

# GRIP OP BEVOLKINGSZORG

ONDERZOEK NAAR PRESTATIE-INDICATOREN VOOR BEVOLKINGSZORG BINNEN  
VEILIGHEIDSREGIO MIDDEN- EN WEST-BRABANT

## **GRIP op bevolkingszorg**

Onderzoek naar prestatie-indicatoren voor bevolkingszorg binnen Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

---

### **Student**

Naam: Maaïke van Nimwegen  
Studentnummer: 419329

### **Erasmus Universiteit Rotterdam**

Opleiding: Master Bestuurskunde; afstudeerrichting Publiek Management  
Begeleider en eerste lezer: Dr. A. Van Sluis  
Tweede lezer: Dr. R. Moody

### **Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant**

Begeleiders: Ir. M. Dewachter  
Mevr. M. Schnitker

Juli 2016

## Voorwoord

Breda, juli 2016

Geachte lezer,

Een wens is uitgekomen: afstuderen aan de Erasmus universiteit op een onderzoek dat te maken heeft met veiligheid. Zowel de Erasmus universiteit als de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant ben ik hiervoor mijn dank verschuldigd.

Een groot woord van dank aan de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant voor de kans die zij mij hebben gegeven om binnen de organisatie stage te lopen en mijn masterscriptie te schrijven. Hierbij wil ik in het bijzonder mevrouw Schnitker en de heer Dewachter bedanken voor de stagebegeleiding, ondersteuning en wijze raad. Ook wil ik hen en mijn andere collega's binnen het Veiligheidsbureau bedanken voor de leuke en leerzame stageperiode. Ik vond het erg interessant om het veld van de crisisbeheersing in de praktijk te leren kennen en om te zien hoe een publieke organisatie reilt en zeilt.

Binnen de Erasmus universiteit wil ik de heer Van Sluis bedanken voor zijn constructieve feedback en begeleiding van het scriptieproces. Voor de laatste feedback die nodig was om de scriptie af te maken en de snelheid waarmee ik deze feedback heb mogen ontvangen, wil ik mevrouw Moody bedanken als tweede lezer. Dank ook aan de leden van mijn scriptiekring voor motivatie en het geven van feedback. Uiteraard ben ik daarnaast de respondenten zeer erkentelijk voor het meewerken aan interviews. Ten slotte wil ik mijn familie hartelijk bedanken voor de steun die zij mij gedurende de studie jaren hebben gegeven.

Het was mij een genoegen om aan deze scriptie te mogen werken. Een leerzame, leuke tijd en tevens de afsluiting van mijn studentenleven. De interessante discussies en kritische vragen van professoren en studiegenoten zal ik gaan missen. Tegelijkertijd kijk ik ernaar uit om als bestuurskundige de arbeidsmarkt te betreden en nieuwe uitdagingen aan te gaan.

Een laatste tip voordat u begint aan het doorlezen van dit rapport: in de crisisbeheersing worden veel afkortingen gebruikt. Om te voorkomen dat u het spoor bijster raakt, is in de bijlage een afkortingenlijst toegevoegd.

Hartelijke groet,

Maaïke van Nimwegen

## Samenvatting

De hulp die een gemeente dient te bieden aan burgers die zijn getroffen door een crisis, wordt bevolkingszorg genoemd. Op landelijk niveau is geconstateerd dat de kwaliteit van bevolkingszorg verbetering verdient en dat knelpunten in de uitvoering opgelost zouden kunnen worden door het vastleggen van prestatie-indicatoren. Binnen de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant blijkt dat veel gemeenten onvoldoende zijn voorbereid op een crisis. Ook geven gemeenten aan onduidelijkheid te ervaren over wat van hen wordt verwacht om de kwaliteit van bevolkingszorg te verbeteren.

Na vooronderzoek is gekomen tot de doelstelling van dit onderzoek. Dat is het bijdragen aan theorie over kwaliteit van bevolkingszorg door verwachtingen betreffende de relatie tussen prestatie-indicatoren en een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg te toetsen aan empirie binnen de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De hoofdvraag daarbij luidt:

*“Op welke wijze kan de kwaliteit van bevolkingszorg worden verbeterd binnen de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en hoe kunnen prestatie-indicatoren daaraan bijdragen?”*

Met de onderzoeksstrategieën bureauonderzoek en een casestudy is onderzocht op welke manier prestatie-indicatoren kunnen bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg in de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

Geconcludeerd wordt dat een duidelijk gewenst kwaliteitsniveau van bevolkingszorg ontbreekt in de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, waardoor geen scherpe prestatie-indicatoren opgesteld kunnen worden. Daarnaast blijken huidige prestatie-indicatoren niet te voldoen aan de termen SMART, toerekenbaar en relevant. Input, throughput en output indicatoren voor bevolkingszorg blijken waardevol om te gebruiken. Qua inhoud is het van belang dat input indicatoren zich richten op het vakbekwaam worden en blijven van functionarissen bevolkingszorg. Dat blijkt lastig te zijn, maar kan met de juiste selectie deels ondervangen worden. Voor throughput indicatoren geven taakkaarten op dit moment goede instructies. Voor output indicatoren blijkt het belangrijk dat deze gericht zijn op zelfredzaamheid, participatie van burgers en werken in een bevelstructuur.

Daarbij zijn succes- en faalfactoren aanwezig die invloed hebben op de effectiviteit van prestatiemeting van bevolkingszorg. De complexe context van bevolkingszorg, ontwijkend en strategisch gedrag, interne bureaucratie en ontbrekende validiteit en causaliteit zijn relevante risico's. Daarentegen kunnen het beperkt inzetten van prestatie-indicatoren, variëteit in definities en improvisatieruimte belangrijke succesfactoren zijn.

Ook het doel van het opstellen en inzetten van prestatie-indicatoren speelt een rol in de mate waarin prestatie-indicatoren positief bijdragen aan de kwaliteit van bevolkingszorg. Effectieve doelen blijken: transparantie van prestaties, vergelijken van prestaties, motiveren van functionarissen en vooral het leren van prestaties. Het beste is om de beoordeling van prestaties over te laten aan professionals op het gebied van bevolkingszorg binnen gemeenten of de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en de politiek. Ten slotte blijkt de mate waarin en de manier waarop geëvalueerd wordt en doelen worden bijgesteld, relevant voor de mate waarin kwaliteit van bevolkingszorg kan worden verbeterd. De huidige manier van evalueren vereist verbetering, zowel in de voorbereidingsfase als na een crisis.

Vanuit de conclusies worden voor het management van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant de volgende aanbevelingen gedaan:

- Stel een gewenst kwaliteitsniveau vast voor bevolkingszorg;

- Definieer output, throughput en input prestatie-indicatoren aan de hand van de organisatiedoelen;
- Maak zoveel mogelijk gebruik van de dagelijkse expertise van functionarissen bevolkingszorg en/of zet externe expertteams in;
- Houd prestatiemeting beperkt;
- Laat beoordeling van prestaties over aan de uitvoeringsorganisatie (gemeente of VRMWB) en de politiek;
- Beoordeel prestaties middels een gesprek.

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1. Inleiding</b> .....	1
1.1 Aanleiding .....	1
1.2 Doelstelling .....	2
1.3 Probleemstelling .....	2
1.4 Relevantie .....	3
1.5 Leeswijzer.....	3
<b>Hoofdstuk 2. Context, beleid en achtergrond</b> .....	5
2.1 Wet- en regelgeving.....	5
2.2 GRIP-structuur.....	6
<b>Hoofdstuk 3. Theoretisch kader</b> .....	7
3.1 Ontwikkeling kwaliteitsdenken en prestatiesturing in de publieke sector .....	7
3.2 Kwaliteit .....	7
3.3 Prestatiesturing.....	13
3.4 Conceptueel model.....	18
<b>Hoofdstuk 4. Onderzoeksontwerp en methodologie</b> .....	20
4.1 Operationalisering .....	20
4.2 Onderzoeksstrategieën en methoden .....	21
4.3 Betrouwbaarheid en validiteit .....	23
4.4 Verantwoording kwalitatieve analyse .....	23
<b>Hoofdstuk 5. Casusbeschrijving</b> .....	24
5.1 Organisatiestructuur Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant .....	24
5.2 Organisatiestructuur bevolkingszorg in de repressieve fase.....	25
5.3 Visie en Missie.....	26
<b>Hoofdstuk 6. Bevindingen</b> .....	27
6.1 Organisatiedoelen.....	27
6.2 Kwaliteit van bevolkingszorg.....	30
6.3 Ontwerp prestatie-indicatoren .....	34
6.4 Inhoud prestatie-indicatoren.....	35
6.5 Faalfactoren prestatiemeting .....	38
6.6 Succesfactoren prestatiemeting .....	39
6.7 Gebruik prestatiemeting.....	41
6.8 Kwaliteitsborging .....	43
<b>Hoofdstuk 7. Analyse</b> .....	46
7.1 Organisatiedoelen.....	46
7.2 Gewenste prestatie-indicatoren .....	47

7.3 Ontwerp prestatie-indicatoren .....	48
7.4 Faal- en succesfactoren prestatie-meting .....	49
7.5 Gebruik prestatie-meting .....	50
7.6 Kwaliteitsborging .....	51
<b>8. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>53</b>
8.1 Conclusies .....	53
8.2 Aanbevelingen .....	54
<b>9. Reflectie .....</b>	<b>57</b>
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>58</b>
<b>Bijlagen .....</b>	<b>.....</b>

## Hoofdstuk 1. Inleiding

Een grote brand, een neergestort vliegtuig of een kraanongeluk. Zomaar wat rampen of crises die kunnen plaatsvinden. Organisaties die zich bezig houden met het voorkomen en bestrijden van crises opereren in het veld van de crisisbeheersing. Crisisbeheersing wordt in eerste instantie veelal in verband gebracht met hulpdiensten als de brandweer en de politie. Deze hulpdiensten hebben daarin een grote en verantwoordelijke taak. Minder zichtbaar, maar zeker ook een belangrijke rol hebben gemeenten in de crisisbeheersing. De taken van gemeenten in de crisisbeheersing vallen onder de term ‘bevolkingszorg’. Deze gemeentelijke crisistaken staan centraal in dit rapport.

“Er is de afgelopen jaren veel gedaan om de uitvoering van het proces bevolkingszorg te verbeteren. Door het ontbreken van wettelijke eisen aan de uitvoering wordt de bevolkingszorg echter te vrijblijvend ingevuld. Uit eerder onderzoek van de inspectie voor de Staat van de Rampenbestrijding 2010 en 2013 blijkt dat de bevolkingszorg niet volledig op orde is en er nog steeds veel ruimte is voor verbetering, bijvoorbeeld op het gebied van proces, ketenbesef, taakuitvoering, informatiemanagement en opkomst & alarmering. Deze knelpunten blijven actueel” (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2013a:49).

Dit citaat is enkele jaren terug opgetekend door de Inspectie Veiligheid en Justitie met de constatering dat knelpunten te vinden zijn in de uitvoering van het proces bevolkingszorg binnen de Veiligheidsregio Midden- en West Brabant (verder te noemen als VRMWB).

“Het vastleggen van prestatie-eisen voor de gemeentelijke kolom kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren” (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2013b:181), zo stelt het onderzoeksrapport van de inspectie. Ook Bruinooge et. al. (2014:10) stellen als commissie ‘Bevolkingszorg op orde’, die bevolkingszorg wil verbeteren, dat uit incidentevaluaties van de afgelopen jaren blijkt dat niet altijd de beoogde bevolkingszorg wordt geleverd.

Sindsdien worstelt de VRMWB, maar ook andere veiligheidsregio’s, met de vraag hoe en welke prestatie-indicatoren de kwaliteit van bevolkingszorg kunnen verbeteren.

### 1.1 Aanleiding

De Wet veiligheidsregio’s (Wvr) stelt summiere wettelijke eisen aan de aard en omvang van bevolkingszorg. De minimumeisen in de wet geven te weinig richtlijnen voor gemeenten om inzicht te hebben in welke taken ze precies moeten uitvoeren en wanneer ze deze taken goed doen. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij gemeenten over welke prestaties geleverd moeten worden tijdens een crisis.

Op landelijk niveau is geconstateerd dat de kwaliteit van bevolkingszorg verbetering verdient en dat knelpunten in de uitvoering opgelost zouden kunnen worden door het vastleggen van prestatie-indicatoren. In dit kader heeft de commissie ‘Bevolkingszorg op Orde’ een nieuwe visie ontwikkeld voor bevolkingszorg en prestatie-eisen opgesteld. Voor enkele taken binnen bevolkingszorg hebben zij deze prestatie-indicatoren in 2014 gerealiseerd. Echter, deze zijn op hoofdlijnen vastgesteld en niet voor elke bevolkingszorgtaak beschreven.

Binnen de VRMWB is door verschillende gemeenten aangegeven dat het onduidelijk is welke prestaties zij moeten leveren. Hiervoor zouden zij graag prestatie-indicatoren aangereikt krijgen. Deze indicatoren zouden gemeenten meer zekerheid moeten geven over de kwaliteit die zij leveren aan de bevolking rond een crisis. Het minimum takenpakket dat omschreven staat in de Wvr is summier en er wordt verwacht van gemeenten dat zij deze zelf verder invullen. De manier waarop taken rond bevolkingszorg op dit moment worden uitgevoerd verschilt hierdoor per gemeente. De burger verwacht van elke gemeente dezelfde prestaties en hetzelfde kwaliteitsniveau van



bevolkingszorg. Ook hulpdiensten die met gemeenten samenwerken in de crisisbeheersing verwachten van elke gemeente hetzelfde. Dit kan tot problemen leiden in de uitvoering van de crisisbeheersing.

De VRMWB heeft een visitatiecommissie ingesteld om samen met gemeenten inzichtelijk te maken hoe gemeenten in de regio ervoor staan in de voorbereiding van bevolkingszorg. Deze commissie is onafhankelijk en onderzoekt de kwaliteit per gemeente. Uit gesprekken die deze commissie heeft gevoerd met een gedeelte van de gemeenten blijkt dat veel gemeenten onvoldoende zijn voorbereid op een crisis. Zo blijken bevolkingszorgfunctionarissen vaak onvoldoende geoefend, is bemensing een veel voorkomend probleem en is het aantal teambijeenkomsten in de voorbereidingsfase beperkt. Tevens geven gemeenten aan onduidelijkheid te ervaren over wat van hen wordt verwacht om de kwaliteit van bevolkingszorg te verbeteren. Gemeenten verwachten van de VRMWB meer daadkracht en sturing (Cloe & Knaap, 2014).

## 1.2 Doelstelling

Na vooronderzoek binnen de organisatie van de VRMWB door middel van gesprekken en documentenanalyse is de doelstelling van dit onderzoek duidelijk geworden. Deze is mede bepaald door de behoefte van de organisatie en de gewenste tijd waarbinnen het onderzoek uitgevoerd zal worden. De doelstelling van dit onderzoek is het bijdragen aan theorie over kwaliteit van bevolkingszorg door verwachtingen betreffende de relatie tussen prestatie-indicatoren en een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg te toetsen aan empirie binnen de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.

## 1.3 Probleemstelling

### 1.3.1 Hoofdvraag

Vanuit de aanleiding is gekomen tot onderstaande hoofdvraag:

*“Op welke wijze kan de kwaliteit van bevolkingszorg worden verbeterd binnen de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en hoe kunnen prestatie-indicatoren daaraan bijdragen?”*

### 1.3.2 Deelvragen

De volgende deelvragen zijn hierbij van toepassing:

1. Welke inzichten biedt de literatuur over prestatiemeting en prestatie-indicatoren?
2. Welke succesfactoren reikt de theorie aan over kwaliteit van bevolkingszorg?
3. Hoe en welke prestatie-indicatoren worden op dit moment door gemeenten ingezet binnen de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant?
4. Wat is de invloed van de huidige manier van prestatiemeting op de kwaliteit van bevolkingszorg?
5. Hoe en welke prestatie-indicatoren kunnen bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg?

Om dit doel te bereiken is in dit onderzoek allereerst een literatuurstudie gedaan naar wat prestatiemeting door het gebruik van prestatie-indicatoren en naar wat kwaliteit van bevolkingszorg inhoudt. Vervolgens is voor de uitvoering van het onderzoek nagegaan op welke manier prestatiemeting op dit moment wordt gehanteerd binnen bevolkingszorg en wat dit betekent voor het huidige kwaliteitsniveau.

Gemeenten binnen de veiligheidsregio en externe deskundigen zijn daarna bevroegd over de manier waarop volgens hen prestatie-indicatoren een bijdrage kunnen leveren aan een kwaliteitsverbetering. Er is niet gekozen voor een benchmark met andere veiligheidsregio's, omdat

uit het vooronderzoek blijkt dat geen veiligheidsregio door middel van prestatie-indicatoren een kwaliteitsverbetering tot stand heeft gebracht. Uiteraard kunnen wel degelijk ‘best practices’ bestaan bij andere veiligheidsregio’s. Door het relatief korte vooronderzoek kan het zijn dat deze over het hoofd zijn gezien.

Uit de resultaten van het onderzoek zijn vervolgens aanbevelingen opgesteld. Het totale onderzoek zal ongeveer zes maanden in beslag nemen.

## 1.4 Relevantie

### 1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Het onderzoek naar prestatie-indicatoren om een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg tot stand te brengen, heeft praktisch nut. Naar kwaliteit van bevolkingszorg en de combinatie van kwaliteit van bevolkingszorg en prestatie-indicatoren is nauwelijks onderzoek gedaan. De VRMWB en andere veiligheidsregio’s hebben daardoor een kennistekort. Resultaten van dit onderzoek kunnen leiden tot aanvulling van dit tekort.

De aanbevelingen van dit onderzoek zijn voor de VRMWB en andere veiligheidsregio’s interessant voor het ontwikkelen van de juiste prestatie-indicatoren voor bevolkingszorg. Daarbij kan dit onderzoek het kennistekort oplossen over de manier waarop prestatie-indicatoren ingezet zouden moeten worden om de kwaliteit van bevolkingszorg te verbeteren.

Voor burgers binnen de veiligheidsregio is het van belang dat zij tijdens en na een crisis de zorg krijgen die ze nodig hebben. Gemeenten dienen hierop voorbereid te zijn. Zij dienen te weten wat ze moeten doen en wanneer: ‘de juiste handelingen op het juiste moment’. Dit onderzoek geeft mogelijk aanbevelingen die gemeenten binnen de veiligheidsregio kunnen gebruiken om deze kwaliteit te verbeteren.

### 1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Literatuur over prestatiemeting binnen de publieke sector is groots voorhanden, met name onder de noemer New Public Management. Over de invloed van prestatiemeting op de kwaliteit van bevolkingszorg is nauwelijks tot geen literatuur beschikbaar. Literatuur is te vinden over prestatie-indicatoren en over kwaliteit in het algemeen. Over de kwaliteit van bevolkingszorg is minder bekend. Ook is de relatie tussen prestatie-indicatoren en een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg onduidelijk vanwege gebrek aan literatuur hierover. Welke prestatie-indicatoren dragen nu precies bij aan de kwaliteit en hoe zouden ze ingezet moeten worden om tot een verbetering te komen van bevolkingszorgtaken? Een enkel wetenschappelijk document is voorhanden over prestatie-indicatoren voor bevolkingszorg, maar in die gevallen zijn prestatie-indicatoren opgesteld voor slechts enkele onderdelen van bevolkingszorg of blijken deze abstract. Over de vraag waarop deze indicatoren kunnen leiden tot een kwaliteitsverbetering geven deze onderzoeken geen antwoord. Daarom zal dit onderzoek zich richten op de condities waaronder prestatie-indicatoren een kwaliteitsverbetering tot stand kunnen brengen binnen de context van bevolkingszorg. Het onderzoek kan daarmee een aanvulling vormen op de wetenschap, omdat het nieuwe inzichten kan opleveren en kennis kan worden gevormd.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zullen de wettelijke kaders beschreven worden waarbinnen de VRMWB opereert. In hoofdstuk 3 zal vervolgens het theoretisch kader aan bod komen, waarna in hoofdstuk 4 de operationalisatie en onderzoeksmethoden en -technieken beschreven staan. In hoofdstuk 5 wordt de specifieke casus besproken van de VRMWB. In hoofdstuk 6 worden de bevindingen besproken, waaruit de analyse volgt in hoofdstuk 7. In de analyse zal de literatuur die is bestudeerd toegepast worden op de verzamelde resultaten. Mogelijk levert dit nieuwe theoretische en wetenschappelijke

inzichten op. Vervolgens worden in hoofdstuk 8 conclusies gegeven en aanbevelingen gedaan. Ten slotte zal in hoofdstuk 9 een reflectie plaatsvinden op het uitgevoerde onderzoek.

## Hoofdstuk 2. Context, beleid en achtergrond

### 2.1 Wet- en regelgeving

#### 2.1.1 Wet veiligheidsregio's

Evaluaties van crises in het verleden hebben laten zien dat de crisisbeheersing vaak van onvoldoende kwaliteit bleek. Vooral in de coördinatie van crises lag een mogelijkheid om een kwaliteitsslag te maken. Multidisciplinaire samenwerking bleek daarvoor nodig.

Mede hierdoor is vanaf 2010 de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden. Deze wet heeft de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen vervangen. Met de Wvr is de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening geïntegreerd (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007).

Artikel 2 Wvr stelt dat het college van burgemeester en wethouders belast is met de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De burgemeester heeft bij een ramp het opperbevel (Art. 5 Wvr). Tevens stelt de wet dat de colleges van burgemeesters en wethouders binnen een vastgestelde regio een gemeenschappelijke regeling treffen. Hieruit volgt het openbare lichaam 'veiligheidsregio'. Deze gemeenschappelijke regeling hevelt taken van gemeenten over naar de veiligheidsregio. Op grond van artikel 10, lid d Wvr dient de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te worden overgedragen aan de veiligheidsregio. Dit zijn taken als het in stand houden van een meldkamer, het voorbereiden op de bestrijding van branden en het adviseren van bevoegd gezag over risico's van crises. Deze overheveling van taken vindt plaats omdat gemeenten vaak te klein zijn om deze taken zelf uit te voeren. Een andere reden is dat crises vaak over gemeentegrenzen heen gaan. Veiligheidsregio's zijn dus een vorm van verlengd lokaal bestuur. Gemeenten kunnen hierdoor beschouwd worden als opdrachtgevers van de veiligheidsregio's (Infopunt Veiligheid, 2014:6). De gemeenten zelf blijven uiteindelijk verantwoordelijk voor de bestrijding van een crisis.

#### 2.1.2 Besluit veiligheidsregio's

Het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) omvat regels over de organisatie en taken van de veiligheidsregio, volgend uit de Wvr. Hierin staat ook een uitwerking over de taken van bevolkingszorg. Ook is in het besluit aangegeven wie belast is met deze taken. Volgens artikel 2.1.3 lid 1 Bvr worden functionarissen die deze taken uitvoeren door het college van burgemeester en wethouders aangewezen. De taken die onder bevolkingszorg vallen, staan in artikel 2.1.3 lid 2 Bvr. Dit zijn:

- het verzorgen van crisiscommunicatie;
- het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking;
- het verzorgen van nazorg voor de bevolking;
- het registreren van de slachtoffers;
- het registreren van schadegevallen, en
- het adviseren van het regionaal operationeel team.



*Figuur 2.1 Voorzien in opvang*

#### 2.1.3 Regionaal crisisplan

Artikel 16 Wvr stelt elke veiligheidsregio verplicht om minimaal een keer in de vier jaar een Regionaal Crisisplan op te stellen. Dit crisisplan is een uitwerking van de wettelijke eisen uit de Wvr en Bvr. Doel van het crisisplan is om te komen tot een uniforme aanpak van de crisisbeheersing in de regio door taken te verduidelijken en verantwoordelijken aan te wijzen. Hierin zijn ook de bevolkingszorgtaken uit artikel 2.1.3 lid 2 Bvr verder gespecificeerd. Hierin worden verschillende

taakorganisaties onderscheiden die belast zijn met de taken uit de Bvr. Dit zijn de taakorganisaties met daaronder toegelicht wat hieronder wordt verstaan:

- *Crisiscommunicatie*;  
Pers- en publieksvoorlichting en verwanteninformatie.
- *Publieke zorg*;  
Opvang, voorzien in primaire levensbehoeften, registratie van mens en dier op locatie, registratie van schademeldingen en het kleinschalig verplaatsen van mens en dier.
- *Omgevingszorg*;  
Milieubeheer, ruimtebeheer en bouwbeheer.
- *Evacuatie*;  
Grootschalige verplaatsing van mens en dier.
- *Nafase*;  
Bijzondere uitvaartverzorging en nazorg.
- *Backoffice (ondersteuning)*;  
Algemene ondersteuning en bestuurs- en juridische ondersteuning.
- *Informatiemanagement*;  
Backoffice informatie en beheer en output van het Centrale Registratie en Informatie Bureau (CRIB) en de Centrale Registratie Afhandeling Schade (CRAS) (Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, 2012).

## 2.2 GRIP-structuur

Om de crisisbeheersing tijdens een crisis te coördineren is de GRIP-structuur ontstaan. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure. Deze structuur is in het leven geroepen voor multidisciplinaire coördinatie tussen hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige hulp en bevolkingszorg van gemeenten) met eenhoofdige leiding. In een GRIP-structuur kan opgeschaald worden naar een hoger niveau wanneer niet alleen op operationeel, maar ook op strategisch of beleidsmatig terrein besluiten genomen dienen te worden ten aanzien van het bestrijden van een crisis. Naarmate die behoefte afneemt kan worden afgeschaald. De volgende niveaus zijn te onderscheiden binnen de GRIP-structuur:

GRIP-niveau	Omvang crisis	Aansturing
1	Brongebied	Commando Plaats Incident (CoPI)
2	Brongebied + Effectgebied	Regionaal Operationeel Team (ROT)
3	Dreiging maatschappelijke onrust	Gemeentelijk Beleidsteam (GTB)
4	Gemeenteoverschrijdend	Regionaal Beleidsteam (RBT)
5	Regio-overschrijdend	Regionale Beleidsteams
Rijk	Nationale impact	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb)

Figuur 2.2 GRIP- niveaus

Er bestaat ook een GRIP 0 niveau. Dit wordt ook wel het motorkapoverleg genoemd. Dit niveau omvat de dagelijkse werkzaamheden van hulpverleningsdiensten.

## Hoofdstuk 3. Theoretisch kader

### 3.1 Ontwikkeling kwaliteitsdenken en prestatiesturing in de publieke sector

Sinds de jaren '80 is de aandacht voor kwaliteit en prestatiesturing binnen de publieke sector flink toegenomen. Door de oliecrisis werden overheden gedwongen om geld te besparen. Hiermee kwam de wetenschappelijke stroming New Public Management (NPM) op. Deze stroming wilde private modellen toepassen binnen publieke organisaties.

NPM wordt omschreven als: "het geheel van analyses, ideeën en aanbevolen werkwijzen van bestuurskundigen en andere wetenschappers over vernieuwing van de overheid in termen van meer zakelijk en bedrijfsmatig werken, in casu met meer oog voor onder meer resultaatgericht, prestatiemeting, decentrale verantwoordelijkheden (contractmanagement) en een alternatieve inrichting door op afstand plaatsing van overheidsorganisaties, privatisering, en bevordering van concurrentie en marktwerking" (Korsten, 2011:6).

Modellen en denkwijzen uit de private sector vormen de basis voor deze managementfilosofie binnen overheden. Onder anderen Osborne & Gaebler (1993) hebben met hun boek 'Reinventing government' NPM op de kaart gezet en gezorgd voor verspreiding van deze filosofie. Zo noemen zij onder meer concurrentie tussen overheden, deregulering, prestatiesturing en meer aandacht voor burgers als kenmerken van een nieuwe overheid. Hood (1991) noemt daarbij het meten van prestaties en de nadruk op output.

NPM wordt door voorstanders gepresenteerd als een middel om managementziektes op te lossen. Tegenstanders stellen dat private denkwijzen niet zomaar overgenomen kunnen worden door publieke organisaties. Dit omdat publieke organisaties meer en andere doelen nastreven dan private organisaties. Zo zal een gemeente bij het bouwen van huurhuizen niet alleen het aantal te bouwen huizen interessant vinden, maar ook de betaalbaarheid van deze huizen voor burgers.

Niet ontkend kan worden dat NPM een relatie heeft met de toenemende aandacht die er de laatste jaren is voor de burger (klantdenken). De behoeften van de individuele burger worden leidend voor de dienstverlening die de overheid levert (Hoogwout, 2010:21). In 2004 werd in dit kader door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een commissie gevormd voor het formuleren van een visie op de rol van de gemeente als dienstverlener in 2015 (Hoogwout, 2010:28). Het streven was om de kwaliteit van de dienstverlening door gemeenten te verbeteren. De dienstverlening zou vraaggericht moeten zijn en de kwaliteit transparant (Commissie Gemeentelijke Dienstverlening/Commissie Jorritsma, 2005).

### 3.2 Kwaliteit

#### 3.2.1 Kwaliteit algemeen

Vanuit het klantdenken wil de overheid de kwaliteit van haar dienstverlening verbeteren, maar wat wordt nu precies bedoeld met kwaliteit? Uit de literatuur blijkt dat het een zeer breed begrip betreft. Een begrip dat vanuit vele invalshoeken benaderd kan worden. Zoals Bouckaert & Thijs (2003:7) het beschrijven: "men zou kunnen stellen dat kwaliteit evenveel betekenissen heeft als dat er mensen zijn die er over spreken". Knowles (2011:10) heeft de kwaliteitsliteratuur bestudeerd en geeft enkele definities van kwaliteit:

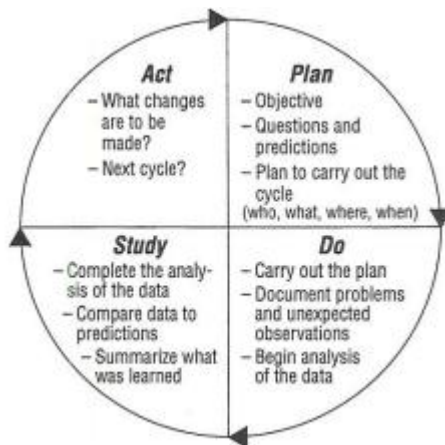
- *fitness for use (geschiktheid voor gebruik)* (Defoe & Juran, 2010);
- *het conformeren aan specificaties* (Crosby, 1979);

- een dynamische situatie die in verband staat met producten, diensten, mensen, processen en een omgeving die voldoet aan de verwachtingen of deze overtreft en helpt bij de productie van superieure waarde (Goetsch & Davis, 2010).

