



Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Veiligheidsberaad

Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking





Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Veiligheidsberaad

Advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking

juni 2012



Inhoud

Inleiding

- 1. Afsprakenkader opschaling: Unité de doctrine**
 - 1a Eenduidige GRIP-opshaling
Probleemanalyse
Advies
Wanneer is incident bovenlokaal van aard?
 - 1b Landelijk dekkende afspraken over interregionale leiding en coördinatie bij bovenregionale rampen en crises
Probleemanalyse
Advies
Wanneer is een incident bovenregionaal van aard?
- 2. Facilitering, informatieoverdracht en afstemming: Eén loket**
Probleemanalyse
Advies
Wanneer fungeert het NCC als een loket naar de regio's?
- 3. Sturende rol Rijksoverheid bij bovenregionale rampen en crises**
Probleemanalyse
Advies
 - *Richting geven*
 - *Sturing door toepassing van eigen (wettelijke) ministeriële bevoegdheden: GRIP 5**Wanneer stuurt het Rijk aan door toepassing van eigen (wettelijke) ministeriële bevoegdheden?*
- 4. Eenduidigheid crisiscommunicatie, tussen regio's onderling en met landelijke diensten**
Probleemanalyse
Advies

Bijlage 1: Samenstelling Bestuurlijke Werkgroep

Bijlage 2: Uitwerkingsagenda

Inleiding

Burgers willen veiligheid, duidelijkheid en zekerheid. Die drie zaken zijn van belang voor hoe crisisbeheersing wordt georganiseerd. Niet de bevoegdheden zijn bepalend, maar de wijze waarop het openbaar bestuur tijdens een crisis aan de behoefte van de burger beantwoordt. Als zich een crisis voordoet waar verschillende overheidslagen (Rijk, regio's, gemeenten) en verschillende diensten (ten behoeve van advies, bijstand) bij betrokken zijn, dan moeten zij gezamenlijk de kwaliteit van crisisbeheersing leveren die de burger van 'de' overheid verwacht. Samenwerking, afstemming en eenduidigheid zijn cruciaal om het vertrouwen van de burger in de overheid tijdens crises te behouden. De praktijk laat zien dat heldere afspraken nodig zijn tussen de partijen die op verschillende niveaus en vanuit verschillende bevoegdheden gezamenlijk de door de samenleving gevraagde kwaliteit in crisisbeheersing moeten realiseren. Daarbinnen moeten de ketenpartners op basis van vakmanschap, voorbereiding en samenwerkingsbereidheid, improviseren om het vertrouwen van de samenleving te behouden. Daartoe is het van belang dat de kaders, mogelijkheden en afspraken bij betrokken partijen beter bekend zijn en eenduidig worden toegepast zodat op basis daarvan de respons optimaal op de situatie kan worden afgestemd. Dit verheldert en versterkt de aanpak van bovenregionale incidenten en vergroot de veiligheid van de burger.

Opdracht en centrale vraag

Het Veiligheidsberaad heeft het initiatief genomen om samen met de minister van Veiligheid en Justitie de Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking in te stellen naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011. De werkgroep adviseert het Veiligheidsberaad en de Minister over verbeterpunten in de samenwerking tijdens crisisbeheersing en rampenbestrijding tussen regio's onderling en tussen regio's en Rijk (voor de samenstelling: zie bijlage 1).

De centrale vraag waarover de Werkgroep zich buigt is:

Hoe kan samenwerking tussen Rijk en gemeente/regio's, tussen regio's onderling en tussen functionele ketens het meest effectief worden georganiseerd?

De Bestuurlijke Werkgroep heeft zich geconcentreerd op de 'wat-vraag' ofwel de gewenste eindsituatie. Het conceptadvies is voorgelegd aan vertegenwoordigers van managementraden, regionale organisaties, landelijke diensten en andere betrokken partijen tijdens een workshop die tot doel had om van betrokkenen feedback en aanvullende input te verkrijgen ten aanzien van de hoofdlijnen van het advies.

De Bestuurlijke Werkgroep is zich ervan bewust dat het nodige zal moeten worden gerealiseerd om voorbereid te zijn op de nieuwe taakinfilling. Het voorliggend advies is een bestuurlijk advies, de praktische implicaties dienen nader te worden uitgewerkt in overleg met betrokken partijen. In bijlage 2 vindt u, mede op basis van de discussie tijdens de workshop van 27 maart te Driebergen die veel inzichten opleverde over de aansluiting bij de huidige praktijk van rampenbestrijding en crisisbeheersing in de functionele kolommen, een werkagenda voor nadere uitwerking en implementatie. De minister van Veiligheid en Justitie en het Veiligheidsberaad stellen gezamenlijk een ambtelijke werkgroep in, onder co-voorzitterschap van een directeur van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en van een directeur Veiligheidsregio, die binnen 6 maanden de werkagenda uitvoert in concrete en op korte termijn te realiseren (verbeter- en implementatie)voorstellen.

Geconstateerde verbeterpunten

De Werkgroep heeft op basis van inspectierapporten en evaluaties (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Onderzoeksraad, private partijen) gekeken naar veel voorkomende knelpunten bij verschillende typen crises met een bovenregionale dimensie (poldercrash, brand Chemie-pack, Q-koorts, grieppandemie, verschillende cases hoog water, heidebranden, schietincident Alphen, besmettingszaak Hoogeveen, aanslag Koninginnedag Apeldoorn, en lessen uit verschillende nationale crisisoefeningen). De Werkgroep constateert dat de samenwerking op vier punten verbetering behoeft. Het ontbreekt nu aan:

- 1) eenheid van doctrine met betrekking tot opschaling en bovenregionale samenwerking;
- 2) één aanspreekpunt op rijksniveau voor facilitering aan de regio door landelijke diensten;
- 3) helderheid over situaties die centrale aansturing behoeven;
- 4) eenduidigheid in (bovenregionale) crisiscommunicatie.

Kritische succesfactoren/uitgangspunten

Voordat echter in regels en systemen wijzigingen worden doorgevoerd is de werkgroep van mening dat een aantal kritische succesfactoren bepalend zijn voor het positief effect van alle voorgestelde maatregelen:

- 1) Ten eerste, bestuurders op verschillende niveaus en professionals uit verschillende sectoren dienen zich aan hun rol te houden en elkaar niet vanwege politieke druk of inhoudelijke meningsverschillen voor de voeten te lopen. De burger is er niet mee gediend als hierdoor verwarring of openbare onenigheid ontstaat over de aanpak van de crisis.
- 2) Ten tweede, implementeren wat al voor handen is (bijvoorbeeld netcentrisch werken), het houden aan bestaande procedures en regelgeving (procedures als GRIP, regelgeving zoals toegelicht in bestuurlijke netwerkkaarten), en voltooiën van de harmonisering van gemeentelijke processen (o.a. op het gebied van crisiscommunicatie) zijn essentieel voor een uniforme, gestandaardiseerde crisisbeheersing en rampenbestrijding. Het maakt regionale poulevorming en interregionale bijstand mogelijk, en schept helderheid ten aanzien van wat de verschillende partijen van elkaar mogen verwachten. Onbekendheid met bestaande structuren en regelingen dient te worden tegengegaan door kennisdeling, training en oefening.
- 3) Ten derde, het resultaat — effectieve rampenbestrijding en crisisbeheersing en de veiligheid en het behoud van vertrouwen van de burger — telt. De overheid heeft de dure plicht naar de buitenwereld om het eerst intern eens te worden. Dus bestuurders, professionals, bestuurslagen, en functionele diensten moeten afstemmen en eensgezind optreden. Soms vraagt dat om een stapje terug op het eigen domein, in het maatschappelijk belang, maar dat is dan beredeneerd en afgewogen gebeurd in het belang van die burger. Dat is in de politiek-bestuurlijke verantwoording later ook altijd uit te leggen. Maar de burger zal terecht niet accepteren dat iedereen star heeft vastgehouden aan de eigen bevoegdheden en dat het daardoor misgelopen is.

