

# Toelichting Normenkader Gemeentelijke Processen

## 1. Inleiding

Het normenkader 'Oranje Kolom' is ontwikkeld in opdracht van het Dagelijks Bestuur (DB) van de Veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM) om als basis te dienen voor de scan gemeentelijke processen (hierna te noemen: scan). Door het Algemeen Bestuur van de VRHM is op 25 maart 2010 een concept normenkader vastgesteld als uitgangspunt voor de uit te voeren scan. Deze scan is uitgevoerd in de zomer van 2010, waarna 25 gemeentelijke rapportages en een regionale rapportage zijn opgeleverd. Op basis van deze rapportages en de ervaringen tijdens de uitvoering van de scan is het normenkader aangepast tot een definitief normenkader.

### Basis van het normenkader

Het primaire uitgangspunt van het normenkader is de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's. Daarnaast zijn een aantal leidraden als uitgangspunt gekozen, aangevuld met een beperkte eigen ambitie van de VRHM. In het normenkader wordt de basis van elke norm benoemd. In deze toelichting worden de normen echter afzonderlijk uitgebreider toegelicht.

Het normenkader is gebaseerd op:

1. de Wet veiligheidsregio's (hierna te noemen: wet) en het Besluit veiligheidsregio's (hierna te noemen: besluit). De Wet en het Besluit veiligheidsregio's zijn op 1 oktober 2010 in werking getreden.
2. een aantal leidraden, namelijk het toetsingskader RADAR van de IOOV, de Basisvereisten Crisismanagement, de Taskforce Gemeentelijke Processen en het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009.
3. een beperkt eigen ambitie vanuit Hollands Midden. Dit betreft meestal een verfijning van wettelijke vereisten. De normen die aangemerkt zijn als eigen norm van de VRHM zijn nieuw en niet het gevolg van eerdere besluitvorming van het Dagelijks Bestuur of Algemeen Bestuur. Als dit wel het geval is wordt de bron expliciet aangegeven, bijvoorbeeld 'Visiedocument Oranje Kolom'.

### Uitgangspunten

- Het normenkader is algemeen opgezet, aangevuld met specificaties die voortvloeien uit de Wet en het Besluit veiligheidsregio's. Om de normen meetbaar te maken, zijn bij een aantal normen prestatie-indicatoren benoemd. Aan de hand van deze indicatoren wordt bepaald of aan een bepaald norm wordt voldaan.
- Het normenkader bevat de kwaliteitsnormen waaraan de gemeentelijke crisisorganisatie moet voldoen. Het legt de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeente. Het normenkader gaat niet in op de 'hoe' vraag; de wijze waarop de gemeente voldoet aan het normenkader. De Wet veiligheidsregio's geeft hiervoor echter wel een aanzet (zie ook: voldoen aan normenkader).
- Het onderwerp financiën wordt wel meegenomen in de scan gemeentelijke processen, maar wordt niet benoemd in het normenkader. Reden hiervoor is het gegeven dat geen wettelijke eisen voorhanden zijn waaraan de financiën moeten voldoen. Ook door een gebrek aan inzicht waarop de huidige financiële structuur per gemeente wordt vormgegeven is het onmogelijk om (nu al) normen te stellen op dit onderdeel.

### Voldoen aan het normenkader

Uit de nul-meting van de scan blijkt dat de gemeenten in Hollands Midden nog niet voldoen aan de normen zoals beschreven in het normenkader. Wanneer moet dan wel voldaan worden aan het normenkader? Gezien de inspanningen die te wachten staan is één beleidsperiode van vier jaar (2011-2014) nodig om verschillende producten te ontwikkelen en te implementeren, met uitzondering van de wettelijke verplichtingen. Dit heeft te maken met de beschikbare capaciteit op regionaal en lokaal niveau, maar ook met de financiën. Zeker in de huidige situatie is het van belang om op basis van duidelijke overwegingen de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing zo efficiënt mogelijk te vergroten. Daarbij zijn samenwerking en het gezamenlijk dragen van kosten belangrijke pijlers.