Bouckaert & Thijs (2003:9) noemen twee verschillende perspectieven waaruit kwaliteit kan worden benaderd: het ‘producent georiënteerde perspectief’ en het ‘consument georiënteerde perspectief’. Bij het producent georiënteerde perspectief wordt kwaliteit gekoppeld aan de output die wordt gerealiseerd. Hierbij gaat het om de mate waarin voldaan wordt aan vooraf gestelde eisen. Het consument georiënteerde perspectief is gericht op de outcome: de effecten die worden bereikt.

Kwaliteit kan gaan over het uiteindelijke product, een bepaalde dienst of over het productieproces. Al deze aspecten van kwaliteit worden in een organisatie gestuurd door een vooraf opgestelde visie, een missie en doelen. Een visie is bedoeld om medewerkers in een organisatie te inspireren op basis van waarden die een organisatie belangrijk vindt. Een missie is een uitwerking van deze visie. Deze missie kan vervolgens verder vertaald worden naar doelen. Volgens Drucker zou iedere medewerker in een organisatie een gemeenschappelijk doel na moeten streven. Dit is belangrijk voor het geven van richting aan werkzaamheden van medewerkers (Knowles, 2011:80-82). Een organisatie formuleert deze visie en doelen op basis van middelen, input en wensen van belanghebbenden (Cuyvers, 2007:26).

Om kwaliteit te kunnen verbeteren zal kwaliteit geborgd moeten worden. Dit kan door het doorlopen van de PDSA-cyclus. Dit model is gebaseerd op de PDCA-cyclus van Edward Deming. De stappen van de PDCA-cyclus zijn Plan, Do, Check, Act. De stap ‘Check’ is door Langley, Nolan en Nolan (1994) vervangen door ‘Study’. Dit omdat de ‘Check’ suggereert dat inspectie plaatsvindt op de kwaliteit. Bij ‘Study’ staat niet het inspecteren, maar het evalueren centraal. Het doel is om zo kwaliteit te verbeteren (Bouckaert & Thijs, 2003:47-49).



Figuur 3.1 PDSA-cyclus (Moen & Norman,2006:9)

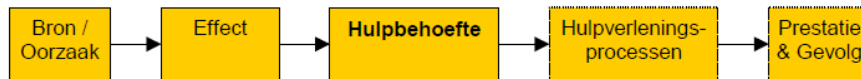
In figuur 3.1 is te zien dat de stap ‘Plan’ het stellen van doelen omvat. Bij ‘Do’ worden deze doelen uitgevoerd, waarna bij ‘Study’ vergeleken wordt in hoeverre opgestelde doelen zijn gehaald. Ten slotte wordt bij ‘Act’ bepaald wat verbeterd moet worden. Op basis daarvan worden doelen bijgesteld.

### 3.2.2 Kwaliteit van crisisbeheersing

Kwaliteit binnen de crisisbeheersing kan op net zoveel manieren worden gedefinieerd als kwaliteit in het algemeen. De mate van effectiviteit en efficiency spelen ook hierin een grote rol. Er zijn aanvullingen op deze meer specifieke kwaliteit. Zo worden de mate van veiligheid, tijdigheid,

gelijkheid en burgergerichtheid genoemd als extra factoren die de kwaliteit van crisisbeheersing bepalen (Duckers & Moors, 2012:28).

Uit hoofdstuk 3.2.1 komt naar voren dat kwaliteit vaak beoordeeld wordt door de mate waarin een product, dienst of proces voldoet aan behoeften van een klant of burger. Omgezet in kwaliteit van crisisbeheersing kan dit worden gedeut met het begrip 'hulpbehoefte'. In onderstaand schema is weergegeven hoe deze hulpbehoefte ontstaat en hoe de omvang bepalend zou moeten zijn voor de crisisbestrijding (Ingenieurs/Adviesbureau SAVE & Adviesbureau Van Dijke, 2008:6).



Figuur 3.2 Proces crisisbeheersing (Ingenieurs/Adviesbureau SAVE & Adviesbureau Van Dijke, 2008:6).

### 3.2.2.1 Veiligheidsketen

Binnen dit proces van de crisisbeheersing kunnen stappen waargenomen worden die te beschrijven zijn aan de hand van de veiligheidsketen. Dit zijn de stappen:

- Proactie: structurele oorzaken van het ontstaan van een onveilige situatie worden weggenomen. Hierbij wordt de bron/oorzaak van een crisis aangepakt;
- Preventie: maatregelen worden genomen om onveilige situaties te voorkomen of vroegtijdig te stoppen. Hiermee wordt het effect van een crisis beperkt;
- Preparatie: voorbereidingen worden getroffen om effectief op te kunnen treden wanneer toch een crisis ontstaat. Ingespeeld wordt op de te verwachte hulpbehoefte door het maken van plannen en het opleiden, trainen en oefenen van mensen;
- Repressie: het daadwerkelijk optreden ter bestrijding van een crisis. Hulpverleningsdiensten worden ingezet om aan de hulpbehoefte te voorzien en de gevolgen te beperken;
- Nazorg: alle activiteiten die nodig zijn om terug te keren naar de normale gang van zaken (Stol et. al., 2010:61).

### 3.2.2.2 Orde- en conflictperspectief

In hoofdstuk 3.2.1 is de PDSA-cyclus weergegeven als een manier om te sturen op kwaliteit. Ter aanvulling op dit model zijn in de wetenschap twee overheersende opvattingen te vinden die kaders stellen voor de beoordeling van kwaliteit van crisisbeheersing. Dit zijn het orde- en het conflictperspectief.

Het ordeperspectief is gebaseerd op het harmoniemodel. Crises worden gedefinieerd als ernstige bedreigingen en ordeverstoringen die zo effectief mogelijk moeten worden bestreden. Het zo snel mogelijk scheppen van orde in de samenleving is het doel. Het bereiken hiervan betreft een grote organisatorische uitdaging voor overheden. Voorbereid zijn als hulpdienst wordt als een van de belangrijkste voorwaarden gezien om crises effectief te kunnen bestrijden. Hier hoort het opleiden en trainen van mensen bij. Anderen hechten meer waarde aan competenties als improvisatievermogen van hulpverleners. Flexibiliteit is een van de belangrijkste voorwaarden om crises te kunnen bestrijden (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2014:54). Over het algemeen lijken volgens de theorie beide aspecten van belang voor een effectieve crisisbeheersing.

Om kwaliteit van de crisisbeheersing te vergroten stelt het ordeperspectief dat crisonderzoek daar een bijdrage aan kan leveren. Leren van crises door middel van evaluaties is de manier om tot een kwaliteitsverbetering te komen. Criteria waarnaar gekeken dient te worden bij een evaluatie om te verbeteren, zijn kritische processen van de organisatie en competenties van functionarissen (Wein & Willems, 2013:7). Evalueren en leren kan al kort na een incident. Dit kan bijvoorbeeld door het



organiseren van enkele bijeenkomsten waar betrokkenen met elkaar kunnen evalueren. Bij grote incidenten wordt extern geëvalueerd, maar het wordt aangeraden om ook intern een evaluatie uit te voeren. Door intern te evalueren in bijeenkomsten kunnen de eerste lessen worden geleerd. Hierbij zou elke interne betrokkene inbreng moeten hebben. Evalueren over welke leerlessen betrokkenen kunnen trekken uit het incident en hoe deze meegenomen kunnen worden in de voorbereiding op een volgende crisis (Zannoni, 2010:88).

Het conflictperspectief richt zich op de doorwerking van een crisis. Een klein voorval kan grote consequenties hebben op bestuurlijk of organisatorisch niveau. Als dat gebeurt, wordt dit vanuit het conflictperspectief gezien als een crisis. Anderzijds kan een grote bedreiging met weinig gevolgen vanuit dit perspectief gezien worden als een normale situatie en niet als een crisis. Overheden zijn hierbij niet automatisch degenen die de crisis moeten oplossen. Het kan ze zelfs goed uitkomen om er een te creëren met als doel een verandering in gang te zetten. Vanuit het conflictperspectief wordt de crisisonderzoeker als niet-neutraal gezien. Hierdoor is niet leren, maar afrekenen het doel van crisisonderzoek ('t Hart, 1998:101-105,113).

### 3.2.3 Kwaliteit van bevolkingszorg

Bevolkingszorg is een onderdeel van de crisisbeheersing en de grootste taken bevinden zich in de preparatie- en repressiefase van de veiligheidsketen. In hoofdstuk 2 is beschreven wat onder bevolkingszorg wordt verstaan vanuit wet- en regelgeving. Daaruit blijkt dat voor de uitvoering van deze taken gemeenten aan zet zijn. Vaak is dit vanaf het eerste moment dat een crisis optreedt tot ver nadat hulpdiensten klaar zijn met hun werkzaamheden op de plaats van het incident. Bevolkingszorg staat dus niet op zichzelf, maar is samen met andere hulpverleningsdiensten een radertje binnen de crisisbeheersing. In veel beleidsstukken wordt aangegeven dat de samenwerking met andere hulpdiensten effect zou hebben op de kwaliteit van de crisisbeheersing en dus ook op de kwaliteit van bevolkingszorg. Scholtens (2015:105) geeft aan dat niet inhoudelijk is aangetoond dat samenwerking effect heeft op succesvolle crisisbeheersing.

#### 3.2.3.1 Kerntaken bevolkingszorg

Bevolkingszorgtaken zijn divers van aard en het type incident bepaalt welke bevolkingszorgtaken worden ingezet. In de praktijk zijn er twee soorten taken die vrijwel standaard bij een crisis aan de orde zijn: crisiscommunicatie en opvang en verzorging (publieke zorg). Een eerste succesfactor hiervoor is 'tweerichtingscommunicatie', waarbij gemeenten niet alleen als communicatiezender optreden, maar ook als communicatieontvanger, om in te kunnen spelen op de informatiebehoeften van burgers. Een tweede succesfactor is het inspelen op de zelfredzaamheid van burgers een aspect dat bij kan dragen aan een verbeterslag van bevolkingszorg. Dit kan door stimulering van zelfredzaamheid en gedurende een crisis zaken als opvang en verzorging te richten op niet-zelfredzamen (Overeem & Scholtens, 2012:50-51).

#### 3.2.3.2 Zelfredzaamheid

Evaluaties van crises zoals de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam laten zien dat burgers steeds vaker zelfredzaam zijn tijdens een crisis. Niet alleen zouden ze zichzelf vaak goed kunnen redden, ook kunnen ze elkaar beter helpen dan vaak wordt aangenomen. Zo zijn bij de aanslagen van 11 september in New York nog geen zeven procent van alle gewonden afgevoerd met ambulances. De meeste gewonden werden geholpen door omstanders (Velden et. al., 2006:659). Gemeenten blijken hier vaak nog niet genoeg op in te spelen bij de uitvoering van bevolkingszorgtaken (Ruitenbergh & Helsloot, 2004:3). Ook een later onderzoek wijst uit dat de overheid niet voldoende rekening houdt met zelfredzaamheid (Duin, 2011:74). Niet alleen op nationaal niveau, ook internationaal wordt hiervoor gepleit. "De rol van burgers is cruciaal omdat de

overheid tijdens een ramp niet of nauwelijks in staat is om alle benodigde zorg op tijd te leveren” (Scholtens & Groenendaal, 2011:22). Het zorgt tegelijkertijd voor een veranderende rol van de overheid. De overheid zou meer moeten faciliteren.

### *3.2.3.3 Coördinatie en aansturing*

Voor de kwaliteit van bevolkingszorg is het belangrijk dat de taken aansluiten bij de dagelijkse werkzaamheden van gemeenten. “Naarmate de werkwijzen, plannen e.v. voor het bijzondere meer afwijken van die van het normale, neemt de kans toe dat het ten tijde van crises tot problemen leidt” (Duin, 2011:17). De gewenste coördinatie en aansturing van bevolkingszorg is anders dan de coördinatie en aansturing die gemeenten gewend zijn tijdens de dagelijkse werkzaamheden. De dagelijkse werkzaamheden kunnen getypeerd worden als een beleidsbureaucratie. Hiermee wordt bedoeld dat gemeenteambtenaren gewend zijn aan een omgeving waarin beleid wordt gevormd waarbij ze zelf veel macht en inspraak hebben. Tijdens een crisis verandert dit. Ambtenaren worden geacht te functioneren onder centralistische aansturing (Jong, 2009:762). Overeem & Scholtens (2012:51) stellen dat het voor de sturing van bevolkingszorg beter zou zijn om bevolkingszorgtaken van ambtenaren bij grotere crises over te laten nemen door een expertteam.

### *3.2.3.4 Hulpbehoeften burgers*

Uit figuur 3.2 blijkt dat het voldoen aan de hulpbehoefte bepalend is voor de kwaliteit van de crisisbeheersing en dus ook voor de kwaliteit van bevolkingszorg. Om kwalitatieve bevolkingszorg te leveren zou deze hulpbehoefte van burgers dus centraal moeten staan. Onderzoek (Velden et. al., 2006:659) laat zien wat deze behoeften direct na een ramp zijn:

- “een veilige omgeving;
- medische zorg bij letsel;
- hereniging of contact met verwanten en dierbaren;
- beschikking over middelen voor basale levensbehoeften;
- praktische hulp;
- betrouwbare informatie over het lot van dierbaren;
- betrouwbare informatie over de ramp, gevolgen en afwikkeling;
- erkenning en aandacht;
- rust, controle en overzicht;
- het delen van ervaringen met anderen;
- een herdenkingsbijeenkomst”.

Het voldoen aan bovenstaande behoeften is de wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten en betreffen het veelal bevolkingszorgtaken. Buiten de preparatie- en repressiefase van de bevolkingszorg om, valt het kunnen delen van ervaringen met anderen en een herdenkingsbijeenkomst. Deze aspecten kunnen geschaard worden onder de nafase van de veiligheidsketen en vallen daarom buiten de definitie van bevolkingszorg zoals in dit onderzoek gehanteerd wordt.

### *3.2.3.5 Kwaliteitscriteria humanitaire taken*

Een internationale standaard die inzicht geeft in waaraan voldaan zou moeten worden om te voorzien in de hulpbehoefte van burgers na een ramp is de Core Humanitarian Standard. Het is een normenkader ontwikkeld door humanitaire organisaties en het omvat kwaliteitsnormen voor humanitaire taken. Humanitaire taken betreffen taken die erop gericht zijn burgers te ondersteunen in geval van nood. Bevolkingszorg betreft taken om de bevolking na een crisis te ondersteunen en kan zodoende gedefinieerd worden als een vorm van humanitaire zorg. Vooral de

bevolkingszorgtaken opvang en verzorging en communicatie komen hierin aan bod. Kwaliteitscriteria die deze standaard stelt zijn:

1. De humanitaire zorg die geboden wordt is geschikt en relevant;
2. De humanitaire zorg is effectief en tijdelijk;
3. De humanitaire zorg versterkt lokale capaciteiten (zelfredzaamheid) en voorkomt negatieve effecten;
4. De humanitaire zorg is gebaseerd op communicatie, participatie en feedback;
5. Klachten worden geregistreerd en verwerkt;
6. Humanitaire zorg wordt gecoördineerd;
7. Humanitaire organisaties blijven voortdurend leren en verbeteren;
8. Om hun werk effectief uit te voeren worden medewerkers ondersteund en worden zij eerlijk en rechtvaardig behandeld;
9. Middelen die nodig zijn voor de hulpverlening worden op een verantwoorde manier gebruikt en voor het beoogde doel (HAP International et. al., 2014:9).

Bovenstaande criteria en de criteria die volgen uit het onderzoek van Velden et. al. (2006) kunnen gezien worden als kwaliteitscriteria aan bevolkingszorg. Deze criteria weerspiegelen de hulpbehoeften van burgers waarvan gemeenten de taak hebben om aan die behoeften te voldoen.

#### *3.2.3.6 Competenties*

Van iedere functionaris binnen bevolkingszorg wordt verwacht dat deze een bepaalde prestatie kan neerzetten op het moment dat een crisis zich voordoet. Deze verwachtingen kunnen omschreven worden als competenties. Naast competenties kunnen gewenste vaardigheden en kennis beschreven worden. Wanneer deze als leerdoelen worden gesteld bij opleidingen, trainingen en oefeningen kan men als organisatie voorbereiden op het leveren van de juiste prestaties tijdens een crisis (Hendriks van de Weem, 2009:407).

#### *3.2.3.7 Samenvattend beeld*

Theorie over de kwaliteit van bevolkingszorg geeft verschillende aspecten weer. Bevolkingszorg blijkt voornamelijk betrekking te hebben op de preparatie- en repressiefase van de veiligheidsketen. Binnen de gehele crisisbeheersing is bevolkingszorg een onderdeel. De kerntaken van bevolkingszorg omvatten crisiscommunicatie en opvang en verzorging. Om deze aspecten te verbeteren wordt tweerichtingscommunicatie genoemd en stimulering van zelfredzaamheid. Voor de coördinatie en aansturing van bevolkingszorg blijkt het belangrijk te zijn dat de werkzaamheden van bevolkingszorgfunctionarissen aansluiten bij de taken die ze dagelijks vervullen in hun reguliere werk. Ook dienen functionarissen voor het uitvoeren van bevolkingszorgtaken in een bevelstructuur te opereren. Expertteams blijken hier over het algemeen beter bekend mee dan gemeenteambtenaren.

De hulpbehoeften van burgers dienen leidend te zijn voor de kwaliteit van bevolkingszorg. Velden et. al. (2006:659) geeft enkele van deze behoeften weer. Daarnaast noemt de Core Humanitarian Standard kwaliteitscriteria voor humanitaire taken. Deze taken hebben overeenkomsten met de taken van bevolkingszorg. Ten slotte zijn bepaalde competenties van belang voor functionarissen bevolkingszorg. In de voorbereiding dient hier op gestuurd te worden om kwaliteit te kunnen waarborgen en te verbeteren.

### 3.3 Prestatiesturing

#### 3.3.1 Prestaties

Vanuit de NPM-gedachte en het klantdenken worden prestaties gezien als belangrijk onderdeel van publieke organisaties. Een overheidsorganisatie moet presteren, effect beogen, anders gezegd, moet resultaten behalen. Prestaties kunnen getypeerd worden als resultaten van een individu, een organisatie of van beiden (Bouckaert, 2006:241).

Organisatiere resultaten kunnen onderscheiden worden in interne resultaten, externe resultaten en programmare resultaten. Interne resultaten hebben betrekking op de resultaten van middelen binnen een organisatie. Wat is met deze middelen bereikt? Ook resultaten met betrekking tot efficiency vallen onder interne resultaten. Heeft een organisatie lagere overheadkosten dan vorig jaar? Ten slotte kunnen interne resultaten gaan over mensen binnen de organisatie. Hoe groot is het personeelsverloop of hoe staat het met het moreel van het personeel?

Externe resultaten gaan over het rapporteren van organisatieactiviteiten. Hoe goed rapporteert de organisatie naar haar stakeholders? Daarnaast zijn de output en de tevredenheid van stakeholders over de service die de organisatie levert van belang.

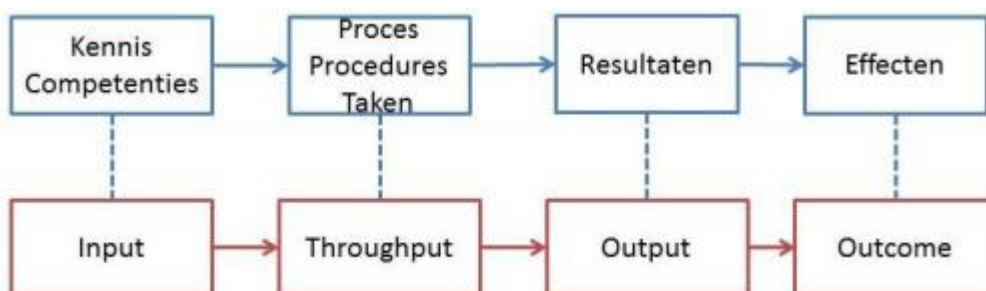
Programmare resultaten omvatten sociale resultaten en de tevredenheid van stakeholders over de dienst of het product dat de organisatie hen geleverd heeft (Talbot, 1999:28-29).

#### 3.3.2 Prestatiemeting

Zoals in hoofdstuk 3.1 beschreven, is het klantdenken in opkomst binnen de publieke sector. Een van de gevolgen is de opkomst van prestatiemeting. Een voorbeeld hiervan is een kwaliteitshandvest. In deze handvesten legt een organisatie zichzelf normen op waaraan voldaan moet worden op het moment dat een dienst geleverd wordt. Deze normen zijn uitgebreider dan opgelegde wet- en regelgeving. Zo heeft de gemeente Wierden zichzelf normen opgelegd voor de dienstverlening die zij leveren en deze gecommuniceerd naar haar burgers. Een ander voorbeeld is de gemeente Haren. Ook zij hebben zichzelf normen opgelegd en hanteren een sanctie wanneer deze normen niet worden gehaald (Hoogwout, 2010:30-31).

Prestatiemeting omvat volgens Bouckaert (2006:241): “het op regelmatige wijze genereren, verzamelen, analyseren, rapporteren en gebruiken van een waaier aan gegevens, die gerelateerd zijn aan de werking van overheidsorganisaties en overheidsprogramma’s en die betrekking hebben op middelen (inputs), prestaties (outputs) en effecten (outcomes)”.

Verschillende meetniveaus worden hierbij genoemd. Leede & Adrichem (2013) illustreren deze meetniveaus met het volgende model:



Figuur 3.2 Niveaus prestatiemeting (Leede & Adrichem, 2013:7).

Het figuur is gebaseerd op een onderzoek van Twisk et. al. (2005) naar prestatiebeloning in de publieke sector. Zij beschrijven redenen waarom op input, throughput, output of juist outcome

gestuurd zou moeten worden. Prestatiesturing zou volgens hen moeten beginnen met een duidelijke doelstelling. Deze doelstelling zou moeten samenhangen met wat een organisatie wil bereiken (outcome). Vanuit deze doelstelling kunnen input, throughput en output prestaties worden opgesteld. Redenen om voor outputsturing te kiezen of juist voor input/throughputsturing zijn in figuur 3.3 weergegeven:



Figuur 3.3 Redenen om te kiezen voor een bepaald meetniveau (Twisk et. al., 2005:2)

Hieruit blijkt dat input- en throughputsturing veelal wordt gebruikt om te sturen op gedrag. Om duidelijke doelen te meten ligt een keuze voor outputsturing voor de hand. Beseft moet worden dat het meten van prestaties in de vorm van maatschappelijke effecten (outcome) vooral in de publieke sector moeilijk is. Dit komt doordat het causale verband tussen publieke dienstverlening en effecten in de maatschappij lastig te bewijzen valt (Kuhry & Kam, 2012:30).

### 3.3.3 Functies van prestatie­meting

Prestatiemeting kan verschillende functies hebben:

- Creëren van transparantie: allereerst wordt met prestatie­meting transparantie gecreëerd. In publieke organisaties is het niet altijd even duidelijk wat processen in de organisatie bijdragen aan het primaire proces. Het inzichtelijk maken van prestaties door middel van prestatie­meting kan hier inzicht in geven.
- Verantwoording afleggen: het afleggen van verantwoording kan verschillende doelen nastreven:
  - Controle: hierbij gaat het om de vraag of medewerkers voldoen aan de vastgestelde normen;
  - Leren: door verantwoording af te leggen komt naar voren wat minder goed ging en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden;
  - Legitimiteit: een bestuurder, maar ook medewerkers van een overheidsorganisatie kunnen door het afleggen van verantwoording vertrouwen winnen van burgers;
  - Afsluiting: eventuele onjuiste beeldvorming kan worden rechtgezet en geruchten kunnen worden gestopt (Zannoni, 2010:91-92).
- Afrekenen: door prestaties inzichtelijk te krijgen kunnen medewerkers beloond of gestraft worden voor het wel of niet halen van prestaties.
- Sturen: prestatie­meting kan een middel zijn om medewerkers van een organisatie te sturen. Ze krijgen zo duidelijkheid over wat ze moeten doen. Ook voor externe stakeholders kan het

duidelijkheid scheppen over wat ze kunnen verwachten van een organisatie (Kloot & Martin, 2000:234).

- Motiveren: medewerkers kunnen gemotiveerd worden door prestatie meting. Ze weten welke doelstellingen ze moeten halen. Hierdoor is het voor medewerkers duidelijk op welke manier zij kunnen bijdragen aan het behalen van deze doelen.
- Vergelijken: door prestaties te vergelijken met andere organisaties kan in relatieve zin geoordeeld worden over hoe goed een organisatie presteert (Kremer & Georgius, 2013:7).

Om prestatie-indicatoren in te zetten om van te leren kan het voeren van een kritisch gesprek een bijdrage leveren. Volgens Bruin et. al. (2015:74) kunnen op die manier naast kwantitatieve beelden ook kwalitatieve beelden meegenomen worden in de beoordeling van prestaties.

### 3.3.4 Mogelijke risico's van prestatie meting

Prestatie meting is niet zonder meer effectief. Wanneer ambiguïteit en onzekerheid in de omgeving heerst, is betrouwbare en nauwkeurige prestatie meting niet mogelijk. Wanneer niet betrouwbare of onnauwkeurige prestaties toch worden gemeten, zal verkeerd gedrag beloond worden. Dat leidt tot organisatorische kwaliteitsafname. Het kan zijn dat onder dat soort omstandigheden het benadrukken van waarden, doelen en gedrag de beste manier is van prestatie meting (Ouchi, 1979:845).

Literatuur over prestatie meting is in de zorgsector veelvuldig aanwezig. Twee wetenschappers van het UMC St. Radboud Nijmegen laten in een artikel doorschemeren dat vaak alleen die prestaties gemeten worden die gemakkelijk te meten zijn. Prestaties die de essentie van de dienstverlening omvatten zijn dat vaak niet. Dat leidt ertoe dat met prestatie meting deze essentie niet altijd gemeten wordt (Grol & Wollersheim, 2005:1348).

Een onderzoek van Palmer (2003) wijst uit dat organisaties zich hierdoor veelal concentreren op het meten van zaken die gemakkelijk meetbaar zijn. Binnen de lokale overheid leidt dit tot prestatie meting in termen van efficiëntie in plaats van effectiviteit (Kloot & Martin, 2000:235).

Verder blijkt de validiteit van de meeste prestatie-indicatoren vaak onbekend. Wordt daadwerkelijk gemeten wat men wil meten? Om deze validiteit te vergroten zou meer complexe 'case-mixinformatie' voorhanden moeten zijn (Grol & Wollersheim, 2005:1348).

Concrete faalfactoren van prestatie meting kunnen zijn:

- Ontbrekend verband tussen oorzaak en gevolg (causaliteit) van prestatie-indicatoren en doelen: wanneer doelen niet op de juiste wijze zijn vertaald naar prestatie-indicatoren wordt niet gemeten wat uiteindelijk de klant of burger wenst;
- Te veel of te weinig meten: dit leidt tot onoverzichtelijkheid of tot een niet compleet beeld;
- Niet kijken naar de lange termijn: veel prestaties die worden gemeten gaan over de korte termijn. Langetermijndoelstellingen zijn juist van cruciaal belang wanneer men kwaliteit wil verbeteren (Kremer & Georgius, 2013:9-10);
- Meten van tegenstrijdige beleidsdoelen: op deze manier ontstaat wanorde en is men niet meer in staat om prestatie meting in te zetten als verbeterinstrument (Thiel & Leeuw, 2002:272).

- Optreden van een tunnelvisie: ook prestaties die niet gemeten worden kunnen van belang zijn. Wanneer alleen gefocust wordt op de indicatoren die gemeten worden, is men beperkt rationeel (Bouckaert, 2006);
- Ontstaan van strategisch gedrag: organisaties kunnen puur gaan focussen op het behalen van de gestelde normen en daarmee bewust prestaties waar niet op gemeten wordt, maar die wel belangrijk zijn, links laten liggen (Korsten, 2007:4);
- Versterking van de interne bureaucratie: het kan zorgen voor veel papierwerk (Korsten, 2007:5).

Korsten (2007) noemt verschillende succesfactoren ter beperking van nadelige effecten. Allereerst zou tolerantie aanwezig moeten zijn voor een variëteit aan productdefinities. Wanneer prestaties gemeten worden van een meervoudig product is één vaststaande definitie waarop gestuurd wordt niet voldoende.

Ten tweede beveelt hij aan om in de beoordeling van prestaties omstandigheden mee te nemen die hebben bijgedragen aan het wel of niet behalen van deze prestaties. Op deze manier wordt ruimte en improvisatie geboden aan de manier om prestaties te halen.

Ten derde noemt hij het beoordelen van prestaties door meerdere personen. Als beoordeling plaatsvindt door slechts één persoon ontstaat het risico op vertekende conclusies. Beoordeling door meerdere personen kan bijvoorbeeld plaatsvinden in de vorm van een managementteam.

Ten vierde kan het zin hebben om onderscheid te maken in producten waarvan men prestaties inzichtelijk wil krijgen. Aan producten die horen bij het primaire proces en het secundaire kunnen verschillende prioriteiten en verschillende doelstellingen van prestatiemeting worden gehangen (Korsten, 2007:9-13).

