

Prestatiekader Bevolkingszorg Hollands Midden

1. Introductie

Bevolkingszorg in de Veiligheidsregio Hollands Midden heeft sinds 2010 een flinke professionaliseringsslag gemaakt. Eén van de aanjagers van deze professionalisering is het normenkader met bijbehorende scan gemeentelijke processen geweest. Dit normenkader was vooral **inputgericht** en heeft geleid tot een forse verbetering in de voorbereiding.

Na ruim vier jaar is merkbaar dat de gemeenten over de volle breedte een slag hebben gemaakt. Dit verandert echter ook de status van het normenkader. Immers de input-kant is nu wel grotendeels op orde, maar hoe nu verder? Wat zegt dit over de kwaliteit? Vanuit welke visie zijn deze normen opgesteld en wat is de relatie tussen de input en de output?

Landelijk is de visie op Bevolkingszorg recent vastgelegd in het rapport: Bevolkingszorg op Orde 2.0 – Eigentijdse Bevolkingszorg, volgens afspraak. In dit rapport wordt een realistische en hedendaagse visie neergelegd met daaraan gekoppeld enkele prestatie-eisen (kwaliteitsnormen). Deze prestatie-eisen zijn **output-gericht**.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben geleid tot een herziening van het normenkader. Het is goed om vast te stellen wat er bereikt is en dit te markeren als mijlpaal. Tegelijkertijd is ook de roep ontstaan om een nieuwe 'stip op de horizon'. Onderliggend prestatiekader geeft invulling aan deze nieuwe stip op de horizon.

2. Uitgangspunten

Voor onderliggend prestatiekader is een aantal uitgangspunten geformuleerd. Het prestatiekader:

- is gebaseerd op de visie Bevolkingszorg op Orde 2.0 en de daaraan gekoppelde prestatie-eisen. Een samenvatting hiervan is opgenomen in paragraaf 3 en bijlage 1;
- bevat een duidelijke link tussen input en output. Alleen inputnormen worden opgenomen waarvan redelijkerwijs aangenomen kan worden dat ze de output positief beïnvloeden.
- beschrijft de prestaties van de (samenwerkende) gemeenten, zonder de vrijheid om daar op eigen wijze invullingen aan te geven, te beperken
- beschrijft de visie op meten waarbij aandacht is voor kwantitatieve én kwalitatieve meting.
- creëert een basis om te meten met als doel inzicht te geven in de kwaliteit van Bevolkingszorg. Kwaliteit wordt zichtbaar gemaakt door niet alleen te kijken naar input, maar ook naar de resultaten.
- verwijst voor wat betreft een groot aantal concrete normeringen naar achterliggende documenten als: de Wet veiligheidsregio's (inclusief het besluit), het Regionaal Crisisplan, (landelijke) functieprofielen, regionale beleidstukken en (landelijke) referentiekaders. Deze normeringen zijn niet (nogmaals) in dit prestatiekader opgenomen.

3. Samenvatting visie

Bevolkingszorg Hollands Midden werkt vanuit de visie:

Bevolkingszorg Hollands Midden richt zich op het stimuleren van de zelfredzaamheid van de maatschappij en verleent actieve zorg aan mensen die dat nodig hebben.

Deze visie is gebaseerd op onderstaande visie-elementen.

De gemeenten in de Veiligheidsregio Hollands Midden:

1. **rekenen er op dat de samenleving haar verantwoordelijkheid (ook) tijdens en na een crisis neemt.**

Betekenis:

- De gemeente communiceert regelmatig met de samenleving wat de grenzen van de door de overheid te leveren zorgverlening(s-capaciteit) is.
- De gemeente geeft aan wat zij daarbij van de samenleving tijdens een crisis verwacht.

- De gemeente geeft tijdens een crisis relevante informatie over (de effecten van) de crisis, zodat de samenleving in staat wordt gesteld haar verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

2. stemmen haar bevolkingszorg af op de zelfredzaamheid van de samenleving.

Betekenis:

- De gemeente stimuleert en faciliteert waar nodig tijdens en na een crisis de zelfredzaamheid van de samenleving zonder de verantwoordelijkheid voor het handelen over te nemen.
- De gemeente richt zich tijdens en na een crisis vooral op de zorg aan verminderd zelfredzamen.

3. maken gebruik van de spontane hulp uit de samenleving.

Betekenis:

- De gemeente laat burgers helpen zeker zolang de hulpdiensten nog niet volledig zijn opgeschaald.
- De gemeente accepteert specialistisch hulpaanbod van burgers.
- De gemeente stimuleert (indien nodig) hulp uit de samenleving ('noaberschap').

