NIPV
Nederlands
Instituut
Publieke
Veiligheid

Bestuurlijke Netwerkkaarten Crisisbeheersing

Vitaal



Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweerzorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

Ondanks de aan de samenstelling van de tekst bestede zorg kan de samensteller geen aansprakelijkheid aanvaarden voor schade ontstaan door eventuele fouten c.q. onvolkomenheden in deze publicatie.

Om deze publicatie te kunnen blijven ontwikkelen en verbeteren, ontvangen wij graag commentaar en suggesties ter verbetering. Vragen of opmerkingen kunt u sturen naar info@nipv.nl, onder vermelding van Bestuurlijke Netwerkkaarten.

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) en provincie Noord-Holland, 2025

Auteur(s)	Merijn ten Dam
Contactpersoon	Merijn ten Dam

Datum	2025
Status	handboek
Versie	2025-1

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Vitale bedrijven en het openbaar bestuur

Samenwerking in de responsfase

Inleiding

> Dit overzicht bestaat uit twee delen[1]:
  – een tekening die het netwerk weergeeft,
  – voorafgegaan door een toelichting over de coördinatie tussen vitale bedrijven (aanbieders van vitale processen) en overheid en meer specifiek over de relatie tussen beide (overheidsgezag).
> Vitale aanbieders zijn organisaties die verantwoordelijk zijn voor de continuïteit en weerbaarheid van een vitaal proces of vitale dienst. De term vitale aanbieders komt uit herijking vitaal.[2]
> In dit overzicht wordt de term vitale bedrijven gebruikt voor vitale aanbieders, zijnde niet-overheden zoals semipublieke instellingen en private ondernemingen.
> Het zijn van vitaal of niet vitaal heeft in crises vooral gevolgen voor de prioritering bij de mogelijke (landelijke) verdeling van schaarste.

Crisisteams – algemeen

> Algemeen punt van aandacht: tussen overheid en vitale bedrijven vindt in de koude fase op verschillende terreinen overleg plaats. Dat overleg wordt niet overal voortgezet in de warme fase.
> In een crisisteam waarin overheid en vitale bedrijven zijn vertegenwoordigd, vindt in eerste instantie informatie-uitwisseling plaats. Dit gebeurt steeds vaker netcentrisch zodat hiervoor op zich niet altijd directe deelname aan crisisteams meer noodzakelijks is.
> Zo mogelijk worden maatregelen onderling afgestemd. Afhankelijk van de sector kan een dergelijk crisisteam ook besluiten tot maatregelen.
> In het bijzonder kan afstemming plaatsvinden over crisiscommunicatie.
> Indien de overheid maatregelen wil opleggen aan vitale bedrijven, is het van belang dat afstemming plaatsvindt over (technische) mogelijkheden en alternatieven, in het bijzonder aan de hand van het beginsel van subsidiariteit:
  – uitgaande van effecten en neveneffecten, indien volstaan kan worden met een minder vergaande maatregel, dient de overheid zich daartoe te beperken.
> Het overheidsgezag waarmee vitale bedrijven overleggen (vaak burgemeester of voorzitter veiligheidsregio) heeft niet altijd de verantwoordelijkheid over alle aspecten van de crisis en kan zelden ten aanzien van alle aspecten maatregelen opleggen, zie hierna onder ‘Structuur van de ketens’ en onder ‘overheidsgezag’.
> Overleg tussen vitale bedrijven en overheid vindt plaats in:
  – algemene crisisteams;

[1] Bron: Bestuurlijke Netwerkkaarten Crisisbeheersing, Bestuurlijke Netwerkkaarten Crisisbeheersing - Nederlands Instituut Publieke Veiligheid

[2] Vitale infrastructuur | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid..

- bijzondere crisisteams voor bepaalde crisistypen.

> Bijzondere crisisteams voor bepaalde crisistypen waarin vitale bedrijven zijn vertegenwoordigd bestaan op een enkele uitzondering na vooral op centraal niveau.

Crisisteams – decentraal

> De algemene crisisteams op decentraal niveau voor bestuurlijke afstemming zijn:
  - het Gemeentelijke Beleidsteam (GBT);
  - het Regionaal Beleidsteam (RBT), indien de voorzitter veiligheidsregio de leiding overneemt.

