



Veiligheids
beraad



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Handreiking

De veiligheidsregio bij
dreigende verstoring of
uitval van vitale
voorzieningen



Veiligheidsberaad
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
www.veiligheidsberaad.nl
info@veiligheidsberaad.nl
026 355 24 99

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.minvenj.nl
070 370 79 11

Strategische Agenda

De Strategische Agenda zorgt voor een (fysiek) veiliger Nederland door maatschappelijke ontwrichting te voorkomen. De risico- en crisisbeheersing in Nederland versterkt en de samenwerking tussen veiligheidsregio's, het Rijk en publieke en private crisispartners verbetert. De Strategische Agenda bevat projecten die het Veiligheidsberaad samen met het ministerie van Veiligheid en Justitie uitvoert en projecten die het Veiligheidsberaad zelf uitvoert.

Website: www.strategische-agenda.nl

Colofon

Opdrachtgever: Veiligheidsberaad en ministerie van Veiligheid en Justitie
Titel: Handreiking 'De veiligheidsregio bij dreigende verstoring/uitval van vitale voorzieningen'
Datum: 4 december 2015
Projectleider: Arjen Littooi, projectleider Veiligheidsberaad
Marcel van Eck, projectleider ministerie van Veiligheid en Justitie

Voorwoord

De handreiking die voor u ligt, beschrijft de rol van de veiligheidsregio in de samenwerking met de Rijksoverheid en vitale partners. Centraal staat de vraag; wie doet wat als de continuïteit van vitale voorzieningen wordt bedreigd of uitvalt? Deze handreiking is één van de resultaten van het project Continuïteit van de Samenleving, een gezamenlijk project van het Veiligheidsberaad en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Achtergrond van dit project is het toenemend belang van de vitale processen in onze samenleving. In ons dagelijks leven maken we voortdurend gebruik van vitale processen, producten en diensten, zoals elektriciteit, ICT en drinkwater. We staan er niet zo vaak bij stil dat deze kunnen uitvallen, daarom kan de impact van uitval groot zijn. Uitval kan voor grote maatschappelijke problemen en onrust zorgen en zelfs voor discontinuïteit van de samenleving. Het is daarom van groot belang dat de samenleving hierop voorbereid is en veerkracht kan tonen. Daarin hebben betrokken vitale partners (veelal bedrijven) en burgers zelf een belangrijke rol, maar ook de overheid heeft hierin een rol.

De complexiteit van de vitale processen maakt dat het niet altijd direct duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en wanneer. Daarnaast is er spraakverwarring over de taken, die iedere partij uitvoert, waardoor een goede samenwerking wordt belemmerd. Op verzoek van veiligheidsregio's én vitale partners is daarom deze handreiking ontwikkeld. Doel van dit document is een gedeelde betekenis te geven aan de samenwerking, zodat die op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd en door alle betrokkenen op een uniforme wijze wordt ingevuld en uitgevoerd. Bij de totstandkoming van deze handreiking waren diverse partijen betrokken. In het projectteam zijn vier veiligheidsregio's, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en vitale partners processen actief. Daarnaast is bij het opstellen van deze handreiking de ervaring en expertise van diverse medewerkers van veiligheidsregio's en van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) benut.

Deze handreiking is te zien als een naslagwerk waarin veel informatie wordt aangereikt voor diverse doelgroepen. Op verzoek van veiligheidsregio's én vitale partners is de handreiking opgedeeld in een aantal delen, die ook separaat te lezen zijn. Daarmee is getracht verschillende doelgroepen te faciliteren. Wij hopen dat (nieuwe) medewerkers van veiligheidsregio's, departementen en vitale partners profijt hebben van deze handreiking wanneer zij zich op dit thema verder willen bekwamen en dat het dient als gezamenlijk referentiekader voor hun onderlinge afstemming.

Marcel van Eck, projectleider namens het Ministerie van Veiligheid en Justitie
Arjen Littooi, projectleider namens het Veiligheidsberaad

Inhoud

Voorwoord	2
Inleiding en achtergrond van deze handreiking	5
Continuïteit van de samenleving.....	5
Vitale processen: een complex netwerk van netwerken.....	5
Samenwerking veiligheidsregio's met departementen en vitale partners.....	6
Waarom deze handreiking?	7
Totstandkoming van deze handreiking	8
Deel A - Taken en verantwoordelijkheden.....	9
Deel B - Rolbeschrijving.....	20
Continuïteit van de samenleving: verantwoordelijkheid van de samenleving.....	20
Continuïteit van de samenleving: samenwerking met burgers	20
Continuïteit van de samenleving: samenwerking met vitale partners.....	21
Continuïteit van de samenleving: de rol van de veiligheidsregio	22
Taken in verschillende fasen.....	23
Taak 1: afstemming organiseren	24
Taak 2: regionaal risicoprofiel	25
Taak 3: advies in kwetsbaarheidsreductie	26
Taak 4: risicocommunicatie.....	27
Taak 5: regionale planvorming.....	28
Taak 6: gezamenlijk opleiden, oefenen, testen en evalueren.....	29
Taak 7: alarmering	31
Taak 8: informatievoorziening	32
Taak 9: crisisorganisatie algemene keten.....	33
Taak 10: crisiscommunicatie.....	36
Taak 11: ondersteunen bij distributie tijdelijke noodvoorzieningen / -capaciteiten	37
Deel C - Bijlagen	
Bijlage 1 Definities relevante begrippen.....	39
Bijlage 2 Toelichting en aandachtspunten per taak	41
Taak 1: afstemming organiseren	41
Taak 2: regionaal risicoprofiel	42
Taak 3: advies in kwetsbaarheidsreductie	44
Taak 4: communicatie over risico's	45
Taak 5: regionale planvorming.....	45
Taak 6: gezamenlijk opleiden, oefenen, testen en evalueren.....	46
Taak 7: alarmering	47
Taak 8: informatievoorziening	48
Taak 9: crisisorganisatie algemene keten.....	49
Taak 10: crisiscommunicatie.....	54
Taak 11: ondersteunen bij distributie tijdelijke noodvoorzieningen/ -capaciteiten	55

Bijlage 3: verdieping samenwerken tussen ketens in de responsfase 57

**Bijlage 4: Sturende rol Rijksoverheid bij bovenregionale en
nationale rampen en crises 62**

Inleiding en achtergrond van deze handreiking

Continuïteit van de samenleving

In Nederland beschouwen we continue beschikbaarheid van elektriciteit, gas, schoon drinkwater, telecommunicatie en ICT als vanzelfsprekend. Zonder erbij stil te staan doen we het licht aan, zetten we een pan op het vuur, gaan we onder de douche, bellen we elkaar mobiel en surfen we op het internet. Nederland heeft immers betrouwbare systemen en netwerken georganiseerd van bedrijven¹, die deze vitale voorzieningen (processen, producten of diensten) aan ons leveren. Burgers staan daarom niet zo snel stil bij mogelijke verstoringen. De continuïteit van onze samenleving is echter niet gegarandeerd. Ondanks de hoge betrouwbaarheid van vitale voorzieningen, is het niet ondenkbaar dat burgers, bedrijven en overheid worden geconfronteerd met uitval van vitale voorzieningen, dit kan van korte of langere duur zijn. Verder zijn storingen ten gevolge van kabelbreuken of technisch falen van apparatuur weliswaar tot een minimum te beperken, maar nooit helemaal te voorkomen. Bij uitval kunnen er grote effecten zijn op de continuïteit en veiligheid van onze samenleving, juist omdat we niet gewend zijn dat de continuïteit wordt onderbroken.

Vitale processen: een complex netwerk van netwerken

Deze voorzieningen zijn vaak geografisch in bepaalde infrastructuurgeorganiseerd om deze producten of diensten aan te bieden aan onze samenleving. Met 'vitale infrastructuur' bedoelen we dan ook producten, diensten en de onderliggende processen, die - als zij uitvallen - grootschalige maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. De focus voor deze handreiking is gebaseerd op de Herijking Vitaal uit 2015 waarin met name de uitval van de drinkwatervoorziening, gas en elektriciteit, olie en telecommunicatie aandacht vragen.²

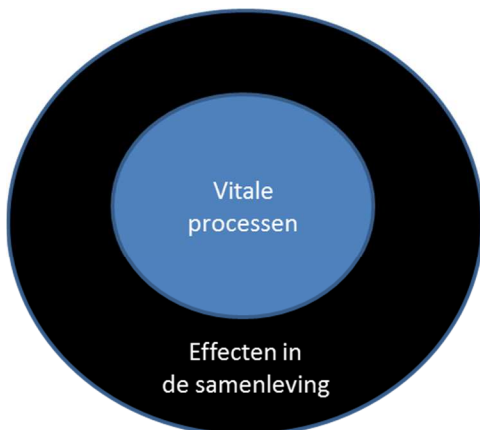
Verstoringen of uitval willen we zo veel mogelijk voorkomen. In Nederland werken bedrijven, veiligheidsregio's, politie³ en ministeries daarom al geruime tijd aan de bescherming van vitale processen. De betrokken organisaties treffen daartoe de nodige beheersmaatregelen in samenhang om effecten in de samenleving te voorkomen, dan wel te verminderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verminderen van de kwetsbaarheid van vitale processen (binnen de sector en ten aanzien van domino-effecten) als ook het verhogen van de weerbaarheid van mensen of het treffen van voorbereidende maatregelen door hulpdiensten. Dat vraagt een samenwerking én samenhangend optreden van verschillende partijen in de voorbereidingsfase.

¹ Ongeveer tachtig procent van de vitale processen is in handen van bedrijven, die deze taken (gereguleerd) voor ons uitvoeren.

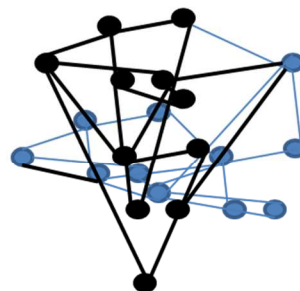
² In de watersector en de nucleaire sector zijn ook vitale processen geïdentificeerd in de Herijking Vitaal. Deze kennen grote verwevenheid met de vitale voorzieningen zoals hier benoemd.

³ Waar in dit document de politie wordt genoemd kan ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) voor haar politietaken op de luchthavens gelezen worden

Het daadwerkelijk oplossen van de oorzaak van uitval of verstoring van een vitale voorziening en het beheersen van de effecten daarvan binnen het eigen netwerk is een verantwoordelijkheid van de organisatie die de vitale voorziening levert. De respons van de overheid betreft vooral de effecten in de samenleving en niet de oorzaak van de verstoring of uitval. Ook hier is samenwerking noodzakelijk. In figuur 1 wordt deze samenwerking weergegeven. De praktijk is echter complexer en ziet er eerder uit zoals weergegeven in figuur 2.



Figuur 1



Figuur 2

Samenwerking veiligheidsregio's met departementen en vitale partners

De partijen hebben ieder eigen (wettelijke) verplichtingen. Tegelijk zijn zij afhankelijk van bijdragen van anderen om deze verantwoordelijkheden waar te maken. Er is sprake van mede-eigenaarschap voor een succesvolle samenwerking. Dit betekent dat de veiligheidsregio's én het Ministerie van Veiligheid en Justitie (tezamen de algemene kolom) goed moeten afstemmen met de vitale partners en hun vakministeries, zoals het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (de functionele kolommen).

Vanuit de veiligheidsregio wordt invulling gegeven aan de eigen verantwoordelijkheden hierin. Deze handreiking ondersteunt bij het invullen van deze rol. Deze handreiking gaat dus niet over de taken van de veiligheidsregio in brede zin, noch de continuïteit van de eigen organisatie.⁴ Het gaat om de samenwerking van veiligheidsregio's met departementen en vitale partners. We richten ons vooral op deze tripartite samenwerking, omdat deze in de praktijk niet altijd voor alle betrokkenen duidelijk is. De samenwerking met 'vaste' crisispartners, zoals politie, openbaar ministerie (OM), ambulancedienst, defensie en waterschappen, valt buiten de scope van deze handreiking.⁵

⁴ De veiligheidsregio heeft ook de verantwoordelijkheid de eigen continuïteit (functioneren veiligheidsregio bij uitval) zo veel mogelijk te borgen.

⁵ Overigens worden aan deze partners ook (wettelijke) kwaliteitseisen gesteld aan hun rol bij de crisisbeheersing (ook vastgelegd in convenanten).

Waarom deze handreiking?

Sinds 2010 worden samenwerkingsafspraken tussen veiligheidsregio's en vitale partners vastgelegd in bestuurlijke convenanten (zoals met de drinkwatersector, de elektriciteits- en gase sector, spoorsector en met waterschappen).⁶ Mede door de uitvoering van de convenanten is in de afgelopen jaren geïnvesteerd in de onderlinge samenwerking. Hierdoor is kennis en ervaring opgedaan met elkaars verantwoordelijkheden en taken, organisatie, crisisprocessen en werkwijzen. Op basis daarvan werd duidelijk dat het niet altijd helder is wie wat wanneer doet en hoe de rolverdeling is in de voorbereiding op en in de responsfase bij verstoring of (dreigende) uitval van vitale voorzieningen. (Grootschalige) verstoringen komen in Nederland niet veel voor, waardoor praktijkervaring dus niet ruim voorhanden is. De veiligheidsregio's, NCTV en vitale partners hebben bij het opstellen van het projectplan Continuïteit van de Samenleving aangegeven behoefte te hebben aan een handreiking op dit terrein. Voor hen is in deze handreiking ontwikkeld. In de handreiking is omschreven hoe de samenwerking nu is georganiseerd met verwijzingen naar relevante wet- en regelgeving, die dat ondersteunen. Met deze handreiking beogen we betekenis te geven aan de samenwerking, zodat die door alle betrokkenen ook op dezelfde manier wordt geïnterpreteerd en op uniforme wijze kan worden ingevuld en uitgevoerd.

Voor wie is deze handreiking?

Deze handreiking is vooral ontwikkeld voor (nieuwe) medewerkers van veiligheidsregio's, departementen en vitale partners -die zich bezighouden met beleidsontwikkeling, planvorming, opleiding, training en oefening- en die zich op dit thema verder willen bekwamen en/of een gezamenlijk referentiekader zoeken voor de afstemming met hun partners. Doel is dat deze handreiking daarbij een handvat biedt. Dit document is te beschouwen als een naslagwerk waarin wordt beschreven hoe deze samenwerking in Nederland is georganiseerd en hoe de rolverdeling op hoofdlijnen kan worden benoemd en toegelicht. Deze handreiking beschrijft daarmee de samenwerking, zoals die nu is en verwijst daarbij naar relevante wet- en regelgeving, die dat ondersteunen. Deze handreiking richt zich uitdrukkelijk niet op gebruik in de 'responsfase', maar kan worden gebruikt voor de beleidsmatige voorbereiding.

⁶ In een convenant zijn de volgende onderwerpen benoemd:

- > de wijze waarop alle betrokkenen een duurzame relatie opbouwen;
- > specifieke afspraken die in regionale crisisplannen moeten worden opgenomen;
- > specifieke afspraken die de sectoren in hun continuïteits- of crisisplannen moeten opnemen;
- > de wijze waarop de gezamenlijke afspraken worden beoefend;
- > afspraken over alarmering, opschaling, inzet en afschaling.

Totstandkoming van deze handreiking

In opdracht van het Veiligheidsberaad en het Ministerie van Veiligheid en Justitie (zie ook projectplan Continuïteit van de samenleving, 1 juni 2015) is dit document ontwikkeld. Het projectteam Continuïteit van de Samenleving heeft daarbij de samenwerking gezocht met de NCTV (tevens onderdeel van het projectteam), de Commissie Vitale Infrastructuur (CVI) van VNO-NCW en functionarissen van veiligheidsregio's en vitale partners die in de praktijk bij de risico- en crisisbeheersing zijn betrokken. Bij de ontwikkeling van de handreiking is gekozen voor een beschrijving van de rol van de veiligheidsregio. Vervolgens is gekeken naar de rol van vitale partners en Rijksoverheid in de betreffende fase. Op verzoek van betrokkenen, is daar waar relevant ook aangegeven wat de rol is van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (hierna: LOCC), het Nationaal Crisiscentrum (hierna: NCC), het Instituut Fysieke Veiligheid (hierna: IFV) en van provincies en gemeenten. Uiteraard zijn in deze samenwerking ook andere partijen betrokken, zoals politie, Openbaar Ministerie (OM), waterschappen en andere geneeskundige hulpverleners dan de Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR). In deze handreiking is echter vooral ingezoomd op de tripartite samenwerking tussen vitale partner, veiligheidsregio en Rijksoverheid. Op verzoek van veiligheidsregio's én vitale partners is de handreiking opgedeeld in een aantal delen, die ook separaat te lezen zijn. Daarmee is getracht verschillende doelgroepen te faciliteren.

Opbouw van deze handreiking

Deze handreiking is te beschouwen als een naslagwerk en bestaat uit verschillende delen, die ook separaat te lezen zijn:

- > **Deel A - Taken en verantwoordelijkheden.** Geeft een overzicht van de taken en verantwoordelijkheden van de veiligheidsregio, de vitale partner en de Rijksoverheid. Dit deel is voor diegene die op zoek is naar een beknopt overzicht zonder toelichting.
- > **Deel B - Rolbeschrijving.** Geeft een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden en waarom ze op deze wijze zijn verdeeld.
- > **Deel C - Bijlagen.** In de verschillende bijlagen zijn de gehanteerde begrippen en handreiking nader toegelicht en worden eventuele aandachtspunten, context en nieuwe ontwikkelingen weergegeven. Dit deel is voor een verdere verdieping.

Deel A - Taken en verantwoordelijkheden

In onderstaande tabellen zijn de taken en verantwoordelijkheden (ook wel: rollen) van de veiligheidsregio, het IFV, vitale partners en in een aantal gevallen van het Rijk, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV), de vakdepartementen, toezichthouder, provincie en burgemeester als voorzitter van de veiligheidsregio toegelicht.

Taak 1: afstemming organiseren	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none">> Nodigt vitale partner uit voor vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio op basis van de agenda (art. 12 Wvr).> Nodigt alle partijen uit -die bij mogelijke rampen en crises in de regio betrokken zullen zijn- voor netwerkbijeenkomst (minimaal 1x per jaar, art. 15 Wvr). Netwerkkarten crisisbeheersing kunnen hierbij behulpzaam zijn.> Maakt afspraken over afstemming met vitale partners om de samenwerking te bevorderen en de operationele effectiviteit van vitale partners tijdens crisis te vergroten. Waar gewenst kunnen dat ook interregionale overleggen zijn. (convenanten).
IFV	<ul style="list-style-type: none">> Kan in opdracht van veiligheidsregio's, vitale partners of betrokken ministeries netwerkbijeenkomst(en) faciliteren inzake de vitale processen (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr).> Zorgt voor overzichten van betrokken professionals in de veiligheidsregio's en stelt deze beschikbaar voor veiligheidsregio's en vitale partners (art. 68 Wvr).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none">> Maakt zich kenbaar bij de veiligheidsregio's in het verzorgingsgebied en maakt waar gewenst afspraken over vertegenwoordiging in elkaars overlegstructuren, dan wel deelname aan netwerkbijeenkomsten om de samenwerking te bevorderen. Deelname en inbreng van expertise geschieden op basis van gelijkwaardigheid (convenanten).

Taak 2: regionaal risicoprofiel	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Nodigt regionaal opererende vitale partners uit voor jaarlijkse gezamenlijke bespreking van de risico's in de regio (art. 15 Wvr). > Stelt een risicoprofiel op (conform gestelde eisen art. 15 Wvr) en actualiseert deze indien nodig (minimaal 1x per 4 jaar) waarbij alle relevante vitale partners worden geïnformeerd (art. 46 Wvr) en gevraagd hieraan een bijdrage te leveren.
IFV	<ul style="list-style-type: none"> > Onderhoudt en beheert 'Handreiking regionaal risicoprofiel' (art. 68 Wvr). > Kan ten behoeve van regionale risicoprofielen en in opdracht van landelijk opererende vitale partners relevante kennis over risico's distribueren naar de juiste veiligheidsregio's (art. 69 Wvr en art 70 Wvr). > Ontsluit regionale risicoprofielen (art. 68 Wvr).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Levert een bijdrage aan het regionaal risicoprofiel: kenbaar maken informatie over risico's aan de veiligheidsregio (of IFV) en ook risico's op regiogrensoverschrijdende incidenten inzichtelijk maken (art. 48 Wvr). > Vertaalt externe risico's uit risicoprofiel(en) naar risicoanalyse eigen continuïteit (sectorale wetgeving).

Taak 3: advies in kwetsbaarheidsreductie	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Adviseert bevoegd gezag (gemeente, provincie) over risico van branden, rampen en crises (art. 10 Wvr) . > Adviseert bevoegd gezag (gemeente, provincie) over maatregelen kwetsbaarheidsreductie (art. 25 Wvr en art. 14 Wvr). > Controleert/houdt toezicht in het kader van brandveiligheid (installatietechnisch, bouwtechnisch en gebruik⁷) (Art. 3 Wvr).
Vakdepartement of toezichthouder	<ul style="list-style-type: none"> > Formuleert normenkader ten aanzien van de continuïteit van vitale partners (sectorale wet- en regelgeving en -beleid). > Houdt toezicht en handhaaft sectoraal normenkader (sectorale wetgeving). > Is systeemverantwoordelijk: stemt af met vitale partners in de sector over vitaliteit en weerbaarheid in de sector of systeem van infrastructuur (Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, hierna: Instellingsbesluit MCCb).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Borgt de continuïteit van de eigen organisatie en treft passende maatregelen voor de kwetsbaarheidsreductie, om risico's zoveel als mogelijk te voorkomen of de effecten ervan te beperken (sectorale wetgeving). > Stemt af met andere partners in de eigen sectorale keten om kwetsbaarheid in de keten te verkleinen (sectorale wetgeving).

⁷ Handhaving en sanctionering door bevoegd gezag (gemeente, provincie of Rijk) afhankelijk van type instelling.

Taak 4: risicocommunicatie	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Stemt voorlichting en communicatiestrategie rondom risico's af met departementen, via NCC (art. 7 Wvr). > Stemt voorlichting en communicatiestrategie rondom risico's af met vitale partners die het betreft (convenanten). > Voert de risicocommunicatie uit d.w.z.: informeren publiek en doelgroepen over aanwezige risico's en handelingsperspectief, op basis van die strategie (art. 46 Wvr).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Voert communicatie uit over de aanwezige risico's richting gebruikers van de vitale voorziening (sectorale wetgeving) > Stemt met veiligheidsregio af over voorlichting en communicatiestrategie over risico's (convenanten).
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> > Draagt zorg voor actuele provinciale risicokaart waarin geografisch de risico's zijn aangegeven. Deze kaart is openbaar (art. 45 Wvr).

