

Expertmeeting bevolkingszorg 30 november 2011

Kwaliteitseisen voor gemeentelijke processen: De vrijblijvendheid voorbij

In de rampenbestrijding en crisisbeheersing is een grote rol weggelegd voor gemeenten. Pers- en publieksvoorlichting, het informeren van verwanten, het opvangen en zorgen voor de eerste levensbehoeften van betrokkenen en de schaderegistratie na een ramp: allemaal processen waar de gemeente verantwoordelijk voor is. Maar hoe weet je of je als gemeente goed bent voorbereid op mogelijke rampen en crises?

De expertmeeting van woensdag 30 november 2011, alweer de elfde die door het Bureau Veiligheidsberaad werd georganiseerd, ging over de gewenste basisniveaus van de gemeentelijke processen. De dag werd voorgezeten door Ira Helsloot, bijzonder hoogleraar 'Besturen van veiligheid' aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De uitkomsten van de middag leveren input voor het project 'Gemeentelijke processen op orde', dat in opdracht van het Veiligheidsberaad wordt uitgevoerd. De drukbezochte middag trok vooral ambtenaren die werkzaam zijn in de rampenbestrijding en crisisbeheersing bij gemeenten en veiligheidsregio's. Ook waren er vertegenwoordigers aanwezig van onder andere de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Nederlandse Rode Kruis.

Georganiseerde overheid

Burgemeester Piet Bruinooge van Alkmaar, voorzitter van de veiligheidsregio Noord-Holland Noord en portefeuillehouder gemeentelijke processen in het dagelijks bestuur van het Veiligheidsberaad, mocht het spits afbijten. Zijn voorganger Ton Rombouts heeft al het nodige werk verricht als voorzitter van een Taskforce die aanbevelingen formuleerde voor de versterking van de gemeentelijke kolom. Voor gemeenten is het onverminderd belangrijk om de zaken op orde te hebben. Voor als het er een keer op aankomt en om achteraf, ook bij toetsingen door bijvoorbeeld de Inspectie openbare orde en veiligheid (OOV), niet voor verrassingen te komen staan.



Onder voorzitterschap van Bruinooge is het Veiligheidsberaad een project gestart dat in de loop van 2012 moet leiden tot een eerste proeve van een toetsingsmodel waarmee gemeenten kunnen aantonen dat ze de processen waar zij verantwoordelijk voor zijn, goed voor elkaar hebben. De centrale doelstelling is om de gemeentelijke processen in alle gemeenten en regio's op orde te krijgen. Om dat te bereiken moet er eerst een actueel en concreet overzicht komen van wat de kwaliteitseisen voor deze processen zijn. De tweede subdoelstelling is om een toetsingsmethode te ontwikkelen en in gang te zetten waarbij regio's en gemeenten worden getoetst op de eerder geformuleerde eisen.

Op dit moment heeft de oranje kolom als geheel de zaken nog niet goed genoeg op orde, stelt Bruinooge vast: "Er moet in veel gemeenten nog veel gebeuren om de bevolkingszorg beter voorbereid te krijgen. Een aantal gemeenten lijkt zich te verschuilen. Maar het is net als met de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Tegenover een rampsituatie zul je een georganiseerde overheid moeten zetten."

Daarom is het trouwens ook zo belangrijk dat kwaliteitsnormen gezamenlijk tot stand komen en bestuurlijk worden vastgesteld in het Veiligheidsberaad. Bruinooge is er allerminst op uit om voor de uitvoering een blauwdruk over het hele land te leggen. Het Veiligheidsberaad wil ook helemaal niet op

de stoel van de inspectie gaan zitten. Maar het minste is toch wel, aldus Bruinooge, dat gemeenten en regio's "een gedeeld beeld krijgen van wat je georganiseerd moet hebben". Het project voor eigen kwaliteitseisen van gemeenten, en daarmee kaders voor de bevolkingszorg, heet dan ook 'De vrijblijvendheid voorbij'. De commissie-Bruinooge denkt aan een soort stoplichtmodel, compleet met bolletjes die (nog) op rood, groen of oranje staan.