Alleen door deze uitgangspunten ter harte te nemen, kunnen afspraken en structuren een zinvolle basis zijn voor het bestrijden van rampen en beheersen van crises, in het belang van de burger.

1 Afsprakenkader opschaling: *Unité de doctrine*

1a Eenduidige GRIP-opschaling

Probleemanalyse

De Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) is in de regio's verschillend uitgewerkt. Zo zijn er regio's die geen ROT kennen, en is de samenstelling van de teams per regio verschillend. Dat is vanuit het perspectief van het Rijk en voor regio's onderling verwarrend bij bovenregionale incidenten. De GRIP-opschaling kent een operationele en een bestuurlijke component. De hulpverlening is vaak gefocust op technische voorwaarden voor operationele opschaling, maar dreiging, maatschappelijke onrust en media impact zijn ook belangrijke redenen om bestuurlijk op te schalen naar regionaal niveau. Een eenheid van doctrine ontbreekt waardoor dezelfde condities leiden tot verschillende bestuurlijke opschaling in de regio's. Het is problematisch als regio's op verschillende wijze op- en afschalen omdat regio's onderling dan een bruggenhoofd ontberen voor overleg, ketenpartners in verschillende regio's onder dezelfde omstandigheden met een verschillend aanspreekpunt van doen hebben en het voor burgers verwarrend is als in het ene gebied de voorzitter veiligheidsregio de lead heeft en in het andere gebied (met dezelfde crisisproblematiek) een burgemeester.

Het is daarnaast in de praktijk onduidelijk welke crisisorganisatie, op het moment dat het effectgebied zich bovenregionaal uitstrekt, de andere regio's van informatie voorziet. Bij een crisis die de fysieke veiligheid bedreigt, zoals een brand, een chemisch incident, een infectieziekte, of stroomstoring hebben besluiten vanuit het brongebied directe gevolgen voor het effectgebied, en dat brengt ook verantwoordelijkheden voor het brongebied ten aanzien van de informatieverstrekking naar effectregio's en het Rijk met zich mee (Besluit Veiligheidsregio's artikel 2.4.1 lid 2 en 3).

Advies

De veiligheidsregio's hanteren voortaan een eenduidige interpretatie van de operationele en bestuurlijke opschaling. Zodra een incident bovenlokaal van aard is (bovenregionale incidenten zijn per definitie ook bovenlokaal), wordt opgeschaald naar GRIP-4 als dit bestuurlijk noodzakelijk is. GRIP-4 is een bewuste keuze. Deze bewuste keuze voor GRIP-4 dient te berusten op noodzaak en/of urgentie. GRIP-4 is in ieder geval aan de orde als bestuurlijke besluiten over bovenlokale crisisbeheersing moeten worden genomen of als crisiscommunicatie regionale aansturing vraagt. Dan komt het Regionaal Beleidsteam (RBT) bijeen onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio.

Naast eenduidige interpretatie tussen regio's bevordert opschaling naar GRIP-4 ook het eenduidig optreden naar buiten. Als bij gemeente- of regiogrensoverschrijdende situaties gelijk naar GRIP-4 wordt opgeschaald, dan kan een rijksheer of liaison namens de rijksoverheid op verzoek van de voorzitter bij het RBT aanschuiven in het kader van bestuurlijke afstemming, hetgeen een integrale besluitvorming over de situatie bevordert. De voorzitter van de veiligheidsregio is eindverantwoordelijk voor de crisisbeheersing. Verankering in het (verlengd) lokaal bestuur, kennis, betrokkenheid en netwerken (ook over de gemeente- en regiogrens) blijven bij opschaling naar GRIP-4 gewaarborgd. Bij opschaling maken de lokale burgemeesters immers nog steeds deel uit van het RBT. Maar opschaling naar regionaal niveau bewerkstelligt wel eenhoofdige coördinatie en de afstemming van de crisiscommunicatie.

Wanneer is een incident bovenlokaal van aard:

- *Er is sprake van een bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking in een bovenlokaal effectgebied door (dreigende) gemeentegrensoverschrijdende verontreiniging van lucht, bodem of water, of uitvallen van voorzieningen (bijvoorbeeld elektriciteit, drinkwater, ICT), gemeentegrensoverschrijdende maatschappelijke onrust of gevaar van besmetting (bijv. chemisch, nucleair, virus, bacterie). Afstemming met de crisisorganisatie van (gemeenten in) buurregio's is noodzakelijk.*

Wie besluit dit:

- *De burgemeester van de brongemeente stelt de voorzitter veiligheidsregio in kennis zodra een incident aan bovenstaande voorwaarden voldoet. De voorzitter veiligheidsregio beslist dan tot opschaling naar GRIP 4 of bekrachtigt de opschaling.*
- *De voorzitter kan ook een eigenstandige afweging maken om op te schalen naar GRIP 4, uiteraard probeert hij voorafgaand hieraan met de burgemeester van de betreffende brongemeente te overleggen.*

- *Indien het brongebied onduidelijk is nemen de burgemeesters van gemeenten die door de effecten getroffen worden ieder contact op met de voorzitter van hun veiligheidsregio om hem of haar in kennis te stellen van de schadelijke effecten in hun eigen gemeente. De voorzitter veiligheidsregio beslist tot opschaling naar GRIP 4.*

Een aantal kernelementen van de regionale crisisorganisatie moeten gelijk zijn in elke regio om aan deze eenheid van doctrine invulling te geven. Regio's verschillen onderling sterk in de aard van de risico's die spelen in het gebied, de schaalgrootte en capaciteit. Desalniettemin zal in iedere regio opschaling van operationele teams (Commando Plaats Incident, Regionaal Operationeel Team) en beleidsteams (Gemeentelijk Beleidsteam, Regionaal Beleidsteam) op gelijke wijze beslag moeten krijgen om onderlinge bijstand, afstemming en gezamenlijk optreden bij bovenregionale crises mogelijk te maken. Het inslijpen van procedures vereist voorts training en oefening zodat functionarissen in de regio afdoende bekend zijn met structuren voor grootschalige incidenten waar zij niet vaak mee te maken krijgen. Omdat regio's sterk onderling verschillen en incidenten een gedifferentieerde aanpak vergen zal ook ruimte nodig zijn voor eigen invulling en samenstelling van de teams (binnen de kaders van de wet en van de eenheid van doctrine) van belang.

