



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Crisisbeheersing: het goede vasthouden en effectief omgaan met nieuwe ontwikkelingen

Beleidsplan Crisisbeheersing 2014-2017

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Managementsamenvatting | 3 |
| Achtergrond | 5 |
| 1. Uitgangspunten crisisbeheersing IenM | 6 |
| 1.1 Reikwijdte (scope) | 6 |
| 1.2 Organisatie | 7 |
| 1.3 Missie | 8 |
| 2. Relevante ontwikkelingen, uitdagingen en ambities | 9 |
| 2.1 Relevante ontwikkelingen (internationaal en nationaal) | 9 |
| 2.2 Interne uitdagingen | 10 |
| 2.3 Risico's | 12 |
| 3. Beleidsagenda | 13 |
| 3.1 Inhoudelijke onderwerpen | 13 |
| 3.2 Organisatie, informatiehuishouding en crisiscommunicatie | 14 |
| 4. Benodigde middelen en randvoorwaarden | 16 |
| 5. Bijlagen | 17 |
| 5.1 Deelnemers Expertmeeting Crisisbeheersing IenM | 17 |
| 5.2 Nationale risicomatrix | 18 |
| 5.3 Afkortingenlijst | 19 |

Managementsamenvatting

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (verder: IenM) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het onderhoud en het beheer van een belangrijk deel van de vitale infrastructuur in Nederland. Crisisbeheersing is daarbij een onmisbare discipline en moet op professionele wijze ingevuld worden. In dat kader maakt het ministerie elke vier jaar een beleidsplan crisisbeheersing. Dit nieuwe plan voor de periode 2014-2017 biedt inzicht in relevante ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersing en geeft richting aan de crisisbeheersing op de beleidsvelden van IenM en de actieve rol die het DCC-IenM hierin speelt.

Doordat veel crises en calamiteiten in het werkveld van IenM vallen, beschikt het ministerie over veel expertise op het gebied van crisisbeheersing en zijn er veel voorbeelden voorhanden van het afhandelen van crises. Dat blijkt ook uit oefeningen en daadwerkelijke crises. Maar er zijn ook nog veel aandachtspunten, zoals verwoord in dit beleidsplan. Daarom werkt het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van IenM (DCC-IenM) continu aan verbeteringen op het gebied van opleiden, trainen, oefenen (OTO), informatiehuishouding en crisiscommunicatie.

Soorten crises

Binnen de beleidsvelden van IenM komen allerlei soorten crises en calamiteiten voor. Een aantal daarvan is al jaren bekend. Denk aan: extreem weer, een vliegtuigcrash, milieu-incidenten, een treinongeval met veel slachtoffers, een grootschalige overstroming of watertekort. Maar er ontstaan ook nieuwe risico's, met mogelijk grote effecten op de producten en diensten van IenM, zoals cyberincidenten en terrorisme. Ook zijn er zogenaemde beleidscrises: daarbij is nog niet sprake van een ongeluk of ramp, maar wel veel media- en politiek-bestuurlijke aandacht. Een voorbeeld is de 'aswolk-crisis' in het voorjaar van 2010, toen as van een IJslandse vulkaan het luchtverkeer verstoorde. Op dit soort crises bereidt de crisisbeheersingsorganisatie zich ook voor, bijvoorbeeld door middel van oefeningen waarin beleidsdilemma's en politiek-bestuurlijke zaken de boventoon voeren.

Traditioneel is waterveiligheid een belangrijk beleidsveld voor de crisisbeheersing van IenM. Ondanks de historische betekenis van waterveiligheid en het lopende programma van de Deltacommissaris moet IenM continu investeren om de aandacht voor bescherming, bewustzijn en zelfredzaamheid tegen overstromingen in de politiek en in de maatschappij vast te houden.

Netwerkmanagement: elkaar kennen en vertrouwen

Crisisbeheersing is niet iets van IenM alleen. Goede samenwerking met ketenpartners is cruciaal. Daarom ook het motto 'crisismanagement is netwerkmanagement'. Van groot belang is dat iedereen in de crisisbeheersing professioneel en rolvast is, én dat alle partners elkaar meer dan honderd procent vertrouwen. Gezien het grote aantal partijen dat een rol heeft bij de crisisbeheersing van IenM, het veelvuldig veranderen van functionarissen, het feit dat onderdelen uit de vroegere ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Verkeer en Waterstaat (VenW) elkaar nog onvoldoende kennen, moet er nog stevig geïnvesteerd worden in samenwerking en vertrouwen. Bijvoorbeeld door gezamenlijk te oefenen. Hiervoor ontwikkelt het DCC-IenM een beleidsplan Opleiden, Trainen en Oefenen.

