit moment worden het nationaal crisisplan voor gas en het nationaal crisisplan voor elektriciteit herzien waarin de afhankelijkheid van de uitvaartsector van deze twee voorzieningen al kan worden meegenomen.

6. *Breng de mogelijke psychosociale effecten van verstoorde uitvaartprocessen beter in beeld.*

De mogelijke psychosociale effecten van verstoring van uitvaartprocessen (tijdens en na de uitvaart) kunnen beter in beeld gebracht worden zodat duidelijker wordt wat de (lange termijn) effecten zijn op de publieke gezondheid en de gezondheid van nabestaanden en uitvaartpersoneel. Dit zodat voortaan sneller passende preventieve maatregelen getroffen kunnen worden en adequate (na)zorg geboden kan worden. Sluit inzake deze aanbeveling

⁵ <https://www.veiligheidsberaad.nl/bevolkingszorg/>

aan bij al lopende initiatieven/ ontwikkelingen op dit vlak, o.a. bij het Sociaal Cultureel Planbureau en mogelijk bij de Gezondheidsraad. Koppel de resultaten van nader onderzoek tevens aan de wettelijk geregelde nazorgtaken van gemeenten⁴⁹, de Veiligheidsregio's en de Rijksoverheid.

⁴⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/bevolkingszorg>

BIJLAGE 1: DETAIL ANALYSE VITAALBEOORDELING

Scenario 1: Verergering van de COVID pandemie + significante uitval van personeel

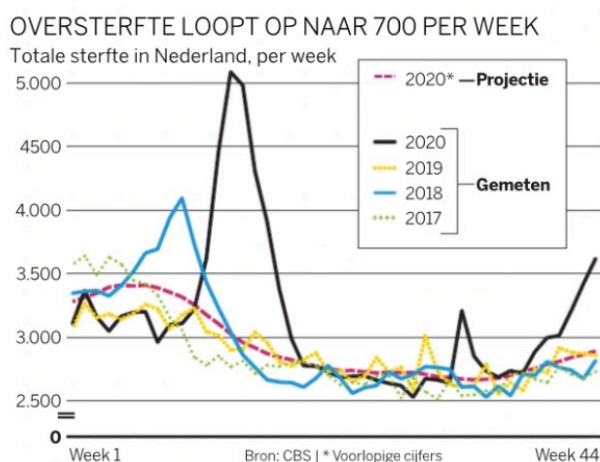
In dit scenario gaan we uit van een significante verslechtering van de COVID-19 pandemie. De maatregelen die op Rijksniveau getroffen worden leiden niet tot het gewenste resultaat en het aantal besmettingen stijgt verder met als gevolg een hogere oversterfte. De besmettingen hebben aanzienlijke effecten op de beschikbaarheid van het personeel gelieerd aan de uitvaartbranche. Ook leidt de situatie tot verdere verstoring van het dagelijks leven. Het land bevindt zich in een nog grotere crisis dan op dit moment.

We baseren ons eerder uitgewerkte scenario's van griepandemieën⁵⁰ en nemen elementen mee vanuit de huidige situatie. De eerder uitgewerkte risicoanalyses bevatten geen informatie over de impact op de uitvaartbranche.

De aannames die we doen zijn:

- De bevolking houdt zich niet voldoende aan de uitgevaardigde maatregelen.
- De oversterfte door COVID-19 stijgt hierdoor naar 200 per dag gedurende een periode van 6 maanden (dat is ca. 50% meer dan de gemiddelde sterfte per dag – 410 (2019), op dit moment bedraagt de oversterfte ongeveer 100 personen per dag – zie figuur hieronder). We gaan uit van een evenredige verdeling over Nederland.

■ HET VIRUS IN NEDERLAND



Figuur 2: Volkskrant d.d. 6 november 2020

- Door de toename in het aantal besmettingen wordt ook de beroepsbevolking geraakt en vindt er landelijk een uitval gedurende een half jaar plaats van 25% van het personeel in/ betrokken bij de uitvaartsector. We gaan ervan uit dat deze uitval breed plaatsvindt dus dat alle onderdelen van de branche worden geraakt (lijkschouw, gemeentepersoneel, mortuaria personeel, personeel lijkvervoer, uitvaartverzorgers etc. maar ook toeleveranciers).

Te verwachten effecten & potentiële knelpunten:

⁵⁰ O.a. scenario vanuit de systematiek van Nationale Risicobeoordeling 2011

- Door de toename van de oversterfte (50% extra sterfte t.o.v. reguliere sterfte) is er behoefte aan 50% extra capaciteit van de sector op alle vlakken (bewaring/mortuaria, koelen, vervoer, uitvaarten, begravingen/crematies, toeleveringen etc.).
- Door de uitval van personeel binnen de branche ontstaat een reductie van capaciteit met 25%. De capaciteit crematoria en begraafplaatsen loopt 25% terug gedurende minimaal 8 weken (na 8 weken kunnen personeelsproblemen opgelost worden door inhuur).
- Door de toename in het aantal sterfgevallen en de afname in capaciteit zal er landelijk gezien een grote druk op de branche ontstaan. Alle aan de uitvaartbranche gerelateerde processen komen onder druk te staan. Bijvoorbeeld:
 - Ook de huisartsen/ schouwartsen worden geraakt door het virus, met als gevolg vermindering van capaciteit wat mogelijk leidt tot vertragingen bij het afgeven van verklaringen van overlijden. Ook het proces van afgifte van de akte van overlijden raakt waarschijnlijk vertraagd door enerzijds de grote toename in het aantal meldingen en anderzijds door uitval van het uitvaartpersoneel en uitval van het gemeentelijk personeel. Dit kan er weer toe leiden dat overledenen langer moeten worden bewaard voordat het lichaam kan worden begraven of gecremeerd.
 - Het lijkvervoer door uitvaartondernemingen zal mogelijk worden beperkt door uitval van vervoerspersoneel terwijl de behoefte flink stijgt.
 - Ook het personeel in de mortuaria wordt geraakt terwijl het aantal overledenen dus significant toeneemt én het proces van afgifte van aktes van overlijden stagneert. Hierdoor kan het zo zijn dat de overledenen langer moeten worden bewaard of sneller worden overgedragen aan de uitvaartverzorgers.
 - Uitvaartverzorgers krijgen te maken met een grotere toestroom aan overledenen terwijl hun personele capaciteit afneemt. In sommige gevallen kan dat leiden tot lokale of regionale problemen. Het is denkbaar dat het niveau van dienstverlening moet worden verminderd. Nabestaanden kunnen hier last van ervaren.
 - Toeleveranciers van benodigde middelen worden eveneens geraakt. Hierdoor zal de stabiele toestroom van middelen, bijv. kisten, verminderen.

Op de volgende pagina worden de mogelijke effecten van deze uitval waar mogelijk gekwantificeerd met behulp van de criteria van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)⁵¹.

1. Economische gevolgen

Het gaat om de kosten van geleden fysieke of vermogensschade en de macro-economische schade in termen van een daling van het totale reële inkomen per hoofd van de bevolking als gevolg van de uitval, zowel binnen de eigen sector als daarbuiten.

Criterion: Schadekosten

1. Economische gevolgen	
Factor ↓	Kosten in Euro ↓

⁵¹ Handleiding voor vitaliteitsbeoordeling versie 2.0 NCTV
© International Safety Research Nederland BV

Materiële schade en kosten (zie argumentatie)	Nihil
Financiële schade en kosten (inclusief die van verzekeraars)	Ca. 145 miljoen euro
Kosten van bestrijding, hulpverlening en herstel	Ca. 7,3 miljoen euro
Totale schade kosten	Op basis van de huidige inschattingen waarschijnlijk ca. 153 miljoen euro

Argumentatie

Er ontstaat geen schade aan materiele zaken (assets) van de organisaties in de uitvaartbranche.