Taak 5: regionale planvorming	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Betreft (regionaal opererende) vitale partners bij opstellen meerjarenambities in beleidsplan veiligheidsregio, d.w.z. de uitwerking van bestuurlijke ambities inzake samenwerking met crisispartners (convenanten). > Betreft (regionaal opererende) vitale partners bij het actualiseren regionaal crisisplan met generieke aanpak crisisbeheersing (art. 16 Wvr).⁸ > Stemt crisisplan af met crisisplannen van aangrenzende regio's en landen i.v.m. regiogrensoverschrijdende incidenten, zoals bij de uitval van vitale voorzieningen het geval kan zijn (art. 16 Wvr). > Opstellen rampbestrijdingsplan/crisisbeheersingsplan (en checklists) voor specifieke instellingen en/of crisissituaties (art. 17 Wvr).⁹
IFV	<ul style="list-style-type: none"> > Onderhoudt en beheert 'bestuurlijke netwerkkaarten' en stemt indien nodig af met vitale partners (art. 68 Wvr). > Onderhoudt en beheert model-plannen en protocollen (model beleidsplan veiligheidsregio, referentiekader regionaal crisisplan, handreiking regionaal risicoprofiel) en stemt indien nodig af met vitale partners (art. 68 Wvr). > Ontsluit in opdracht van landelijk opererende vitale partners informatie naar de veiligheidsregio's t.b.v. het opstellen van regionale plannen (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Brengt expertise in bij opstellen/actualiseren regionale planvormen (regionaal crisisplan, rampbestrijdingsplan et cetera) waar nodig, in interregionale netwerken (convenant). > Brengt relevante informatie in van de functionele keten t.b.v. regionale planvorming veiligheidsregio. <ul style="list-style-type: none"> - Regionaal opererende vitale partners leveren direct input bij de veiligheidsregio's (convenanten).

⁸ Melding & alarmering, op- & afschaling, leiding & coördinatie, informatiemanagement conform de landelijke kwaliteitscriteria die in het Besluit veiligheidsregio's zijn opgenomen.

⁹ Hierin worden aanvullende meer specifieke afspraken benoemd ten opzichte van het crisisplan, deze moeten aansluiten op de noodplannen/crisisplannen van de betrokken (regionaal opererende) vitale partner. Deze worden zo veel mogelijk gezamenlijk, interregionaal opgesteld.

	<ul style="list-style-type: none"> - Landelijk opererende vitale partners leveren in opdracht relevante informatie aan via het IFV (art. 70 Wvr). > Stemt noodplan c.q. crisisplan van het regionaal opererend bedrijf (-sonderdeel) af met gemaakte afspraken met de veiligheidsregio's (convenant).
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Taak 6: gezamenlijk opleiden, oefenen, testen en evalueren	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Stelt een oefenbeleidsplan op (art. 14 Wvr) met oefendoelen en programma (concretisering in oefenkalender) en stemt deze tijdig af met politie, defensie en vitale partners (convenanten). > Maakt efficiënte afspraken met vitale partners over oefenen, waar nodig met aangrenzende veiligheidsregio's (convenanten).¹⁰ > Maakt afspraken met vitale partners over evaluaties van gezamenlijke oefeningen en opvolging van verbeterafspraken, waar nodig met aangrenzende veiligheidsregio's (convenanten).
IFV	<ul style="list-style-type: none"> > Ontwikkelt en verzorgt, in samenwerking met de Politieacademie, een opleidingsprogramma op het gebied van intersectorale en multidisciplinaire crisisbeheersing (art. 68 Wvr, art. 69 Wvr en art. 70 Wvr). > Ontwikkelt en verzorgt opleidingen, trainingen en oefeningen in opdracht van veiligheidsregio's en/of vitale partners (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr). > Ontsluit relevante kennis en informatie rondom de vitale processen, waaronder; kennispublicaties, evaluatierapporten (art. 68 Wvr). > Organiseert en faciliteert kennisbijeenkomsten, symposia en congressen in opdracht van veiligheidsregio's en/of vitale partners (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr). > Voert in opdracht onderzoeken uit (wo evaluatieonderzoeken) en adviseert veiligheidsregio's en vitale partners (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr). > Vervult in opdracht van veiligheidsregio's en/of vitale partners de rol van makelaar bij de inzet van evaluatoren bij oefeningen (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Informeert veiligheidsregio's tijdig over eigen oefenambities en oefenagenda's (convenanten). > Maakt efficiënte afspraken met veiligheidsregio's over oefenprogramma en evaluaties (convenanten).
NCTV	<ul style="list-style-type: none"> > De Nationale Academie Crisisbeheersing (NAC) biedt een opleidingsprogramma aan over vitale processen.

¹⁰ Veiligheidsregio's kunnen samen optrekken door taken te verdelen en integraal en interregionaal te oefenen, van elkaar te leren, uitwisseling oefenscenario's mogelijk te maken et cetera. Ook hier kunnen interregionale netwerken uitkomst bieden.

Taak 7: alarmering	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Stelt samen met betrokken vitale partners een protocol op over alarmering vitale partners bij specifieke meldingsclassificaties en ook bij welke incidenten zij een (voor)alarmering van de vitale partner wil ontvangen (art. 2.2.1 en 2.2.3 Besluit Veiligheidsregio's en convenanten).¹¹ > Meldkamer ontvangt melding (van burger/bedrijf/hulpverlener) en maakt kwalificatie van de melding, bepaalt de alarmvorm (volgens vast protocol) en daarmee de inzet/mate van opschaling en wie van de vitale partners gealarmeerd wordt (art. 2.2.3 Besluit Veiligheidsregio's).
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Borgt afspraken over alarmering binnen de landelijke crisisorganisatie (Instellingsbesluit MCCb).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Stemt af met veiligheidsregio's (d.m.v. checklist) over het type incidenten waarover het bedrijf geïnformeerd dient te worden om de vitale dienstverlening te kunnen borgen (convenanten). > Borgt afspraken over alarmering binnen de eigen crisisorganisatie (sectorale wetgeving, convenanten). > Informeert/alarmeert gemeenschappelijke meldkamer indien de dienstverlening niet aan de gestelde eisen kan voldoen of dat dit mogelijk het geval zal worden, conform gemaakte afspraken in het alarmeringsprotocol dat is afgesproken (convenanten).¹² > Informeren/alarmeren gemeenschappelijke meldkamer indien sprake is van incident of ongeval waardoor dienstverlening in gevaar kan komen/is (convenanten).

¹¹ De meldkamer alarmeert relevante vitale partners bij (dreigende) incidenten of rampen die van invloed kunnen zijn op hun primaire processen en die de dienstverlening in gevaar brengt (of kan brengen), zodat zij zelf op basis van eigen verantwoordelijkheid en expertise kunnen handelen. Uitwerking geschiedt via alarmeringsprotocol (convenanten). Daar waar sprake is van landelijk georganiseerde vitale partners (denk aan telecom) is het gewenst een landelijk alarmeringsprotocol af te spreken.

¹² Bijvoorbeeld bij risicovolle werkzaamheden, die mogelijk tot een verstoring kunnen leiden van de continuïteit van de dienstverlening.

Taak 8: informatievoorziening	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Draagt gezamenlijk met andere veiligheidsregio's zorg voor een uniforme informatie- en communicatievoorziening (art. 22 Wvr).¹³ > Draagt zorg voor de instandhouding van de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio en tussen de hulpdiensten en vitale partners (art. 10 Wvr). <ul style="list-style-type: none"> - Afspraken over informatievoorziening en de beveiliging daarvan zijn vastgelegd in het beleidsplan en in het crisisplan; - Afspraken zijn geborgd in digitale systemen, zoals het landelijke crisismanagementsysteem (hierna: LCMS) waaraan landelijke eisen zijn gesteld (art. 21 Wvr). > Borgt toegang vitale partners tot LCMS (convenanten). > Draagt zorg voor totaalbeeld van de situatie (in LCMS) en deelt die informatie met sleutelfiguren in de crisisorganisatie die deze informatie voor de uitvoering van hun taak nodig hebben (art. 2.4.1 Besluit Veiligheidsregio's).¹⁴
IFV	<ul style="list-style-type: none"> > Beheert en onderhoudt in opdracht LCMS (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr) > Ontwikkelt en verzorgt in opdracht van veiligheidsregio's en/of vitale partners opleidingen rond de netcentrische werkwijze en gebruik LCMS (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr)
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Draagt zorg voor informatievoorziening (aanleveren situatierapporten et cetera) en afstemming met algemene kolom via daartoe aangewezen liaisons in crisisteam zoals COPI, ROT en GBT/RBT en de crisisteam op Rijksniveau (sectorale regelgeving). > Draagt zorg voor tijdige actualisatie van veiligheidsinformatie en contactgegevens (convenanten).¹⁵
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) draagt zorg voor totstandkoming Landelijk Operationeel Beeld in LCMS¹⁶.

¹³ Alle bij de crisisbeheersing betrokken partijen delen informatie via het LCMS. Beheer van het landelijke crisismanagementsysteem (LCMS) wordt uitgevoerd door het IFV.

¹⁴ In ieder geval de regionale crisisteam waarin in elk team liaisons van vitale partners deelnemen en met de Minister van Veiligheid en Justitie.

¹⁵ Bij gebruik van LCMS, via een daartoe adequaat opgeleide informatiemanager.

¹⁶ Het LOCC voert deze taken in overleg met het Nationaal Crisiscentrum (NCC) uit onder gezag van de NCTV.

Taak 9: crisisorganisatie algemene keten

Eén veiligheidsregio is betrokken

Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none">> Richt de hoofdstructuur van de crisisbeheersing (algemene kolom) in, zoals> vastgelegd in crisisplan (art. 16 Wvr. en art. 2.1.1 Besluit Veiligheidsregio's).> Draagt zorg voor activering van de hoofdstructuur van de crisisbeheersing en crisisorganisaties van vitale partners; alarmering sleutelfunctionarissen conform gemaakte afspraken (art. 2.2.1 en 2.2.3 Besluit Veiligheidsregio's).> Draagt zorg voor professionele invulling van rollen van de veiligheidsregio in de crisisorganisatie, conform richtlijnen hoofdstuk 2 Wvr.> Draagt zorg voor adequate ondersteuning (werkplekken, connectiviteit et cetera) van crisisteams en van liaisons vanuit de vitale bedrijven (convenanten).> Team bevolkingszorg geeft uitvoering aan crisiscommunicatie richting de bevolking in samenwerking met betrokken vitale partners en NCC (meer hierover bij taak 10).
Burgemeester/ voorzitter veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none">> Heeft gezag over diegenen, die bij bestrijding van ramp betrokken zijn (art. Wvr). Dat geldt specifiek voor rampen (zwaar ongeval of gebeurtenis met schadelijke gevolgen) en niet voor alle situaties, bijv. niet in crisissituaties, in geval van aantasting vitale belangen (art. 1 Wvr).> De burgemeester/voorzitter VR nodigt bij een (dreigende) ramp of crisis functionarissen van betrokken vitale bedrijven uit die een rol hebben in het bestrijden van de betreffende ramp of crisis, deel te nemen aan de vergaderingen van het BT, OT of Copi, als daarin door middel van gemaakte alarmeringsafspraken (crisisplan) niet al is voorzien.
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none">> Geeft professionele invulling aan rollen in eigen nood- of crisisorganisatie (sectorale wetgeving en convenanten).> Zorgt voor professionele afvaardiging richting de crisisteams van de algemene keten bij een (dreigende) ramp of crisis waarin hij/zij een rol heeft in de bestrijding ervan of bij beheersen van effecten (convenanten).> Geeft uitvoering aan crisiscommunicatie in samenwerking met NCC en veiligheidsregio (meer hierover bij taak 10).
Rijk	<ul style="list-style-type: none">> Vakministerie geeft professionele invulling aan de rollen van eigen crisisorganisatie (d.m.v. departementaal coördinatiecentrum, DCC), conform de geldende richtlijnen (sectorale wetgeving).> Vakministerie stemt af met de veiligheidsregio, conform afspraken Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.> Indien meerdere departementen betrokken zijn: stemt het vakministerie af met andere departementen in Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) of in Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), conform afspraken Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.> NCC activeert de nationale besluitvormingsstructuur (ICCb/MCCb) wanneer de nationale veiligheid in het geding is of behoefte is aan landelijke coördinatie van de crisisbeheersing (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).

	<ul style="list-style-type: none"> > NCC informeert het lokaal en/of regionaal bevoegd gezag wanneer in ICCb/MCCb is besloten dat de Rijksoverheid een rol heeft. Daarbij zal het NCC expliciet aangegeven wat de rol van het Rijk is en op welke aspecten de inbreng van het Rijk betrekking heeft (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).¹⁷
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Taak 9: crisisorganisatie algemene keten	
Meerdere veiligheidsregio's zijn betrokken	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Richt de hoofdstructuur van de crisisbeheersing (algemene kolom) in, zoals vastgelegd in crisisplan (art. 16 Wvr en art. 2.1.1 Besluit Veiligheidsregio's). > Draagt zorg voor activering van de hoofdstructuur van de crisisbeheersing en activering van crisisorganisaties van vitale partners (art. 2.2.1 en 2.2.3 Besluit Veiligheidsregio's). > Draagt zorg voor professionele invulling rollen veiligheidsregio in de hoofdstructuur van de crisisbeheersing, conform richtlijnen hoofdstuk 2 Wvr. > Draagt zorg voor adequate ondersteuning (werkplekken, connectiviteit et cetera) van crisisteams en van liaisons vanuit de vitale bedrijven (convenanten) > Geeft uitvoering aan crisiscommunicatie aan de bevolking in samenwerking met betrokken vitale partners en NCC (meer hierover bij taak 9). > <i>Coördinerende veiligheidsregio (bronregio)</i> draagt zorg voor afstemming met andere veiligheidsregio's en richt daartoe interregionale crisisstructuur in; Interregionale Beleidsteam en Interregionale OT (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb). > <i>Coördinerende veiligheidsregio (bronregio)</i> draagt zorg voor afstemming met NCC en vitale partners in zowel het bron- als effectgebied (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).
Burgemeester/voorzitter veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Heeft gezag over diegenen, die bij bestrijding van ramp betrokken zijn (art. 5 Wvr). Dat geldt specifiek voor rampen (zwaar ongeval of gebeurtenis met schadelijke gevolgen) en niet voor alle situaties, bijv. niet in crisissituaties, in geval van aantasting vitale belangen (art. 1 Wvr). > Nodigt bij een (dreigende) ramp of crisis functionarissen van betrokken vitale bedrijven uit die een rol hebben in het bestrijden van de betreffende ramp of crisis, deel te nemen aan de vergaderingen van het OT of COPI, als daarin door middel van gemaakte alarmeringsafspraken (crisisplan) niet al is voorzien (convenanten). > De <i>coördinerend voorzitter VR</i> nodigt bij een (dreigende) ramp of crisis functionarissen van betrokken vitale bedrijven uit om deel te nemen aan de vergaderingen van het Interregionale Beleidsteam en Interregionale OT (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Geeft professionele invulling aan rollen in eigen nood- of crisisorganisatie (sectorale wetgeving en convenanten).

¹⁷ Hiervoor kan het NCC bijvoorbeeld het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) gebruiken.

	<ul style="list-style-type: none"> > Zorgt voor professionele afvaardiging richting de crisisteams van de algemene keten bij een (dreigende) ramp of crisis waarin hij/zij een rol heeft in de bestrijding ervan of bij beheersen van effecten (convenanten). > Geeft uitvoering aan crisiscommunicatie in samenwerking met NCC en veiligheidsregio (meer hierover bij taak 10).
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Vakministerie geeft professionele invulling aan de rollen in de eigen crisisorganisatie (DCC), conform de geldende richtlijnen (sectorale wetgeving). > Vakministerie stemt af met de veiligheidsregio, conform afspraken Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. > Indien meerdere departementen betrokken zijn: stemt vakministerie af met andere departementen in Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) of in Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), conform afspraken Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. > NCC activeert de nationale besluitvormingsstructuur (ICCb/MCCb) wanneer de nationale veiligheid in het geding is of behoefte is aan landelijke coördinatie van de crisisbeheersing (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb). > NCC informeert het lokaal en/of regionaal bevoegd gezag wanneer in ICCb/MCCb is besloten dat de Rijksoverheid een rol heeft. Daarbij zal het NCC expliciet aangegeven wat de rol van het Rijk is en op welke aspecten de inbreng van het Rijk betrekking heeft (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).¹⁸

Taak 10: crisiscommunicatie	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Stemt de voorlichtings- en communicatiestrategie (inclusief de inzet van communicatiemiddelen zoals NL-Alert) in de voorbereidende fase af met haar vitale partners en NCC (art. 7 Wvr) > De burgemeester/voorzitter veiligheidsregio is verantwoordelijk voor een adequate communicatie naar de bevolking (art. 7 Wvr) en draagt zorg voor wederzijdse afstemming tussen betrokken partijen (art. 7 Wvr). > Bij de daadwerkelijke communicatie hebben vele partijen een rol in de uitvoering en daartoe wordt in (I)OT afstemming georganiseerd wie, wanneer, wat communiceert (art. 2.1.4 Besluit Veiligheidsregio's): > In het geval van (terreur)dreiging wordt alle voorlichting en communicatie via NCC afgestemd met de verantwoordelijke (landelijke) autoriteiten, zijnde de NCTV.
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Stemt de voorlichtings- en communicatiestrategie in de voorbereidende fase af met de veiligheidsregio (convenanten). > Geeft uitvoering aan crisiscommunicatie in samenwerking met NCC en veiligheidsregio's. Stemt af over de eigen communicatie tijdens crises, wo de informatieverschaffing over eigen product en bedrijfsvoering richting (kwetsbare) afnemers of andere vitale voorzieningen (sectorale wetgeving, convenanten).

¹⁸ Hiervoor kan het NCC bijvoorbeeld het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) gebruiken.

	<ul style="list-style-type: none"> > Levert advies aan de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio t.b.v. de te volgen communicatiestrategie wo handelingsperspectief voor de bevolking (convenanten). > Levert in ROT advies over uitwerking communicatiestrategie en werkt mee aan de uitvoering (convenanten).
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Vakministerie stemt overheidscommunicatie aan de bevolking af met veiligheidsregio's, vitale partners en (indien van toepassing) met andere ministeries, via het NCC (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb). > NCC stemt de voorlichtings- en communicatiestrategie in de voorbereidende fase af met veiligheidsregio's en vitale partners (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb). > NCC stemt crisiscommunicatie af met andere departementen (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).

Taak 11: Distributie tijdelijke noodvoorzieningen en – capaciteiten

Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Borgt afspraken met vitale partners en andere partijen (politie, gemeenten, defensie, bedrijven) over tijdelijke noodvoorzieningen (zoals nooddrinkwater) en de distributie daarvan. Onderdeel daarvan zijn de logistiek en verdeling (o.a. verminderd zelfredzamen) en de handhaving van de openbare orde en veiligheid rondom distributiepunten (convenanten). > Sluit in de voorbereidende fase 'waakvlakovereenkomsten' met betreffende partijen die kunnen voorzien in tijdelijke voorzieningen (convenanten). > Zorgt voor ongestoord transport en uitgifte van noodvoorzieningen in samenwerking met partners (convenanten en noodwetgeving¹⁹). <ul style="list-style-type: none"> - Politie is verantwoordelijk voor handhaving openbare orde en veiligheid rond (distributie van) tijdelijke noodvoorzieningen en zorgt voor aanvragen van politiebijstand indien noodzakelijk, bijv. in het kader van civiel-militaire samenwerking. - Gemeente wijst geschikte distributiepunten voor noodvoorzieningen aan en geeft deze door aan de betrokken vitale partners. - Gemeente heeft kwetsbare afnemers in beeld (minder zelfredzamen en/of kwetsbare groepen), en is verantwoordelijk voor de doorlevering van noodvoorzieningen aan deze groep(en). - Gemeente bereidt i.s.m. betrokken vitale partners de communicatie voor, in geval inzet noodvoorzieningen noodzakelijk is. - Gemeente is verantwoordelijk voor bemensing van distributiepunten t.b.v. logistieke ondersteuning maar ook voor, indien nodig, registratie en prioritering. Gemeente zorgt ook voor aanvragen van bijstand indien noodzakelijk, bijv. in het kader van civiel-militaire samenwerking.
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Maakt afspraken met de veiligheidsregio over bijdrage in de tijdelijke noodvoorzieningen (sectorale wetgeving). > Levert, indien zij daartoe een wettelijke taak heeft, noodvoorzieningen (sectorale wetgeving).

¹⁹ Zoals de Vorderingswet, Distributiewet, Hamsterwet, Prijzenwet.

Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Het Ministerie van Economische Zaken is coördinerend, alle ministeries zijn verantwoordelijk op hun eigen beleidsterrein (Vorderingswet, Distributiewet). > Vakministerie geeft aanwijzingen (via Rijksheer) en treedt zelf op indien nodig. Het gaat dan om: <ul style="list-style-type: none"> - Vordering van capaciteiten (indien nodig), zoals brandstof, voedsel, drinkwater, elektriciteit, bepaalde expertise, zoals arbeid (Vorderingswet). - Prioritering bij schaarste en coördinatie bij de verdeling (Vorderingswet, Hamsterwet, Distributiewet). > LOCC organiseert bijstand en verdeelt capaciteiten van hulpdiensten bij schaarste (ook van defensie)²⁰ > LOCC adviseert met operationeel advies in geval van bestuurlijke dilemma's vanwege de schaarste van middelen.²¹
-------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

²⁰ Het LOCC voert deze taken in overleg met het Nationaal Crisiscentrum (NCC) uit onder gezag van de NCTV.

²¹ Het LOCC voert deze taken in overleg met het Nationaal Crisiscentrum (NCC) uit onder gezag van de NCTV.

Deel B - Rolbeschrijving

Deze rolbeschrijving richt zich op risicobeheersing en crisisbeheersing. We richten ons op situaties waarbij die continuïteit niet meer gegarandeerd is of wordt bedreigd door grootschalige verstoringen en er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Gelukkig komen grootschalige verstoringen in Nederland niet veel voor, maar dat maakt het des te meer noodzakelijk om duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling tussen betrokken partijen.

Continuïteit van de samenleving: verantwoordelijkheid van de samenleving

In ons dagelijks leven maken we voortdurend gebruik van vitale processen, producten en diensten zoals elektriciteit, ICT en drinkwater. Uitval (van delen) van de vitale infrastructuur kan voor grote maatschappelijke problemen en onrust zorgen en zelfs voor ontwrichting van de samenleving. De kans op - en de mogelijke effecten van - een dergelijke uitval zijn groter geworden door verdergaande urbanisering, klimaatverandering en door een toename van de onderlinge verwevenheid van vitale processen. De continuïteit (of het weer op gang brengen ervan) is een verantwoordelijkheid, waarbij ieder een rol heeft. Een nauwe samenwerking tussen overheid, burgers en betrokken bedrijven vraagt om duidelijke afspraken en een gezamenlijk handelingsperspectief. Dit past ook bij het besef dat de crisisbeheersing een brede aanpak vraagt van vele actoren, waarin de veiligheidsregio slechts één van de spelers is. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat wie in reguliere omstandigheden verantwoordelijk is voor een beleidsterrein of sector, dat ook is in crisissituaties.

Continuïteit van de samenleving: samenwerking met burgers

Eén van de belangrijkste partners in de rampenbestrijding en crisisbeheersing is de burger zelf. 'Betrokkenen bij een ramp of crisis handelen rationeel en zullen zichzelf in eerste instantie in veiligheid brengen, dat wil zeggen zichzelf buiten de gevarenszone brengen of voor zichzelf zorgen. Afhankelijk van de fysieke gesteldheid zullen betrokkenen ook verder handelend optreden: zij gaan zelfstandig of met hulp van anderen naar een al dan niet geïmproviseerde opvanglocatie, ziekenhuis of naar huis. Betrokkenen mijden waar mogelijk massale opvanglocaties en zullen zo veel als mogelijk eigen opvang regelen. Slechts een relatief klein deel van de betrokkenen is voor redding en zorg afhankelijk van de overheid. Het gaat hier om de zogeheten verminderd zelfredzamen.'²² Het is belangrijk dat bij alle betrokkenen in de crisisorganisatie(s) inzicht is in de wijze waarop burgers tijdens een ramp of crisis acteren en hoe de inzet daarop aanvullend kan worden georganiseerd. Dat betekent dat veiligheidsregio's, bedrijven en departementen ruimte geven aan betrokkenen om zelfstandig voor zichzelf en hun naasten te zorgen. Veiligheidsregio's vervullen vooral een vangnetfunctie voor een kleine groep burgers die verminderd zelfredzaam zijn (mensen in ziekenhuizen, instellingen voor verpleging en verzorging, bepaalde groepen zelfstandig wonende met zorgbehoeften of een handicap et cetera).²³ We sluiten daarbij aan op de visie van 'Bevolkingszorg op Orde, De vrijblijvendheid voorbij' juli 2012.²⁴

²² Veiligheidsberaad 2012, p. 7-8.