Informatie delen: netcentrisch werken

In de crisisbeheersing is informatiemanagement dagelijks kost. Om de beslissers een optimale kans te geven de juiste beslissingen te nemen is het cruciaal dat de juiste informatie op de juiste plaats en op het juiste moment beschikbaar is. Een voorwaarde om dit te bereiken is het 'netcentrisch' delen van informatie, wat inhoudt dat iedereen van de crisisorganisatie en haar ketenpartners op hetzelfde moment beschikt over dezelfde en meest actuele informatie. Dit netcentrisch werken is een belangrijk aandachtspunt, want op dit moment is de informatievoorziening bij de crisisbeheersing van IenM nog te versnipperd en gebruiken de crisispartners nog te veel verschillende informatiesystemen. IenM-brede regie hierop is dringend gewenst; hier liggen grote uitdagingen voor de komende jaren. Overigens hebben de waterschappen en Rijkswaterstaat al besloten om netcentrisch werken in te voeren.

Crisiscommunicatie

Goede communicatie is essentieel om een crisis goed af te handelen, onder meer om geruchten op sociale media te ontzenuwen en mondige burgers te voorzien van goede informatie. De organisatie van communicatie wordt daarom een steeds belangrijker onderdeel van crisisbeheersing. Maar de communicatie wordt ook steeds complexer. Uit een aantal recente voorbeelden, zoals de Moerdijkbrand, blijkt dat er een afstand is tussen de communicatie door het ministerie en de communicatie door de ketenpartners. De verschillende onderdelen weten onvoldoende van elkaar wat ze doen. Om de crisis-

communicatie te verbeteren lopen er allerlei acties binnen het ministerie zelf en bij de crisispartners, zoals het project Slagvaardiger Crisismanagement. Het is van groot belang hier regie op te voeren en de crisisbeheersing af te stemmen.

Samenwerking ministeries

Voor het afwikkelen van crises is het van het grootste belang dat ministeries goed met elkaar samenwerken. De crisisorganisatie van IenM is goed ingebed in de nationale crisisorganisatie. Deelname aan interdepartementale crisisbeheersingsoefeningen en samenwerking bij daadwerkelijke (crisis)situaties dragen bij aan een slagvaardige overheid.

De crisisorganisatie binnen IenM

Binnen IenM is de samenvoeging van onderdelen uit de vroegere ministeries van VROM en VenW nog een aandachtspunt. Met deze samenvoeging zijn niet alleen verschillende beleidsterreinen en werkwijzen samengekomen, maar ook verschillende benaderingen van crisismanagement. Voor een goed werkende crisisorganisatie is het van belang dat processen en visies op elkaar zijn afgestemd. Dit heeft tijd nodig en vraagt om het gedisciplineerd volgen

van afgesproken nieuwe werkwijzen en inzichten. Mede in dat kader biedt het DCC-IenM een speciaal Opleidings-, Trainings-, en Oefenprogramma (OTO) aan. Uniformiteit waar mogelijk zorgt voor een gemeenschappelijke taal en werkwijze. Maatwerk waar nodig zorgt voor toepasbaarheid op de verschillende onderdelen van IenM. De uitdaging voor de komende jaren ligt vooral op:

- het flexibel kunnen inspelen op ontwikkelingen zoals in dit beleidsplan geschetst;
- het verder professionaliseren van het OTO-programma, zodat de crisisbeheersingsorganisatie beter voorbereid is;
- het intensiveren van de samenwerking met belangrijke partners.

Benodigde middelen en randvoorwaarden

De huidige middelen en bezetting voor het DCC-IenM zijn toereikend voor de uitvoering van het onderhavige beleidsplan 2014-2017, tenzij er door taakstellingen en/of organisatieveranderingen grote verschuivingen optreden in het werkpakket van de crisisorganisatie van IenM. Randvoorwaardelijk is het allerbelangrijkste dat de partners in- en extern voldoende menskracht inzetten op het gebied van crisisbeheersing.

Achtergrond

Elke vier jaar maakt het ministerie van Infrastructuur en Milieu (verder: IenM) een beleidsplan crisisbeheersing. Dit nieuwe plan biedt een kader en geeft richting aan de ontwikkeling van de crisisbeheersing op de beleidsvelden van IenM voor de komende periode van 2014-2017. Daarnaast geeft het plan inzicht in relevante ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersing en veranderingen zowel binnen als buiten het ministerie.