Als we kijken naar de financiële schade van dit scenario dan voorzien wij als grootste schadepost het ziekteverzuim/de loonkosten en de frictiekosten die daaruit ontstaan. Wanneer 25% van de werkpopulatie in de uitvaartbranche (9.500 personen – CBS⁵²) gedurende 6 maanden uitvalt dan spreken we over 2.375 personen. We rekenen met een gemiddeld bruto jaarsalaris van ca. € 40.000,- (excl. werkgeverslasten⁵³) waarvan de werkgever 100% van het salaris moet doorbetalen⁵⁴ gedurende ziekte. Dat resulteert in een kostenpost op jaarbasis van 95 miljoen euro (excl. werkgeverslasten) of 124 miljoen euro incl. werkgeverslasten (uitgaande van 30% werkgeverslasten). Per halfjaar zijn deze kosten: 62 miljoen euro. Een deel van deze kosten zal worden gedekt door de verzekeraars (verzuimverzekering) – aanname is dat 30% van de bedrijven hiervoor is verzekerd = 18,6 miljoen euro schade.

Naast de kosten voor ziekteverzuim zullen extra kosten gemaakt moeten worden door de branche om de extra vraag aan diensten én de uitval van personeel op te lossen. Een (groot) deel van de uitval van uitvaartpersoneel kan worden gedekt door de overcapaciteit aan uitvaartbegeleiders die er is in Nederland (er zijn in Nederland 2130 uitvaartbedrijven dus minimaal 2130 uitvaartverzorgers, als hier 25% van uitvalt hebben we er nog ong. 1600 over, d.w.z. voldoende capaciteit om elke dag minimaal 1600 uitvaarten te verzorgen). Wij gaan ervan uit dat dit slechts deels lukt. Er zullen daarom medewerkers worden ingehuurd. De kosten van ingehuurd personeel zijn altijd hoger (aanname 35%). We gaan ervan uit dat er gedurende 6 maanden landelijk gezien minimaal 2375 medewerkers (vervanging van de zieken) worden ingehuurd. De totale kosten van deze inhuur bedragen minimaal 64 miljoen euro (2375 x 40.000 euro bruto x 1,35/2).

Daarnaast zullen er extra bestrijdingskosten ontstaan door dit scenario bestaande uit extra kosten die gemaakt moeten worden om de oversterfte aan te kunnen. Uitgaande van kennis van het huidige scenario hebben we het dan met name over inhuur/inkoop van extra middelen (koelcapaciteit, vervoersmiddelen, etc.). Deze extra kosten zullen gemaakt worden door de uitvaartondernemers. Op dit moment worden er gemiddeld 100 euro extra kosten per uitvaart gemaakt (bron: sessie met experts uit de sector). Wij gaan ervan uit dat deze kosten minimaal verdubbelen omdat de problematiek in dit scenario groter is. De

⁵² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/36/de-uitvaartbranche-een-bescheiden-groeier>

⁵³ <https://www.nationaleberoepengids.nl/uitvaartverzorgers#salaris>

⁵⁴ <https://www.fnv.nl/getmedia/307deb7f-b601-4aaa-8779-b89cfd4b89db/uitvaartbranche-cao-2018-2019-vrs-30-01-19.pdf?ext=.pdf&dtim=20200602132109>

kosten die daardoor ontstaan bedragen dan 36.500 uitvaarten x 200 euro = 7,3 miljoen euro.

We schatten de totale schadekosten daarmee in op 152,3 miljoen euro, afgerond 153 miljoen euro.

Criterion "Daling Reëel Inkomen"

➔ Wat is de totale daling van het reële inkomen per hoofd van de Nederlandse bevolking als gevolg van de uitval?

De ontwikkeling van het reële inkomen per hoofd is de meest directe maatstaf voor de nationale welvaart, ook in internationaal vergelijkend perspectief.

Factor ↓	Impact ↓
Percentage daling reëel Nederlands inkomen	nihil
Tijdsduur van deze daling	6 maanden
Totale daling van het Nederlands inkomen in Euro	NVT
ARGUMENTATIE	
De economische effecten van uitval van de uitvaartsector in de delen van Nederland die worden geraakt zijn zeer lastig te kwantificeren. We gaan uit van een sectoromzet van 1,2 miljard euro ⁵⁵ van de uitvaartbranche. Dit is 0,14% van het Nederlands bruto binnenlands product (812 miljard euro in 2019).	
Door dit scenario staat de uitvoering onder druk, echter neemt het aanbod van overledenen toe dus het zou te verwachten zijn dat de omzet van de sector toeneemt. Een deel van de reguliere omzet die hoort bij uitvaarten neemt af (horeca omzet blijft sterk achter doordat er geen bijeenkomsten mogen worden gehouden) en andere kosten (o.a. PBM gebruik, veiligheidsmaatregelen – schermen, stickers etc.) namen toe. Op basis van informatie van deelnemers aan het onderzoek over het eerste deel van de crisis leek hun omzet gemiddeld met 20% af te nemen ondanks de stijging van het aantal overledenen. Ons inziens zal de toename van het aantal overledenen (50%) waarschijnlijk wel resulteren in een hogere omzet voor de sector ondanks het feit dat de kosten ook hoger liggen. Wij schatten de daling van het reëel Nederlands inkomen daarom in op nihil .	

Conclusie

Economische gevolgen	Impact in Euro ↓
Totale schade kosten	108 miljoen euro
Totale daling van het Nederlands inkomen in Euro	nihil
Schadekosten én daling inkomen (opgeteld)	108 miljoen euro

Hiermee wordt de drempelwaarde van de NCTV criteria voor vitaal B (5 miljard euro schade) **niet** overschreden.

⁵⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/36/de-uitvaartbranche-een-bescheiden-groeier>

2. Fysieke gevolgen

Het gaat om de fysieke schade die de eigen werknemers, eventuele omwonenden en de gehele bevolking (eventueel ook grensoverschrijdend) kunnen oplopen als gevolg van een verstoring of uitval.

criterium "Aantal personen met ernstig fysiek letsel"

→ Wat is het aantal personen dat ernstig fysiek letsel oploopt als gevolg van de uitval van processen binnen de uitvaartbranche en daardoor overlijdt/ ernstig gewond raakt/ chronisch ziek wordt?

Ernstig gewonden zijn personen met ernstige verwondingen of ernstige andere gezondheidsproblemen zoals ademhalingsklachten, hogere-graadverbrandingen of huidaandoeningen, gehoorbeschadiging; zij moeten snel behandeld en continu bewaakt worden (intensive care).

Chronisch zieken zijn personen die langer dan 1 jaar beperkingen ondervinden: medische zorg nodig hebben, niet of gedeeltelijk kunnen deelnemen aan het arbeidsproces, door hun ziekte ernstige belemmering ervaren in het sociale functioneren.

Factor ↓	Aantal ↓
Aantal personen met ernstig fysiek letsel (incl. doden)	NVT
ARGUMENTATIE Het aantal overledenen door besmetting met het COVID-19 virus neemt sterk toe. De oversterfte verdubbelt ten opzichte van het huidige niveau. Dit betekent een oversterfte van 200 overledenen per dag. Dit houdt in 36.500 doden extra in 6 maanden. Deze extra belasting vormt een flinke extra belasting voor de sector. Gelet op de landelijk beschikbare capaciteit voor lijkbezorging zou deze groei geen probleem moeten vormen voor de branche. De landelijke begraafcapaciteit bedraagt maximaal 15.000 begravingen per dag en de crematiecapaciteit bedraagt minimaal 4.000 crematies per week bij reguliere werktijden (ca. 570 per dag) en maximaal waarschijnlijk 5.000 crematies per dag (112 crematoria, uitgaande van 8 werkuren per dag, 7 dagen per week en een gemiddelde duur van een crematie van een lichaam van 75 minuten). Dat betekent ca. 715 crematies per dag. We zijn hier uitgegaan van een redelijk evenredige spreiding van het aantal overledenen. Wanneer er regionale 'pieken' ontstaan kan een probleem optreden als het gaat om het regionaal cremeren van een overledene. Er zouden problemen kunnen ontstaan met het bewaren, het vervoer en de lijkbezorging vanwege personeelsgebrek. Ook de waardigheid van het afscheid komt mogelijk in gevaar. Ervan uitgaand dat door besmetting 25% van het personeel niet beschikbaar is, zal, zonder tegenmaatregelen de capaciteit ook met 25% verminderen. Er is landelijke voldoende 'lijkbezorgingscapaciteit'. Het kan wel zo zijn dat er een mechanisme op gang moeten komen waarbij regionaal, bovenregionaal of landelijk samengewerkt moet worden om het extra aanbod te kunnen verwerken. De toename zal eveneens een extra werkbelasting betekenen voor personeel (extra	

werkdruk/ spanning/ stress). Dit kan mogelijk bij een aantal personen op de korte/ of langere termijn leiden tot psychosociale effecten en/ of schade. In extreme gevallen kan psychosociale schade ook leiden tot chronische schade (een van de criteria). Naast de druk op personeel zal mogelijk ook een deel van de Nederlandse bevolking psychosociale effecten ondervinden van het feit dat door dit scenario er extra stress ontstaat rond het organiseren/ uitvoeren van uitvaarten. De uitvaartverzorging zal waarschijnlijk heel anders verlopen dan we als maatschappij gewend zijn. De media zullen dit breed uitmeten en de publieke opinie beïnvloeden. Politiek zullen er vragen worden gesteld. Dit alles zal waarschijnlijk psychosociale effecten hebben op nabestaanden met mogelijk psychosociale schade als gevolg. Een klein deel van de personen die psychosociale schade ondervindt kan last krijgen van chronische stress/ psychosociale schade.