> Vitale bedrijven kunnen in beide vertegenwoordigd zijn:
  - Indirect, via een vertegenwoordiger van een ministerie (veelal de zgn. rijksheer), en/of direct op grond van convenanten tussen vitale bedrijfstakken, veiligheidsregio's en Nationale Politie:
    - drinkwater;
    - elektriciteit en gas;
    - telecommunicatie;
    - spoor.
    - vitale bedrijven zijn geen partij in het convenant op het terrein van wegen, vaarwegen en watersystemen.
  - Of op grond van de Wet veiligheidsregio's waarin staat dat de voorzitter de relevante crisispartners uitnodigt (datzelfde kan een burgemeester doen voor het GBT).
  - of specifiek op grond van crisisbestrijdingsplannen. Hiervoor geldt dat het bedrijf niet zozeer vitaal hoeft te zijn, maar dat de impact van een ongeval bij het bedrijf zodanig is, dat er (verplicht) een crisisbestrijdingsplan voor opgesteld is.

> Decentraal vindt operationele afstemming en uitvoering plaats in het Regionaal Operationeel Team (ROT), dat zowel een GBT als een RBT ondersteunt, en in het Commando Plaats Incident (CoPI). Conform de genoemde convenanten, crisisbestrijdingsplannen, of ad hoc kunnen vitale bedrijven ook deelnemen aan deze operationele teams.

> Ten behoeve van de gevolgbestrijding van terrorisme wordt op decentraal niveau gebruik gemaakt van het ROT, met mogelijke deelname door vitale bedrijven.

> Afstemming van beveiligingsmaatregelen bij een terroristische dreiging (voorheen bekend als alerteringssysteem terrorismebestrijding): in de lokale/regionale crisisstructuren (de driehoek of, in geval multidisciplinaire afstemming nodig is met de hulpverlening, het ROT en GBT/RBT van de veiligheidsregio) of via 1-op-1 contact tussen de politie en desbetreffende bedrijf, met mogelijkheid tot centralisering (zie hieronder)

Crisisteams – centraal

> De algemene crisisteams op centraal niveau zijn:
  - het Nationaal Crisiscentrum (NCC) en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC);
  - de Departementale Coördinatiecentra (DCC) waar de meeste ministeries over beschikken.

> Bij (dreigende) intersectorale crises die een interdepartementaal gecoördineerd optreden van de rijksoverheid vereisen, vindt afstemming plaats in:
  - de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) waarin afstemming plaats vindt op DG niveau.
  - de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) onder voorzitterschap van de minister-president of de minister van J&V.

> Vertegenwoordigers van (vitale) sectoren, waaronder vitale bedrijven, kunnen uitgenodigd worden om als deskundigen aan te schuiven bij overleg van ICCb of MCCb.

> Het NCC onderhoudt contacten met vitale aanbieders Vitale bedrijven zijn als zodanig echter niet vertegenwoordigd in het NCC.

> In geval van een bovenregionale uitval van vitale voorzieningen kunnen private vitale aanbieders ten behoeve van de bovenregionale informatiecoördinatie (multidisciplinair landelijk operationeel beeld) op ad hoc basis worden uitgenodigd aan te sluiten bij het LOCC. [3]
> De verschillende vakdepartementen en hun DCC-en voeren overleg met de bedrijfstakken in kwestie, zoals telecom, olie, elektriciteit, gas, drinkwater. Die bedrijfstakken zijn echter niet vertegenwoordigd in de betreffende DCC-en.
> Bijzondere crisisteams waarin door private vitale aanbieders en bedrijven structureel wordt deelgenomen bestaan op het gebied van:
  – cyberveiligheid (*cyber security*): de ICT-Response Board (IRB) van het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC, min. J&V)
  – financieel verkeer: Tripartite Crisismanagement Orgaan (TCO) onder leiding van De Nederlandsche Bank

NB1. Terrorisme: afstemming met uitvoerende organisaties en (private) vitale aanbieders over extra beveiligingsmaatregelen – het ATb - vindt plaats in de reguliere crisisstructuren.

NB2. Er zijn voor crises ook adviesteams ten behoeve van overheid en private vitale aanbieders, waarin tevens afstemming over het advies plaatsvindt, zoals het Crisis Expert Team (CET) Milieu en Drinkwater dat zowel overheid als drinkwaterbedrijven adviseert.