4. bereiden zich daar waar het om verminderd zelfredzamen gaat voor tot een vastgesteld zorgniveau, aangeduid als 'voorbereide bevolkingszorg'. De 'restzorg' leveren zij op basis van veerkracht en improvisatie wat wordt aangeduid als 'geïmproviseerde zorg'.

Betekenis:

- De gemeente bereidt zich realistisch voor tot een redelijk zorgniveau.
- De gemeente toont veerkracht en levert geïmproviseerde zorg daar waar het vastgestelde zorgniveau wordt overschreden.

Aan bovenstaande visie-elementen zijn, in het rapport: *Bevolkingszorg op Orde 2.0 – Eigentijdse Bevolkingszorg, volgens afspraak*, prestatie-eisen per kernproces gekoppeld (zie bijlage 1). Deze prestatie-eisen zijn output-gericht en enkel zuiver te meten na afloop van een incident of crisis. Ze gelden echter wel als uitgangspunt voor onderliggend prestatiekader waarin vanuit de output terug geredeneerd is naar de input en het resultaat van deze input.

4. Prestatiekader

Doel van dit prestatiekader is drieledig:

1. het biedt een basis om de kwaliteit van de crisisorganisatie inzichtelijk te maken met als doel om deze te verbeteren en te versterken.
2. het is een handreiking / leidraad voor (samenwerkende) gemeenten in de voorbereiding.
3. het biedt een basis om de (bestuurlijke) verantwoording vorm te geven.

Het prestatiekader geeft antwoord op de vraag: wat wil je bereiken om goed voorbereid te zijn op een ramp of crisis? Hierbij is onderscheid gemaakt tussen algemene en organisatorische prestaties en inhoudelijke prestaties. De algemene en inhoudelijke prestaties zijn voor alle prestatie-eisen uit het rapport *Bevolkingszorg op Orde 2.0* van toepassing. Daarnaast zijn een aantal inhoudelijke prestaties opgenomen die gebaseerd zijn op één of enkele specifiek prestatie-eisen of zijn inhoudelijk van aard.

Algemeen en organisatorisch prestatiekader

1. De functionarissen binnen de crisisorganisatie zijn bereikbaar en beschikbaar om binnen wettelijk gestelde opkomsttijden in de juiste bezetting operationeel te zijn.
2. De kwaliteit van de crisisfunctionarissen is op orde en wordt continu versterkt.
3. Informatievoorziening is op orde: informatie wordt gedeeld tussen en binnen teams en informatiebronnen kunnen (snel) ontsloten worden.
4. De continuïteit van de (crisis)organisatie is geborgd.
5. Bevolkingszorg / de gemeenten leren van incidenten en evaluaties.

Inhoudelijk prestatiekader

6. De visie: 'bevolkingszorg op orde 2.0' krijgt concreet gestalte in (reguliere) risicocommunicatie campagnes (Prestatie-eis crisiscommunicatie 1¹).
7. Crisisfunctionarissen zijn bekend met de visie op bevolkingszorg en de inhoudelijke prestatie-eisen en weten deze visie te vertalen in het handelen (verschillende prestatie-eisen).
 - a. Stimuleren en eventueel faciliteren van zelfredzaamheid.
8. Crisisfunctionarissen zijn bekend met het benodigde netwerk om uitvoering te geven aan hun taak (o.a. prestatie-eisen opvangen en verzorgen 3-5).²

5. Afsprakenkader

In dit deel wordt per prestatie onderwerpen benoemd die een bijdrage leveren aan het behalen van de gewenste prestatie. Deze prestatiebijdragen zijn een handreiking voor gemeenten / bevolkingszorg om lokaal, subregionaal of regionaal afspraken vorm te geven. Daarnaast kan in het kader van verantwoording deze handreiking gebruikt worden om aan te geven hoe de prestaties behaald worden.

Prestatie 1

- Crisisfunctionarissen zijn bekend met alarmering en opkomstvereisten
- Bereikbaarheid is geborgd door alarmeringsmiddelen: pager, OOV-alert en belboom / telefoonlijst.
- Alarmering en opkomst worden getest en resultaten zijn inzichtelijk.
- Cruciale functies zijn benoemd piketdiensten toegewezen.
- Opkomsttijden zijn bekend conform Wet veiligheidsregio's en Regionaal Crisisplan Hollands Midden
- Teams en taakorganisatie zijn ingericht conform het Regionaal Crisisplan Hollands Midden
- Crisisruimten zijn beschikbaar en zo snel mogelijk klaar voor gebruik.