“Effecten van chronische stress. Veel mensen ervaren stressreacties na een schokkende gebeurtenis zoals een ramp. Dit kan stress zijn door directe gevolgen van een ramp zoals het verlies van dierbaren, bezit of baan (Hobfoll, 1998), of stress vanwege bijkomende problemen van een ramp, zoals financiële problemen, het restaureren van de woning of een veranderende situatie in de familie of gemeenschap (Stanke e.a., 2012). Deze ‘secundaire’ stress kan jaren voortduren. Zelfs zeven jaar na het meemaken van (veelvuldige) aardschokken kunnen mensen vanwege de materiële schade die zij hebben geleden verhoogde stress vertonen (Bland, 1995). Opvallend is dat stressklachten naar aanleiding van een man-made ramp langer doorlopen dan stressklachten na een natuurramp. Dit verschil in stressverloop kan op meerdere manieren uitgelegd worden. Allereerst is het verloop van een man-made ramp vaak onduidelijker dan van een natuurramp omdat onzeker is wanneer de situatie verbetert (Horowitz & Stefanko, 1989). Daarnaast speelt het gevoel van controle over de situatie een belangrijke rol in het in stand houden van stress. Een natuurramp wordt gezien als een situatie waar men geen invloed op uit kan oefenen. Dit in tegenstelling tot een ramp als gevolg van menselijk handelen, dat gezien kan worden als een gevolg van controleverlies (Baum, 1987).

Uit de wetenschappelijke literatuur komen een aantal factoren naar voren die van invloed zijn op het aanhouden van stress en op het psychisch en fysiek welbevinden van mensen die blootgesteld zijn aan een schokkende gebeurtenis of stressvolle gebeurtenissen. Voorbeelden van deze factoren zijn: Geslacht en leeftijd (vrouwen met/en kinderen hoger risico), omgeving met weinig sociale steun en lage sociaaleconomische status, mate en nabijheid van blootstelling (feitelijk en gepercipieerd), eerdere blootstelling aan schokkende gebeurtenissen, bestaande (psychische) problemen, etc.

Als stress aanhoudt, kan dit van invloed zijn op de gezondheid en het welzijn van mensen; bijvoorbeeld versnelde veroudering, grotere gevoeligheid voor invloeden die geassocieerd worden met slechte gezondheid (ongezond eten, roken, middelenmisbruik etc.) (Seib e.a., 2014; Dallman, e.a., 2003). Het gaat hierbij niet alleen om psychische klachten maar ook om lichamelijke problemen, zoals slapeloosheid, spierpijn, hoge bloeddruk en een kwetsbaarder immuunsysteem. Ook kan chronische stress bijdragen aan het ontwikkelen van hart- en vaatziekten en depressie (Baum & Polsuszy, 1999;

Humphreys & Lee, 2009).⁵⁶

In welke mate aanhoudende stress plaatsvindt en leidt tot chronische stress waardoor gezondheidseffecten ontstaan is nog lastig te bepalen. Mede doordat er nog maar weinig onderzoek is gedaan naar het ontstaan van chronische psychosociale schade door verstoorde rouwverwerking en verstoorde rouwverwerking bij de COVID-crisis. Veel beschikbare onderzoeken zijn gericht op het ontstaan van stoornissen in de context van traumatisch verlies. De eerste onderzoeksresultaten naar de effecten van de crisis beginnen te ontstaan en geven een indicatie dat er in hogere mate sprake is van prolonged grief disorder (PGD) en persistent complex bereavement disorder (PCBD) bij nabestaanden. In welke mate deze effecten direct toe te schrijven zijn aan een verstoorde uitvaartbeleving is niet duidelijk.

Door uitval van de uitvaartprocessen kunnen mogelijk **wel** personen fysiek letsel ondervinden (de NCTV definitie). Het betreft dan naar alle waarschijnlijkheid personen die chronische stress klachten ontwikkelen. Echter het is onduidelijk hoeveel dit er zouden zijn en in hoeverre deze aandoening direct is te attribueren aan verstoorde uitvaartprocessen, mede door gebrek aan wetenschappelijk onderzoek hiernaar.

3. Maatschappelijke gevolgen

Het gaat om grootschalige maatschappelijke schade, die de bevolking kan oplopen als gevolg van de uitval. Bovendien omvat de categorie ernstige beperkingen in het normale dagelijkse leven en ernstige aantasting van de openbare veiligheid die zelfs tot overlevingsproblemen kunnen leiden.

criterium "Aantal personen met ernstige maatschappelijke of overlevingsproblemen"

- ➔ Wat is het aantal personen dat langer dan 1 week in hun maatschappelijk functioneren ernstig wordt belemmerd in termen van beschikbaarheid van eerste levensbehoeften, dan wel in termen van gebruikmaking van essentiële maatschappelijke voorzieningen?
- ➔ Hoe groot is het geografisch gebied waarin maatschappelijke en overlevingsproblemen of een ernstige verstoring van de openbare veiligheid zich langer dan 1 week voordoen?

Maatschappelijk functioneren is bijvoorbeeld het veilig kunnen werken, studeren, inkopen doen, mantelzorgen, communiceren en reizen.

Overlevingsproblemen ontstaan bijvoorbeeld als mensen de eerste levensbehoeften worden onthouden. Eerste levensbehoeften zijn drinken (water), voeding, kleding, huisvesting, verwarming en sanitair.

⁵⁶ "Psychosociale impact van de aardbevingen in Groningen een analyse van beschikbare onderzoeken", Landelijk kennis & adviescentrum psychosociale zorg en veiligheid bij schokkende gebeurtenissen, Impact/Arq, 2017

Factor ↓	Omvang ↓
Aantal personen met ernstige maatschappelijke en overlevingsproblemen langer dan 1 week	NVT
Omvang van het getroffen geografisch gebied met ernstige maatschappelijke en overlevingsproblemen langer dan 1 week	NVT
Getroffen buurlanden	NVT
ARGUMENTATIE Wanneer we kijken naar de maatschappelijke effecten van de (gedeeltelijke) uitval van de uitvaartprocessen in Nederland als gevolg van dit scenario zullen er waarschijnlijk geen effecten optreden waardoor het maatschappelijk functioneren in Nederland wordt verstoord. Ook zullen er geen overlevingsproblemen ontstaan.	

Op basis van bovenstaande is onze conclusie dat de uitval van een groot deel van de uitvaartsector **niet** zal leiden tot aanzienlijke schade in de bovenstaande categorieën.

Scenario 2: Zeer ernstige overstroming (EDO Westelijke kust) + uitval gas, elektriciteit en uitvaartsector in dat gebied

- Het ergst denkbare overstromingsscenario (EDO) Westelijke kust⁵⁷ is een referentiescenario dat in 2008 door Rijkswaterstaat is opgesteld om de preparatie van rampenbestrijding te verbeteren. We gebruiken nadrukkelijk het EDO scenario vanwege het feit dat de mate van uitwerking daarvan gedetailleerd is. Bij de kustscenario's vormt een stormvloed als gevolg van een wind met orkaankracht de grootste bedreiging voor de waterkeringen.



