

Themabijeenkomst bevolkingszorg op orde:

Gemeenten en regio's aan zet

2013 is een beslissend jaar voor de finale afspraken die gemeenten en veiligheidsregio's zelf kunnen maken als het om bevolkingszorg gaat. Verslag van de themabijeenkomst over bevolkingszorg op orde op 4 juli in Arnhem.

Visie op bevolkingszorg

Burgemeester Piet Bruinooge, portefeuillehouder Gemeenten van het Veiligheidsberaad en voorzitter van de commissie 'Bevolkingszorg op orde' die een visie op bevolkingszorg uitbracht, vindt er geen doekjes om: "Bevolkingszorg is binnen de rampenbestrijding lange tijd stiefmoederlijk behandeld. De wettelijk toebedeelde taak was bij veel gemeenten jarenlang ongeorganiseerd."

Dat had uiteraard gevolgen voor de verschillende deelprocessen, zoals voorlichten van de bevolking, informeren van verwanten, het opvangen en verzorgen van de slachtoffers en de nazorg. "Maar we hebben leergeld betaald", voegt Bruinooge eraan toe. Vandaar de poging, en meer dan dat, om met elkaar de gemeentelijke kolom te professionaliseren: bevolkingszorg op orde.



Bruinooge is geen voorstander van wetgeving die immers van bovenaf wordt opgelegd. Hij en de commissie willen naar een finale set afspraken die veiligheidsregio's en gemeenten met elkaar maken. Dat werkt veel dynamischer. Zo kun je immers ook afspraken bijstellen. Bovendien mag de uitvoering per veiligheidsregio verschillen, want de ene regio is de andere niet. Tegelijkertijd, als je afspraken met elkaar maakt, moet je er niet van opkijken dat je dáár op getoetst wordt, aldus Bruinooge: "Dan moet je als gemeente dus ook niet zeuren als je op je vingers wordt getikt omdat je het niet op orde hebt."

Prestatie-eisen

Om tot afspraken te komen heeft de commissie 'Bevolkingszorg op orde', die naar Bruinooge werd vernoemd, prestatie-eisen geformuleerd. Deze eisen zeggen welke prestatie er met welk resultaat moet worden geleverd om van adequate bevolkingszorg te kunnen spreken. Gemeenten en veiligheidsregio's mogen zelf bepalen *hoe* zij de bevolkingszorg willen organiseren en welke taken zij uitbesteden. Zolang ze op termijn maar aan de minimale prestatie-eisen voldoen.

Het rapport 'Bevolkingszorg op orde; De vrijblijvendheid voorbij' is te downloaden op site van het Veiligheidsberaad of via Infopunt Veiligheid.

De prestatie-eisen zijn onderverdeeld in eisen voor:

- crisiscommunicatie: het communiceren met de bevolking waarbij wordt aangesloten bij de (informatie)behoefte van de samenleving.
- acute bevolkingszorg bestaande uit de processen opvang en verzorging, en het informeren van verwanten de bevolkingszorg die naast de spoedeisende zorg door de professionele hulpverleners ter plaatse meteen geleverd moet worden.
- de herstellzorg: na de acute fase van een crisis is zorg nodig om een terugkeer naar de 'reguliere' situatie te ondersteunen.

Het Veiligheidsberaad heeft vorig jaar al ingestemd met het rapport en onderschrijft de visie maar wilde dit jaar vooral gebruiken voor discussie en evaluatie. Vandaar dat Bruinooge van een 'experimenteel jaar' spreekt. Veiligheidsregio's kunnen een bijdrage aan het eindresultaat leveren, onder meer door de prestatie-eisen te toetsen aan de praktijk en aan te geven of de gestelde prestatie-eisen realistisch zijn en bijdragen aan een betere bevolkingszorg. De commissie gaat aan de slag met alle reacties. Eind dit jaar stelt het Veiligheidsberaad de prestatie-eisen definitief vast.

Dan is in elk geval duidelijk wat er minimaal gedaan moet worden. Tot dusver was dat voor niemand helder. Want er waren geen prestatie-eisen. Dus deed je altijd verkeerd, aldus Bruinooge. Dat kan anders.

Veel ruimte van inspectie

De Inspectie Veiligheid en Justitie liet deze middag zien hoe zij, in plaats van vast te stellen wie zich niet aan de wet houdt en daarmee in overtreding is, heel open staat tegenover de ontwikkeling van eigen afspraken in het veld. Vandaar dat zij heel blij is met het werk van de commissie onder leiding van Bruinooge die met gebruikmaking van wetenschappelijke en praktische kennis probeert tot verbetering te komen.