### 3.3.5 Prestatie-indicatoren

Om prestaties op wat voor niveau dan ook te kunnen meten zullen ze meetbaar gemaakt moeten worden. Dit kan door het opstellen van prestatie-indicatoren. Engbersen et. al. (1998:15) geeft aan dat prestatie-indicatoren een antwoord moeten geven op de volgende twee vragen: heeft men de beoogde doelen bereikt en hebben de ingezette middelen het gewenste effect? De vraag of beoogde doelen zijn bereikt gaat volgens Bordewijk & Klaassen (2011) over de productiviteit (relatie input en output). De verhouding tussen de feitelijke productiviteit en de gewenste productiviteit noemen zij efficiëntie. Of ingezette middelen het gewenste effect hebben, gaat volgens hen over de effectproductiviteit (relatie outcome en output). De verhouding tussen de feitelijke effectproductiviteit en de gewenste effectproductiviteit, simpel gezegd tussen de beoogde en gerealiseerde effecten, wordt aangeduid met effectiviteit (Bordewijk & Klaassen, 2011:100-101).

Hakvoort & Klaassen (2013:25) noemen prestatie-indicatoren: “verhoudingsgetallen die aspecten in beeld brengen van datgene wat wordt geproduceerd of voortgebracht door de organisatie”.

Daarnaast stellen zij dat de keuze van prestatie-indicatoren een afspiegeling en een vertaling van de belangrijkste waarden van een organisatie moeten zijn.

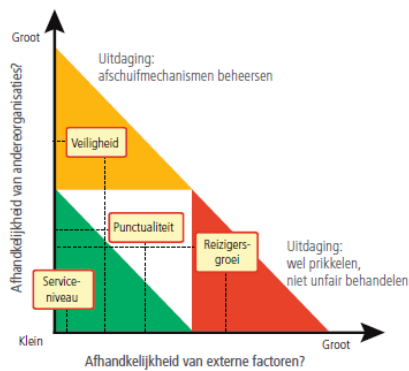
Zij onderscheiden daarbij twee soorten prestatie-indicatoren: ex-ante (om vooraf te meten) en ex-post (voor de evaluatiefase). Vooral deze laatste indicatoren zijn van belang wanneer een organisatie haar kwaliteit wil verbeteren (Hakvoort & Klaassen, 2013:29).

Talbot (2005) onderscheidt andere dimensies van prestaties: “verantwoording, gebruikerskeuze, klantendienstverlening, efficiëntie, resultaten en effectiviteit, middelenallocatie, en het creëren van

publieke waarde” (Bouckaert, 2006:241). De Algemene Rekenkamer (2005) vat dit samen in validiteit en betrouwbaarheid.

Voor die validiteit en betrouwbaarheid heeft Doran (1981) eisen geformeerd die aan prestatie-indicatoren gesteld kunnen worden. Hij heeft de eisen samengevat in de term SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Hierbij wordt aanvullend door Bordewijk & Klaassen (2011:103) de eis gesteld dat binnen een organisatie consensus moet zijn over de taken die voortvloeien uit de prestatie-indicatoren. Ook stellen zij dat vermeden moet worden dat prestatie-indicatoren een teveel aan informatie opleveren, waardoor het niet meer behapbaar zou zijn.

Volgens Bruin et. al. (2015:20-21) moeten prestatie-indicatoren meetbaar (kwantificeerbaar), relevant (gerelateerd aan wat je wilt weten) en toerekenbaar zijn (degene die op papier de prestatie levert moet daar ook verantwoordelijk voor zijn). Deze toerekenbaarheid kan van toepassing zijn op de eigen organisatie, andere organisaties of op externe factoren. Dit kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 3.4 Toerekenbaarheid prestatie-indicatoren (Technische Universiteit Delft et. al., 2010:14)

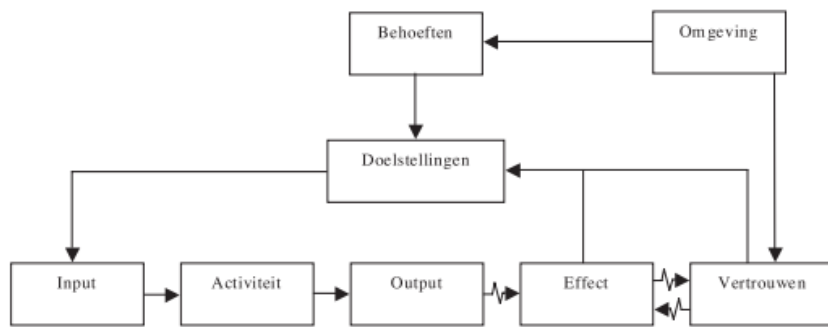
In bovenstaand figuur is te zien dat prestaties van veiligheid linksboven gepositioneerd zijn. Dit wil zeggen dat een prestatie sterk afhankelijk is van inspanningen die andere organisaties leveren. Dit levert de uitdaging op om samen te werken en prestatie-indicatoren niet te gebruiken om af te rekenen (Technische Universiteit Delft et. al., 2010:14).

Beseft moet worden dat prestatie-indicatoren die op een juiste wijze prestaties kunnen meten meestal de uitkomst zijn van een langdurige zoektocht en vele discussies (Engbersen et. al., 1998:15).

### 3.3.6 Borging

Wanneer prestatie management gebruikt wordt om zuinigheid, efficiëntie, effectiviteit, kosteneffectiviteit en vertrouwen binnen een organisatie te genereren kan een organisatie kwaliteit leveren. Een cyclus kan er uit zien als figuur 3.5 (Bouckaert, 2006:252). Om als organisatie kwaliteit te genereren, worden doelstellingen geformuleerd op basis van behoeften uit de omgeving. In het geval van bevolkingszorg gaat het daarbij om behoeften van burgers. Deze doelstellingen kunnen worden vertaald naar middelen die als input dienen voor het voortbrengingsproces. Het voortbrengingsproces kan een proces zijn dat een product of dienst voortbrengt. Deze middelen worden ingezet in productieactiviteiten die vervolgens een bepaalde output genereren. Deze output heeft een bepaald effect. Dat effect heeft invloed op de mate van vertrouwen van burgers in de effecten van het voortbrengingsproces. De mate van vertrouwen wordt beïnvloed door de omgeving en dat kan weer invloed hebben op het effect van het proces.





Figuur 3.5 Prestatiemanagementcyclus/voortbrengingsproces (Bouckaert, 2006:253).

### 3.3.7 Samenvattend beeld

Prestaties kunnen gemeten worden op verschillende niveaus: input, throughput, output en outcome. Een duidelijke doelstelling zal geformuleerd moeten zijn vanuit behoeften in de omgeving om op deze niveaus de juiste prestaties te kunnen meten. Prestatie-indicatoren dienen opgesteld te worden vanuit doelstellingen. Om prestatie-indicatoren valide en betrouwbaar te maken, dienen ze volgens de literatuur SMART, relevant en toerekenbaar te zijn.

Prestatiemeting kan verschillende functies nastreven. Wanneer het doel is om te leren van prestaties kan een kritisch gesprek een manier zijn om prestatie-indicatoren te beoordelen. Enkele faalfactoren kunnen aanwezig zijn bij het meten van prestaties. Doch deze kunnen worden beperkt of voorkomen door het inzetten van bepaalde succesfactoren.

### 3.4 Conceptueel model

Uit het theoretisch kader is af te leiden dat er samenhang is tussen verschillende concepten en dat de essentie gevormd wordt door enkele kernconcepten. Deze kernconcepten zullen gebruikt worden als basis voor dit onderzoek.

Allereerst blijkt dat organisatiedoelen de formulering van prestatie-indicatoren voor bevolkingszorg bepalen. Hoe duidelijker de missie, visie van de organisatie en het gewenste kwaliteitsniveau van bevolkingszorg is, hoe duidelijker prestatie-indicatoren kunnen worden gedefinieerd. Kwaliteit kan gemeten worden door middel van prestatie-indicatoren op verschillende niveaus. Vanuit doelen dienen input prestatie-indicatoren te worden ontwikkeld, die vervolgens doorvertaald moeten worden naar prestatie-indicatoren die inhoudelijk aangeven welke input, throughput, output en outcome prestaties van belang zijn. De mate waarin prestatie-indicatoren geformuleerd zijn volgens de ontwerpcriteria SMART, relevant en toerekenbaar, heeft invloed op de meetbaarheid van prestatie-indicatoren. Hoe beter indicatoren voldoen aan deze ontwerpcriteria, hoe duidelijker prestaties geformuleerd kunnen worden.

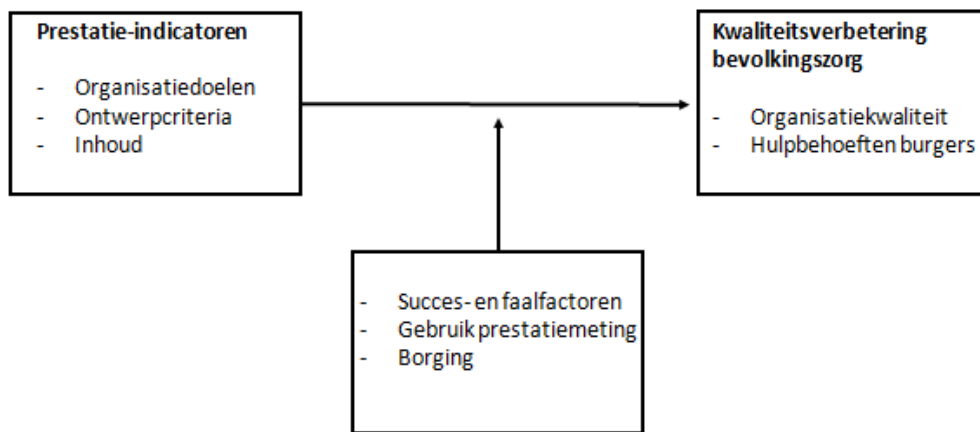
De inhoud van prestatie-indicatoren bepaalt de mate waarin de kwaliteit van bevolkingszorg inzichtelijk wordt. Deze kwaliteit omvat enerzijds de hulpbehoeften van burgers, anderzijds kwaliteitscriteria die de organisatie van de VRMWB zelf stelt aan de kwaliteit van bevolkingszorg. Die kwaliteitscriteria kunnen ingedeeld worden in de preparatie- en repressiefase. Bij de preparatiefase gaat het om de ontwikkeling van competenties binnen het opleiden, trainen en oefenen van functionarissen bevolkingszorg. Bij de repressiefase gaat het om de daadwerkelijke inzet van bevolkingszorg, zoals de mate waarin coördinatie heeft plaatsgevonden en zelfredzaamheid is gestimuleerd en gefaciliteerd. Ook gaat het om de mate waarin bevolkingszorgtaken zijn aangesloten bij de dagelijkse werkzaamheden van functionarissen.

De mate waarin prestatie-indicatoren kunnen bijdragen aan kwaliteit van bevolkingszorg wordt beïnvloed door de mate waarin faalfactoren aanwezig zijn zoals een onzekere omgeving en

strategisch gedrag. Deze risico's kunnen beperkt worden door het inzetten van succesfactoren, zoals het geven van improvisatieruimte voor de te leveren prestaties.

De manier waarop prestatie-indicatoren door de organisatie worden gebruikt, beïnvloedt de mate waarin kwaliteit kan worden verbeterd. Wanneer het doel is om af te rekenen op niet gehaalde prestaties zal dat het verbeteren van kwaliteit in de weg staan. Anderzijds, wanneer prestatiemeting ingezet wordt om te leren, zal een kwaliteitsverbetering worden gestimuleerd.

Prestatie-indicatoren kunnen bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg op voorwaarde dat kwaliteitsborging plaatsvindt. Hoe beter de stappen van de PDSA-cyclus zijn doorlopen, hoe beter kwaliteit geborgd wordt en hoe groter een kwaliteitsverbetering zal zijn. In deze stappen is het van belang dat geëvalueerd wordt en dat op basis van verbeterpunten verbeteringen in de voorbereiding of uitvoering worden gedaan en eventueel doelen worden bijgesteld. Evalueren door het voeren van een kritisch gesprek zou bijdragen aan de mate waarin geleerd wordt. Ook crisisonderzoek kan een positieve invloed hebben op de mate waarin prestatie-indicatoren bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg.



Figuur 3.6 Conceptueel model

## Hoofdstuk 4. Onderzoeksontwerp en methodologie

### 4.1 Operationalisering

Om de beschreven begrippen die zijn genoemd in het conceptueel model meetbaar te maken, zijn deze geoperationaliseerd vanuit de theorie die is behandeld in hoofdstuk 3. Hierbij worden allereerst definities gegeven van de begrippen.

#### 4.1.1 Organisatiedoelen

Met organisatiedoelen wordt de mate bedoeld waarin de doelen van een organisatie antwoord geven op de vraag wat een organisatie wil bereiken. De missie, visie en de verder uitgewerkte doelstellingen geven hier sturing aan. Met name wat de organisatie VRMWB wil bereiken met bevolkingszorg is in dit kader relevant.

#### 4.1.2 Organisatiekwaliteit

Kwaliteit van bevolkingszorg wordt geleverd in de preparatie- en repressiefasen van de veiligheidsketen. De organisatie zal kwaliteitscriteria moeten stellen aan de kwaliteit van bevolkingszorg in deze fasen. In de preparatiefasen gaat het om kennis en competenties die ontwikkeld kunnen worden door functionarissen op te leiden, te trainen en te oefenen. In de repressiefase zijn kwaliteitscriteria van belang die gesteld worden in de Core Humanitarian Standard om getroffen burgers tijdens en kort na het incident zo goed mogelijk te ondersteunen.

#### 4.1.3 Hulpbehoeften burgers

De hulpbehoeften van burgers tijdens een crisis omvatten verschillende aspecten. Onder meer veiligheid, rust en verwantencontact blijken aan te sluiten bij wat burgers wensen tijdens en kort na een incident.

#### 4.1.4 Ontwerpcriteria prestatie-indicatoren

Volgens de theorie is het voor de effectiviteit van prestatie-indicatoren belangrijk dat deze specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden, relevant en toerekenbaar zijn opgesteld. Naar deze criteria zal dan ook worden gekeken in dit onderzoek.

#### 4.1.5 Inhoud prestatie-indicatoren

Prestatie-indicatoren kunnen geformuleerd worden op basis van interne-, externe- en programmresultaten. Deze zijn vervolgens te vertalen naar prestatie-indicatoren die aangeven welke input, throughput, output en outcome prestaties geleverd moeten worden voor bevolkingszorg.

#### 4.1.6 Faalfactoren prestatiemeting

Verschiede risico's kunnen optreden bij prestatiemeting. Valkuilen zijn: onzekerheid en ambiguïteit in de omgeving, ontwijkend gedrag, onbekende validiteit of causaliteit, de hoeveelheid indicatoren en de termijn waarop prestaties bereikt dienen te worden. Ook tegenstrijdige beleidsdoelen, het optreden van een tunnelvisie, strategisch gedrag en versterking van de interne bureaucratie kunnen negatief bijdragen aan prestatiemeting van bevolkingszorg.

#### 4.1.7 Succesfactoren prestatiemeting

De hierboven besproken faalfactoren kunnen voorkomen of beperkt worden door het toepassen van succesfactoren. Hoe meer variëteit in productdefinities, improvisatieruimte in de beoordeling en hoe groter de productonderscheiding, hoe kleiner de risico's worden. Ook het aantal beoordelaars speelt een rol. De effectiviteit van prestatiemeting wordt vergroot als deze succesfactoren aanwezig zijn.

#### 4.1.8 Gebruik prestatiemeting

Prestatie-indicatoren kunnen op verschillende manieren worden ingezet. Het doel van het meten van prestaties kan zijn om prestaties transparant te maken, maar ook om verantwoording af te leggen, af te rekenen, te sturen, te motiveren of prestaties te vergelijken.

#### 4.1.9 kwaliteitsborging

Het begrip kwaliteitsborging kan gedefinieerd worden aan de hand van de PDSA-cyclus. Hoe beter deze cyclus doorlopen wordt, hoe groter een kwaliteitsverbetering zal zijn. Hierin staat de mate waarin en de manier waarop geëvalueerd en geleerd wordt centraal.

Het schema met de verder uitgewerkte operationalisering is terug te vinden in bijlage 2. Dit schema is de leidraad geweest voor het verzamelen van data.

### 4.2 Onderzoeksstrategieën en methoden

Over het onderzoeksonderwerp is weinig specifieke theorie ontwikkeld. Daarom is dit onderzoek vooral inductief gericht op het beschrijven, exploreren en verklaren van verbanden die volgen uit het theoretisch kader. Dit onderzoek zal kwalitatief van aard zijn, omdat op die manier het beste inzicht kan worden verkregen in de manier waarop prestatie-indicatoren kunnen bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg. Een diepteonderzoek is hiervoor geschikter dan een breedteonderzoek. Verschillende onderzoeksstrategieën zullen hiervoor worden toegepast:

- Bureauonderzoek;
- Casestudy.

Binnen deze strategieën zullen verschillende onderzoeksmethoden worden toegepast:

- Documentenanalyse;
- Semigestructureerde interviews;
- Participerende observaties;
- Groepsdiscussie.

In het kader van bureauonderzoek zijn bestaande documenten bestudeerd. Deze zijn vergeleken en gecombineerd met empirie uit de casestudy. Hiermee wordt triangulatie toegepast om de aantasting van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te beperken.

Aan de casestudy hebben verschillende werkzame personen binnen de VRMWB, maar ook andere ervaringsdeskundigen en onderzoekers op het gebied van prestatie-indicatoren of kwaliteit bevolkingszorg meegewerkt. Dit is gedaan aan de hand van interviews, participerende observaties en een groepsdiscussie.

#### 4.2.1 Documentenanalyse

Documentenanalyse is toegepast om onderzoeksresultaten te verzamelen van bestaande documenten. Hiervoor zijn interne rapportages binnen de VRMWB geraadpleegd, maar ook andere documenten die data bevatten over prestatie-indicatoren of kwaliteit van bevolkingszorg. Hiermee is vooral de huidige manier waarop prestatiemeting binnen bevolkingszorg is vastgelegd en wordt uitgevoerd onderzocht en welke (kwaliteits)doelen zijn vastgelegd.

#### 4.2.2 Semigestructureerde interviews

Om aanvullend onderzoeksmateriaal te verkrijgen, zijn interviews gehouden met mensen die werkzaam zijn binnen de VRMWB. Deze interviews zijn gebruikt om te achterhalen welke prestatie-indicatoren nu worden gebruikt en hoe deze personen een verbetering van bevolkingszorg door

middel van prestatiemeting voor zich zien. Ook projectleiders van de districtelijke samenwerking zijn benaderd.

Naast deze medewerkers zijn onderzoekers geïnterviewd over prestatiemeting binnen de crisisbeheersing en over de kwaliteit van bevolkingszorg. Ten slotte zijn personen die binnen de crisisbeheersing ervaringen hebben opgedaan met prestatie-indicatoren of prestatiemeting bevraagd. In totaal hebben twintig respondenten deelgenomen aan het onderzoek in negentien interviews. Een van de interviews betrof een duo-interview.

#### 4.2.3 Participerende observaties

Participerende observatie is gebruikt als onderzoeksmethode om achterliggende redenen inzichtelijk te maken van de manier waarop bevolkingszorg op dit moment wordt uitgevoerd. Daarnaast geeft het inzicht in de wijze waarop in de praktijk wordt gewerkt met prestatie-indicatoren en hoe het proces van bevolkingszorg in elkaar zit. De manier waarop prestaties vastliggen, hoeft namelijk niet te corresponderen met hoe medewerkers deze taken uitvoeren. Daarbij kan het inzicht opleveren over wat precies verstaan wordt onder kwaliteit van bevolkingszorg en wat medewerkers missen aan prestatie-indicatoren om deze kwaliteit te kunnen leveren en daarin te blijven verbeteren.

Omdat crises niet te voorspellen zijn en deze relatief weinig plaatsvinden, is het niet mogelijk om participerende observatie toe te passen op een echte crisissituatie. Participerende observatie heeft daarom plaatsgevonden tijdens drie oefeningen waarbij crisissituaties zijn gesimuleerd. Tijdens de eerste oefening is het optreden van een CoPI waargenomen. In dit overleg is van elke kolom binnen de crisisbeheersing (onder meer brandweer, gemeente, GHOR en politie) iemand vertegenwoordigd. De afgevaardigde van bevolkingszorg, iemand van een gemeente, is hierbij geobserveerd.

Bij de tweede oefening is een GBT geobserveerd en bij de derde oefening twee taakorganisaties van bevolkingszorg. Bij de vierde oefening is het overleg van de hoofden taakorganisaties (HTO-overleg) en een van de taakorganisaties zelf waargenomen. De positie van deze organisatieonderdelen staan weergegeven in figuur 5.2. Functionarissen in de verschillende teams zijn geobserveerd tijdens de oefeningen. De focus lag op de sleutelfunctionarissen binnen bevolkingszorg. De observator heeft bij deze oefeningen minimaal geparticipeerd. Gedurende de periode dat de onderzoeker stage loopt bij de VRMWB heeft ook ongestructureerde observatie plaatsgevonden bij een landelijke themabijeenkomst over vakbekwaamheid binnen bevolkingszorg, overleggen binnen de organisatie en dagelijkse werkzaamheden.

#### 4.2.4 Groepsdiscussie

Prestatie-indicatoren zullen moeten aansluiten bij de praktijk waar medewerkers van bevolkingszorg in werken. Wanneer draagvlak ontbreekt bij deze medewerkers zal weerstand ontstaan en is de kans groot dat men niet actief zal willen bijdragen aan het behalen van prestatie-indicatoren. Om dit te voorkomen is een groepsdiscussie gehouden met personen die aangesteld zijn tot hoofden taakorganisatie Publieke Zorg (HTO'ers Publieke Zorg). De taakorganisatie Publieke Zorg is gekozen, omdat uit theorie blijkt dat dit een van de kernaspecten betreft van bevolkingszorg (Overeem & Scholtens, 2012). Concept output prestatie-indicatoren die zijn opgesteld aan de hand van doelen in het Regionaal Crisisplan 2012 – 2016 en de huidige prestatie-indicatoren zijn voorgelegd aan deze HTO'ers. De groepsdiscussie betrof een minisessie met twee personen uit twee verschillende districten binnen de veiligheidsregio. Geprobeerd is om dit aantal te vergroten naar minimaal drie personen, omdat dat aantal effectiever blijkt (Male, 2011). Vanwege drukke agenda's en tijdsdruk hebben uiteindelijk twee personen deelgenomen aan de groepsdiscussie.

## 4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

### 4.3.1 Betrouwbaarheid

Het is van belang dat het onderzoek zowel betrouwbaar als valide is. De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee variabelen worden gemeten (Thiel, 2009:57). Hiervoor zijn de onderzoeksmethoden zo ingezet dat zo nauwkeurig mogelijk de beoogde indicatoren worden gemeten. Ook zijn alle onderzoeksresultaten controleerbaar en zijn interviews gecodeerd. Dit maakt het onderzoek herhaalbaar. Een kanttekening hierbij is dat slechts één keer gebruik gemaakt is van participatieve observatie en van een groepsdiscussie. Voor de betrouwbaarheid is gezorgd dat deze onderzoeksmethoden niet als hoofdmethoden, maar als aanvulling zijn gebruikt op de interviews en de documentenanalyse. De betrouwbaarheid wordt bedreigd door de beperkte hoeveelheid tijd die dit onderzoek in beslag neemt.

### 4.3.2 Validiteit

Validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek. Zoals beschreven wordt gebruik gemaakt van triangulatie om de validiteit van het onderzoek te vergroten. Daarnaast zijn begrippen uit het conceptueel model nauwkeurig geoperationaliseerd. Ook is de selectie van de onderzoekseenheden gemaakt op basis van input van deskundigen binnen de organisatie van de VRMWB die zich bezig houden met bevolkingszorg.

## 4.4 Verantwoording kwalitatieve analyse

Na de operationalisering is begonnen met het verzamelen van data. Deze data is vervolgens geanalyseerd door middel van kwalitatieve analyse. Hiermee worden systematisch patronen opgespoord in de verzamelde data. Het doel hiervan is om aan de hand van de data de vraagstelling van het onderzoek te beantwoorden.

Voor deze analyse is voor het grootste gedeelte gebruik gemaakt van gesloten codering. Aan de hand van een codeerboom, opgesteld uit het theoretisch kader (operationalisering), zijn interviewvragen opgesteld. Ook dienen deze als leidraad voor de observaties, groepsdiscussie en documentenanalyse. Vervolgens zijn de resultaten gecodeerd aan de hand van het operationaliseringschema. Ten slotte is inductie toegepast: het vormen van verklaringen uit de theorie door patroonherkenning in de verzamelde data.

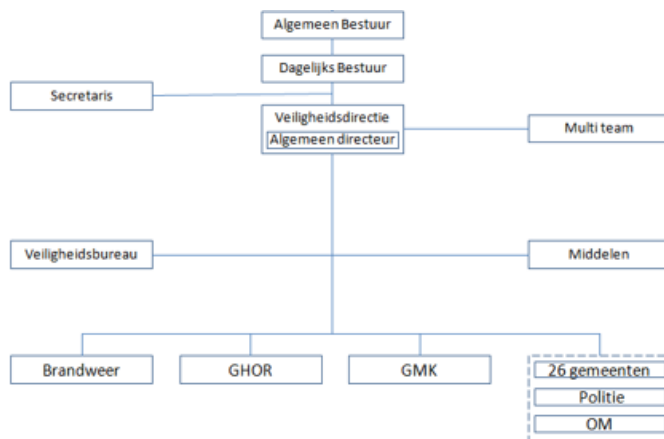
## Hoofdstuk 5. Casusbeschrijving

### 5.1 Organisatiestructuur Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

In totaal heeft Nederland 25 veiligheidsregio's. Een van deze veiligheidsregio's is de VRMWB. Deze regio grenst aan zes andere veiligheidsregio's en in het zuiden aan België. De noodzaak voor afstemming over de crisisbeheersing met andere veiligheidsregio's en met België is van groot belang, omdat verschillen zitten in de manier waarop regio's en landen de crisisbeheersing hebben ingericht. Wanneer een crisis over de grenzen van de veiligheidsregio gaan, zal samengewerkt moeten worden om een crisis effectief en efficiënt te kunnen bestrijden.

In de VRMWB bevinden zich 26 gemeenten. De regio beslaat het gebied tussen de gemeenten Oisterwijk en Bergen op Zoom en van de Belgische grens tot de provincie Zuid-Holland (Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, n.d.). In deze regio wonen zo'n 1,1 miljoen mensen en het is een transportknooppunt. Hierdoor ontstaan risico's door onder meer het transport van gevaarlijke stoffen. Ook zijn zo'n 60 bedrijven in een zwaardere veiligheidsrisicoklasse gevestigd in de regio en er bevinden zich natuurgebieden die risico's opleveren als natuurbranden.

De organisatie van de VRMWB is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling als een vorm van verlengd lokaal bestuur. Het organogram van de organisatie is te vinden in figuur 5.1. De bestuurlijke organisatie bestaat uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de algemeen directeur. Het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de 26 gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit de burgemeesters van de vijf grootste gemeenten binnen de regio. De voorzitter van de veiligheidsdirectie is de algemeen directeur. Verder nemen de commandant van de regionale brandweer, de directeur publieke gezondheid, de coördinerend gemeentesecretaris, de plaatsvervangend korpschef van de politie Zeeland- West-Brabant en de Hoofdofficier van Justitie deel aan deze veiligheidsdirectie (Art. 2 Organisatiebesluit Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant). De veiligheidsdirectie richt zich op de strategische bedrijfsvoering. Zij wordt daarbij geadviseerd door het multiteam; een team dat zich richt op de operationele samenwerking.



Figuur 5.1 Organogram VRMWB

Links in het organogram staat het veiligheidsbureau afgebeeld. In 2014 is het organisatieonderdeel 'gemeenten' (voorloper van regionale bevolkingszorg) geïntegreerd in dit veiligheidsbureau. Deze afdeling houdt zich bezig met de volgende taken:

- multidisciplinaire planvorming;
- multidisciplinair en bestuurlijke opleiden, trainen en oefenen;
- multidisciplinair evalueren van oefeningen en incidenten;
- netcentrisch werken en nationale communicatie voorziening

- regionale bevolkingszorg (Art.12 Organisatiebesluit Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant).

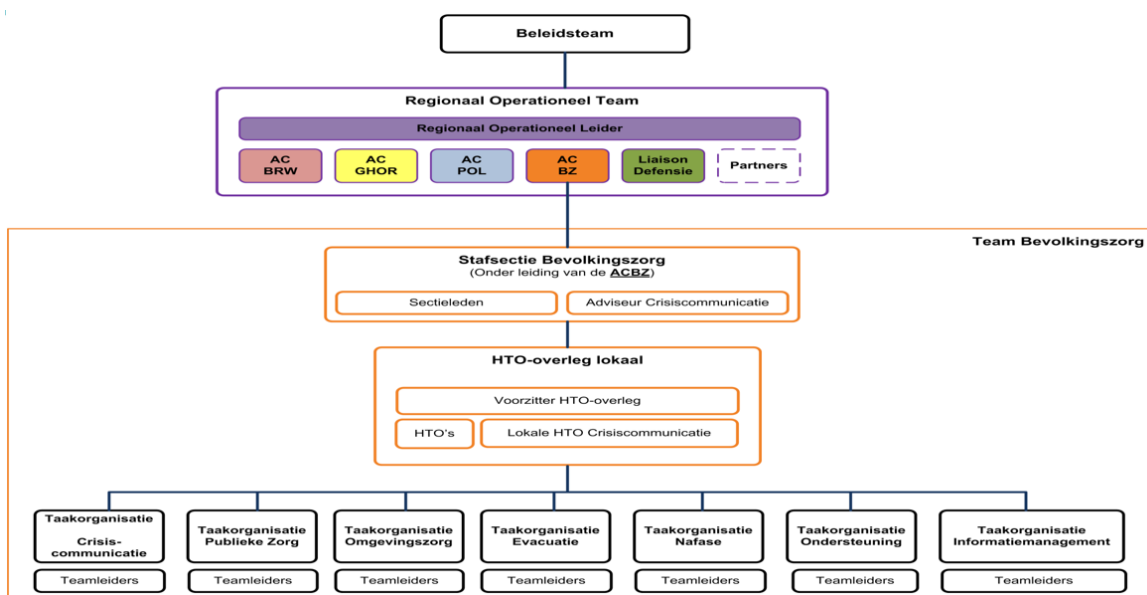
De afdeling middelen staat rechts van het Veiligheidsbureau afgebeeld. Deze afdeling omvat de taken rond personeel en organisatie, financiën, facilitaire zaken, communicatie, informatievoorziening en bestuurs- en directieondersteuning (Art. 11 Organisatiebesluit Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant).