- Een dergelijk scenario is geen flitsramp en de kans erop is zeer klein (deze situatie treedt gemiddeld eenmaal per honderdduizend jaar op⁵⁸). Bij een dergelijk scenario zal waarschijnlijk ook al een groot deel van de populatie voor de ramp worden geëvacueerd omdat dit scenario alleen optreedt in een situatie van buitengewone omstandigheden – zeer hoog water/springvloed (zie rapport 'Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's', van HKV/Save d.d. 2008⁵⁹).
- De waterdiepte in de overstroomde dijkringen varieert. In driekwart van het overstroomde gebied komt meer dan een meter water te staan; in de helft van het overstroomde gebied staat uiteindelijk meer dan twee meter water.
- Een belangrijk aandachtspunt is dat tijdens een overstroming voorzieningen kunnen uitvallen, zoals stroom en drinkwater. De gevolgen van een ergst denkbare overstroming zijn zo omvangrijk dat vrijwel geheel Nederland betrokken zal zijn bij de rampenbestrijding⁶⁰.
- Wanneer we uitgaan van de voorziene worst-case effecten van deze ramp is de aanname dat er 2.300.000 mensen last ondervinden van dit scenario en er maximaal 10.000 dodelijke slachtoffers te verwachten zijn.

Onze aannames bij dit scenario zijn verder:

- o Dat er max. 10.000 lichamen in het water komen te liggen. We nemen aan dat 50% van de slachtoffers (5.000 lichamen) na 2 dagen nog in water ligt (zijn nog niet geborgen)

⁵⁷<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/waterveiligheid/crisismanagement/begrippen/toelichting/ergst-denkbare/>

⁵⁸ <https://library.wur.nl/ebooks/hydrotheek/1887915-westelijke-kust.pdf>

⁵⁹ <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20080604-RIZA-HKV-SAVE-Capaciteitenplanning-ergst-denkbare-overstromingsscenarios.pdf>

⁶⁰ <https://library.wur.nl/ebooks/hydrotheek/1887915-westelijke-kust.pdf>

- De elektriciteitsvoorziening, gasvoorziening en drinkwatervoorziening in het getroffen gebied komen tot stilstand.
- 50.000 mensen nog zijn achtergebleven in het gebied, de rest is geëvacueerd.
- Niet heel Nederland geraakt is, dus een aantal processen nog functioneert:
 - Evacuatie + opvang (m.b.v. Defensie en internationale hulp)
 - Ruimen (m.b.v. Defensie en internationale hulp)
 - Sanitatie (m.b.v. Defensie en internationale hulp)
 - Schoon drinkwater in de gebieden waar men naar toe gaat

Te verwachten effecten & potentiële knelpunten

- Door de aanwezigheid van dode lichamen van mens (en dier) in het water is er mogelijk een verhoogde kans op uitbraken van infectieziekten. Het risico hierop is niet enorm groot blijkt uit studies en richtlijnen van de World Health Organisation (WHO), o.a. naar aanleiding van de tsunami in Azië (2004) en het National Center for Biotechnology Information (NCBI) naar aanleiding van orkaan Katrina.

“A comprehensive system of disease surveillance was undertaken in the affected areas in most countries. This yielded little evidence of epidemic levels of any infectious disease, including diseases that are frequently waterborne. (WHO, Tsunami 2004)”

https://www.who.int/household_water/research/DW_response_tsunami.pdf

“Dead or decayed human bodies do not generally create a serious health hazard, unless they are polluting sources of drinking-water with faecal matter, or are infected with plague or typhus...”

https://www.who.int/water_sanitation_health/emergencies/qa/emergencies_qa&/en/

“Organisms traditionally associated with transmission from cadavers include bloodborne viruses (HIV, hepatitis B, hepatitis C, human T-lymphotropic virus 1), enteric bacteria (Salmonella, Shigella, Campylobacter, Yersinia, Vibrio cholerae, Vibrio vulnificus, Escherichia coli, Leptospira), viruses (rotavirus, norovirus, hepatitis A virus and enteric adenovirus), parasites (Giardia, Cryptosporidium) and airborne agents (Mycobacterium tuberculosis) (5). Although there is a risk of carriage among disaster victims, this risk is no greater than the risk of carriage in the general population. Most of the deaths in a natural disaster are due to trauma, drowning or fire, and there is no opportunity for any amplification of the pathogens that the victims may have been harbouring.

In summary, there is no compelling evidence to suggest that corpses themselves pose a risk for an acute epidemic of an infectious disease. It is more likely that the increased risk of infection occurs in the postevent period and that a higher risk of water-borne diseases is associated with flooding where there is contamination of drinking water facilities and a lack of proper sanitation⁶¹”

Een dergelijk scenario vindt ook eerder plaats in een koele periode van het jaar (herfst/einde winter/voorjaar) waardoor de lichamen minder snel zullen ontbinden. Het risico op grote aantallen slachtoffers vanwege infectieziektenuitbraken met als gevolg extra druk op de uitvaartbranche achten wij gering.

⁶¹ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2095048/>

- Er is geen elektriciteit meer in dit gebied via het reguliere net.
- Er is geen gasvoorziening via het reguliere net.
- Er zijn verminderde communicatiemogelijkheden.
- De uitvaartsector zal in het getroffen deel van Nederland compleet stil komt te liggen. Door uitval elektriciteit, gas en drinkwatervoorziening kunnen alle aan uitvaart gelieerde gebouwen niet meer functioneren. In dit geografische gebied staat ongeveer 40 van het totaalaantal crematoria in Nederland (112) onder water (35%) – dit betekent een reductie van de landelijke capaciteit met 35%. De landelijke crematiecapaciteit bedraagt ongeveer 4000 crematies per week. De landelijke begraafcapaciteit bedraagt ongeveer 15.000 begravingen per week.
- Ongeveer 1100 begraafplaatsen zijn niet meer bruikbaar door de overstroming (ong. 25% v/d landelijke capaciteit)⁶².
- Er is geen lijkvervoer door uitvaartondernemingen meer mogelijk in dit gebied door de verstoorde infrastructuur en het feit dat veel voertuigen het gebied niet hebben kunnen verlaten en dus buiten werking zijn.
- Er is geen koelcapaciteit meer beschikbaar in dit gebied.
- Er is geen capaciteit van uitvaartmedewerkers meer in dit gebied (zij zijn slachtoffer en/of zijn persoonlijk geraakt door de ramp). Begeleiding door uitvaartbegeleiders is mogelijk een probleem vanwege de omvang.
- Voldoende beschikbaarheid van benodigde materialen (kisten/ lijkwades) kan een probleem worden (productie ligt stil, voorraden zijn geraakt).
- De lijkbezorging van lichamen (begraven/cremeren) kan een probleem worden door de piek aan aanbod en de verminderde landelijke capaciteit door uitval van begraafplaatsen/ crematoria. De WHO adviseert lichamen overigens te begraven na een grootschalige ramp in plaats van te cremeren, met de volgende onderbouwing:
 - *“Burial is preferable to cremation in mass casualties and where identification of victims is not possible.*
 - *The mass management of human remains is often based on the false belief that they represent an epidemic hazard if not buried or burned immediately. Bodies should not be disposed of unceremoniously in mass graves and this does not constitute a public health a public health measure, violates important social norms and can waste scarce resources.*
 - *Families should have the opportunity to conduct culturally appropriate funerals and burials according to social custom.*
 - *Where customs vary, separate areas should be available for each social group to exercise their own traditions with dignity.*
 - *Where existing facilities such as graveyards or crematoria are inadequate, alternative locations or facilities should be provided.*
 - *The affected community should also have access to materials to meet the needs for culturally acceptable funeral pyres and other funeral rites.”*⁶³

Bij de tsunami in Fukushima (aantal doden ca. 18.000) werden slachtoffers tijdelijk in massagraven begraven⁶⁴. In Japan is het de cultuur om overledenen te cremeren.