Prestatie 2

- Er is een programma voor opleidingen, trainingen en oefeningen gebaseerd op functieprofielen
- Kwantitatieve en kwalitatieve registratie van OTO activiteiten vindt plaats
- Ontwikkelbehoefte van de crisisfunctionaris en de teams staat centraal
- Ondersteunende planvorming en tools zijn beschikbaar
- Crisisfunctionarissen hebben in de koude fase tijd beschikbaar voor de voorbereiding.

Prestatie 3

- LCMS en informatiemanagers zijn beschikbaar, waarmee aansluiting op de informatievoorziening in de hele keten is geborgd.
- NCV is beschikbaar
- Beschikbaarheid van ICT voorzieningen is geborgd.
- Inzicht in informatiebronnen en ontsluitingsmogelijkheden

Prestatie 4

- Voldoende crisisfunctionarissen (voor aflossing) zijn beschikbaar
- Beschikbaarheid van locatie(s) en voorzieningen is geborgd
- Relatie met continuïteit reguliere organisatie

Prestatie 5

- Afspraken hoe leren n.a.v. oefeningen en incidenten (uit het land) vorm krijgt, zijn gemaakt.
- Er wordt gemeten aan de hand van de prestatie-eisen uit Bevolkingszorg op Orde 2.0

¹ Deze prestatie-eis stelt dat de overheid vooraf communiceert over de invulling van zelfredzaamheid tijdens crises. Dit krijgt vorm in reguliere risicocommunicatie campagnes

² Een aantal prestatie-eisen gaan concreet in op activiteiten die binnen een bepaalde tijd gerealiseerd moeten worden. Om dit te realiseren is het van belang om het benodigde netwerk goed te kennen. Vanuit de visie op Bevolkingszorg is het niet noodzakelijk om voor alle uit te voeren activiteiten waakvlamovereenkomsten of convenanten af te sluiten.

Prestatie 6

- Regionale risicocommunicatie campagnes hebben een basis in het regionaal beleidsplan en het regionaal risicoprofiel.

Prestatie 7

- Op welke wijze de crisisfunctionarissen de visie op bevolkingszorg eigen gemaakt hebben (in het handelen) is inzichtelijk gemaakt.
- Aangetoond wordt op welke wijze de visie op Bevolkingszorg is verwerkt in opleidingen, trainingen en oefeningen

Prestatie 8

- Inzichtelijk is hoe het onderwerp 'kennen van het netwerk' behandeld is.
- Een werkwijze om het netwerk inzichtelijk te maken en te houden is ontwikkeld.

6. (visie op) Meten

Gelet op de nieuwe visie op Bevolkingszorg, richt de VRHM zich op het meten van resultaten en geleverde prestaties (de output). In het prestatiekader wordt bepaald welke input geleverd moet worden waarmee deze prestaties gehaald (kunnen) worden. Ook voor deze input geldt dat de meting zich richt op het resultaat en niet enkel op de input zelf. *Bijvoorbeeld: we willen niet alleen het aantal gehouden alarmeringsoefeningen meten, maar juist de respons.*

Deze manier van meten vraagt om een specifieke werkwijze. De meting wordt uitgevoerd door middel van collegiale audits / peer reviews waarbij de focus ligt op de resultaten van de voorbereiding. Wat is er gedaan in de voorbereiding en wat is het merkbare effect? Doelstelling van de audit / peer review is om (samenwerkende) gemeenten te adviseren over verbeteringen; het is als het ware voor de gemeenten een spiegel en veel minder een harde beoordeling. Het gaat dan om adviezen hoe zaken beter of anders kunnen op basis van best practices, maar bijvoorbeeld ook het zichtbaar maken van blinde vlekken. Tegelijkertijd geeft het inzicht in de voortgang en kwaliteit van Bevolkingszorg. Deze insteek leidt er toe dat de metingen een veel meer kwalitatief karakter krijgen. Het gaat namelijk veel meer om effecten en best practices.

In de afgelopen jaren zijn verschillende (sub)regionale samenwerkingsafspraken gemaakt op het terrein van de crisisbeheersing. Een audit / peer review kan dus zowel op lokaal, sub-regionaal als op regionaal vorm krijgen.