Onder in het organogram is te zien dat de brandweer, de Geneeskundige HulpverleningsOrganisatie in de Regio (GHOR) en de Gemeenschappelijke MeldKamer (GMK) vallen onder de veiligheidsdirectie van de VRMWB. De 26 gemeenten, politie en het Openbaar Ministerie (OM) zijn vaste samenwerkingspartners van de VRMWB, maar behouden hun eigen autonomie. Naast deze vaste partners wordt ad hoc samengewerkt met onder anderen waterschappen, nutsbedrijven, defensie en zorginstellingen.

### 5.2 Organisatiestructuur bevolkingszorg in de repressieve fase

Tijdens een crisis kunnen processen van bevolkingszorg in gang worden gezet. De manier waarop bevolkingszorg is georganiseerd tijdens zo'n crisissituatie wordt de repressieve fase genoemd. Binnen de 26 gemeenten zijn teams gevormd die zich bezig houden met bevolkingszorg. Deze structuur is in figuur 5.2 schematisch geschetst. In het ROT heeft een AC (Algemeen Commandant) van bevolkingszorg samen met AC's van de brandweer en de GHOR zitting. Ook een liaison van defensie neemt deel en eventueel liaisons van andere samenwerkingspartners.

Het team bevolkingszorg wordt op strategisch niveau gevormd door een stafsectie bevolkingszorg onder leiding van de AC BZ (Algemeen Commandant bevolkingszorg). In het lokale HTO-overleg zitten voorzitters van de verschillende taakorganisaties. Zij worden HTO'ers (hoofden taakorganisaties) genoemd en hebben taken op tactisch niveau. De verschillende taakorganisaties die operationele taken verrichten onder leiding van een teamleider zijn daaronder afgebeeld. Deze taakorganisaties zijn belast met de taken beschreven in hoofdstuk 2.1.3.



Figuur 5.2 Organisatiestructuur bevolkingszorg repressieve fase (Persoonlijke communicatie, 6 juni 2016).



### 5.3 Visie en Missie

De missie van de VRMWB is “samen maken we de regio veiliger!” (Veiligheidsregio, 2016c:6). Deze missie is vastgesteld voor het jaar 2016. Volgens de missie is de veiligheidsregio daarnaast “een sterk en transparant samenwerkingsverband dat, als bindende factor, samen met de 26 gemeenten en de partners uit de samenleving, zorg draagt voor crisisbeheersing, risicobeheersing, brandweezorg, bevolkingszorg en geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises met als doel gezamenlijk de fysieke veiligheid en maatschappelijke continuïteit in de regio te borgen” (Veiligheidsregio, 2016c:6)

De daarbij horende visie bestaat uit verschillende onderdelen en is als volgt vorm gegeven:

- “wij hebben een slagvaardige en robuuste crisisorganisatie;
- wij zijn een betrouwbare en transparante organisatie die met behulp van een risicogerichte aanpak professionele adviezen, producten en diensten levert;
- wij zijn een relevante en betrouwbare samenwerkingspartner, voeren regie, verbinden, delen kennis en nemen initiatief;
- wij stimuleren naast fysieke veiligheid ook de sociaal maatschappelijke veiligheid van burgers, bedrijven en instellingen in Midden- en West-Brabant;
- wij zijn innovatief en dragen bij aan duurzaamheid;
- onze medewerkers ontwikkelen zich continu in hun werk en nemen verantwoordelijkheid voor het realiseren van de doelstellingen van de veiligheidsregio” (Veiligheidsregio, 2016c:6).

In het Jaarplan 2016 staan vervolgens doelstellingen opgesteld. De volgende doelstellingen wil de organisatie van de VRMWB aan het eind van 2016 gehaald hebben:

- “slagvaardige en vakbekwame veiligheidszorg leveren; professionalisering en het kwalitatief verbeteren van prestaties staat voorop;
- verantwoord omgaan met risico’s; risicogericht werken, het stimuleren van zelfredzaamheid en meervoudig kijken naar risico’s is hierbij het doel. Dit in samenwerking met partners;
- organisatieontwikkeling; in het kader van leiderschap, cultuur, medewerkers en structuur;
- ondersteuning door informatie en communicatie” (Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant 2016a: 2-3).

Het Jaarplan wordt opgesteld aan de hand van de A3 methodiek. Deze methodiek is gebaseerd op het INK-model en legt de relatie tussen de missie, visie en concrete doelen en acties. Hierbij wordt gekeken hoe deze meetbaar gemaakt kunnen worden. De stand van zaken in hoeverre doelen zijn gehaald en acties uitgevoerd, wordt bijgehouden met een stoplichtenmodel.

## Hoofdstuk 6. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden bevindingen beschreven uit de gebruikte onderzoeksmethoden. Veel bevindingen geven belevingen weer van respondenten over bepaalde onderwerpen. Deze belevingen kunnen bepaalde feiten uitvergroten of afzwakken.

### 6.1 Organisatiedoelen

#### 6.1.1 Positie Bevolkingszorg binnen de organisatie

Bevolkingszorg wordt gezien als een volwaardig onderdeel binnen de VRMWB. Dit geeft het logo weer van de organisatie (te vinden rechtsboven op de pagina). Elke kleur die in het logo is opgenomen vertegenwoordigd een kolom, een samenwerkingspartner. Geel (soms ook aangeduid met wit) staat voor de GHOR, blauw voor de politie, oranje voor gemeenten/bevolkingszorg en rood voor de brandweer. Deze gelijkwaardige positie van bevolkingszorg binnen de VRMWB wordt bevestigd door het management van de VRMWB. “In mijn inziens wat de relatie is, ik heb een brandweer, ik heb een politie, ik heb een GHOR en ik heb bevolkingszorg. Al die 4 kleuren: rood, wit, oranje en blauw heb ik nodig als er zich een multidisciplinair incident voordoet. Ik zie nooit een verschil tussen rood, wit, blauw of oranje. Dus volgens mij is er geen verschil of je van de brandweer bent of de crisisorganisatie gemeente, want je zit allemaal in de CoPI-bak, allemaal in het ROT, je zit allemaal in het GBT.”

Binnen de VRMWB wordt verteld dat gemeenten eigenaar en bestuurder zijn van hun veiligheidsregio op basis van verlengd lokaal bestuur. Tegelijkertijd zijn ze afnemer van diensten en klant van de veiligheidsregio. Deze verschillende rollen van gemeenten in relatie tot de veiligheidsregio maakt de relatie bijzonder, zo wordt gezegd. De taken van bevolkingszorg worden op drie niveaus uitgevoerd. Een deel van de taken wordt uitgevoerd door de VRMWB, een deel door het collectief van 26 gemeenten en een deel door de 26 autonome gemeenten. Dit alles maakt dat de positie die gemeenten hebben binnen de veiligheidsregio wel degelijk anders is dan die van andere partijen in het samenwerkingsverband. Dat komt doordat taken van bevolkingszorg niet zijn overgedragen aan de veiligheidsregio maar enkele taken zijn opgedragen. Dat betekent dat niet de veiligheidsregio, maar gemeenten verantwoordelijk blijven voor bevolkingszorg. Voor de VRMWB betekent dat: “voor de gemeenten doe ik een aantal taken, maar niet alle taken”. Over welke taken gemeenten op zouden kunnen of willen dragen aan de veiligheidsregio wordt per veiligheidsregio verschillend over gedacht. Binnen de VRMWB wordt aangegeven dat een eenduidig antwoord op die vraag moeilijk te formuleren is. “Ik heb lange tijd op het spoor gezeten: draag alle taken van de gemeenten maar over aan de veiligheidsregio, want we zijn een crisisorganisatie. Aan de andere kant ben ik wel tot het inzicht gekomen dat dat niet zo verstandig zou zijn, omdat ik dan bevreesd ben en zeker weet inmiddels, dat heel veel gemeenten lekker achterover gaan hangen en denken: daar hebben we de veiligheidsregio voor. Dat is niet goed, want ook die gemeente moet zijn verantwoordelijkheid nemen als er een incident is.”

Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het inefficiënt is om 26 gemeenten te laten voorbereiden op een crisis. Gestart is daarom met een districtelijke samenwerking binnen de veiligheidsregio. Hierbij worden voor het uitvoeren van de bevolkingszorgtaken die de 26 gemeenten nu zelfstandig uitvoeren, samengewerkt. Gemeenten blijven autonoom en zelf verantwoordelijk, maar voegen hun gemeentelijke crisisorganisaties samen. Binnen de VRMWB zijn drie districten gevormd: de Markiezaten, de Baronie en Hart van Brabant. Het eerste district, de Markiezaten, is operationeel geworden in februari 2016. Hierin werken zeven gemeenten samen. De Baronie en Hart van Brabant hopen in oktober 2016 gereed te zijn.



Figuur 6.1 Indeling districtelijke samenwerking VRMWB

Door de samenwerking zijn minder mensen nodig dan voorheen, omdat crisisorganisaties van gemeenten worden samengevoegd. Hierdoor hebben gemeenten meer keus gekregen bij het selecteren van bevolkingszorgfunctionarissen.

### 6.1.2 Doelen bevolkingszorg in de crisisbeheersing

In het Regionaal Crisisplan 2012 – 2016 van de VRMWB staan voor elke taakorganisatie van bevolkingszorg doelen beschreven. De taakorganisaties zijn daarbij opgedeeld in teams en voor elk team is het doel weergegeven. Hieronder is een voorbeeld te zien van het team ‘directe zorg’ (opvang & voorzien in primaire levensbehoeften) van de taakorganisatie Publieke Zorg.

Team	Opgang & Voorzien in primaire levensbehoeften
Doel	Het opvangen en verzorgen van daklozen, evacués, behandelde gewonden en dieren en het nemen van maatregelen om voedsel, drinkwater, kleding, geld en medicijnen te verstrekken en tijdelijke huisvesting te regelen. Het treffen van maatregelen in geval van (collectieve/grootschalige) uitval van nutsvoorzieningen, gas- of telecomvoorzieningen.

Figuur 6.2 Een van de doelen voor bevolkingszorg in Regionaal Crisisplan 2012 – 2016 (Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, 2012:73).

In het beleidsplan 2015 – 2019 wordt aangegeven dat aan de thema’s risicocommunicatie en zelfredzaamheid binnen bevolkingszorg extra aandacht besteed moet worden (Veiligheidsregio, 2015:17). De focus op zelfredzaamheid komt daarbij terug in een visie die specifiek gericht is op bevolkingszorg.

Voor bevolkingszorg is op landelijk niveau een aparte visie ontwikkeld door de commissie ‘Bevolkingszorg op orde’. Deze visie is vervolgens vastgesteld door het landelijk bestuur van veiligheidsregio’s en daarmee een kader geworden voor veiligheidsregio’s. Het algemeen bestuur van de VRMWB heeft de nota eveneens vastgesteld en daarmee opdracht gegeven dit gedachtegoed te implementeren in de VRMWB. Deze visie geldt als volgt:

- “de overheid rekent erop dat de samenleving haar verantwoordelijkheid (ook) tijdens en na een crisis neemt;
- de overheid stemt haar bevolkingszorg af op de zelfredzaamheid van de samenleving;
- de overheid houdt rekening met en maakt gebruik van de spontane hulp uit de samenleving;
- de overheid bereidt zich daar waar het om verminderd zelfredzamen gaat voor tot een vastgesteld zorgniveau, aangeduid als ‘voorbereide bevolkingszorg’. De ‘restzorg’ levert zij

op basis van veerkracht en improvisatie wat wordt aangeduid als ‘geïmproviseerde zorg’”(Bruinooge et.al., 2014:25-28).

In een organisatieplan waarvan de laatst vastgestelde versie uit 2007 stamt, is een kwaliteitsdoel opgenomen voor bevolkingszorg. Deze wordt aangeduid met “een zorgniveau op ambitieniveau 1”. Een zorgniveau op ambitieniveau 1 is het laagste niveau waarnaar gestreefd wordt binnen een bandbreedte van zorgniveau 1 tot 5 (Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, 2007:5).

Volgens respondenten blijft het kwaliteitsdoel voor bevolkingszorg steken bij een theoretische en abstracte omschrijving en kunnen zij niet definiëren wat de doelen of de te bereiken prestaties zijn die daaruit volgen.

Vanuit de organisatiedoelstellingen in het jaarplan 2016 zijn subdoelstellingen te vinden die specifiek gaan over bevolkingszorg. Deze hebben onder meer betrekking op het opleiden, trainen en oefenen, planvorming en de afronding van een regionaal visitatietraject bevolkingszorg. Deze doelen zijn bekend bij medewerkers binnen de VRMWB.

De meerderheid van de respondenten kan geen antwoord geven op de vraag naar welk kwaliteitsdoel/kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg de VRMWB streeft. Aangegeven wordt dat dit niet uniek is voor bevolkingszorg, maar binnen de gehele sector van veiligheidsregio’s onduidelijk is. Wel kan worden aangegeven wat de kernelementen zijn van bevolkingszorg. Door bijna alle respondenten wordt aangegeven dat de taakorganisaties Publieke Zorg en Crisiscommunicatie de kernprocessen zijn van bevolkingszorg.

### 6.1.3 Gewenst kwaliteitsniveau bevolkingszorg

Naar welk kwaliteitsniveau zou de VRMWB moeten streven? Op deze vraag wordt verschillend geantwoord. De ene respondent noemt: “Als de mensen die last van het incident hebben gehad tevreden zijn over hoe de overheid heeft opgetreden.” Een ander zegt: “Goede kwaliteit is goede bestrijding van het incident.” Wat goede bestrijding inhoudt kan men niet eenduidig definiëren. De een zegt een zesje een prima cijfer te vinden voor het bestrijden van een crisis, terwijl een ander graag zou zien dat 100% van de hulpvragen wordt geïnventariseerd, geregistreerd en zorgvuldig bekeken of aan de vraag voldaan kan worden. Zoals een respondent het verwoordt: “dan wordt het al een beetje een persoonlijke inschatting van wat vind je goed.”

Verschillende manieren worden genoemd waarop een gewenst kwaliteitsniveau bepaald zou kunnen worden voor bevolkingszorg. Iemand die al langer onderzoek doet naar bevolkingszorg geeft aan dat het heel lastig is om te bepalen waar je naar zou moeten kijken om een kwaliteitsdoel te bepalen. Wel worden hier suggesties voor gedaan door respondenten. Een van de meest genoemde manieren is de burger te laten aangeven wat diegene verwacht van de overheid tijdens een crisis. Op basis daarvan zou een kwaliteitsdoel bepaald kunnen worden. Een andere veelgenoemde manier is door als organisatie met elkaar te bepalen waar bevolkingszorg aan zou moeten voldoen. In samenspraak met degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van bevolkingszorg en de samenwerkingspartners.

Ook naar het gewenste kwaliteitsniveau van de taakorganisaties die als kernelementen van bevolkingszorg worden genoemd, is gevraagd. Het belangrijkste wat de taakorganisatie Publieke Zorg zou moeten realiseren volgens respondenten is het geven van aandacht aan mensen die door een crisis zijn getroffen. Het voorzien van opvang en primaire levensbehoeften. Daarbij dient men zich, conform de kaders van de commissie ‘Bevolkingszorg op orde’ in eerste instantie te richten op de niet-zelfredzamen.

Van crisiscommunicatie verwachten de respondenten dat het burgers zo snel als mogelijk een handelingsperspectief biedt. De meesten zijn van mening dat crisiscommunicatie nodig is voor burgers om zelfredzaam te kunnen zijn. Tegelijkertijd wordt door een enkeling aangegeven dat het

een illusie is om te denken dat communicatie in staat zal zijn om de mentaliteit van burgers te veranderen. “Als de oproep is: alle mensen moeten naar links, dan zullen de meesten vragen: waarom? Ik wil rechtdoor.”

## 6.2 Kwaliteit van bevolkingszorg

Op verschillende manieren wordt bewust of onbewust gewerkt aan kwaliteit van bevolkingszorg binnen de VRMWB. Zowel in de voorbereiding als tijdens een inzet.

### 6.2.1 Preparatiefase

Om bevolkingszorgfunctionarissen vakbekwaam te maken en te houden worden ze opgeleid, getraind en geoefend. Door verschillende respondenten wordt dit een vakbekwaamheidstraject genoemd. Dat traject begint al bij de selectie van functionarissen: “Die winst haal je vooral aan de voorkant, wie je op de functies zet”. Om ze vervolgens op te leiden en vakbekwaam te houden zullen ze getraind en geoefend worden en bij een crisis moeten worden ingezet. Het opleiden, trainen en oefenen wordt naast de preparatiefase ook wel de ‘koude fase’ genoemd.

Een dilemma dat genoemd wordt bij het vakbekwaam houden van personeel is dat weinig incidenten plaatsvinden. Hierdoor wordt weinig ervaring opgedaan tijdens inzetten.

#### 6.2.1.1 Opleiden

Bij opleidingen wordt door meerdere respondenten het onderscheid genoemd tussen sleutelfunctionarissen en andere medewerkers binnen bevolkingszorg. In interviews en tijdens een landelijke themamiddag over vakbekwaamheid is aangegeven dat het goed zou zijn om deze medewerkers verschillend op te leiden. Sleutelfunctionarissen zouden een uitgebreidere opleiding moeten krijgen dan andere medewerkers wordt verteld. Een onderzoeker is een van de respondenten die genoemde stelling steunt. De onderzoeker noemt het feit dat gemeenteambtenaren niet dagelijks bezig zijn met bevolkingszorg. Dat zou de reden zijn dat het niet lukt om de meeste van deze ambtenaren goed op te leiden. De belangrijkste functionarissen moeten uiteraard worden opgeleid, maar de andere medewerkers zou je niet moeten belasten met opleidingen, zo noemt deze onderzoeker. Tegelijkertijd vertelt een andere respondent: “Je team is zo sterk als de zwakste schakel”. Daarbij wordt genoemd dat binnen de VRMWB het aantal functionarissen wordt verminderd en de kans op een zwakke schakel afneemt.

De opleidingen richten zich vooral op vaardigheden die functionarissen moeten bezitten na afronding van de opleiding. In een praktijktoets wordt dit beoordeeld, zo noemt een respondent die betrokken is bij het ontwikkelen van opleidingskaders van bevolkingszorg.

Aangegeven wordt dat voor het daadwerkelijk opleiden van bevolkingszorgfunctionarissen gemeenten vooral zelf verantwoordelijk zijn. Binnen de VRMWB wordt aangegeven naast basisopleidingen meer te willen naar thematische opleidingen.

#### 6.2.1.2 Trainen

Multidisciplinaire trainingen, waarbij met kolommen gezamenlijk wordt getraind, worden in de VRMWB één keer per jaar gegeven. Voor sommige sleutelfuncties geldt een tweejaarlijkse trainingsverplichting. Denk hierbij aan bevolkingszorgfunctionarissen die opereren in een CoPI, ROT of GBT. De trainingen richten zich vooral op het ontwikkelen van competenties. Door een medewerker van een hulpverleningsorganisatie wordt aangegeven dat daarnaast de vertaling van taakkaarten naar de praktijk centraal moet staan in trainingen.

Monodisciplinaire trainingen, die alleen voor bevolkingszorgfunctionarissen zijn bedoeld, werden vroeger door de VRMWB gefaciliteerd. Aangegeven is dat dit soms leidde tot een afwachtende

houding van gemeenten. De VRMWB is hier daarom mee gestopt. Nu regelen veel gemeenten deze trainingen zelf.

#### *6.2.1.3 Oefenen*

Multidisciplinair worden oefeningen voor bevolkingszorg door de VRMWB georganiseerd. Deze vinden zo'n één keer per jaar plaats, maar een verschil is te zien tussen grote en kleine oefeningen. Voor multidisciplinaire oefeningen wordt vooraf bepaald wat de oefenfunctie is, vertelt een medewerker van de VRMWB. Er kan gekozen worden uit vijf verschillende functies. Daarnaast worden oefendoelen opgesteld om inzichtelijk te maken wat de oefening zou moeten bereiken. De meerwaarde van het opleiden, trainen en oefenen binnen bevolkingszorg wordt door alle respondenten gezien. In oefeningen zou alles gericht moeten zijn op het vergroten van het leerrendement van functionarissen. Zo zal herhaling in de voorbereiding de kans vergroten dat tijdens een crisis juist gehandeld wordt, vertelt een respondent binnen de VRMWB die zich bezig houdt met oefeningen. Een ander punt om oefenen effectief te laten zijn, is om oefeningen uitdagend vorm te geven. Zoals een respondent aangeeft: "Je leert het meest als je er een beetje van gaat zweten". Momenteel wordt gemerkt dat een deel van de crisisfunctionarissen 'oefen moe' wordt.

Net als bij trainingen geldt voor bevolkingszorgfunctionarissen die voornamelijk monodisciplinair hun taken uitvoeren dat gemeenten veelal zelf de oefeningen verzorgen. Elke gemeente is zelf verantwoordelijk en heeft de vrijheid om te bepalen hoe vaak en wanneer geoefend wordt. Dit zorgt voor grote verschillen tussen gemeenten waar de VRMWB veelal geen zicht op heeft, geeft een respondent aan binnen de VRMWB.

Daarbij wordt genoemd dat multidisciplinair oefenen het meest effectief is. Om goede kwaliteit van bevolkingszorg te bereiken, is de hele keten van de crisisbeheersing van belang. Die keten blijkt ingewikkeld te functioneren, waardoor op veel momenten iets fout kan gaan. Ondanks dat het leerrendement van functionarissen het grootste is bij incidenten, wordt geopperd dat met de virtuele ontwikkelingen het in de toekomst mogelijk kan zijn om virtueel te oefenen. Met die methode zouden deelnemers meteen kunnen zien wat het effect is van besluiten die ze nemen op andere onderdelen binnen de crisisbeheersing.

#### *6.2.1.4 Afstemming samenwerkingspartners*

Naast opleiden, trainen en oefenen kan volgens een respondent binnen de VRMWB tijdens de preparatiefase ook kwaliteit behaald worden door beter samen te werken met gemeenten. Hierbij worden thema's als risicobeheersing en risicocommunicatie genoemd. Dat is vooral van belang, omdat de VRMWB gemeenten niet kan verplichten bepaalde zaken te regelen van bevolkingszorg. Het vraagt continu afstemmen over wie wat doet. Wordt afgesproken dat de VRMWB taken op zich neemt of doen gemeenten het zelfstandig? Het beeld dat grote gemeenten het veelal liever zelf organiseren in plaats van in samenwerking met andere gemeenten leeft bij veel respondenten. Aangegeven wordt ook dat gemeenten niet op een eiland zitten en elkaar bij gemeentegrensoverschrijdende crises nodig hebben. Gemeenten kunnen slim gebruik maken van elkaar en van andere samenwerkingspartners. Veerkracht en improvisatievermogen wordt zo versterkt volgens een onderzoeker.

### 6.2.2 Repressiefase

#### *6.2.2.1 Zelfredzaamheid*

Het overgrote merendeel van de respondenten geeft aan dat bevolkingszorg zich zou moeten richten op de niet- zelfredzame burgers tijdens een crisis. Jarenlang zou de overheid burgers hebben gepamperd, maar de laatste jaren is een verandering opgetreden naar meer zelfredzaamheid. Ook

binnen de VRMWB neemt het bewustzijn toe dat tijdens een crisis meer gericht moet worden op de zelfredzaamheid van burgers. Zo heeft het algemeen bestuur van de VRMWB in april 2016 unaniem een visie op zelfredzaamheid aangenomen waarmee het belang wordt onderstreept van zelfredzaamheid en samenredzaamheid. Tegelijkertijd zijn gemeenten en hulpdiensten zoekende naar manieren om dit handen en voeten te geven en hun hulpverleningsrol hierop af te stemmen. Men is nog niet doordrongen van het feit dat in het kader van zelfredzaamheid de hulpverlening zich eerst kan richten op de hulp van mensen die zichzelf niet kunnen redden noemt een medewerker van de VRMWB. Veel medewerkers binnen de hulpdiensten gaan er automatisch vanuit dat mensen per definitie niet- zelfredzaam zijn, vertelt hij. De meeste respondenten vinden dat hulpverleningsdiensten, en dus ook gemeenten in het kader van bevolkingszorg, de manier waarop ze hun taken uitvoeren zouden moeten veranderen. Men zou in eerste instantie moeten uitgaan van een grote groep zelfredzame burgers, geven respondenten aan. Wanneer geconstateerd is dat een getroffen burger niet zelfredzaam is, zal daar zorg aan geboden moeten worden. De uitdaging voor gemeenten hierbij is wie nu eigenlijk niet zelfredzamen zijn en waar deze doelgroep zich bevindt. Om hier een antwoord op te kunnen geven wordt bijvoorbeeld geprobeerd om via gegevens van de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) te achterhalen wie niet zelfredzaam zou zijn, geeft een medewerker van de VRMWB aan. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat de gemeente geen totaalbeeld zal krijgen van de omgeving van de, volgens de WMO-gegevens, niet zelfredzamen. Iemand kan in een omgeving wonen waar hij of zij geholpen wordt en daardoor toch redzaam zijn. Respondenten geven aan dat een krachtige definitie van wie wel en wie niet zelfredzaam is ontbreekt en dat het per situatie kan verschillen. Dat maakt het lastig voor gemeenten om zich op deze doelgroep te richten. De visies verschillen over of gemeenten vooraf een onderscheid kunnen maken in zelfredzamen en niet zelfredzamen. Aangegeven wordt dat binnen gemeenten zelfredzaamheid geen belangrijk onderdeel uitmaakt van de strategie. Als het al genoemd wordt in instructies wordt het volgens een respondent abstract beschreven, maar niet doorvertaald naar wat het betekent voor werkwijzen binnen bevolkingszorg.

Tijdens observaties van crisisoefeningen is opgemerkt dat binnen gemeenten wisselend rekening gehouden wordt met de zelfredzaamheid van burgers. Zo werd bij een van de oefeningen door een teamleider de opdracht gegeven om getroffen burgers te adviseren zelf opvang te regelen. Zodra burgers op dat moment zelf zouden aangeven daar niet in te kunnen voorzien zou de gemeente in actie komen. Bij een andere oefening gebeurde precies het tegenovergestelde. Zodra de teamleider ingelicht werd over het aantal getroffen, werd meteen voor 85% van het aantal getroffen een hotelovernachting geregeld.

#### *6.2.2.2 Participatie*

Een respondent van een niet-publieke hulpverleningsorganisatie geeft aan dat bij een crisis door hen gestimuleerd wordt om burgers elkaar te laten helpen en zo samenredzaamheid, spontane burgerhulp of redzaamheid onderdeel te laten zijn van de uitvoering van hun taken. Hierbij kan gedacht worden aan jongeren die ouderen helpen bij het gebruik van een website voor contactherstel. Een andere mogelijkheid is om getroffen in een opvanglocatie mee te laten helpen met de catering. Door een oud-gemeenteambtenaar wordt genoemd dat veel ambtenaren in een gemeente niet gunnend zijn als het gaat om burgerinitiatieven in de vorm van spontane burgerhulp. Dat zou maken dat in de uitvoering van bevolkingszorg vaak nog geen gebruik gemaakt wordt van participatie.

#### *6.2.2.3 Coördinatie*

In de voorbereiding op een crisis wordt aangegeven dat de VRMWB niet de middelen heeft om elke gemeente zo ver te krijgen dat ze bevolkingszorg op de manier organiseren die de VRMWB het beste

acht. Dit omdat de VRMWB gemeenten niet wettelijk hiërarchisch kan aansturen. “Dat maakt het voor bevolkingszorg heel lastig om een even goed geprepareerde professionele kolom te worden.”

Uit observaties komt naar voren dat functionarissen van bevolkingszorg de aansturing tijdens een crisis als onwennig ervaren. In een interview wordt dit bevestigd: “Gemeentemensen zijn gewend om in samspraak dingen uit te voeren. In een crisissituatie heb je daar geen tijd voor. Sommigen hebben meer tijd nodig om goed doordrongen te zijn van het feit dat zij puur moeten uitvoeren en geen besluiten ter discussie moeten stellen.” Tijdens de oefeningen werd waargenomen dat de meeste functionarissen erg hun best deden om zich aan te passen aan de commandostructuur die tijdens een crisis wordt gehanteerd. Een enkeling nam de hiërarchische positie van een hoger geplaatste niet serieus en werd op verschillende niveaus, wanneer iets al was besloten, opnieuw eigen besluiten genomen. Tegelijkertijd liet een oefening zien dat wanneer de commandostructuur werd aangehouden situaties ontstonden waarbij men ging afwachten tot het volgende ‘bevel’ kwam. Dit zorgde ervoor dat men minutenlang zat af te wachten. Tijdens de evaluatie van de oefening werd door functionarissen de wens uitgesproken om in het vervolg de hiërarchie nog strakker te voeren.