²³ Opgemerkt wordt dat deze groep 'zelfstandig wonend, maar verminderd zelfredzaam' naar de toekomst toe steeds groter wordt (vergrijzing) en dat ook overheidsbeleid erop is gericht deze mensen langer thuis te laten wonen. De hulpverlening en zorg zullen hierop moeten inspelen.

²⁴ Zie ook <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/19/5358/bevolkingszorg-op-orde-20.html>.

Uit: Bevolkingszorg op orde; de vrijblijvendheid voorbij, p. 13

Samengevat betekent dit dat de overheid de volgende bevolkingszorg tijdens een crisis levert:

- > In de eerste plaats richt het optreden van de overheid zich op de zelfredzame betrokkenen. Door het anticiperen, faciliteren en stimuleren van de zelfredzaamheid worden deze slachtoffers in staat gesteld zo veel mogelijk hun eigen weg te gaan. Het streven is om deze doelgroep zo groot mogelijk te maken, zodat de bevolkingszorg zich vervolgens vooral kan richten op de betrokkenen die deze zorg ook echt nodig hebben (de verminderd zelfredzamen).
- > In de tweede plaats richt het optreden van de overheid zich (dus) op het leveren van bevolkingszorg aan verminderd zelfredzamen. De capaciteit van de overheid zal vooral ingezet moeten worden om deze bevolkingszorg te kunnen leveren, zodat deze zorg adequaat, maar realistisch, voorbereid moet worden. Belangrijk is dat bij het leveren van deze voorbereide zorg rekening wordt gehouden met spontane hulp uit de samenleving door burgers te laten helpen zeker zolang de hulpverleningsdiensten nog niet volledig zijn opgeschaald én specialistisch hulpaanbod te accepteren.
- > In het geval de overheid toch een bevolkingszorg moet leveren die niet is voorbereid – er zijn immers grenzen aan de hulpverleningscapaciteit en daarmee aan de voorbereiding – wordt deze zorg op basis van veerkracht en improvisatie geleverd. Om het improviseren ook écht onderdeel te laten uitmaken van de bevolkingszorg door de overheid moet het een essentieel onderdeel van het oefenen zijn.

Continuïteit van de samenleving: samenwerking met vitale partners

Het oplossen van de oorzaak van uitval of verstoring van een vitale voorziening en het zo veel mogelijk beperken van de effecten daarvan is een verantwoordelijkheid van het bedrijf dat de vitale voorziening levert. Deze vitale partners treffen zelf de veiligheidsmaatregelen aan de voorkant (risicobeheersing), geven risicocommunicatie vorm richting de eigen klanten (burgers), organiseren de respons bij incidenten en crisissituaties en plegen inspanningen voor het herstel. Deze verplichtingen staan ook in de sectorale regelgeving.²⁵

Functionele ketens

Wanneer sprake is van grootschalige uitval, zullen vitale partners vaak afstemmen met andere partijen in die sector en vaak ook met het betrokken ministerie.²⁶ Men spreekt van een functionele keten. Binnen die functionele keten treffen vitale partners en eventueel ook het betrokken ministerie hun maatregelen om de effecten van de crisis zo veel mogelijk te beperken en de continuïteit zo snel mogelijk te herstellen. De meeste functionele ketens zijn centraal georganiseerd; als er al overheidsinmenging is, dan is hier veelal sprake van een 'top-down' aanpak door de minister. Dat kan bijvoorbeeld bij tegengestelde bedrijfsbelangen. De minister kan in deze keten gebruik maken van specifieke (nood)bevoegdheden, die ruimer zijn dan de bevoegdheden in reguliere omstandigheden. Pas wanneer een incident of crisis *niet* door de functionele keten alleen kan worden afgedaan doordat de effecten van de verstoring (kunnen) leiden tot problemen in de openbare orde of openbare veiligheid, dan is de 'algemene keten' aan zet. Dan kan de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio gebruikmaken van zijn/haar (nood)bevoegdheden en kan hij/zij de regionale crisisstructuur

²⁵ Als voorbeeld kan de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit (9 januari 2005, nr. WJZ 5001015) worden genoemd, die bepaalt dat netwerkbeheerders afschakel-, en herstelplannen moeten opstellen met het oog op storingen of dreigende storingen in de elektriciteitsvoorziening. Daarin zit bijvoorbeeld ook een prioriteitsvolgorde voor afschakelen of herstellen (prioritaire afnemers).

²⁶ Dit geldt voor de sectoren die veiligheidsregio's rond continuïteit vaker tegen komen (drinkwater, gas en elektriciteit, telecom (deels)). In bijvoorbeeld de oliesector en veel andere sectoren is de structuur vooral nationaal en internationaal georganiseerd waardoor bij schaarste of verstoringen veelal op andere niveaus beslissingen worden genomen.

van veiligheidsregio's inzetten om de samenwerking te ondersteunen. De respons van de overheid betreft dus de effecten in de samenleving en niet de oorzaak van de verstoring of uitval.

Subsidiariteitsbeginsel

Bij de toepassing van crisisbevoegdheden geldt het beginsel van subsidiariteit.

Uit: Bestuurlijke Netwerkaarten Crisisbeheersing, 2013, p. 45

“Het beginsel van subsidiariteit brengt met zich mee dat de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio het ingrijpen in een andere keten in eerste instantie overlaat aan de partijen in die keten. Zo geeft een burgemeester in beginsel niet een bevel aan een drinkwaterbedrijf, maar verzoekt hij de inspecteur van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) om de gewenste maatregel te treffen indien dat nodig is voor de handhaving van de openbare orde en openbare veiligheid.”

In de praktijk blijkt dat het beginsel van subsidiariteit nog veel verwarring oproept en daarom lichten we het hier toe. Subsidiariteit wil zeggen dat in eerste instantie van de normale (minder vergaande) bevoegdheden gebruik wordt gemaakt en dat in eerste instantie ook het 'eerstverantwoordelijke' bestuursorgaan haar (nood)bevoegdheden toepast. Het primaat ligt in eerste instantie bij *die* instantie, die ook in de normale situatie binnen de desbetreffende sector aan zet is en daarvoor ook de kennis, deskundigheid en ervaring heeft. beschikt. Dit beginsel ondersteunt bij een duidelijke rolverdeling tussen bedrijven en overheden onderling. Het gevolg daarvan is een betere samenwerking en een effectievere crisisbeheersing.²⁷

Continuïteit van de samenleving: de rol van de veiligheidsregio

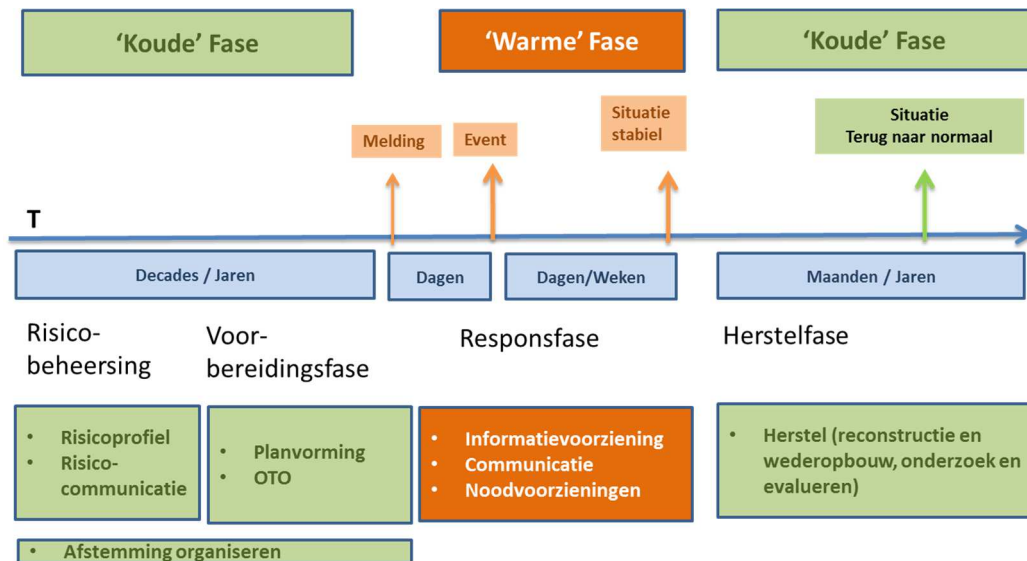
De rol van veiligheidsregio's bij (dreigende) verstoring/uitval van vitale voorzieningen in de samenwerking met bedrijven, departementen en burgers is op hoofdlijnen als volgt:

- > De bijdrage van veiligheidsregio's sluit aan op inspanningen die burgers, vitale partners (en departementen) leveren bij het opnieuw op gang brengen van de continuïteit. In het geval deze inzet ontoereikend is én de openbare orde en veiligheid van burgers in gevaar komt, kunnen de crisisstructuren van de veiligheidsregio worden benut. De veiligheidsregio moet daarbij afstemmen met partners op het gebied van de alarmering, de informatievoorziening, de crisisorganisatie, de crisiscommunicatie en rond de distributie van tijdelijke noodvoorzieningen en/of -capaciteiten.
- > Veiligheidsregio's kennen deze rol en bereiden zich daarop voor in samenwerking met vitale partners en departementen. Veiligheidsregio's stemmen af met hun partners rond het regionaal risicoprofiel, de risicobeheersing, de communicatie over risico's, de regionale planvorming en het gezamenlijk opleiden, oefenen, testen, evalueren en leren.
- > Veiligheidsregio's gaan in de voorbereiding uit van de zelfredzaamheid van mensen; de hulpverlening is gericht op behoeften van verminderd zelfredzamen.
- > Veiligheidsregio's houden bij hun voorbereiding rekening met de spontane hulp uit de samenleving (door burgers en bedrijven) en investeren daarom in de eigen veerkracht en improvisatie van hun crisisorganisatie.

²⁷ Een betere toepassing van dit beginsel leidt ook tot minder (overbodig en onnodig) gebruik van noodbevoegdheden.

Taken in verschillende fasen

In onderstaande figuur volgen de taken van de veiligheidsregio ten aanzien van maatschappelijke continuïteit in de verschillende fasen: risicobeheersing, voorbereidingsfase, responsfase en herstelfase. In dit deel wordt per taak toegelicht wat de rolverdeling is tussen de diverse partijen en welke wet- of regelgeving daarnaar verwijst.



Taak 1: afstemming organiseren

Randvoorwaarde voor de onderlinge samenwerking is dat functionarissen uit de betrokken organisaties onderling *kunnen* afstemmen over die samenwerking. Dit vergt dat in de 'koude' fase (risicobeheersing en voorbereiding) wordt geïnvesteerd in samenwerking tussen crisispartners, in het elkaar kennen en in het weten wat organisaties en functionarissen van elkaar kunnen verwachten in crisistijd, ongeacht de aanleiding voor de crisis. Om dat te ondersteunen heeft de wetgever de veiligheidsregio's nadrukkelijk een taak gegeven om deze afstemming te organiseren ten aanzien van risicobeheersing en crisisbeheersing. Deze taak komt uiteraard niet in de plaats van de verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties zelf om de nodige afstemming te realiseren.

Taak 1: afstemming organiseren	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Nodigt vitale partner uit voor vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio op basis van de agenda (art. 12 Wvr). > Nodigt alle partijen uit -die bij mogelijke rampen en crises in de regio betrokken zullen zijn- voor netwerkbijeenkomst (minimaal 1x per jaar, art. 15 Wvr). Netwerkkarten crisisbeheersing kunnen hierbij behulpzaam zijn. > Maakt afspraken over afstemming met vitale partners om de samenwerking te bevorderen en de operationele effectiviteit van vitale partners tijdens crisis te vergroten. Waar gewenst kunnen dat ook interregionale overleggen zijn. (convenanten).
IFV	<ul style="list-style-type: none"> > Kan in opdracht van veiligheidsregio's, vitale partners of betrokken ministeries netwerkbijeenkomst(en) faciliteren inzake de vitale processen (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr). > Zorgt voor overzichten van betrokken professionals in de veiligheidsregio's en stelt deze beschikbaar voor veiligheidsregio's en vitale partners (art. 68 Wvr).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Maakt zich kenbaar bij de veiligheidsregio's in het verzorgingsgebied en maakt waar gewenst afspraken over vertegenwoordiging in elkaars overlegstructuren, dan wel deelname aan netwerkbijeenkomsten om de samenwerking te bevorderen. Deelname en inbreng van expertise geschieden op basis van gelijkwaardigheid (convenanten).

Wat doet de veiligheidsregio in de fase van risicobeheersing?

Aangezien het in deze fase een *netwerk* van vele verschillende betrokken partijen betreft, vraagt risicobeheersing andere sturingsmechanismen dan crisisbeheersing (zie hierna). In deze fase wordt gesproken van een regierol van de veiligheidsregio. Daarmee bedoelen we dat de veiligheidsregio een regisseursrol heeft om de samenwerking rond risicobeheersing te organiseren. De veiligheidsregio heeft in de risicobeheersingsfase een regierol, die zich niet zozeer uit in het 'aanspreken' van partijen, maar vooral in het stimuleren, facilitering en ondersteunen van betrokken partijen om risico's inzichtelijk te maken, om risico's gezamenlijk te duiden en te vertalen naar een handelingsperspectief voor bedrijven en burgers. Belangrijkste partner in deze fase zijn naast de bedrijven nadrukkelijk ook de gemeenten (risicocommunicatie) en de betrokken ministeries (handhaving en sanctionering). De veiligheidsregio kan betrokkenheid echter niet afdwingen, noch is zij verantwoordelijk voor het algehele functioneren van de samenwerking bij risicobeheersing (samenwerking vraagt per definitie een bijdrage van meerdere partijen). Om die samenwerking bij risicobeheersing te regisseren hebben veiligheidsregio's enkele instrumenten en methoden ter beschikking; het risicoprofiel (taak 2), wettelijke adviesrol (taak 3) en de rol bij risicocommunicatie (taak 4).

Taak 2: regionaal risicoprofiel

Het regionaal risicoprofiel is een inventarisatie en analyse van de in een veiligheidsregio aanwezige risico's, inclusief relevante risico's uit aangrenzende gebieden. Het regionaal risicoprofiel is bedoeld om inzicht in de aanwezige risico's te krijgen, zodat daarop maatregelen kunnen worden getroffen. Het is belangrijk om bij de inventarisatie ook informatie vanuit vitale partners te betrekken en bij de analyse gebruik te maken van elkaars kennis en ervaring. Een gezamenlijke duiding van de risico's is belangrijk om de juiste beheersmaatregelen te kunnen treffen en is een eerste stap in de voorbereiding op crises. Ook biedt het een basis voor de risicocommunicatie (taak 4).

Taak 2: regionaal risicoprofiel	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none">> Nodigt regionaal opererende vitale partners uit voor jaarlijkse gezamenlijke bespreking van de risico's in de regio (art. 15 Wvr).> Stelt een risicoprofiel op (conform gestelde eisen art. 15 Wvr) en actualiseert deze indien nodig (minimaal 1x per 4 jaar) waarbij alle relevante vitale partners worden geïnformeerd (art. 46 Wvr) en gevraagd hieraan een bijdrage te leveren.
IFV	<ul style="list-style-type: none">> Onderhoudt en beheert 'Handreiking regionaal risicoprofiel' (art. 68 Wvr).> Kan ten behoeve van regionale risicoprofielen en in opdracht van landelijk opererende vitale partners relevante kennis over risico's distribueren naar de juiste veiligheidsregio's (art. 69 Wvr en art 70 Wvr).> Ontsluit regionale risicoprofielen (art. 68 Wvr).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none">> Levert een bijdrage aan het regionaal risicoprofiel: kenbaar maken informatie over risico's aan de veiligheidsregio (of IFV) en ook risico's op regiogrensoverschrijdende incidenten inzichtelijk maken (art. 48 Wvr).> Vertaalt externe risico's uit risicoprofiel(en) naar risicoanalyse eigen continuïteit (sectorale wetgeving).

Taak 3: advies in kwetsbaarheidsreductie

Omgevingsvergunningen worden afgegeven door bevoegd gezag (vaak decentraal) en daarin kunnen aanvullende eisen worden gesteld om de veiligheid en gezondheid te vergroten. De veiligheidsregio adviseert daarbij over risico van branden, rampen en crises bij diverse objecten en installaties in het gebied. Voor veel vitale partners geldt daarnaast dat in sectorale wet- en regelgeving (veiligheids-)eisen worden gesteld rond de levering en gebruik van vitale voorzieningen of diensten die zij leveren. ²⁸

Taak 3: advies in kwetsbaarheidsreductie	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none">> Adviseert bevoegd gezag (gemeente, provincie) over risico van branden, rampen en crises (art. 10 Wvr) .> Adviseert bevoegd gezag (gemeente, provincie) over maatregelen kwetsbaarheidsreductie (art. 25 Wvr en art. 14 Wvr).> Controleert/houdt toezicht in het kader van brandveiligheid (installatietechnisch, bouwtechnisch en gebruik²⁹) (Art. 3 Wvr).
Vakdepartement of toezichthouder	<ul style="list-style-type: none">> Formuleert normenkader ten aanzien van de continuïteit van vitale partners (sectorale wet- en regelgeving en -beleid).> Houdt toezicht en handhaaft sectoraal normenkader (sectorale wetgeving).> Is systeemverantwoordelijk: stemt af met vitale partners in de sector over vitaliteit en weerbaarheid in de sector of systeem van infrastructuur (Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, hierna: Instellingsbesluit MCCb).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none">> Borgt de continuïteit van de eigen organisatie en treft passende maatregelen voor de kwetsbaarheidsreductie, om risico's zoveel als mogelijk te voorkomen of de effecten ervan te beperken (sectorale wetgeving).> Stemt af met andere partners in de eigen sectorale keten om kwetsbaarheid in de keten te verkleinen (sectorale wetgeving).

²⁸ In de Drinkwaterwet (art. 52-54) wordt bijvoorbeeld maatregelen genoemd inzake levering en gebruik om de volksgezondheid te borgen.

²⁹ Handhaving en sanctionering door bevoegd gezag (gemeente, provincie of Rijk) afhankelijk van type instelling.

Taak 4: risicocommunicatie

Eén van de belangrijkste partners in de rampenbestrijding en crisisbeheersing is de burger. Om burgers in de gelegenheid te stellen zich voor te bereiden op verstoringen in vitale processen, zullen zij moeten worden geïnformeerd over: mogelijke verstoringen en crises die de regio kunnen treffen, de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan en de daarbij te volgen gedragslijn. Dat goed doen vraagt een gezamenlijke aanpak van veiligheidsregio's, departementen en vitale partners.

Taak 4: risicocommunicatie	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none">> Stemt voorlichting en communicatiestrategie rondom risico's af met departementen, via NCC (art. 7 Wvr).> Stemt voorlichting en communicatiestrategie rondom risico's af met vitale partners die het betreft (convenanten).> Voert de risicocommunicatie uit d.w.z.: informeren publiek en doelgroepen over aanwezige risico's en handelingsperspectief, op basis van die strategie (art. 46 Wvr).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none">> Voert communicatie uit over de aanwezige risico's richting gebruikers van de vitale voorziening (sectorale wetgeving)> Stemt met veiligheidsregio af over voorlichting en communicatiestrategie over risico's (convenanten).
Provincie	<ul style="list-style-type: none">> Draagt zorg voor actuele provinciale risicokaart waarin geografisch de risico's zijn aangegeven. Deze kaart is openbaar (art. 45 Wvr).

Wat doet de veiligheidsregio in de voorbereidende fase?

In de voorbereiding op rampen en crises hebben betrokken partijen ieder een eigen verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden op mogelijke crisissituaties. In deze fase heeft de veiligheidsregio een regierol, omdat de veiligheidsregio verantwoordelijk is voor de realisatie van enkele multidisciplinaire of intersectorale plannen en de organisatie van het gezamenlijke opleiden, trainen en oefenen en evalueren van hulpdiensten met vitale partners. Het gaat hier om de inspanningen gericht op het verbeteren van de samenwerking bij crisissituaties (ook wel multidisciplinaire, interdisciplinaire of intersectorale samenwerking genoemd). Vaak is de veiligheidsregio in deze fase ook kenniscentrum ten aanzien van de voorbereiding op crisisbeheersing, omdat zij veelal zicht hebben op het netwerk van personen uit diverse sectoren, dat bij de voorbereiding op crises is betrokken. Het gaat hier om regionale planvorming (taak 5) en gezamenlijk opleiden, trainen, oefenen, testen en evalueren (taak 6).

Taak 5: regionale planvorming

Doel van regionale planvorming is de sectorale inspanningen en de inspanningen van hulpdiensten en bestuur ten tijde van een crisis op elkaar aan te laten sluiten.

Taak 5: regionale planvorming	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Betreft (regionaal opererende) vitale partners bij opstellen meerjarenambities in beleidsplan veiligheidsregio, d.w.z. de uitwerking van bestuurlijke ambities inzake samenwerking met crisispartners (convenanten). > Betreft (regionaal opererende) vitale partners bij het actualiseren regionaal crisisplan met generieke aanpak crisisbeheersing (art. 16 Wvr).³⁰ > Stemt crisisplan af met crisisplannen van aangrenzende regio's en landen i.v.m. regiogrensoverschrijdende incidenten, zoals bij de uitval van vitale voorzieningen het geval kan zijn (art. 16 Wvr). > Opstellen rampbestrijdingsplan/crisisbeheersingsplan (en checklists) voor specifieke instellingen en/of crisissituaties (art. 17 Wvr).³¹
IFV	<ul style="list-style-type: none"> > Onderhoudt en beheert 'bestuurlijke netwerkkaarten' en stemt indien nodig af met vitale partners (art. 68 Wvr). > Onderhoudt en beheert model-plannen en protocollen (model beleidsplan veiligheidsregio, referentiekader regionaal crisisplan, handreiking regionaal risicoprofiel) en stemt indien nodig af met vitale partners (art. 68 Wvr). > Ontsluit in opdracht van landelijk opererende vitale partners informatie naar de veiligheidsregio's t.b.v. het opstellen van regionale plannen (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Brengt expertise in bij opstellen/actualiseren regionale planvormen (regionaal crisisplan, rampbestrijdingsplan et cetera) waar nodig, in interregionale netwerken (convenant). > Brengt relevante informatie in van de functionele keten t.b.v. regionale planvorming veiligheidsregio. <ul style="list-style-type: none"> - Regionaal opererende vitale partners leveren direct input bij de veiligheidsregio's (convenanten). - Landelijk opererende vitale partners leveren in opdracht relevante informatie aan via het IFV (art. 70 Wvr). > Stemt noodplan c.q. crisisplan van het regionaal opererend bedrijf (-sonderdeel) af met gemaakte afspraken met de veiligheidsregio's (convenant).

³⁰ Melding & alarmering, op- & afschaling, leiding & coördinatie, informatiemanagement conform de landelijke kwaliteitscriteria die in het Besluit veiligheidsregio's zijn opgenomen.

