

Informatienotitie 'Uniform kwaliteitsniveau bevolkingszorg' t.b.v. besturen veiligheidsregio

1. Aanleiding

Op 4 december 2020 verscheen het eindrapport Evaluatie Wet veiligheidsregio's¹ (Wvr) en op 3 februari 2021 het Kabinetsstandpunt evaluatie Wet veiligheidsregio's². Zowel in het rapport van de evaluatiecommissie Wvr als in het kabinetsstandpunt daarop wordt voorgesteld om de veiligheidsregio's een sterkere regierol te geven op bevolkingszorg en crisiscommunicatie. Het Veiligheidsberaad heeft op 4 oktober jl. besloten de adviezen van de evaluatiecommissie en het Kabinetsstandpunt verder uit te werken in een landelijk beschreven kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg (incl. crisiscommunicatie), ter vaststelling door de 25 besturen veiligheidsregio. Het vastgestelde kwaliteitsniveau kan vervolgens dienen voor implementatie in de regio's en daarnaast worden meegenomen in het traject van de wetsontwikkeling

In deze informatienotitie leest u meer over deze uitwerking, de achtergronden en de context en het besluit van het Veiligheidsberaad om te komen tot een landelijk uniform kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie.

2. Achtergrond

De (door)ontwikkeling van bevolkingszorg speelt al ruim 10 jaar.³ In die periode zijn goede resultaten behaald, onder andere in het komen tot eenduidige processen en prestatie-eisen voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie en in de praktische samenwerking tussen gemeenten. Maar er zijn ook nog stappen te zetten. Verdere kwaliteitsverbetering is nodig, gezien ook de toekomstige maatschappelijke uitdagingen.

In maart 2020 heeft het Landelijk Netwerk Bevolkingszorg (LNB) reeds een ambitieagenda opgeleverd. Deze is door de coronacrisis niet geagendeerd in het Veiligheidsberaad. De huidige wetsevaluatie biedt kansen, met name om de opleidingen en examinering verder te uniformeren en (daarmee) de samenwerking tussen regio's verder te faciliteren. Dit laatste is nodig omdat er in toenemende sprake is van het risico op 'moderne crises', die worden gekenmerkt door een complex, bovenregionaal karakter, met een veelheid aan actoren en aspecten, en kans op maatschappelijke ontwrichting. De Covid-crisis is daar een voorbeeld van, maar ook de recente wateroverlast in Limburg. Ook valt te denken aan scenario's als langdurige droogte of grootschalige uitval van digitale systemen.

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D50388&did=2020D50388>

² https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z02244&did=2021D04940

³ Zie bijlage a voor historisch overzicht van projecten op gebied van kwaliteitsverbetering bevolkingszorg

3. Aanloop naar besluit Veiligheidsberaad van 4 oktober

Het besluit van het Veiligheidsberaad op 4 oktober jl. om te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg kende de volgende aanloop:

- > In het Veiligheidsberaad van 22 maart 2021 is besloten dat de portefeuillehouder Gemeenten (Marco Out) een ambtelijke verkenning laat uitvoeren die moet leiden tot een eerste globale uitwerking van de adviezen (ontwikkelrichtingen) uit de wetsevaluatie en tot een concrete opdrachtbeschrijving voor verdere uitwerking.
- > Op 11 juni 2021 heeft het Veiligheidsberaad een position paper vastgesteld naar aanleiding van de evaluatie Wet veiligheidsregio's, met daarin ook een passage over bevolkingszorg.
- > In het tweede kwartaal van 2021 heeft, op verzoek van de heer Out, door de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) en het LNB, in afstemming met de koepelorganisaties VNG en VGS, een verkenning plaatsgevonden van een regionale regierol op bevolkingszorg en crisiscommunicatie.
- > Op 1 juli en op 6 september 2021 heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden van de portefeuillehouder Gemeenten van het Veiligheidsberaad met de bestuurlijk portefeuillehouders Bevolkingszorg/Crisisbeheersing van de veiligheidsregio's over doorontwikkeling van bevolkingszorg.
- > Op 4 oktober 2021 heeft het Veiligheidsberaad besloten tot het instellen van een 'stuurgroep kwaliteitsniveau bevolkingszorg' met als opdracht te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg (incl. crisiscommunicatie), op basis van zeven deelproducten.