#### 6.2.2.4 Ondersteuning medewerkers

Tijdens oefeningen werd waargenomen dat een taakorganisatie informatie nodig had van een andere taakorganisatie. Men gaf aan die informatie te missen, maar er werd geen actie ondernomen om deze informatie te vergaren. Aangegeven werd dat dit deels te maken heeft met onduidelijkheid over wat andere taakorganisaties precies doen en waar informatie opgehaald kan worden. Ook bleek bij oefeningen dat functionarissen erg weinig doorvroegen wanneer ze bepaalde informatie kregen over het incident.

Bij oefeningen gaven enkele functionarissen aan niet bekend te zijn met bepaalde afkortingen en termen die gebruikt werden. Verschillende keren werd waargenomen dat wanneer een afkorting niet begrepen werd, niet werd gevraagd of opgezocht wat met de afkorting bedoeld werd. Wanneer wel gezocht werd naar betekenissen, kregen functionarissen deze niet snel en soms helemaal niet gevonden. Een respondent noemt dat het ten opzichte van vorige jaren verbeterd is. In de deelplannen zijn immers afkortingen opgenomen in een afkortingenlijst en functionarissen zouden beter opgeleid zijn.

Een respondent binnen de VRMWB vertelt een gevaar te zien in de grote hoeveelheid aan documenten met instructies. Je zou niet alles hoeven te weten, als je maar weet waar je het kunt opzoeken, wordt genoemd. Een te grote hoeveelheid aan plannen en documenten kan daarbij een obstakel vormen. “In een plan van 100 pagina’s ga je toch niet zitten lezen.” Deelplannen en draaiboeken zijn veelgehoorde documenten die gebruikt worden binnen bevolkingszorg. Er bestaan meer documenten waarin zaken zijn uitgewerkt voor bevolkingszorg. Sommige daarvan lijken niet gebruikt te worden in de praktijk. Een taakkaart zou als belangrijkste instrument moeten dienen als ondersteuning voor de taakuitvoering, zo wordt gezegd. In de praktijk lijkt dit een van de meest gebruikte ondersteunende documenten.

Een respondent geeft aan dat het voor veel gemeenteambtenaren lastig is om bevolkingszorgtaken uit te voeren. Zo wordt genoemd: “Mensen die helemaal niet operationeel zijn moeten opeens operationeel leiding geven, moeten opeens in een team gaan zitten. Gemeentesecretarissen moeten opeens in een team gaan zitten, het ROT. Die moeten daar dingen gaan doen met bevolkingszorg. Die man is gewoon ambtenaartjes in het dagelijks leven een beetje aan het aansturen.”

Ter ontlasting van medewerkers kunnen bepaalde taken van de gemeente overgedragen worden aan expertteams. Een projectleider van de districtelijke samenwerking geeft aan dat een gemeente



binnen de VRMWB expertteams inschakelt voor de bemensing van opvanglocaties. Verteld wordt dat het voor de gemeente even wennen was, maar dat ze vervolgens erg tevreden waren.

Tijdens een landelijke bijeenkomst bleek dat de wens te bestaan om meer kennis met elkaar uit te wisselen op het gebied van opleiden, trainen en oefenen van bevolkingszorg. Hiervoor is een afspraak gemaakt om twee keer per jaar bij elkaar te komen om kennis te delen.

#### 6.2.2.5 Gebruik middelen

Een hulpverleningsorganisatie heeft een website ontwikkeld voor verwantenhereniging tijdens en kort na een crisis. Hierop kunnen getroffenen aangeven veilig te zijn. Ook kunnen verwanten aangeven een mogelijk getroffene te zoeken. Op die manier kunnen getroffenen en verwanten met elkaar in contact worden gebracht. Tijdens de terroristische aanslag in Brussel eerder dit jaar is de website ingezet. Van de personen die hiervan gebruik hebben gemaakt heeft 10% aangegeven verwanten of getroffenen die ze zochten te hebben gevonden, zo noemt een medewerker binnen het Rode Kruis.



Figuur 6.4 Twitterbericht over verwantenhereniging

## 6.3 Ontwerp prestatie-indicatoren

### 6.3.1 Algemeen

Omdat Publieke Zorg als een van de kernprocessen van bevolkingszorg wordt aangeduid, is voor deze taakorganisatie in kaart gebracht welke prestatie-indicatoren beschreven zijn en bestuurlijk vastgesteld. In verschillende documenten staat beschreven welke prestaties verwacht worden van gemeenten in het kader van bevolkingszorg.

De huidige indicatoren zijn geïnventariseerd vanuit verschillende documenten:

- Toetsingskader Staat van de rampenbestrijding – Inspectie Veiligheid en Justitie 2013;
- Zelftoets formulier Bestuurlijke visitatie bevolkingszorg MWB;
- Bevolkingszorg op orde. Bevolkingszorg 2.0;
- Taakkaarten binnen het Draaiboek Publieke Zorg;
- Opleiden, trainen, oefenen in de gemeentelijke crisisbeheersing.

Allereerst is het toetsingskader van de Inspectie Veiligheid en Justitie geanalyseerd. Dit betreft een wettelijk toetsingskader dat is gebaseerd op de Wvr en het Bvr. Daarnaast is gekeken naar een zelftoets formulier dat gehanteerd wordt door de regionale visitatiecommissie dat gebaseerd is op bestuurlijke afspraken over bevolkingszorg. In 2013 is bepaald dat binnen drie jaar alle gemeenten binnen de VRMWB gevisiteerd zullen worden met als doel het verbeteren en borgen van de kwaliteit van bevolkingszorg. Als derde document worden prestatie-indicatoren bekeken die zijn opgesteld door de commissie 'Bevolkingszorg op orde'. Ten slotte worden de deelplannen en taakkaarten die zijn opgenomen in het draaiboek Publieke Zorg meegenomen en een document dat zich richt op opleiden, trainen en oefenen binnen bevolkingszorg.

De huidige prestatie-indicatoren in de onderzochte documenten worden gebruikt binnen de VRMWB. Met uitzondering van het laatste document waarvan niet zeker is of elke gemeente binnen de VRMWB deze gebruikt.

### 6.3.2 Specifiek

Door respondenten wordt aangegeven dat veel prestatie-indicatoren die vastliggen niet duidelijk zijn gedefinieerd en daardoor op meerdere manieren te interpreteren zijn: “Wat wordt nou precies van wie verwacht, wat wordt nou precies van welk proces verwacht?” Het blijkt dat voorschriften uit de wet niet gedetailleerd genoeg zijn uitgewerkt in prestatie-indicatoren op een manier dat voor respondenten duidelijk is welke prestaties van bevolkingszorg precies worden verwacht. “Er staat bijvoorbeeld dat men binnen 45 minuten, ik noem even wat, of een uur, met een perscommuniqué moeten komen. Dan is mijn eerste vraag: binnen 45 minuten na wat? Want wanneer moet ik die klok nou laten tikken? Dan vraag ik ook: wat is een perscommuniqué? Is het voldoende dat de burgemeester het raam opendoet in het gemeentehuis en naar buiten schreeuwt: er is een ramp? Of wil je een stuk papier waar dan dingen opstaan, maar wat moet je met dat stuk papier?” De inspectie geeft daarbij aan dat ze openstaan voor toetsbare stukken waar veiligheidsregio’s zelf van aangeven getoetst op te willen worden. Tot nu toe is dat niet gebeurd, omdat, als veiligheidsregio’s al komen met eigen prestatie-indicatoren, het beschrijvingen zijn waar je alle kanten mee uit kunt geeft een respondent aan.

Tegelijkertijd wordt de angst verwoordt dat wanneer prestatie-indicatoren erg specifiek worden de kans toeneemt dat ze gebruikt worden als afrekenmechanisme.

### 6.3.3 Toerekenbaar

Er wordt geopperd dat soms geconstateerd zal moeten worden dat het moeilijk is iemand verantwoordelijk te maken voor indicatoren. Tegelijkertijd stelt een ander dat het grote voordelen zou hebben om richting de burger helder te hebben waar bevolkingszorg voor verantwoordelijk is en waarvoor niet. Niet alleen voor de burger wordt het dan duidelijk, maar ook voor samenwerkingspartners. Het mooiste zou volgens respondenten zijn wanneer landelijk elke gemeente verantwoordelijk is voor dezelfde prestaties. Immers, “een burger verwacht hetzelfde van de overheid als hij in een andere regio op bezoek is”.

## 6.4 Inhoud prestatie-indicatoren

De huidige prestatie-indicatoren die zijn bekeken kunnen ingedeeld worden in de meetniveaus input, throughput en output.

### 6.4.1 Input prestatie-indicatoren

#### 6.4.1.1 Vakbekwaamheid

Uit de analyse van verschillende documenten blijkt dat onder meer input prestatie-indicatoren worden gehanteerd. Verschillende respondenten geven aan dat het goed is om in de voorbereiding te toetsen om te zien of een bepaald kwaliteitsniveau is gehaald.

Voor het vakbekwaam worden zijn in 2010 door de 25 veiligheidsregio’s voor diverse taakorganisaties en functionarissen kaders gemaakt van taken, competenties en opleidingen. Dit wordt het project GROOT (Gemeentelijke Rampenbestrijding Opleiden, Trainen en Oefenen) genoemd. Als vervolg hierop is project GROOTER gestart en in 2013 afgerond. De kaders die hiermee zijn opgesteld gelden landelijk voor alle veiligheidsregio’s. Door respondenten wordt aangegeven dat met deze landelijke kaders een kwaliteitsslag is gemaakt. Na afronding van het project zijn de stukken voor uitvoering, beheer en onderhoud overgedragen aan het landelijke kennisinstituut Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). Voor verschillende functies bestaan landelijk erkende diploma’s, gecertificeerd vanuit het IFV. Om deze diploma’s te halen moeten examens worden afgelegd. Deze examens zijn opgesteld vanuit de kaders van GROOT. Met deze kaders zijn door het IFV samen met expertgroepen uit het land examens en beoordelingsformulieren opgesteld, zo wordt verteld. Genoemd wordt dat al veel staat in de kaders van GROOT, maar dat voor de examens en

beoordelingsformulieren concreter is gemaakt wat qua gedrag en vaardigheden wordt verwacht. Deze beoordelingsformulieren worden vervolgens naar opleiders gestuurd die daarop hun opleidingen aanpassen. Twee examinatoren van het IFV nemen deze examens vervolgens af.

Voor het vakbekwaam worden is hiermee een vrij uniform niveau ontstaan. Voor het vakbekwaam blijven is dat thans nog niet het geval. Zo wordt gezegd: “je haalt nu een diploma en die is eigenlijk oneindig geldig”. Veiligheidsregio’s kunnen daar uiteraard zelf verder invulling aan geven, maar bij een landelijke brainstormsessie over vakbekwaamheid bleek dat veiligheidsregio’s zoekende zijn naar hoe personeel het beste vakbekwaam gehouden kan worden.

Binnen de VRMWB loopt op dit moment een project waarmee geprobeerd wordt om personeel van alle kolommen vakbekwaam te krijgen en te houden. In relatie tot bevolkingszorg worden hiertoe kaders en afspraken gemaakt met opleidingsbureaus. Zij krijgen kaders waar vanuit ze hun opleidingen voor bevolkingszorgfunctionarissen vorm dienen te geven. In een portfoliosysteem dat opgezet en beheerd wordt door de VRMWB zal bijgehouden worden welke opleidingen en trainingen gemeentelijke functionarissen hebben behaald. Aangegeven wordt dat met dit systeem kwantitatief inzicht verkregen kan worden van de vakbekwaamheid van functionarissen.

Door meerdere respondenten wordt het belang aangegeven om bij de selectie van functionarissen te kijken naar de dagelijkse werkzaamheden van ambtenaren. Zo kan bijvoorbeeld voor een functie binnen de taakorganisatie Omgevingszorg iemand gekozen worden die dagelijks werkt met bouwbesluiten. Die dagelijkse kennis kan zo worden toegepast in de taakorganisatie. Verschillende gemeenten geven aan hier naar te kijken bij hun selectie. Een oefening van bevolkingszorg liet zien dat wanneer medewerkers in een taakorganisatie zich dagelijks bezighouden met hetzelfde soort werk als de taken die zij uitvoeren in het kader van bevolkingszorg, de effectiviteit van de taakorganisatie beïnvloed. In een taakorganisatie Omgevingszorg zaten mensen die dagelijkse kennis konden toepassen. Hier ging het proces vloeiender dan in de taakorganisatie Publieke Zorg waar teamleden zich buiten een crisis om met totaal andere werkzaamheden bezig houden.

Met de vorming van de districten binnen de VRMWB wordt door een van de projectleiders districtelijke samenwerking aangegeven dat gekeken gaat worden naar expertise, opleiding, ervaring en in hoeverre iemand mogelijk vakbekwaam te maken is.

#### *6.4.1.2 Competenties*

Binnen de VRMWB blijkt dat competenties zijn beschreven in GROOT(ER) zijn vertaald in deelplannen voor functionarissen bevolkingszorg. Verteld wordt dat deze niet goed zijn geborgd. Daarom zullen deze binnenkort in een portfoliosysteem bijgehouden gaan worden. Respondenten die werken in een gemeente vertellen dat gemeenten zelf bij de selectie kijken naar bepaalde competenties die iemand heeft. Dat beoordelen ze zelf, meestal aan de hand van de dagelijkse functie die iemand heeft, soms op basis van de competenties die zijn opgesteld door GROOT. Wanneer gevraagd wordt naar de gewenste competenties binnen bevolkingszorg worden verschillende antwoorden gegeven. De kerncompetenties die van belang zijn volgens respondenten die werkzaam zijn binnen bevolkingszorg, zijn bestuurlijke sensitiviteit en daadkracht.

Binnen de VRMWB wordt aangegeven dat een verschuiving gaande is richting soft skills. Het heeft betrekking op het spreken van een gemeenschappelijke taal waarbij afkortingen voor iedereen helder zijn en termen op een eenduidige wijze worden geïnterpreteerd. “Wat je ziet, en dat zijn die soft skills, we hebben heel veel procedures, dat wil niet altijd zeggen dat als we dat maar volgen dat dan het incident goed en efficiënt bestreden wordt.” Aangegeven wordt dat het IFV met deze ontwikkeling bezig is.

### 6.4.2 Throughput prestatie-indicatoren

Input prestatie-indicatoren staan niet op zichzelf. Zoals een projectleider districtelijke samenwerking het verwoord: “De functieprofielen en competentieprofielen die we hebben zeggen iets over de medewerkers, zeggen iets over wat ze in hun rugzak hebben zitten als ze de trein in stappen, maar het zegt nog niets over waar de trein naar toe rijdt. En dat willen we vooral wel weten.” Uiteindelijk gaan throughput prestatie-indicatoren over de taken die functionarissen uit zouden moeten voeren. Deze indicatoren worden niet voor niets ook wel procesindicatoren genoemd. Verreweg de meeste prestatie-indicatoren die zijn geïnventariseerd in huidige documenten zijn throughput prestatie-indicatoren. Dat wordt door een respondent bevestigd die zegt dat de huidige prestatiemeting erg procesgericht is. Prestatie-indicatoren in de taakkaarten zijn de meest bekende en de meest gebruikte in de praktijk. Hierin staat per functie wat het takenpakket inhoudt. In figuur 6.3 staat zo’n taakkaart afgebeeld.

<b>FUNCTIE:</b> Teamleider actiecentrum Publieke Zorg				
Geeft leiding aan: Team Publieke Zorg				
Ontvangt leiding van: Hoofd Taakorganisatie Publieke Zorg				
Contactpersoon: Leden Team Publieke Zorg, Teamleider Opvanglocatie Publieke Zorg, Teamleider verplaatst mens en dier, Sectiehoofd Publieke Zorg ROT, GHOR				
<b>POSITIE IN CRISISBEHEERSINGSORGANISATIE</b>				
Team:	COPI	ROT	BT	Hoofden Taakorganisatie-Overleg (HTO)
Regievoerder:	Leider COPI	ACRZ	Vz BT	Voorzitter Hoofden Taakorganisatie-overleg
Leden:	OVD's	Sectieleden	Adviseurs BT	Hoofd Taakorganisatie Publieke Zorg
Taakorganisatie Publieke Zorg				
<b>TAKENPAKKET</b>				
<b>Interne organisatie</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Adviseert het Hoofd Taakorganisatie Publieke Zorg en voorziet hem van informatie ten behoeve van het functioneren van de taakorganisatie Publieke Zorg en in het verlengde hiervan t.b.v. van Regionaal Operationeel Team (ROT)</li> <li>Regelt zonodig aflossing, vervanging en aanvulling</li> <li>Zorgt voor afstemming met andere teams en processen</li> <li>Coördineert logistieke acties die horen bij de (langdurige) opvang en verzorging van gedupeerden vanaf het eerste moment van opvang</li> <li>Coördineert logistieke acties die horen bij het evacueren van dieren</li> <li>Stemt (samenwerkings)acties af met GHOR m.b.t. het vervoeren van en opvangen van gedupeerden met/zonder medische indicatie</li> <li>Organiseert, als de omvang van het incident daar aanleiding toe geeft, tijdig regionale bijstand</li> <li>is verantwoordelijk voor een goede informatievoorziening betreffende personele, materiële en financiële zaken</li> <li>richting het Hoofd Taakorganisatie PZ</li> <li>Heeft de mogelijkheid om (andere) deskundigen te alarmeren/toe te voegen aan de taakorganisatie</li> <li>Ziet er op toe dat relevante waakovereenkomsten juist en proportioneel worden benut</li> <li>Treedt op als plaatsvervanger van het Hoofd Taakorganisatie Publieke Zorg bij diens afwezigheid</li> </ul>				
<b>Externe organisatie</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>kanaliseert contacten en samenwerkingsverbanden tussen gemeente en derden; voorkomt dat er buiten het Publieke</li> <li>Zorgproces initiatieven ontstaan om activiteiten m.b.t. publieke zorg te ontplooiën</li> <li>Vervult signaalfunctie: welke afgeside problemen kunnen ontstaan bij gedupeerden en hoe hierop te anticiperen</li> <li>Stel netwerkpartijen tijdig op de hoogte van voor hen relevante beslissingen</li> </ul>				

Figuur 6.3 Voorbeeld taakkaart

De uitdaging is om alle plannen en processen, waaronder de taakkaarten, tussen de oren te krijgen van functionarissen bevolkingszorg. Pas dan gaan ze daadwerkelijk uitvoeren wat op papier staat, vertelt een respondent. Een andere respondent geeft aan dat van functionarissen verwacht moet kunnen worden dat zij zich houden aan hun taakkaart.

### 6.4.3 Output prestatie-indicatoren

Welke prestatie-indicatoren zijn wenselijk voor de output van bevolkingszorg, want welke resultaten moeten nu geleverd worden? Door respondenten wordt aangegeven dat de organisatiedoelen de prestatie-indicatoren zouden moeten bepalen. Prestatie-indicatoren zouden moeten passen bij de organisatie en dus bij de burger. De doelen in het Regionaal Crisisplan geven hier richting aan. Het overgrote deel van output prestatie-indicatoren die vastliggen binnen de VRMWB zijn overgenomen uit het door het algemeen bestuur vastgestelde landelijke kader van de commissie ‘Bevolkingszorg op orde’. Deze worden door de meesten omarmd als eerste aanzet voor output prestatie-indicatoren voor bevolkingszorg. Over de mate waarin deze specifiek genoeg zijn is het merendeel van de respondenten ontevreden. De VRMWB zou deze verder uit moeten werken.

Er zijn verschillende geluiden te horen over of wel of niet gemeten moet worden op output prestatie-indicatoren. Respondenten lijken het hier niet met elkaar eens te zijn. Volgens een onderzoeker op het gebied van prestatiemeting kun je wel iets noemen in termen van output. Een andere respondent die onderzoek doet binnen de crisisbeheersing noemt het vooral gemakkelijk om

prestaties op die manier in kaart te brengen. Een derde onderzoeker geeft nog directer aan dat niet nog meer output prestaties gemeten zouden moeten worden. Respondenten die binnen de crisisbeheersing werken zijn eenduidig in hun visie. Zij zouden graag output prestatie-indicatoren hebben die inzicht geven in wat wordt verwacht.

#### 6.4.4 Outcome prestatie-indicatoren

Aangegeven wordt dat outcome prestatie-indicatoren erg gewenst zijn. Op één na zijn alle respondenten het erover eens dat je naar het effect zou moeten kijken als je het hebt over prestatie-indicatoren. Tegelijkertijd is niet iedereen overtuigd dat het kan. De meningen zijn evenredig verdeeld over of het wel of niet mogelijk is om outcome prestatie-indicatoren te meten binnen bevolkingszorg. Van de onderzoekers die geïnterviewd zijn, is de helft van mening dat het niet mogelijk is. De andere helft denkt van wel. Wanneer gemeten zou moeten worden op outcome is de tevredenheid van de burger een veel genoemde prestatie-indicator. Op dit moment zijn doelen voor bevolkingszorg niet gericht op wanneer tevreden burgers zijn en worden geen outcome prestatie-indicatoren gehanteerd.

### 6.5 Faalfactoren prestatie-meting

#### 6.5.1 Omgevingsfactoren

De veiligheidsregio is een relatief jonge organisatie waarbij men de laatste jaren hard bezig is geweest om de koers en richting te bepalen van de organisatie. Daarbij wordt aangegeven dat het een “multi-spannend veld” betreft. De omgeving blijft in beweging. Ook zijn crisissituaties altijd anders. “Ieder incident dat zich voordoet is uniek. Dat maakt het moeilijk”.

Behalve de omgeving van de VRMWB, heeft ook de positie van gemeenten binnen de VRMWB invloed op de moeilijkheidsgraad van prestatie-meting van bevolkingszorg. Gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor bevolkingszorg en alle afspraken die zij maken met de veiligheidsregio zijn veelal niet wettelijk afdwingbaar. Dat kan het lastig maken om afspraken te maken en de uitvoering ervan kan per gemeente verschillen. “Wie is in de positie om die mensen te benaderen in multi verband? Staan ze daar voor open of zeggen ze: bemoei je er niet mee.”

Gemeenteambtenaren zijn niet dagelijks bezig met bevolkingszorgtaken. Iemand die paspoorten regelt binnen een gemeente kan daarnaast een functionaris zijn binnen bevolkingszorg. Een respondent binnen de VRMWB noemt dat dit zorgt voor verschillende reacties op het moment dat oefeningen worden aangeboden. Men kan in de weerstand schieten omdat ze de taken zelden uitvoeren of men is juist gemotiveerd om te leren over iets wat weinig wordt gedaan. Per individu verschilt de reactie wordt verteld.

#### 6.5.2 Ontwikkend en strategisch gedrag

Vanuit de wet worden een aantal verplichtingen gesteld aan bevolkingszorg, maar de interpretatie van en meningen over deze verplichtingen verschillen over de mate waarin het belangrijk is om deze prestaties te leveren. Sommigen proberen daarom op een andere manier dan beschreven staat hetzelfde doel te bereiken. Dan ontstaat een spanningsveld tussen de inspecteur en de geïnspecteerde noemt een respondent van de inspectie. Uitvoerders zouden niet belemmerd moeten worden als ze laten zien welwillend te zijn. Tegelijkertijd zijn niet voor niets bepalingen in de wet opgenomen waarop getoetst wordt.

Daarbij heeft de media een grote invloed op het presteren van veiligheidsregio's. Een onderzoeker stelt: “Doordat die mediagevoeligheid speelt in die sector heeft prestatie-meting grote impact op organisaties en daarom zijn die organisaties wel sneller geneigd om vals te gaan spelen en het mooier doen voorkomen dan het daadwerkelijk is”.

### 6.5.3 Onbekende validiteit en causaliteit

Door respondenten wordt aangegeven dat met specifieke of tijdsgebonden prestatie-indicatoren het de vraag is of de kwaliteit gemeten kan worden. Alleen de kwantiteit zou op deze manier inzichtelijk worden gemaakt. Een voorbeeld dat hiervoor wordt gegeven is op het moment dat prestatie-indicatoren iets aangeven over de kwantiteit in de vorm van een opvangcapaciteit dat niet per definitie iets zegt over de opvangkwaliteit. Ditzelfde probleem speelt ook bij prestatie-indicatoren die een bepaalde opkomsttijd eisen. Respondenten vragen zich af wat dat zegt over de kwaliteit. Om validiteit en causaliteit te waarborgen met prestatie-indicatoren wordt aangegeven dat het verstandig zou zijn om alleen voor de kritische processen prestatie-indicatoren op te stellen.

### 6.5.4 Hoeveelheid indicatoren en interne bureaucratie

Alle respondenten die iets hebben genoemd over de hoeveelheid indicatoren die benoemd zouden moeten worden om effectief te zijn, geven aan dat het essentieel is om een klein aantal prestatie-indicatoren op te stellen. Dit wordt aangegeven door zowel onderzoekers als personen werkzaam binnen de crisisbeheersing. Daarbij wordt genoemd dat kritisch bepaald zou moeten worden voor welke processen indicatoren opgesteld worden. “Je moet echt kijken: dit heeft echt toegevoegde waarde. Daarom zou ik niet over het hele palet indicatoren willen benoemen.” Een respondent geeft daarbij aan dat een grote hoeveelheid indicatoren het risico op bureaucratie in zich heeft. Het gebeurt vooral als men te enthousiast aan de slag gaat met het opstellen van indicatoren. Alle indicatoren moeten bijgehouden worden. Een respondent vat samen wat het meest genoemd wordt over de hoeveelheid indicatoren: “Hoe meer je doet, hoe minder het uiteindelijk een functie gaat hebben”.

## 6.6 Succesfactoren prestatiemeting

### 6.6.1 Variëteit productdefinities

Een onderzoeker noemt in een interview dat het opnemen van veel variabelen in prestatie-indicatoren leidt tot inefficiëntie. Veiligheidsregio's komen soms met een alternatieve manier om aan de wet te voldoen. De afgelopen periode is daarom door de inspectie in samenspraak met die regio's een soort alternatieve normering ontstaan. Op die manier kunnen regio's in plaats van op het toetsingskader te worden beoordeeld, op dit alternatief worden getoetst.

Een andere respondent geeft aan dat het goed zou zijn dat bij het opstellen van prestatie-indicatoren een gebruiksaanwijzing geleverd wordt. Hierin zou kunnen worden toegelicht wat de vastgelegde prestatie-indicator wel, maar ook wat het niet zegt. Een projectleider districtelijke samenwerking geeft aan dat het niet verstandig is om prestatie-indicatoren vatbaar te laten zijn voor verschillende manieren van uitleg. Wanneer dat wel gebeurt, zou eerder ruis op de lijn ontstaan. Dat wordt beaamd door een respondent die ervaring heeft op het gebied van kwaliteit binnen de crisisbeheersing. In 2009 is een rapport verschenen met uniforme prestatienormen voor de verschillende kolommen binnen veiligheidsregio's. De respondent vertelt dat prestatie-indicatoren die daarin zijn opgenomen niet echt door veiligheidsregio's zijn geadopteerd, vanwege het feit dat ze te uniform zouden zijn.

Een respondent die betrokken is geweest bij het opstellen van prestatie-indicatoren voor de brandweer, door hen branchestandaarden genoemd, geeft aan dat zij bewust ruimte hebben gelaten voor variëteit in de omschrijving van de branchestandaarden. Volgens de respondent worden mensen op die manier aangezet om zelf na te blijven denken om een juiste beslissing te nemen. Een beslissing passend bij een bepaalde situatie.

### 6.6.2 Improvisatieruimte

Zonder uitzondering zijn alle respondenten het erover eens dat improvisatieruimte nodig en gewenst is bij de uitvoering van bevolkingszorg. Een medewerker binnen de VRMWB verwoordt wat alle respondenten zeggen te vinden over hoeveel improvisatieruimte nodig en gewenst is voor bevolkingszorg: “In de basis altijd”. Het belangrijkste argument dat hiervoor wordt gegeven, is dat elke crisissituatie verschilt en dat het nodig is om daar flexibel op in te spelen. Voor situaties waar uitvoerders een geldige reden hebben om te improviseren geven respondenten met verschillende functies aan improvisatie te stimuleren. “Ja, en als je dan geen mensen hebt die geen improvisatievermogen hebben en operationeel kunnen denken, zullen er misschien geen doden vallen, maar kun je er wel in je organisatie een hoop last van hebben.” Improvisatie wordt door respondenten ook wel aangeduid met boerenverstand. Basisprincipes kunnen worden meegegeven en functionarissen kunnen geselecteerd worden op bepaalde competenties, verteld men, maar verder zou het gaan om improvisatie, om boerenverstand. Daar plaatst een projectleider districtelijke samenwerking de kanttekening bij dat de mate van improvisatie die gegeven wordt wel taakafhankelijk moet zijn. Een andere respondent vindt het functieafhankelijk. Een medewerker zou alleen mogen improviseren in overleg met zijn of haar teamleider. Weer een ander noemt dat improvisatie pas kan worden toegepast als mensen goed zijn opgeleid, ervaring hebben en achteraf bereid zijn te verantwoorden. “Improvisatie is uiteindelijk wat je doet als je taakvolwassen bent.”

Bij oefeningen zou volgens een respondent, die betrokken is bij het oefenen van crisisfunctionarissen, improvisatie geen kernonderdeel moeten zijn. Tijdens oefeningen zou juist geprobeerd moeten worden om de vastgelegde procedures te volgen, omdat men moet leren hoe deze werken. Een onderzoeker zegt dat bij het opleiden mensen wel geleerd kan worden om snel te schakelen. “Dat is niet de gemiddelde ambtenaar die bureaucratisch kan denken.” Tijdens een oefening werd waargenomen dat bij onduidelijkheid over wie gebeld moest worden niet verder werd gekeken dan bestaande plannen.