De Staat van de rampenbestrijding die net is uitgebracht bevestigt wat veel regio's zelf ook zien: het gaat zachtgezegd niet soepel in de praktijk rond registratie en opvang, niet in de verwachtingen over en weer, zelfs niet in de eigen rol en vaak ook niet in wat wettelijk van gemeenten wordt verwacht. Mensen komen te laat opdagen, de kennis van de gemeentelijke bevolkingszorg in ROT's is beperkt, er zijn afwijkingen in de structuur (al is dat op zich niet fout), er is gebrek aan deelname in opleidingen, gebrek aan kennis ook bij externe partijen en oefeningen staan bij gemeenten onverminderd onderaan het lijstje.

De grote vraag is natuurlijk wanneer je het wél goed doet, hield Marcel Cramwinckel, plaatsvervangend hoofd van de inspectie, de zaal voor. Het bestaande wettelijk toetsingskader schrijft niet voor wat er aan prestaties wordt vereist. Mogelijk zal de aandacht hiervoor toenemen na de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's door de commissie-Hoekstra. Maar het hoeft niet altijd wettelijk, benadrukte Cramwinckel: "Er kan heel veel door het veld zelf worden ingevuld."



Voor de wetgever is dat aantrekkelijk, want eigen prestatie-afspraken leiden over het algemeen tot meer draagvlak en meer expertise. En zoals eerder gezegd, het is flexibeler. Als het veld de afspraken wil aanpassen, kan dat relatief eenvoudig. Het geeft de regio ruimte om het zelf te organiseren.

Voor de inspectie is van belang dat er een gedragen toetsingskader ligt; waarbij 'gedragen' voor een breed draagvlak staat. De bedoeling is wel dat de inspectie de zelfopgelegde normen en afspraken dan ook gaat toetsen. Daarbij waarschuwde Cramwinckel ervoor "dat je er met heldere normen nog niet bent."

Bevolkingszorg vereist ook oefenen, trainen en opleidingen. Maar wat het rapport betreft: als het toetsingskader helder wordt ontwikkeld, zal de inspectie het zeker omarmen.

Uit de themasessies

Crisiscommunicatie

Het aantal deelnemers aan deze sessie maakte duidelijk dat het onderwerp crisiscommunicatie erg leeft onder de bezoekers. Prof. dr. Ira Helsloot, commissielid en hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen, gaf aan dat het er vooral om ging van elkaar te leren en in gesprek te gaan over de haalbaarheid van de eisen.

Jacco Rodermond, communicatieadviseur bij Veiligheidsregio Drenthe, presenteerde de crisisorganisatie waar zijn regio vier jaar geleden mee is gestart. In het geval van Drenthe bleek dat



tijdens een crisis een ROT het besluitvormingsproces vertraagt. Om tot een efficiënte en effectieve oplossing te komen is door samenwerking met de gemeenten vorm gegeven aan de crisisorganisatie. Deze heeft informeren, duiden en fysieke zorg verlenen tot taak.

Hier vindt de organisatie aansluiting bij de prestatie-eisen: informeren van bevolking binnen 30 minuten en duiden door de burgemeester binnen 60 minuten. De manier waarop de crisismanagement-organisatie is ingericht, leidde tot veel vragen vanuit de zaal. Veel deelnemers gaven aan dat zij een ROT als referentiepunt hebben. Er werd dan ook vooral gefocust op de positie van verschillende functionarissen als de algemeen commandanten en Staf Operationeel Leider ten opzichte van het crisisteam.

Ira Helsloot concludeerde dat het de regio Drenthe is gelukt om aan de eisen te voldoen en vroeg welke ervaringen de deelnemers zelf hebben. De discussie die volgde maakte duidelijk dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen informeren en duiden. Informeren is het communiceren van feitelijke informatie. Duiden staat voor spiegelen (erkennen, herkennen en delen) van de reacties van de (getroffen) bevolking en richting geven aan emoties en gedrag met betrekking tot de crisis. Belangrijk is dat je als overheid zo snel mogelijk informeert en de leiding neemt in de communicatie.

Op de vraag waarom informeren van bevolking binnen 30 minuten en duiden binnen 60 minuten harde normen zijn, antwoordde Ira Helsloot dat uit incidenten is gebleken dat professionals naar deadlines toe werken. Normen zijn een stok achter de deur: begin met communiceren en wacht niet tot de informatie zich opstapelt. Daarna is situationeel afwijken mogelijk.

Duidelijk is wel dat je niet alleen op de 60 minuten-norm wordt afgerekend. De kwaliteit van de berichtgeving is mede bepalend. De deelnemers gaven aan wel graag het startpunt van de crisissituatie duidelijk te hebben. Zodat men weet waarop men wordt afgerekend.