³¹ Hierin worden aanvullende meer specifieke afspraken benoemd ten opzichte van het crisisplan, deze moeten aansluiten op de noodplannen/crisisplannen van de betrokken (regionaal opererende) vitale partner. Deze worden zo veel mogelijk gezamenlijk, interregionaal opgesteld.

Taak 6: gezamenlijk opleiden, oefenen, testen en evalueren

In principe zal iedere partner in de crisisbeheersing zelf zorgdragen voor het kennisniveau en dus voor de opleiding, oefening en training van functionarissen in de crisisorganisatie. Daarin kunnen veiligheidsregio's en vitale partners worden ondersteund vanuit het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) en ook de Nationale Academie Crisisbeheersing (NAC) biedt een opleidingsprogramma aan over vitale processen. Wanneer gezamenlijk gebruik wordt gemaakt van dezelfde opleidingen, draagt dit bij aan een beter begrip van elkaar en elkaars rollen. Gezamenlijke oefeningen, testen en evaluatiemomenten zijn vervolgens van belang om de samenwerking te toetsen, leerervaringen aan te reiken en verbeterpunten te identificeren. Door gezamenlijke oefenmomenten leren functionarissen in de crisisorganisaties van veiligheidsregio's en vitale partners elkaar en elkaars rollen beter kennen.

Taak 6: gezamenlijk opleiden, oefenen, testen en evalueren	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Stelt een oefenbeleidsplan op (art. 14 Wvr) met oefendoelen en programma (concretisering in oefenkalender) en stemt deze tijdig af met politie, defensie en vitale partners (convenanten). > Maakt efficiënte afspraken met vitale partners over oefenen, waar nodig met aangrenzende veiligheidsregio's (convenanten).³² > Maakt afspraken met vitale partners over evaluaties van gezamenlijke oefeningen en opvolging van verbeterafspraken, waar nodig met aangrenzende veiligheidsregio's (convenanten).
IFV	<ul style="list-style-type: none"> > Ontwikkelt en verzorgt, in samenwerking met de Politieacademie, een opleidingsprogramma op het gebied van intersectorale en multidisciplinaire crisisbeheersing (art. 68 Wvr, art. 69 Wvr en art. 70 Wvr). > Ontwikkelt en verzorgt opleidingen, trainingen en oefeningen in opdracht van veiligheidsregio's en/of vitale partners (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr). > Ontsluit relevante kennis en informatie rondom de vitale processen, waaronder; kennispublicaties, evaluatierapporten (art. 68 Wvr). > Organiseert en faciliteert kennisbijeenkomsten, symposia en congressen in opdracht van veiligheidsregio's en/of vitale partners (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr). > Voert in opdracht onderzoeken uit (wo evaluatieonderzoeken) en adviseert veiligheidsregio's en vitale partners (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr). > Vervult in opdracht van veiligheidsregio's en/of vitale partners de rol van makelaar bij de inzet van evaluatoren bij oefeningen (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Informeert veiligheidsregio's tijdig over eigen oefenambities en oefenagenda's (convenanten). > Maakt efficiënte afspraken met veiligheidsregio's over oefenprogramma en evaluaties (convenanten).
NCTV	<ul style="list-style-type: none"> > De Nationale Academie Crisisbeheersing (NAC) biedt een opleidingsprogramma aan over vitale processen.

³² Veiligheidsregio's kunnen samen optrekken door taken te verdelen en integraal en interregionaal te oefenen, van elkaar te leren, uitwisseling oefenscenario's mogelijk te maken et cetera. Ook hier kunnen interregionale netwerken uitkomst bieden.

Rol veiligheidsregio in responsfase

De bestuurlijke focus in de responsfase ligt bij continuïteit vooral in het effectmanagement (onder meer de crisiscommunicatie en eventueel de bevolkingszorg) en het voorbereiden van de herstelfase. Doel is daarmee slachtoffers, leed en schade zo veel mogelijk te beperken en het herstel zo snel mogelijk plaats te laten vinden. De veiligheidsregio heeft in de responsfase een belangrijke rol in het organiseren van de alarmering (taak 7), informatievoorziening (taak 8), de crisisorganisatie in de algemene keten (taak 9), crisiscommunicatie (taak 10) en ondersteuning bij de distributie van tijdelijke noodvoorzieningen (taak 11).

Taak 7: alarmering

Het proces 'melding & alarmering' is een eerste kritische stap in het adequaat optreden van crisorganisaties. Een melding over een verstoring in de dienstverlening van vitale voorzieningen kan vanuit een burger komen, een hulpverlener en ook vanuit een bedrijf of vanuit de meldkamer van een bedrijf. Daarom moeten er goede afspraken worden gemaakt over de wijze waarop een melding tot stand komt en hoe die wordt opgevolgd in alarmering. Naast calamiteiten, kan bij dreigingen sprake zijn van informeren of voor-informeren. Te denken valt aan het vooraf informeren van de veiligheidsregio bij het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden aan (delen van) vitale processen.

Taak 7: alarmering	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Stelt samen met betrokken vitale partners een protocol op over alarmering vitale partners bij specifieke meldingsclassificaties en ook bij welke incidenten zij een (voor)alarmering van de vitale partner wil ontvangen (art. 2.2.1 en 2.2.3 Besluit Veiligheidsregio's en convenanten).³³ > Meldkamer ontvangt melding (van burger/bedrijf/hulpverlener) en maakt kwalificatie van de melding, bepaalt de alarmvorm (volgens vast protocol) en daarmee de inzet/mate van opschaling en wie van de vitale partners gealarmeerd wordt (art. 2.2.3 Besluit Veiligheidsregio's).
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Borgt afspraken over alarmering binnen de landelijke crisorganisatie (Instellingsbesluit MCCb).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Stemt af met veiligheidsregio's (d.m.v. checklist) over het type incidenten waarover het bedrijf geïnformeerd dient te worden om de vitale dienstverlening te kunnen borgen (convenanten). > Borgt afspraken over alarmering binnen de eigen crisorganisatie (sectorale wetgeving, convenanten). > Informeert/alarmeert gemeenschappelijke meldkamer indien de dienstverlening niet aan de gestelde eisen kan voldoen of dat dit mogelijk het geval zal worden, conform gemaakte afspraken in het alarmeringsprotocol dat is afgesproken (convenanten).³⁴ > Informeren/alarmeren gemeenschappelijke meldkamer indien sprake is van incident of ongeval waardoor dienstverlening in gevaar kan komen/is (convenanten).

³³ De meldkamer alarmeert relevante vitale partners bij (dreigende) incidenten of rampen die van invloed kunnen zijn op hun primaire processen en die de dienstverlening in gevaar brengt (of kan brengen), zodat zij zelf op basis van eigen verantwoordelijkheid en expertise kunnen handelen. Uitwerking geschiedt via alarmeringsprotocol (convenanten). Daar waar sprake is van landelijk georganiseerde vitale partners (denk aan telecom) is het gewenst een landelijk alarmeringsprotocol af te spreken.

³⁴ Bijvoorbeeld bij risicovolle werkzaamheden, die mogelijk tot een verstoring kunnen leiden van de continuïteit van de dienstverlening.

Taak 8: informatievoorziening

Informatievoorziening gaat hier om het onderling delen van informatie in de responsfase; tussen de crisisorganisatie van de algemene kolom en de crisisorganisaties van de vitale partners. Het gaat erom dat alle betrokken partijen hun informatie kunnen inbrengen en er een gedeeld beeld kan ontstaan over de situatie.

Taak 8: informatievoorziening	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Draagt gezamenlijk met andere veiligheidsregio's zorg voor een uniforme informatie- en communicatievoorziening (art. 22 Wvr).³⁵ > Draagt zorg voor de instandhouding van de informatievoorziening binnen de veiligheidsregio en tussen de hulpdiensten en vitale partners (art. 10 Wvr). <ul style="list-style-type: none"> - Afspraken over informatievoorziening en de beveiliging daarvan zijn vastgelegd in het beleidsplan en in het crisisplan; - Afspraken zijn geborgd in digitale systemen, zoals het landelijke crisismanagementsysteem (hierna: LCMS) waaraan landelijke eisen zijn gesteld (art. 21 Wvr). > Borgt toegang vitale partners tot LCMS (convenanten). > Draagt zorg voor totaalbeeld van de situatie (in LCMS) en deelt die informatie met sleutelfiguren in de crisisorganisatie die deze informatie voor de uitvoering van hun taak nodig hebben (art. 2.4.1 Besluit Veiligheidsregio's).³⁶
IFV	<ul style="list-style-type: none"> > Beheert en onderhoudt in opdracht LCMS (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr) > Ontwikkelt en verzorgt in opdracht van veiligheidsregio's en/of vitale partners opleidingen rond de netcentrische werkwijze en gebruik LCMS (art. 69 Wvr en art. 70 Wvr)
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Draagt zorg voor informatievoorziening (aanleveren situatierapporten et cetera) en afstemming met algemene kolom via daartoe aangewezen liaisons in crisisteams zoals COPI, ROT en GBT/RBT en de crisisteams op Rijksniveau (sectorale regelgeving). > Draagt zorg voor tijdige actualisatie van veiligheidsinformatie en contactgegevens (convenanten).³⁷
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) draagt zorg voor totstandkoming Landelijk Operationeel Beeld in LCMS³⁸.

³⁵ Alle bij de crisisbeheersing betrokken partijen delen informatie via het LCMS. Beheer van het landelijke crisismanagementsysteem (LCMS) wordt uitgevoerd door het IFV.

³⁶ In ieder geval de regionale crisisteams waarin in elk team liaisons van vitale partners deelnemen en met de Minister van Veiligheid en Justitie.

³⁷ Bij gebruik van LCMS, via een daartoe adequaat opgeleide informatiemanager.

³⁸ Het LOCC voert deze taken in overleg met het Nationaal Crisiscentrum (NCC) uit onder gezag van de NCTV.

Taak 9: crisisorganisatie algemene keten

De focus in de responsfase ligt bij continuïteit vooral in het effectmanagement en het voorbereiden van de herstelfase. De crisiscommunicatie en (eventueel) de bevolkingszorg vragen scenario-denken en zicht op mogelijke nieuwe risico's (domino-effecten) en kansen. Om daarop goed zicht te krijgen is het belangrijk dat naast de functionarissen uit de algemene keten ook andere relevante crisispartners meedenken over deze aspecten. Bovendien is tegelijk sprake van optreden in diverse ketens. Het is daarom van belang deze afstemming goed te organiseren³⁹. De crisisstructuur van de veiligheidsregio kan als platform dienen voor die intersectorale en multidisciplinaire afstemming. De veiligheidsregio heeft dan een ondersteunende rol in het vergemakkelijken van de afstemming tussen partijen. Wanneer nationale belangen worden geschaad, treedt overigens de nationale crisisbeheersingsstructuur in werking en wordt deze intersectorale afstemming vaak op nationaal niveau georganiseerd.

Taak 9: crisisorganisatie algemene keten - Eén veiligheidsregio is betrokken	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Richt de hoofdstructuur van de crisisbeheersing (algemene kolom) in, zoals > vastgelegd in crisisplan (art. 16 Wvr. en art. 2.1.1 Besluit Veiligheidsregio's). > Draagt zorg voor activering van de hoofdstructuur van de crisisbeheersing en crisisorganisaties van vitale partners; alarmering sleutelfunctionarissen conform gemaakte afspraken (art. 2.2.1 en 2.2.3 Besluit Veiligheidsregio's). > Draagt zorg voor professionele invulling van rollen van de veiligheidsregio in de crisisorganisatie, conform richtlijnen hoofdstuk 2 Wvr. > Draagt zorg voor adequate ondersteuning (werkplekken, connectiviteit et cetera) van crisisteams en van liaisons vanuit de vitale bedrijven (convenanten). > Team bevolkingszorg geeft uitvoering aan crisiscommunicatie richting de bevolking in samenwerking met betrokken vitale partners en NCC (meer hierover bij taak 10).
Burgemeester/ voorzitter veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Heeft gezag over diegenen, die bij bestrijding van ramp betrokken zijn (art. Wvr). Dat geldt specifiek voor rampen (zwaar ongeval of gebeurtenis met schadelijke gevolgen) en niet voor alle situaties, bijv. niet in crisissituaties, in geval van aantasting vitale belangen (art. 1 Wvr). > De burgemeester/voorzitter VR nodigt bij een (dreigende) ramp of crisis functionarissen van betrokken vitale bedrijven uit die een rol hebben in het bestrijden van de betreffende ramp of crisis, deel te nemen aan de vergaderingen van het BT, OT of Copi, als daarin door middel van gemaakte alarmeringsafspraken (crisisplan) niet al is voorzien.

³⁹ Afstemming tussen verschillende ketens is nodig omdat de onderlinge verwevenheid tussen de sectoren groot is (en er dus vaak ook domino-effecten ontstaan van uitval in de ene sector en in de andere).

Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Geeft professionele invulling aan rollen in eigen nood- of crisisorganisatie (sectorale wetgeving en convenanten). > Zorgt voor professionele afvaardiging richting de crisisteams van de algemene keten bij een (dreigende) ramp of crisis waarin hij/zij een rol heeft in de bestrijding ervan of bij beheersen van effecten (convenanten). > Geeft uitvoering aan crisiscommunicatie in samenwerking met NCC en veiligheidsregio (meer hierover bij taak 10).
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Vakministerie geeft professionele invulling aan de rollen van eigen crisisorganisatie (d.m.v. departementaal coördinatiecentrum, DCC), conform de geldende richtlijnen (sectorale wetgeving). > Vakministerie stemt af met de veiligheidsregio, conform afspraken Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. > Indien meerdere departementen betrokken zijn: stemt het vakministerie af met andere departementen in Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) of in Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), conform afspraken Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. > NCC activeert de nationale besluitvormingsstructuur (ICCb/MCCb) wanneer de nationale veiligheid in het geding is of behoefte is aan landelijke coördinatie van de crisisbeheersing (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb). > NCC informeert het lokaal en/of regionaal bevoegd gezag wanneer in ICCb/MCCb is besloten dat de Rijksoverheid een rol heeft. Daarbij zal het NCC expliciet aangegeven wat de rol van het Rijk is en op welke aspecten de inbreng van het Rijk betrekking heeft (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).⁴⁰

Taak 9: crisisorganisatie algemene keten- Meerdere veiligheidsregio's zijn betrokken	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Richt de hoofdstructuur van de crisisbeheersing (algemene kolom) in, zoals vastgelegd in crisisplan (art. 16 Wvr en art. 2.1.1 Besluit Veiligheidsregio's). > Draagt zorg voor activering van de hoofdstructuur van de crisisbeheersing en activering van crisisorganisaties van vitale partners (art. 2.2.1 en 2.2.3 Besluit Veiligheidsregio's). > Draagt zorg voor professionele invulling rollen veiligheidsregio in de hoofdstructuur van de crisisbeheersing, conform richtlijnen hoofdstuk 2 Wvr. > Draagt zorg voor adequate ondersteuning (werkplekken, connectiviteit et cetera) van crisisteams en van liaisons vanuit de vitale bedrijven (convenanten) > Geeft uitvoering aan crisiscommunicatie aan de bevolking in samenwerking met betrokken vitale partners en NCC (meer hierover bij taak 9). > <i>Coördinerende veiligheidsregio (bronregio)</i> draagt zorg voor afstemming met andere veiligheidsregio's en richt daartoe interregionale crisisstructuur in; Interregionale Beleidsteam en Interregionale OT (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).

⁴⁰ Hiervoor kan het NCC bijvoorbeeld het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) gebruiken.

	<ul style="list-style-type: none"> > <i>Coördinerende veiligheidsregio (bronregio)</i> draagt zorg voor afstemming met NCC en vitale partners in zowel het bron- als effectgebied (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).
Burgemeester/ voorzitter veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Heeft gezag over diegenen, die bij bestrijding van ramp betrokken zijn (art. 5 Wvr). Dat geldt specifiek voor rampen (zwaar ongeval of gebeurtenis met schadelijke gevolgen) en niet voor alle situaties, bijv. niet in crisissituaties, in geval van aantasting vitale belangen (art. 1 Wvr). > Nodigt bij een (dreigende) ramp of crisis functionarissen van betrokken vitale bedrijven uit die een rol hebben in het bestrijden van de betreffende ramp of crisis, deel te nemen aan de vergaderingen van het OT of COPI, als daarin door middel van gemaakte alarmeringsafspraken (crisisplan) niet al is voorzien (convenanten). > De <i>coördinerend voorzitter VR</i> nodigt bij een (dreigende) ramp of crisis functionarissen van betrokken vitale bedrijven uit om deel te nemen aan de vergaderingen van het Interregionale Beleidsteam en Interregionale OT (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Geeft professionele invulling aan rollen in eigen nood- of crisisorganisatie (sectorale wetgeving en convenanten). > Zorgt voor professionele afvaardiging richting de crisisteams van de algemene keten bij een (dreigende) ramp of crisis waarin hij/zij een rol heeft in de bestrijding ervan of bij beheersen van effecten (convenanten). > Geeft uitvoering aan crisiscommunicatie in samenwerking met NCC en veiligheidsregio (meer hierover bij taak 10).
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Vakministerie geeft professionele invulling aan de rollen in de eigen crisisorganisatie (DCC), conform de geldende richtlijnen (sectorale wetgeving). > Vakministerie stemt af met de veiligheidsregio, conform afspraken Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. > Indien meerdere departementen betrokken zijn: stemt vakministerie af met andere departementen in Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) of in Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), conform afspraken Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. > NCC activeert de nationale besluitvormingsstructuur (ICCb/MCCb) wanneer de nationale veiligheid in het geding is of behoefte is aan landelijke coördinatie van de crisisbeheersing (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb). > NCC informeert het lokaal en/of regionaal bevoegd gezag wanneer in ICCb/MCCb is besloten dat de Rijksoverheid een rol heeft. Daarbij zal het NCC expliciet aangegeven wat de rol van het Rijk is en op welke aspecten de inbreng van het Rijk betrekking heeft (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).⁴¹

⁴¹ Hiervoor kan het NCC bijvoorbeeld het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) gebruiken.

Taak 10: crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie is één van de kritische processen bij crisisbeheersing. Met name omdat vele partijen een rol hebben in de uitvoering, is het belangrijk hierover tijdig met elkaar af te stemmen. De volgende partijen hebben een rol bij crisiscommunicatie:

- > Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio, namens de betrokken hulpdiensten en betrokken gemeenten;
- > Officier van Justitie, namens de opsporingsdiensten;
- > Betrokken vitale partners, namens hun eigen organisatie;
- > Betrokken ministers (via NCC).

Het is wenselijk in de voorbereidende fase goede afspraken te maken over de te volgen communicatiestrategie.

Taak 10: crisiscommunicatie	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Stemt de voorlichtings- en communicatiestrategie (inclusief de inzet van communicatiemiddelen zoals NL-Alert) in de voorbereidende fase af met haar vitale partners en NCC (art. 7 Wvr) > De burgemeester/voorzitter veiligheidsregio is verantwoordelijk voor een adequate communicatie naar de bevolking (art. 7 Wvr) en draagt zorg voor wederzijdse afstemming tussen betrokken partijen (art. 7 Wvr). > Bij de daadwerkelijke communicatie hebben vele partijen een rol in de uitvoering en daartoe wordt in (I)OT afstemming georganiseerd wie, wanneer, wat communiceert (art. 2.1.4 Besluit Veiligheidsregio's): > In het geval van (terreur)dreiging wordt alle voorlichting en communicatie via NCC afgestemd met de verantwoordelijke (landelijke) autoriteiten, zijnde de NCTV.
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Stemt de voorlichtings- en communicatiestrategie in de voorbereidende fase af met de veiligheidsregio (convenanten). > Geeft uitvoering aan crisiscommunicatie in samenwerking met NCC en veiligheidsregio's. Stemt af over de eigen communicatie tijdens crises, wo de informatieverschaffing over eigen product en bedrijfsvoering richting (kwetsbare) afnemers of andere vitale voorzieningen (sectorale wetgeving, convenanten). > Levert advies aan de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio t.b.v. de te volgen communicatiestrategie wo handelingsperspectief voor de bevolking (convenanten). > Levert in ROT advies over uitwerking communicatiestrategie en werkt mee aan de uitvoering (convenanten).
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Vakministerie stemt overheidscommunicatie aan de bevolking af met veiligheidsregio's, vitale partners en (indien van toepassing) met andere ministeries, via het NCC (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb). > NCC stemt de voorlichtings- en communicatiestrategie in de voorbereidende fase af met veiligheidsregio's en vitale partners (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb). > NCC stemt crisiscommunicatie af met andere departementen (Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, behorend bij Instellingsbesluit MCCb).

Taak 11: ondersteunen bij distributie tijdelijke noodvoorzieningen / -capaciteiten

De invulling van de tijdelijke noodvoorziening is per type vitaal product/dienst verschillend en wordt veelal ingevuld door de vitale partners zelf (sectorale wet- en regelgeving). De verdeling van noodvoorzieningen - of meer de prioritering daarin - is een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio. Bij schaarste in grote omvang is dit vaak een verantwoordelijkheid van de minister. Het is gewenst om vooraf afspraken te maken over de samenwerking rondom distributie van noodvoorzieningen en -capaciteiten en deze op te nemen in het draaiboek (deelproces) 'voorzien in primaire levensbehoeften'.

Taak 11: Distributie tijdelijke noodvoorzieningen en – capaciteiten	
Veiligheidsregio	<ul style="list-style-type: none"> > Borgt afspraken met vitale partners en andere partijen (politie, gemeenten, defensie, bedrijven) over tijdelijke noodvoorzieningen (zoals nooddrinkwater) en de distributie daarvan. Onderdeel daarvan zijn de logistiek en verdeling (o.a. verminderd zelfredzamen) en de handhaving van de openbare orde en veiligheid rondom distributiepunten (convenanten). > Sluit in de voorbereidende fase 'waakvlakovereenkomsten' met betreffende partijen die kunnen voorzien in tijdelijke voorzieningen (convenanten). > Zorgt voor ongestoord transport en uitgifte van noodvoorzieningen in samenwerking met partners (convenanten en noodwetgeving⁴²). <ul style="list-style-type: none"> - Politie is verantwoordelijk voor handhaving openbare orde en veiligheid rond (distributie van) tijdelijke noodvoorzieningen en zorgt voor aanvragen van politiebijstand indien noodzakelijk, bijv. in het kader van civiel-militaire samenwerking. - Gemeente wijst geschikte distributiepunten voor noodvoorzieningen aan en geeft deze door aan de betrokken vitale partners. - Gemeente heeft kwetsbare afnemers in beeld (minder zelfredzamen en/of kwetsbare groepen), en is verantwoordelijk voor de doorlevering van noodvoorzieningen aan deze groep(en). - Gemeente bereidt i.s.m. betrokken vitale partners de communicatie voor, in geval inzet noodvoorzieningen noodzakelijk is. - Gemeente is verantwoordelijk voor bemensing van distributiepunten t.b.v. logistieke ondersteuning maar ook voor, indien nodig, registratie en prioritering. Gemeente zorgt ook voor aanvragen van bijstand indien noodzakelijk, bijv. in het kader van civiel-militaire samenwerking.
Vitale partner	<ul style="list-style-type: none"> > Maakt afspraken met de veiligheidsregio over bijdrage in de tijdelijke noodvoorzieningen (sectorale wetgeving). > Levert, indien zij daartoe een wettelijke taak heeft, noodvoorzieningen (sectorale wetgeving).

⁴² Zoals de Vorderingswet, Distributiewet, Hamsterwet, Prijzenwet.