1b Landelijk dekkende afspraken over interregionale leiding en coördinatie bij bovenregionale rampen en crises

Probleemanalyse

De Wet veiligheidsregio's schrijft niet voor wie de leiding heeft bij een bovenregionale ramp of crisis. Elke voorzitter heeft de leiding in de eigen regio. De coördinatie tussen veiligheidsregio's is vrijblijvend, waardoor een uniforme aanpak van de ramp of crisis niet gegarandeerd is.

Diverse veiligheidsregio's, o.a. rond het IJsselmeer, de Wadden, het Noordzeekanaal en in Zuid-Holland, hebben al het initiatief genomen om in plannen en convenanten tot afspraken te komen over leiding en coördinatie bij bovenregionale rampen en crises. De werkgroep juicht deze initiatieven toe en ziet ze als basis om tot landelijk dekkende afspraken te komen. De huidige afspraken in de verschillende convenanten en plannen verschillen echter van elkaar. Deze verschillen kunnen leiden tot verwarring tussen regio's en Rijk, tot ongelijke verwachtingen tussen regio's onderling en tot problematische situaties indien een regio met de ene buurregio andere afspraken heeft dan met de ander, en zij wel met drie of vier regio's gezamenlijk—lieft uniform—moeten optreden.

Zodra meerdere regio's bij een crisis betrokken zijn en zelfstandig met het Rijk contact opnemen wordt ook voor de rijksoverheid de situatie onoverzichtelijk. De regio's hebben wellicht niet allen gelijktijdig dezelfde capaciteit tijdens crises of zien gegeven hun specifieke situatie niet allen de noodzaak voor continue bereikbaarheid en opereren ieder vanuit hun eigen problematiek. Het Rijk vraagt daarom van de regio's één aanspreekpunt, voor informatievoorziening en afstemming.

Advies

De veiligheidsregio waar het brongebied zich bevindt heeft de leiding in de crisisbeheersing. Betrokken effectregio's en gemeenten buiten de bronregio stemmen af over het optreden en de crisiscommunicatie met de crisisorganisatie van het brongebied. Het Veiligheidsberaad stelt een landelijk afsprakenkader tussen veiligheidsregio's vast voor de leiding en coördinatie bij bovenregionale incidenten, incl. de implementatie hiervan. Zo wordt voorkomen dat veiligheidsregio W met veiligheidsregio X afspraken maakt die afwijken van de afspraken tussen veiligheidsregio Y en Z hetgeen uiteindelijk tot een lappendeken aan verschillende afspraken leidt.

Als een incident regiogrensoverschrijdend is, is het vanzelfsprekend ook bovenlokaal en leidt het incident tot GRIP-4 in alle betrokken regio's. Op die wijze wordt voorkomen dat een bovenregionale crisis leidt tot verschillende opschaling in de regio's binnen het effectgebied. Daarnaast dient afschaling van effectregio's en ketenpartners synchroon of in onderling overleg met de bronregio te geschieden, zodat overdracht en continuïteit van de afwikkeling gewaarborgd wordt en aanspreekpunten aan gene zijde niet plotseling wegvallen.

Wanneer is een incident bovenregionaal van aard:

- Er is sprake van een bedreiging van het welzijn van (grote groepen van) de bevolking in een bovenregionaal effectgebied door (dreigende) regiogrensoverschrijdende verontreiniging van lucht, bodem of water, of uitvallen van voorzieningen (bijvoorbeeld elektriciteit, drinkwater, ICT), regiogrensoverschrijdende maatschappelijke onrust of gevaar van besmetting (bijv. chemisch, nucleair, virus, bacterie). Afstemming met de crisisorganisatie(s) van buurregio('s) is noodzakelijk.

Wie besluit dit:

- De burgemeester van de brongemeente stelt de voorzitter veiligheidsregio in kennis zodra een incident aan bovenstaande voorwaarden voldoet. De voorzitter veiligheidsregio beslist dan tot opschaling naar GRIP-4 of bekrachtigt de opschaling.
- De voorzitter kan ook een eigenstandige afweging maken om op te schalen naar GRIP-4, uiteraard probeert hij voorafgaand hieraan met de burgemeester van het brongebied en de overige betrokken gemeentes in de eigen regio te overleggen.
- Indien het brongebied onduidelijk is, of buiten de eigen regio ligt nemen de burgemeesters van gemeenten in het effectgebied contact op met voorzitter veiligheidsregio, die beslist tot opschaling naar GRIP 4.
- De voorzitter veiligheidsregio waar het brongebied zich bevindt neemt contact op met de voorzitters van eventueel getroffen buurregio's om hen te informeren over het incident, de opschaling naar GRIP 4 en de leidende rol van de crisisorganisatie van het brongebied ten aanzien van maatregelen in effectgebieden.¹

Het landelijk afsprakenkader regelt de bovenregionale samenwerking in crisissituaties waarbij meer dan één veiligheidsregio betrokken is. Zodra de concrete situatie of het aantal regio's het coördinerend vermogen van de bronregio overstijgt (bijvoorbeeld bij een grootschalige overstroming) kan de voorzitter van de bronregio de Minister van Veiligheid en Justitie verzoeken om de aansturing van de crisisbeheersing op elementen over te nemen. Daarnaast heeft de minister via de commissaris van de Koningin een aanwijzingsbevoegdheid (Wet Veiligheidsregio's [WVR] art 41 en 42). In geval van geschillen neemt de Minister het op zich om het geschil op te lossen en maakt daarbij in laatste instantie zo nodig gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid. Bij buitengewone omstandigheden, kan hij direct de bevoegdheden ten aanzien van de beheersing van de crisis aan zich trekken indien het algemeen belang zulks dringend eist (WVR art.54).

De best practices van bestaande convenanten (zoals tussen de regio's rond de Waddenzee en het IJsselmeergebied, en van Zuid-Holland) dienen als basis voor het landelijk afsprakenkader, bijvoorbeeld:

- De bronregio is de coördinerende regio bij bovenregionale incidenten;
- Wanneer de locatie/bron onduidelijk is, wordt één veiligheidsregio door de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's aangewezen als coördinerende veiligheidsregio. Dan voert die veiligheidsregio de regie over de bestuurlijke en operationele coördinatie van de incidentbestrijding die daartoe gezien de aard van het incident en afhankelijk van de situatie het best geëquipeerd is;
- De voorzitter van de veiligheidsregio waar het brongebied zich bevindt, of de voorzitter van de hierboven beschreven coördinerende veiligheidsregio, kan (al dan niet op aangeven van de coördinerend operationeel leider) een interregionaal beleidsteam bijeen roepen, waarin de voorzitters van betrokken veiligheidsregio's in gezamenlijkheid de te volgen strategie afstemmen. Het RBT van de bronregio wordt dan dus een interregionaal beleidsteam.