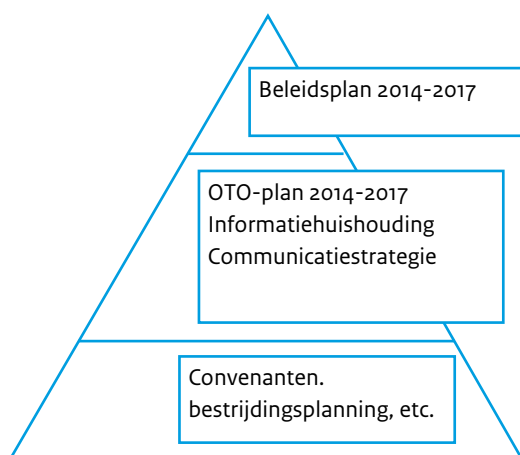
Binnen IenM is het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC-IenM) verantwoordelijk voor de crisisorganisatie. Het DCC-IenM blijft alle bestaande taken uitvoeren en legt daarin de komende jaren meer focus op het voeren van de regiefunctie op:

- opleiden, trainen, oefenen (OTO);
- informatiehuishouding;
- crisiscommunicatie.

Daarnaast zijn voor een groot aantal onderwerpen al verdere uitwerkingen gemaakt in onder meer plannen, richtlijnen en convenanten.

Context

In onderstaande piramide is de samenhang van crisisbeheersingsplannen aangegeven. Het hogere niveau in de piramide is richtinggevend voor daaronder liggende niveaus.



Ketenpartners

Belangrijke ketenpartners van het DCC-IenM zijn onder andere:

- de beleidsdirecties van het ministerie van IenM;
- het KNMI;
- de Kustwacht;
- het ministerie van Veiligheid en Justitie;
- de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin);
- ProRail, de beheerder van de Nederlandse spoorinfrastructuur;
- het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM);
- Rijkswaterstaat;
- de Deltacommissaris;
- de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT);
- Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL).

Samen met hen en de betrokken beleidsdirectoraten van het ministerie is gekeken welke relevante ontwikkelingen er in de beleidsvelden van IenM zijn te onderscheiden op het gebied van crisisbeheersing. Het resultaat: een breed gedragen plan dat voor de komende jaren voldoende richting geeft aan de ontwikkeling van crisisbeheersing, zodat IenM en ketenpartners zo goed mogelijk voorbereid zijn op bijzondere omstandigheden.

Expertmeeting

In het LEF Future Center van Rijkswaterstaat vond op 25 april 2013 een expertmeeting plaats met 28 deelnemers afkomstig uit organisaties die zich bezighouden met crisismanagement op de werkerreinen van IenM. De uitkomsten – onder meer verwoord in uitdagingen, risico's, ambities en onzekerheden – vormden belangrijke input voor dit beleidsplan. De deelnemers spraken de ambitie uit om te 'opereren als een samenhangend netwerk dat beschikt over de juiste focus en middelen.' Deze ambitie bevestigt het belang van de IenM-crisisorganisatie als een netwerkorganisatie.

1. Uitgangspunten van crisisbeheersing bij IenM

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het onderhoud en het beheer van een belangrijk deel van de vitale infrastructuur in Nederland. Crisisbeheersing is daarmee een onmisbare discipline en moet op professionele wijze ingevuld worden. Dat gebeurt binnen een aantal kaders. Zo is het belangrijk rekening te houden met relevante ontwikkelingen binnen het ministerie en binnen de Rijksoverheid, maar ook daarbuiten. Kaderevend zijn verder de organisatie van de crisisbeheersing, de missie van die organisatie binnen IenM en de reikwijdte (scope) van de crisisbeheersing van IenM.

Ontwikkelingen binnen het ministerie

Zoals de organisatieontwikkeling bij IenM uitgangspunt is voor de organisatie van crisisbeheersing, zo moet het crisisbeheersingsbeleid passen in de ontwikkeling van beleid, uitvoering en inspectie die IenM de komende jaren voorstaat.

Ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid

De belangrijkste grondtonen bij de Rijksoverheid, ook bij IenM, zijn:

- terugtrekken en taken loslaten (grotere rol voor EU, regionale/lokale overheden, burgers en bedrijven);
- inkrimpen; en
- toewerken naar 'één Rijksoverheid' (denk aan het Shared Service Centre, de Haagse Inkoop Samenwerking en de Rijksrederij).

In het kader van 'één Rijksoverheid' past de rijksbrede centrale rol die het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft gekregen op het gebied van veiligheid, terrorisme en crisisbeheersing.

Mondiale ontwikkelingen

IenM heeft ook te maken met mondiale ontwikkelingen die relevant zijn voor de crisisbeheersing:

Door de alsmatig verdergaande mondialisering van economie en samenleving werken internationale ontwikkelingen vaak door op het werkkterrein van IenM.