Samenwerking is het uitgangspunt van de Wet veiligheidsregio's. In alles wat zij beschrijft is de onderliggende gedachte dat de rampenbestrijding en crisisbeheersing regionaal wordt georganiseerd. Dit heeft zodoende ook gevolgen voor het normenkader. Het normenkader moet gelezen worden in het kader van toenemende samenwerking en poolvorming op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

## 2. Toelichting

### 2.1. Organisatie

In de categorie organisatie zijn een aantal normen opgenomen over de organisatie en invulling van de gemeentelijke teams binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, alsmede een onderdeel formatie en een onderdeel middelen.

#### Continuïteit gemeentelijke crisisorganisatie

Deze norm is afgeleid van het besluit (art. 2.3.2). In dit artikel wordt het aantal uren niet genoemd, maar is het criterium: 'onafgebroken'. De 72 uur komt uit de Basisvereisten Crisismanagement. In de Basisvereisten Crisismanagement wordt, in tegenstelling tot het besluit, gesteld dat de hele crisisorganisatie 72 uur moet functioneren in plaats van enkel de onderdelen van de hoofdstructuur.

In dit normenkader is de 72 uur voor de totale gemeentelijke crisisorganisatie gehanteerd omdat het een concreet criterium weergeeft en omdat ten tijde van een crisis ook de onderdelen die vallen onder de hoofdstructuur in staat moeten zijn om onafgebroken te functioneren. Als prestatie-indicator is opgenomen dat per functie minimaal 3 functionarissen dienen aangewezen te zijn. Het uitgangspunt hierbij is '8 uur op, 16 uur af' en een kernbezetting per actiecentrum zoals beschreven in bijlage 1 van het normenkader. Hierbij wordt geen rekening gehouden met gegarandeerde opkomst van functionarissen. Wel dient voldaan te worden aan de norm voor opleiden, trainen en oefenen (prestatie-indicator 2) om te voldoen aan deze norm. De norm 72 uur geeft ook aan dat rekening gehouden dient te worden met de continuïteit van de staande gemeentelijke organisatie.

De discussie bij deze norm richtte zich vaak op de 'hoe' vraag; de wijze waarop de gemeente vormgeeft aan het 72 uur continu kunnen functioneren. Op deze vraag gaat het normenkader echter niet in en zal beantwoord moeten worden naar aanleiding van lokale en regionale verbeterplannen.

#### Gemeentelijk Beleidsteam

Het Gemeentelijk Beleidsteam (BT) is het team dat de burgemeester (als opperbevelhebber) in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op strategisch niveau adviseert. Deelnemers van het team zijn naast de burgemeester, de leidinggevenden van de politie, brandweer, GHOR en de bevolkingszorg. De leidinggevende van de bevolkingszorg is gezien de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden de (loco)gemeentesecretaris (besluit art. 2.1.5). De benaming adviseur in het BT is genoemde functionarissen gezien de rol in het BT beter op zijn plaats. Het gaat echter wel om leidinggevenden in de 'koude' situatie.

Naast deze adviseurs zijn een aantal andere adviseurs en functionarissen actief in het BT. Dit zijn: de Ambtenaar Rampenbestrijding (ARB), de informatiemanager volgens de netcentrische werkwijze, een communicatieadviseur om gezamenlijk met de burgemeester de pers- en publieksvoorlichting vorm te geven en een verslaglegger/notulist.