⁶² <https://www.dodenakkers.nl/naslag/statistieken/begraafplaatsstatistieken.html> + Stand van de uitvaartbranche 2019/2020

⁶³ WHO Flooding and communicable diseases fact sheet
https://www.who.int/hac/techguidance/ems/flood_cds/en/index1.html

⁶⁴ <https://www.cbc.ca/news/world/japanese-bury-disaster-victims-en-masse-1.1046774>

Conclusies gebruikmakend van de criteria van de NCTV voor vitaalbeoordeling⁶⁵:

1. Economische gevolgen

Het gaat om de kosten van geleden fysieke of vermogensschade en de macro-economische schade in termen van een daling van het totale reële inkomen per hoofd van de bevolking als gevolg van de uitval, zowel binnen de eigen sector als daarbuiten.

criterium: Schadekosten

2. Economische gevolgen	
Factor↓	Kosten in Euro↓
Materiële schade en kosten (zie argumentatie)	Zeer lastig te kwantificeren, aanname 500 miljoen euro
Financiële schade en kosten (inclusief die van verzekeraars)	Rond de 540 miljoen euro directe schade en 500 miljoen verzekerde schade (zie Materiele schade)
Kosten van bestrijding, hulpverlening en herstel	100 miljoen euro
Totale schade kosten	Op basis van de huidige inschattingen waarschijnlijk € 1,64 mrd.
<p>Argumentatie</p> <p>We gaan vanwege de omvang van het geraakte gebied uit dat 25%-30% van de sector stil komt te liggen. De materiele schade aan de sector als gevolg van de overstroming zal groot zijn (gebouwen, installaties, (vervoers)middelen, etc.). Deze materiele schade is lastig te bepalen. Een denklijn hier zou zijn; hoeveel uitvaartcentra zijn geraakt, hoeveel crematoria, hoeveel mortuaria, hoeveel vervoersmiddelen en andere middelen hebben schade? We doen hier een aanname van 500 miljoen euro.</p> <p>Wanneer we kijken naar de financiële schade van uitval van de sector en uitgaan van een sectoromzet van 1,2 miljard euro⁶⁶ en een uitval van 30% van de sector (het getroffen geografische gebied bedraagt ong. 30% van Nederland) gedurende 1 jaar (termijn voor opruimen en schadeherstel) bedraagt de directe economische schade voor de sector minimaal 360 miljoen euro. De extra economische schade die ontstaat aan andere sectoren door uitval van 30% van de sector (bijv. de directe en indirecte toeleveranciers) is zeer lastig te kwantificeren. Als we de aanname doen dat deze schade minimaal 50% is van de directe</p>	

⁶⁵ Handleiding voor de vitaliteitsbeoordeling 2.0, NCTV / Ministerie JenV

⁶⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/36/de-uitvaartbranche-een-bescheiden-groeier>

schade komen we op een totale schade als gevolg van uitval van de sector van 540 miljoen euro.

Door uitval van een groot deel van de sector zal een claim worden gelegd bij verzekeraars. De omvang hiervan is zeer lastig te bepalen maar laten die in lijn zijn met de aanname van de materiele schade (500 miljoen euro).

De kosten voor bestrijding, hulpverlening en herstel zullen voornamelijk worden gemaakt door de overheid (hulpdiensten etc.). Echter de sector zelf zal ook extra kosten moeten maken om de uitval van het gedeelte van de sector te kunnen opvangen. We denken daarbij aan organisatiekosten, inhuur extra personeel, extra middelen. We schatten deze kosten (zonder verdere data) op 100 miljoen euro.

criterium "Daling Reëel Inkomen"

➔ Wat is de totale daling van het reële inkomen per hoofd van de Nederlandse bevolking als gevolg van de uitval?

De ontwikkeling van het reële inkomen per hoofd is de meest directe maatstaf voor de nationale welvaart, ook in internationaal vergelijkend perspectief.

Factor ↓	Impact ↓
Percentage daling reëel Nederlands inkomen	nihil
Tijdsduur van deze daling	1 jaar
Totale daling van het Nederlands inkomen in Euro	NVT
ARGUMENTATIE	
De economische effecten van uitval van de uitvaartsector in de delen van Nederland die worden geraakt zijn zeer lastig te kwantificeren. We gaan uit van een sectoromzet van 1,2 miljard euro ⁶⁷ van de uitvaartbranche. Dit is 0,14% van het Nederlands bruto binnenlands product (812 miljard euro in 2019). Wanneer 30% van de sector gedurende een jaar stil komt te liggen door de ramp is een daling van het Nederlands inkomen 0,042%. Echter een groot deel van deze daling zal worden opgelost omdat het nog bestaande deel van de sector de weggevallen werkzaamheden zal overnemen. Wij schatten de daling daarom in op nihil.	

Conclusie

Economische gevolgen	Impact in Euro ↓
Totale schade kosten	1,64 miljard euro
Totale daling van het Nederlands inkomen in Euro	nihil
Schadecosten én daling inkomen (opgeteld)	1,64 miljard euro

Hiermee wordt de drempelwaarde van de NCTV criteria voor vitaal B (5 miljard euro schade) **niet** overschreden.

⁶⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/36/de-uitvaartbranche-een-bescheiden-groeier>

2. Fysieke gevolgen

Het gaat om de fysieke schade die de eigen werknemers, eventuele omwonenden en de gehele bevolking (eventueel ook grensoverschrijdend) kunnen oplopen als gevolg van een verstoring of uitval.

criterium "Aantal personen met ernstig fysiek letsel"

→ Wat is het aantal personen dat ernstig fysiek letsel oploopt als gevolg van de uitval en daardoor overlijdt of ernstig gewond raakt of chronisch ziek wordt?

Factor ↓	Aantal ↓
Aantal personen met ernstig fysiek letsel (incl. doden)	
ARGUMENTATIE Het feit dat lichamen niet snel kunnen worden geborgen wordt veroorzaakt door het overstromingsscenario en niet door uitval van de uitvaartprocessen. Hoewel het 'aanbod' van overledenen sterk toeneemt in een kleine tijdspanne (10.000 doden binnen 1 à 2 dagen) en deze piekbelasting wel een significante uitdaging vormt voor de sector, zal het niet zo zijn dat dit de uitvaartprocessen op grote schaal laat stilvallen. De berging van de lichamen duurt een aantal dagen, aannahme is dat het merendeel van het aantal lichamen binnen 5 dagen is geborgen. Dit betekent 2000 lichamen per dag extra (bovenop de reguliere 410 overledenen per dag) die een uitvaart moeten krijgen. Dit zal een flinke extra belasting zijn voor de sector, zeker gelet op de verminderde landelijke capaciteit aan begraafplaatsen, crematoria, mortuaria en medewerkers. De belangrijkste knelpunten die hierbij ontstaan zijn volgens ons gebrek aan mortuarium/ koelcapaciteit en gebrek aan personeel. Deze koelcapaciteit is nodig om de piek in aanbod van overledenen uit te vlakken en nabestaanden de gelegenheid te geven om afscheid te nemen. Hoewel de reguliere capaciteit waarschijnlijk tekort zal schieten blijkt uit de COVID-19 crisis dat andere koeloplossingen (mobiele koelunits) mogelijk zijn. Of die mogelijkheid er überhaupt is tijdens een crisis van een dergelijke omvang valt echter te betwijfelen (deze capaciteit is ook nodig voor koelen van levenswaren gelet op het feit dat de gehele koelcapaciteit in West Nederland is weggefallen etc.). Dit geldt wellicht ook voor andere minder voor de hand liggende opties (koelhuizen, ijsstadions etc.). Een mogelijke oplossing die hier getroffen zou kunnen worden is het loslaten van de wettelijke 36 uurstermijn waardoor overledenen sneller kunnen worden begraven (<24 u). Voor overledenen met een andere geloofsovertuiging (Islam) die gerepatrieerd willen worden zal een andere oplossing moeten worden gevonden (bijvoorbeeld later repatriëren). Door het gebrek aan personeel zal ook naar andere manieren van uitvaartverzorging worden gekeken schatten wij in. Minder individuele zorg voor de nabestaanden is waarschijnlijk het effect. Een bijkomend effect van deze extra druk is wel dat uitvaartpersoneel extra stress zal ervaren. Als stress aanhoudt, kan dit van invloed zijn op de gezondheid en het welzijn van mensen. In welke mate aanhoudende stress plaatsvindt en leidt tot chronische stress waardoor gezondheidseffecten ontstaan is lastig te bepalen. Mede doordat er weinig onderzoek is gedaan naar het ontstaan van chronische psychosociale schade door verstoorde rouwverwerking.	