Bovenstaande wijze van meten heeft ook een aantal andere effecten:

- Minder bureaucratie, door minder de focus te leggen op controle.
- Vergroot het vertrouwen in de kwaliteitsmeting, omdat het uitgaat van resultaat- / effectmeting.
- Het vergroot de motivatie, creativiteit en inspiratie, omdat adviezen op basis van wisselwerking en collegiale gesprekken tot stand komt in plaats van een harde beoordeling waar weinig ruimte in zit.

Bijlage 1 Prestatie-eisen 'Bevolkingszorg op Orde 2.0; Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak'

Prestatie-eisen Crisiscommunicatie

Feitelijke informatie

1. De overheid stimuleert vooraf en tijdens crises dat betrokkenen zichzelf en elkaar informeren.
2. Uiterlijk 30 minuten na aanvang van het incident wordt feitelijke informatie beschikbaar gesteld aan de betrokkenen, zodat zij zelfredzaam kunnen handelen.
3. Iedere 30 minuten wordt via de (sociale) media en op geëigende momenten via andere middelen (zoals bewonersbrieven) mede op basis van behoeften van betrokkenen feitelijke informatie beschikbaar gesteld.

Instructie

4. Waar nodig worden aanvullend concrete instructies verstrekt en/of handelingsperspectieven geboden aan de betrokkenen.

Duiding

5. Binnen een uur komt de gemeente of burgemeester (het boegbeeld 'het gezicht van de overheid') met een proportionele reactie, die rekening houdt met de lokale impact en de vragen die onder de bevolking leven en afhankelijk van de situatie burgers op roept tot (zelf)redzaamheid.
6. Iedere 2 uur daarna duidt de gemeente of burgemeester (het boegbeeld 'het gezicht van de overheid'), afhankelijk van de situatie, opnieuw de crisis.

Prestatie-eisen Opvang en verzorging

Zelfredzamen

1. Zelfredzame betrokkenen worden gestimuleerd of waar nodig gefaciliteerd bij het zelfstandig voorzien in hun opvang en verzorging.
2. Daar waar mogelijk wordt aangesloten bij de maatregelen die door redzame omstanders zijn geïnitieerd.

Verminderd zelfredzamen

3. Passende opvang en verzorging wordt uiterlijk 3 uur na aanvang van het incident geleverd. Dat wil zeggen dat ten minste onderdak, drinken en voedsel, sanitaire voorzieningen en toegang tot informatie en indien aan de orde een slaapplek of EHBO is georganiseerd.
4. Er wordt opvang en verzorging geregeld of georganiseerd die past bij de capaciteit van maximaal 10% van de betrokkenen met een absoluut maximum van 200 personen.
5. Er wordt, indien aan de orde, uiterlijk binnen 48 uur tijdelijke huisvesting geregeld.
6. Daar waar nodig en mogelijk worden redzame burgers in staat gesteld een bijdrage te leveren bij de opvang en verzorging.

Prestatie-eisen Informeren van Verwanten

Zelfredzamen

1. Zelfredzame betrokkenen worden gestimuleerd om actief contact te zoeken met (de contactpersoon van) de verwanten.
2. Zelfredzame betrokkenen worden waar nodig gefaciliteerd bij het in contact komen met verwanten.
3. Verwanten worden gestimuleerd en waar nodig gefaciliteerd bij het vinden van een betrokken familielid/kennis.

Verminderd zelfredzamen

4. Uiterlijk 8 uur na aanvang van de (acute) crisis zijn minimaal 500 verwanten die zich bij de frontoffice hebben gemeld, geïnformeerd over (het verloop van) het proces.
5. Verwanten die na 8 uur na aanvang van de (acute) crisis nog in onzekerheid zijn over het lot van de betrokkene die zij zoeken, worden elke 4 uur actief over de status van het proces geïnformeerd.

6. Verwanten die na 24 uur na aanvang van de (acute) crisis nog in onwetendheid zijn, krijgen een individuele contactpersoon toegewezen die hen regelmatig en naar behoefte informeert over en, indien aan de orde, betreft bij het identificatieproces.
7. Het boegbeeld legt als onderdeel van de duiding uit hoe het proces 'informereren van verwanten' is georganiseerd en welke problematiek dit met zich meebrengt (waaronder zorgvuldigheid versus snelheid).