#### Team Bevolkingszorg

Het Team Bevolkingszorg (TBZ) is het team dat op operationeel niveau de gemeentelijke actiecentra aanstuurt en op tactisch niveau het Regionaal Operationeel Team (ROT) adviseert. De benaming TBZ is nieuw, maar is in wezen het 'oude' managementteam. De wet stelt dat het college van B&W functionarissen aanwijst voor het TBZ, waarvan minimaal één functionaris is belast met de leiding, één met het informatiemanagement en één met de coördinatie van de voorlichting. Dit is dus een minimale samenstelling daarnaast zouden logischerwijs ook de verantwoordelijken voor de processen moeten deelnemen zoals dat op dit moment ook voor het managementteam geldt. Afhankelijk van de

opgestarte processen maken de procesverantwoordelijken deel uit van het TBZ<sup>1</sup>. Ook de ambtenaar rampenbestrijding maakt tot en met GRIP-2 deel uit van het TBZ.

Eén van de taken van het TBZ is het adviseren van het ROT. In de huidige situatie is dit geen taak van het managementteam (MT), maar is er een formele lijn tussen het GBT en het MT. Deze formele lijn verdwijnt en loopt via het ROT. Het TBZ adviseert het ROT en het ROT adviseert het GBT. Om de lijn tussen het ROT en het TBZ te versterken is een sectie bevolkingszorg in het ROT opgenomen (zie hieronder).

#### Sectie Bevolkingszorg

De Sectie Bevolkingszorg (SB) is een nieuw onderdeel van het ROT om de gemeentelijke inbreng in het ROT te versterken. Het besluit stelt enkel dat er een sectie bevolkingszorg moet komen. Wat betreft de invulling van posities en taken is de veiligheidsregio vrij om het naar eigen inzicht in te vullen. In Hollands Midden is gekozen om de sectie Bevolkingszorg in te vullen met een Algemeen Commandant Bevolkingszorg (terminologie Referentiekader Regionaal Crisisplan) en een Staffunctionaris Bevolkingszorg. Op basis van kwalificatieprofielen is een regionale gekwalificeerde pool geselecteerd om deze functies per 1 april 2011 te vervullen. De taak van de SB is het vervullen van de liaisonfunctie naar gemeenten en de aansturing van het TBZ vanuit het ROT.

#### Formatie

In de subcategorie formatie valt een aantal concrete normen met betrekking tot de organisatie van de formatieplaatsen in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Om een kwalitatief goede crisisorganisatie neer te zetten is het van belang dat het aantal benodigde functies beschreven en ingevuld is. Deze norm is door de Taskforce Gemeentelijke Processen neergelegd in het kader van de kwaliteitsverbetering van de Oranje Kolom. Om aan deze norm te voldoen wordt uitgegaan van een kernbezetting in de actiecentra, waarbij minimaal drie functionarissen per functie zijn aangewezen. Ook is deze norm verbonden met de norm aangaande alarmeren en bereikbaarheid.

Om regionaal een gezamenlijk kwaliteitsniveau te halen is het van belang om per proces en per functionaris tijd beschikbaar te stellen voor de voorbereidingstaken in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit voorkomt dat een gemeenten achter gaan lopen, waardoor de gezamenlijke kwaliteitsverbetering niet behaald kan worden. Genoemde uren zijn de minimale uren bedoeld voor planvorming én opleiden, trainen en oefen. De uren zijn exclusief de basisopleidingen.

Een specifieke formatieplaats is die van de ARB. In het visiedocument Oranje Kolom is, in het kader van de totstandkoming van het BGC, op basis van het inwoneraantal een berekening gemaakt voor het aantal fte. dat beschikbaar moet zijn voor de functie van ARB. Van deze berekening is een vertaling gemaakt die zijn weerslag heeft in het normenkader. Het verschil is hoofdzakelijk dat de categorie 15.000 – 50.000 inwoners als te groot werd ervaren. Daarom is gekozen voor een splitsing in categorieën, te weten de categorieën 15.000-30.000 en 30.000-50.000.

#### Middelen

In deze categorie is een aantal normen als randvoorwaarden opgenomen die het goed functioneren van de crisisorganisatie bevorderen. Bij al deze normen is aangegeven hoe vaak ze getest moeten worden.

