

Naar meer realiteit in bevolkingszorg

Door Astrid Scholtens



Gemeenten zijn in de afgelopen jaren steeds verder geprofessionaliseerd als het gaat om hun rol in de crisisbeheersing. Naast de politie, brandweer en GHOR zijn ook gemeenten vaak vanaf het eerste moment na een crisis uitvoerend betrokken, bijvoorbeeld door het informeren van verwanten, het opvangen van slachtoffers en het vormgeven van die oh zo lastige crisiscommunicatie. En wanneer de hulpverleningsdiensten de rampplek allang hebben verlaten, hebben de gemeenten vaak nog lang hun handen vol aan het organiseren van allerlei nazorgactiviteiten. Zoals het begeleiden van veeleisende onderzoekers die de gemeentevloer platlopen om het functioneren van de bevolkingszorg te onderzoeken.



In het Besluit veiligheidsregio's is een aantal bevolkingszorgtaken te vinden, maar over de aard en de omvang van (de organisatie van) de bevolkingszorg worden geen wettelijke eisen gesteld: het is – en dat is nooit anders geweest – aan de gemeenten en aan de veiligheidsregio's als verlengd lokaal bestuur, om daar zelf invulling aan te geven. Sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw werken gemeenten hard, onder andere op basis van allerlei informele richtlijnen, om de organisatie van de bevolkingszorg goed vorm te geven.

Ruim twintig jaar hard werken en nog steeds houden incidentevaluaties ons telkens weer dezelfde spiegel voor. Terwijl gemeentefunctionarissen hun uiterste best doen, lukt het ze maar niet om de beoogde bevolkingszorg te leveren. De door het beleidsteam toegezegde slachtofferlijst bijvoorbeeld is zelfs na dagen nog niet 100% sluitend te krijgen. En daar waar de beoogde zorg toch wordt geleverd, maken de slachtoffers er nu niet meer gebruik van. U kent allemaal wel het voorbeeld van de keurig ingerichte sporthal met de uitgeklapte veldbedjes die uiteindelijk ongebruikt weer ingeklapt werden; de slachtoffers gingen toch eigenlijk liever naar familieleden. De bevolkingszorg komt, laten we eerlijk zijn, toch nog steeds niet helemaal lekker uit de verf.

Dit was voor Piet Bruinooge, burgemeester van Alkmaar en voorzitter van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en tevens portefeuillehouder 'gemeenten' van het Dagelijks Bestuur van het Veiligheidsberaad, aanleiding om het project 'Bevolkingszorg op orde' te starten. Een commissie, onder voorzitterschap van Bruinooge, voert het project uit.

Het vervolg van deze bijdrage heeft een iets zakelijker insteek, omdat ik namens de commissie iets over het project ga vertellen.

Prestatie-eisen

De commissie Bruinooge stelt zich ten doel om met een set van prestatie-eisen te komen die 'voor eens en altijd' duidelijk moet maken wat minimaal wordt verstaan onder adequate bevolkingszorg. Onder een prestatie-eis wordt in het project verstaan: een eis die vastlegt welke prestatie met welk resultaat geleverd moet worden om van adequate bevolkingszorg te (kunnen) spreken.

Een bevolkingszorg die aansluit bij de praktijk

Op dit moment wordt nog steeds uitgegaan van een 'samenleving' die in alle opzichten door de overheid geholpen moet worden. We horen echter te weten dat de meeste slachtoffers tijdens en na een crisis prima in staat zijn om zichzelf (zelfredzaamheid) en hun medeslachtoffers te helpen (redzaamheid). Ze zijn helemaal niet zo afhankelijk van de overheid als indertijd bij het opstellen van de verschillende richtlijnen werd gedacht. Een essentiële voorwaarde voor adequate bevolkingszorg is dan ook een bevolkingszorg die aansluit bij de wijze waarop slachtoffers, maar ook omstanders en gemeentefunctionarissen in de praktijk van een crisis doorgaans handelen.

Visie op bevolkingszorg

Bij het formuleren van de prestatie-eisen heeft de commissie zich steeds laten leiden door de vraag: wat kunnen burgers redelijkerwijs zelf doen en wat kunnen zij aanvullend daarop van de overheid verwachten?

Dit heeft geleid tot een meer gedetailleerde visie op de bevolkingszorg die de basis vormt voor de uiteindelijke prestatie-eisen. De visie die uit vier visie-elementen bestaat, wordt hieronder kort beschreven. De prestatie-eisen zelf worden nog uitgewerkt en zullen naar verwachting in september gereed zijn.