De crisisorganisatie van de veiligheidsregio waar het brongebied ligt, is voor de landelijke diensten het eerste aanspreekpunt namens de getroffen regio's. Ondersteuning voor de bronregio om deze coördinerende functie te vervullen wordt geboden door andere regio's (leveren liaisons, capaciteit) en het Nationaal CrisisCentrum (NCC), onderdeel van de NCTV (levert mensen, middelen, expertise). Landelijke of decentrale diensten uit de functionele kolommen die het RBT van de bronregio adviseren

¹ Indien de effecten van het incident zich uitstrekken tot over de landsgrens, dan wordt zo snel mogelijk contact gezocht en conform internationale afspraken contact gezocht met het verantwoordelijk gezag in het effectgebied. Implicaties van het hier geformuleerde advies dienen nader te worden uitgewerkt, maar vallen buiten de scope van deze Bestuurlijke Werkgroep.

of die eigen wettelijke bevoegdheden hebben in de bestrijding van de crisis, hebben reeds een direct aanspreekpunt in de regionale crisisorganisatie of sturen op verzoek een vertegenwoordiger naar het ROT of in sommige situaties het RBT (dit wordt per geval bezien) om zorg te dragen voor een integrale benadering van de crisis.² Zij dragen in het ROT of RBT onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de voorzitter veiligheidsregio zorg voor de operationele/bestuurlijke afstemming met de functionele ketens, de synchronisatie van op- en afschaling van ketenpartners en de informatievoorziening van en naar hun professionele achterveld ten behoeve van de acute bestrijding van de crisis.

Elke regio moet toegerust en getraind zijn om als coördinerende (bron)regio te opereren tijdens crises. Evenals bij de eenduidige GRIP-opschaling in regio's, is het voor bovenregionale coördinatie daarom van belang dat een aantal kernelementen van de crisisorganisatie in elke veiligheidsregio gewaarborgd zijn: de hoofdstructuur van de rampenbestrijding wordt in acht genomen, en de capaciteit en bijbehorende training wordt in de koude fase georganiseerd om adequaat invulling te geven aan de rol van coördinerend ROT of RBT. Door harmonisering van hun crisisorganisaties en werkwijze kunnen andere regio's de bronregio optimaal bijstand verlenen. Hierdoor zal ook de ondersteuning vanuit het NCC en de landelijke diensten het beste aansluiten bij de regionale crisisorganisatie. Goede toerusting en training impliceren niet dat alle functionarissen die benodigd zijn voor de crisisorganisatie uit de eigen regio behoeven te komen, zolang maar georganiseerd is (in bijvoorbeeld interregionale afspraken) dat er een adequate en goed getrainde organisatie staat. Daarnaast blijft het afsprakenkader ruimte bieden voor regiospecifieke verschillen in samenstelling van de teams, voor eigen afwegingen om bijvoorbeeld een locoburgemeester af te vaardigen naar regionaal of interregionaal niveau en voor differentiatie (in overleg) naar ramp- of crisistype (kan bijvoorbeeld bepalend zijn voor de keuze van best geëquiperde regio als coördinerende crisisorganisatie).

² Dit impliceert dat de voorzitter veiligheidsregio regie voert op de afstemming met de rijksheren, nauwe afstemming met de CdK als coördinerend rijkshoofd is hierbij nodig.

2. Facilitering, informatie overdracht en -afstemming: Eén loket

Probleemanalyse

Betrokkenheid van veel rijksdiensten kan voor de regio de eenduidigheid en overzichtelijkheid van optreden in crisissituaties belemmeren. De rijksdiensten en de regio's zijn vaak relatief onbekend met elkaar en daarom maakt een regio met een hulpvraag tijdens crises nu nog een zoektocht langs de verschillende instanties van het Rijk, op een moment dat juist snelle respons geboden is. Eenmaal de juiste rijksdienst gevonden, bestaat een onduidelijke relatie tussen opdrachtgever (regio) uit de generieke kolom en opdrachtnemer (rijksdienst) uit de functionele kolom. Feitelijk kent ieder beleidsveld een functionele kolom met eigen loketten en eigen rijksdiensten of sturingslijnen in de richting van de regionale diensten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) met haar eigen uitvoeringsorganisatie bij dierziekten, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Centrum voor Infectieziektebestrijding voor inhoudelijke aansturing van de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten en Rijkswaterstaat met regionale directies voor hoog water en overstromingen. Door de opbouw van functionele wetgeving worden deze rijksdiensten ook tijdens crisissituaties binnen de eigen functionele kolom aangestuurd. De landelijke diensten opereren in de responsfase niet altijd vanuit dezelfde crisismodus of hetzelfde urgentiebesef als de regio die om een advies gevraagd heeft. Dit leidt soms tot problemen als de regio buiten de reguliere werkuren nog aanvullende vragen heeft, of een toelichting behoeft op een expertadvies.

Daarnaast komt vanuit de regio de hulpvraag vaak pas op een laat moment terwijl het verzoek wel voorzienbaar was. Verzoeken kunnen niet tijdig worden ingeregeld als het Nationaal Crisiscentrum niet weet dat die hulpvraag misschien volgt, terwijl daar al wel meer informatie over bekend was. Het regionaal niveau zal zich ook moeten richten op dat ene rijksloket, als regionale bestuurders zelf via eigen kanalen informatie en advies op rijksniveau gaan vergaren wordt de positie van dat ene front-office lastiger.

Advies

Op rijksniveau fungeert het NCC als één loket voor de veiligheidsregio. In de acute fase kan de regio hier terecht voor ondersteuningsvragen op specifieke expertisegebieden. Effectieve ondersteuning in expertise, middelen en capaciteit vanuit het Rijk aan de regio is gebaat bij een gezaghebbend aanspreekpunt waarop regio's tijdig een beroep kunnen doen voor de inzet en aansturing van de landelijke diensten. Dit voorkomt voor de regio een zoektocht met een hulpvraag langs de verschillende instanties van het Rijk.

Het NCC vormt niet onnodig een extra tussenlaag. Aanvragen voor bijstand, expertise, ondersteuning en advies kunnen ook omwille van urgentie vanuit de regio's direct geschieden, het NCC wordt hierover in kennis gesteld. Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) blijft het aanspreekpunt voor operationele bijstand, ter ondersteuning van de regio. Overige aanvragen verlopen via het NCC. De landelijke diensten en het LOCC informeren het NCC op het moment dat zij inzet leveren aan de regio('s) en het NCC verzamelt actief informatie, zodat het NCC bij crisissituaties een integraal overzicht heeft van de door het Rijk ontplooiden taken. Advisering over de middellange en lange termijn door de landelijke diensten of ondersteuning vanuit de vakdepartementen verloopt via het NCC om de totstandkoming van integrale en afgestemde adviezen naar het RBT te realiseren.