Na het betoog van de portefeuillehouder werd de zaal vol experts werd uitgenodigd om deze middag in de workshops, en ook daarna, mee te denken over wat de basisniveaus op verschillende onderdelen moeten inhouden. Wordt vervolgd!

Eigen toetsingskader van de Inspectie

De Inspectie OOV, vanaf 1 januari Inspectie Veiligheid en Justitie geheten, noemt het van groot belang dat er consequent aandacht is voor gemeenten als professionele en volwaardige hulpverleningskolom. Vandaar dat de Inspectie het werk van de commissie-Bruinooge een "schitterend initiatief" vindt, waarvoor zij dan ook graag haar expertise ter beschikking stelt. Senior-inspecteur Caroliene Negenborn, de tweede spreker deze middag: "Het zou heel mooi zijn als er straks een toetsingskader ligt dat door iedereen gedragen wordt." Al zal ook dit kader wel moeten aansluiten bij de huidige wetgeving, gaf zij daarbij meteen als aandachtspunt mee.

Negenborn is zelf werkzaam op het gebied van het systematisch toetsen van de rampenbestrijding. Voor komend jaar staan in elk geval onderzoeken naar de gemeentelijke crisiscommunicatie en naar de registratie van slachtoffers – deze weken weer actueel door het inspectierapport over de schietpartij in Alphen aan den Rijn – op de rol. Voor velen was het nieuws van deze middag echter dat de Inspectie, vanuit haar verantwoordelijkheid, zelf net een toetsingsmethode voor gemeentelijke processen heeft ontwikkeld.



Tot dusver werden er nog relatief weinig geformaliseerde eisen gesteld aan de gemeentelijke processen. Vanuit de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding zijn wel (aanvullende) toetspunten opgesteld. Die zijn nog eens tegen het licht gehouden nadat er vereisten in de Wet en het Besluit veiligheidsregio's waren opgenomen die ook gevolgen hebben voor de gemeentelijke organisatie.

Zo is informatiemanagement nog steeds een punt van zorg, aldus Negenborn. Door een onduidelijke informatiestructuur hebben gemeenten vaak onvoldoende een beeld van wat er gaande is. Zij vinden het dan ook lastig bepaalde activiteiten uit te

voeren. Dat leidt nogal eens tot een afwachtende houding en onvoldoende benutting van faciliteiten.

Het Managementteam van de Inspectie zou het toetsingskader nog in december 2012 vaststellen. Daarna komt het zo gauw mogelijk op de website van de IOOV te staan.

Op de vraag vanuit de zaal wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen het toetsingskader van de Inspectie en het toetsingskader waar de commissie-Bruinooge het over heeft, moest Negenborn het antwoord schuldig blijven. Ze verwacht overigens niet dat er heel veel verschillen zijn, omdat beide "uit de praktijk en incidenten" komen. Maar het lijkt haar reuze interessant om de resultaten zo snel mogelijk naast elkaar te leggen.

Een regionaal normenkader

"Wat moet je kunnen? Wanneer is het goed? Hoe meet je dat?" Voor spreker Ruud Bitter, coördinerend functionaris Veiligheidsregio Hollands Midden, zijn dat de vragen die bij hem opkomen "in de warboel waarin we met elkaar leven".

Bitter heeft nogal wat kritiek op de huidige normen. Die zijn volgens hem allemaal erg *input*-gericht. Zo zou voor communicatiemensen niet de norm om er binnen 30 minuten te zijn leidend moeten zijn,

maar vooral: “Wát moet je doen en wat moet je kunnen.” Hier formuleerde Bitter dan ook meteen het antwoord op de vraag wat het belangrijkste verschil is tussen het toetsingskader van de IOOV en het toetsingskader van de commissie-Bruinooge: dit laatste toetsingskader zal de basisniveaus *output* gestuurd gaan formuleren.

Bitter maakte het heel concreet: “Je hebt in de koude situaties geoefend. Vervolgens wordt 112 platgebeld. Kun je dan wat je in de koude situatie hebt geoefend? Kun je hetzelfde presteren, is die druk te oefenen? Is iedereen, dus ook die gemeentesecretaris in dat beleidsteam, daartoe op dat moment in staat?”