Rijk	<ul style="list-style-type: none"> > Het Ministerie van Economische Zaken is coördinerend, alle ministeries zijn verantwoordelijk op hun eigen beleidsterrein (Vorderingswet, Distributiewet). > Vakministerie geeft aanwijzingen (via Rijksheer) en treedt zelf op indien nodig. Het gaat dan om: <ul style="list-style-type: none"> - Vordering van capaciteiten (indien nodig), zoals brandstof, voedsel, drinkwater, elektriciteit, bepaalde expertise, zoals arbeid (Vorderingswet). - Prioritering bij schaarste en coördinatie bij de verdeling (Vorderingswet, Hamsterwet, Distributiewet). > LOCC organiseert bijstand en verdeelt capaciteiten van hulpdiensten bij schaarste (ook van defensie)⁴³ > LOCC adviseert met operationeel advies in geval van bestuurlijke dilemma's vanwege de schaarste van middelen.⁴⁴
-------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁴³ Het LOCC voert deze taken in overleg met het Nationaal Crisiscentrum (NCC) uit onder gezag van de NCTV.

⁴⁴ Het LOCC voert deze taken in overleg met het Nationaal Crisiscentrum (NCC) uit onder gezag van de NCTV.

Deel C – Bijlagen

Bijlage 1 Definities relevante begrippen

Het is van belang dat alle betrokkenen hetzelfde verstaan bij de gebruikte termen, die met vitale processen te maken hebben. Daarom worden hier enkele definities gegeven van relevante termen.

Begrip	Omschrijving
Crisis	<p>Een crisis is een zware noodsituatie waarbij het functioneren van een stelsel (van welke aard dan ook) ernstig verstoord raakt.</p> <p>Een crisis is een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven.</p> <p>Crises worden gekenmerkt door vier elementen:</p> <ul style="list-style-type: none">> substantiële dreiging voor de organisatie;> een verrassingselement;> hoge mate van onzekerheid;> korte beslistijden.
Crisismanagement of crisisbeheersing	Is de systematische poging om crises te voorkomen, dan wel de effecten ervan zo klein mogelijk te maken.
Crisisplan	Legt de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de crisisorganisatie in de veiligheidsregio vast in het geval van grootschalige incidenten of (veiligheids-) crises, gericht op de samenwerking tussen brandweer, politie, GHOR en gemeenten en partners bij het bestrijden van crises of rampen.
Informatievoorziening	Met 'informatievoorziening' bedoelen we operationele informatievoorziening, niet de informatievoorziening naar de burger, dat is risico- of crisiscommunicatie
Netcentrisch werken	Werkwijze waarin de verschillende hulpverleningsdiensten, gemeenten en andere partners in de crisis- en rampenbestrijding informatie met elkaar delen, al dan niet technisch ondersteund door middel van het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS).
Risico	Risico is de <i>kans</i> dat een gebeurtenis plaatsvindt, <i>vermenigvuldigd</i> met het <i>gevolg</i> van die gebeurtenis. Als het gevolg kwantificeerbaar is, kan dit daadwerkelijk een vermenigvuldiging zijn. Het gevolg kan positief dan wel negatief zijn. Meestal wordt het woord echter in de negatieve zin gebruikt
Risicobeheer of risicomangement	Is een continu proces dat ten aanzien van de doelstelling bepaalde <i>risico's</i> identificeert en beoordeelt. In zes stappen:

	Doelstelling	De doelstelling is datgene wat een organisatie wil bereiken, bijvoorbeeld het realiseren van omzetgroei, continuïteit,
	Identificeren	Een risico is een onzekere gebeurtenis met mogelijke gevolgen voor de doelstelling. Deze moeten worden geïdentificeerd.
	Inschatten	Vervolgens worden risico's ingeschat op kans van optreden en op mogelijke gevolgen. Dit kan gekwantificeerd worden, maar ook kwalitatieve inschattingen van risico's kunnen nuttig zijn.
	Beoordelen	Beoordelen betekent dat er een risicoacceptatiegraad wordt vastgesteld, dit is het risico dat bijvoorbeeld een bedrijf hooguit wil nemen om de doelstelling te behalen.
	Beheersen	Een risico waarop beheersmaatregelen worden genomen worden vervolgens kleiner ingeschat, de zgn. restrisico's. Beheersmaatregelen zijn preventief, om de kans van voorkomen te doen afnemen, of de gevolgen te reduceren.
	Monitoring	Monitoring gebeurt in de loop van het proces, middels indicatoren gemonitord worden (Early Warning Indicators).
Veiligheidsregio	Een gemeenschappelijke regeling (samenwerkingsverband) van daartoe bij wet aangewezen gemeenten (verlengd lokaal bestuur), verantwoordelijk voor (o.m.) risicobeheersing, brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, GHOR, meldkamer en informatie-uitwisseling bij crises.	
Vitale infrastructuur	Producten, diensten en de onderliggende processen, die -als zij uitvallen- grootschalige maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken.	
Vitaal belang	De vijf 'vitale belangen' zijn: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid en sociale & politieke stabiliteit.	
Preventie	Het geheel van doelbewuste initiatieven, die anticiperen op risicofactoren (= handelen voordat het probleem ontstaat) en ageren wanneer eerste signalen zich ontwikkelen en de problematiek aan het ontstaan is.	
Protectie/ bescherming	Maatregelen, die een te beschermen object of persoon voor de gevolgen van een gevaar behoeden, bijvoorbeeld dijken die het erachter liggende land tegen overstroming beschermen.	

Bijlage 2 Toelichting en aandachtspunten per taak

Taak 1: afstemming organiseren

Het inrichten en faciliteren van deze afstemming tussen partners noemen we ook wel de platformfunctie van de veiligheidsregio.

Uit: Eindrapportage evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing (2013), p. 24

“De veiligheidsregio biedt de bestuurders in de regio een platform om onderling en met partnerorganisaties afspraken te maken. In het verband van de veiligheidsregio komen verschillende instanties bij elkaar die de gemeenten op het gebied van veiligheid ten dienste staan, zoals brandweer, politie, partners in de zorg, regionale uitvoeringsdiensten/omgevingsdiensten, kennisinstellingen, Rijksheren en diensten en bedrijven uit de vitale sectoren. De veiligheidsregio maakt het mogelijk om regionaal afspraken te maken en uit te voeren.”

De wijze waarop elke veiligheidsregio deze taken invult, is momenteel niet uniform. Alleen ten aanzien van de bestuursvergaderingen zijn hiervoor richtlijnen beschikbaar. In de Wet veiligheidsregio's (Wvr) staat immers benoemd dat de hoofdofficier van justitie, de voorzitter van het waterschap en de commissaris van de koning worden uitgenodigd voor vergaderingen van het algemeen bestuur. In de Wvr staat verder benoemd dat het bestuur van de veiligheidsregio ten minste eenmaal per jaar de bij mogelijke rampen en crises in de regio betrokken partijen uitnodigt voor een gezamenlijk overleg over de risico's. Doel hiervan is het opbouwen en onderhouden van een goed netwerk en het uitwisselen van kennis en kunde inzake crisisbeheersing (onderlinge afhankelijkheden et cetera). Deze netwerken hebben juist bij onvoorziene omstandigheden - wanneer improvisatie noodzakelijk is - een toegevoegde waarde.

Voor de specifieke invulling van deze netwerkbijeenkomsten zijn de convenanten leidend. Daarin staat dat de veiligheidsregio het initiatief neemt om op reguliere basis thema- of netwerkbijeenkomsten te organiseren met alle crisispartners (drinkwaterbedrijven, waterschappen, elektriciteits- en gasbedrijven, spoorsector et cetera.) en de betrokken medewerkers van de veiligheidsregio. In de 'Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing' staat per crisistype een overzicht van de betrokken partijen per functionele keten.⁴⁵ Ook de 'Bestuurlijke werkgroep bovenregionale samenwerking' (2013) adviseert de regio's jaarlijks een netwerkmoment met de regionale en/of landelijke partners te organiseren.

Nieuwe ontwikkelingen: tactisch en operationele netwerken

Elkaar leren kennen op bestuurlijk niveau is belangrijk, maar de ervaring leert dat de samenwerking ook op tactisch en operationeel niveau tot stand moet komen. Hiervoor schrijft de Wvr geen verplichtingen voor, maar we merken dat steeds meer veiligheidsregio's ervoor kiezen om het netwerkmanagement juist op deze niveaus beter vorm te geven. Veelal hebben veiligheidsbureaus hierin een leidende rol. Het gaat dan niet alleen om zogenaamde thematische 'netwerkbijeenkomsten', maar ook op diverse andere vormen van gezamenlijke

⁴⁵ Zie: <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/54/4998/bestuurlijke-netwerkkarten-crisisbeheersing---vijfde-druk.html>

afstemming, veelal rond praktische vraagstukken zoals gezamenlijke planvorming, gezamenlijke opleidingen, uitwisseling tussen medewerkers et cetera. Deze staan vaak in de actielijsten bij de convenanten benoemd.

We zien steeds vaker dat meerdere veiligheidsregio's gezamenlijk afstemmen met de vitale partners in een interregionaal netwerk. Dat is makkelijker voor de vitale partners (veelal bovenregionaal georganiseerd) en bespaart veiligheidsregio's capaciteit. Bovendien kan op die wijze ook de samenwerking worden verbeterd met de omliggende veiligheidsregio's die in een bepaald werkingsgebied actief zijn (denk aan: drinkwatergebied of electriciteitsnetwerk). Met name het denken vanuit kwetsbaarheidsreductie en cascade effecten zorgt ervoor dat deze interregionale netwerken veelal een intersectoraal karakter hebben. In sommige gebieden wordt een zelfs een interregionaal bestuurlijk netwerk ingericht waarbij de Commissaris van de Koning een belangrijke rol speelt om de samenwerking tussen alle betrokken overheden en instanties te bevorderen en zo nodig af te dwingen en de kwaliteit van het bestuurlijk optreden te bewaken.

Samenwerken bij risicobeheersing

In de risicobeheersingsfase spreken we nadrukkelijk over netwerksamenwerking tussen verschillende sectoren (of beleidsterreinen). Voorbeelden van deze sectoren zijn: telecom, energie, drinkwater en oppervlaktewater en waterkeringen. Betrokken partijen in zo'n sector hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de voorzieningen die zij leveren en om zich voor te bereiden op bijzondere omstandigheden. Iedere sector ontwikkelt daartoe eigen continuïteitsplannen. De Rijksoverheid kan kwaliteitseisen stellen aan de robuustheid van deze sectoren en oefent op die wijze invloed uit op het risico van uitval. De veiligheidsregio's hebben een rol in het verder beperken van de effecten voor de openbare orde en veiligheid bij de (dreigende) verstoring/uitval van vitale voorzieningen. Daartoe moeten zij met deze sectoren in contact treden en samenwerkingsafspraken maken. De veiligheidsregio's moeten weten wat de restrisico's zijn, zodat zij aanvullende maatregelen kunnen (laten) treffen om de mogelijke effecten voor de bevolking in hun gebied verder te beperken. Aanvullende maatregelen zijn gericht op kwetsbaarheidsreductie en kunnen zijn; risicocommunicatie en voorlichting, stimuleren van andere inrichting of gebruik objecten en omgeving, aanvullende veiligheidseisen bij vergunningen, specifieke voorbereiding op de respons door hulpdiensten en partners et cetera. Deze aanvullende maatregelen zorgen voor verdere reductie van risico (impact van schade is lager). Andersom hebben veiligheidsregio's ook zicht op de 'grenzen van de crisisbeheersing'. Zij kunnen inzichtelijk maken of zij (samen met crisispartners zoals politie, defensie en Rode Kruis) de capaciteiten hebben om de effecten te beheersen. Indien dat niet het geval is, moet een bestuurlijke afweging worden gemaakt om 1) in te zetten op risicobeheersing; 2) aanvullende capaciteiten aan te boren; of 3) het risico te accepteren.

Taak 2: regionaal risicoprofiel

De vitale infrastructuur is een complex systeem. Dit komt mede door de vele betrokken partijen, de benodigde integrale benadering en de gelaagdheid en verwevenheid van vitale processen. Het opknippen van de werkelijkheid in verschillende domeinen of sectoren, maakt het stelsel wellicht meer begrijpelijk en overzichtelijk, maar creëert ook een nieuw probleem: de operationele afstemming tussen deze domeinen of sectoren.⁴⁶ Daartoe wordt onder andere het risicoprofiel als instrument gebruikt. In het risicoprofiel wordt voor een gebied in kaart gebracht wat de dreigingen zijn en hoe die kunnen worden beoordeeld (kans en impact). Daarmee kunnen dus ook de mogelijke domino-effecten in andere sectoren inzichtelijk worden gemaakt. Veelal leggen veiligheidsregio's daarmee een verbinding tussen

⁴⁶ Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman 2009, p. 645.

het meer technisch georiënteerde continuïteitsmanagement van vitale partners en het (bestuurlijk) scenariomanagement van de crisisbeheersing. De veiligheidsregio's moeten zich vervolgens voorbereiden op mogelijke effecten voor de openbare orde en veiligheid bij de (dreigende) verstoring/uitval van vitale voorzieningen. Door bij het opstellen van het risicoprofiel de risico-identificatie en -beoordeling vervolgens ook gezamenlijk te maken, ontstaat er wederzijds inzicht in de risico's, de afhankelijkheden daartussen en wie daarvoor verantwoordelijk is. De Wvr verplicht veiligheidsregio's tot het opstellen van een risicoprofiel (art. 15 Wvr). De wet verplicht iedereen (dus ook de vitale partners) daartoe relevante informatie kenbaar te maken aan de veiligheidsregio (art. 48 Wvr). Er is daarnaast ook veel sectorale wetgeving (bijv. Drinkwaterwet, Kernenergiewet et cetera) waarin afspraken over het delen van dergelijke informatie staat weergegeven. Tenslotte verplicht de Wvr tot een jaarlijkse gezamenlijke bespreking van de risico's in de regio. Dit sluit aan op verplichtingen van de vitale partners om voor zichzelf risico-inventarisaties (ten behoeve van de eigen continuïteit) op te stellen, die als input kunnen dienen voor de veiligheidsregio's.

Nieuwe ontwikkelingen: dynamische risico-inventarisatie en -analyse

Inmiddels hebben we geleerd dat vitale processen dynamisch zijn, onderhevig aan snelle technologische ontwikkelingen en waar vele wijzigingen optreden in de organisatiecontext (waardoor andere partijen moeten worden betrokken). Daarnaast zullen veiligheidsregio's ook oog moeten hebben voor onzekere risico's (onvoorziene crisissituaties waarbij we nu nog niet precies weten met wie we in de toekomst moeten samenwerken). De noodzaak tot een meer dynamisch gebruik van het risicoprofiel dringt zich op. Het proces om nieuwe risico's te identificeren, te analyseren en nader uit te werken wordt daarbij een doorlopende activiteit, die ook steeds meer in samenwerking met de vitale partners wordt verricht. Gezamenlijke duiding van risico's, prioritering en de vertaling naar maatregelen om effecten te beperken is daarbij belangrijk. De veiligheidsregio's hebben een verantwoordelijkheid om hiertoe het initiatief te nemen en de resultaten daarvan weer te geven in het risicoprofiel.

Om de nationale veiligheidsbelangen te kunnen beschermen voert ook de Rijksoverheid risicoanalyses uit. Tot op heden gebeurde dit door middel van de Nationale Risicobeoordeling (NRB). Hierin werden jaarlijks enkele relevante nieuwe scenario's geanalyseerd en waar nodig bestaande scenario's geactualiseerd. In mei 2015 heeft de Ministerraad besloten de NRB te gaan vervangen door een vierjaarlijks Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP). Dit NVP is een *all hazard* risicoanalyse van alle risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid (integrale benadering), geclusterd in dreigingsthema's zoals natuurrampen, bedreigingen van gezondheid & milieu en verstoring van vitale voorzieningen (zie figuur hierna). De dreigingsthema's worden gezien vanuit de gehele veiligheidsketen (voor én na een incident). Voor deze thema's worden de (reikwijdtes van) waarschijnlijkheid en impact beoordeeld. Het NVP zal tevens inzicht geven in de mate van voorbereiding op dat moment. Hiervoor zal een zogenaamde capaciteitanalyse worden uitgevoerd. De veiligheidsregio's hebben een belangrijke rol hierin. Zij zijn immers onze Nederlandse *civil protection* en kunnen dus ook de grenzen aangeven van wat haalbaar is op het vlak van crisisbeheersing en waar je dus iets met risicobeheersing moet doen. Veiligheidsregio's leggen daarmee de verbinding tussen de voor- en de achterkant in deze keten. Het eerste Nationaal Veiligheidsprofiel zal in 2016 worden opgeleverd. Naar verwachting zal hierbij ook meer inzicht ontstaan in de samenhang tussen de regionale risicoprofielen en het nationale veiligheidsprofiel.



Indeling dreigingsthema's



Maar ook: Aandacht voor verbanden tussen thema's
Aandacht voor nieuwe risico's

Taak 3: advies in kwetsbaarheidsreductie

De primaire verantwoordelijkheid voor continuïteit (en daarmee veiligheid) ligt in eerste instantie bij organisaties die verantwoordelijk zijn voor een vitaal proces. Daarbij hoort het inzicht in de risico's, dreigingen en kwetsbaarheden, maar ook de verantwoordelijkheid voor keuze en uitvoering van de benodigde maatregelen. Voor een groot deel nemen de vitale partners zelf hun verantwoordelijkheid en wordt er ook geïnvesteerd in de weerbaarheid van cruciale functies. Het is immers ook in hun eigen belang en dat van hun klanten of gebruikers. Het verantwoordelijke vakministerie heeft een rol bij het vaststellen van de kwaliteitseisen ten aanzien van de continuïteit en veiligheid (in beleid of in wet- en regelgeving) en het stimuleren, faciliteren en ondersteunen van betrokken partijen ten aanzien van de kwetsbaarheidsreductie. Handhaving en sanctionering geschiedt vanuit de vakministeries, zoals het Ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M).

De veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur heeft een rol (art. 10 WvR) bij het beperken van de effecten voor de bevolking bij mogelijke retrisico's. Daarbij is zij afhankelijk van de inzet en kennis van verschillende partijen. De vitale partners zullen de relevante inhoudelijke informatie ook moeten delen, hierover zijn per sector ook afspraken gemaakt in de convenanten (onderdeel van risicocommunicatie). De veiligheidsregio faciliteert dat verschillende partijen (denk aan: omgevingsdiensten) hun inbreng hebben in de advisering over hoe het lokale bestuur met de risico's om kan gaan en hoe de kwetsbaarheid verder te reduceren. Denk aan: risicocommunicatie en voorlichting om gedrag te beïnvloeden of aanvullende veiligheidseisen bij vergunningen om andere inrichting of gebruik van objecten en omgeving te bewerkstelligen. De veiligheidsregio kan op diverse manieren aanvullende maatregelen voorstellen, maar heeft geen formele positie om deze af te dwingen. Dat is aan het bevoegd gezag.

Taak 4: communicatie over risico's

Communicatie over de aanwezige risico's richting gebruikers is in de meeste sectorale regelgeving belegd bij de bedrijven, maar het bestuur van de veiligheidsregio informeert de bevolking over de restrisico's en de voorbereidende of preventieve maatregelen bij (dreigende) verstoring of uitval van de vitale voorzieningen (art. 46 Wvr). Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de Provinciale Risicokaart of andere communicatiemiddelen die de regio ter beschikking heeft. Het is belangrijk dat de voorlichtings- en communicatiestrategie van vitale partners en veiligheidsregio's op elkaar worden afgestemd. Dit is dit onderwerp in veel convenanten geborgd.

Samenwerken in de voorbereidingsfase

In de voorbereiding op rampen en crises hebben betrokken partijen (denk aan vitale partners, ministeries, onderdelen van de veiligheidsregio, ambulancevervoerder en de politie) ieder een eigen verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden op mogelijke crisissituaties. Het gaat hier om de sectorale of monodisciplinaire inspanningen. De vakinhoudelijke bijdrage aan de crisisbeheersing is immers onderdeel van de professionaliteit van elke organisatie zelf. Aan deze professionaliteit worden vaak ook sectorale kwaliteitseisen gesteld ten aanzien van crisisbeheersing. De veiligheidsregio verricht in deze fase veel coördinerende inspanningen op het gebied van multidisciplinair en intersectoraal leren en ontwikkelen. Alhoewel er hier dus een eigen verantwoordelijkheid ligt bij vitale partners en hulpdiensten, kan de veiligheidsregio door partners wel als kenniscentrum worden gezien, omdat zij zicht heeft op het bredere netwerk. De veiligheidsregio stelt de multidisciplinaire plannen op (crisisplan, oefenbeleidsplan). In deze plannen wordt getracht de inzet van de partners op elkaar af te stemmen en te werken aan een gedeeld beeld (scenario's) van de responsfase. Ook bij de ontwikkeling van het beleidsplan (ambities in de 'koude fase') treedt de veiligheidsregio in overleg met de vitale partners en verwacht van hen een professionele bijdrage.

Taak 5: regionale planvorming

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt in de voorbereidende fase de plannen op voor de crisisbeheersing. De samenwerking tussen de verschillende sectoren in de voorbereidende fase staat beschreven in het beleidsplan en de samenwerking in de responsfase staat beschreven in het crisisplan. Op basis hiervan zijn allerlei documenten waarin de uitvoering hiervan staat benoemd (convenanten, waakvlakovereenkomsten, adressenlijsten et cetera). Het is gewenst dat plannen van veiligheidsregio's, vitale partners en Rijksoverheid naadloos op elkaar passen. Doel hiervan is dat de sectorale inspanningen en de inspanningen van hulpdiensten en bestuur ten tijde van een crisis op elkaar aansluiten. Belangrijke aspecten hierin zijn:

- > Bij welke verstoringen/uitval binnen de vitale sector kan de veiligheid of openbare orde in gevaar komen?
- > Bij welke type incident kunnen ook andere sectorale belangen in het geding komen?
- > Wat betekent voorgaande voor de samenwerking (o.a. alarmering, informatiedeling, opschaling en crisiscommunicatie)?

Nieuwe ontwikkelingen: praktische 'plannen' en pragmatisme

Bij de huidige crisisplannen is een ontwikkeling te zien. De plannen worden steeds beter toegeschreven op het gebruik bij crisissituaties. We mogen ervan uitgaan dat samenwerking tijdens crises steeds weer andere partners kan betreffen en daar moet in de plannen rekening mee worden gehouden. In de huidige crisisplannen wordt daarom veelal een generieke aanpak weergegeven en dat biedt meer ruimte voor improvisatie en veerkracht van professionals. Daarnaast worden vaak nog 'aandachtskaarten' of 'factsheets' gebruikt met aandachtspunten bij specifieke crisistypen. De digitalisering van plannen en kaarten

biedt vaak ook meer gebruiksgemak en maakt het actueel houden van de plannen makkelijker.

Nieuwe ontwikkelingen: rekening houden met zelf organiserend vermogen van de samenleving

In de voorbereiding op de crisisbeheersing wordt steeds meer rekening gehouden met het zelf organiserend vermogen van de samenleving. Er wordt bijvoorbeeld meer gebruik gemaakt van sociale media om mensen voor te bereiden en ook te betrekken bij de voorbereiding op crisissituaties. Ook de actieve inzet van burgers krijgt in de planfase steeds meer vorm. Burgerhulpverlening wordt door sommigen gezien als een manier om te bezuinigen op overheidsuitgaven. Feitelijk stelt het echter zeer hoge eisen aan de veiligheidsregio's en hun partners. De crisisorganisatie moet flexibel om kunnen gaan met betrokkenheid van mensen en groepen die vrijwillig een bijdrage leveren aan de crisisbeheersing. Ten tijde van rampen en crises zullen bijvoorbeeld *emergent groups* ontstaan die een bepaalde inspanning gaan leveren die dan nodig is.