Om goed te kunnen functioneren is het wenselijk om een voorbereide crisisruimte voor het GBT en het TBZ te hebben die binnen 55 minuten (opkomsttijd BT: 60 min.) ingericht kan zijn. Hierdoor kan na alarmering snel gestart worden met de overleggen. In bijlage 2 zijn de indicatieve vereisten opgenomen in een checklist.

De continuïteit dient verder geborgd te worden door het hebben van een noodstroomvoorziening (binnen 45 minuten) en een goed werkende aansluiting op het noodnet. Als de gemeente (binnen de vastgestelde tijd) niet beschikt over een noodstroomvoorziening wordt aan de norm voldaan als er afspraken zijn met buurgemeenten die wel (binnen de gestelde tijd) beschikken over een noodstroomvoorziening.

---

<sup>1</sup> Opgemerkt dient te worden dat de processen en procesbenamingen naar aanleiding van het Regionaal Crisisplan aan verandering onderhevig zijn.

Voor de medewerkers van de crisisorganisatie zijn identificatiepasjes beschikbaar. Deze pasjes kunnen gebruikt worden om de locatie van het Gemeentelijk Crisis Centrum te bereiken. Het gebruik van de pasjes is bekend bij de politie.

Specifiek in deze categorie is de beschikbaarheid van noodstroom in de opvanglocatie. Deze norm gaat uit van de primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten voor het proces opvangen en verzorgen. Ook deze norm gaat niet in op de 'hoe' vraag. De norm geeft bijvoorbeeld ruimte om ook over de gemeentegrens een locatie aan te wijzen waar een noodstroomvoorziening beschikbaar is.

## 2.2. Planvorming

In de categorie planvorming is een aantal normen beschreven met betrekking tot de beschikbare plannen, de bekendheid van de plannen, de bekendheid van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en actualisatie van plannen.

Het is volgens de wet een verplichting voor het bestuur van de veiligheidsregio om de drie planvormen vast te stellen, namelijk het beleidsplan, het crisisplan en de rampbestrijdingsplannen. Ondanks de verschuiving van de verantwoordelijkheid van het college van B&W naar het bestuur van de veiligheidsregio voor deze planvormen betekent dit niet dat de gemeenten geen input meer leveren. Juist de kennis en ervaring uit de gemeente is nodig om de kwaliteit van deze planvormen te borgen.

De planvorming voor de gemeentelijke processen vindt regionaal plaats in het Regionaal Crisisplan, maar ontslaat de gemeenten niet van de plicht om een gemeentespecifieke uitwerking vast te stellen in de vorm van een draaiboek of een deelprocesplan. Deze zullen voornamelijk bestaan uit uitvoeringsafspraken. Naast de algemene planvormen worden ook een aantal specifieke plannen en draaiboeken benoemd in het normenkader.

De plannen dienen niet alleen beschreven, maar ook bekend te zijn bij de medewerkers in de crisisorganisatie. Specifiek moeten de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd zijn en duidelijk gecommuniceerd worden naar de functionarissen in de crisisorganisatie. Op welke wijze dit plaats vindt is aan de gemeente. Dit kan zijn via formeel via vastgestelde functiebeschrijvingen of aanstellingsbrieven, zoals de Taskforce Gemeentelijke Processen beschrijft. Deze norm is opgenomen omdat duidelijkheid omtrent verwachtingen veel onduidelijkheid bij functionarissen weg kan nemen. Binnen de kaders van de deelprocessen zijn vaak verschillende afspraken gemaakt met derde partijen. Deze externe partijen zijn vaak gespecialiseerd op bepaalde onderdelen en kunnen dit beter uitvoeren dan de gemeente zelf. Aandachtspunt is vaak wel de actualiteit van de gemaakte afspraken.

Crisisbeheersingsplannen zijn geen statische documenten. Op basis van incidenten en oefeningen worden elke keer weer ervaringen opgedaan. Om de verbeterpunten uit de evaluaties een vervolg te geven is het van belang dat de consequenties doorgevoerd worden in de plannen.