Door uitval van de uitvaartprocessen zullen **geen/zeer beperkt** extra slachtoffers vallen is onze inschatting.

3. Maatschappelijke gevolgen

Het gaat om grootschalige maatschappelijke schade, die de bevolking kan oplopen als gevolg van de uitval van de uitvaartprocessen. Bovendien omvat de categorie ernstige beperkingen in het normale dagelijkse leven en ernstige aantasting van de openbare veiligheid die zelfs tot overlevingsproblemen kunnen leiden.

criterium "Aantal personen met ernstige maatschappelijke of overlevingsproblemen"

- ➔ Wat is het aantal personen dat langer dan 1 week in hun maatschappelijk functioneren ernstig wordt belemmerd in termen van beschikbaarheid van eerste levensbehoeften, dan wel in termen van gebruikmaking van essentiële maatschappelijke voorzieningen?

- ➔ Hoe groot is het geografisch gebied waarin maatschappelijke en overlevingsproblemen of een ernstige verstoring van de openbare veiligheid zich langer dan 1 week voordoen?

Maatschappelijk functioneren is bijvoorbeeld het veilig kunnen werken, studeren, inkopen doen, mantelzorgen, communiceren en reizen.

Overlevingsproblemen ontstaan bijvoorbeeld als mensen de eerste levensbehoeften worden onthouden. Eerste levensbehoeften zijn drinken (water), voeding, kleding, huisvesting, verwarming en sanitair.

Factor ↓	Omvang ↓
Aantal personen met ernstige maatschappelijke en overlevingsproblemen langer dan 1 week	NVT
Omvang van het getroffen geografisch gebied met ernstige maatschappelijke en overlevingsproblemen langer dan 1 week	NVT
Getroffen buurlanden	NVT
ARGUMENTATIE Wanneer we de criteria van de NCTV toepassen en we kijken naar de maatschappelijke effecten van de (gedeeltelijke) uitval van de uitvaartprocessen in Nederland als gevolg van dit scenario zal de impact op de bevolking en de publieke opinie waarschijnlijk zeer aanzienlijk zijn (zie ook het voorbeeld Fukushima). De uitvaartverzorging zal waarschijnlijk heel anders verlopen dan we als maatschappij gewend zijn. Echter het zal niet leiden tot ernstige maatschappelijke of overlevingsproblemen volgens de definitie van de NCTV.	

Op basis van bovenstaande is onze conclusie dat de uitval van een groot deel van de uitvaartsector **niet** zal leiden tot aanzienlijke schade in de bovenstaande categorieën.

Scenario 3: Groot chemisch incident (flitsramp)⁶⁸

Het derde worstcasescenario dat we (beknopt) bekijken is een flitsramp. Als we internationaal kijken zijn de grootste internationale flitsrampen met veel slachtoffers:

- De chemische ramp in Bhopal⁶⁹ – circa 3.000 doden
- De aanslagen Twin Towers (9/11) – circa 3.000 doden – formeel geen flitsramp maar een terroristische aanslag

In de Nederlandse context wordt, vanwege onze functie als 'hub' van Europa, vaak gekeken naar transportongevallen met gevaarlijke stoffen. We kiezen daarom voor een scenario waarbij opeens veel slachtoffers ontstaan én waarbij de uitvaartbranche door een andere oorzaak wordt gecompromitteerd.

Dit scenario betreft een ongeval met gevaarlijke stoffen (wagons van de trein) in combinatie met een regionale (provincie Zuid-Holland) uitval van elektriciteit van 2 dagen.

Het gevaarlijke stoffen scenario is als volgt; een treintransport op de Betuweroute met gevaarlijke stoffen verongelukt in de buurt van een woonwijk (en elektriciteitscentrale) in Barendrecht in het meest schadelijke seizoen is. Het is een dinsdag in september rond 08:30 uur (druk personen- en goederenvervoer op de weg maar ook op het spoornet. De treinwagons zijn geladen met diverse soorten containers (bont vervoer), maar bevat 3 wagons met het licht radioactieve Uraniumhexafluoride (UF₆). Uraniumhexafluoride (UF₆) is een stof die in contact met water (uit de lucht) giftig waterstoffluoride (HF) kan vormen. Een container met UF₆ scheurt open en de inhoud lekt eruit. UF₆ is bij omgevingstemperatuur een vaste stof. Vandaar dat wordt aangenomen dat bij dit incident het UF₆ niet onbeperkt zal uitstromen. Niet alle UF₆ zal zodoende reageren tot HF. Een container kan maximaal 12.500 kg UF₆ bevatten. Aangenomen is dat in 30 minuten maximaal de helft van het UF₆ (6.250 kg) reageert tot HF. Dit resulteert in de vorming van 1.593 kg HF (0,9 kg HF per seconde). HF heeft een levensbedreigende waarde (LBW) van 51 mg/m³ (30 min). De wind is op dat moment noordwest, zeer licht winderig 1,5 m p/s (weertype F1). De temperatuur is op dat moment 10 gr. Celsius. De lengte van het effectgebied waarin het giftige HF dan wordt verspreid bedraagt zo'n 700 meter. Binnen dit effectgebied gaan we uit van 1% sterfte onder de blootgestelde bevolking.

Directe effecten

- De elektriciteitscentrale wordt onherstelbaar beschadigd. Het is een belangrijk knooppunt voor de provincie Zuid-Holland. De elektriciteit valt uit in de gehele provincie gedurende 2 dagen (benodigde hersteltijd).
- Door het ongeval scheurt de container en zal een deel van het UF₆ reageren tot HF en met de wind mee uitstromen richting de omgeving. Het effectgebied van het ongeval met de gevaarlijke stoffen raakt een woonwijk met 50.000 inwoners. Het incident vindt plaats in de ochtend. Op dat moment zijn niet alle bewoners aanwezig (naar werk) wel een deel (aannname 60% = 30.000 personen). Op basis van het berekende effectgebied, 1% letaliteit en de maximale aanwezigheid van personen zullen er waarschijnlijk maximaal 300 dodelijke slachtoffers vallen door inhalatie van het giftige HF. Ook zal een aantal mensen gewond raken door de giftige effecten van inhalatie (aannname: 750 personen).

⁶⁸ Er is sprake van een acute fase als plotseling iets ingrijpends gebeurt, zoals een vuurwerkramp, grote brand of vliegtuigongeval (een zogenaamde 'flitsramp'). RIVM: Handreiking Gezondheidsonderzoek na Rampen

⁶⁹ https://nl.wikipedia.org/wiki/Giframp_Bhopal

- Door de regionale uitval van elektriciteit worden ook organisaties uit de uitvaartbranche in het gebied geraakt. Door uitval elektriciteit kunnen alle aan uitvaart gelieerde gebouwen niet meer functioneren. Daarnaast stoppen processen als koeling, crematie maar ook administratieve processen gekoppeld aan uitvaartverzorging.

Effecten en oordeel

De omvang van dit scenario en de effecten zijn geringer dan de hiervoor geschetste scenario's (1 + 2). Op regionaal niveau zijn de effecten van dit scenario wel aanzienlijk (300 overledenen op 1 dag extra), zeker ook door de beperkingen door de stroomstoring. Regionaal zal aanzienlijk moeten worden opgeschaald om dit aantal slachtoffers/ overledenen aan te kunnen. Knelpunten zijn er waarschijnlijk met name t.a.v. het vervoeren, bewaren/ koelen van overledenen en het verzorgen van de uitvaarten zelf. Waarschijnlijk is bijstand nodig vanuit andere regio's. Waarschijnlijk zal de bewaring van het grote aantal overledenen buiten de regio moeten plaatsvinden. Personen die reeds waren overleden vóór de ramp en die gepland stonden om begraven of gecremeerd te worden zullen waarschijnlijk 2 dagen langer moeten wachten op hun uitvaart. De slachtoffers van de ramp zullen waarschijnlijk wel weer in hun eigen regio kunnen worden gecremeerd of begraven aangezien dit pas na 36 uur mag plaatsvinden (de stroomstoring is na 48 uur voorbij). Ook andere processen zullen verstoord raken en nabestaanden zullen ook hier mogelijk psychosociale effecten/ schade ondervinden. Vooral van de ramp zelf maar mogelijk ook van de gewijzigde uitvaartprocessen.