Structuur van de ketens

> In het systeem van crisisbeheersing bestaat een onderscheid tussen:
> de algemene keten (algemene rampenbestrijding en handhaving openbare orde), en
> functionele ketens (waarin één specifiek terrein wordt bestreken, zoals elektriciteit, drinkwater, voedselveiligheid, dierziekten, terrorismebestrijding)[4]
> De algemene keten bestaat in beginsel uit overheidsorganisaties:
  – gemeente;
  – veiligheidsregio;
  – rijk.
> Crisisbeheersing in de algemeen keten is decentraal belegd, bij burgemeester en voorzitter veiligheidsregio, maar kan opschalen naar de minister van Justitie en Veiligheid (JenV – of de commissaris van de Koning namens de minister van JenV).
> De functionele ketens voor wat betreft vitale infrastructuur bestaan in het algemeen uit:
  – een bedrijfstak, en
  – de betreffende minister (evt. via een inspectie).

  Dat betekent dat overheidsinterventie is gecentraliseerd.
> Contact tussen beide soorten ketens is complex, omdat:
  – besluitvorming op verschillende niveaus plaatsvindt (centraal / decentraal).
  – besluitvorming verspreid is ten aanzien van verschillende aspecten van de crisis (*safety, security, continuity*).
  – zie verder onder ‘Overheidsgezag’.

Verantwoordelijkheid bedrijven

> Algemeen: bedrijven zijn verantwoordelijk voor de interne veiligheid. Zij treffen maatregelen op het gebied van de eerste hulp bij ongevallen, brandbestrijding en evacuatie van werknemers en andere aanwezige personen (arbeidsveiligheid). Tevens zijn bedrijven verplicht om direct maatregelen te nemen bij milieu-incidenten.
> Voedselveiligheid: het is het levensmiddelenbedrijf of diervoederbedrijf dat maatregelen treft als de

[3] Tussen Netbeheer Nederland en LOCC zijn hierover reeds operationele afspraken gemaakt.

[4] Er bestaan ruim 40 ketens op het terrein van crisisbeheersing. Onder JenV valt zowel de algemene keten als de ketens justitie algemeen en terrorismebestrijding.

voedselveiligheid in het geding is, waaronder het uit de handel nemen en het zo nodig terugroepen van reeds geleverde levensmiddelen of diervoeders.5

> Beheer vitale processen: het beheer van veel vitale processen is handen van bedrijven: elektriciteit, gas, drinkwater, spoor en telecom. De bedrijven zijn verantwoordelijk voor de continuïteit van de levering: zij treffen alle maatregelen om een verstoring zo spoedig mogelijk op te heffen.

> Zie verder de desbetreffende bestuurlijke netwerkkaarten.

Overheidsgezag

> In aanvulling op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, is de gezagsverdeling bij overheidsoptreden globaal als volgt:
  - ongevallen en rampen (*safety*): in beginsel bij burgemeester (of bij opschaling de voorzitter veiligheidsregio)
  - openbare orde en strafbare feiten (*security*): bij burgemeester of voorzitter veiligheidsregio ten aanzien van de handhaving van de openbare orde, en bij het Openbaar Ministerie ten aanzien van strafbare feiten
  - continuïteit van de levering van vitale diensten bij de betreffende minister (met name indirect, middels toezicht), zoals de minister van Economische Zaken op het gebied van energie en telecom of de minister van Infrastructuur en Waterstaat op het gebied van drinkwater.[6] Op een aantal terreinen heeft de Europese Commissie bevoegdheden en/of vindt afstemming plaats in een internationale organisatie (zoals bij een olieschaarste: Internationaal Energie Agentschap IEA)