## 2.3. Alarmeren en Bereikbaarheid

Door de IOOV wordt een aantal functies als cruciaal bestempeld. Dit zijn de: burgemeester, gemeentesecretaris (leidinggevende bevolkingszorg), verantwoordelijke voor de alarmering (ARB), informatiemanager, procesverantwoordelijken (PV) en hoofden actiecentra van de processen CRIB, Opvang & Verzorging en Voorlichting. Daarnaast wordt in het besluit een aantal functies benoemd met een opkomsttijd. De combinatie van een cruciale functie met een scherpe opkomsttijd moet zich uiten in een bereikbaarheid- en beschikbaarheidsregeling. De meest betrouwbare manier om dit in te vullen is door middel van harde piketten. De combinaties van een cruciale functie met een scherpe opkomsttijd zijn te vinden bij de volgende functies: verantwoordelijke interne alarmering (ARB), de Informatiemanager, de coördinator (procesverantwoordelijke) en het hoofd Voorlichting. Omdat harde piketten financieel voor één gemeente niet altijd aantrekkelijk is, is de ambitie neergelegd om dit op onderdelen in combinatie met een (sub)regionale pool vorm te geven.

Toelichting op de tabel met piketvormen en opkomsttijden:

- De onderstreepte opkomsttijden zijn wettelijke vereisten. De niet onderstreepte opkomsttijden worden helemaal niet in de wet benoemd en zijn gebaseerd op de Basisvereisten Crisismanagement en het toetsingskader van de IOOV. Uitzondering hierop is de informatiemanager die door beiden niet wordt benoemd, maar gezien de taken voorafgaand aan de start van het functioneren van een BT is het belangrijk om voor deze functionaris een scherpe opkomsttijd te hanteren. Dit is naar analogie van de sectie informatiemanagement in het ROT dat een kortere opkomsttijd kent dan de overige secties.
- De gemeentelijke actiecentra beginnen in principe na 90 minuten met uitzondering van opvangen en verzorgen, registratie van slachtoffers en voorlichting waarvan de opkomsttijd 60 minuten is. Het hoofd van het actiecentrum voorlichting heeft naar analogie van de coördinator voorlichting in het TBZ een opkomsttijd van 45 minuten. De wettelijke eis is 30 minuten. Dit is echter geen opkomsttijd, maar de tijd waarbinnen de functionaris de werkzaamheden moet aanvagen. Gezien het belang van de functie wordt wel een opkomsttijd gehanteerd, maar dan van 45 minuten.
- Uitgangspunt bij de piketvormen is dat functionarissen met een cruciale taak en een scherpe opkomsttijd een hard piket krijgen. De overige opkomsttijden worden geborgd op basis van een kanspiket, eventueel in combinatie met een (sub)regionale pool. Het instellen van een hard piket voor burgemeesters en gemeentesecretarissen is niet nodig omdat voor de dagelijkse gang van zaken een vervangingsregeling al aan de orde is

Omdat alarmeren en bereikbaarheid voor veel gemeenten vaak een onbekend dossier is waar de medewerkers slechts sporadisch mee te maken krijgen is het wenselijk dat de opkomsttijden formeel zijn vastgelegd en gecommuniceerd en dat de alarmering regelmatig beoefend wordt. Daartoe moet minimaal één keer per kwartaal een alarmeringsoefening worden gehouden en minimaal één keer per jaar een opkomstoefening. Door dit te doen blijft het bij medewerkers bekend hoe zij op een alarmeringsoefening, dan wel opkomstoefening, moeten reageren.

## 2.4. Informatiemanagement/Informatievoorziening

De wet stelt dat ten tijde van een ramp of crisis de burgemeester zorg moet dragen voor de informatievoorziening aan de bevolking en aan de betrokken functionarissen in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Om deze taak van de burgemeester te ondersteunen wordt in Hollands Midden de netcentrische werkwijze geïmplementeerd, wat inhoudt dat de informatie niet meer via de hiërarchische lijn wordt verspreid, maar middels een 'netwerk'. Ter ondersteuning van de netcentrische werkwijze is een landelijk crisismanagement systeem (LCMS) ontwikkeld. Dit systeem zal ook in Hollands Midden in gebruik worden genomen.