Improvisatie in de uitvoering vraagt een stuk vrijheid in de beoordeling achteraf. “Was het ingezette middel effectief en efficiënt om een bepaald doel te bereiken?” Volgens respondenten zouden prestaties op deze onderdelen beoordeeld moeten worden. Aangegeven wordt dat het heel lastig is om te beoordelen of het middel effectief en efficiënt genoeg is geweest. Een manier waarop een hulpverleningsorganisatie hiermee omgaat, is het beoordelen op basis van wat is vastgelegd in een logboek. Vervolgens kan in een kritisch gesprek worden nagegaan waarom bepaalde beslissingen zijn genomen. Binnen de VRMWB wordt genoemd dat improvisatie voor bevolkingszorg nog in de kinderschoenen staat.

### 6.6.3 Beoordelaars

Door respondenten wordt aangegeven dat derden prestaties dienen te beoordelen. Bijvoorbeeld het beoordelen tijdens een gesprek waarbij een onafhankelijk persoon kan borgen dat alle visies besproken worden en verschillende belangen worden meegenomen. Beoordelen van prestaties tijdens oefeningen en trainingen van bevolkingszorg gebeurt op dit moment door waarnemers als derden. Deze waarnemers zouden volgens een medewerker binnen de VRMWB strenger mogen zijn in hun beoordeling. Ze zouden vaak niet kritisch genoeg zijn.

Een onderzoeker noemt dat de beoordeling van bevolkingszorgprocessen gedurende een crisis het beste kan worden gedaan door de politiek.

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat het beoordelen van prestaties van bevolkingszorg zou moeten gebeuren door burgers: “Als mensen het gevoel hebben na een calamiteit goed geholpen te worden door de gemeente dan ben je blijkbaar goed bezig”. Door de

commissie ‘bevolkingszorg op orde’ is een prestatie-indicator opgenomen waarin wordt gesteld een publieksenquête te houden na een crisis. Voorstanders geven aan dat wanneer de burgers als beoordelaars worden ingeschakeld een kwaliteitsbeleving kan worden gemeten. Zij geven daarbij aan dat binnen die kwaliteitsbeleving vooral achterhaald zou moeten worden in welke mate burgers gefaciliteerd zijn in hun zelfredzaamheid. Zo kan bijvoorbeeld worden gemeten of een NL-alert op tijd is uitgegaan. Respondenten geven aan dat dit in kaart gebracht kan worden door het uitzetten van een enquête en eventueel door daarna een bijeenkomst te houden voor burgers. Op die manier zou je je doelgroep kunnen laten beoordelen: “Je kunt wel degelijk ook bij je stakeholders navragen en burgers zijn een van je stakeholders”.

Niet iedereen is het ermee eens om burgers in een enquête hun oordeel te laten geven over de inzet van een crisis. Tegenstanders noemen dat burgers niet kunnen beoordelen of een incident wel of niet goed bestreden is: “Sommigen weten helemaal de context niet. Als ze niet tevreden zijn was het eten dan niet zo lekker? Het is de vraag in hoeverre burgers daar iets over zeggen.” Daarnaast wordt door een andere respondent de representativiteit van enquêtes in twijfel getrokken: “De vraag is: hoe representatief is zo’n enquête? Hij kan technisch representatief zijn als je meer dan 70% antwoorden krijgt, maar dat zegt niets over de inhoud”. Ook zou de burger volgens twee andere respondenten nooit tevreden zijn. Immers, 100% veiligheid kan niet worden gegarandeerd, stellen zij. Daarbij zouden burgers niet in staat zijn om op eenzelfde niveau als professionals te oordelen over afwegingen die zijn gemaakt. Professionals zelf of de politiek zouden daar een beter oordeel over kunnen vellen, zo stelt een onderzoeker. Burgers zouden geen collectieve kosten-/batenafweging kunnen maken, omdat het voor hen vooral gaat om de directe effecten die hen raken. Een andere onderzoeker weerlegt dit door te stellen: “Je zult de juiste vragen moeten stellen om door de subjectiviteit heen te prikken. Over het algemeen zijn mensen redelijke burgers en als je de juiste vragen stelt krijg je dat er ook uit”.

#### 6.6.4 Productonderscheiding

Voor het primaire proces van bevolkingszorg wordt door meerdere respondenten aangegeven dat prestatie-indicatoren een toegevoegde waarde kunnen hebben. Het primaire proces wordt ook wel het kritische proces genoemd. Als kritisch proces wordt bijvoorbeeld de rol van de Officier van Dienst Bevolkingszorg (OvdBZ) genoemd. Deze zit met officieren van dienst van andere kolommen in het CoPI. Op de punten in het proces waar niets fout mag gaan vanwege risico’s voor imago, financiën of menselijke leed zou een strategisch doel gesteld moeten worden die vervolgens vertaald kan worden in een of meerdere prestatie-indicatoren.

#### 6.7 Gebruik prestatiemeting

Alles valt of staat met de manier waarop je prestatiemeting toepast, zo wordt gezegd. Van tevoren zou goed nagedacht moeten worden wat het doel is van het opstellen van prestatie-indicatoren en van het meten van deze prestaties. Een respondent noemt dat gemeten prestaties van bevolkingszorg zouden moeten worden beoordeeld op de intentie die zit achter bepaalde beslissingen. Over de manier waarop prestatiemeting zou moeten worden ingevuld verschillen de meningen. “Waar moet je zeggen dat het niet klopt en waar moet je ondersteunen? Of moet je gaan dreigen misschien met dingen als verscherpt toezicht of doe je dat juist niet?” Als hier van tevoren niet goed over wordt nagedacht, ontstaat het gevaar dat men verzandt in het meten van heel veel prestaties zonder dat het bijdraagt aan het verbeteren van bevolkingszorg. Daarbij speelt de vraag wie de macht of het gezag heeft om prestaties te beoordelen.



### 6.7.1 Transparantie

Verteld wordt dat publieke organisaties steeds vaker inzicht wensen te hebben in hun prestaties. Veel onduidelijkheid heerst over hoe dat inzicht verkregen kan worden. Een adviseur noemt dat de politiek minimaal inzicht zou moeten hebben in de minimumprestaties die geëist worden van een publieke organisatie. Daar zou prestatiemeting aan kunnen bijdragen. “Zijn er genoeg brandweerauto’s, zijn er genoeg medewerkers? Dat zijn dingen die je makkelijk kan meten.” Een onderzoeker noemt dat transparantie een doel zou moeten zijn van prestatiemeting van bevolkingszorg. De visitatiecommissie gebruikt op dit moment prestatiemeting voornamelijk voor dit doel.

### 6.7.2 Afleggen van verantwoording

#### 6.7.2.1 Controle

Wanneer prestatiemeting gebruikt wordt voor politieke verantwoording wordt aangegeven dat het gevaar bestaat dat prestaties worden gecommuniceerd op een manier waarbij niemand zijn tenen kan stoten. Doordat informatie over wel of niet geleverde prestaties vaak als gevoelig worden ervaren, worden knelpunten veelal niet blootgelegd. Om te kunnen verantwoorden is transparantie van prestaties belangrijk, wordt gezegd. Transparantie op een manier dat niet alleen gekeken wordt of aan een prestatie-indicator is voldaan, maar ook naar het verhaal erachter. “Een minister moet aan de Kamer kunnen verantwoorden of het oké is met de veiligheidsregio’s.” Met controle door bijvoorbeeld een inspectie wordt aangegeven dat de kans groter is dat gevoelige knelpunten aan het licht komen.

#### 6.7.2.2 Leren

“Als mensen het gevoel krijgen: ik word hier aan de paal genageld, dan wordt het geen leermoment.” Om van prestaties te kunnen leren zal inzicht moeten komen, zo wordt verteld, in de achtergrond en context waarin een prestatie is geleverd. Dat kan door te evalueren middels een gesprek. In zo’n gesprek zou vooraf duidelijk gemaakt moeten worden dat het doel van evalueren is om te leren om het verhaal achter de prestaties te kunnen achterhalen. Om te kunnen leren wordt verteld dat de huidige situatie goed in kaart gebracht moet worden, zodat men kan verbeteren. Daarbij wordt verteld dat veiligheidsregio’s nog jonge organisaties zijn en daardoor rekening gehouden zou moeten worden dat nog niet alle zaken op orde zijn. Wanneer een beoordelaar laat zien daar bewust van te zijn, zal dat weerstand wegnemen. Ook over het gebruik van evaluaties zal men duidelijk aan moeten geven, zo wordt gezegd, hoe en naar wie het gecommuniceerd wordt: “Maak je daar een intern verslag van dat tussen partijen wordt uitgewisseld of stuur je dat in een cc naar de minister? In dat laatste geval zal een gemeente wel uitkijken”. Een respondent binnen de VRMWB op strategisch niveau geeft aan dat evalueren en leren het doel zou moeten zijn binnen de crisisbeheersing.

#### 6.7.2.3 Legitimiteit

Om prestaties te meten kan, zoals genoemd in hoofdstuk 6.6.3, de burger gevraagd worden naar zijn mening. Een respondent noemt een publieksenquête, een gesprek of bijeenkomst met burgers een goed idee als dat wordt ingezet met het doel om als gemeente de verbinding te leggen met burgers.

### 6.7.3 Afrekenen

Op een enkeling na zijn alle respondenten het erover eens dat prestatiemeting niet moet worden ingezet als afrekeninstrument. Zodra mensen het gevoel hebben dat ze afgerekend worden, zullen ze zwijgen, zo wordt gezegd. Een veilige leeromgeving is een omgeving waar prestatiemeting niet gericht is op afrekenen of veroordelen. Als uitzondering worden momenten genoemd waarop een

bestuur geen geld wil uitgeven aan noodzakelijke voorzieningen voor de crisisorganisatie. In die gevallen kan het helpen om bijvoorbeeld als inspectie te dreigen met maatregelen.

#### 6.7.4 Sturen

“Een prestatie-indicator waar ik niet op kan sturen, die ik niet kan beheersen, leuk en aardig, maar daar heb je niks aan.” Prestatie-indicatoren worden genoemd als leidraad voor de bedrijfsvoering. Een respondent geeft als voorbeeld dat het visitatieformulier van de visitatiecommissie sturend werkt. Door gemeenten te vragen of zaken wel of niet op orde zijn, worden gemeenten aangezet tot actie: “dat is heel effectief vind ik. Doordat je er gewoon naar vraagt, dan gaat het leven, heb je je spulletjes op orde. Dan pas kun je gaan werken aan kwaliteit”.

#### 6.7.5 Motiveren

Een respondent, werkzaam in een gemeente, noemt: “Het is nu heel toetsend. Het moet naar stimulerend gaan. Naar motiverend”. Hier wordt gesproken over de manier waarop prestatie meting nu wordt toegepast. Een andere gemeenteambtenaar noemt in het kader van de districtelijke samenwerking dat men verwacht veel behoefte te hebben aan prestatie-indicatoren om gemeentesecretarissen te motiveren en te stimuleren om te voorkomen dat ze achterover gaan leunen en het alleen verwachten van de districtelijke crisisorganisatie.

#### 6.7.6 Vergelijken

Met prestatie-indicatoren kun je zelfs gaan vergelijken, zo wordt gezegd. Hoe heeft een gemeente het gedaan ten opzichte van een andere gemeente en waar lag dat aan? Als dat systematisch vergeleken zou worden, kan volgens een onderzoeker goed in kaart worden gebracht wat de sterkten en zwakten zijn van gemeenten. “Dat vind ik dan meer basis voor hoe doen we het nu dan dat je nu een beetje haast at random indicatoren gaat ontwikkelen.” Dat vergelijken kan zelfs al in de voorbereiding op een crisis. Wanneer twee groepen tegelijkertijd hetzelfde gaan oefenen, kan van elkaar geleerd worden. Als de een besluit om linksaf te gaan en de ander rechtsaf, kan het leerzaam zijn om na te gaan hoe beide teams tot hun beslissing zijn gekomen.

Een ander noemt het niet mogelijk om gemeenten of veiligheidsregio's onderling te vergelijken, omdat ze verschillen van elkaar. Toch wordt door diezelfde respondent genoemd dat het goed zou zijn een balans te zoeken, rekening te houden met verschillen en inzichtelijk te maken welke problemen in elke gemeente of regio terugkomen. Een ander geeft zijn twijfels weer. Vergelijken zou kunnen helpen, maar het wordt al snel een soort afrekenen, zo wordt gezegd.

### 6.8 Kwaliteitsborging

Om prestaties die gemeten worden te borgen zou volgens een onderzoeker terug geredeneerd moeten worden. Eerst zou moeten worden nagaan welke scenario's van toepassing zijn en op basis daarvan kan bepaald welke activiteiten van verschillende hulpdiensten nodig zijn. Een andere respondent noemt in het kader van oefenen dat je ook daar zou moeten starten met het bepalen van de gewenste uitkomst. Vervolgens kan de input bepaald worden en welke acties nodig zijn voor het bereiken van het resultaat.

#### 6.8.1 Huidige manier van evalueren

Rond opleiden, trainen en oefenen wordt in de meeste gevallen geëvalueerd, geeft men aan. Wanneer in multidisciplinair verband een oefening heeft plaatsgevonden, waar bevolkingszorgfunctionarissen aan deelnemen, wordt achteraf aan hen inzichtelijk gemaakt wat beter had gekund. Dit wordt gedaan door een 'hotwash', waarbij met de deelnemers een korte terugkoppeling wordt gegeven kort na het incident. De punten die hier genoemd worden, worden niet vastgelegd, maar later volgt een formeel evaluatieverslag. Vervolgens wordt bij een volgende

oefening rekening gehouden met verbeterpunten die uit deze evaluaties komen waarvan bijvoorbeeld een oefendoel wordt gemaakt. Algemene verbeterpunten die uit een dergelijke evaluatie komen en voor een specifieke kolom zijn bedoeld, worden geacht door de kolommen zelf te worden geborgd. De monodisciplinaire processen van bevolkingszorg bij een dergelijke oefening, worden niet door de VRMWB geëvalueerd. Evalueren wordt in die gevallen overgelaten aan gemeenten.

Oefeningen waar bevolkingszorg zonder samenwerkingspartners aan deelneemt, worden door gemeenten zelf georganiseerd, verteld een medewerker van de VRMWB. Met uitzondering van de taakorganisatie crisiscommunicatie worden gemeenten daarin niet ondersteund door de VRMWB. De VRMWB heeft geen inzicht in evaluaties die gemeenten uitvoeren van deze oefeningen. Dat wordt bevestigd door meerdere respondenten, werkzaam binnen gemeenten. Binnen de VRMWB wordt aangegeven dat het te maken kan hebben met de interne politieke gevoeligheid van een evaluatie in een gemeente.

Aangegeven wordt dat evalueren op na een crisis op regionaal niveau binnen de VRMWB maar zelden gebeurt en het wettelijk pas verplicht is om incidenten te evalueren vanaf een GRIP 2. Een projectleider districtelijke samenwerking vertelt dat verschillende gemeenten binnen het district maandelijks een HTO-overleg houden. Aangegeven wordt dat in kennis- en beheerteams, die regionale plannen van bevolkingszorg actueel houdt, is afgesproken om deze overleggen in te stellen. Hierdoor wordt dit meegenomen in de zelfreflectie die de visitatiecommissie gemeenten aanbiedt.

Het HTO-overleg houdt in dat de HTO'ers van alle taakorganisaties bij elkaar komen en bespreken wat verbeterd kan worden en op welke manier. Aangegeven wordt dat het soms gebeurt in de vorm van casusbesprekingen van incidentrapportages. Een medewerker van een gemeente die het HTO-overleg op de besproken manier invult, vertelt hierover: "Om dingen te borgen werkt het heel goed. Eerst lagen alle taken bij een AOV'er. Nu zie je dat iedereen zijn deel pakt. Dat is iets wat eigenlijk overal zou moeten zijn". Naast het HTO-overleg waar alle HTO'ers van de taakorganisaties aan deelnemen overleggen HTO'ers zo'n zes tot acht keer per jaar met hun eigen taakorganisaties. Vanuit het collectief van 26 gemeenten wordt met enige regelmaat een bijeenkomst georganiseerd voor het regionale team bevolkingszorg (de AC BZ en zijn sectieleden) dat in het ROT opereert. Vanuit de VRMWB vinden dergelijke bijeenkomsten tussen de Regionaal Operationeel Leiders (ROL's) plaats. Dit wordt het repressief overleg genoemd. In beide overleggen worden ontwikkelingen besproken aan de hand van cases en plaatsgevonden crises in de regio.

Ook na een inzet wordt met de hulpdiensten nabesproken in een 'hotwash' over hoe het ging. Een respondent omschrijft het als: "zo'n gesprekje is heel waardevol, maar het wordt nooit gedocumenteerd in een evaluatie. Wat je vaak ziet is dat een week of twee weken later mensen worden uitgenodigd voor een evaluatiebijeenkomst. Dan komt niet iedereen en daardoor mis je hele relevante ervaringen."

### 6.8.2 Gewenste manier van evalueren

Aangegeven wordt dat een nieuwe evaluatiesystematiek in de maak is. De gewenste manier van evalueren is volgens de meerderheid met elkaar in gesprek gaan. Functionarissen zouden gevraagd moeten worden naar wat zij nodig achten om hun taken de volgende keer nog beter uit te kunnen voeren. Alle respondenten zijn het erover eens dat evalueren een interactief proces zou moeten zijn en niet alleen met een afvinklijstje zou moeten worden beoordeeld hoe een inzet of oefening is gegaan. Prestatie-indicatoren zouden het vertrekpunt moeten zijn voor deze gesprekken. Het evaluatiegesprek zou tweeledig kunnen zijn geeft iemand aan. Allereerst de vastgelegde eisen aan

bod laten komen en vervolgens de niet-vastgelegde, maar relevante zaken. Evalueren zou volgens respondenten een groter onderdeel moeten vormen bij bevolkingszorg: “Volgens mij moet je altijd evaluatiemomenten inbakken en kijken waar we staan en wat we goed doen en wat we kunnen verbeteren”. Ook tijdens oefeningen zou meer aandacht mogen zijn voor het evalueren, zo wordt gezegd. Waarnemers beoordelen oefeningen en zij zouden strakker persoonlijke feedback mogen geven. Meer inzicht in mogelijkheden en onmogelijkheden zou het doel moeten zijn van evalueren geeft een onderzoeker aan.

Door een gemeente wordt aangegeven dat de belangstelling vanuit de VRMWB ten aanzien van evaluaties weleens wordt gemist. “Ik vind dat gemeenten meer belangstelling in elkaar hebben dan dat de veiligheidsregio belangstelling heeft voor gemeenten. Dat mis ik weleens.” Anderzijds wordt vanuit de VRMWB door een medewerker verteld dat gemeenten weinig communiceren over hun evaluaties richting de VRMWB: “En hoe worden leerpunten gecommuniceerd naar gemeenten? Ik durf de stelling aan dat wij vanuit de veiligheidsregio dat doen, maar andersom niet. Dat is voor bevolkingszorg niet goed. Alles wat de gemeente zelf intern evalueert komt niet naar buiten. Of het komt zo naar buiten dat je er niets mee kan”.

### 6.8.3 Bijstellen van doelen

Wanneer verbeterpunten uit evaluaties wijzingen in plannen of procedures vereisen, dienen deze punten te worden neergelegd bij de regionale kennis- en beheerteams uit de 26 gemeenten, zo staat in het Organisatieplan (Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, 2007:26). Voor elke taakorganisatie is één kennis- en beheerteam opgericht. Over de mate waarin deze teams verbeterpunten oppakken is men kritisch: “Ik denk dat daar onvoldoende mee gedaan wordt. Daar kan makkelijk het een en ander in verbeterd worden”. Zowel respondenten binnen de VRMWB als binnen gemeenten geven dit aan.

Leerpunten uit evaluaties zouden opgenomen moeten worden in opleidingen, trainingen, oefeningen, maar ook in gesprekken waar dilemma's aan bod kunnen komen, zo vertellen respondenten. Aangegeven wordt dat het soms nodig is om van verbeterpunten SMART afspraken te maken. Op die manier kan geprioriteerd worden welke zaken direct verbetering vereisen en welke later kunnen worden opgepakt.

Soms blijkt uit een evaluatie dat een prestatie-indicator niet is gehaald vanwege het feit dat deze indicator niet klopt. Op dat moment, zo zegt een respondent, zou de organisatie haar doelen moeten veranderen. Een respondent geeft aan dat daar nog winst te behalen valt: “Plannen maken en uitvoeren kunnen we wel, maar staan we er dan weer bewust even bij stil en leren we ervan? Daarna weer ontwikkelen en beheersen. Daar is nog wel een slag te maken”. Wanneer doelen worden bijgesteld als blijkt dat plannen niet wordt uitgevoerd, wordt volgens een respondent gewerkt aan kwaliteit. Daar hoort ook het regelmatig aanpassen van plannen bij. Dat begint al bij de plannen die er zijn voor opleidingskaders op landelijk niveau. Afgesproken is dat deze landelijke opleidingskaders regelmatig worden herzien door expertgroepen, maar deze expertgroepen zijn nog niet samengesteld, zo wordt verteld door een hierbij betrokken respondent.

## Hoofdstuk 7. Analyse

Verschillende concepten zijn van invloed op de kwaliteit van bevolkingszorg. In dit hoofdstuk worden de verbanden gelegd tussen deze concepten en een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg vanuit de bevindingen en het theoretisch kader.

### 7.1 Organisatiedoelen

Binnen de VRMWB wordt gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren voor bevolkingszorg. Volgens het theoretisch kader dienen hiervoor organisatiedoelen leidend te zijn.

De visie en missie van de VRMWB zijn abstract, maar duidelijk geformuleerd. Volgens Cuyvers (2007) is een visie bedoeld om medewerkers te inspireren. Uit deze visie volgt vervolgens een missie. In de VRMWB lijken deze twee te zijn omgedraaid. De missie klinkt inspirerend en de visie lijkt een uitwerking te zijn van de missie.

De doelen die de organisatie stelt voor bevolkingszorg sluiten aan bij de visie en missie en zijn redelijk uitgebreid opgesteld. Deze doelen komen grotendeels overeen met kwaliteitscriteria in de Core Humanitarian Standard (HAP International et. al., 2014). Bij deze kwaliteitscriteria staan de hulpbehoeften van burgers direct na een crisis centraal, in kaart gebracht door Velden et. al. (2006). Naast de visie van de organisatie VRMWB bestaat nog een tweede visie speciaal gericht op bevolkingszorg. Deze visie sluit aan bij de trend van toenemende aandacht voor zelfredzaamheid en de noodzaak daartoe volgens onderzoekers als Scholtens & Groenendaal (2012).

De vastgelegde doelen geven geen antwoord op wat het kwaliteitsniveau is van bevolkingszorg waar de VRMWB naar streeft. Opvallend is dat door geen enkele respondent is genoemd dat een kwaliteitsdoel voor bevolkingszorg beschreven staat in het Organisatieplan. Dit Organisatieplan blijkt niet te leven in de organisatie. Wellicht speelt mee dat dit plan jaren terug is geschreven en het gewenste kwaliteitsniveau abstract is weergegeven. In elk geval lijkt het gestelde niveau niet geïmplementeerd te zijn in organisatieprocessen.

Wat het kwaliteitsniveau van bevolkingszorg zou moeten zijn, kan men niet duidelijk en specifiek verwoorden. Dat geldt op regionaal, maar ook op landelijk niveau. Het is moeilijk een duidelijk doel op dit gebied te definiëren. Dat blijkt uit het gebrek aan theorie en consensus over wat het niveau zou moeten zijn. Theorie over waar bevolkingszorg aan zou moeten voldoen is beperkt voorhanden. De taakorganisaties Publieke Zorg en Crisiscommunicatie worden door velen genoemd als belangrijkste elementen van bevolkingszorg. Dit is te verklaren uit het feit dat dit de meest voorkomende processen van bevolkingszorg zijn (Overeem & Scholtens, 2012).

Respondenten noemen verschillende manieren waarop een kwaliteitsniveau bepaald zou kunnen worden. In elk geval zal het gericht moeten zijn op de wensen van de 'klant', waarmee burgers en samenwerkingspartners worden bedoeld. Op die manier kunnen (output) prestatie-indicatoren opgesteld worden die inzichtelijk maken of en welke doelen zijn gehaald. De resultaten zijn onduidelijk over of het wenselijk is om output prestatie-indicatoren vast te stellen. Bij duidelijke doelen en planning- en controlcyclus geeft Twisk et. al. (2005:2) aan output indicatoren op te stellen.

#### 7.1.1 Samenvattend beeld

De VRMWB hanteert een duidelijke visie en missie van waaruit doelen zijn opgesteld voor bevolkingszorg. Deze doelen sluiten aan bij kwaliteitscriteria in de Core Humanitarian Standard en hulpbehoeften die burgers hebben na een crisis. Daarentegen blijken deze doelen te abstract te zijn en daardoor niet duidelijk aan te geven naar welk kwaliteitsniveau de VRMWB streeft van bevolkingszorg. De wensen van burgers en samenwerkingspartners zullen hierin terug moeten komen. Vervolgens kunnen vanuit deze doelen output prestatie-indicatoren opgesteld worden.

## 7.2 Gewenste prestatie-indicatoren

De kwaliteit van bevolkingszorg is te onderscheiden in de preparatie- en repressiefase. De inhoud van prestatie-indicatoren bepaalt welke kwaliteit wordt nagestreefd.

### 7.2.1 Preparatiefase

Het beeld bestaat dat in de preparatiefase vooral functionarissen met sleutelposities binnen bevolkingszorg uitgebreid opgeleid, getraind en geoefend zouden moeten worden vanwege hun relatief kritische en grote taken van bevolkingszorg. Voor functionarissen met sleutelposities binnen bevolkingszorg zijn landelijk uniforme opleidingskaders opgesteld. Deze zijn uitgewerkt in input prestatie-indicatoren. Deze indicatoren richten zich alleen op het vakbekwaam worden en niet op het vakbekwaam blijven. Het is goed dat hier heden aan gewerkt wordt door de VRMWB, zodat de kans toeneemt dat functionarissen tijdens een crisis de gewenste vaardigheden en kennis bezitten. Bij de selectie van functionarissen kijken veel gemeenten naar de dagelijkse werkzaamheden van ambtenaren en naar competenties. Dit sluit aan bij wat Duin (2011) stelt. Prestatie-indicatoren kunnen daar op sturen.

Multidisciplinair worden oefeningen en trainingen door de VRMWB verzorgd. Bij oefeningen wordt vooraf de oefenfunctie en worden oefendoelen bepaald. Zoals Hendriks van de Weem (2009) aangeeft kan met leerdoelen gestuurd worden op de gewenste prestaties tijdens een crisis. Het blijkt noodzakelijk om regelmatig multidisciplinair te oefenen als bevolkingszorg. Scholtens (2015) geeft weliswaar aan dat niet is aangetoond dat samenwerking invloed heeft op de kwaliteit van de crisisbeheersing. Toch blijkt uit resultaten dat veerkracht en improvisatievermogen van functionarissen versterkt kunnen worden door multidisciplinair te trainen en te oefenen. Twee aspecten die van belang zijn voor de kwaliteit van bevolkingszorg (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2014). Andere gewenste kerncompetenties van functionarissen zijn bestuurlijke sensitiviteit en daadkracht.

Monodisciplinaire trainingen en oefeningen worden door gemeenten zelf geregeld. Hier heeft de VRMWB in de meeste gevallen geen zicht op. Dit zorgt ervoor dat wanneer een gemeente niet zelf haar verantwoordelijkheid neemt, dit niet wordt waargenomen door de VRMWB of door andere gemeenten waar wellicht mee wordt samengewerkt. Een vraag die blijft spelen rond bevolkingszorg is in hoeverre gemeenten zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen en in hoeverre de VRMWB aan zet is. Het is in elk geval goed dat het voor de VRMWB inzichtelijk wordt wat gemeenten doen aan trainingen en oefeningen, zodat zij inzicht krijgen in dit stukje kwaliteit van bevolkingszorg.

### 7.2.2 Repressiefase

Aandacht voor zelfredzaamheid is een belangrijke ontwikkeling binnen bevolkingszorg en ook binnen bevolkingszorg in de VRMWB. Dat wordt aangegeven door een doelstelling in het Jaarplan 2016 en de prestatie-indicatoren die de commissie 'Bevolkingszorg op orde' heeft opgesteld. Bevolkingszorg in de VRMWB richt zich op papier dan wel op zelfredzaamheid, toch blijkt hier onvoldoende aandacht voor te zijn in de uitvoering. Dit sluit aan bij wat in het theoretisch kader is opgenomen. Uit onder meer kwaliteitscriteria van de Core Humanitarian Standard (HAP International et. al., 2014) en onderzoek van Overeem & Scholtens (2012) blijkt dat meer focus op zelfredzaamheid belangrijk is voor de kwaliteit van bevolkingszorg en dat hier nog niet altijd genoeg aandacht voor is.

Participatie, spontane burgerhulp, blijkt belangrijk te zijn in de crisisbeheersing, omdat hulpdiensten niet alles op tijd zelf kunnen regelen (Scholtens & Groenendaal, 2011). Veel ambtenaren zijn niet zo'n voorstander van het laten meehelpen van burgers. Het is goed om te bedenken dat in een crisissituatie voor de kerntaken hulpdiensten zijn opgeleid. Bij kleinere taken kan het een idee zijn

om burgers te laten participeren om hulpdiensten te ontlasten. Binnen de VRMWB gebeurt dit nauwelijks.

De coördinatie van de VRMWB naar gemeenten is niet gestoeld op een hiërarchisch positieverschil. Ze zijn gelijkwaardig, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke kwaliteit van bevolkingszorg. Behalve prestatie-indicatoren van de inspectie zullen prestatie-indicatoren dan ook niet dwingend kunnen gelden voor gemeenten.

