

Toelichting op het normenkader

1. Inleiding

Het normenkader gemeentelijke processen is ontwikkeld in opdracht van het Dagelijks Bestuur (DB) van de Veiligheidsregio Hollands Midden. In het normenkader zelf worden de normen onderbouwd met de wettelijke basis. In deze toelichting worden de normen echter afzonderlijk uitgebreider toegelicht.

Het normenkader is gebaseerd op een aantal uitgangspunten:

- De basis van het normenkader is de wettelijke grondslag van de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's (Kwaliteits-AMVB). De Wet en het Besluit veiligheidsregio's zijn nog niet van kracht, maar de besluitvorming in Tweede en Eerste Kamer is inmiddels achter de rug. Naar verwachting zal de wet halverwege 2010 van kracht worden
- Naast het wettelijk kader is als aanvulling op de wet een aantal leidraden gebruikt. Dit zijn: het toetsingskader RADAR van de IOOV, de Basisvereisten Crisismanagement, de Taskforce Gemeentelijke Processen en het Referentiekader Regionaal Crisisplan 2009.
- Naast het wettelijk kader en de leidraden is in dit normenkader ook een beperkte eigen ambitie vanuit Hollands Midden verwerkt. Dit betreft meestal een verfijning van wettelijke vereisten. Dit laatste wijst bijvoorbeeld op de vereiste bereikbaarheid en een normopkomsttijd van een ambtenaar rampenbestrijding (ARB) of een voorlichter. Is het bij dergelijke vereisten nog verantwoordelijk om geen (harde) piketten in te voeren? 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'.
- Qua opzet is het uitgangspunt geweest om het normenkader algemeen op te zetten, aangevuld met specificaties die voortvloeien uit de Wet en het Besluit veiligheidsregio's. Aansluitend op het normenkader worden in de scan gedetailleerde vragen over de generieke normen gesteld. Per norm of per categorie uit het normenkader worden vragen gesteld waaruit moet blijken wat de stand van zaken, afgezet tegen het normenkader, is. Op basis hiervan worden vervolgens regionale en lokale verbeterplannen opgesteld.
- 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.

Het is een gegeven dat de gemeenten in Hollands Midden nog niet voldoen aan de normen zoals beschreven in het normenkader. Dit is bekend uit de RADAR rapportages, maar ook het feit dat nieuwe wetgeving gebuikt is als basis voor het normenkader draagt hieraan bij. De insteek moet dan ook niet zijn dat het normenkader bindend is voor dit moment. De principiële discussie moet echter wel gevoerd worden, ook al is de realiteit anders.

Wanneer moet dan wel voldaan worden aan het normenkader? Gezien de inspanningen die te wachten staan is één beleidsperiode van vier jaar (2010-2013) 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

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. Nog niet alle functies in de verschillende teams staan vast. Deze worden ingevuld op basis van nog te ontwikkelen en vast te stellen regionale competentieprofielen. Bijvoorbeeld voor de leidinggevende en medewerker bevolkingszorg in het ROT en de informatiemangers.

1.1. 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 ramp of crisis ook de onderdelen die vallen onder de hoofdstructuur moeten functioneren.

Voor de lokale teams, het gemeentelijk beleidsteam en het team bevolkingszorg, is in principe de vervanging binnen de eigen gemeente (verticaal) geregeld. Als dit niet (meer) mogelijk/gewenst is, is de gemeente zelf verantwoordelijk voor een adequate vervangingsregeling met buurgemeenten.

1.2. Gemeentelijk Beleidsteam

Het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) 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).

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

1.3. 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. Gezien de genoemde taken van het TBZ in de wet en het benoemen van de kritische processen opvangen en verzorgen en CRIB door de IOOV is het wenselijk om ook deze procesverantwoordelijken minimaal toe te voegen aan het TBZ. Afhankelijk van de opgestarte processen maken de procesverantwoordelijken 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, maar is er een formele lijn tussen het GBT en het MT. Deze formele lijn verdwijnt en loopt nu 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). Het normenkader geeft de contouren weer van het TBZ, maar nog niet het de definitieve invulling.

1.4. 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. De koers die gehanteerd wordt is dat een leidinggevende bevolkingszorg als hoofd van de sectie en een medewerker bevolkingszorg zitting hebben in het ROT. Dit zijn niet de leidinggevende bevolkingszorg en een medewerker bevolkingszorg van de bron- of effectgemeente. Op basis van nog te ontwikkelen en vast te stellen competentieprofielen zal een regionale gekwalificeerde pool geselecteerd worden om deze functies te vervullen. De taak van de SB is het vervullen van de liaisonfunctie naar gemeenten en de aansturing van het TBZ vanuit het ROT.

1.5. 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 organisatie 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. Ook het opnemen van de taken, en verantwoordelijkheden, alsmede de bereikbaarheid en beschikbaarheid van medewerkers in de gemeentelijke crisisorganisatie in de reguliere functiebeschrijvingen of in een aanstellingsbrief is een norm gebaseerd op de Taskforce Gemeentelijke Processen. Deze norm is opgenomen omdat het veel verwarring en onduidelijkheid weg kan nemen bij de medewerkers en daardoor de professionaliteit van de crisisorganisatie vergroot.

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 aantal gemeenten achter gaan lopen, waardoor de gezamenlijke kwaliteitsverbetering niet behaald kan worden.

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.

1.6 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 en vooringerichte crisisruimte voor het GBT en het TBZ te hebben. Dit houdt in dat er voldoende PC's/laptops met internetverbinding, beamers, flipovers etc. aanwezig zijn; alsmede dat de locatie altijd gereed is om ten tijde van een calamiteit dienst te doen als crisisruimte. In bijlage 1 zijn de vereisten opgenomen in een checklist. De continuïteit wordt verder geborgd door het hebben van een noodstroomvoorziening en een goed werkende aansluiting op het noodnet.

2. Planvorming

In de categorie planvorming is slechts één norm gesteld van meer algemene aard. Dit komt tegemoet aan de wens om het normenkader algemeen te beschrijven. Daarnaast geven wet- en (informele) regelgeving weinig handvatten om hier een verdieping in aan te brengen. In de scan komen de concrete onderdelen wel aan bod op basis van de inhoud van de verschillende planvormen. 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 het rampbestrijdingsplan. 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 op hoofdlijnen regionaal plaats, 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 bestaan uit een beschrijving van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de uitvoeringsafspraken.

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 beschikbaarheidregeling. De meest betrouwbare manier om dit in te vullen is door middel van harde piketten. Omdat dit 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 30 minuten. Dit is ook de wens van de Basisvereisten Crisismanagement die stellen dat voorlichting in kernbezetting in 30 minuten moet kunnen functioneren.
- 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 om regelmatig de alarmering te oefenen. 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.

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 ontwikkeld (CEDRIC). Dit systeem zal ook in Hollands Midden in gebruik worden genomen. Het is de opvolger van het nu in gebruik zijnde MultiTeam.

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.

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 crises 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 norm vormt de basis voor het regionaal opleiden, trainen en oefenen van medewerkers in de gemeentelijke crisisorganisatie.

De opleidingen en trainingen worden afgesloten met een toets. Om deze toetsing te borgen wordt in 2010 een certificeringstraject gestart voor de monodisciplinaire gemeentelijke opleidingen en trainingen in de rampenbestrijding en crisisbeheersing.