4. Besluit en Opdracht Veiligheidsberaad 4 oktober 2021

Instelling Stuurgroep kwaliteitsniveau bevolkingszorg

Om te komen tot een uniform kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg is samenwerking nodig tussen de gemeenten, de veiligheidsregio's en het IFV.⁴ Het Veiligheidsberaad kan hierin een agenderende rol vervullen. Vandaar het besluit om een stuurgroep in te stellen onder voorzitterschap van de portefeuillehouder Gemeenten van het Veiligheidsberaad, burgemeester Marco Out, en verder bestaande uit drie bestuurlijk portefeuillehouders Bevolkingszorg uit de veiligheidsregio's, te weten de burgemeesters Mark Buijs, Ada Grootenboer en Cora-Yfke Sikkema, en vertegenwoordigers vanuit het LNB, de RCDV, het IFV en het ministerie van JenV.

Opdracht Veiligheidsberaad aan stuurgroep

Opdracht aan de stuurgroep is te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg (incl. crisiscommunicatie). Het gaat hierbij om het formuleren van kaders, normen en beleid (het 'wat'), ter vaststelling (op voorstel van het Veiligheidsberaad) door de 25 besturen veiligheidsregio. De implementatie hiervan (het 'hoe') valt niet binnen de scope van de opdracht, maar is na bestuurlijke vaststelling aan alle gemeenten samen met hun veiligheidsregio afzonderlijk (desgewenst met ondersteuning vanuit de landelijke koepelorganisaties). Wel

⁴ Het IFV vanwege zijn kennis en ervaring als opleidingsinstituut

is onderdeel van de opdracht om een indicatie te geven van de financiële consequenties bij implementatie in de regio's.

Beoogd resultaat is een voorstel aan het Veiligheidsberaad, dat is gericht op:

- a) een eenduidige beschrijving van bevolkingszorg, inclusief een afbakening tussen bevolkingszorg en gemeentelijke crisisbeheersing;
- b) landelijke kwaliteitsnormen voor bevolkingszorg (incl. crisiscommunicatie), die ten minste een verbetering inhouden t.o.v. de huidige gemiddelde situatie bij de gemeenten;
- c) certificering van opleidingen, examens en nascholing, gericht op het vakbekwaam worden en blijven van functionarissen;
- d) een eenduidige beschrijving van de rol van de veiligheidsregio's op de monitoring van het vastgestelde kwaliteitsniveau en op de ondersteuning van de inliggende gemeenten op de uitvoering;
- e) kaders voor regionale inkleuring en flexibiliteit;
- f) indicatie van de financiële consequenties bij implementatie in de regio's;
- g) uitgangspunten voor wetteksten in het kader van de wetswijziging.

Bestuurlijke aandachtspunten

Uit het bestuurlijk overleg van de portefeuillehouder Gemeenten van het Veiligheidsberaad met de bestuurlijk portefeuillehouders Bevolkingszorg/Crisisbeheersing van de veiligheidsregio's is veel steun gebleken om te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie.

Er zijn daarbij enkele aandachtspunten meegegeven:

- > Om bij bovenregionale crises te kunnen samenwerken, is een landelijk uniform, geborgd kwaliteitsniveau nodig. Dat vereist eenduidigheid in opleidingen en examinering;
- > Zorg voor duidelijke rollen en taken van gemeenten en veiligheidsregio's, bijvoorbeeld door scheiden van de verantwoordelijkheid voor regie (op voorbereiding en kwaliteitsbewaking) en uitvoering;
- > Zorg voor scheiden van het 'wat' (landelijk uniforme kwaliteitseisen vaststellen) en het 'hoe' (beschikbaarheid en continuïteit op regionaal/lokaal niveau organiseren);
- > Doe nu al wat kan en regel waar nodig zaken in de nieuwe wet.

5. Context

Uitgangspunt bij de opdracht aan de stuurgroep zijn:

- > de adviezen van de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's;⁵
- > het Kabinetsstandpunt n.a.v. de adviezen van de evaluatiecommissie;⁶
- > de position paper van het Veiligheidsberaad t.a.v. de wetsevaluatie;⁷

⁵ Zie bijlage b

⁶ Zie bijlage b

⁷ Zie bijlage c

- > de resultaten van eerdere landelijke projecten gericht op kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg.⁸

6. Consequenties

De kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg en crisiscommunicatie is primair een verantwoordelijkheid van de gemeenten en hun veiligheidsregio. De resultaten vanuit de stuurgroep worden om die reden – na bespreking in het Veiligheidsberaad – ter instemming voorgelegd aan de 25 algemeen besturen veiligheidsregio. Ook consulteert de stuurgroep tussentijds bestuurlijk de 25 veiligheidsregio's over de denkrichting en het proces om te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau.

Het vastgestelde kwaliteitsniveau kan vervolgens dienen voor implementatie in de veiligheidsregio's en daarnaast worden meegenomen in het traject van de wetsontwikkeling.