Tijdens een crisis moeten gemeenteambtenaren, die als nevenfunctie een rol vervullen van bevolkingszorg, taken uitvoeren onder centralistische aansturing. In de praktijk gaat dit vaak niet zo soepel. Een bevelstructuur is nodig, omdat tijdens een crisis geen tijd verspild mag worden. Snelle besluitvorming is noodzakelijk. Overeem & Scholtens (2012) stellen dat het voor bevolkingszorg beter zou zijn als taken worden overgenomen door expertteams. Zij zouden beter gewend zijn aan een bevelstructuur. Voor bepaalde taken is dit inderdaad mogelijk. Denk aan opvang en verzorging binnen de taakorganisatie Publieke Zorg. Deze taken kunnen behalve door de gemeente ook bij organisaties worden gelegd die gespecialiseerd zijn in het opvangen en verzorgen van mensen tijdens crisissituaties. Ook voor het gebruik van middelen kan de hulp van experts van pas komen. Zij zijn soms al verder met de ontwikkeling van bepaalde hulpmiddelen. Enkele gemeenten binnen de VRMWB maken voor opvang en verzorging gebruik van externe expertteams.

Medewerkers horen ondersteund te worden in het uitvoeren van hun taken, zo vermeld de Core Humanitarian Standard. Binnen bevolkingszorg ontstaan problemen doordat medewerkers niet op de hoogte zijn van bepaalde afkortingen en termen en de grote hoeveelheid documenten. Een beknopt overzicht met throughput prestatie-indicatoren in de vorm van instructies blijkt effectief te zijn.

Outcome prestatie-indicatoren zijn niet opgesteld binnen de VRMWB voor bevolkingszorg. De resultaten van het onderzoek wijzen uit dat de wens bestaat om deze te definiëren. Kuhry & Kam (2012) geven aan dat het causale verband tussen de dienstverlening van een publieke organisatie en maatschappelijke effecten moeilijk aan te tonen is. Dit dilemma wordt erkend door de VRMWB en binnen de bredere context van de crisisbeheersing.

### 7.2.3 Samenvattend beeld

In de preparatiefase zijn input prestatie-indicatoren opgesteld die iets zeggen over de kwaliteit van vakbekwaamheid van voornamelijk functionarissen op sleutelposities. Bij de selectie van functionarissen is het goed om te kijken naar dagelijkse werkzaamheden van functionarissen en competenties. Om functionarissen vakbekwaam te maken en te houden worden ze opgeleid, getraind en geoefend. Voor het vakbekwaam maken zijn gewenste prestaties gedefinieerd, maar voor het vakbekwaam blijven zijn deze nog niet opgesteld. Competenties als veerkracht en improvisatievermogen blijken essentieel. Voor de kwaliteit van bevolkingszorg is het van belang om zowel multidisciplinair als monddisciplinair te trainen en te oefenen.

Prestatie-indicatoren zouden moeten sturen op zelfredzaamheid en burgerparticipatie en het functioneren onder centralistische aansturing. Een overzicht met instructies kan sturen op de gewenste prestaties tijdens de uitvoering van bevolkingszorgtaken. Prestaties in de vorm van outcome prestatie-indicatoren zijn niet gewenst.

## 7.3 Ontwerp prestatie-indicatoren

Het merendeel van de vastgelegde prestaties voor bevolkingszorg voldoen niet aan de term SMART die Doran (1981) als eis stelt aan prestatie-indicatoren. Prestatie-indicatoren zijn moeilijk of zelfs niet meetbaar en vaak niet tijdsgebonden. Acceptabel, realistisch en relevant zijn ze vaak wel, maar

op verschillende manieren te interpreteren. Ook worden de huidige prestatie-indicatoren aangeduid als niet specifiek genoeg. Ze kunnen op verschillende manieren worden uitgelegd. Hierdoor is het onduidelijk welke prestaties precies gewenst zijn en kunnen prestatie-indicatoren op verschillende manieren worden uitgevoerd en beoordeeld. Enerzijds is dat nodig, omdat bij de crisisbeheersing zaken als situatieafhankelijkheid en proportionaliteit een rol spelen. Anderzijds zorgt het voor onduidelijkheid over welke prestaties geleverd dienen te worden. Ook zijn de meeste indicatoren niet toerekenbaar, wat volgens Bruin et. al. (2015) noodzakelijk is. Bevolkingszorg blijkt een van de moeilijkste beleidsvelden waar prestatie-indicatoren toerekenbaar gemaakt kunnen worden, omdat de afhankelijkheid van prestaties van andere organisaties groot is (Technische Universiteit Delft et. al., 2010:14). Daar heeft ook de VRMWB last van bij de definiëring van prestatie-indicatoren.

### 7.3.1 Samenvattend beeld

Huidige prestatie-indicatoren zijn niet opgesteld volgens noodzakelijke ontwerpcriteria. Dit geeft problemen voor de effectiviteit van prestatiemeting. Niet makkelijk, maar wel nodig is dat prestatie-indicatoren aan deze criteria voldoen.

## 7.4 Faal- en succesfactoren prestatiemeting

### 7.4.1 Faalfactoren

In een onzekere en ambigue omgeving is prestatiemeting moeilijk. Nauwkeurig meten is onmogelijk volgens Ouchi (1979). De VRMWB opereert in een veranderende omgeving en de positie van bevolkingszorg binnen de VRMWB maakt de omgeving daarnaast dynamisch. De VRMWB heeft geen wettelijke bevoegdheid om gemeenten te verplichten bepaalde prestaties te leveren. Ook is bevolkingszorg voor gemeenteambtenaren een neventaak en geen dagelijkse bezigheid. Dat alles zorgt voor een ambigue omgeving met risico's voor de betrouwbaarheid van prestatiemeting.

Uit onderzoek blijkt dat mensen vaak alleen prestaties meten die niet moeilijk te meten zijn (Grol & Wollersheim, 2005). Dit ontwijkend of zelfs strategisch gedrag wordt ook gesignaleerd bij de prestatiemeting van veiligheidsregio's. Hierbij is het van belang dat de intentie van prestaties die men levert wordt nagegaan.

Bij de huidige prestatie-indicatoren is validiteit en causaliteit niet altijd aanwezig. De prestaties die gemeten worden, gaan voornamelijk over kwantiteit en niet altijd over kwaliteit. Een verklaring hiervoor is dat doelen niet scherp verwoorden welke kwaliteit gewenst is en welke processen kritisch zijn binnen bevolkingszorg.

Het aantal prestatie-indicatoren voor bevolkingszorg zou klein moeten zijn volgens respondenten. Onderzoekers bevelen aan niet te veel, maar ook niet te weinig te meten. Een klein aantal prestatie-indicatoren die de belangrijkste prestaties van bevolkingszorg blootleggen is genoeg. Het grootste risico is het opstellen van teveel prestatie-indicatoren die vervolgens gemeten moeten worden. Daarmee wordt de interne bureaucratie versterkt (Korsten, 2007).

### 7.4.2 Succesfactoren

Wanneer prestatie-indicatoren meerdere variabelen bevatten en zo verschillende definities toelaten kan dit zowel positief als negatief uitwerken. Korsten (2007) noemt het positief, want het maakt prestatiemeting minder statisch. Binnen de VRMWB wordt hiervan tevens een risico genoemd; het kan leiden tot inefficiëntie. Dit kan voorkomen of beperkt worden door het vastleggen van toegestane definities van prestatie-indicatoren, zoals een gebruiksaanwijzing dat bevindingen weergeeft.



Onderscheiding in het primaire en secundaire proces wordt als belangrijk gezien voor het opstellen van prestatie-indicatoren voor bevolkingszorg binnen de VRMWB. Korsten (2007) geeft aan dat het goed is om hier verschil in aan te brengen. Op die manier kunnen verschillende prioriteiten gesteld worden aan prestatie-indicatoren.

Improvisatieruimte is noodzakelijk in de crisisbeheersing. Prestatie-indicatoren moeten sturing geven, maar tegelijkertijd zullen uitvoerders moeten blijven nadenken en afwegen wat het beste is in een bepaalde situatie. Ook als dat vraagt om af te wijken van de vastgelegde prestatie-indicatoren. Strategische functionarissen van bevolkingszorg zouden de meeste vrijheid moeten hebben om te improviseren, omdat zij over het algemeen het grootste overzicht hebben van de situatie. In alle gevallen zal verantwoord moeten kunnen worden waarom geïmproviseerd is.

Om te beoordelen of de juiste prestaties zijn gehaald in situaties waarin is geïmproviseerd zou de context van de situatie meegenomen moeten worden in de beoordeling. Zoals Bruijn et. al. (2015) aangeeft, kan met een kritisch gesprek de achtergrond meegenomen worden in de beoordeling.

Het beeld dat ontstaat uit de resultaten wie prestatie-indicatoren zou moeten beoordelen is driedelig. Prestatie-indicatoren moeten beoordeeld worden door professionals zelf, de politiek of door getroffen burgers. De meerderheid geeft aan dat burgers rechtstreeks gevraagd zouden moeten worden naar hun tevredenheid over het optreden van de gemeente tijdens een crisis. Op die manier kan achterhaald worden welke kwaliteitswaardering 'de klant' geeft aan bevolkingszorg. Wanneer men de burger wil laten oordelen speelt het vraagstuk rond de representatieve democratie. De burger kan gevraagd worden naar zijn mening, maar dan wordt de politiek, het gekozen bestuur, overgeslagen. Zoals Hoogwout (2010:35) verwoordt: "dergelijke directe klantenonderzoeken ondermijnen daarmee in potentie het systeem van de representatieve democratie".

#### 7.4.3 Samenvattend beeld

Faalfactoren zijn aanwezig voor prestatie-meting van bevolkingszorg. De omgeving is een van deze factoren. Een tweede is de kans op afwijkend en strategisch gedrag. Ook de validiteit en causaliteit van en de hoeveelheid aan prestatie-indicatoren vormen risico's.

Niet alleen risico's zijn aanwezig. Ook succesfactoren spelen een rol. Prestatie-indicatoren met meerdere variabelen waarvan wordt vastgelegd welke definities gelden, maken prestatie-meting dynamisch. Om prestatie-meting effectief te maken zijn vooral indicatoren voor het kritische gesprek relevant.

Bij de beoordeling van prestaties zou de improvisatie die eventueel is toegepast, meegenomen moeten worden, blijkt uit theorie en bevindingen. Een laatste effectieve maatregel is om de beoordeling over te laten aan de politiek en professionals van bevolkingszorg binnen de VRMWB.

#### 7.5 Gebruik prestatie-meting

De manier waarop prestatie-indicatoren gemeten worden en vooral met welk doel, bepaalt de effectiviteit. Wanneer de resultaten over het gewenste gebruik van prestatie-meting van bevolkingszorg wordt geanalyseerd, blijkt dat prestatie-meting binnen de VRMWB verschillende doelen zou moeten nastreven:

Allereerst is binnen de crisisbeheersing en binnen bevolkingszorg behoefte aan transparantie van prestaties. Vooral binnen de publieke sector blijkt het soms onduidelijk te zijn welke prestaties precies geleverd zijn, wat vooral van belang is voor de politiek. Daarnaast kan inzicht in prestaties de VRMWB helpen om te zien waar verbeterpunten zitten. Door inzicht te hebben in prestaties kan

verantwoord worden welke prestaties wel of niet zijn gehaald. Vooral op politiek niveau is dit noodzakelijk, aangezien het publieke taken betreft.

Op strategisch niveau binnen de VRMWB vindt men dat leren een doel moet zijn van prestatiemeting. In het kader van een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg is dit een belangrijk streven. Hiervoor is het van belang dat de context waarin een prestatie geleverd is, meegenomen wordt bij het meten. Ook zal gekeken moeten worden welke verbeteringen nodig zijn. Hier zou het kritisch gesprek als beoordeling aan bij kunnen dragen (Bruijn et. al., 2015). De mate waarin geleerd wordt van prestatiemeting wordt negatief beïnvloed wanneer mensen (het gevoel hebben) afgerekend worden.

Ook sturen wordt als doel genoemd van prestatiemeting van bevolkingszorg. De huidige visitaties worden beschouwd om te sturen op de gewenste resultaten. Prestatie-indicatoren kunnen duidelijkheid geven over welke prestaties van belang zijn voor bevolkingszorg. Ook voor externen kan het helderheid geven over wat zij mogen verwachten, zo noemen Kloot & Martin (2000).

Daarbij kunnen medewerkers gemotiveerd worden om prestaties te halen wanneer het voor hen duidelijk is welke prestaties zij dienen te leveren (Kremer & Georgius, 2013). Voor de districtelijke samenwerking binnen de VRMWB wordt verwacht dat sturing met prestatie-indicatoren nodig zal zijn om gemeenten te motiveren.

Ten slotte geven de resultaten weer dat benchmarken van prestaties nuttig is. De relatieve kwaliteit van een gemeente wordt zo in kaart gebracht. Wanneer hier inzicht in komt zal dat motiverend werken om relatief goed te scoren. Ook kan geleerd worden van de prestaties die een andere gemeente levert. Zelfs in de voorbereiding kan het worden toegepast om prestaties te vergelijken en het leerrendement te vergroten.

#### 7.5.1 Samenvattend beeld

Prestatiemeting van bevolkingszorg zou verschillende ambities moeten hebben. Dit zijn het transparant maken van resultaten, het geven van sturing, motivatie en het vergelijken van prestaties. Dit alles met het verbeteren van de kwaliteit van bevolkingszorg als gewenst effect.

#### 7.6 Kwaliteitsborging

Het HTO-overleg in de voorbereiding van bevolkingszorg wordt door enkele gemeenten in de VRMWB gevoerd. In deze overleggen is aandacht voor verbeterpunten die men vervolgens probeert door te voeren. Dit gebeurt ook op regionale schaal in een repressief overleg. Deze overleggen dragen bij aan een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg, omdat leren wordt gestimuleerd in een zo vroeg mogelijk stadium.

Het voeren van een gesprek en op die manier evalueren wat goed ging en wat een volgende keer beter kan, is de gewenste manier van evalueren van bevolkingszorg in de VRMWB. Op die manier kan worden achterhaald wat de kwaliteit is van de geleverde prestaties (Bruijn et. al., 2015). Prestatie-indicatoren zijn effectief om als leidraad te gebruiken in dit soort gesprekken. Wanneer een kwaliteitsverbetering bereikt wil worden met prestatie-indicatoren is het zaak dat waarnemers tijdens oefeningen op deze indicatoren toetsen en achteraf in een gesprek beoordelen.

Multidisciplinaire oefeningen worden geëvalueerd en verbeterpunten worden geborgd in de organisatie van de VRMWB of kolommen worden opgedragen deze zelf te borgen. Het is lastig om met formele evaluaties alle verbeterpunten boven water te krijgen, omdat niet altijd iedereen aanwezig is op formele evaluatiemomenten. Dat geldt ook voor de summier evaluaties van bevolkingszorg die plaatsvinden na een crisis. De 'hotwash' blijkt effectief als evaluatiemoment voor

oefeningen en inzetten, want door intern te evalueren door het houden van een bijeenkomst kunnen de eerste lessen worden getrokken (Zannoni, 2010). Omdat evaluatiepunten tijdens deze 'hotwash' niet worden gedocumenteerd, wordt het leerrendement in twijfel getrokken.

Het evalueren van monodisciplinaire oefeningen van bevolkingszorg is de taak van gemeenten. De beperkte openbaarheid van deze evaluaties is te verklaren uit de vaak politieke gevoeligheid van de resultaten. Tegelijkertijd staat het een kwaliteitsverbetering in de weg, omdat gemeenten niet in de gelegenheid worden gesteld van elkaars ervaringen te leren.

Het bijstellen van plannen gebeurt op dit moment onvoldoende. De kennis- en beheerteams die hiervoor zijn opgericht functioneren niet naar behoren. Op strategisch niveau is het bijstellen van plannen beter georganiseerd. Zo wordt het jaarplan binnen de VRMWB regelmatig opnieuw bekeken en indien nodig bijgesteld. Wanneer evaluaties centraal staan en op basis daarvan doelen worden bijgesteld, wordt de PDSA-cyclus geheel doorlopen en dragen prestatie-indicatoren bij aan een kwaliteitsverbetering (Bouckaert & Thijs, 2003).

#### 7.6.1 Samenvattend beeld

Kwaliteitsborging is van invloed op de mate waarin prestatie-indicatoren bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg. In de voorbereiding vindt in een enkele gemeente een HTO-overleg plaats. Op regionaal niveau wordt een repressief overleg gevoerd. Deze zijn nuttig ter bewustwording van risico's en als manier om verbeteringen door te voeren. Evaluaties na een crisis of na een multidisciplinaire oefening worden uitgevoerd, maar dragen weinig bij aan het verbeteren van de kwaliteit. Het bijstellen van plannen door de kennis- en beheerteams functioneert onvoldoende. De manier waarop de PDSA-cyclus wordt doorlopen met het jaarplan is een voorbeeld van goede kwaliteitsborging.

## 8. Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Conclusies

Aan het eind van het onderzoek kan in dit hoofdstuk antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag:

*“Op welke wijze kan de kwaliteit van bevolkingszorg worden verbeterd binnen de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en hoe kunnen prestatie-indicatoren daaraan bijdragen?”*

Allereerst blijken doelen die zijn opgesteld binnen de VRMWB voor bevolkingszorg gerelateerd aan kwaliteitscriteria van de Core Humanitarian Standard en gericht op uit onderzoek gebleken hulpbehoeften van burgers na een crisis. Hoewel deze doelen geschikt zijn om als leidraad te dienen voor het opstellen van prestatie-indicatoren, is niet duidelijk welk kwaliteitsniveau van bevolkingszorg de VRMWB precies nastreeft. De doelen, maar ook een opgetekend kwaliteitsniveau zijn daarvoor te abstract weergegeven. Over de vraag welk kwaliteitsniveau van bevolkingszorg gewenst zou zijn, bestaat geen uniformiteit binnen de VRMWB, maar ook niet op landelijk niveau. Het is essentieel voor de VRMWB hier inzicht in te krijgen om prestatie-indicatoren op te kunnen stellen waarmee kan worden gemeten of aan doelen is voldaan. Daarnaast zijn de huidige indicatoren veelal niet opgesteld volgens ontwerpcriteria als SMART, toerekenbaar en relevant. Dit geeft problemen voor de nauwkeurigheid van prestatiemeting.

Ten tweede wordt geconcludeerd dat outcome prestatie-indicatoren ontbreken, maar input, throughput en output indicatoren aanwezig zijn. Daarbij blijkt dat input, throughput en output indicatoren van grote waarde kunnen zijn om kwaliteit van bevolkingszorg te verbeteren. Het is niet wenselijk outcome indicatoren op te stellen, omdat het te moeilijk blijkt om het causale verband te meten tussen bevolkingszorg en de effecten daarvan in de maatschappij. Wanneer doelen helder zijn kunnen deze vertaald worden in output prestatie-indicatoren die weergeven welke resultaten worden verwacht. Hiervoor is het belangrijk om prestaties af te stemmen op zelfredzaamheid en participatie van burgers. Functionarissen bevolkingszorg dienen daarbij in een bevelstructuur te opereren wat lastig blijkt. Het inschakelen van expertteams kan hierbij helpen.

Vervolgens kan met throughput indicatoren duidelijk worden gemaakt welke taken uitgevoerd dienen te worden om de resultaten te kunnen halen. Hiervoor blijken prestatie-indicatoren in taakkaarten als belangrijkste leidraad te dienen. Ten slotte kan met input indicatoren aangegeven worden wat de mate van vakbekwaamheid moet zijn van bevolkingszorgfunctionarissen in de preparatiefase. Voor het vakbekwaam worden gelden momenteel redelijk heldere standaarden, maar de VRMWB is nog bezig met de ontwikkeling van kaders die aangeven hoe vakbekwaam te blijven. Relevante competenties voor deze vakbekwaamheid blijken veerkracht en improvisatievermogen. Door functionarissen te selecteren op basis van dagelijkse werkzaamheden en competenties en ze op te leiden, kunnen deze elementen worden versterkt door in samenwerkingsverband te trainen en te oefenen.

Geconcludeerd wordt dat effectieve prestatiemeting binnen bevolkingszorg niet zomaar tot stand komt. Faalfactoren zijn aanwezig als de onzekere omgeving waar bevolkingszorg in opereert en de complexe verhouding tussen de VRMWB en gemeenten. Ook ontwijkend en strategisch gedrag, bureaucratie en ontbrekende validiteit en causaliteit zijn relevante risico's van het meten van prestaties van bevolkingszorg.

Daarentegen zijn succesfactoren voorhanden om de besproken risico's te verkleinen. Wanneer het aantal prestatie-indicatoren beperkt blijft en de indicatoren voornamelijk op het primaire proces van bevolkingszorg concentreren, kan het risico op bureaucratie worden verkleind. Ook zal enige

variëteit in definities van prestatie-indicatoren aanwezig dienen te zijn om in de ambigue omgeving te kunnen beoordelen of de juiste prestaties zijn geleverd. Voor datzelfde geldt ook dat improvisatieruimte gegeven dient te worden bij de uitvoering bevolkingszorgtaken.

Behalve faal- en succesfactoren bepaalt het doel van prestatiemeting of een kwaliteitsverbetering gerealiseerd kan worden. Voor de VRMWB is het van belang om prestatiemeting op verschillende manieren toe te passen. Een daarvan is als sturingsinstrument voor gemeenten, omdat uit de aanleiding van dit onderzoek blijkt dat behoefte is aan duidelijkere uitvoeringseisen aan bevolkingszorg. Tevens kan prestatiemeting bijdragen aan een kwaliteitsverbetering wanneer deze ingezet wordt om prestaties transparant te maken, te vergelijken, functionarissen te motiveren, maar vooral te leren van gemeten prestaties. Wanneer gemeenten en de VRMWB inzicht krijgen in bevolkingszorgresultaten kan bepaald worden waar verbeteringen gewenst zijn. Wanneer deze resultaten gecommuniceerd worden, kunnen achterblijvende gemeenten of districten gemotiveerd worden om dezelfde prestaties te halen. Ook zouden prestaties verantwoord moeten worden.

De beoordeling van prestaties dient overgelaten te worden aan de politiek en de uitvoerende organisatie. De uitvoerende organisatie is een gemeente of de VRMWB, afhankelijk van de schaal waarop een functionaris zijn taken uitvoert. Op die manier vindt beoordeling plaats door democratisch gekozen vertegenwoordigers van burgers en professionals die vakinhoudelijk een oordeel kunnen geven.

Ten slotte dienen prestaties geëvalueerd te worden aan de hand van prestatie-indicatoren om bevolkingszorg daadwerkelijk te verbeteren. Verbeterpunten die daaruit volgen zullen tevens moeten worden aangepakt. Geconcludeerd wordt dat de huidige manier van evalueren van bevolkingszorg verbeteringen vereist. De evaluatiepunten die naar voren komen tijdens informele evaluatiebijeenkomsten worden niet gedocumenteerd en formele evaluaties leveren niet altijd een totaalbeeld op van verbeterpunten. Evalueren op een manier waarbij met een gesprek wordt beoordeeld of de gewenste prestaties zijn gehaald, is de meest effectieve manier om te leren. In dit gesprek dienen prestatie-indicatoren als basis te fungeren. De kennis- en beheerteams die een gedeelte van de verbeteringen uiteindelijk door dienen te voeren blijken onvoldoende te functioneren. In de preparatiefase blijkt het effectief om het HTO-overleg en het repressief overleg te gebruiken als verbeterinstrument met ook daar prestatie-indicatoren als leidraad. Dit HTO-overleg is nog niet door alle gemeenten ingevoerd.

## 8.2 Aanbevelingen

Vanuit de conclusies worden voor het management van de VRMWB de volgende aanbevelingen gedaan:

### 8.2.1 Stel een gewenst kwaliteitsniveau vast voor bevolkingszorg

Allereerst wordt aanbevolen om een specifiek kwaliteitsdoel op te stellen voor bevolkingszorg of het huidige opgeschreven kwaliteitsdoel levendig te maken. Hiermee dient bereikt te worden dat duidelijker wordt wat het gewenste kwaliteitsniveau is van bevolkingszorg. Alleen dan is het voor de medewerkers van de VRMWB, haar gemeenten en samenwerkingspartners helder welke prestaties geleverd moeten worden als bevolkingszorg. Ga hiervoor als VRMWB met elkaar in gesprek en ga na wat de politiek voor eisen stelt aan de kwaliteit van bevolkingszorg. Kwaliteitscriteria als de Core Humanitarian Standard en de hulpbehoeften van burgers, onderzocht door Velden et. al. (2006), kunnen als leidraad dienen.

### 8.2.2 Definieer output, throughput en input prestatie-indicatoren aan de hand van de organisatiedoelen

Vervolgens wordt geadviseerd input, throughput en output prestatie-indicatoren op te stellen aan de hand van dit kwaliteitsdoel en de doelen die de VRMWB hanteert voor bevolkingszorg. Wanneer deze SMART, toerekenbaar en relevant worden opgesteld, kunnen prestaties van bevolkingszorg zo nauwkeurig mogelijk worden gemeten. Aangeraden wordt om te beginnen met het opstellen van output indicatoren. Voor de taakorganisatie Publieke Zorg is hiervoor een opzet gemaakt. Deze output indicatoren zijn opgesteld en zo SMART, relevant en toerekenbaar mogelijk gemaakt vanuit huidige doelen in het Regionaal Crisisplan en op basis van huidige prestatie-indicatoren. Deze zijn opgenomen in bijlage 5. Ook deze kunnen nog verrijkt worden wanneer een duidelijk kwaliteitsdoel opgesteld wordt. Vervolgens kan bekeken worden welke activiteiten nodig zijn om de output prestaties te kunnen halen in de vorm van throughput indicatoren. Ten slotte kan worden vastgesteld wat nodig is om deze activiteiten uit te voeren. Hiervoor kunnen input prestatie-indicatoren geformuleerd worden. Outcome indicatoren voor bevolkingszorg blijken te moeilijk om op te stellen voor bevolkingszorg. De VRMWB kan zich daarom beter focussen op indicatoren op de overige meetniveaus die gezamenlijk een oordeel kunnen geven over de kwaliteit van bevolkingszorg.

### 8.2.3 Maak zoveel mogelijk gebruik van de dagelijkse expertise van functionarissen bevolkingszorg en/of zet externe expertteams in

Voor gemeenteambtenaren blijkt het lastig te zijn om in een bevelstructuur te werken. Daarbij vinden nauwelijks crises plaats waar ervaring kan worden opgedaan. Het is daarom moeilijk om functionarissen bevolkingszorg vakbekwaam te krijgen en te houden. Hierdoor zou het goed zijn om zoveel mogelijk gebruik te maken van de dagelijkse expertise van functionarissen bevolkingszorg. Lukt dat niet of te beperkt, dan wordt aanbevolen externe expertteams in te schakelen die bevolkingszorgtaken kunnen overnemen. Denk hierbij onder anderen aan organisaties als het Rode Kruis, waarmee een aantal gemeenten binnen de VRMWN reeds een convenant heeft afgesloten voor het overnemen van enkele bevolkingszorgtaken. Zij worden vakbekwaam gemaakt om te werken in crisissomstandigheden.

### 8.2.4 Houd prestatiemeting beperkt

Daarbij is het aan te raden prestatiemeting klein te houden. Hiermee wordt bedoeld dat het inzetten van een beperkt aantal prestatie-indicatoren, hoofdzakelijk voor het primaire proces van bevolkingszorg, het meest effectief zal zijn. De taakorganisaties Publieke Zorg en Crisiscommunicatie worden als belangrijkste onderdelen van bevolkingszorg beschouwd. Geadviseerd wordt om allereerst voor processen die worden genoemd in het Regionaal Crisisplan van deze twee taakorganisaties prestatie-indicatoren op te stellen. Voor de overige taakorganisaties kan dit proces vervolgens worden herhaald.

### 8.2.5 Laat beoordeling van prestaties over aan de uitvoeringsorganisatie (gemeente of VRMWB) en de politiek

Geadviseerd wordt om de beoordeling over het functioneren van bevolkingszorg over te laten aan deels de politiek en deels de uitvoerders. De politiek vertegenwoordigt haar burgers en kan een oordeel geven over de kwaliteit vanuit het perspectief van de burger. Anderzijds kunnen professionals die bevolkingszorgtaken uitvoeren (de functionarissen bevolkingszorg binnen de gemeente en VRMWB) vanuit hun professie beoordelen. Om te voorkomen dat een situatie ontstaat waarbij 'de slager zijn eigen vlees keurt' en zaken om sociaal maatschappelijke redenen onbesproken blijven, wordt geadviseerd om mede professionals uit andere veiligheidsregio's,

districten of gemeenten te laten beoordelen voor een meer objectieve beoordeling. Dat kan ook in de voorbereiding in de vorm van visitaties die op dit moment worden uitgevoerd.

#### 8.2.6 Beoordeel prestaties middels een gesprek

Aangeraden wordt om in een gesprek te beoordelen in hoeverre prestaties zijn gehaald. Wanneer prestatie-indicatoren richting geven aan het gesprek wordt beoordeeld of de gewenste prestaties zijn gehaald en kan tevens de context meegenomen worden. Op die manier kan prestatiemeting aansluiten bij de dynamische omgeving van bevolkingszorg en de mate waarin improvisatie is toegepast. Ook kunnen prestatie-indicatoren zo gebruikt worden om te leren van prestaties en kan gezamenlijk besproken worden welke verbeteringen nodig zijn en manieren om ze te implementeren. Dit kan al in de voorbereidingsfase door in een HTO- of repressief overleg aan de hand van prestatie-indicatoren cases van incidentrapportages te bespreken van andere gemeenten of regio's.

Ten slotte zullen prestaties van bevolkingszorg van alle oefeningen, trainingen en inzetten openbaar moeten zijn binnen de VRMWB om van elkaar te kunnen leren. Aanbevolen wordt om gemeenten te stimuleren deze op zowel monodisciplinair als multidisciplinair niveau, desnoods anoniem, inzichtelijk te maken voor andere gemeenten in de regio of het district. De VRMWB zou kunnen faciliteren bij het verspreiden van evaluaties naar de overige gemeenten in de veiligheidsregio.