Door dit scenario ontstaat ons inziens **geen** schade van het niveau dat in de buurt komt van NCTV drempelwaarde voor vitale processen.

BIJLAGE 2: ESSENTIELE UITVAARTPROCESSEN EN HUN AFHANKELIJKHEDEN

'Middel' → Proces ↓	Nutsvoorzieningen (gas, water, elektriciteit, brandstof)	Medewerkers	De fysieke omgeving (o.a. gebouwen, begraafplaatsen etc.)	Leveranciers	Communicatiemiddelen en automatisering
Identificatie, lijkschouw en verklaren van overlijden	De (forensisch) artsen hebben elektriciteit (en brandstof om op locatie te kunnen komen)	De beschikbaarheid van (forensisch) artsen			Voor het opstellen van benodigde verklaringen wordt gebruik gemaakt van automatisering
Verlof tot begraving of crematie	Voor de (online) aanvraag en afgifte door gemeenten zijn nutsvoorzieningen noodzakelijk	Uitvaartverzorgers die de aangifte uitvoeren namens de nabestaanden, (gemeente) ambtenaren voor de beoordeling aangifte en afgifte van de verloven	De aktes worden verstrekt door de gemeenten (gemeentekantoor/ huis)	Diverse leveranciers benodigd, vooral voor uitvoering gemeentelijke processen	Voor de (online) aanvraag, communicatie daarover en afgifte door gemeenten zijn communicatiemiddelen nodig en is automatisering benodigd. In geval van nood kan men waarschijnlijk terugvallen op handmatige processen.
Bewaring	Nutsvoorzieningen noodzakelijk, met name elektriciteit	Medewerkers van o.a. mortuaria en uitvaartcentra	Locaties waar overledenen kunnen worden bewaard (mortuaria, uitvaartcentra, kamers in verzorgingstehuizen etc.)	Diverse leveranciers benodigd voor het bewaren/koelen van overledenen, o.a. de leveranciers van koelplaten, kistkoelingen etc.	Voor dit type processen zal moeten worden gecommuniceerd en zal tenminste moeten worden geadmistreerd
Vervoer	Elektriciteit en brandstof voor de voertuigen	De beschikbaarheid van medewerkers om de vervoersprocessen uit te voeren	De vervoersmiddelen (m.n. auto's) staan op parkeerplaatsen/ in garages	Diverse leveranciers benodigd voor uitvoering van vervoer (autoleveranciers/monteurs/ chauffeurs etc.)	Om vervoersprocessen te kunnen uitvoeren zijn communicatiemiddelen nodig en is bij de grotere ondernemingen automatisering benodigd (o.a. voor planning van ritten).
Verzorging, rituele wassingen en invasieve handelingen	Voor deze processen zijn over het algemeen nutsvoorzieningen nodig (water, elektriciteit/licht, apparatuur t.b.v. invasieve handelingen). Het proces van balsemen/ thanatopraxie kan eigenlijk altijd en onder alle	Beschikbaarheid van verzorgers/ medewerkers die de invasieve handelingen verrichten	Een locatie waar de handelingen kunnen worden uitgevoerd. Soms specifieke locaties benodigd, bijvoorbeeld t.b.v. het uitvoeren van invasieve handelingen	Diverse leveranciers benodigd, waaronder bijv. ontsmettingsmiddelen, make up, persoonlijke beschermingsmiddelen, etc.	Voor dit type processen zal moeten worden gecommuniceerd en zal tenminste moeten worden geadmistreerd (ten behoeve van verificatie/facturatie)

'Middel' → Proces ↓	Nutsvoorzieningen (gas, water, elektriciteit, brandstof)	Medewerkers	De fysieke omgeving (o.a. gebouwen, begraafplaatsen etc.)	Leveranciers	Communicatiemiddelen en automatisering
	omstandigheden worden uitgevoerd. Vrijwel elke thanatopracteur heeft naast een elektrische pomp als back-up een handpomp.				
Verzorgen van de uitvaartdienst	Voor deze processen zijn over het algemeen nutsvoorzieningen nodig (water, elektriciteit/licht, apparatuur)	Beschikbaarheid van uitvaartverzorgers, religieuze begeleiding, horecamedewerkers etc.	Uitvaarten worden op verschillende locaties uitgevoerd (uitvaartcentra, zalen, gebedshuizen, etc.)	Diverse toebehoren noodzakelijk, van kisten, baren, lijkwades, tot benodigdheden voor de ceremonie/nazit zelf (horeca). Grondstoffen voor de productie van deze benodigdheden, bijvoorbeeld kisten.	Voor de organisatie van de uitvaarten is communicatie nodig met de nabestaanden, moet worden gepland, moet een administratie worden gevoerd etc.
Begraven	Begraafplaatsen zelf zijn niet zozeer afhankelijk van nutsvoorzieningen, sommige handelingen die aan begraven gekoppeld zijn wel afhankelijk van deze voorzieningen (audioversterking, verlichting etc.) audioversterking en soms Brandstof voor machines moet wel voorradig zijn.	Beschikbaarheid van medewerkers die de begraafing uitvoeren en begeleiden	Begravingen dienen uitgevoerd te worden op daartoe aangewezen begraafplaatsen	Zie ook 'verzorgen van de uitvaartdienst'	T.b.v. het proces begraven zelf is weinig automatisering (ICT) nodig. Wel zal er moeten worden geadmistreerd. T.b.v. de organisatie zal er moeten worden gecommuniceerd met de uitvaartverzorger/ nabestaanden
Cremeren	Het crematieproces is sterk afhankelijk de beschikbaarheid van nutsvoorzieningen	Beschikbaarheid van medewerkers die de crematie uitvoeren (ovenisten) en begeleiden	CreMATIES mogen alleen worden uitgevoerd in crematoria (112 in Nederland)	Zie ook 'verzorgen van de uitvaartdienst' + voor de werking van de crematieovens is de sector in hoge mate afhankelijk van buitenlandse (Duitse en Engelse) leveranciers.	CreMATIEprocessen zijn tegenwoordig in hoge mate geautomatiseerd/ computergestuurd. T.b.v. de organisatie zal er moeten worden gecommuniceerd met de uitvaartverzorger/ nabestaanden

N.B. De continuïteit van de meeste processen kan ook in gevaar komen door ketenafhankelijkheden, bijvoorbeeld het proces ervoor of erna stukt.