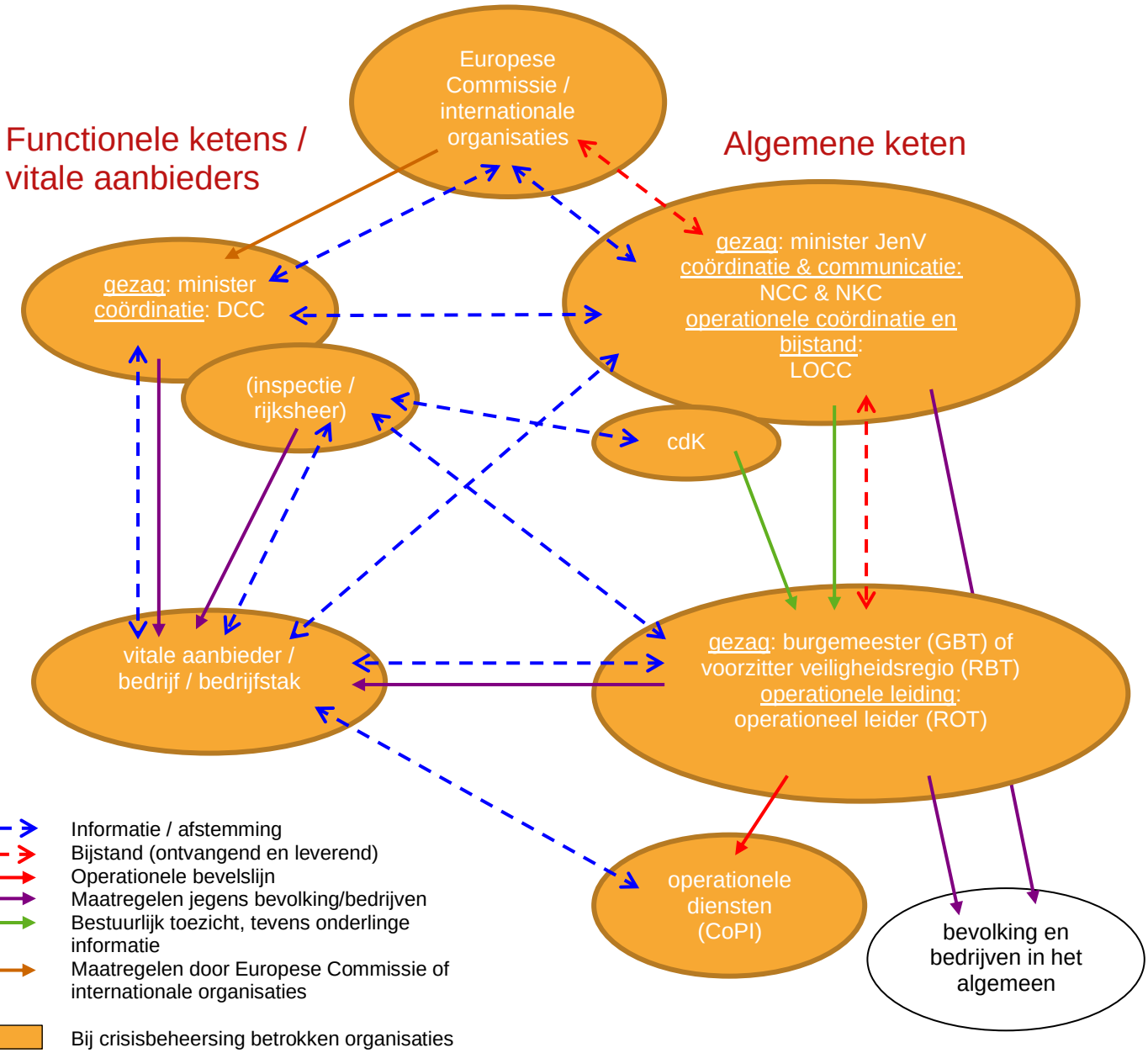
> Het activeren van de crisisorganisatie van gemeenten of de veiligheidsregio bij een crisis in een functionele keten, zoals uitval van elektriciteit, betekent dus niet dat in gemeente of regio alle besluitvorming plaatsvindt: besluitvorming binnen de functionele keten vindt elders plaats; gemeenten en veiligheidsregio bewaken de *gevolgen* voor de openbare orde en openbare veiligheid en treffen in dat kader hun eigen maatregelen.

NB 1. Het OM neemt deel aan vergaderingen van het RBT als medebestuurder. Bovendien kan het OM vervolgende instantie zijn; de officier van justitie belast met vervolging is een andere dan degene die deelneemt aan de vergaderingen van het RBT (in beginsel de hoofdofficier van justitie).

NB 2. Per keten zijn structuur, gezag en maatregelen verder uitgewerkt in de Bestuurlijke Netwerkkaarten Crisisbeheersing (NIPV, 2025).