Alles en iedereen (overheden, burgers, bedrijven) is online en interactief in de digitale wereld; veel handelingen zijn tijd- en plaatsonafhankelijk geworden.

1.1 Reikwijdte (scope)

Ieder ministerie is verantwoordelijk voor crisisbeheersingsmaatregelen voor de eigen beleidsterreinen. De beleidsterreinen waar het ministerie van IenM verantwoordelijkheid voor draagt en waar het DCC-IenM mee te maken heeft zijn:

- wegvervoer;
- spoor en openbaar vervoer;
- zeescheepvaart, havens en Noordzee;
- luchtvaart;
- waterkwaliteit en -kwantiteit;
- weer, klimaat en seismologie;
- buisleidingen;
- drinkwater;
- milieu;
- binnenvaart;
- luchtkwaliteit;
- genetisch gemodificeerde organismen (ggo's).

Vitale sectoren

In het kader van de nationale veiligheid en vitale infrastructuur zijn de volgende sectoren met specifieke producten en diensten van IenM als vitaal aangemerkt:

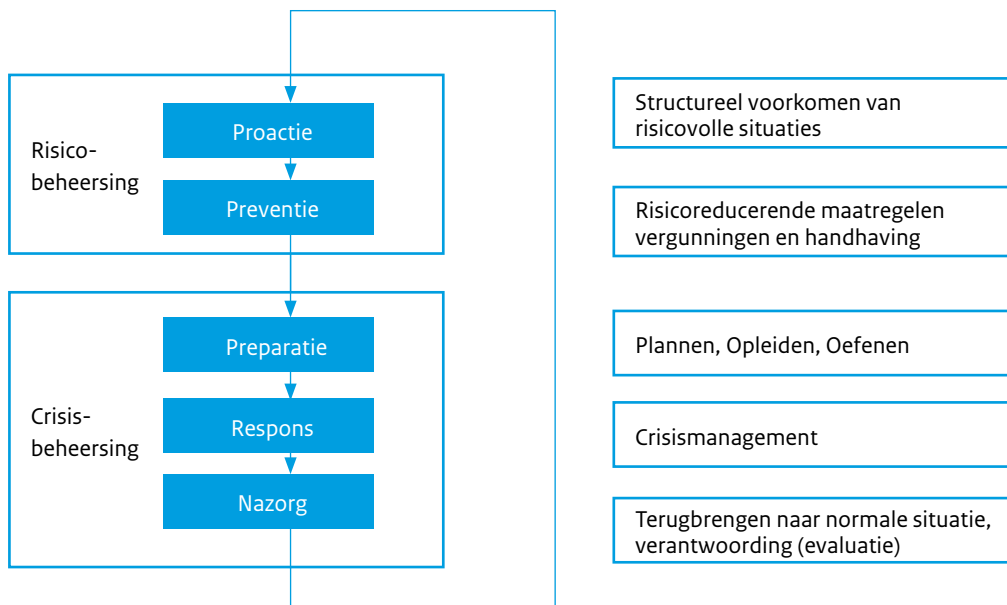
- transport: mainport Rotterdam, mainport Schiphol, hoofdwegennet en hoofdvaarwegennet;
- keren en beheren oppervlaktewater: beheren waterkwaliteit en keren en beheren waterkwantiteit;
- drinkwater: drinkwatervoorziening;
- chemische en nucleaire industrie: vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen.

Voor deze vitale producten en diensten zijn extra veiligheidsmaatregelen getroffen om continuïteit te kunnen garanderen.

Voor de nucleaire industrie geldt een bijzondere situatie: het ministerie van Economische Zaken is weliswaar politiek en bestuurlijk verantwoordelijk, maar de crisisbeheersing bij een nucleair ongeval is in handen van IenM.

Rolverdeling

Voor de scope van crisisbeheersing bij IenM is het van belang om goed aan te geven welke rol/positie het ministerie en haar ketenpartners hebben op de verschillende beleidsterreinen voor de producten/diensten die geleverd worden aan de BV Nederland. Het zal duidelijk zijn



dat de rol van crisisbeheersing van IenM voor de mainport Schiphol anders is dan voor het hoofdwegennet. Het hoofdwegennet wordt immers binnen het ministerie zelf – door Rijkswaterstaat – beheerd, terwijl de mainport Schiphol op afstand staat. Bij een crisis op het hoofdwegennet ligt de verantwoordelijkheid voor de crisisbestrijding bij IenM – specifiek bij Rijkswaterstaat – in samenwerking met de veiligheidsregio's, politie, brandweer en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR). Bij een crisis op de mainport Schiphol daarentegen is de Schiphol NV aan zet. In dat laatste geval moet het ministerie alleen de politiek-bestuurlijke informatiepositie en de crisiscommunicatie borgen en zorgen voor de eventueel benodigde (inter)departementale opschaling.