Deze groepen zijn van tevoren niet te voorspellen en er kan dus ook niet samen worden 'geoefend', zoals veel diensten van de veiligheidsregio gewend zijn. Om toch te leren hoe je dan kan samenwerken, zou het goed zijn wanneer veiligheidsregio's ook in de dagdagelijkse routine meer en meer gebruik maken van vrijwillige inzet. Op die wijze kan een betere verbinding tussen de wereld van de professionals en de wereld van burgers ontstaan. Hulpdiensten krijgen meer inzicht in en begrip van de wijze waarop burgers acteren bij calamiteiten. En het werkt ook andersom; burgers versterken hun risicogerichtheid en de eigen voorbereiding. Op die wijze wordt door frequente samenwerking met burgers tevens invulling gegeven aan deze fasen.

Taak 6: gezamenlijk opleiden, oefenen, testen en evalueren

Het *samenwerken* tijdens crises vraagt aanvullende competenties van sleutelfunctionarissen, crisisteams en zelfs van ketens. Het gaat dan over leren en ontwikkelen van de multidisciplinaire en intersectorale samenwerking bij crises. De veiligheidsregio is minimaal verantwoordelijk voor het gezamenlijk oefenen, maar tegenwoordig bieden veel veiligheidsregio's ook aan het leren van incidenten en opleiden gezamenlijk te organiseren. Het beschikbaar hebben van een multidisciplinair oefenbeleidsplan is een wettelijke verplichting van de veiligheidsregio (art. 14 Wvr). Deze is bedoeld voor het beoefenen van de crisisorganisatie (hoofdstructuur) van de veiligheidsregio zelf, maar daarmee ook voor de vertegenwoordigers van de vitale partners die aan die crisisteams (kunnen) deelnemen. Daarvoor is het noodzakelijk inzicht te hebben in de oefenagenda's en ambities van de vitale partners, hulpdiensten en gemeenten. Vervolgens kunnen afspraken worden gemaakt over oefeningen die georganiseerd moeten worden.

Dat wil overigens niet zeggen dat de veiligheidsregio alle gezamenlijke oefeningen zelf zou moeten organiseren en uitvoeren. Zelfs oefeningen van de hoofdstructuur, zouden op een andere manier kunnen worden georganiseerd. Het gaat er hierbij om, slim om te gaan met de oefenopgaven waarvoor ieder zich gesteld ziet. Daarbij ook gebruik te maken van oefenmomenten van vitale partners zelf en bij andere regio's. Op dit vlak zien we ook vaak dat veiligheidsregio's samen optrekken; taken verdelen en interregionaal oefenen. Partijen maken afspraken voor welke opleidingen, trainingen en oefeningen zij elkaar uitnodigen en met welke frequentie. Aangeraden wordt ook op dit vlak een koppeling te leggen met de netwerkmomenten, zoals die bij taak 1 en 2 al zijn genoemd.

Opleiden is een eigen verantwoordelijkheid van de werkgever en wordt door veiligheidsregio's en vitale partners zelf georganiseerd. Daarbij kunnen zij gebruik maken van diverse kennisinstituten. Bij het Ministerie van VenJ is de Nationale Academie voor

Crisisbeheersing (NAC) ingericht, die zich voornamelijk richt op de rol van departementen bij een crisis. Bij het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) kunnen veiligheidsregio's terecht voor cursussen over hun rol bij crises in vitale processen en worden op verzoek symposia georganiseerd.

De veiligheidsregio verricht vaak wel coördinerende inspanningen op het gebied van multidisciplinair en intersectoraal leren en ontwikkelen. Dat betekent dat de veiligheidsregio de landelijke kwaliteitskaders voor de samenwerking in de algemene kolom duidelijk maakt en ook toetst of alle multidisciplinaire crisispartners hun rol daarin op een adequate wijze waarmaken.⁴⁷ Het gaat daarbij om het aanleren van een uniforme werkwijze (die veelal landelijk is ontwikkeld). Deze uniforme werkwijze moet regionaal worden vertaald in opleidingskaders, procedures en protocollen voordat deze werkbaar is voor de crisisfunctionarissen. De veiligheidsregio heeft een rol om dat vorm te geven, in afstemming met het IFV en vitale partners.

Wat betreft de lessen uit evaluaties van incidenten in vitale processen, moeten deze gezamenlijk met partners worden benoemd en vervolgens in de (basis)cursussen van crisisfunctionarissen een plek krijgen. Door het evalueren en leren meer in samenhang met vitale partners te organiseren, wordt gewerkt aan een gezamenlijke en uniforme aanpak van dergelijke crisissituaties.

Samenwerken in de responsfase

Melding en alarmering, op- en afschaling, leiding en coördinatie, informatiemanagement zijn kritische processen die in het ketensamenwerking tussen verschillende ketens tot stand moeten komen. In de daadwerkelijke aanpak van crises spreken we niet over netwerksamenwerking, maar over ketensamenwerking tussen verschillende ketens. De samenwerking is dan georganiseerd op basis van een zekere ordening, volgordelijkheid en hiërarchie. Binnen de crisisbeheersing is onderscheid te maken in ruim veertig verschillende ketens, die net als in de reguliere situatie, georganiseerd zijn rondom sectoren. Daarnaast is er één algemene keten, die zich richt op de algemene bevolkingszorg en de openbare orde en veiligheid. De verantwoordelijkheid voor het organiseren van de besturende en ondersteunende processen in de algemene keten is bij het bestuur van de veiligheidsregio belegd. De veiligheidsregio draagt er zorg voor dat deze processen goed worden uitgevoerd en stuurt via deze processen aan op het functioneren van de regionale crisisorganisatie. De burgemeester, voorzitter van de veiligheidsregio en vakminister kunnen in de algemene keten de rol van beslissers invullen. Hij heeft hiervoor in de responsfase specifieke (nood)bevoegdheden, maar ook hier is de zeggenschap aan grenzen gebonden. In tegenstelling tot een opdracht voor de hulpdiensten, verzoekt hij de partijen in de andere ketens de nodige maatregelen te treffen indien dat nodig is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid of omwille van de zorg voor de bevolking.

Taak 7: alarmering

Het bestuur van de veiligheidsregio voorziet in de meldkamerfunctie (art. 10, Wvr). Van daaruit wordt de alarmering van de algemene keten (wo gemeenten en hulpdiensten) georganiseerd (art. 35 Wvr). Het proces van melding en alarmering is een eerste kritische stap in het adequaat optreden van crisisorganisaties om effecten zo klein mogelijk te houden, domino-effecten tegen te gaan en de situatie zo spoedig mogelijk weer terug te brengen naar normaal. Ook bij een dreigende uitval is tijdige melding cruciaal. Te denken valt aan het vooraf informeren van de veiligheidsregio bij het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden aan (delen van) de vitale infrastructuur. Het proces van melding

⁴⁷ Het gaat om de multidisciplinaire of coördinerende functies. Dus niet de eigen sectorale of monodisciplinaire bijdrage aan de crisisbeheersing.

loopt in het netwerk niet verticaal, maar horizontaal. Een melding kan immers van een burger komen, een hulpverlener en ook van een bedrijf of van de meldkamer van een bedrijf. Daarom moeten er goede afspraken worden gemaakt over de wijze waarop een melding tot stand komt en hoe die wordt opgevolgd. Uitgangspunt daarbij is dat de 112-meldkamer hét knooppunt is voor meldingen over (dreigende) calamiteiten.

De (soort) melding, die centralisten ontvangen, is bepalend voor activering van onderdelen van crisisorganisatie van de algemene kolom en die van crisispartners (de 'alarmering'). De centralist overweegt de aard en inhoud van de melding en gaat vervolgens over tot alarmering. Daarom moet de meldkamer beschikken over actuele contactgegevens van alle relevante (piket)functionarissen uit de betrokken organisaties en diensten. Het actueel houden is een verantwoordelijkheid van het betreffende partner. In veel convenanten staat benoemd dat het bedrijf deze gegevens minimaal één maal per jaar op juistheid controleert. Opeenvolgende meldingen kunnen ertoe leiden dat er meer onderdelen van de crisisorganisatie worden geactiveerd door de meldkamer. De alarmering loopt uiteen van het informeren van hulpdiensten en deze in contact brengen met de melder (bijvoorbeeld een netbeheerder), informeren van bestuurders tot volledige activering van de crisisorganisatie. De meldkamer moet daarom weten welke organisaties en diensten moeten worden geïnformeerd/gealarmeerd bij diverse type meldingen. Dat vraagt een protocol of alarmeringsmatrix per vitaal proces. Dat kan vervolgens in het Gemeenschappelijk Meldkamersysteem (GMS) worden gekoppeld aan bestaande inzetvoorstellen. Mogelijk wordt dit in de toekomst gekoppeld aan landelijke meldingsclassificaties (zie hierna: nieuwe ontwikkelingen: Landelijk Meldkamer Organisatie LMO).

Alertering kan hier ook worden geduid als 'stille' alarmering. Het gaat hierbij om situaties waarbij een dreiging is van moedwillige verstoring van een vitaal proces en het zet vitale partners aan tot aanvullende maatregelen om de robuustheid te vergroten, waaronder de bewaking en beveiliging van specifieke locaties. Vitale partners hebben op basis van de convenanten en in landelijke samenwerkingsregelingen (Alerteringssysteem Terrorismebestrijding) reeds afspraken gemaakt met politie en justitie over de alerteringslocaties, -niveaus en de te treffen maatregelen. De veiligheidsregio heeft hierin *geen rol*, behalve dat zij op de hoogte moet zijn over dergelijke aanvullende maatregelen, omdat deze bij de bestrijding van een daadwerkelijke crisis van belang kunnen zijn.

Nieuwe ontwikkelingen: Landelijke Meldkamer Organisatie (LMO)

Met de komst van de LMO zullen afspraken over melding en alarmering bij crises landelijk geborgd worden. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de meldkamer verschuift dan naar de landelijke regiegroep. In het Besluit veiligheidsregio's staan diverse kwaliteitseisen die worden gesteld aan de meldkamer. In de convenanten worden diverse eisen benoemd ten aanzien van de onderlinge samenwerking en afstemming. Het is cruciaal dat deze afspraken met de overgang naar de Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO) ook worden waargemaakt.

Taak 8: informatievoorziening

Informatievoorziening gaat hier om het onderling delen van informatie. Hier beschrijven we met name het delen van informatie in de responsfase; tussen de crisisorganisatie van de algemene kolom en de crisisorganisaties van de vitale partners. Informatievoorziening (of informatiemanagement) is nodig voor een goede uitvoering van ieders rol. De veiligheidsregio heeft tot taak om de informatievoorziening tussen de verschillende partijen in het netwerk te organiseren (art. 10 Wvr). De informatievoorziening wordt daarbij netcentrisch georganiseerd, zodat alle betrokken partijen hun informatie kunnen inbrengen

en er een gedeeld beeld kan ontstaan over de situatie.⁴⁸ Het bestuur van de veiligheidsregio is eindverantwoordelijk voor het totaalbeeld bij een crisis. Onder het totaalbeeld vallen alle situatiebeelden van de onderdelen van de eigen crisisorganisatie (algemene keten) en waar mogelijk ook situatiebeelden van crisispartners. De veiligheidsregio draagt zorg voor de veredeling van alle beschikbare informatie en eigen beelden van crisispartners tot een situatiebeeld en dient ervoor zorg te dragen dat dit beeld tijdig aan alle bij de crisis betrokken partners ter beschikking wordt gesteld, inclusief aan de Minister van VenJ. De veiligheidsregio heeft hiertoe verschillende informatiesystemen tot haar beschikking en geborgd op de meldkamer, waaronder het Gemeenschappelijk Meldkamersysteem (GMS) en het Landelijke Crisis Management Systeem (LCMS)⁴⁹. Alle betrokken partijen in de algemene keten delen informatie via het LCMS.

Nieuwe ontwikkelingen: aansluitprofielen LCMS

De veiligheidsregio moet op basis van de convenanten afspraken maken over de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatiesystemen (zoals LCMS). Het gaat daarbij ook om afspraken over wie, wanneer, wat wil weten en ook dat de geleverde informatie van deugdelijke kwaliteit is. Op dit moment is er een handreiking gereed met verschillende aansluitprofielen voor crisispartners. Op basis daarvan wordt momenteel verkend op welke wijze de aansluiting van vitale partners kan worden georganiseerd. Daarbij speelt ook het niveau waarop aansluiting wenselijk is; regionaal of landelijk. Voor sommige partijen is aansluiting op landelijk niveau gewenst, voor regionaal opererende vitale partners is een regionaal of interregionaal niveau meer passend. Situaties waarbij de informatievoorziening bovenregionaal moeten worden gedeeld, komen nog weinig voor maar moeten ook worden georganiseerd. Tevens moet deze aansluiten bij het Landelijk Operationeel Beeld, zoals dat door het LOCC wordt bijgehouden en geactualiseerd in het LCMS. Bij bovenregionale crisissituaties hebben de veiligheidsregio's behoefte om eerst hun eigen informatiepositie op orde te brengen. De opstart van de informatiepreparatie van het Interregionaal Operationeel Team (IOT) kan hiermee worden vertraagd. Er zijn nu verkenningen om juist in die fase het LOCC in te zetten om de voorbereidende maatregelen te treffen en de eerste informatie gereed te zetten in het LCMS. Hiermee is reeds ervaring opgedaan bij de stroomuitval in maart 2015. Vooralsnog gaat dit om ondersteuning bij de informatievoorziening, maar deze informatiepreparatie kan ook breder gaan; bijvoorbeeld op het gebied van planvorming (bijvoorbeeld operationele netwerkkaarten of scenario's) en ten aanzien van interregionale afstemming met oefenen.

Taak 9: crisisorganisatie algemene keten

Er kan een onderscheid worden gemaakt in een incident dat zich lokaal of regionaal afspeelt en waarbij de effecten zich beperken tot één veiligheidsregio (situatie A). Het gaat hier vaak om kleine verstoringen in vitale voorzieningen met beperkte effecten voor de samenleving. Te denken valt aan het incident bij het VUMC (september 2015), waarbij door een gebroken waterleiding de stroom uitviel en de continuïteit van het ziekenhuis in gevaar kwam. Soms gaat het ook om veiligheidsincidenten met effecten voor de continuïteit van vitale processen. Om de nodige maatregelen te kunnen treffen, zullen veiligheidsregio's moeten communiceren met hun partners over het incident, de duur en de mogelijke gevolgen van het incident.

Daarnaast zijn er situaties waarbij meerdere veiligheidsregio's zijn betrokken (situatie B). Er wordt dan gesproken over 'bovenregionale incidenten' of 'GRIP 5 situaties'. Een voorbeeld is de daadwerkelijke uitval van een deel van de vitale processen in Noord Nederland (maart 2015). Dit soort incidenten komt niet vaak voor in Nederland en we hebben daarom weinig

⁴⁸ Het situatiebeeld is de actuele en geverifieerde samenvatting van het incident inclusief de benoemde knelpunten, de bestrijding en verwachtingen.

⁴⁹ Het beheer van het landelijke crisismanagementsysteem (LCMS) wordt uitgevoerd door het Instituut Fysieke Veiligheid.

ervaring met dit soort incidenten. In dergelijke gevallen zal al snel sprake zijn van betrokkenheid van meerdere veiligheidsregio's, hetzij doordat (domino-)effecten van de uitval de bevolking in meerdere regio's treft, hetzij doordat de uitval zich al direct in meerdere veiligheidsregio's voordoet.

Uiteraard is in de responsfase vaak sprake van een glijdende schaal in de ontwikkeling van een incident, waardoor vaak ook een ontwikkeling plaats vindt in de fase van opschaling en betrokkenheid van het aantal veiligheidsregio's. Het is dus vaak én situatie A én (daarna) situatie B. In allebei de situaties kan er overigens sprake zijn van een sturende rol vanuit de departementen, indien dat op basis van hun verantwoordelijkheden (zij maken dan gebruik van de eigen noodbevoegdheden) wenselijk is.

Leiding en coördinatie

De crisisorganisatie van de algemene keten op regionaal niveau (verlengd lokaal bestuur) wordt georganiseerd en ingericht door de veiligheidsregio. Tijdens de responsfase is de leiding en coördinatie georganiseerd volgens die crisisorganisatie. Daarbij dient er afstemming te worden georganiseerd met de crisisorganisaties in de functionele ketens. In het geval van een klein incident zijn dat de crisisorganisaties van de betreffende vitale partners. Veelal worden namens betrokken vitale partners 'liaisons' toegevoegd aan de crisisorganisatie van de algemene kolom om die afstemming te bewaken. Het kan in sommige gevallen relevant zijn om (ook) liaisons van veiligheidsregio's toe te voegen aan de crisisorganisatie van de functionele kolom, bijvoorbeeld: als er meerdere veiligheidsregio's in het werkingsgebied van de vitale partner vallen, er (nog) geen sprake is van (bedreiging) van de openbare orde en veiligheid of als de vitale partner zelf niet is aangesloten op het netcentrisch werken (LCMS). Hierover worden afspraken gemaakt op basis van de convenanten.

In het geval van de aantasting van vitale belangen, denk aan een overstroming, langdurige en grootschalige uitval van elektriciteit of uitval van drinkwater, komt de Rijksoverheid in beeld. Het gaat dan om 'een gebeurtenis waarbij de nationale veiligheid in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven.'⁵⁰ Er is dan vaak ook sprake van betrokkenheid van meerdere veiligheidsregio's en meerdere sectoren en de betrokken vakministers kunnen sturend optreden. In een crisissituatie kunnen betrokken ministers maatregelen (laten) treffen op basis van hun reguliere bevoegdheden of op basis van specifieke 'noodbevoegdheden' die alleen in specifieke omstandigheden mogen worden toegepast. Dat geldt bijvoorbeeld bij de uitval van elektriciteit (Minister van Economische Zaken) of een overstroming (Minister van I&M).⁵¹ In dat geval is er ook een crisisorganisatie actief op het ministerie namelijk het departementaal coördinatiecentrum (DCC).

Wanneer de nationale veiligheid in het kader van de (dreigende) uitval van (delen van) de vitale infrastructuur wordt bedreigd, zal de nationale crisisorganisatie worden geactiveerd. Dit gebeurt omdat dan (mogelijk) in het geding zijn: belangen van de veiligheid van de staat, het algemeen belang en/of de vijf vitale belangen in het kader van de nationale veiligheid.⁵²

⁵⁰ Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming p. 11, <http://www.Rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2013/04/26/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming.html>

⁵¹ Net als de noodbevoegdheden van de burgemeester zijn deze bevoegdheden wettelijk vastgelegd en met aanvullende voorwaarden omkleed (toezicht, democratische controle, rechterlijke toetsing en compensatie), omdat deze kunnen ingrijpen in het reguliere economische verkeer, maar eventueel ook in grondrechten van mensen.

⁵² Deze zijn:

1. Territoriale veiligheid: aantasting van ons grondgebied, bijvoorbeeld door een militaire bezetting van het land maar ook door een langdurige overstroming.
2. Economische veiligheid: ernstig en/of langdurige uitval van vitale processen/sectoren, bijvoorbeeld wanneer een grote internet- of elektriciteitsstoring het betalingsverkeer ontregelt.

Er is dan behoefte aan coördinatie op Rijksniveau en er komt een aanvullende crisisstructuur op nationaal niveau bij (stelsel van de nationale crisisbeheersing) waarin het Nationaal Crisiscentrum (NCC) voor veiligheidsregio's en vitale partners een belangrijk aanspreekpunt is. Dit laat onverlet dat de crisisorganisaties in de (betrokken) veiligheidsregio's blijven functioneren.

Het Rijk kan bij een crisis drie rollen vervullen: faciliteren, richting geven en sturen. Wanneer het noodzakelijk is de veiligheidsregio's te faciliteren, richting te geven dan wel te sturen, zal het NCC de burgemeester, dan wel (coördinerend) voorzitter van de veiligheidsregio daarover informeren. Daarbij zal het NCC zoveel mogelijk expliciet aangeven wat de rol van het Rijk is en op welke aspecten de inbreng van het Rijk betrekking heeft. Bij toepassing van de sturende rol (aanwijzing) bepaalt het Rijk de inzet van de decentrale bevoegdheden; dit is iets anders dan het overnemen van die bevoegdheden (uitzonderingen hierop kunnen zijn buitengewone omstandigheden en taakverwaarlozing). Er kunnen zich specifieke situaties voordoen waarin het Rijk ook de uitvoeringsverantwoordelijkheid van één of meer deelaspecten van de crisisaanpak op zich neemt. Een voorbeeld hiervan is een grootschalige evacuatie.

Het NCC is een landelijk informatieknooppunt voor de veiligheidsregio's en voor vitale partners, ook als nationale crisisbeheersingsstructuren niet actief zijn. Op nationaal niveau functioneert ook het Landelijke Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC). De kerntaken van het LOCC zijn informatievoorziening, planning, advisering en bijstandSCOördinatie. Daartoe heeft het LOCC de verantwoordelijkheid om het Landelijk Operationeel Beeld (in LCMS) continu actueel te houden.

Het Rijk kan bij een crisis drie rollen vervullen: faciliteren, richting geven en sturen.

Voorbeelden van faciliteren zijn (advies of aanbod):

- > Het aanbieden van advies ten aanzien van crisiscommunicatie of lessen uit eerdere, soortgelijke rampen en crises;
- > Het aanbieden van communicatiemiddelen, zoals www.crisis.nl of het publieksinformatienummer 0800-1351).

Voorbeelden van richting geven zijn (dringend advies):

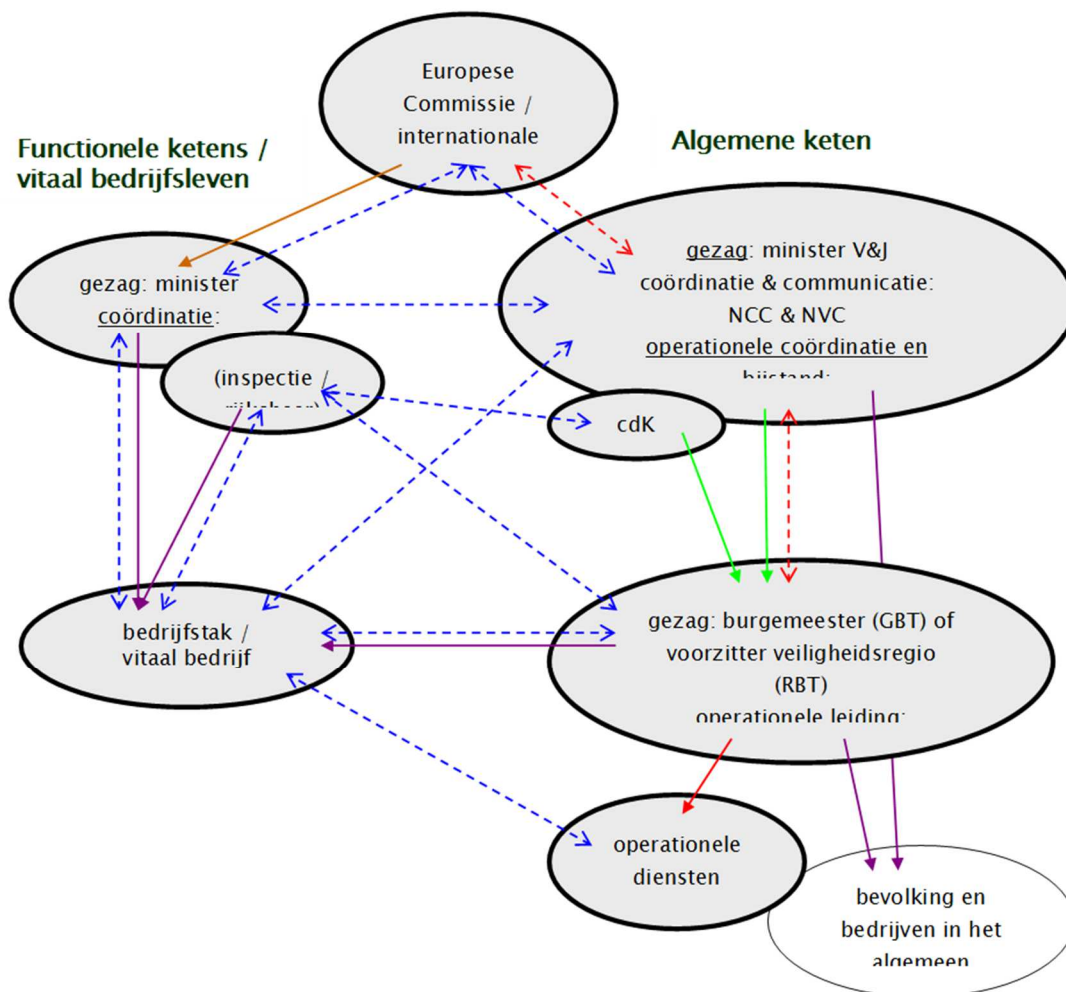
- > Het opstellen van tolerantiegrenzen;
- > Uitgangspunten ten behoeve van landelijk uniforme maatregelen ter handhaving van de openbare orde.