Opvang en verzorging

Mensen zijn veel meer redzaam en zelfredzaam dan we vaak denken. In de meeste gevallen redt 90 procent van de mensen zichzelf. De overheid dient dat te faciliteren, maar bovenal zich zelf te richten op de 10 procent die, bijvoorbeeld door het ontbreken van een sociaal netwerk, minder zelfredzaam is. Een prestatie-eis voor die laatste groep is dan bijvoorbeeld om binnen 3 uur in onderdak, drinken en voedsel te voorzien en daarbij heel praktisch uit te gaan van een maximum van 200 personen. De themasessie werd geleid door Jos Stierhout, commissielid en directeur Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en Astrid Scholtens, hoofd onderzoek Crisislab.

De discussie ging vervolgens vooral over het getal. Het is gebaseerd op een reeks incidenten over meerdere jaren. In de meeste gevallen is dat meer dan voldoende. De vuurwerkramp in Enschedé vormde echt een uitzondering in de hoeveelheid opvang de eerste dagen na de verwoestende explosie.





Hoofd veiligheidsbureau René Menke van veiligheidsregio Noord-Holland-Noord kon nog niet over het voldoen aan prestatie-eisen spreken, maar wel over de praktijk. Daaruit blijkt dat de bevolkingszorg in zijn gebied nog steeds een sluitstuk in de gemeentelijke organisatie is. Er is weinig enthousiasme voor.

“Ik ben gestuurd, ik moet van m'n baas”, is niet bepaald stimulerend voor het rendement van een gesprek of een oefening. Experts weten soms niet eens wie of wat ze vertegenwoordigen. Het kost de veiligheidsregio de grootste moeite om een vergaderstructuur te hanteren. Aan regie, inhoudelijke zaken en slagkracht komt zij niet eens toe.

Vandaar dat de veiligheidsregio nu bevolkingszorg 8.0 heeft opgezet, om het zorgenkindje op termijn beter te laten presteren. Daarvoor is draagvlak nodig. Gelukkig begint her en der het besef door te dringen dat het zo niet langer kan.

Verwanteninformatie

De themasessie informeren van verwanten, onderdeel van acute zorg samen met opvang en verzorging, werd verzorgd door Klaas Dekker, commissielid en voorzitter van het Landelijk Overleg Coördinerend Gemeentesecretarissen, en Mathijs Paf, secretaris van de Commissie BZOO. Laatstgenoemde gaf een toelichting op het project SlachtofferInformatieSystematiek (SIS), de reikwijdte van het project en de doelstelling.

Tijdens de deelsessies ontspoon zich een discussie over nut en noodzaak van de prestatie-eisen in het algemeen, of dit niet te ver doorslaat in het licht van afrekenen en of hiermee wel een betere bevolkingszorg in Nederland wordt gediend. Moet er niet meer op kwaliteit en draagvlak gefocust worden? De vraag is dan of je wel tot realistische prestatie-eisen kunt komen als kwaliteit centraal wordt gesteld.

Ten aanzien van de prestatie-eisen werd de vraag gesteld wat wordt bedoeld met stimuleren en faciliteren van de zelfredzame groep. Wat je daaronder verstaat en hoe je daarmee om zou moeten gaan is niet ingevuld. De vraag die aan de orde kwam is of dat erg is. Het toetsen van deze eisen wordt volgens de meerderheid als een lastig karwei gezien, maar ook hier geldt of dat nu erg is.



De volgordelijkheid van de prestatie-eisen gericht op verminderd zelfredzamen mag sterker worden benadrukt. Er wordt juist op het aspect van informeren ingestoken in plaats van het aantal geregistreerde of 'gematchte' verminderd zelfredzamen, terwijl dát de voornaamste bezigheid bij dit proces is. Het gaat er uiteindelijk om dat de groep verwanten voldoende is geïnformeerd tijdens het proces en verwanten weten waar ze aan toe zijn. Ook al is de uitkomst op dat moment nog niet duidelijk en kan dit nog lang gaan duren.

Een punt dat werd gemist in het rapport, is de wijze waarop de bevolking in Nederland bij deze discussie wordt betrokken – en op welke wijze burgers worden

geïnformeerd over wat je tijdens een crises of ramp wel en niet kunt verwachten. Of moet dit blijken uit de zelfredzaamheid van de burgers? De visie in het rapport werd in ieder geval onderstreept. Men was verheugd om te zien dat dit eindelijk eens is opgeschreven en is benoemd.

Herstelzorg

Het rapport 'Bevolkingszorg op orde' is een poging om minimale prestatie-normering op te stellen en tegelijk een nieuwe visie te presenteren. Ruud Bitter, commissielid en coördinerend gemeentesecretaris Hollands Midden, gaf aan dat de keuze is gemaakt om zelf een concept op te stellen en deze vervolgens voor te leggen aan de professionals uit het veld. Deze sessie stond daarom in het teken van het toetsen van de prestatie-eisen.



