

# Samen nadenken over de implementatie van bevolkingszorg op orde 2.0

Op 28 oktober jl. vond in het gemeentehuis van Haarlemmermeer de tweede interregionale werksessie plaats in het kader van het project Versterking Bevolkingszorg (VBZ). De sessie, georganiseerd door de veiligheidsregio's Kennemerland en Hollands Midden, stond op verzoek van beide regio's in het teken van de volgende vier onderwerpen: medewerkers, oefenen, evalueren en de betekenis van BZOO 2.0 voor andere kolommen. Welke inzichten leverde deze tweede werksessie op?



Doel van het project VBZ is om de regio's te ondersteunen bij de implementatie van de visie BZOO. De deelnemers aan de sessie waren daarom beleidsmedewerkers bevolkingszorg die enerzijds zorg dragen voor de implementatie van bevolkingszorg (op orde) en anderzijds een warme functie hebben in de crisisorganisatie.

## Centrale vraag

Net als tijdens de eerste sessie die georganiseerd was door Fryslân en Groningen stond ook nu de vraag centraal: hoe ondersteunen jullie operationele BZ-ers om hen tijdens een (acute) crisis het juiste te laten doen? Met 'het juiste' werd de visie van en prestatie-eisen uit BZOO bedoeld.

## Good questions, -practises en -proposals

Tijdens de sessie kwamen vier *good questions* aan bod die door een vertegenwoordiger van beide regio's waren voorbereid. Op basis van de regionale ervaringen is in gezamenlijkheid bekeken wat mogelijke oplossingen zouden kunnen zijn. Ook werd gekeken of deze oplossingen beoogd uitvoerbaar en dus werkbaar in de praktijk zouden (kunnen) zijn.

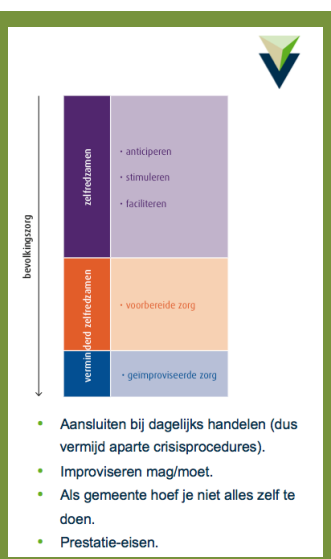
Hieronder worden de vier *good questions* beschreven en een impressie van een aantal mogelijke oplossingen gegeven. We maken daarbij onderscheid naar:

- **good practises:** gedeelde oplossingen waar (een aantal) deelnemers al ervaring mee hebben.
- **good proposals:** oplossingen waar de deelnemers geen ervaring mee hebben, maar die wel als beoogd werkbaar gezien worden.

De sessie werd ondersteund door de projectgroep VBZ.

## Startscenario

De sessie startte met het samen doornemen van een incidentscenario dat begin dit jaar in de veiligheidsregio Kennemerland plaatsvond.



### Startscenario

Op 15 januari van dit jaar raakte bij werkzaamheden in Velsen-Noord een gasleiding beschadigd met als gevolg dat ruim 1000 woningen meerdere dagen geen gas hadden. Er werd opgeschaald naar GRIP 3.



### Vragen:

- Wat moeten operationele BZ-ers doen?
- Hoe helpen jullie instrumenten/producten daarbij?

Door de deelnemers werden verschillende aanpakken gesuggereerd variërend van 'inventariseren verminderd-zelfredzamen en kwetsbare groepen' tot 'alleen inzetten op informeren zodat mensen zelfredzaam kunnen handelen en daarna pas inventariseren verminderd-zelfredzamen'. Over de vraag of de overheid hier überhaupt wel iets moet doen, moesten de meeste deelnemers even nadenken. Men concludeerde dat deze vraag eigenlijk nooit gesteld wordt en dat men de neiging heeft om meteen te (willen) handelen, ook 'opgejut' door de opschaling van de crisisorganisatie. Als *good proposal* werd daarom benoemd om deze vraag voor het in actie komen altijd eerst even te stellen. Deze vraag zou daarom bovenaan ieder checklistje moeten komen te staan. Om als BZ-er niet meteen 'het incident ingezogen te worden', werd als *good practise* 'het kopen van tijd' benoemd: het bewust even wat anders doen om in die tijd jezelf de juiste vragen te kunnen stellen.<sup>1</sup>