Voorbeelden van sturen zijn (aanwijzing):

- > Bij een infectieziektecrisis kan het Rijk (de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) bepalen dat scholen moeten worden gesloten; vervolgens dienen de voorzitters veiligheidsregio die maatregelen te nemen (zo nodig ook beschikkingen te treffen). Aanpalend dienen wellicht ook openbare orde maatregelen te worden getroffen.
- > Opdracht geven tot een grootschalige evacuatie.

3. Ecologische veiligheid: schade aan het milieu, bijvoorbeeld door vervuiling, maar ook extreme hitte en droogte.
4. Fysieke veiligheid: doden, gewonden en chronisch zieken, bijvoorbeeld door een pandemie of een grootschalig ongeval.
5. Sociale en politieke stabiliteit: aantasting van de rechtstaat, bijvoorbeeld door spanningen tussen bevolkingsgroepen.

Onderstaand is de samenhang tussen de crisisorganisaties in beide ketens zichtbaar gemaakt. Dit figuur komt uit de 'Bestuurlijke Netwerkaarten', netwerkkaart vitaal.



Op- en afschaling

Voorgaande organisatiewijze van de regionale crisisstructuur is beschreven in de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP).⁵³ Deze procedure is een hulpmiddel om de verschillende onderdelen van de crisisorganisatie van de veiligheidsregio (al dan niet gefaseerd) te activeren. In elke fase is een andere organisatiewijze van crisisteams ingericht. Feitelijk zijn deze crisisteams er voor ondersteuning van het bevoegd gezag en voor afstemming tussen de betrokken partijen. Deze teams hebben een vaste kernbezetting, maar er kunnen aanvullend ook Rijksheren of functionarissen uit het bedrijfsleven participeren in een crisisteam. In het Besluit veiligheidsregio's zijn de kwaliteitscriteria benoemd voor de verschillende crisisteams en functionarissen en de vereiste opkomsttijden bij opschaling. Rondom deze bezetting bestaat momenteel veel discussie (zie hierna: nieuwe ontwikkelingen).

In verschillende documenten wordt momenteel nog gesproken van GRIP RIJK. Deze term duidt aan wanneer er sprake is van sturing door de Rijksoverheid. Deze term kan echter een vorm van opschaling impliceren, terwijl de term slechts aangeeft dat de nationale besluitvormingsstructuur (ICCb/MCCb) is geactiveerd, omdat departementale afstemming noodzakelijk is en er sprake is van (bedreiging) van de nationale veiligheid. Dit kan in alle situaties voorkomen (GRIP 1 t/m 5). Voorbeelden van dergelijke situaties zijn: kernongeval

⁵³ GRIP-schema dat bijgevoegd is als bijlage B bij het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, p. 39, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2013/04/26/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming.html>

(categorie A), terroristische dreiging of aanslag, een grootschalige overstroming, een uitbraak van een infectieziekte (A-ziekten), grootschalige cybercrisis of langdurige schaarste. Afschaling geschiedt conform de gemaakte afspraken in het crisisplan. Het is wenselijk daarbij vroegtijdig na te denken over de nafase. Afspraken hierover zijn gemaakt in het deelplan nazorg/nafase, dat onder gemeentelijke verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. Wanneer er sprake is van nationale coördinatie zal het ICCb/MCCb ook in de nafase actief (kunnen) zijn.

Nieuwe ontwikkelingen: flexibiliteit van GRIP

GRIP wordt gehanteerd voor de opschaling. Daarmee wordt immers een eenduidig hulpmiddel gegeven, zodat bij een gebeurtenis de juiste functionarissen en teams te alarmeren. GRIP wordt ook gehanteerd voor een eenduidige inrichting van de crisisorganisatie, daarmee past het minder bij de onvoorspelbaarheid bij situaties rond de uitval van vitale processen. Daarbij is immers van te voren moeilijk te voorzien welke domino-effecten er kunnen optreden en welke partners wel en niet aan tafel moeten komen. Een te rigide interpretatie van GRIP kan er dan toe leiden dat relevante spelers niet mee kunnen denken en dat de integrale afweging van belangen onvoldoende plaatsvindt in (I)BT of dat maatregelen onvoldoende met elkaar in samenhang worden gezien in (I)OT. Onderzoek van Van Duin en Wijkhuijs (rapport 'De flexibiliteit van GRIP') laat zien dat het nodig is flexibel om te gaan met teamsamenstelling en beschikbaarheid. Opgemerkt werd in datzelfde onderzoek dat knelpunten met deze structuur echter vooral ontstaan bij GRIP 3 en hoger. GRIP 4 en 5-situaties komen beperkt voor in Nederland (gemiddeld zo'n 15-20 keer per jaar) en daardoor hebben partijen onvoldoende ervaring opgedaan met de samenwerking in deze teams. Zij ervaren daardoor minder zekerheid om nieuwe samenwerkingsvormen te onderzoeken en vallen veelal daarom terug op de GRIP-structuur.

Nieuwe ontwikkelingen: samenwerking met burgernetwerken

Steeds meer wordt ervan uitgegaan dat mensen in grote mate zelfredzaam zijn, ook in het geval van ongevallen, rampen en crises. Daarom organiseren hulpdiensten hun inspanningen aanvullend daarop en maken zelfs gebruik van de inspanningen van burgers. Veel mensen gaan immers ook verder. Naast het verhogen van de eigen veiligheid zijn er ook mensen die anderen helpen in het verhogen van hun veiligheid. We noemen dit maatschappelijke participatie van burgers in de aanpak van veiligheid. Vanzelfsprekend is er de meer geïnstitutionaliseerde inzet wanneer burgers als vrijwilliger hulp verlenen aan andere burgers. Te denken valt aan brandweervrijwilligers, vrijwilligers van de reddingsbrigade, de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM), Sigma-teams van het Rode Kruis, inzet van burgers voor AED, vrijwilligers van de politie, speurhondengroepen et cetera. In een aantal gevallen zijn deze ook specifiek voor (ondersteuning bij) rampen en crisis ingericht, zoals de Noodhulp van het Rode Kruis, de Dutch Amateur Radio Emergency Service (DARES, radiozendamateurs) en de Nationale Rampenvloot van de KNRM. Steeds meer zien we ook een bredere inzet van burgers die 'spontaan' via technologische voorzieningen (denk aan nieuwe media) gevraagd worden een bijdrage te leveren aan de veiligheid. Voorbeelden van initiatieven zijn; Burgernet, Amber Alert, Rijnmond Veilig, AED netwerken et cetera. Deze maatschappelijke participatie neemt overigens toe. De laatste jaren zijn we steeds meer bezig met zingevingsvraagstukken en het leveren van een bijdrage aan maatschappelijke thema's, zoals sociale verantwoordelijkheid en een duurzame en veilige samenleving. Daar maken veiligheidsregio's goed gebruik van en dat biedt mogelijkheden voor de toekomst. Voor verdere duiding van de samenwerking met burger(netwerken)s, wordt verwezen naar het project 'Bevolkingszorg 2.0', dat onderdeel uitmaakt van de Strategische Agenda van het Veiligheidsberaad.

Nieuwe ontwikkelingen: landelijke operationele coördinatie

Zoals beschreven zijn vitale processen divers georganiseerd. Per vakdepartement is er ook een andere aanpak met betrekking tot de crisiscoördinatie van vitale processen. Een deel van de vitale partners sluit daarom bij crisissituaties via het DCC van het departement onder wiens verantwoordelijkheid zij vallen aan bij de interdepartementale coördinatie en een deel sluit aan bij de crisisorganisatie via hun eigen crisisteam en met een liaison bij de veiligheidsregio. Dat is afhankelijk van de situatie waarin zij nationaal of decentraal zijn georganiseerd. Het huidige stelsel sluit echter niet goed aan op de behoeften vanuit vitale processen die nationaal georganiseerd zijn. Zij willen graag één integraal loket voor de tactisch/operationele afstemming (niveau Operationeel Team). De structuur van de nationale crisisbeheersing blijft continu in ontwikkeling en in dat kader wordt momenteel met partners verkend welke rol het LOCC hierin kan vervullen, omdat zij reeds de rol heeft om de bijstand te coördineren. Een optie zou daarin kunnen zijn dat het LOCC zich omvormt tot landelijk operationeel team, waarbij operationele afstemming binnen dat LOT kan geschieden. Daarmee komt er een vorm van bovenregionale operationele coördinatie. De samenhang met de rol van het Interregionale Operationeel Team (bronregio) en het NCC (als direct aanspreekpunt voor veiligheidsregio's) moet nader worden onderzocht.

Taak 10: crisiscommunicatie

De veiligheidsregio heeft in veel gevallen een belangrijke coördinerende rol bij de voorbereiding op de crisiscommunicatie. In veel gevallen is deze rol binnen de veiligheidsregio belegd bij een team bevolkingszorg dat deze taak uitvoert voor alle gemeenten. Er zijn kwaliteitscriteria voor de crisiscommunicatie benoemd. Daarbij wordt uitgegaan van een meer realistische zorg voor de bevolking tijdens en na een crisis, waarbij een groot deel van de betrokkenen zelfredzaam wordt geacht ('Bevolkingszorg op orde 2.0'). In het kader van deze handreiking is het relevant te noemen dat veiligheidsregio's afspraken maken met hun vitale partners over de crisiscommunicatie. In de convenanten zijn hierover samenwerkingsafspraken gemaakt en die kunnen in de voorbereidende fase verder worden geconcretiseerd.

Het is ten tijde van een crisis belangrijk dat partijen hun communicatiestrategie met elkaar delen en op de hoogte zijn van de boodschap die wordt verteld. Op basis van ervaringen in de afgelopen jaren en de praktijk in andere landen, is duidelijk geworden dat vitale partners nadrukkelijk ook zelf een verantwoordelijkheid hebben om te communiceren over de situatie bij (dreigende) uitval, burgers en bedrijven zijn immers ook hun eigen klanten. Daarnaast weten zij de inhoudelijke en veelal technische antwoorden op de vragen. De veiligheidsregio draagt zorg voor afstemming met het openbaar bestuur en legt verbindingen naar hulpdiensten en andere processen binnen de bevolkingszorg. Indien gewenst maakt de veiligheidsregio gebruik van expertise van het NCC of van het IFV (daar is het bovenregionale expertteam crisiscommunicatie belegd).

Nieuwe ontwikkelingen: twee richtingen

Het gaat erom dat bij de communicatie wordt aangesloten bij de behoefte van de samenleving zodat mensen hun handelen daarop kunnen afstemmen. Met name de nieuwe gedachten over (zelf)redzaamheid bij crises vraagt daarbij nadrukkelijk twee-richtingenverkeer. Crisiscommunicatie vraagt in de huidige tijd nadrukkelijk om continue omgevingsanalyse (informatie verzamelen over wat er leeft in de buitenwereld sociale media, tv, radio, gedrukte media en publieksvragen), communicatieadvies voor de bestuurder en nieuwe vormen van pers- en publieksvoorlichting die in afstemming met de vitale partner(s) tot stand komt.

Taak 11: ondersteunen bij distributie tijdelijke noodvoorzieningen/-capaciteiten

Een tijdelijke noodvoorziening betreft een alternatieve voorziening gedurende de periode dat de vitale voorziening niet op reguliere wijze geleverd kan worden (zowel in kwantitatieve en/of kwalitatieve zin). Er kan sprake zijn van een andere manier van levering of een substituuat c.q. vervangend product of dienst. Voorbeelden hiervan zijn (niet-uitputtende opsomming):

- > primaire levensbehoeften (nooddrinkwater, voedsel);
- > geneesmiddelen/ spoedeisende hulp;
- > generatoren voor noodstroom;
- > pompen;
- > tijdelijke telecommunicatiemasten;
- > noodbrug;
- > busvervoer.

Distributie betreft het logistieke proces 'van verzameling-vervoer-t/m-uitgifte' om aan de tijdelijke voorziening vitale producten/diensten aan de samenleving invulling te geven.

De invulling van de tijdelijke voorziening is per type vitaal product/dienst verschillend en wordt veelal ingevuld door de vitale partners zelf (veelal is dit een wettelijke verantwoordelijkheid). Vitale partners hebben hun sectorale wettelijke kader en daaruit voortvloeiende verplichtingen om de continuïteit te organiseren (Drinkwaterwet, Energiewet, enz.). De verdeling van noodvoorzieningen - of meer de prioritering daarin - is een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio. Bij schaarste in grote omvang is dit vaak een verantwoordelijkheid van de minister. De Minister van EZ kan op grond van zijn noodbevoegdheden verdelingsmaatregelen treffen bij een beperkte beschikbaarheid van elektriciteit en gas. Voor meer informatie zie de Bestuurlijke Netwerkkartaat 'schaarste algemeen'.⁵⁴

In de preparatiefase (van te voren) worden reeds met ketenpartners afspraken gemaakt over de capaciteit die zij beschikbaar moeten hebben in het geval van tijdelijke noodvoorzieningen. In het crisisplan is veelal een paragraaf opgenomen inzake de maatregelen ter verstrekking van voedsel, drinkwater, kleding, geld, medicijnen en tijdelijke huisvesting (onderdeel bevolkingszorg 'voorzien in primaire levensbehoeften'⁵⁵). Iedere gemeente wijst hiervoor de geschikte distributiepunten voor noodvoorzieningen aan en geeft deze door aan de betrokken vitale partners. Het is gewenst daarbij ook afspraken te maken over de wijze waarop de distributie van noodvoorzieningen gaat geschieden. Als uitwerking van het regionaal crisisplan zal bijvoorbeeld een gemeentelijk draaiboek beschikbaar moeten zijn, waarin een beschrijving is opgenomen van de organisatie van de nooddrinkwatervoorziening, waarin de distributiepunten, de logistieke ondersteuning, de beveiliging en handhaving van openbare orde, de (door)levering aan instellingen met verminderd zelfredzame personen et cetera.

In de Wvr staat vrijwel niets over tijdelijke noodvoorzieningen, maar in de convenanten staan wel afspraken benoemd om hieraan invulling te geven op basis van diverse wetten rondom noodwetgeving. Relevant voor deze handreiking is dat de algemene kolom hiervan voldoende kennis heeft en in de voorbereidende fase afspraken heeft gemaakt en - indien nodig - waakvlamovereenkomsten heeft gesloten met betreffende leveranciers en ketenpartners. Degene die de voorziening ten tijde van een crisis levert kan daarbij overigens een andere zijn, dan in de reguliere situatie. Op basis van hun wettelijke

⁵⁴ Zie ook <http://www.infopuntveiligheid.nl/Publicatie/DossierItem/15/4998/bestuurlijke-netwerkkarten-crisisbeheersing---vijfde-druk.html>.

⁵⁵ Er is ook een relatie met het deelproces 'opvang en verzorging'.

verantwoordelijkheid beheert het IFV ook materieel en materiaal dat als noodvoorzieningen kan worden ingezet. Denk bijvoorbeeld aan pompen, zandzakken, aggregaten, veldbedden, slaapzakken, opfrissets, et cetera.

Met capaciteiten wordt vervolgens bedoeld het vermogen om (met behulp van een combinatie van personeel, kennis, materieel en grondstoffen/hulpgoederen) te voldoen aan een zekere tijdelijke voorziening. Over de inzet van defensiecapaciteit zijn landelijke afspraken gemaakt (Versterking Civiel-Militaire Samenwerking)⁵⁶. De veiligheidsregio dient op de hoogte te zijn van de mogelijkheden van de inzet van defensie (capaciteit en materieel) en kan deze (laten) organiseren. Daarvoor heeft defensie voor de veiligheidsregio een Officier Veiligheidsregio's (OvR) ter beschikking, die 24/7 paraat is. Deze officieren (kunnen) ook participeren in de crisisorganisatie van de veiligheidsregio (ROT). Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) heeft een landelijk coördinerende en faciliterende rol ten aanzien van bijstand en tijdelijke capaciteiten.

⁵⁶ <https://www.defensie.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid/documenten/brochures/2015/02/13/catalogus-nationale-operaties>

Bijlage 3: verdieping samenwerken tussen ketens in de responsfase

Binnen de crisisbeheersing is onderscheid te maken in ruim veertig verschillende ketens, die net als in de reguliere situatie, georganiseerd zijn rondom sectoren. Per keten (en vaak ook per bedrijf) worden er crisis- of calamiteitenplannen gemaakt die de inzet van partijen bij (dreigende) verstoring en/of uitval beschrijft. Vitale partners worden daarbij aangemerkt als een bijzondere soort crisispartner, die een eigen verantwoordelijkheid kennen voor het oplossen van een crisis binnen hun keten en daartoe ook met eigenstandige bevoegdheden zijn uitgerust.

Functionele ketens

Overheidsinterventie binnen de keten vindt veelal plaats door het centrale gezag (ministerieel niveau). Ten tijde van een crises kan het betrokken vakministerie van die sector sturend optreden richting de keten. Wanneer het vakministerie sturend optreedt richting de keten, noemen we dit functionele sturing en daarom spreken we van 'functionele ketens'. Wanneer er sprake is van grootschalige uitval van vitale voorzieningen, worden meestal ook andere sectoren getroffen, omdat de vervlechting en afhankelijkheid groot is. Deze vorm van crisisbeheersing is nationaal georganiseerd en de aansturing en coördinatie zijn belegd bij de Rijksoverheid; de vakministers en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Deze laatste besluit over een samenhangende aanpak van het geheel van maatregelen en voorzieningen, dat het Rijk treft in samenwerking met andere organisaties ter voorbereiding op, ten tijde van en met betrekking tot de nafase van intersectorale crises waarbij de nationale veiligheid in het geding is.

Daarvan is sprake als de vitale belangen van de Nederlandse Staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Daarbij kan het gaan om uitval van vitale processen (o.a. elektriciteit, ICT, water), overstromingen, infectieziekten, dierziekten, een kernongeval, een terroristische dreiging of aanslag. Een samenhangende aanpak is vereist omdat het niet op elkaar afgestemd uitoefenen van bevoegdheden tot inefficiëntie kan leiden en zelfs contraproductief kan werken. De betrokken ministers zullen hun bevoegdheden uitoefenen in overeenstemming met de besluiten van de MCCb. De MCCb neemt geen bevoegdheden over van enige minister en neemt ook geen besluiten over aangelegenheden waarbij een niet-aanwezige minister in het bijzonder is betrokken, zoals de Minister van Defensie wat betreft de inzet van defensiepersoneel en/of materieel. De uitvoering van de besluiten geschiedt door de vakministers, die daarvoor (primair) verantwoordelijk zijn en zij werken samen met de organisaties in de eigen functionele keten. In situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is/kan zijn, kan de MCCbbesluiten om sturing door het Rijk van toepassing te verklaren.

Algemene keten

Naast de functionele ketens is er één 'algemene keten' betrokken bij de crisisbeheersing. Alleen in de algemene keten worden maatregelen getroffen jegens de bevolking in het

algemeen.⁵⁷ In eerste instantie treffen bij (dreigende) verstoring en/of uitval partijen in de eigen functionele keten hun maatregelen. Pas als met deze maatregelen niet kan worden volstaan en de openbare orde en veiligheid in het geding komt, moeten partijen in de 'algemene keten' maatregelen treffen. In tegenstelling tot de functionele ketens, is de crisisbeheersing van de algemene keten primair decentraal georganiseerd. Dat komt omdat bevoegdheden rond deze onderwerpen ook in reguliere omstandigheden decentraal, dat wil zeggen 'bij de burgemeester', zijn belegd. De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio stemt daarom bij een crisis af met de met vitale partners in hun gebied, zoals bijvoorbeeld energieleveranciers en drinkwaterbedrijven, maar ook met het betreffende vakdepartement.

Onderstaand wordt beknopt weergegeven hoe de onderlinge samenwerking tussen Rijk, bedrijfsleven en vitale partners is vormgegeven bij uitval van de meest vitale processen en welke aandachtspunten kunnen worden benoemd. Deze beschrijving is gebaseerd op de Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing (2013). In de gele tekstblokken wordt steeds een korte omschrijving van de sector of het netwerk weergegeven. Deze beschrijving komt uit de Inhoudelijke analyse bescherming vitale infrastructuur uit 2010.

Netwerk en verantwoordelijkheidsverdeling drinkwatersector:

De verantwoordelijkheidsverdeling bij de openbare drinkwatervoorziening is wettelijk geregeld in de Drinkwaterwet. De kern van de verantwoordelijkheidsverdeling is dat de overheid zorg draagt voor de drinkwatervoorziening en de drinkwaterbedrijven belast zijn met de feitelijke uitvoering daarvan (aanleg en beheer van processen, productie en distributie). Deze uitvoering moet in overeenstemming zijn met de wettelijke eisen ten aanzien van drinkwaterkwaliteit, leveringszekerheid en doelmatigheid. Wettelijke eisen ten aanzien van leveringszekerheid hebben betrekking op normale en buitengewone omstandigheden.

Uitval drinkwatervoorziening

Er zijn in deze sector drie basistaken op het terrein van crisisbeheersing: (1) continuïteit, d.w.z. het zo lang mogelijk de openbare voorziening in stand houden; (2) nooddrinkwatervoorziening, d.w.z. maatregelen buiten (een deel van) de normale processen om; en (3) levering van noodwater, niet-drinkbaar water voor sanitaire en hygiënische doeleinden.⁵⁸ Het drinkwaterbedrijf treft alle maatregelen om een verstoring zo spoedig mogelijk op te heffen. Het bedrijf treft in het bijzonder maatregelen ter voorkoming of bestrijding van een besmetting. Een overheidsinterventie jegens een drinkwaterbedrijf vindt plaats door de inspecteur van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of de Minister van I&M. De samenwerking tussen de drinkwatersector, veiligheidsregio's en politie is vastgelegd in convenanten. Conform dit convenant neemt (een lid of liaison van) de directie van het drinkwaterbedrijf deel aan het regionaal beleidsteam in geval van een drinkwatergerelateerde crisis. In geval meerdere veiligheidsregio's betrokken zijn, organiseert de veiligheidsregio van de bronregio voor de drinkwatersector één aanspreek- en coördinatiepunt vanuit de verschillende veiligheidsregio's. Op het terrein van drinkwater zijn geen Rijksheren aangewezen. Indien een burgemeester of voorzitter veiligheidsregio een maatregel of het optreden van de inspecteur onverantwoord acht, kan hij op grond van zijn eigen noodbevoegdheden binnen het domein van openbare orde en veiligheid een bevel geven of voorschriften uitvaardigen en daarbij binnen dat kader de inspecteur dwingend bijsturen. Hij kan ook de commissaris verzoeken te interveniëren. De commissaris kan een

⁵⁷ In dat geval maakt de burgemeester/voorzitter veiligheidsregio gebruik van specifieke bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld benoemd in: artikel 172 Gemeentewet benoemd (handhaving openbare orde), artikel 31 Wet publieke gezondheid (ter isolatie in een ziekenhuis doen opnemen) en artikel 4 Wv (gezag bij brand en ongevallen anders dan bij brand waarbij de brandweer een taak heeft).