BIJLAGE 3. OVERZICHT VAN BRONNEN

1. Wet op de lijkbezorging <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005009/>
2. Besluit op de lijkbezorging <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009080/>
3. Uitgave 'Stand van de uitvaartbranche 2019/2020', Uitvaartbranchemonitor, mei 2020
4. Uitvaarten in Coronatijd, Onderzoeksrapport, NL-Eyes, juli 2020
5. VNG ledenbrief inzake actualisatie inspectierichtlijn lijkbezorging en inrichting begraafplaatsen (2020120714.015829)
6. COVID-19: the risks for funeral directors, Roel Van Overmeire, and Johan Bilsen, *Journal of Public Health* | Vol. 42, No. 3, pp. 655–655
7. Traumatic loss: Mental health consequences and implications for treatment and prevention, Paul A. Boelen, Miranda Olf & Geert E. Smid, *European Journal of Psychotraumatology*, 10:1, 1591331, DOI: 10.1080/20008198.2019.1591331
8. How do Funeral Practices Impact Bereaved Relatives' Mental Health, Grief and Bereavement? A Mixed Methods Review with Implications for COVID-19, Alexander Burrell and Lucy E. Selman, *OMEGA—Journal of Death and Dying* 0(0) 1–39
9. Prolonged Grief Related to COVID-19 Deaths: Do We Have to Fear a Steep Rise in Traumatic and Disenfranchised Grievs? Cyrille Kossigan Kokou-Kpolou, Manuel Fernández-Alcántara, Jude Mary Cénat, *American Psychological Association*, 2020, Vol. 12, No. S1, S94–S95
10. Trauma and bereavement, examining the impact of sudden and violent deaths, Stacey Kaltman, George A. Bonnano, *Anxiety Disorders* 17 (2003) 131-147
11. Traumatic loss: Mental health consequences and implications for treatment and prevention, Paul A. Boelen, Miranda Olf & Geert E. Smid, *European Journal of Psychotraumatology*, 2019
12. Catalogus Nationale operaties, release 2018/1, ministerie van Defensie
13. Acute grief after deaths due to COVID-19, natural causes and unnatural causes: An empirical comparison, Maarten C. Eismaa, Aerjen Tamminga, Geert E. Smid, Paul A. Boelen, *Journal of Affective Disorders* Volume 278, 1 January 2021, Pages 54-56
14. Ebola in de uitvaartzorg, LVC
15. Bijlage 8. Werkwijze bij overleden ebolapatient, RIVM, LCI versie 2, dec. 2014
16. Eindrapport project Continuïteit bij griepvloed voorbereid op griepvloed, Directie Nationale Veiligheid Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2010
17. De preparatie op de nafaase binnenveilighedsregio's: Een verkennend onderzoek, Martine de Bas, Ira Helsloot, Michel Dücker, *Tijdschrift voor Veiligheid*: 2017, 16(1), 3-16
18. Oversterfte tijdens de corona-epidemie: toepassing van een dynamisch regressiemodel, Trond Husby (PBL), Lenny Stoeldraijer (CBS), Hans Visser (PBL), CBS, 2020
19. 20170331 Brochure Landelijk Netwerk Bevolkingszorg
20. Uitvaarten in Coronatijd, onderzoeksrapport, Arie Luiten, NL-Eyes, juli 2020
21. Onderzoek naar de haalbaarheid van het Nationaal Vakexamen Uitvaartzorg in opdracht van de Stichting Keurmerk Uitvaartzorg, Rosalie Van Deursen Msc., Drs. Pim Verstappen, Prof. Dr. Will Reijnders, 2 februari 2014
22. Opgave capaciteit uitvaartsector ten tijde van Covid-19 crisis, BGNU
23. NVP Themarapport Themarapportage Bedreigingen gezondheid en milieu, Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2016

24. Nationale Risicobeoordeling 2008 (NRB), Programma Nationale Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
25. Nationale Risicobeoordeling 2011 (NRB), Programma Nationale Veiligheid, 2011, Analistennetwerk Nationale Veiligheid in opdracht van de Stuurgroep Nationale Veiligheid
26. Nationaal Veiligheidsprofiel 2016 (NVP), Analistennetwerk Nationale Veiligheid in opdracht van de Stuurgroep Nationale Veiligheid
27. Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid 2019, Analistennetwerk Nationale Veiligheid in opdracht van de NCTV
28. Management of Dead Bodies in Disaster Situations, Disaster Manuals and Guidelines Series, N° 5, Pan American Health Organization, World Health Organization, 2004
29. Maatschappelijke ontwrichting door overstromingen in Europees perspectief, Wilfried ten Brinke, Blueland Consultancy, juli 2014
30. Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's, Rijkswaterstaat Waterdienst (vh. RIZA), 4 juni 2008
31. The Drinking Water Response to the Indian Ocean Tsunami Including the Role of Household Water Treatment, Thomas Clasen & Lucy Smith London School of Hygiene & Tropical Medicine, World Health Organization, 2005
32. Maatschappelijke ontwrichting en overstromingen, Hanneke Muilwijk, Joost Knoop en Guus de Hollander, Planbureau voor de leefomgeving, 2014
33. Mass Fatality Management following the South Asian Tsunami Disaster: Case Studies in Thailand, Indonesia, and Sri Lanka, Oliver W. Morgan, Pongruk Sribanditmongkol, Clifford Perera, Yeddi Sulasmi, Dana Van Alphen, Egbert Sondorp, PLoS Medicine, June 2006, Volume 3, Issue 6, e195
34. Handreiking Landelijke online dienst aangifte overlijden en/of verlof, VNG, januari 2018
35. Inventarisatie forensisch medisch onderzoek en medische arrestantenzorg in Nederland, Rapport I voor de Commissie Hoes, Ronald Batenburg, Johan Hansen, NIVEL, december 2016
36. Handreiking Impactanalyse Ernstige Wateroverlast en Overstromingen voor Veiligheidsregio's, versie 1.0
37. Draaiboek pandemie, deel 1, Nederlandse Vereniging voor Intensive Care (NVIC), Versie 2.0, mei 2020
38. Routekaart coronamaatregelen + Coronamaatregelen per risiconiveau, Rijksoverheid, 13 oktober 2020
39. Brieven van het Bestuursteam Coronavirus aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Diverse websites:

1. <https://www.rabobank.nl/bedrijven/cijfers-en-trends/dienstverlening/uitvaartverzorging/>
2. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/36/de-uitvaartbranche-een-bescheiden-groeier>
3. <https://nl.wikipedia.org/wiki/Mortuarium>
4. <https://www.volksgezondheinzorg.info/onderwerp/ziekenhuiszorg/cijfers-context/aanbod#node-aantal-instellingen-voor-medisch-specialistische-zorg>
5. <https://www.zorgkaartnederland.nl/verpleeghuis-en-verzorgingshuis>
6. <https://www.dela.nl/over-dela/nieuws-en-media/20171121-mortuariumbeheer-zorginstellingen-moet-dringend-op-de-schop>
7. <https://www.dodenakkers.nl/naslag/statistieken/begraafplaatsstatistieken.html>

8. www.uitvaart.nl
9. Diverse websites van uitvaartondernemingen, koepelorganisaties.
10. Diverse berichten in de media over de uitvaartsector ten tijde van de coronacrisis

BIJLAGE 4. OVERZICHT VAN GERAADPLEEGDE/ DEELNEMENDE ORGANISATIES

Vertegenwoordigende organisatie of koepel	Contactpersoon
Landelijke Organisatie Begraafplaatsen (LOB)	Mw. A. Vink
Nederlands Instituut voor Thanatopraxie (NIT)	Dhr. E. de Niet
Branchevereniging voor echte natuurbegraafplaatsen in Nederland (BRANA)	Dhr. W. Kooy
Keurmerk Persoonlijke Uitvaart	Dhr. J. Buitelaar
Ver. Van actieve Thanatopraxie (VvAT)	Dhr. H. Hartman
De Vereniging Toeleveranciers voor de Uitvaartbranche (VTU)	Dhr. P. van Wijk
Ver. Van Mortuariumbeheerders in de gezondheidszorg (VMG)	Dhr. J. Huizinga Dhr. J. Heikoop
Stichting keurmerk Uitvaartzorg (SKU)	Dhr. M. Rebel
Netwerk Uitvaartvernieuwers (NU)	Mw. J. van der Kooij
Landelijke Vereniging van Crematoria (LVC)	Dhr. J. Blaak
Rijksuniversiteit Groningen	Mw. B. Matthijsen
Dela	Dhr. C. Beaulen
Dela	Mw. E. Adriaans
Monuta	Dhr. E. Boon
Monuta	Dhr. H. Bleijerveld
Monuta	Mw. N. Samson
Nardus (branchevereniging Uitvaartondernemers zonder winstoogmerk)	Dhr. L. van Loosen
BGNU	Mw. H. van Haastert
BGNU	Mw. A. Steenbeek
BGNU	Dhr. A. Claassen
Yarden	Mw. J. Kalenda
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Dhr. E. van der Steeg
Ministerie Volksgezondheid Welzijn en Sport	Mw. D. Hoppener
Ministerie Volksgezondheid Welzijn en Sport - DCC	Mw. L. Leliveld
Ministerie Economische Zaken en Klimaat - DCC	Dhr. J van der Plas
Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - DCC	Mw. H. Janssen
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	Mw. E. de Jong
Landelijk Operationeel Team Corona (LOT-C) - LOCC	Dhr. H. Pelster
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - DCC	Dhr. P. Westerbeek
Ministerie van Defensie	Mw. S. de Winter