*'Als OvD-BZ ren ik niet meteen op het incident af, maar neem ik even de tijd om te kunnen nadenken over wat ik ga doen. Bijvoorbeeld door nog eerst even een kop koffie te drinken.'*

Er bleek geen eenduidig beeld te bestaan over wie in dit scenario de verminderd-

<sup>1</sup> Tijdens de zogeheten FABCM-trainingen van OvD's-brandweer wordt hier al meer structureel aandacht aan besteed.

zelfredzamen zijn, terwijl de term 'verminderd-zelfredzamen' regelmatig viel. Beantwoording van de vraag – wie in dit scenario zijn eigenlijk de verminderd zelfredzamen? – is dan ook noodzakelijk, omdat het antwoord bepalend is voor de te leveren bevolkingszorg. Deze zorg richt zich immers vooral op de verminderd-zelfredzamen.

Kennemerland refereerde afsluitend nog aan een zelfredzaamheidstraining voor bestuurders. Tijdens een van de oefeningetjes werd aan één van de bestuurders gevraagd wat hij zou doen om de zelfredzaamheid te faciliteren. Om deze vraag te beantwoorden stelde hij zichzelf de vraag wat hij *zelf* zou doen in een dergelijke situatie. Maar ook, welke hulp hij eventueel *zelf* zou willen ontvangen? Door de deelnemers aan de werksessie werden deze vragen als *good proposal* gezien die standaard gesteld en beantwoord zouden moeten worden.

### Korte pitch

Beide regio's hebben elkaar kort op de hoogte gebracht van wat zij hebben gedaan met BZOO.



### Kennemerland: het gebeurt in het veld

In Kennemerland beseftte men, mede naar aanleiding van de Poldercrash (2009) waar de bevolkingszorg op onderdelen de (zelf)redzaamheid van slachtoffers onbedoeld 'tegenwerkte', dat bevolkingszorg eenvoudiger en pragmatischer georganiseerd moest worden. De rapportage BZOO kwam dan ook

als geroepen omdat hierin verwoord werd wat men zelf ook al dacht. Het pragmatisch(er) vormgeven waar in 2009 al mee begonnen werd, betekende onder andere de aanpassing van regionale pools: in 2012 werden het team bevolkingszorg en de deelprocessen geregionaliseerd. Door de redelijk overzichtelijke regio, slechts 10 gemeenten, kan ze nu volstaan met bijvoorbeeld 6 Ovd's-BZ.

Ook is invulling gegeven aan één van de belangrijkste uitgangspunten 'het gebeurt in het veld en niet in het gemeentehuis'. Deze slogan is ook letterlijk zo in de planvorming opgenomen. Niet alleen hebben de Ovd's-BZ daarom het mandaat gekregen om ter plaatse te kunnen handelen en de bevolkingszorgorganisatie aan te sturen, ook is het hoofd publieke zorg een veldfunctie geworden. Bij de werving en selectie is de nadruk gelegd op verschillende competenties van sleutelfunctionarissen, zoals flexibiliteit en improvisatievermogen.

#### *Hollands Midden: bewustwording en aansluiten bij reguliere werkzaamheden*

In Hollands Midden heeft men vooral geïnvesteerd om BZ-ers mee te nemen in de visie BZOO. Om ze bewust te maken wat BZOO voor hun handelen betekent.