Informatiemanagement is één van de meest cruciale processen in de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarom is het van belang dat de gemeentelijke crisisorganisatie in staat is om netcentrisch te werken en het bijbehorende systeem van informatievoorziening te hanteren. Daarnaast is het ook van belang dat de (operationele) informatie binnen alle gemeentelijke processen bekend is. De andere kant is echter ook dat de operationele informatie vanuit de gemeentelijke processen beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van het totaalbeeld van de crisisorganisatie. Deze laatste twee elementen dienen dan ook nadrukkelijk geborgd te zijn in de gemeentelijke crisisorganisatie.

Daarnaast is de gemeente ook bronhouder van verschillende soorten van informatie die relevant kunnen zijn in de rampenbestrijding. Het is daarom ook belangrijk dat de gemeente, indien nodig, direct kan beschikken over deze bronbestanden en deze beschikbaar kan stellen ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

## 2.5. Opleiden, Trainen en Oefenen

Opleiden, trainen en oefenen is voor gemeenten één van de belangrijkste middelen om zich gedegen voor te bereiden op rampen en crises. Vooral omdat het voor medewerkers van gemeenten geen 'core business' is om te werken in omstandigheden zoals die zich ten tijde van een ramp of crisis voordoen. Het opleiden, trainen en oefenen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid die altijd lokaal werd georganiseerd. Met de komst van het Bureau Gemeentelijke Crisisbeheersing (BGC) is het mogelijk geworden om op regionaal niveau te werken aan uniformiteit. Tegelijkertijd zal in het kader van de 'versterking oranje kolom' een kwaliteitsverbetering doorgevoerd moeten worden. De gestelde normen vormen de basis voor het regionaal opleiden, trainen en oefenen van medewerkers in de gemeentelijke crisisorganisatie. In deze normen wordt onderscheid gemaakt tussen: opleiden (kennisoverdracht), trainen (verwerven van vaardigheden) en oefenen (onderhoud en ervaring).

Aangezien de taken in de crisisorganisatie niet dagelijks uitgevoerd worden is het van belang om de benodigde kennis eigen te maken en te onderhouden. De ambitie bij de norm met betrekking tot opleiden is dat dit regionaal opgezet wordt om de uniformiteit te waarborgen. Bij deze norm wordt gedifferentieerd naar functie. Zo is het voor uitvoerende medewerkers niet altijd nodig om een uitgebreide kennis te hebben van de crisisorganisatie. Voor een leidinggevende functie of een rolspecifieke functie als voorlichter, informatiemanager is dit juist wel weer van belang. Naast opleiden is trainen en oefenen voor iedereen van belang, waarbij de type trainingen en oefeningen wel dienen toegespitst te worden op de doelgroep. Om de kennis en vaardigheden te onderhouden dient elke functionaris, minimaal een keer in het jaar een training of oefening te volgen.

Trainingen en oefeningen hebben altijd leerpunten die doorgevoerd kunnen worden in de organisatie van de crisisbeheersing. Dit kan zijn in de 'harde' organisatiestructuur. Bijvoorbeeld het aanpassen van werkwijzen of sturingslijnen. Minstens zo belangrijk is het doorvoeren van verbeteringen in de 'zachte' organisatiestructuur. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan geschiktheid van functionarissen om een bepaalde rol te vervullen. Tijdens trainingen en oefeningen dient dan ook gekeken te worden naar de competenties van de deelnemers; de benodigde competenties ten tijde van crisis zijn nu eenmaal anders als in een koude fase. Als functionarissen niet op de juiste plaats zitten, zal er geschoven moeten worden. Hiermee wordt (meer) recht gedaan aan competenties en kwaliteiten van functionarissen en zal de kwaliteit van de crisisorganisatie toenemen.