Visie-element 1: De overheid rekent erop dat 'de samenleving' haar verantwoordelijkheid (ook) tijdens en na een crisis neemt.

De verantwoordelijkheid die burgers, bedrijven en instellingen hebben voor hun eigen welbevinden in de dagelijkse situatie hebben zij natuurlijk ook in (de voorbereiding op) crisissituaties. Het feit dat de gemeenten en veiligheidsregio's eindverantwoordelijk zijn voor de organisatie van de crisisbeheersing in brede zin, en daarmee in het bijzonder voor de bevolkingszorg, ontslaat 'de samenleving' niet van deze eigen verantwoordelijkheid. Ze dient tijdens en na crises net zo zelfredzaam, mondig en betrokken te zijn als in het dagelijks leven.

De praktijk leert dat 'de samenleving' deze verantwoordelijkheid ook neemt: zoals gezegd redden slachtoffers zichzelf en/of helpen zij samen met anderen medeslachtoffers tijdens en na een crisis.

Feitelijk moet de overheid ook wel rekenen op een samenleving die haar verantwoordelijkheid neemt: er zijn immers grenzen aan de hulpverleningscapaciteit van de overheid, zeker daar waar het de eerste spoedeisende fase van een acute crises betreft.

Voor de bevolkingszorg betekent dit dat de overheid:

- regelmatig aan 'de samenleving' communiceert wat de grenzen van de door de overheid te leveren zorgverlening (capaciteit) is;
- aangeeft wat zij daarbij van 'de samenleving' tijdens een crisis verwacht;
- tijdens een crisis relevante informatie over de (effecten van de) crisis geeft, zodat 'de samenleving' in staat wordt gesteld haar verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

Visie-element 2: De overheid stemt haar bevolkingszorg af op de zelfredzaamheid van 'de samenleving'.

De overheid heeft een wettelijke zorgtaak voor alle bewoners in haar verzorgingsgebied. Toch kan de overheid zoals gezegd niet alle noodzakelijke zorg zelf bieden. Het feit dat slachtoffers zichzelf tijdens een crisis in veiligheid (kunnen) brengen, betekent dat de zorg van de overheid zich vooral kan richten op de slachtoffers die de zorg het hardst nodig hebben, zijnde de verminderd zelfredzame slachtoffers (zwaargewonden, minder validen, kinderen, et cetera). Met andere woorden, door te anticiperen op het zelfredzame gedrag van slachtoffers kan prioriteit gegeven worden aan de slachtoffers die de zorg harder nodig hebben. De commissie beschouwt zelfredzaamheid dan ook als essentieel onderdeel van de crisisbeheersing.

Vanzelfsprekend kan het nodig zijn dat de overheid de zelfredzaamheid stimuleert en waar nodig eventueel faciliteert. Slachtoffers kunnen hierdoor op weg geholpen worden, waardoor de groep zelfredzamen zo groot mogelijk wordt gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld door hen tijdig relevante informatie te geven. Maar ook zijn er 'zwaardere' vormen denkbaar, zoals het actief

uitdelen van mobiele telefoons waardoor degenen die hun mobiel zijn kwijtgeraakt en zelf hun familie hadden kunnen informeren, met enige overheidshulp alsnog in staat worden gesteld zelf hun familie te informeren. Beseft moet wel worden dat zelfredzaamheid in essentie een spontaan fenomeen is. Voorkomen moet worden dat door 'te veel' ondersteuning zelfredzaamheid tot een overheidsverantwoordelijkheid wordt gemaakt.

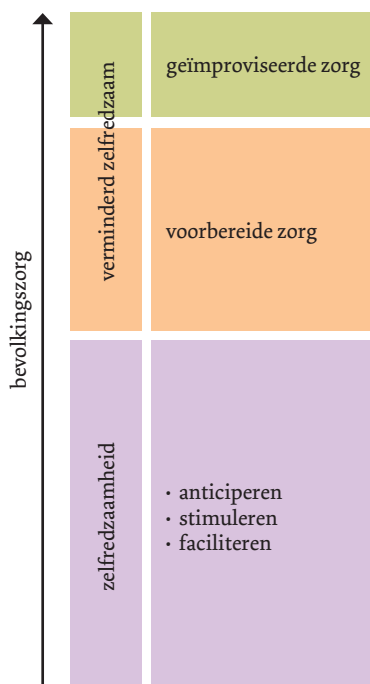
Kort samengevat betekent dit voor de bevolkingszorg dat de overheid:

- de zelfredzaamheid tijdens en na een crisis stimuleert en waar nodig faciliteert zonder de verantwoordelijkheid voor het handelen over te nemen;
- zich tijdens en na een crisis vooral richt op de bevolkingszorg aan verminderd zelfredzame slachtoffers.