*'We zijn aan de slag gegaan om bij BZ-ers een andere manier van denken te creëren.'*

Dit heeft onder andere geleid tot een implementatie van het uitgangspunt uit BZOO dat tijdens een crisis zoveel mogelijk aangesloten moet worden bij reguliere werkzaamheden, door nadrukkelijk onderscheid te maken tussen:

- ambtenaren die een sleutelpositie bekleden en dus opgeleid en beoefend moeten worden en
- ambtenaren die ingezet kunnen worden, maar verder niet belast worden met een OTO-traject, omdat zij tijdens een crisis hun

reguliere taak (blijven) uitvoeren of ad-hoc worden aangewezen om een (andere) taak uit te voeren. Deze mensen zijn 'slechts' op de hoogte gebracht dat zij tijdens een crisis opgeroepen kunnen worden. Deze mensen staan dus ook niet meer op piket.

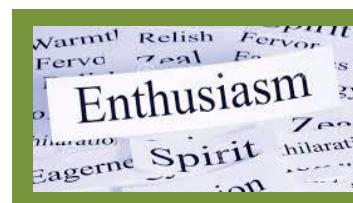
*'De vluchtelingenopvang heeft laten zien aan mensen binnen de gemeente dat ze ingezet kunnen worden voor iets waar ze niet voor zijn opgeleid maar met improviseren toch een eind komen.'*



Dit betekent ook dat minder ambtenaren bij de implementatie betrokken hoeven te worden. In de Hollands Midden zijn dat er in vergelijking met Kennemerland overigens nog steeds een groot aantal, omdat de regio maar liefst 19 gemeenten kent en daarom meerdere districten. Voor de beeldvorming, Hollands Midden heeft bijvoorbeeld 25 Ovd's-BZ tot haar beschikking.

#### **Good question: welke mensen heeft bevolkingszorg nodig?**

Iedereen was het er over eens dat bevolkingszorg vooral enthousiaste mensen nodig heeft. Ook omdat het lastig is om ze anders betrokken te houden. *'Een bedankje na afloop van een inzet werkt waarschijnlijk beter dan een training'*.



Het 'loslaten' van de groep ambtenaren die tijdens een crisis 'slechts' hun reguliere werkzaamheden hoeven uit te voeren, heeft volgens Hollands Midden ook als positieve bijkomstigheid dat deze groep niet meer gedwongen geënthousiasmeerd hoeft te worden. De focus kan zich daarmee vooral richten

op de mensen die een sleutelfunctie bekleeden. De aanpak van Hollands Midden werd daarom als *good practice* gezien.

*‘Medewerkers hebben het wel in zich, maar door de setting van de crisisorganisatie komt het er gewoon niet uit.’*

### *Van hard piket naar zacht piket*

In Kennemerland waren, door de aandacht die het onderwerp de afgelopen jaren heeft gekregen, voldoende BZ-ers enthousiast. De laatste tijd echter neemt dit aantal af: *‘Mensen leveren hun hard piket weer in, omdat het ze toch te veel tijd kost.’* De aanwezigen van Hollands Midden herkennen dit. Voor een aantal functies waarvoor ze een hard piket hadden, is daarom weer overgegaan op een zacht piket: *‘De praktijk leert dat je een hard piket ook eigenlijk niet nodig hebt, mensen komen toch wel.’* Dit wordt onderbouwd door bevindingen uit onderzoek, maar ook de vluchtelingenopvang die in de regio vooral improviserend is georganiseerd, laat dit zien. Ook is de ervaring in Hollands Midden dat mensen vaker bereid zijn mee te draaien in een zacht piket dan in een hard piket. Een vergelijking werd gemaakt met de brandweer die in grote mate gebaseerd is op zacht piket; een hard piket is met andere woorden niet per se noodzakelijk om een organisatie in de benen te krijgen.