## 9. Reflectie

De context van bevolkingszorg en de publieke sector in het algemeen maakt prestatie­meting lastig, maar tegelijkertijd tot een uitdaging. Naar kwaliteit van bevolkingszorg en de relatie tussen prestatie­meting en deze kwaliteit is nog weinig onderzoek gedaan en bestaat nauwelijks theorie. Dit heeft ervoor gezorgd dat dit onderzoek zich op een redelijk onontgonnen terrein begaf. Vooral het gemis aan theorie over kwaliteit van bevolkingszorg heeft het onderzoek moeilijk gemaakt, want als kwaliteitscriteria nauwelijks voorhanden zijn, kunnen ook geen effectieve prestatie-indicatoren worden opgesteld. Voor de wetenschap, maar ook voor de praktijk van bevolkingszorg zou het een verrijking zijn als hier meer theorie over zou worden gevormd.

Ten tweede maakt de positie van bevolkingszorg binnen de veiligheidsregio het moeilijk om verantwoordelijken aan te wijzen voor het systeem van prestatie­meting. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor bevolkingszorg, maar hebben taken van bevolkingszorg opgedragen aan de veiligheidsregio. Het blijft diffuus wie waar verantwoordelijkheid voor dient te nemen. Het was moeilijk om in dit onderzoek de toerekenbaarheid van prestatie­meting helder aan te geven.

Daarbij is de doorwerking van het onderzoek beperkt. Gedurende het onderzoek zijn output prestatie-indicatoren voor de taakorganisatie Publieke Zorg opgesteld. Doelen waren beschreven waar vanuit deze indicatoren konden worden opgesteld, maar een duidelijk kwaliteitsdoel ontbrak. Dat kan ervoor zorgen dat wanneer dit kwaliteitsdoel wordt opgesteld, zoals wordt aanbevolen, deze output prestatie-indicatoren aangepast dienen te worden. Een andere beperking is de geringe tijd die het onderzoek in beslag heeft genomen. Hierdoor is slechts een beperkt aantal interviews afgenomen en is het aantal observaties en groepsdiscussies relatief klein.

Doch het effect van dit onderzoek kan groot zijn, omdat de VRMWB de eerste veiligheidsregio in Nederland is die prestatie-indicatoren probeert te ontwikkelen voor bevolkingszorg. Gemerkt is dat andere veiligheidsregio's interesse hebben en graag zouden leren van de kennis over en ervaringen met prestatie­meting binnen bevolkingszorg. Wanneer de VRMWB actief aan de slag gaat met prestatie­meting kunnen zij als voorbeeld dienen voor andere veiligheidsregio's. Hierbij dient uitwisseling plaats te vinden over kennis en ervaringen. Dat is mogelijk door bijvoorbeeld het delen van 'good practices' op een kennisplein dat het IFV biedt in de vorm van een website. De kanttkening moet geplaatst worden dat elke veiligheidsregio bevolkingszorg op een andere manier heeft georganiseerd. Ondanks dat kan de methodiek die de VRMWB voor prestatie­meting hanteert landelijk worden verspreid.

Slechts één casus wordt behandeld in dit onderzoek. Ondanks de beperkingen van het onderzoek kan dit rapport van toegevoegde waarde zijn op zowel wetenschappelijk als maatschappelijk gebied vanwege de hierboven genoemde redenen.



## Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2005). *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bordewijk, P., & Klaassen, H. L. (2011). *Begroten met beleid: pleidooi voor planning en control op maat bij de gemeenten*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Bouckaert, G., & Thijs, N. (2003). *Kwaliteit in de overheid. Een handboek voor kwaliteitsmanagement in de publieke sector obv een internationaal comparatieve studie*. Gent: Academia Press.
- Bouckaert, G. (2006). Prestaties en prestatie management in de publieke sector. *Tijdschrift voor Economie en Management*, 51 (3), 237-265.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. London: Routledge.
- Bovaird, T. (1996). The political economy of performance measurement. In: Halachmi, A. & Bouckaert, G. (Eds.). *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector. Toward Service, Effort and Accomplished Reporting* (pp. 145-165). Westport: Quorum Books.
- Bruijn, H. de (2007). *Managing performance in the public sector*. London: Routledge.
- Bruijn, J.A. de; Bruijne, M.L.C. de; Noordink, M. & Stutje, A. (2015). *Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's. Onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een stelsel van indicatoren voor het presterend vermogen van veiligheidsregio's*. Den Haag: Kwink Groep.
- Bruinooge, P.; Bitter, R; Helsloot, I.; Dekker, K.; Stierhout, J. & Langelaar, J. (2014). *Bevolkingszorg op orde 2.0. Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*. Den Haag: OBT.
- Cloe, D. de & Knaap, G. van de (2014). *Bestuurlijke visitatie Bevolkingszorg MWB*. Breda: Veiligheidsregio Midden- en West Brabant.
- Bruinooge, P.; Bitter, R; Helsloot, I.; Langelaar, J. & Stierhout, J. (2012). *Bevolkingszorg op orde. De vrijblijvendheid voorbij*. Den Haag: OBT.
- Commissie Gemeentelijke Dienstverlening/Commissie Jorritsma (2005). *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten. Visie 2015*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Crisis Onderzoek Team. (1998). *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Crosby, P.B. (1979). *Quality is free*. London: McGraw Hill.
- Cuyvers, G. (2007). *Zorgen voor kwaliteit. Handboek kwaliteitsontwikkeling voor non-profit organisaties*. Leuven: Uitgeverij Lannoo.
- Defeo, J., & Juran, J. M. (2010). *Juran's Quality Handbook: The Complete Guide to Performance Excellence*. New York: McGraw Hill.
- Doran, G. T. (1981). There's a SMART way to write management's goals and objectives. *Management review*, 70 (11), 35-36.

- Duckers, M. & Moors, H. (2012). Kwaliteit binnen de crisisbeheersing. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*. 10 (4), 28-29.
- Duin, M. van (2011). Nuchter over het bijzondere. *Safety!*, 2, 16-19.
- Duin, M. van & Wijkhuijs, V. (2015). *Lessen uit crises en mini-crisis 2014*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Engbersen, R.; Eggermont, J.; Gabriels, R. & Sprinkhuizen, A. (1998). *Indicatoren van A tot Z. Van achterstandsscores tot zwerfkatten*. Utrecht: NIZW Uitgeverij.
- Goetsch, D. L., & Davis, S. B. (2010). *Quality management for organizational excellence: Introduction to Total Quality*. New York: Pearson.
- Grol, R., & Wollersheim, H. (2005). Naar een correct meetsysteem. *Medisch Contact*, 60 (34), 1348-1351.
- Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2013). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- HAP International; People in Aid & Sphere Project (2014). *Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability*. Geraadpleegd via:  
[<http://www.corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>] (01-04-2016).
- Hoekstra, R.J.; Berlijn, D.L.; Ridder, J. de; Smits, H. & Vries, J. de (2013). *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing. Eindrapportage*. Geraadpleegd via:  
[[https://vng.nl/files/vng/evaluatiecommissie\\_wet\\_veiligheidsregio\\_s\\_en\\_het\\_stelsel\\_van\\_rampenbestrijding.pdf](https://vng.nl/files/vng/evaluatiecommissie_wet_veiligheidsregio_s_en_het_stelsel_van_rampenbestrijding.pdf)] (04-02-2016).
- Hart, P. 't (1998). Crisismanagement: ordeherstel of conflicthantering. In: U. Rosenthal; Boin, A.; M. Kleiboer & M. Otten. (Eds.). *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen* (pp. 101-115). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hendriks van de Weem, C.J. (2009). Competenties voor crisismanagement. In: E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot, E.R.G. van Dijkman (Eds.). *Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing* (pp. 391-427). Deventer: Kluwer.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69 (1), 3-19.
- Hoogwout, M. (2010). *De rationaliteit van de klantgerichte overheid*. Nieuwegein: Uitgeverij Réunion.
- Infopunt Veiligheid (2014). *Kennispublicatie Taak en invloed gemeenteraad op fysieke veiligheid*. Arnhem: IFV.
- Ingenieurs/Adviesbureau SAVE & Adviesbureau Van Dijke. (2008). *Leidraad Maatramp. Versie 1.3*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2013a). *Toetsingskader staat van de rampenbestrijding*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2013b). *Staat van de Rampenbestrijding 2013. Onderzoek Rampenbestrijding op Orde periode maart 2010 – oktober 2012*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Instituut Fysieke Veiligheid (2014). *Bevolkingszorg. Veelzijdig en volop in beweging*. Arnhem: IFV.

Jong, W. (2009). De rol van de gemeente in de crisisbeheersing. In: E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot, E.R.G. van Dijkman (Eds.). *Crisis: studies over crisis en crisisbeheersing* (pp 753-773). Deventer: Kluwer.

Kennis- en Beheerteam “Publieke Zorg”. (2015). *Draaiboek Publieke Zorg*. Breda: Veiligheidsregio Midden- en West Brabant.

Kloot, L. & Martin, J. (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting Research*, 11 (2), 231-251.

Knowles, G. (2011). *Quality management*. Frederiksberg: Ventus Publishing AsP.

Korsten, A.F.A. (2007). *Prestatiemanagement: doet management ertoe?*. Geraadpleegd via: [<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Prestatiemanagement.pdf>] (05-01-2016).

Korsten, A. F. A. (2011). *New public management*. Geraadpleegd via: [<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Nieuw%20overheidsmanagement.pdf>] (10-03-2016).

Kremer, D. & Georgius, M. (2013). *Sturen op resultaat. Handleiding prestatie meting*. Den Haag: Aedes.

Kuhry, B. & Kam, F. de (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Leede, J. de, & Adrichem, K. van (2013). *Bijna alles over resultaatsturing*. Hilversum: ModernWorkx.

Male, J. van (2011). *Methoden en technieken in kwalitatief onderzoek*. Geraadpleegd via: [[http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/KWALON/2011/2%20Themanummer/KWALON\\_1385-1535\\_2011\\_016\\_002\\_002\\_Themanummer](http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/KWALON/2011/2%20Themanummer/KWALON_1385-1535_2011_016_002_002_Themanummer)] (29-03-2016).

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Wet Veiligheidsregio's*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Veiligheid & Justitie. (2014). Crisisbeheersing anno 2013. Sociale media en burgerhulp vergen improvisatievermogen. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 12 (5), 54.

Moen, R., & Norman, C. (2006). *Evolution of the PDCA cycle*. Geraadpleegd via [[http://pkpinc.com/files/NA01\\_Moen\\_Norman\\_fullpaper.pdf](http://pkpinc.com/files/NA01_Moen_Norman_fullpaper.pdf)] (24-03-2016).

Osborne, D., and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing.

Ouchi, W. G. (1979). *A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms*. Springer US.

- Overeem, M. & Scholtens, A. (2012). Nodig of overbodig? Een bezinning op de bevolkingszorg. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 10 (3), 50-51.
- Reulink, N. & Lindeman, L. (2005). *Kwalitatief onderzoek*. Geraadpleegd via: [[http://www.cs.ru.nl/~tomh/onderwijs/om2%20\(2005\)/om2\\_files/syllabus/kwalitatief.pdf](http://www.cs.ru.nl/~tomh/onderwijs/om2%20(2005)/om2_files/syllabus/kwalitatief.pdf)] (06-04-2016).
- Ruitenbergh, A.G.W. & Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Deventer: Kluwer.
- Scheffers, K.; Dewachter, M. & Zon, R. van (2013). *Opleiden, trainen en oefenen in de gemeentelijke crisisbeheersing. Project 'GROOTER'. Taakorganisaties, processen en producten van Bevolkingszorg*. Arnhem: Veiligheidsberaad.
- Schellekens, W.M.L.C.M.; Berg, M.; Klazinga, N. (2003). *Vliegen en gevlogen worden*. Geraadpleegd via: [<http://www.medischcontact.nl/archief-6/tijdschriftartikel/07596/vliegen-en-gevlogen-worden.htm>] (18-02-2016).
- Scholtens, A. & Groenendaal, J. (2011). *(Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash. Een onderzoek naar het handelen van burgers mede in relatie tot de professionele hulpverlening*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Scholtens, A. (2015). Samenwerkingsstructuren bij het beheer van rampen in Nederland. In: E. Devoe, A. Duchatelet, P. Ponsaers, M. Easton, L. Gunther Moor & L. Wondergem (Eds.). *Zicht op first responders. Handboek bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België* (pp. 103 – 114). Antwerpen: Maklu-Uitgevers
- Liebrechts, J. (2010). De ketenbenadering. In: Stol, W.; Rijpma, J.; Tielenburg, C.; Veenhuysen, H. & Abbas, T. (Eds.). *Basisboek Integrale Veiligheid* (pp. 60-70). Bussum: uitgeverij Coutinho.
- Talbot, C. (1999). Public Performance-towards a new model?. *Public Policy and Administration*, 14 (3), 15-34.
- Technische Universiteit Delft; Nicis Instituut & Kwink Groep (2010). *Handboek prestatiemeting. Kwaliteit in kaart*. Geraadpleegd via: [<http://www.kwinkgroep.nl/wp/wp-content/uploads/2015/03/Handboek-Prestatiemeting-PDF.pdf>] (06-04-2016).
- Thiel, S. van, & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25 (3), 267-281.
- Thiel, S. van (2009). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Thomas, P. (2004). *Performance measurement, reporting and accountability: Recent trends and future directions*. Regina: Saskatchewan Institute of Public Policy.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007). *Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's)*. Geraadpleegd via: [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31117-3.html>] (3-3-2016).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007). *Kamerstuk 31117 nr. 3. Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's)*. Geraadpleegd via: [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31117-3.html>] (24-03-2016).

- Twisk, T.; Boonstra, J.T.; Kas, E.; Brunschot, A. van & Putten, M. van (2005). *Prestatiebeloning in de publieke sector*. Utrecht: Berenschot.
- Vaal, K. de; Pijl, O. & Schijndel, B. van (2014). Kwaliteitsmanagement in de praktijk. *SIGMA*, 1, 38-42.
- Velden, P. van der, Loon, P. van, IJzermans, J. & Kleber, R. (2006). Psychosociale zorg direct na een ramp. *Psycholoog*, 41 (12), 658-663.
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2007). *Organisatieplan 2007*. Breda: Veiligheidsregio Midden- en West Brabant.
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2012). *Regionaal Crisisplan 2012 – 2016*. Breda: Veiligheidsregio Midden- en West Brabant.
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2014). *Visitatie/vragenformulier BZ/MWB*. Breda: Veiligheidsregio Midden- en West Brabant.
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2015). *Beleidsplan 2015 – 2019*. Breda: Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2016a). *Concern jaarplan 2016*. Breda: Veiligheidsregio Midden- en West Brabant.
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2016b). *Missie en visie*. Geraadpleegd via: [<https://www.veiligheidsregiomwb.nl/nl-NL/Organisatie/Missie-Visie.aspx>] (25-04-2016).
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (2016c). *Jaarstukken Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant 2015*. Breda: Veiligheidsregio Midden- en West Brabant.
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. (2009). *Referentiekader Regionaal Crisisplan*. Breda: Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant.
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (n.d.). *Wie zijn wij?*. Geraadpleegd via: [<https://www.veiligheidsregiomwb.nl/Organisatie.aspx>] (3-3-2016).
- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Wein, B. & Willems, R. (2013). *Een raamwerk voor het effectief evalueren van crisisoefeningen*. Nijmegen: Radboud universiteit.
- Zannoni, M. (2010). *En nu...? Handboek voor de nafase van incidenten, rampen en crises*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Talbot, C. (2005). Performance. In: E. Ferlie, L. E. Lynn jr. & C. Pollitt. (Ed.). *The Oxford handbook of public management* (pp. 491-513). Oxford: University Press.

## Bijlagen

Bijlage 1. Afkortingenlijst .....	1
Bijlage 2. Operationalisatie .....	2
Bijlage 3. Overzicht respondenten .....	4
Bijlage 4. Interviewhandleiding.....	5
Bijlage 5. Output prestatie-indicatoren voor taakorganisatie Publieke Zorg .....	6

## Bijlage 1. Afkortingenlijst

AC	Algemeen Commandant; een functie in het Regionaal Operationeel Team
AC BRW	Algemeen Commandant Brandweer
AC BZ	Algemeen Commandant Bevolkingszorg
AC GHOR	Algemeen Commandant Geneeskundige HulpverleningsOrganisatie in de Regio
AC POL	Algemeen Commandant Politie
AOV'er	Ambtenaar Openbare orde en Veiligheid; een functie in een gemeente
Bvr	Besluit Veiligheidsregio's
CoPI	Commando Plaats Incident; komt bijeen vanaf een GRIP 1
CRAS	Centrale Registratie Afhandeling Schade
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam; komt bijeen vanaf een GRIP 3 en wordt vervangen bij een GRIP 4 door het RBT
GHOR	Geneeskundige HulpverleningsOrganisatie in de Regio
GMK	Gemeenschappelijke Meldkamer
CRIB	Centrale Registratie en Informatie Bureau
GRIP	Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure
HTO	Hoofden TaakOrganisaties
HTO'er	Hoofd TaakOrganisatie
MCCb	Ministeriele Commissie Crisisbeheersing; komt bijeen vanaf een GRIP RIJK
NPM	New Public Management
OM	Openbaar Ministerie
OvdBZ	Officier van dienst Bevolkingszorg; een functie in het Commando Plaats Incident
RBT	Regionaal Beleidsteam; komt bijeen vanaf een GRIP 4
ROL	Regionaal Operationeel Leider; voorzitter van het ROT
ROT	Regionaal Operationeel Team; komt bijeen vanaf een GRIP 2
VRMWB	Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
Wvr	Wet Veiligheidsregio's

## Bijlage 2. Operationalisering

<b>Begrip</b>	<b>Indicatoren</b>	<b>Sub-indicatoren</b>
1. Organisatiedoelen	1.1 Missie	
	1.2 Visie	
	1.3 Doelstellingen	1.3.1 Gewenst kwaliteitsniveau bevolkingszorg
2. Organisatiekwaliteit	2.1 Preparatie	2.1.1 Opleiden
		2.1.2 Trainen
		2.1.3 Oefenen
	2.2 Repressie	2.2.1 Geschikt
		2.2.2 Relevant
		2.2.3 Effectief
		2.2.4 Tijdelijk
		2.2.5 Zelfredzaamheid
		2.2.6 Communicatie
		2.2.7 Participatie
		2.2.8 Feedback
		2.2.9 Klachtenregistratie
		2.2.10 Klachtenverwerking
		2.2.11 Coördinatie
		2.2.12 Leren en verbeteren
	2.2.13 Behandeling medewerkers	
	2.2.14 Ondersteuning medewerkers	
	2.2.15 Gebruik middelen	
3. Hulpbehoeften burgers	3.1 Veilige omgeving	
	3.2 Verwantencontact	
	3.3 Verwantenhereniging	
	3.4 Basale levensbehoeften	
	3.5 Informatievoorziening	
	3.6 Erkenning	
	3.7 Aandacht	
	3.8 Rust	
	3.9 Controle	
	3.10 Overzicht	
4. Inhoud prestatie-indicatoren	4.1 Interne resultaten	4.1.1 Input
		4.1.1.1 Kennis
		4.1.1.2 Competenties
		4.1.2 Throughput
		4.1.2.1 Procedures
		4.1.2.2 Taken
	4.2 Externe resultaten	4.2.1 Output
		4.2.1.1 Missie
		4.2.1.2 Doelstellingen
	4.3 Programmaresultaten	4.3.1 Outcome
4.3.1.1 Tevredenheid burgers		
5. Ontwerpcriteria prestatie-indicatoren	5.1 Specifiek	
	5.2 Meetbaar	



	5.3 Acceptabel	
	5.4 Realistisch	
	5.5 Tijdsgebonden	
	5.6 Relevant	
	5.7 Toerekenbaar	
6. Faalfactoren prestatiemeting	6.1 Omgevingsfactoren	6.1.1 Ambigüiteit
		6.1.2 Onzekerheid
	6.2 Ontwijkend gedrag	
	6.3 Onbekende validiteit	
	6.4 Ontbrekende causaliteit	
	6.5 Hoeveelheid indicatoren	
	6.6 Termijn gestelde prestaties	6.6.1 Korte-termijndoelen
		6.6.2 Lange-termijndoelen
	6.7 Tegenstrijdigheid beleidsdoelen	
	6.8 Tunnelvisie	
	6.9 Strategisch gedrag	
	6.10 Versterking interne bureaucratie	
7. Succesfactoren prestatiemeting	7.1 Variëteit productdefinities	
	7.2 Improvisatieruimte	
	7.3 Aantal beoordelaars	
	7.4 Productonderscheiding	7.4.1 Primaire proces
		7.4.2 Secundaire proces
8. Gebruik prestatiemeting	8.1 Transparantie	
	8.2 Afleggen van verantwoording	8.2.1 Controle
		8.2.2 Leren
		8.2.3 Legitimiteit
		8.2.4 Afsluiting
	8.3 Afrekenen	8.3.1 Belonen
		8.3.2 Straffen
	8.4 Sturen	
	8.5 Motiveren	
	8.6 Vergelijken	
9. Kwaliteitsborging	9.1 Plan	9.1.1 Stellen van doelen
	9.2 Do	9.2.1 Uitvoeren van doelen
	9.3 Study	9.3.1 Evalueren
	9.4 Act	9.4.1 Bijstellen van doelen

## Bijlage 3. Overzicht respondenten

Organisatie	Functie
Gemeente Halderberge	Senior beleidsmedewerker Integrale Veiligheid/ projectleider districtelijke samenwerking bevolkingszorg;
Gemeente Tilburg	Bestuursadviseur Veiligheid/ projectleider districtelijke samenwerking bevolkingszorg;
Gemeente Breda	Adviseur openbare orde & veiligheid en crisisbeheersing/ projectleider districtelijke samenwerking bevolkingszorg;
Crisislab	Hoofd Onderzoek;
Instituut Fysieke Veiligheid	Lector Crisisbeheersing;
Het Nederlandse Rode Kruis	Interim Coördinator Noodhulp/Bevolkingszorg MWB/ Uitvoerend projectleider Borgen Continuïteit van de Noodhulpverlening;
Adviesbureau Kwink Groep	Consultant;
Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)	Senior Stafmedewerker Operationele Planvorming
Brandweer Nederland	Coördinator Kwaliteitsbureau;
Adviesbureau Advies & Management	Zelfstandig adviseur;
Erasmus universiteit	Universitair hoofddocent;
Instituut Fysieke Veiligheid	Onderwijskundige;
Ministerie Veiligheid & Justitie	Senior Inspecteur;
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Algemeen directeur VRMWB;
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Adviseur Veiligheidsbureau;
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Regionaal Coördinator OTO bevolkingszorg + projectmedewerker Regionale Bevolkingszorg;
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Adviseur Regionale bevolkingszorg;
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Adjunct Coördinerend Gemeentesecretaris/ Strategisch Adviseur Bevolkingszorg;
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Projectmedewerker Veiligheidsbureau;

## Bijlage 4. Interviewhandleiding

Alle interviews zijn semi-gestructureerd. De interviewvragen voor het vooronderzoek zijn opgesteld om het onderwerp te verkennen. Voor de topiclijst van de rest van de interviews, is het operationalisatieschema gebruikt als basis.

### 4.1 Interviewvragen vooronderzoek

1. In hoeverre maakt u gebruik van prestatie-indicatoren?
2. Waar zijn deze prestatie-indicatoren vastgelegd?
3. Wat voor soort prestatie-indicatoren heeft u vastgelegd?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van deze prestatie-indicatoren?
5. Gaat het hierbij om bevolkingszorg in de warme fase of in de koude fase?
6. Voor welke taakorganisaties binnen Bevolkingszorg zijn duidelijke prestatie-indicatoren en voor welke niet?
7. Voor wie is of wordt het een probleem?
8. Welke rol speelt de trend 'zelfredzaamheid' hierbij?
9. Waar zouden prestatie-indicatoren volgens u aan moeten voldoen?
10. Hoe zouden prestatie-indicatoren volgens u geformuleerd moeten zijn?
11. Hoe zouden prestatie-indicatoren volgens u gebruikt moeten worden?
12. Heeft u nog aanvullingen op deze vragen?

### 4.2 Topiclijst interviews

#### **Bevolkingszorg**

- Kerntaken

#### **Kwaliteit**

- Kwaliteitsniveau (huidig + gewenst)
- Borging (evalueren + leren + beheer)

#### **Prestatiemeting**

- Binnen publieke sector/crisisbeheersing
- Bevolkingszorg (huidig + gewenst)
- Doelen
- Effecten (positief + negatief)
- Meetmethode
- Beoordeling

#### **Inhoud prestatie-indicatoren**

- Missie/visie
- Competenties/vakbekwaamheid
- Procedures/taken
- Zelfredzaamheid/spontane burgerhulpverlening
- Improvisatieruimte

## Bijlage 5. Output prestatie-indicatoren voor taakorganisatie Publieke Zorg

### 5.1 Opvang

- Betrokkenen zijn gestimuleerd en gefaciliteerd in het zelfstandig voorzien van opvang en verzorging;
- Opvang is geregeld voor niet-medisch-geïndiceerden en (indien nodig) T3-geïndiceerde getroffen en, huisdieren en/of eventueel andere betrokkenen (verwanten, getuigen e.a.). Binnen de groep niet-medisch-geïndiceerde getroffen en richt het proces Opvang zich met name op de verminderd/niet zelfredzamen<sup>1</sup>;
- Binnen 3 uur na besluit van de Leider CoPI of ROT 'er komt een opvanglocatie' kunnen dieren en minimaal 200 daklozen en evacués (met voorrang voor verminderd/niet zelfredzamen) opgevangen worden. Dit geldt voor de tijdsduur van maximaal 48 uur met maximaal 1 overnachting op minimaal 1 opvanglocatie;
- Binnen 48 uur na besluit van de Leider CoPI of ROT 'er komt een opvanglocatie' is tijdelijke huisvesting, huisvesting langer dan 48 uur, voor daklozen, evacués en dieren (met voorrang voor verminderd/niet zelfredzamen) zodanig voorbereid dat deze direct tijdelijk opgevangen zouden kunnen worden;
- Informatie richting betrokkenen is zoveel mogelijk verstrekt in een taal die betrokkenen spreken;
- Op de opvanglocatie is gezorgd voor rust, orde, veiligheid en informatievoorziening voor betrokkenen.

### 5.2 Primaire levensbehoeften

- Eerste Hulp (EHBO) aan alle lichtgewonden onder de betrokkenen in de opvanglocatie is verleend;
- Medicijnen zijn aangeboden aan betrokkenen die aangeven medicijnen te missen voor een door een medicus gestelde diagnose die zij acuut nodig hebben;
- Minimaal 3 maaltijden per dag, met een maximum van 6 maaltijden per 48 uur op de opvanglocatie zijn beschikbaar voor alle getroffen en medewerkers van de crisisorganisatie. Hierbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met de wensen van de doelgroep;
- Drinkwater voor alle getroffen en in de gemeente, zowel binnen als buiten de opvanglocatie is beschikbaar. Dit betreft in eerste instantie leidingwater. Indien dit niet beschikbaar is, dienen betrokkenen drinkwater (2 liter per persoon per dag) te ontvangen via de nooddrinkwatervoorzieningen;
- Indien betrokkenen niet beschikken over kleding en schoeisel die zij in de betreffende omstandigheden primair nodig hebben, is deze verstrekt;
- De taakorganisatie dient over een mandaat te beschikken voor een beperkt werkbudget (voor o.a. kleding en toiletpullen voor getroffen en);
- Noodaggregaten op plekken die daarvoor door de gemeente zijn aangewezen zijn aangesloten en werkend.

---

<sup>1</sup> Verminderd/niet zelfredzamen zijn personen die zelf aangeven minder/niet zelfredzaam te zijn. Wie tot deze groep behoort, zal per incident beoordeeld moeten worden.

### 5.3 Registreren mens en dier op locatie

- Betrokkenen moet de kans geboden kunnen worden zichzelf binnen 3 uur na opschaling te registreren, verminderd/niet zelfredzamen worden daarbij geholpen;
- Het in contact brengen van betrokkenen met verwanten is actief gestimuleerd en waar nodig gefaciliteerd.

### 5.4 Registratie schademeldingen

- Indien bekend is dat schade is ontstaan, is ondersteuning gevraagd aan Salvage;
- Getroffenen op de opvanglocatie of elders in de gemeente is de kans geboden om binnen 24 uur na incidentmelding in contact te komen met Salvage;
- Binnen 24 uur na incidentmelding hebben getroffenen de mogelijkheid schade te melden bij de gemeente;
- De mogelijkheid voor gedupeerden om schade te melden bij de gemeente blijft minimaal 72 uur beschikbaar.

### 5.5 Verplaatsen mens en dier (kleinschalig)

- Logistiek voor het verplaatsen van mensen en dieren verblijvend binnen een bron-/effectgebied naar een veiliger gebied is actief ondersteund;
- Binnen 2 uur na opdracht Leider CoPI of ROL 'er moeten mensen verplaatst worden' moeten verminderd/niet zelfredzame betrokkenen geëvacueerd kunnen worden.

### 5.6 Algemene output prestatie-indicatoren voor Publieke Zorg

- Binnen 1 uur na besluit van de Leider CoPI of de ROL om inzicht te krijgen in betrokkenen is een lijst beschikbaar van het aantal betrokkenen met ondersteuning van de taakorganisatie Informatiemanagement;
- Uiterlijk 2 uur na opening van het opvangcentrum zijn de direct getroffenen geïnformeerd over de voortgang van de crisis en gefaciliteerd om de ontwikkelingen van de crisis te kunnen volgen;
- Uiterlijk 8 uur na het besluit 'er komt een callcenter' door de Leider CoPI of de ROL is een voorziening ingericht die informatieverzoeken van minimaal 500 verwanten die zich bij de gemeente hebben gemeld heeft kunnen behandelen.