⁵⁸ Crisis en recht, 2008, p. 61.

aanwijzing geven inzake samenwerking of – voor wat betreft de maatregelen zelf overleg voeren met de inspecteur of ‘bovenlangs’ verzoeken jegens de inspecteur dwingend op te treden. Vice versa, indien de inspecteur een maatregel van een burgemeester of voorzitter van een veiligheidsregio onverantwoord acht, kan hij verzoeken dat de commissaris ingrijpt; de Minister van I&M kan aan de Minister van V&J verzoeken in te grijpen.

Aandachtpunten

- > De beschikbaarheid van kraanwater (drinkwater) voor consumptie en voor sanitaire en hygiënische doeleinden (toilet, douche, was, schoonmaak) wordt in Nederland als vanzelfsprekend ervaren. In het algemeen zal de bevolking niet voorbereid zijn op uitval van de openbare drinkwatervoorziening voor langere tijd. Snel optreden en uitgebreide informatievoorziening zijn daarom essentieel.
- > Levering van nooddrinkwater en noodwater door een drinkwaterbedrijf wordt afgestemd met de betreffende gemeenten. Het drinkwaterbedrijf levert nooddrinkwater op de door gemeenten aangewezen distributiepunten. Gemeenten dragen zorg voor de aanwijzing van geschikte distributiepunten van nooddrinkwater (1 per 2.500 inwoners), voor de bemensing daarvan, voor de handhaving van openbare orde en veiligheid en voor het verzorgen van overige logistieke ondersteuning (bijvoorbeeld voor niet- of minderzelfredzamen).

Transport over en beheer van het elektriciteitsnetwerk zijn tegenwoordig losgekoppeld van de productie van elektriciteit. Het (hoogspannings-)electriciteitsnetwerk wordt beheerd door onafhankelijk netwerkbeheerder Tennet. Het beheer en transport op regionaal niveau is belegd bij een aantal regionale netbeheerders. De netwerkbeheerders bespreken periodiek in het platform integrale veiligheid vraagstukken op het gebied van continuïteit en veiligheid.

De aardgassector is in toenemende mate geliberaliseerd. Hiertoe is de aardgasinfrastructuur losgekoppeld van de producenten en de leveranciers van aardgas en ondergebracht bij de Gasunie. Gas Transport Services B.V. (GTS) is als dochter van N.V. Nederlandse Gasunie opgericht voor de uitvoering van de transport en beheertaken. Het beheer en transport van de (regionale) distributienetwerken vallen onder verantwoordelijkheid van een tiental regionale netbeheerders.

Uitval elektriciteit en gas

Samenwerking tussen de sectoren elektriciteit en gas, veiligheidsregio's en politie is vastgelegd in convenanten. Conform dit convenant nemen liaisons van de regionale netbeheerder(s) en eventueel van de landelijke netbeheerder desgevraagd deel aan het regionaal beleidsteam; dit kan ook anders zijn georganiseerd bijvoorbeeld dat een liaison van de veiligheidsregio deelneemt aan het crisisteam van de (regionale) netbeheerder. In geval van een regiogrensoverschrijdend incident, waarbij meerdere veiligheidsregio's betrokken zijn, organiseert de bronregio, indien gewenst, voor de netbeheerder(s) één aanspreek- en coördinatiepunt vanuit de verschillende veiligheidsregio's. De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio heeft geen invloed op het functioneren van de sectoren zelf (de continuïteit van de levering): overheidsinterventie in de sectoren elektriciteit en gas is gecentraliseerd (Minister van EZ / Europese Commissie). De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio is alleen verantwoordelijk voor de aanpak van de effecten voor openbare orde en openbare veiligheid: zorg voor de bevolking, eventuele vordering van noodstroomaggregaten (instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het regelen van noodstroom, zo nodig kan het openbaar bestuur een interventie plegen ter ondersteuning daarvan), eventuele instelling van een avondklok bij uitval en dergelijke.

Aandachtspunten:

- > In de algemene bepalingen inzake het verstrekken van inlichtingen is specifiek geregeld hoe het melden van storingen in de responsfase aan Minister van EZ wordt georganiseerd. Hiervoor zijn door EZ afspraken gemaakt met de netbeheerders; deze informeren zowel de regio's als het ministerie. EZ wordt door een netbeheerder geïnformeerd wanneer (afhankelijk van de afspraak) hetzij regionaal wordt opgeschaald naar GRIP 3, hetzij de meldkamer van de regio wordt gealarmeerd. Bij signalen van ernstige storingen kan EZ ook zelf contactpersonen bij de netbeheerder bellen.⁵⁹
- > Langdurige uitval van elektriciteit raakt veel sectoren. Denk bijvoorbeeld aan riolering, drinkwatervoorziening, telecommunicatie, treinverkeer, gasvoorziening, medische zorg in instellingen en thuis, tunnels (water), transport en bevoorrading, winkeliers (koeling, beveiliging, betalingen), pinautomaten, alarmsystemen en televisie. De bevolking is (zelf)redzaam, maar moet daarin wel ondersteund worden met ten minste concrete aanbevelingen en met informatie over de duur van de problemen. Uitval van elektriciteit noodzaakt tot het gebruik van alternatieve manieren van informatievoorziening en crisiscommunicatie.
- > Anders dan bij elektriciteit is met name het opnieuw beschikbaar komen van gas een belangrijk aandachtspunt. Het gaat erom dat ongevallen moeten worden voorkomen doordat bijvoorbeeld in woningen de gaskraan van een fornuis openstaat. Informatie is niet voldoende. Het is nodig per woning en pand te controleren dat de hoofdgaskraan is dichtgedraaid en de gasapparaten zijn uitgeschakeld voordat druk op het net wordt gezet.

De **oliesector** is vrijwel geheel in handen van private partijen. Deze zijn georganiseerd in brancheorganisaties, waarvan de belangrijkste zijn: de VNPI (oliemaatschappijen), VOTOB (tankopslagbedrijven), NOVE (handelaren), BOVAG en Beta (Tankstation ondernemingen).

Uitval olievoorziening

Het treffen van crisismaatregelen vindt in beginsel in internationaal en Europees verband plaats. In het kader van het Internationaal Energie Agentschap/International Energy Agency (IEA) vindt overleg over maatregelen plaats teneinde een gecoördineerde respons door de IEA-lidstaten af te spreken. Het gaat om de inzet van noodvoorraden (ook veiligheidsvoorraden genoemd) en eventueel de verdeling daarvan) en zo nodig ook de maatregelen om het verbruik (verder) te beperken. De Minister van EZ kan vervolgens aan een handelaar of producent de verplichting opleggen aardolieproducten aan anderen te leveren of kan aardolieproducten in eigendom vorderen. De Minister van EZ kan een distributiemaatregel treffen, bijvoorbeeld het korten van leveringsverplichtingen door olieleveranciers of de instelling van een algehele rantsoenering van brandstof ('bonnen'). Ook kunnen afspraken worden gemaakt over transport en mobiliteit. De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio is alleen verantwoordelijk voor aanpak van de effecten voor openbare orde en openbare veiligheid. Het decentrale openbaar bestuur zal nationale maatregelen moeten handhaven, zoals een autoloze zondag en een snelheidsbeperking.

⁵⁹ Crisis en recht, 2008.

Netwerk en verantwoordelijkheidsverdeling telecomsector:

De liberalisering van de telecommunicatiemarkt heeft geleid tot meer en redundante verbindingcapaciteit (verschillende bedrijven voor zowel vaste als mobiele telefonie). Een duidelijke verantwoordelijkheid is bij de aanbieders van telecommunicatiediensten belegd om zorg te dragen voor continuïteit van dienstverlening. Vanwege een commercieel belang zijn deze aanbieders ook zelf in hoge mate gebaat bij een instandhouding van hun telecommunicatievoorzieningen. Dit betekent dat ze ook zelf actief maatregelen nemen waar nodig en lopen de belangen van de aanbieders in hoge mate samen met het publieke belang. Bedrijven die internettoegang bieden (o.a. internetproviders) hebben een hoog besef van risico's vanwege de vele dagelijkse aanvallen op het systeem.

Uitval telecommunicatie en ICT

De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio heeft geen invloed op het functioneren van de sector zelf (de continuïteit van de verlening van vitale diensten); overheidsinterventie in de sector telecommunicatie is gecentraliseerd. Als de eigen maatregelen van een aanbieder van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten (of gebruiker van frequentieruimte) onvoldoende zijn, kan de Minister van EZ een aanwijzing geven aan die aanbieder of gebruiker. De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio is alleen verantwoordelijk voor aanpak van de effecten voor openbare orde en openbare veiligheid, in het bijzonder bij onbereikbaarheid en/of uitval van het alarmnummer 112. Samenwerking tussen de telecommunicatiesector, politie en veiligheidsregio's wordt vastgelegd in convenanten. Het model convenant is nog niet vastgesteld. Conform dit convenant vertegenwoordigt een liaison de bij wet aangewezen aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten desgevraagd in het regionaal beleidsteam; dit kan ook anders zijn georganiseerd bijvoorbeeld dat een liaison van de veiligheidsregio deelneemt aan het crisisteam van de aanbieder. In geval van een regiogrensoverschrijdend incident, waarbij meerdere veiligheidsregio's betrokken zijn, organiseert de bronregio, indien gewenst, voor de aanbieders één aanspreek- en coördinatiepunt vanuit de verschillende veiligheidsregio's.

Aandachtspunten

Langdurige uitval van telecommunicatie en/of een inbreuk op internetveiligheid kan meerdere sectoren raken, denk bijvoorbeeld aan bereikbaarheid van het alarmnummer 112 en andere communicatiemiddelen (NL-alert), fysieke risico's en economische schade bij bedrijfsleven (dataverkeer en ICT-gestuurde processen), gevolgen voor financieel verkeer.

Bijlage 4: sturende rol Rijksoverheid bij bovenregionale en nationale rampen en crises

Crisistypen	Verantwoordelijke Minister(s)	Criteria voor sturing	Maatregelen	Wettelijke basis
Alle crisistypen in buitengewone omstandigheden	Vakministers	Bij buitengewone omstandigheden, dat wil zeggen een vitaal belang van de samenleving wordt bedreigd of aangetast en normale bevoegdheden zijn ontoereikend (Na in werkingstelling Koninklijk besluit AZ (bij nationale crisis)	Diverse noodmaatregelen: <ul style="list-style-type: none"> > sturing door Rijk of door bij AMvB aangewezen Rijksheren (namens de vakminister); > de Rijksheren nemen deel aan het regionaal team indien voor hen relevant; > Op verzoek en onder gezag van de bevoegde civiele autoriteiten bijstand of steunverlening door Defensie 	Separaat en in noodtoestand (Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)
Bewaking en Beveiliging	VenJ	Maatregelen ten aanzien van Rijksdomein	Beveiligings- en bewakingsmaatregelen Rijksdomein. Op verzoek en onder gezag van de bevoegde civiele autoriteiten bijstand of steunverlening door Defensie	Politiewet 1993/ Circulaire bewaken en beveiligen
Dreigende (ernstige) dierziekten	EZ en VWS (voor dierziekten die tevens gevaar voor de volksgezondheid kunnen opleveren - zoönosen	De houder van dieren dient maatregelen te treffen ter voorkoming van besmetting en verspreiding of ter beperking of ongedaanmaking van omvang en gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> > eigen maatregelen houder van dieren > maatregelen om dierziekte te weren > maatregelen om dierziekte te bestrijden > handhaving openbare orde (onder verantwoordelijkheid van VenJ) 	Bestrijdings-richtlijnen in Europese regelgeving Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Kaderwet diervoeders

Tele-communicatie	EZ	<ul style="list-style-type: none"> > Dreigende uitval van vitale openbare telecommunicatievoorzieningen > inbreuk internetveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen maatregelen door aanbieders openbare telecommunicatienetwerken en -diensten en door gebruikers van frequentieruimte die bij wet zijn aangewezen - eigen maatregelen aanbieder NoodCommunicatievoorziening - maatregelen door minister EZ jegens sector - waarschuwingen en advisering bij dreigende inbreuk op internetveiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Telecommunicatiewet - Als eigen maatregelen onvoldoende zijn kan Minister EZ aanwijzing geven - Aanwijzingsbevoegdheid inzake: - Crisiscommunicatie *waarborgen communicatie tussen en met hulpdiensten en overheidsinstanties in de responsfase
Drinkwater	lenM	<p>1-Indien naar het oordeel van de inspecteur sprake is van gevaar voor de volksgezondheid;</p> <p>2-Bij buitengewone omstandigheden, in het belang van de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (vormvrij)</p>	<p>Ad 1. Beperkende maatregelen inzake levering en gebruik (sturing inspecteur (in eerste instantie lenM) (art. 52/53);</p> <p>Ad 2. Sturing door minister lenM (alle maatregelen die hij redelijkerwijs nodig acht) (art. 54)</p>	Drinkwaterwet
Olie (zie 'Schaarste')	EZ	Schaarste aan olieproducten	<ul style="list-style-type: none"> - Maatregelen inzake noodvoorraden, verdeling aardolieproducten en beperking van het verbruik - autoloze zondag - maatregelen vanwege openbare orde en veiligheid 	o.a. oliecrisis-richtlijn (Europese regeling) en algemene noodwetgeving
Infectie-ziekten	VWS	A-ziekten	Alle maatregelen ter bestrijding van de ziekte	Wet publieke gezondheid
Milieu	1. EZ	Gevolg beperkende maatregelen t.a.v. dierenwelzijn en voedselveiligheid	Alle maatregelen op het gebied van dierenwelzijn en voedselveiligheid	Welzijns- en gezondheidswet voor dieren

	2. lenM	<p>In bijzondere omstandigheden:</p> <p>a-bij een ongewoon voorval in het belang van de bescherming van het milieu (art. 17.4);</p> <p>b-voorkomen nadelige gevolgen voor het milieu (art. 17.5a en 17.5c);</p> <p>c-bij onduldbaar gevaar voor de gezondheid van de mens of voor het milieu;</p> <p>eisen aan ad c.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - overeenstemming met andere betrokken ministers tenzij spoed (in dat laatste geval zsm aan Ministerraad voorleggen); - publicatie in Stcrt en op zodanige wijze dat zsm ter kennis van betrokkenen (art. 17.9); 	<p>Ad a. bepaalde maatregelen door het bevoegd gezag t.a.v. inrichtingen alsmede door GS in andere gevallen (art. 17.5);</p> <p>Ad b. de nodige preventieve of herstelmaatregelen door het bevoegd gezag t.a.v. afvalvoorzieningen (art. 17.5);</p> <p>Ad c. alle maatregelen die naar oordeel van min. lenM noodzakelijk zijn t.a.v. stoffen, preparaten of genetisch gemodificeerde organismen (art. 17.19)</p> <p>(overkoepelende bevoegdheid lenM die enkel gebruikt wordt als specifieke bevoegdheden geen soelaas bieden)</p>	Wet milieubeheer
Kernongevallen	Alle vakministers, coördinatie EZ	Categorie A-ongevallen (voor omschrijving: zie art. 38)	<ul style="list-style-type: none"> - Alle benodigde maatregelen op getroffen beleidsterreinen - bevelen aan beheerders van objecten - bepalen maximaal toelaatbare niveaus van radioactieve besmetting van levensmiddelen en van diervoeders die op de markt kunnen worden gebracht. <p>Sturing Rijk (vakminister kan voorzitter veiligheidsregio overrulen; voorzitter veiligheidsregio is verplicht medewerking te verlenen aan maatregelen vakminister (art. 46, 49, 49b).</p>	<p>Kernenergiewet / bestrijding van stralingsongevallen</p> <p>Wet aansprakelijkheid kernongevallen valt onder Minister van Financiën</p>
Luchtvaart	Primair lenM	a - Om redenen van openbare orde en veiligheid en andere	Ad a. Sluiten van het luchtruim (geheel of gedeeltelijk): sturing minister lenM	Ad a. art. 5.10 Wet Luchtvaart juncto Besluit Stb. 2005, 662

		<p>dringende redenen (vormvrij): lenM;</p> <ul style="list-style-type: none"> - bij militaire noodzaak: Def.; - bij terroristische dreiging: VenJ. <p>b-In bijzondere omstandigheden (vormvrij) i.v.m. ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid i.o.m. ministers VenJ en Def.</p> <p>c-In bijzondere omstandigheden (vormvrij) i.v.m. handhaving internationale rechtsorde of internationale betrekkingen i.o.m. ministers BZ en Def.</p> <p>d-In buitengewone omstandigheden (Na in werkingstelling Koninklijk besluit AZ): lenM en Def.</p> <p>e-Bij terroristische dreiging: VenJ.</p>	<p>Ad b. aanwijzingen aan LVNL</p> <p>Ad c. idem</p> <p>Ad d. idem</p> <p>Ad e. idem</p>	<p>Ad b. art. 9.1 Wet luchtvaart</p> <p>Ad c. art. 9.1 Wet luchtvaart</p> <p>Ad d. art. 9.2, 9.3 en 9.4 Wet luchtvaart</p> <p>Ad. e. art. 9.1 Wet Luchtvaart juncto Besluit Stb. 2005, 662</p>
Noordzee	lenM	Schadelijke gevolgen ongeval (nader omschreven in art. 3)	<p>Alle maatregelen en aanwijzingen: sturing minister lenM in overeenstemming met Onze Ministers wie het mede aangaat, tenzij zich een situatie voordoet die onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk maakt (art. 5, 6 en 8); inlichtingen- en overlegplicht van minister lenM tav burgemeester en vz VR + inlichtingenplicht min. lenM aan CdK (art. 9).</p>	Wet bestrijding ongevallen Noordzee

Openbare Orde en veiligheid	VenJ VenJ (evt samen met Defensie)	Te kort aan beschikbare capaciteit hulpdiensten Buitengewone omstandigheden; na inwerkingstelling bij koninklijk besluit	Schaarsteverdeling Op verzoek en onder gezag van de bevoegde civiele autoriteiten bijstand of steunverlening door Defensie Verplaatsen van bevolking. De grote lijnen van het verplaatsingsbeleid, zoals het vaststellen van het tijdstip waarop met de verplaatsing wordt begonnen, wie moeten worden verplaatst en waar de opvang moet plaatsvinden, worden door de Rijksoverheid bepaald. Decentrale overheden moeten zich houden aan het door het Rijk gestelde kader.	Politiewet /Wet Veiligheidsregio, Wet verplaatsing bevolking
Schaarste	EZ coördinerend; alle ministeries op hun eigen beleidsterrein	<ul style="list-style-type: none"> - algemene schaarste aan goederen of diensten, bijv. brandstof, voedsel, drinkwater, elektriciteit, bepaalde expertise (arbeid) of transportcapaciteit - plaatselijke acute behoefte aan goederen of diensten waarin niet op reguliere wijze kan worden voorzien 	<p>Vordering: <u>Generieke</u> bevoegdheden tot vordering, algemeen toepasbaar. <u>Specifieke</u> bevoegdheden tot vordering tbv een bepaald beleidsterrein, zoals transport en arbeid</p> <p>Verdeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> - beschikbaar stellen van een schaars goed, bijv. voedsel - prioritering, voorrang aan bepaalde groepen bij beschikbaarstelling - hamsterverbod en rantsoenering; beperken beschikbaarstelling, zodat er voor iedereen voldoende is, evt. in combinatie met prioritering 	Noodwetgeving o.a. Distributiewet, Vorderingswet, Hamsterwet, Prijzennoodwet

Transport over wegen en vaarwegen en per trein en in havens	lenM	Bij buitengewone omstandigheden (na in werkingstelling Koninklijk besluit AZ)	Maatregelen, gebruik toegang en verkeer in haven/vervoersverbod en, opleggen vervoeren vaarplicht/aanwijzing beheerders processen: sturing minister lenM	m.n. Scheepvaartverkeerswet, Binnenvaartwet, Vervoersnoodwet; Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart, Havennoodwet, Rijkswet vaarplicht en Vaarplichtwet
Havenbeveiliging	lenM	Bij de vervulling van uitvoeringstaken en bij rampen en crises	Algemene en bijzondere aanwijzingen aan burgemeester / vz vr sturing minister lenM (art. 5)	Havenbeveiligingswet
Elektriciteit en gas	EZ	<ul style="list-style-type: none"> - onderbreking levering elektriciteit - onderbreking levering gas - schaarste aan gas (in de EU) 	<ul style="list-style-type: none"> - eigen maatregelen netbeheerder - maatregelen minEZ jegens sector - interventie Europese Commissie tav maatregelen door minEZ - maatregelen tav gevolgen van een onderbreking 	Gaswet, Elektriciteitswet 1998 en reeks aan Europese verordeningen en richtlijnen
Terrorisbestrijding	VenJ	Voorkoming of beperking gevolgen van terroristische acties	Bepaalde maatregelen met doorzettingsmacht naar andere organisaties. Op verzoek en onder gezag van de bevoegde civiele autoriteiten bijstand of steunverlening door Defensie	Koninklijk Besluit 14 december 2005
Overstroming / watersnood	lenM	Bij buitengewone omstandigheden ("gevaar voor waterstaatswerken") (vormvrij)	De nodige maatregelen zo nodig in afwijking van de wet: waterbeheerder; GS (bij spoed: CdK) en lenM hebben interventiemogelijkheden vanwege (opper) toezichtstaak	Waterwet (art. 5.30, 5.31) en Wet revitalisering toezicht
Voedsel	1. EZ	Het voorkomen van voedselschaarste en het optreden indien toch sprake is van (dreigende) schaarste	<ul style="list-style-type: none"> - eigen maatregelen exploitant levensmiddelen- of diervoederbedrijf tav voedselveiligheid maatregelen jegens bedrijven in voedselketen tav voedselvoorziening - handhaving openbare orde 	Economische noodwetgeving o.a. Hamsterwet, Distributiewet, Prijzennoodwet, Noodwet voedselvoorziening (met daarbij een Voedselcommissaris)

			(verantwoordelijkheid van VenJ)	
	2. VWS	Bij problemen op het terrein van voedselveiligheid	Eet- en drinkwaren uit de handel laten nemen en vernietigen; een levensmiddelenbedrijf tijdelijk, geheel of gedeeltelijk sluiten en de erkenning van het bedrijf schorsen of intrekken	Warenwet
Planten-ziekten	EZ	Plantenziekten (ofwel economisch risico, volksgezondheidsrisico, milieurisico, of een combinatie ervan)	Vernietigen of anderszins onschadelijk maken van het schadelijk organisme (bv juist al dan niet in de consumptieketen brengen)	Plantenziektenwet, EU-richtlijnen, Verordeningen en besluiten