Prestatie-eisen Herstelzorg

1. Betrokkenen worden gestimuleerd om via de reguliere weg contact te zoeken met de benodigde hulpverlenende instantie(s) voor de herstelzorg.
2. Betrokkenen die zich (toch) bij de overheid melden voor (een vorm van) herstelzorg worden gefaciliteerd bij het in contact komen met de desbetreffende hulpverlenende instantie(s).
3. Betrokkenen kunnen zich, indien daar behoefte aan is, registreren zodat zij op de hoogte worden gehouden van de afhandeling van de crisis. Zij worden daarbij gefaciliteerd door de overheid (zelfregistratie).
4. Voordat de acute fase van de crisis is afgerond (normaliter binnen 24 uur) is een plan van aanpak voor de herstelfase opgesteld met als doel het zorgdragen voor een goede overdracht, waarin aandacht is voor:
 - interne procesorganisatie en zorg aan de eigen organisatie;
 - de wijze waarop slachtoffers ondersteund worden als het gaat om de schadeafhandeling, verwijzing naar psychosociale hulpverlening, et cetera;
 - collectieve rouwverwerking;
 - communicatie, evaluatie en verantwoording over de crisis.
5. Er wordt een publieksenquête gehouden om de tevredenheid onder de betrokkenen over de bevolkingszorg inzichtelijk te maken.

Bijlage 2 schematisch overzicht prestaties en prestatiebijdragen

	Prestaties	Prestatiebijdrage
1	De functionarissen binnen de crisisorganisatie zijn bereikbaar en beschikbaar om binnen wettelijk gestelde opkomsttijden in de juiste bezetting operationeel te zijn.	<ul style="list-style-type: none"> • Crisisfunctionarissen zijn bekend met alarmering en opkomstvereisten bij • Bereikbaarheid is geborgd door alarmeringsmiddelen: pager, OOV-alert en/of belboom / telefoonlijst. • Alarmering en opkomst worden getest en resultaten zijn inzichtelijk. • Cruciale functies zijn benoemd piketdiensten toegewezen. • Opkomsttijden zijn bekend conform Wet veiligheidsregio's en Regionaal Crisisplan Hollands Midden • Teams en taakorganisatie zijn ingericht conform het Regionaal Crisisplan Hollands Midden • Crisisruimten zijn beschikbaar
2	De kwaliteit van de crisisfunctionarissen is op orde en wordt continu versterkt.	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een programma voor opleidingen, trainingen en oefeningen gebaseerd op functieprofielen • Kwantitatieve en kwalitatieve registratie van OTO activiteiten vindt plaats (AG5) • Ontwikkelbehoefte van de crisisfunctionaris staat centraal • <u>Ondersteunende</u> planvorming en tools zijn beschikbaar • Crisisfunctionarissen hebben in de koude fase tijd beschikbaar voor de voorbereiding.
3	Informatievoorziening is op orde: informatie wordt gedeeld tussen en binnen teams en informatiebronnen kunnen (snel) ontsloten worden.	<ul style="list-style-type: none"> • LCMS en informatiemanagers zijn beschikbaar • NCV is beschikbaar • Beschikbaarheid van ICT voorzieningen is geborgd. • Inzicht in informatiebronnen en ontsluitingsmogelijkheden
4	De continuïteit van de crisisorganisatie is geborgd.	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende crisisfunctionarissen (voor aflossing) zijn aangewezen • Beschikbaarheid van locatie(s) en voorzieningen is geborgd • Relatie met continuïteit reguliere organisatie

5	Bevolkingszorg / de gemeenten leren van incidenten en evaluaties.	<ul style="list-style-type: none"> • Maak afspraken hoe leren n.a.v. oefeningen en incident vorm krijgt. • Er wordt gemeten aan de hand van de prestatie-eisen uit Bevolkingszorg op Orde 2.0
6	De visie: 'bevolkingszorg op orde 2.0' krijgt concreet gestalte in (reguliere) risicocommunicatie campagnes (Prestatie-eis crisiscommunicatie 1).	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Geen nadere specificering</i>
7	<p>Crisisfunctionarissen zijn bekend met de visie op bevolkingszorg en de inhoudelijke prestatie-eisen en weten dit te vertalen in het handelen (verschillende prestatie-eisen).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stimuleren en eventueel faciliteren van zelfredzaamheid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maak inzichtelijk hoe dit onderwerp behandeld is. • Benoem hoe deelnemers zich dit eigen hebben gemaakt.
8	Crisisfunctionarissen zijn bekend met het benodigde netwerk om uitvoering te geven aan hun taak (o.a. prestatie-eisen opvangen en verzorgen 3-5).	<ul style="list-style-type: none"> • Maak inzichtelijk hoe dit onderwerp behandeld is. • Ontwikkel, indien gewenst, netwerkkaarten • <i>Geen nadere specificering</i>