### **Good question: hoe ziet een effectief OTO-traject eruit?**

Onderdeel van een effectief OTO-traject zou volgens de aanwezigen de ervaringen uit echte incidenten moeten zijn. Dit gebeurt in hun beleving nog onvoldoende. BZ-ers krijgen nu een opleiding algemene crisisbeheersing aan-

geboden, maar deze houdt volgens de aanwezigen nog onvoldoende rekening met de uitdagingen waar bevolkingszorg voor staat (implementatie BZOO). Men vond dat mensen die een sleutelfunctie invullen wel over een zekere basiskennis crisisbeheersing moeten beschikken. *‘Als OvD-BZ moet je wel weten hoe een CoPI werkt, anders kun je daar niet in functioneren’.* Ook werd door beide regio’s opgemerkt dat een opleiding crisisbeheersing onvoldoende rekening houdt met het functioneren ervan in de praktijk. De praktijk is immers, zo stelde Kennemerland, dat de OvB-BZ altijd even met de burgemeester belt, terwijl ze anderzijds geleerd wordt dat er volgens de algemene crisisstructuur geen onderling contact tussen beide behoort te zijn.



### *Een pool van drie hoofdfuncties*

Regelmatig kwam de vraag aan de orde welke sleutelfuncties er bij bevolkingszorg (zouden moeten) zijn. Voor deze sleutelfunctionarissen geldt dat zij enerzijds opgeleid en beoefend moeten worden en anderzijds tijdens een crisis beschikbaar moeten zijn. Beantwoording van de vraag riep meteen een andere vraag op: zou bevolkingszorg het niet met nog minder (sleutel)functies af kunnen? Het aantal verschillende functies is weliswaar teruggebracht maar het gevoel bestaat dat het er toch nog te veel zijn om het voor betrokkenen echt overzichtelijk te maken. Al discussiërend werd tot een eerste aanzet voor een *good proposal* gekomen: Er wordt alleen nog onderscheid gemaakt naar drie typen ‘hoofdfuncties’:

- functionarissen in het veld (pragmatisch kunnen handelen, basale kennis hebben



van crisisorganisatie en goed inzicht in bevolkingszorg)

- coördinatoren back office die de veldwerkzaamheden ondersteunen (coördinerend vermogen en kennis hebben van de gemeentelijke organisatie)
- leidinggevend en strategisch adviseurs in het ROT en BT (in hectische situaties daadkrachtig kunnen leidinggeven, kennis hebben van de crisisorganisatie, bevolkingszorg en de gemeente).

Voor deze drie 'hoofdfuncties' wordt een pool samengesteld, zodat deze mensen afhankelijk van wat er nodig is, kunnen worden ingezet. Met andere woorden, mensen uit een pool kunnen voor meerdere functies worden ingezet. Het gaat uiteindelijk om de taak die moet worden uitgevoerd. Het zijn vooral de mensen in de pool die (realistisch) worden opgeleid om 'multi-inzetbaar' te kunnen zijn. Uitzondering wordt gemaakt voor de functies crisiscommunicatie en informatiemanager; volgens de aanwezigen zijn dit specialistische functies die een separate opleiding vergen.

#### *Tussentijdse feedback en tabletop-oefeningen*

Volgens de aanwezigen zou effectiever geoeftend kunnen worden als oefeningen niet te lang doorgaan. Nu blijven deelnemers te lang 'aanmodderen', terwijl al veel eerder een aantal leerpunten zichtbaar is. Tussentijdse feedback zouden dus behulpzaam kunnen zijn. Ook een tabletop-oefening zou in dat verband mogelijk effectiever kunnen zijn, omdat de sleutelfunctionarissen dan gericht beoefend kunnen worden. Dergelijke oefeningen zijn ook minder belastend voor de oefenorganisatie.



Als *good proposal* werd verder nog genoemd het onaangekondigd opbellen van BZ-ers met de eenvoudige opdracht om binnen een uur 'iets' voor bevolkingszorg te regelen. Op deze wijze kan de improvisatie beoefend worden. Hollands Midden is voornemens om op deze wijze te gaan oefenen. Echter, door de inspanningen die afgelopen weken zijn geleverd voor de vluchtelingenopvang is dat er nog niet van gekomen, zodat ervaringen hiermee niet gedeeld konden worden.

#### *Good question: hoe ziet een goede evaluatie eruit?*

Al discussiërend werd duidelijk dat het antwoord op deze vraag niet zomaar te geven is. Wel is iedereen het erover eens dat een evaluatie, als het als middel om de visie van BZOO te implementeren, alleen tot doel moet hebben om van te leren, om beter van te worden. Dit kan het individu en/of de organisatie zijn.