7. Andere trajecten voor doorontwikkeling Bevolkingszorg

Vanuit het ministerie van JenV is een programma Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg gestart. Een van de onderdelen van dit programma is gericht op de rol en positie van Bevolkingszorg. Door deelname van de programmamanager van JenV aan de Stuurgroep uniform kwaliteitsniveau bevolkingszorg is afstemming geborgd.

In 2020 heeft het LNB een ambitieagenda Bevolkingszorg 2020-2024 omarmd. Om de doorontwikkeling van bevolkingszorg en crisiscommunicatie inhoudelijk vorm te geven, is vanuit het Landelijk Overleg Coördinatoren Bevolkingszorg (LOCB) een programmaplan opgesteld. Dit programma is gericht op de langere termijn, om te komen tot een verdere versterking van Bevolkingszorg. De door de stuurgroep in opdracht van het Veiligheidsberaad te formuleren kaders en normen kunnen daarbij helpen. Om te zorgen voor afstemming tussen de verschillende trajecten, neemt de voorzitter van het LOCB deel aan de stuurgroep.

8. Vervolg

De opdracht van het Veiligheidsberaad wordt nu ambtelijk uitgewerkt in een projectplan. Dit plan wordt ter instemming voorgelegd aan de stuurgroep en vervolgens geagendeerd in het Veiligheidsberaad. Onderdeel van het projectplan is een begroting voor de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het project en de dekking daarvan.

Naar het zich nu laat aanzien, wordt het projectplan in de vergadering van 21 maart 2022 aan het Veiligheidsberaad voorgelegd. In de tussentijd worden voorbereidingen getroffen om, na het besluit van het Veiligheidsberaad, het projectplan ten uitvoer te kunnen brengen.

⁸ Zie bijlage a voor een beknopt historisch overzicht van projecten op het gebied van kwaliteitsverbetering bevolkingszorg

Bijlage a – Historisch overzicht projecten Bevolkingszorg

Periode	Project	Doelstelling	Realisatie
2010-2011	GROOT	Het opleveren van uniforme functiespecifieke opleidingsproducten voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie	<ul style="list-style-type: none"> > Kwalificatieprofielen, opleidingskaders > Eindtermen en opleidingskaders voor de basisopleiding van enkele functies
2012	Bevolkingszorg op orde	Antwoord geven op de vraag wat wordt verstaan onder adequate bevolkingszorg	Rapport 'Bevolkingszorg op orde – de vrijblijvendheid voorbij', met een nieuwe visie ⁹ op bevolkingszorg en daaraan gekoppelde prestatie-eisen
2012-2013	GROOTER	Ondersteunen bij de realisatie van de gemeentelijke crisisbeheersingsorganisatie	<ul style="list-style-type: none"> > Eenduidige beschrijving van de sleutelfuncties en van uitvoerende en ondersteunende processen > Uniforme opleidingskaders met bijbehorende (kaders voor) proeven van bekwaamheid voor de sleutelfuncties en procesopleidingen Bevolkingszorg > Borging en beheer van de opgestelde producten op landelijk niveau.

⁹ De visie ging uit van de zelfredzaamheid van het overgrote deel van de bevolking en het redeneren vanuit maatschappelijk belang. De opgenomen prestatie-eisen kwamen voort uit de erkenning dat ook voor bevolkingszorg binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing minimumeisen moeten bestaan om over te kunnen gaan tot operationele invulling en zo de vrijblijvendheid voorbij te gaan.

2014	Bevolkingszorg op orde 2.0	Toetsen van de prestatie-eisen aan incidenten en oefeningen	<ul style="list-style-type: none"> > Positieve ontwikkeling en professionalisering van bevolkingszorg op regionaal en gemeentelijk niveau. > Het rapport Bevolkingszorg op orde gaf nog geen antwoord op de vraag wat de visie en de prestatie-eisen betekenen voor de invulling en organisatie van bevolkingszorg > Meer aandacht nodig voor normen en toetsingskaders bij de praktijk
2016-2017	Project Versterking Bevolkingszorg	Ondersteunen van de implementatie van 'Bevolkingszorg op orde 2.0' en het creëren van gemeenschappelijk inzicht in het verloop van de implementatie	<ul style="list-style-type: none"> > Interregionale gesprekken gevoerd en visitaties per veiligheidsregio gepland > Deze methodiek bleek onvoldoende aan te slaan en heeft er gaandeweg toe geleid dat dit onderdeel werd stopgezet > Dit heeft wel geleid tot een vervolgonderzoek om te komen tot een toekomstagenda
2019-2020	Toekomst bevolkingszorg	<ul style="list-style-type: none"> > Een betere zorg aan, met en door de bevolking bij een crisis > De opgaven van vandaag en morgen oppakken, zodat Bevolkingszorg zich nog beter kan aanpassen aan de toekomstige ontwikkelingen in de samenleving en de aard en omvang van toekomstige crisisvormen > Handvatten bieden om de prioriteiten binnen bevolkingszorg te bepalen en te kijken waar de samenwerking kan worden gezocht op thema's binnen de veiligheidsregio's 	<p>Ambitieagenda Bevolkingszorg 2020-2024, waarin ambities zijn bepaald op vier thema's:</p> <ul style="list-style-type: none"> > bevolkingszorg in de toekomst > stimuleren (bestuurlijke) verbinding > doorontwikkeling netwerkfunctie bevolkingszorg > versterken van bevolkingszorg