[5] Zie Bestuurlijke Netwerkkaart Crisisbeheersing Voedselveiligheid

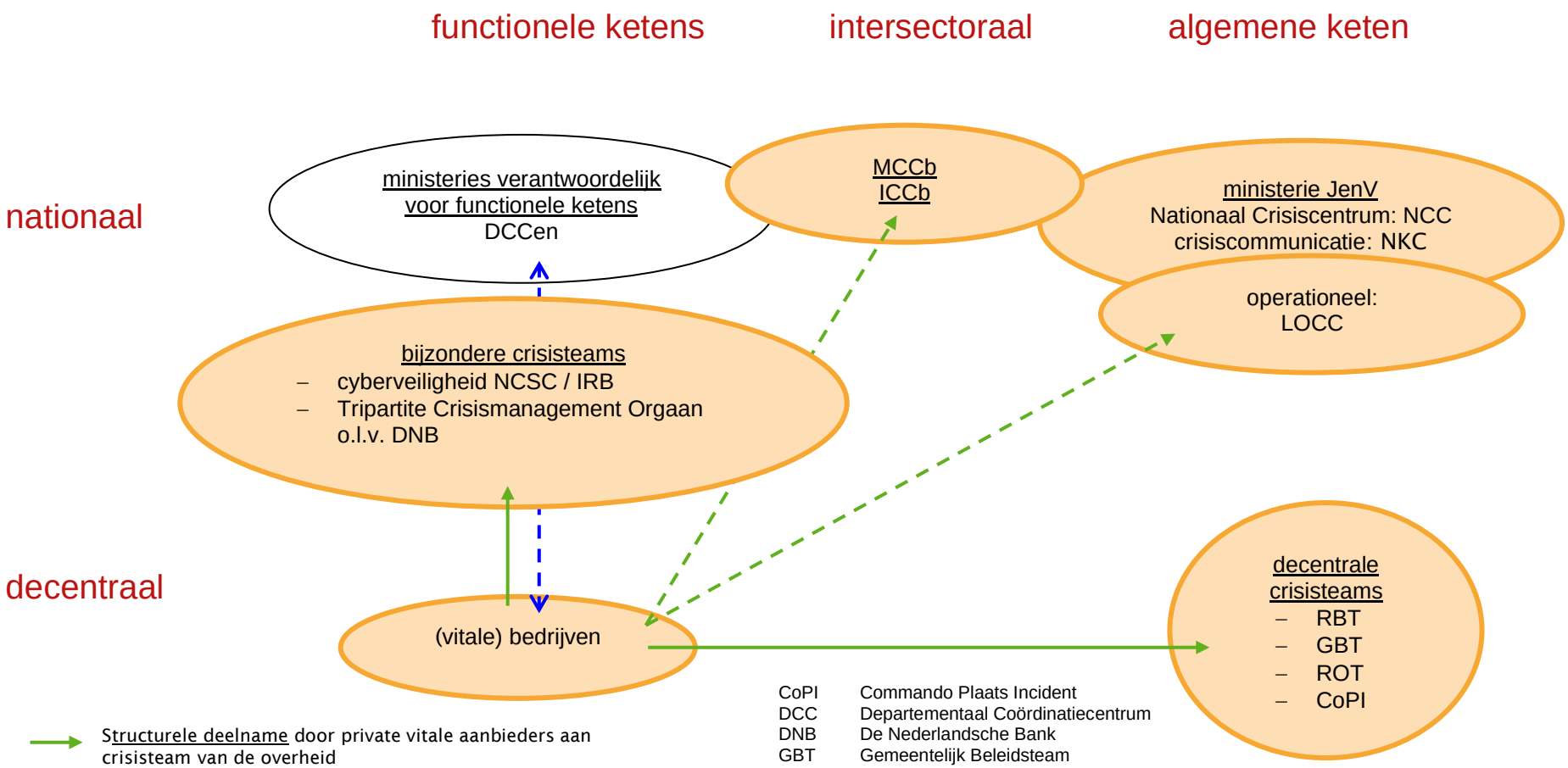
[6] Enkele vitale diensten zijn onder direct beheer van de overheid, zoals waterkeringen, en uiteraard politie, brandweer en defensie.



cdK	commissaris van de Koning
CoPI	Commando Plaats Incident
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
JenV	Justitie & Veiligheid
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
RBT	Regionaal Beleidsteam
ROT	Regionaal Operationeel Team

NB. Niet in alle functionele ketens speelt een inspectie en/of rijksheer een rol. Dat is met name niet het geval op het terrein van energie en telecom.

Deelname van private vitale aanbieders aan crisisteams van de overheid



CoPI	Commando Plaats Incident
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum
DNB	De Nederlandsche Bank
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IRB	ICT-Response Board
JenV	Justitie en Veiligheid
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCSC	Nationaal Cyber Security Centrum
NKC	Nationaal Kernteam Voorlichting
RBT	Regionaal Beleidsteam
ROT	Regionaal Operationeel Team