Hollands Midden vertelt dat ze op dit moment bezig is met de evaluatie van het 'kraanincident' in Alphen aan den Rijn. *'Alleen door het voeren van gesprekken is het effect eigenlijk al bereikt, alleen daardoor leren betrokkenen al. De vraag is dan ook, wat gaan we nu op papier zetten en voor wie?'*

De vraag die daarmee aan de orde kwam, was of volstaan kan worden met alleen een gesprek. Voor het individu misschien wel. Aangegeven werd dat BZOO gebaseerd is op bevindingen uit onderzoek van de afgelopen twintig jaar. Als er niets wordt opgeschreven,

kan er ook niet tot structurele inzichten gekomen worden. Dit is wel van belang, omdat voorkomen moet worden om op basis van één incident tot aanpassingen van de organisatie te komen.

Kennemerland gaf aan dat naar aanleiding van het incident met de beschadigde gasleiding begin dit jaar een publieksenquête heeft plaatsgevonden. De aanwezigen vonden dat een *good practise* omdat tijdens evaluaties nog te veel gekeken wordt naar het proces en te weinig naar het effect. Hoe burgers het optreden hebben ervaren is een belangrijke maatstaf voor het effect.

**Good question: wat betekent BZOO voor andere kolommen om als BZ-er je werk adequaat te kunnen doen?**

De aanwezigen zijn van mening dat de andere kolommen op de hoogte gebracht moeten worden van de nieuwe werkwijze van BZOO. Ze vinden dit belangrijk omdat andere kolommen soms nog de verwachting hebben dat de gemeente de 'oude' bevolkingszorg levert, zoals het opvangen en/of registreren van slachtoffers.



Tijdens het incident moet dan uitgelegd worden dat de gemeente dat niet meer als vanzelfsprekend doet, maar dat dit afhangt van de situatie. Dit kost de nodige overtuigingskracht, ook omdat door de brandweer of politie al is ingezet op een tijdelijke opvang en ze

ervan uitgaan dat de gemeente dat overneemt.

*'Als OvD-BZ ervaar ik wel een zekere spanning tussen onze werkwijze en die van de andere kolommen. Je moet sterk in je schoenen staan om een weerwoord te kunnen geven voor een andere aanpak.'*

Eén van de aanwezigen die zich vooral met de multidisciplinaire voorbereiding bezighoudt, legt uit dat het meenemen van de andere kolommen ook noodzakelijk is omdat zij merkt dat het beeld bestaat dat de gemeente die zorg niet meer wil leveren dit doen omdat er bezuinigd moet worden en dit onder de noemer van zelfredzaamheid doen. Andere kolommen moeten daarom ook het waarom van de visie BZOO uitgelegd krijgen.

*'Na deze dag heb ik het gevoel dat we op de goede weg zijn in onze regio. Dat neemt niet weg dat we nog een weg te gaan hebben om onze achterban mee te nemen. Wij weten het wel, nu de rest nog.'*

**Tot slot, het proces van het project VBZ**

Deze tweede interregionale werksessie wordt samen met de eerste werksessie met Fryslân en Groningen door de commissie BZOO geëvalueerd. Bekeken wordt of dit een werkbare aanpak is en of de sessies inderdaad de implementatie zoals bedoeld ondersteunen. Onder andere zal bekeken worden:

- hoe terugkerende *good questions* en *good proposals* in een volgende sessie, dus met andere regio's, verfijnd kunnen worden zodat per implementatiethema een 'levend dossier' opgebouwd kan worden waar regio's uitgewerkte *good practices* in terug kunnen vinden.
- of een impressieverslag zoals deze de juiste wijze is om volgende sessies aan de regio's terug te koppelen.

*'Als regio's doen wij nooit iets met elkaar. Wij werken vooral met buurregio Haaglanden samen. Het is goed om eens met een heel andere regio om de tafel te zitten en te horen hoe zij aan de slag zijn gegaan met BZOO.'*