Bijlage b – Aanbevelingen evaluatiecommissie Wvr en bijbehorend Kabinetsstandpunt

Onderstaand zijn de voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie relevante aanbevelingen van de evaluatiecommissie weergegeven, met daarbij de reactie van het kabinet.

- > Aanbeveling: Maak de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk voor de regie op de bevolkingszorg.

Kabinetsstandpunt: Het kabinet gaat de regierol van het bestuur van de veiligheidsregio op de bevolkingszorgtaken verder versterken langs de lijn van het advies van de Commissie. Passend daarbij is de aanstelling van een regionaal functionaris Bevolkingszorg door en in dienst van de veiligheidsregio.

- > Aanbeveling: Laat gemeenten gezamenlijk een eenduidige beschrijving van bevolkingszorg opstellen, inclusief een afbakening met gemeentelijke crisisbeheersing.

Kabinetsstandpunt: Het kabinet beschouwt bevolkingszorg als aan incidenten en crises gekoppelde zorgtaken van gemeenten. Het kabinet neemt het initiatief om met het Veiligheidsberaad en de VNG te verduidelijken wat daartoe wordt gerekend; te lang bestaat daarover al verwarring.

- > Aanbeveling: Voor de bevolkingszorgtaken zijn de lokale kennis en de lokale inbedding van gemeenten cruciaal. Daarom moet de bevolkingszorgtaak een gemeentelijke verantwoordelijkheid blijven.

Kabinetsstandpunt: Het kabinet doet hier geen uitspraken over.

- > Aanbeveling: Het bestuur van de veiligheidsregio krijgt de verantwoordelijkheid om kwaliteitsnormen voor bevolkingszorg op te stellen en uitspraken te doen over de gewenste beschikbaarheid en continuïteit van bevolkingszorg op regionaal en interregionaal niveau en over de wijze waarop samenwerking tussen gemeenten op het gebied van bevolkingszorg wordt vormgegeven (bijvoorbeeld door gezamenlijke preparatie of uniformering van kernprocessen).

Kabinetsstandpunt: Het kabinet doet hier geen uitspraken over.

- > Aanbeveling: Beschouw crisiscommunicatie als eigenstandig proces onder verantwoordelijkheid van de gemeenten en adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces.

Kabinetsstandpunt: Het kabinet steunt de lijn van de Commissie, dat veiligheidsregio's decentraal, in navolging van hun crisisrol, een coördinerende rol moeten invullen t.a.v. de crisiscommunicatie.

Bijlage c – Position paper Veiligheidsberaad

In een position paper naar aanleiding van de evaluatie Wet veiligheidsregio's heeft het Veiligheidsberaad op 11 juni 2021 aangegeven zich te kunnen vinden in de suggestie die zowel in het rapport van de evaluatiecommissie als in het Kabinetsstandpunt is verwoord, om de veiligheidsregio's een sterkere regierol te geven op bevolkingszorg en crisiscommunicatie. Uitgangspunt daarbij is voor het Veiligheidsberaad dat dit leidt tot versterking van de kwaliteit van bevolkingszorg en crisiscommunicatie en daarmee tot betere hulpverlening aan de burger bij een crisis. Deze kwaliteitsverbetering kan worden bereikt door uniformiteit in het optreden (met oog voor de verschillen tussen de veiligheidsregio's), zodat gemeenten en veiligheidsregio's beter kunnen samenwerken bij bovenregionale crises. Het Veiligheidsberaad staat daarbij voor, dat de gemeenten de processen van bevolkingszorg en crisiscommunicatie uitvoeren op een gezamenlijk (landelijk) vastgesteld kwaliteitsniveau, waarbij zij waar nodig en mogelijk samenwerken onder coördinatie van hun veiligheidsregio. Landelijke certificering op de opleidingen en examens draagt daaraan bij. De veiligheidsregio's monitoren en ondersteunen het vastgestelde kwaliteitsniveau voor de inliggende gemeenten op de uitvoering waar dat vanuit de gemeenten gewenst is.