Wanneer fungeert het NCC als één loket naar de regio's?

- (1) Als bestuurlijke afstemming nodig is verzorgt het NCC horizontale coördinatie tussen de functionele kolommen;
- (2) Als afstemming van crisiscommunicatie tussen de functionele kolommen nodig is;
- (3) Als regio's niet weten bij welke landelijke dienst zij om ondersteuning of expertise kunnen verzoeken, geleidt het NCC deze verzoeken door of verstrekt de juiste contactgegevens;
- (4) Middels het organiseren van interdepartementaal overleg kan het NCC faciliteren dat vanuit verschillende beleidsterreinen meegedacht wordt over scenario's en gevolgen op de (middellange) termijn;
- (5) Via het NCC faciliteert de rijksoverheid in informatievoorziening, informatieverstrekking, en crisiscommunicatie. De via het NCC verstrekte informatie (adviezen, scenario's, overzicht landelijke inzet), ondersteuning en expertise versterkt de coördinerende rol van de regio.

Tussen de generieke kolom en de functionele kolommen dient coördinatie op het optreden geregeld te worden. Het NCC dient afspraken te maken over afstemming van maatregelen, informatie-uitwisseling (netcentrisch werken) en alertering met alle rijksdiensten die tijdens crisissituaties op landelijk niveau of in het veld op kunnen treden. Feitelijk is dit "work in progress". Het NCC maakt afspraken met haar partners over onderlinge afstemming, maar een verdere harmonisering van aansturing en raadpleging van kennisinstututen/rijksdiensten en helderdere onderlinge positionering ten opzichte van de andere rijksorganen is wenselijk. De bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing vormen een goede basis om scherp te krijgen met welke partijen afspraken gemaakt moeten worden. Interdepartementaal zal door het op te richten informatieknooppunt voor de rijksoverheid (medio 2012), zowel in de koude als in de warme fase, crisisinformatie tussen departementen netcentrisch gedeeld worden. Ook informatie-uitwisseling tussen regio's en naar het NCC vindt zo veel mogelijk plaats middels netcentrisch werken (Landelijke Crisis Management Systeem LCMS). Regio's dienen daartoe zelf ook het netcentrisch werken volledig en uniform te implementeren en te beoefenen en hun werkwijze verder te harmoniseren.

Landelijke diensten hebben behoefte aan een vaste functionele ingang op regionaal niveau, maar dat is nu per regio verschillend geregeld. Als een bronregio namens de effectregio's de bestuurlijke afstemming regelt met de landelijke kennisinstututen dan zijn ook de regio's erbij gebaat dat dit op dezelfde wijze geschiedt als in hun eigen regio.

3 Sturende rol Rijksoverheid bij bovenregionale rampen en crises

Probleemanalyse

Hoewel bepaalde crises (moord op Fortuyn, Amsterdamse zedenzaak) lokaal of regionaal zijn qua directe effecten en bestrijding, veroorzaken zij wel een maatschappelijke schokgolf met landelijke uitstraling. Dan is het van groot belang dat Rijk, regio's en gemeenten zo uniform mogelijk reageren op eventuele onrust en openbare orde verstoringen.

Soms doen zich crises voor waarbij het belang van nationale sturing evident is. Moderne crises kenmerken zich door een sectoroverschrijdend karakter. Een natuurramp kan onmiddellijk ook grote impact hebben op energievoorziening, drinkwatervoorziening, transportnetwerken, en communicatienetwerken. De toenemende capaciteit en invloed van moderne media, en de opkomst van sociale media, versterken de maatschappelijke onrust in een uitgestrekt gebied terwijl vroeger alleen de bronregio direct betrokken zou zijn geweest. Daarnaast is bij sommige ramptypen de sturing in de loop der tijd gecentraliseerd, denk daarbij aan dierziektebestrijding of kernongevallen. Nationale sturing is noodzakelijk in situaties waarin de functionele wetgeving de sturing bij het Rijk belegt ofwel om andere redenen de noodzaak bestaat dat één autoriteit knopen doorhakt zodat de verschillende regio's niet inhoudelijk strijdige maatregelen nemen die gevaar opleveren voor of tot verwarring leiden bij burgers, of concurreren om schaarse middelen. In deze gevallen kunnen maatregelen naar hun aard of wettelijk bepaald alleen landelijk worden genomen.

Advies

Het merendeel van de rampen en crises begint op lokaal of regionaal niveau. Vertrekpunt is dat de bestrijding en beheersing van rampen en crises met een lokaal of regionaal brongebied gediend zijn bij expertise, netwerken, betrokkenheid en aansturing vanuit het lokale of regionale bestuur. In de rol van facilitator biedt het Rijk aan de regio's zoals eerder genoemd zowel advies en operationele ondersteuning vanuit de functionele kolommen als ondersteuning op het terrein van horizontale bestuurlijke afstemming, informatievoorziening en crisiscommunicatie. Sommige rampen en crises overstijgen op een gegeven moment het regionale niveau en vergen – op aspecten – sturing vanuit het rijk. Er zijn ook (dreigende) rampen en crises die meteen op nationaal niveau aangrijpen: in een functionele kolom, of omdat de schaal op nationaal niveau ligt. In die gevallen is nationale sturing wenselijk. De werkgroep acht het van belang dat duidelijk is in welke gevallen nationale sturing plaatsvindt, en dat het moment waarop nationale sturing begint, duidelijk wordt gemarkeerd.

De Bestuurlijke Werkgroep heeft bewust gekozen voor de GRIP-terminologie (gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure) ook bij een landelijk sturende rol (GRIP-5). De werkgroep onderscheidt daarin 'richting geven' en 'een sturende rol op basis van wettelijke bevoegdheden'. Dit laatste noemen we GRIP-5. Dit sluit aan bij het gegeven dat incidentbestrijding altijd primair regionaal geschiedt, en in alleen uitzonderingssituaties op kan schalen naar nationale besluitvorming op één of een aantal aspecten. Ook als een GRIP-5 situatie aan de orde is, en het Rijk de crisisbeheersing op aspecten aanstuurt, blijven alle betrokken regio's in GRIP-4 opgeschaald.

De sturende rol

A. Richting geven

Bij bovenregionale effectgebieden, of incidenten met een bovenregionale uitstraling kan afstemming onder leiding van de rijksoverheid tussen betrokken partijen noodzakelijk zijn voor een adequate rampenbestrijding of crisisbeheersing. De rijksoverheid zorgt dan dat betrokken partijen met inachtnaam van uitoefening van hun eigen bevoegdheden één richting kiezen en een gezamenlijk aanpak ten uitvoer brengen ook als de belangen uiteenlopen. De verantwoordelijkheid voor de crisisaanpak blijft, ook indien de rijksoverheid richting geeft, liggen op decentraal niveau. De richtinggevende rol kan worden vervuld:

- a. Op verzoek van een regio;
- b. Op verzoek van landelijke diensten of kennisinstituten als coördinatie geboden is in het gezamenlijk optreden van een functionele kolom en (een) regio('s). In alle gevallen wordt ter zake vooraf overleg gepleegd tussen de voorzitter van de veiligheidsregio, overige betrokken partijen en de verantwoordelijke minister(s);
- c. Na acceptatie door betrokken partijen van het, op initiatief van het NCC, gedane aanbod een richtinggevende rol te vervullen;
- d. Na bestuurlijk overleg.