Annelies Barrett, senior adviseur gemeenten bij de Veiligheidsregio Twente, vroeg de deelnemers of we moeten spreken van herstelzorg of nafase? De discussie die volgde maakte duidelijk dat herstelzorg impliceert naar een oude situatie terug te keren, terwijl nafase de ruimte geeft om tot een nieuw evenwicht te komen. De conclusie was dat er niet te lang bij stil moet worden gestaan, zolang men hetzelfde begrip hanteert en iedereen hetzelfde bedoelt.

Vervolgens kregen de deelnemers de mogelijkheid om te reageren op de prestatie-eisen met betrekking tot herstelzorg. Er volgde enige discussie over het schrappen van de prestatie-eis om betrokkenen te stimuleren via de reguliere weg contact te zoeken met de benodigde hulpverlenende instantie(s). De gedachte is dat deze teveel overlapt met de eis om betrokkenen te faciliteren als zij zich (toch) bij de overheid melden voor herstelzorg. Ruud Bitter gaf hierop aan dat het van belang is te leren van fouten die worden gemaakt – en dat de normen daar een eerste aanzet toe geven. Een mogelijke conclusie is dat de besproken prestatie-eisen moet worden samengevoegd.

Het faciliteren door de overheid om betrokkenen zich te laten registreren, zodat ze ten minste op de hoogte worden gehouden, roept als verwachting op dat de gemeente 'het' gaat regelen. De discussie die hierop ontstond ging over wie de mogelijkheid moet krijgen om zich te kunnen registreren: alleen direct betrokkenen of ook omstanders.

Wat betreft het opstellen van een plan van aanpak voor de herstelfase werd door deelnemers aangegeven dat de norm van 24 uur niet in elke situatie werkbaar is. Op dit vlak is termijn wellicht ondergeschikt aan de kwaliteit van het plan van aanpak.

'Wat betekent BZOO voor uw crisisorganisatie (hoe-vraag)?

De poldercrash in 2009 gaf een geweldige stimulans aan het denken over zelfredzaamheid. De eigenaresse van een nabijgelegen boerderij speelde hierin een belangrijke rol. Het rapport Bevolkingszorg op orde gaf de veiligheidsregio's handvatten voor de crisisorganisatie:

- meer uitgaan van zelfredzaamheid en improvisatie (= reactief)
- meer de behoefte van burgers centraal stellen (= vraaggericht)
- als gemeente aansluiten bij de dagelijkse praktijk (= decentraal)

In deze drukbezochte themasessie werden de deelnemers uitgedaagd, door Irene Morkink van de veiligheidsregio Kennemerland, zelf een organisatiestructuur te bedenken voor de 'warme organisatie'. Gedeelde constatering: vanuit het oogpunt van adequate bevolkingszorg is het van belang om, naast het op orde hebben de backoffice, óók op de plaats van het incident vertegenwoordigd te zijn, zodat je daar direct op kunt aansluiten. Zo zet de oranje kolom de voelsprietten van de gemeente uit.



De stemming

De plenaire afsluiting onder leiding van dagvoorzitter prof. dr. Ira Helsloot gaf de circa honderd vertegenwoordigers uit met name gemeenten gelegenheid om hun mening te geven over stellingen die aansloten op de verschillende themasessies. Enkele saillante uitslagen:



- 81 procent is het ermee eens dat het noodzakelijk en mogelijk is om de bevolking binnen 30 minuten feitelijk te informeren en de burgemeester binnen één uur als boegbeeld te laten optreden.
- 75 procent deelt dat we ons moeten voorbereiden op de opvang van 200 personen. In de zeldzame gevallen dat er meer dan 200 mensen moeten worden opgevangen, wordt geïmproviseerd.
- 72 procent van deze achterban uit de veiligheidsregio's die zich met bevolkingszorg bezighoudt, vindt dat de overheid alleen de verwanten van niet-zelfredzame betrokkenen hoeft te informeren. Registratie van álle betrokkenen is daarmee niet noodzakelijk.

Burgemeester Bruinooge, tot slot, benadrukte nog eens dat het absoluut de bedoeling is om draagvlak te creëren. Binnen het professionele veld en bij bestuurders. Daarvoor is een jaar uitgetrokken. Hij is blij met de steun van de inspectie en de ruimte die zij biedt. “En natuurlijk blijven er altijd discussies over getallen. Maar als je geen getallen noemt en opschrijft, organiseer je alleen maar vrijblijvendheid.”

verslag: Klaas Salverda
juli 2013