Visie-element 3: De overheid houdt rekening met en maakt gebruik van de spontane hulp uit 'de samenleving'.

Uit (inter)nationaal onderzoek blijkt dat onder hulpverleners wantrouwen heerst over onafhankelijke acties door vrijwilligers of spontaan ontstane groepen, die niet verwerkt zijn in planning, voorafgaand aan noodsituaties. Spontane acties zijn per definitie niet te controleren, waardoor ze als irrelevant of verstoring worden gezien. Ook in een serie van zelfredzaamheidsymposia georganiseerd door onder andere brandweer Amsterdam-Amstelland werd door de aanwezige hulpverleners aangegeven dat het ontbreken van beleidsmatige afspraken over de acceptatie van hulpverlening door redzame burgers een belemmering vormt voor hen om redzaamheid te accepteren. Bestuurlijke acceptatie van het gebruik van burgerhulp is dan ook cruciaal.

Visie op de bevolkingszorg van de commissie Bruinooge schematisch weergegeven.



Voor de bevolkingszorg betekent dit meer concreet dat de overheid:

- burgers laat helpen zolang de hulpdiensten nog niet volledig zijn opgeschaald;
- specialistisch hulpaanbod van burgers accepteert.

Visie-element 4: De overheid bereidt zich daar waar het om vermindert zelfredzame slachtoffers gaat voor tot een vastgesteld zorgniveau (aangeduid als 'voorbereide bevolkingszorg'). De 'restzorg' levert zij op basis van veerkracht en improvisatie (aangeduid als 'geïmproviseerde zorg').

De overheid bereidt zich voor op 'redelijkerwijs te verwachten' crises. Het is immers niet realistisch te denken dat de overheid zich op alle denkbare (worst case) scenario's kan voorbereiden. Er zijn grenzen aan de hulpverleningscapaciteit, zeker daar waar het om de eerste uren van een acute crisis gaat. Dat betekent vanzelfsprekend dat mocht er sprake zijn van een crisissituatie waarbij niet-voorbereide bevolkingszorg geleverd moet worden, deze 'restzorg' op basis van improvisatie zal moeten plaatsvinden.

Verder staat de voorbereide bevolkingszorg tijdens en na een crisis in verhouding tot de bevolkingszorg die in reguliere situaties wordt geleverd. Dat wil zeggen dat slachtoffers van omvangrijke, maar niet zelden voorkomende crises niet meer of minder recht op zorg hebben dan slachtoffers van kleinere en meer voorkomende ongevallen (zoals bijvoorbeeld verkeersongevallen).

Voor de te leveren bevolkingszorg betekent dit meer concreet dat de overheid:

- zich voorbereidt tot een redelijk zorgniveau;
- veerkracht toont en geïmproviseerde zorg levert daar waar het vastgestelde zorgniveau wordt overschreden.

Een andere focus

Een andere kijk op bevolkingszorg biedt naar mijn mening kansen om deze realistischer dan nu het geval is vorm te geven. Hierdoor wordt niet alleen bevolkingszorg geleverd die aansluit bij het gedrag van burgers en hulpverleners, maar biedt dit ook aanknopingspunten om een en ander efficiënter en eigentijdser in te richten. Want waarom bereiden gemeenten zich nog steeds voor op een massale 'ter aarde bestelling' terwijl deze tijd eerder vraagt om een ondersteuning bij het organiseren van stille tochten? Door een andere focus kunnen we meer halen uit de bevolkingszorg waardoor niet alleen burgers blijer zullen worden, maar ook de gemeentefunctionarissen die onder extreme omstandigheden hier uitvoering aan moeten geven.²

Astrid Scholtens, onderzoeker Crisislab en adviseur project 'Bevolkingszorg op orde'.

Noten

- ¹ Onder samenleving verstaat de commissie het geheel van burgers, bedrijven, instellingen, et cetera. Daarbij moet bedacht worden dat verschillen in achtergrond, leefwijze, overtuigingen, culturele bagage en economische situatie van burgers bepalend zijn voor de wijze waarop zij met crisissituaties omgaan.
- ² In bijvoorbeeld de regio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland is hier al een eerste aanzet toe gedaan, zie het artikel 'Nodig en overbodig' in het magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing van juni. De resultaten van dit interregionale traject zijn gepubliceerd in de rapportage Nodig of overbodig? Een fundamentele bezinning op de bevolkingszorg en is te bestellen via www.boomlemma.nl/criminologie-veiligheid/catalogus/nodig-of-overbodig-1.