Het Rijk geeft vanuit haar richtinggevende rol dan kaders aan voor de handhaving van openbare orde of een richtlijn voor crisiscommunicatie, waar indien de situatie dat vereist op lokaal of regionaal niveau op gezag van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio van kan worden afgeweken. Dit moet de lokale of regionale bestuurder wel altijd desgevraagd achteraf kunnen verantwoorden. Voor alle overige gevallen resulteert een dergelijk richtsnoer landelijk in een uniforme aanpak, zoals op Koninginnedag na de aanslag in Apeldoorn toen VenJ aan burgemeesters adviseerde geplande activiteiten af te gelasten. Indien sprake is van een mogelijke gevolgdreiging, zijn monitoring en evt. verdere maatregelen op landelijk niveau geboden. Het is denkbaar dat twee communicatielijnen worden gehanteerd: een voor de landelijke en een voor de lokale situatie. Bij de moord op Fortuyn was de onrust in steden heel verschillend, dat vereist ook een verschillende aanpak. Een burgemeester moet dan op basis van de eigen inschattingen gemotiveerd kunnen afwijken van de landelijke richtlijn om de lokale openbare orde en veiligheid te kunnen waarborgen in het belang van de burger.

Het Rijk geeft deze richtlijnen voor de bestrijding van een crisis op basis van gezag. Vanwege het belang van een gezamenlijke aanpak tussen regio's en rijk, of op basis van de informatiepositie (interdepartementaal, internationaal) of expertise van de Rijksoverheid (bijvoorbeeld op het terrein van crisiscommunicatie of cybersecurity), kunnen regio's en gemeenten alleen beredeneerd afwijken. Op basis van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de burger, spannen regio's en Rijk zich in om samen tot een goed resultaat te komen. De Minister van VenJ beschikt daarnaast over een aanwijzingsbevoegdheid om, waar nodig, navolging van gegeven richtlijnen alsnog in specifieke gevallen af te dwingen.

B. Sturing door toepassing van eigen (wettelijke) ministeriële bevoegdheden: GRIP-5

Soms is formele nationale sturing op één of meerdere aspecten direct van groot belang voor de respons bij bovenregionale en nationale crises. De minister maakt dan gebruik van een eigen bevoegdheid, waarmee hij zelf bepalend wordt. Hij legt hierover verantwoording af aan de Tweede Kamer. Te onderscheiden zijn:

- De wettelijke aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VenJ richting het decentrale bestuur, zoals opgenomen in de Wet veiligheidsregio's. Deze aanwijzingsbevoegdheid is breed toepasbaar. Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarbij landelijke (dreiging van) verstoring van de openbare orde vraagt om landelijke maatregelen zoals het verbieden van demonstraties. Ook zijn situaties denkbaar waar geschillen of een tegenstrijdige aanpak (zoals wanneer een grootschalige evacuatie tussen regio's nodig is) door regio's het noodzakelijk maken dat één autoriteit het besluit neemt en een aanwijzing daartoe geeft.
- Specifieke wettelijke bevoegdheden toegekend aan een minister, waarmee maatregelen kunnen worden afgedwongen. Bijvoorbeeld crises in het functionele domein van een vakdepartement (kernongeval A-object, dierziekte). In functionele wetgeving bestaat voor die gevallen waarbij niet automatisch nationale aansturing plaatsvindt (bijvoorbeeld kernongeval B-object, of de bestrijding van een infectieziekte categorie B of C) de mogelijkheid tot opwaardering op initiatief van de betreffende minister of op verzoek van het verantwoordelijke bestuur in het effectgebied.
- Staatsnoodrecht. Hierbij kan een minister in bijzondere gevallen noodwetgeving uitvaardigen. Daarbij kan gedacht worden aan situaties waar door schaarste³ van landelijke bijstand mogelijke concurrentie tussen regio's ontstaat over capaciteit en middelen. De Landelijke Operationele Staf kan worden geactiveerd om hiertoe de nationale crisisorganisatie te adviseren.

Wanneer stuurt het Rijk aan door toepassing van eigen (wettelijke) ministeriële bevoegdheden?

De Minister van VenJ of de minister die het aangaat zal op één of meerdere aspecten de besluitvorming en verantwoordelijkheid op zich nemen indien:

1. de bronregio of coördinerende regio om landelijke aansturing (op elementen) verzoekt omdat de situatie de aanwezige kennis, kunde, of capaciteit in de betrokken regio's overstijgt;
2. de minister die het aangaat zich daartoe op basis functionele wetgeving genoodzaakt ziet;

³ Schaarste betekent in dit geval meer bijstandsverzoeken dan gelijktijdig kunnen worden gehonoreerd, bijvoorbeeld bij een tekort aan specifieke terreinvaardige bluscapaciteit als regio's gelijktijdig te maken hebben met grote natuurbranden, of als bij gelijktijdige maatschappelijke onrust in een aantal steden een tekort ontstaat aan politiecapaciteit (mobiele eenheid).

3. de Minister van VenJ, al dan niet na bestuurlijk overleg met de regio('s) en of de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), zich daartoe op basis van de aard van de situatie (hierboven beschreven) genoodzaakt ziet;

Besluiten op nationaal niveau over interdepartementale kwesties worden afgestemd in het MCCb, onder leiding van de Minister van VenJ of de Minister-President. Iedere individuele minister is vervolgens verantwoordelijk voor de besluiten op en aansturing van het eigen beleidsterrein.

Voor crisisbeheersing in de functionele kolom is centrale leiding en aanpak vanuit het vakdepartement reeds in veel gevallen bij wet vastgelegd. De verantwoordelijke gezagsdrager van de functionele kolom zal helder aan de betrokken burgemeesters of voorzitter veiligheidsregio aangeven wanneer gebruik gemaakt wordt van deze bevoegdheden. De gemeenten hebben dan veelal een uitvoerende taak en burgemeesters houden onverminderd de eigen verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid.

De Minister van Veiligheid en Justitie geeft, indien hij de leiding neemt op één of meerdere aspecten van crisisbeheersing, aan vanaf welk moment dat geldt, door (telefonisch) de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's te (laten) informeren. Ook geeft de Minister daarbij aan op welke onderdelen het Rijk de bevelvoering in de generieke kolom op zich neemt, overigens altijd inclusief de crisiscommunicatie en de verantwoordelijkheid voor de genomen besluiten. Het Rijk voert de leiding over de crisiscommunicatie middels het activeren van het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC). Het rijk stelt dan een gezamenlijk communicatiekader/kernboodschap/woordvoeringslijn vast. Ook zal worden bepaald wie de woordvoering doet/doen; en bij meerdere woordvoerders de aspecten waarop ieder het woord voert. Daarnaast vervult het Rijk een centrale rol in de communicatie met het publiek.