Na(ast) oefenen en trainen is het zaak afspraken te maken over periodiek toetsen. Gegeven het tot dusver beperkte kader van de Inspectie OOV heeft Hollands Midden een eigen toetsingskader ontwikkeld. De regio is begonnen met een visiedocument op de oranje kolom. Vervolgens is in eigen beheer een scan gemaakt en is er, in wisselende samenstelling, een visitatiecommissie op gezet. Zo heeft de regio zelf de basis gelegd voor een voorlopig regionaal normenkader.

Daar is één ding aan toegevoegd, namelijk het onderwerp financiën. Bitter: “Wij willen graag van iedere gemeente weten wat zij hiervoor als fictief deel in de uitkering uit het gemeentefonds ontvangt, wat ze begroot en wat ze er feitelijk aan uitgeeft. Is dat meer of minder dan wat zij hiervoor krijgt?”

Intussen ligt het regionaal normenkader er en zijn de gemeenten aan zet. “Want papieren plannen hebben onverbrekkelijk met geld te maken en geld heeft weer met prestatie te maken.”

Werk in uitvoering

Dagvoorzitter Ira Helsloot vatte aan het eind van een levendig-interactieve middag samen:

“Gemeentelijke processen zijn belangrijk. Er wordt op verschillende fronten aan gewerkt. Het is werk in uitvoering.”

De kernvragen uit de inleiding van Ruud Bitter had hij niet beter kunnen formuleren: wat moet je kunnen als gemeente, wanneer is het goed en hoe mee je dat? Het is ook het verhaal van input, throughput en output. En van geld dat telt: “Bij elke realistische afweging moet je kijken naar budget.”

Compleet met de vier workshops is eind november een mooi begin gelegd aan de afstemming van de onderscheidenlijke taken voor gemeenten. Daarom zou het goed zijn elkaar voor de zomer weer te zien. In de hoop en de verwachting dat de commissie-Bruinooge dan een hele stap verder is, aldus Helsloot. Waarna er nog even volop gelegenheid was voor de netwerkfunctie die een expertmeeting als deze ook heeft.

Samenvattingen workshops Expertmeeting bevolkingszorg 30 november 2011

A) Basisnormen crisiscommunicatie (Maarten Dewachter en Susan van Petten)

Uit deze workshop kwam een drieledig advies naar voren:

Meer kijken naar competenties.

Kennis en vaardigheden zijn van groot belang bij een goede taakuitoefening als communicatiefunctionaris. Dat geldt ook bij het creëren van vertrouwen bij bijvoorbeeld een burgemeester of het opeisen van je rol binnen een multidisciplinair overleg. Dan is ook minder van belang uit welke kolom een communicatiemedewerker komt.

Stel normen op voor de output van het proces. Stel vast welke producten wanneer door wie worden opgeleverd. Dit wordt in sommige gevallen zelfs als effectiever gezien dan bijvoorbeeld opkomsttijden. Voorbeeld: “binnen x tijd wordt het eerste bericht via de social media verspreid met feitelijke informatie over het verloop van het incident” in plaats van: “binnen x tijd moet die functionaris aanwezig zijn in het OT”.



Definieer duidelijke randvoorwaarden en middelen die nodig zijn om het proces crisiscommunicatie te faciliteren. Denk daarbij aan financiële middelen, opleidingen, werving en selectie van functionarissen en instrumentarium.

B) Basisnormen publieke zorg (Marion Schilder en Piet Maljaars)

Van de drie processen opvang, primaire levensbehoeften en uitvaartverzorging ging de aandacht in deze workshop vooral uit naar het eerste. De huidige werkwijze van (de voorbereiding van) opvang en verzorging is gedateerd. Net als “de vrijblijvendheid voorbij” is ook de “sporthal voorbij”. Op basis van onderzoek blijkt dat maar 10 procent van de slachtoffers daadwerkelijk gebruik maakt van de faciliteiten van de gemeente. Er moet dus veel beter rekening worden gehouden met de zelfredzaamheid van de burger.