De minister maakt daarbij gebruik van de bestaande crisisbesluitvormingsstructuur op rijksniveau, zoals vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Hij maakt afspraken met de voorzitters van de veiligheidsregio's over de afstemming van besluiten die betrekking hebben op het aspect of aspecten waarop de minister de leiding neemt en de informatie-uitwisseling daarover. De informatie-uitwisseling met betrokken regio's vindt plaats middels video-conferencing, advisering aan nationale beleidsteams en inzet van liaisons.

Indien de rijksoverheid een sturende rol op elementen van de crisisbeheersing oppakt blijft de burgemeester c.q. de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor alle andere aspecten van de crisisaanpak, waaronder het handhaven van de openbare orde. Deze verantwoordelijkheid vult de regionale of lokale bestuurder in binnen het kader van de besluiten die op rijksniveau zijn genomen.

4. Eenduidigheid crisiscommunicatie, tussen regio's onderling en met landelijke diensten

Probleemanalyse

Tijdens rampen en crises communiceren verschillende betrokken instanties via hun eigen kanalen en met hun eigen boodschappen richting pers en publiek. Ook communiceren bij bovenregionale rampen en crises regio's verschillende, soms niet onderling afgestemde, boodschappen richting hun eigen bevolking. Hierdoor kan verwarring ontstaan bij burgers over feiten en over wat hen te doen staat. Een specifiek probleem doet zich voor als een landelijk instituut metingen verricht of advies verstrekt en daar op eigen gezag de woordvoering over doet zonder dit af te stemmen met de betrokken regio('s). Tegenstrijdige berichtgeving versterkt maatschappelijke onrust en ondermijnt het vertrouwen van de burger in de overheid.

Advies

Afstemming met betrekking tot crisiscommunicatie en eenduidigheid wat betreft de inhoud is noodzakelijk, zowel tussen regio's, als tussen partijen binnen (waterschap bijv.) en buiten de regio (Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu of het Beleidsondersteunend Team Milieu Incidenten). Crisiscommunicatie wordt daarom aangestuurd vanuit het RBT van het brongebied. Het Rijk ondersteunt met expertise, netwerk en middelen (o.a. crisis.nl en omgevingsanalyse). Andere regio's faciliteren en ondersteunen de betreffende regio desgewenst met capaciteit en expertise. Kennisinstituten die de regio adviseren dienen niet zelfstandig te communiceren over het betreffende advies. Toezichhoudende instanties met een eigenstandige bevoegdheid, ook op het gebied van crisiscommunicatie (bijv. de NVWA ten aanzien van ophokplicht of voedselveiligheid), stemmen hun communicatie over de betreffende crisis af met de verantwoordelijke bestuurder van het brongebied. Ook andere communicatieboodschappen vanuit het Rijk (VenJ, NCC) worden eerst bij de crisisorganisatie van de bronregio afgestemd.

In situaties waarin de (bron)regio de leiding heeft over de crisiscommunicatie (zie paragraaf 1), dient alle communicatie in een lijn te liggen met de communicatie vanuit het brongebied en dus aldaar afgestemd te worden (voor situaties waarin de crisiscommunicatie geschiedt onder leiding van de rijksoverheid zie paragraaf 3, p. 13 met betrekking tot het activeren van het NVC). De voorzitter van de veiligheidsregio van het brongebied is eindverantwoordelijk voor de crisiscommunicatie bij bovenregionale incidenten. De adviezen van landelijke diensten, de communicatieboodschappen vanuit het Rijk en vanuit de effectregio's worden eerst bij de crisisorganisatie van de bronregio afgestemd en dienen daarmee in lijn te liggen. De voorzitter van de veiligheidsregio overziet eventuele tegenstrijdigheden of belangentegenstellingen, overlegt en beslist in het beleidsteam en communiceert dan vervolgens, zelf of samen met de functionele experts/verantwoordelijken.

De coördinatietaken van de crisisorganisatie van de bronregio vragen om een versteviging van het regionaal actiecentrum crisiscommunicatie. Regio's versterken en harmoniseren de eigen crisiscommunicatie werkwijze om elkaar bijstand te kunnen verlenen. Regionale poulevorming en het leveren van interregionale bijstand verhoogt de motivatie, het rendement van training, oefening en opleiding, en de ervaringsdeskundigheid van daartoe geselecteerde medewerkers.

Rijk en regio's werken gezamenlijk aan professionalisering van het crisiscommunicatienetwerk (trainingen, opleidingen, harmonisering werkwijze, netwerkdagen). Het NCC kan namen van experts leveren aan regio's en gemeenten tijdens de acute crisisrespons. Het NCC legt een overzicht aan van expertise, capaciteit en contactgegevens in de veiligheidsregio's waarop mogelijk een beroep kan worden gedaan door een getroffen regio in het kader van onderlinge bijstand op het gebied van crisiscommunicatie. Door versterkte regionale samenwerking en poulevorming zal actualisering en benutting van deze overzichten op termijn beter belegd zijn bij de samenwerkende regio's. Gezamenlijk geven Rijk en regio's op die wijze vorm aan de professionalisering van crisiscommunicatie.

BIJLAGE 1: Samenstelling Bestuurlijke Werkgroep

- Voorzitter, de heer Noordanus, voorzitter veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
- Co-voorzitter, de heer Akerboom, NCTV, ministerie van Veiligheid en Justitie (tot 1 maart 2012 mw. Clabbers)
- De heer Meijer, portefeuillehouder multidisciplinaire samenwerking in het DB Veiligheidsberaad, voorzitter veiligheidsregio IJsselland
- De heer Weterings, burgemeester Haarlemmermeer
- De heer Mans, voormalig burgemeester Enschede ten tijde van de vuurwerkcramp, voormalig burgemeester a.i. Moerdijk
- De heer Van Mourik, directeur Veiligheidsregio Midden- en West Brabant
- De heer Stierhout, directeur Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
- De heer Meijer, directeur Veiligheidsregio Hollands-Midden

BIJLAGE 2: Uitwerkingsagenda

De Bestuurlijke Werkgroep is zich ervan bewust dat het nodige zal moeten worden gerealiseerd om voorbereid te zijn op de door haar geadviseerde taakinfilling. Het bestuurlijk advies heeft praktische implicaties die nader moeten worden uitgewerkt in overleg met betrokken partijen. Uitgangspunt is daarbij hoe, langs lijnen die de Bestuurlijke Werkgroep in dit advies heeft uitgezet, Rijk en regio elkaar het beste kunnen versterken om bovenregionale crises gezamenlijk het meest effectief te bestrijden. De volgende punten verdienen hierbij bijzondere aandacht:

- **BEST PRACTICES BENUTTEN EN AANSLUITEN BESTAANDE CONVENANTEN:** Diverse veiligheidsregio's, o.a. rond het IJsselmeer, de Wadden en in Zuid-Holland, hebben al het initiatief genomen om in plannen en convenanten tot afspraken te komen over leiding en coördinatie bij bovenregionale rampen en crises. De werkgroep juicht deze initiatieven toe en ziet ze als basis om tot landelijke dekkende afspraken te komen. De huidige afspraken in de verschillende convenanten en plannen verschillen echter van elkaar. Het is van belang dat de best practices uit bestaande convenanten benut worden en dat het landelijk afsprakenkader een verdere uniforme aanpak van bovenregionale crisisbeheersing bevordert, waar bestaande afspraken zich naar kunnen voegen en waar regio's die nog geen convenanten hebben afgesloten zich ook in kunnen vinden.
- **EENDUIDIGE TOEPASSING GRIP-REGELING:** Het referentiekader Regionaal Crisisplan dient te worden geactualiseerd. De werkgroep stelt voor een breed samengestelde projectgroep op te zetten die de uitwerking en implementatie van het advies ter hand neemt, misschien gecombineerd met een aantal andere punten op deze uitwerkingsagenda, zoals het harmoniseren van functionele ingangen en het inventariseren van best practices in bovenregionale afspraken.
- **MARKEREN:** Het moet wel duidelijk zijn of (1) de minister een advies geeft of (2) de crisisbeheersing aanstuurt, en op welke elementen en op basis van welke wetgeving. Dat moment moet als het zich voordoet goed gemarkeerd worden, maar het is niet mogelijk vooraf precies te omschrijven onder welke omstandigheden dat het geval zal zijn want dat is van zoveel factoren afhankelijk. De Bestuurlijke Werkgroep benoemt criteria, maar kan het niet precies dichtregelen. Daarnaast moet, als de minister besluit tot ingrijpen, ook acceptatie volgen door de regio's. Nadere afspraken zijn nodig om te definiëren hoe de Minister of zijn vertegenwoordiger de voorzitters van de veiligheidsregio's in kennis stelt van nationale sturing, van welke aspecten van de crisisbeheersing, en op basis van welke wettelijke bevoegdheden. Voorgesteld wordt dat de minister dit nader uitwerkt in overleg met het veiligheidsberaad.
- **HARMONISEREN FUNCTIONELE INGANGEN EN AFSTEMMINGSLIJNEN** Het verdient aanbeveling dat bepaalde functionaliteiten in de regio's op dezelfde wijze geregeld zijn. Een kennisinstituut treft in de huidige situatie in elke regio weer een andere functionele ingang of aanspreekpunt. Bij de ene regio moet het expertadvies naar een Geneeskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen, bij de andere naar de directeur Publieke Gezondheid, of de directeur Veiligheidsregio. In de verschillende regio's moet het aanspreekpunt voor operationele afstemming enerzijds en bestuurlijke afstemming anderzijds gelijkvormig zijn. In voorzienbare situaties waarbij het aanschuiven van landelijke diensten in het ROT op verzoek van de bronregio wenselijk is, dient nader uitgewerkt te worden wat voor expert zou aanschuiven en welke rol diegene heeft ten opzichte van de eigen dienst. In samenhang met de harmonisering van de adviesstructuur (zie volgende punt) zal dit met betrokken partijen nader uitgewerkt moeten worden. De Minister van VenJ en het Veiligheidsberaad beslissen onderling wie de verantwoordelijkheid hiertoe oppakt.
- **HARMONISEREN ADVIESSTRUCTUUR** De huidige adviesstructuur is complex, en per functionele kolom verschillend. De Bestuurlijke Werkgroep onderschrijft van harte de wens van de Minister van VenJ om tot vereenvoudiging en standaardisering van de verschillende adviesstructuren en landelijke adviesnetwerken, en van de aansturing van de daarbij betrokken landelijk opererende diensten te komen. Best practices binnen de functionele kolommen kunnen daarbij als voorbeeld dienen.
- **CRISISCOMMUNICATIE: UITBREIDEN ACTIECENTRUM EN AANSLUITEN OP KETENPARTNERS** Sommige ketenpartners in crisisbeheersing hebben een behoorlijke eigen afdeling communicatie, en eigen bevoegdheden op terrein van crisiscommunicatie op basis van functionele wetgeving. Door onbekendheid over en weer of gebrek aan afstemming kan de boodschap van deze functionele organisaties via de regionale crisisorganisatie ondersneeuwen waardoor de druk toeneemt om, ook op basis van de eigen wettelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid naar burgers, zelf te communiceren. De regio's moeten crisiscommunicatie

zodanig organiseren dat afstemming met ketenpartners daar een plek in heeft en de integrale benadering van de crisis ook in de crisiscommunicatie wordt gewaarborgd.

- *REGIONALE POULEVORMING CRISISCOMMUNICATIE* De werkwijze tussen regio's moet worden geharmoniseerd en het aantal betrokkenen moet ook minder worden door regionale poulevorming. De werkgroep beveelt aan te kijken naar meer regionale samenwerking en interregionale bijstand. Dan kunnen de mensen die worden opgeroepen en ingezet bij crises beter trainen, oefenen en doen ze ook meer ervaring op. Gebleken is dat het netwerk van betrokken organisaties, zelfs bij een versimpelde hoofdstructuur, complex is door de veelheid aan betrokken partijen. Door met minder, maar kwalitatief beter getrainde, opgeleide, geoefende en ervaren mensen te werken, ontstaat meer bekendheid met elkaars taken en verantwoordelijkheden binnen het netwerk. Dit bevordert de samenwerking en leidt tot beter gezamenlijke resultaten.
- *INFORMEREN EN ONDERLING COMMUNICEREN* Regio en rijk hebben er in het kader van effectieve crisisbestrijding baat bij om elkaar moet informeren over wat ze wel, en wat ze niet doet. Regio's hoeven bijvoorbeeld geen gebruik te maken van de één loketfunctie van het NCC om landelijke diensten te benaderen voor advies, maar moeten wel het NCC informeren over hun adviesopdracht, zodat het NCC overzicht kan houden over alle inzet op rijksniveau.
- *GEDEELD BEELD* Zowel regio's als rijk dienen optimaal en gestandaardiseerd de mogelijkheden van netcentrisch werken en de daartoe ingerichte systemen (LCMS) te benutten om elkaar adequaat van informatie te voorzien en de crisis gezamenlijk te beheersen op basis van een gedeeld beeld van de situatie. Voortvarende implementatie van netcentrisch werken verdient prioriteit om de rollen van rijk (een loketfunctie) en regio (coördinerende bronregio) succesvol in te vullen.
- *FINANCIËLE EN JURIDISCHE IMPLICATIES* De precieze financiële en juridische implicaties van het hier geformuleerde advies dienen nader uitgewerkt te worden (door betrokken partijen ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheden).



Veiligheidsberaad



Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

I www.veiligheidsberaad.nl
E info@veiligheidsberaad.nl
T 026 - 355 24 99

Bezoekadres
Kemperbergerweg 783
6816 RW Arnhem

Postadres
Postbus 7010
6801 HA Arnhem

juni 2012