Medewerkers die ingezet worden voor het opvangproces moeten, net als de hele gemeentelijke crisisorganisatie, vooral flexibel en creatief zijn. Staar je niet blind op plannen maar hanteer een pragmatische werkwijze. Voorbeeld: gebruik voor een klein aantal mensen dat tijdelijk dakloos is een hotel.

Het is in het kader van het meetinstrument en de toetsbaarheid wel nodig om een aantal parameters gezamenlijk vast te stellen. Maatgevend daarbij zijn onder meer het risicoprofiel en het aantal inwoners. De regio Amsterdam Amstelland heeft een eigen analyse uitgevoerd. Bij een opvang van meer dan 200 mensen vertrouwt zij ook op partners zoals Defensie en het Nederlandse Rode Kruis.

“De vrijblijvendheid voorbij” betekent voor het kernteam (leiding en coördinatie) dat verantwoordelijk is voor het proces opvang, een hard piket in plaats van een zacht piket.

C) Basisnormen bestuursondersteuning (Ruud Bitter en Annelies Barrett)

Bij ondersteuning gaat het eerst om de vraag wat bestuursondersteuning is en hoe je dat invult. Duidelijk werd dat het om een veelheid van zaken gaat. In een soort backoffice moeten zaken worden

geregeld als juridische advisering, aandacht voor bestuurlijke relaties, financiële consequenties van besluiten, een communicatiestrategie, protocollaire zaken, de opzet van de nafase en de verslaglegging. De verantwoordelijkheid voor al deze zaken ligt bij de gemeente.

De leidinggevenden adviseren samen de burgemeester op strategisch niveau, zodat de burgemeester invulling kan geven aan zijn vier rollen (boegbeeld, bestuurder, burgervader en beslisser). Adviseurs moeten er voor waken dat ze niet op operationeel niveau gaan adviseren. Daar is het ROT voor.



Verder is gesproken over een “buddy” voor de burgemeester: een persoon of rol waar hij vertrouwen in heeft en die hem helpt helioperen bij de besluitvorming. Zeker als loco’s de crisis moeten managen – hetgeen zeker bij flitsrampen meer regel dan uitzondering is – kan een buddy de burgemeester ondersteunen in zijn rolvastheid.

Belangrijk is ook dat de burgemeester met zijn loco’s én de hulpverleningsdiensten voldoende worden opgeleid, getraind en geoefend.

D) Basisnormen slachtofferinformatiesystematiek (Alexander Meijer en Fanny de Swarte)

In de nieuwe slachtofferinformatiesystematiek (SIS) die door het Veiligheidsberaad is ontwikkeld, wordt niet langer uitgegaan van 100 procent registratie van alle betrokkenen maar vooral gefocust op zwaargewonde en dodelijke slachtoffers. Het eigenlijke doel van SIS is het informeren van verwanten, dat wil zeggen van verwanten die niet (meer) zelfredzaam zijn.

De discussie ging vooral over wat je nodig hebt om verwanten zo snel mogelijk te informeren. De gemeente gaat wettelijk over bevolkingszorg en is verantwoordelijk voor het werkproces. Om dat doel te bereiken heeft zij andere partijen nodig, teneinde met hen afspraken te maken om informatie te koppelen. Dat kan op basis van convenanten.

Voorts wordt in lijn van het voorgaande sterk ingezet op het faciliteren van zelfredzaamheid, omdat mensen over het algemeen goed zelf hun verwanten kunnen informeren. Samengevat: prioriteer en richt processen in op degenen die het echt nodig hebben.

Voor het kanaliseren van de informatievraag dient expliciet een besluit te worden genomen: welke media (van telefoonnummers tot en met social media) zetten we in en wanneer? Een website met mogelijkheid om je te registreren heeft als voordeel dat je daar in relatief korte tijd grote capaciteit kunt bergen.

De systematiek SIS is net goedgekeurd in het Veiligheidsberaad en staat nu voor het vervolgtraject, waarna implementatie kan plaatsvinden.