Bijzonderheden:

- Omdat de afgelopen decennia veel uitvoerende taken van de Rijksoverheid verzelfstandigd zijn, is ook een groot deel van de taken op het gebied van crisisbeheersing ondergebracht bij uitvoeringsorganisaties, zoals Rijkswaterstaat, Nederlandse Spoorwegen (NS), ProRail, KNMI, LVNL en RIVM.
- Nationale en internationale dreigingen van mogelijke crises – dus nog géén daadwerkelijke crisis – op de producten en diensten van IenM zijn een gezamenlijk aandachtsveld van de gehele crisisorganisatie van IenM.

Veiligheidsketen

De crisisbeheersing van het DCC-IenM is gericht op de fasen preparatie, respons en nazorg:

- In de fase preparatie ligt de nadruk op het opleiden, trainen en oefenen van de crisisorganisatie en het ontwikkelen van onder meer crisisscenario's, incidenttypen, opschalingscriteria.

- In de fase respons vindt de crisisbesluitvorming plaats en wordt de crisis op operationeel niveau bestreden.
 - In de fase nazorg komen de evaluaties aan bod en de zorg voor medewerkers van de eigen organisatie die betrokken zijn geweest bij een crisis.
- Deze veiligheidsketen – een handig referentiekader – is hierboven weergegeven.

Gezien de bovenstaande scope van IenM moet IenM-crisisbeheersing zich (inter)departementaal in de responsfase richten op:

- informatiepositie van alle betrokkenen (informatieve opschaling);
- (tot stand komen van) crisisbesluitvorming (procesbewaking);
- procesfacilitering crisisbeheersing;
- (tot stand komen van) crisiscommunicatie.

1.2 Organisatie

Alle organisatieonderdelen van het ministerie zijn op de een of andere manier betrokken bij crisisbeheersing. De mate waarin is vooral afhankelijk van hun behoeften. De ketenpartners hebben hun eigen crisisbeheersingsorganisaties.

Departementaal coördinatiecentrum (DCC)

Het DCC-IenM is het departementale coördinatiecentrum waar alle departementale en interdepartementale zaken over crisisbeheersing bij elkaar komen. In het Overleg Crisis Management IenM en het Overleg Crisismanagement Rijkswaterstaat wordt ministeriebreed gesproken en besloten over crisismanagement. Hierin nemen alle

crisismanagers en crisiscoördinatoren van IenM en de ketenpartners deel; de afstemming met de juridische kolom verloopt goed.

Nationale en internationale crises

Bij nationale en interdepartementale crises is het ministerie van Veiligheid en Justitie met haar Nationale CrisisCentrum (NCC) het landelijke coördinatiecentrum. Vanuit IenM verzorgt het departementale coördinatiecentrum (DCC-IenM) de departementale aansluiting met het ministerie van Veiligheid en Justitie op het gebied van crisisbeheersing.

Internationale activiteiten op het gebied van crisisbeheersing komen vanuit het NCC of vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken terecht bij het DCC-IenM. Het DCC-IenM coördineert vervolgens de IenM-activiteiten.

Landelijke expertisenetwerken

Voor het beheersen van een crisis zijn zowel de inhoudelijke expertise als de expertise en het faciliteren van het crisisbeheersingsproces essentieel. Zo is de inhoudelijke expertise zowel binnen het ministerie als bij de ketenpartners vaak specifiek georganiseerd. Rijkswaterstaat en de waterschappen hebben gezamenlijk bijvoorbeeld de Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO) en de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW) als specifieke expertisegroepen bij crises op het beleidsveld waterkwantiteit. Ook voor crises op het gebied van informatie- en communicatietechnologie is de expertise specifiek georganiseerd: Computer Emergency Response Teams bij IenM en haar ketenpartners en het Nationaal Cyber Security Centrum bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Bij extreme situaties zoals overstromingsdreiging, watertekort of waterverontreiniging komen de landelijke coördinatiecommissies van het Watermanagementcentrum Nederland in actie.

Adviesnetwerken

Bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zijn de adviesnetwerken ondergebracht voor drinkwater-, nucleaire en milieu-incidenten:

- de Eenheid Planning en Advies drinkwater (EPA-d);
- de Eenheid Planning en Advies nucleair (EPA-n);
- het nationaal Beleids Ondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi).

Er loopt nu een traject (besluitvorming najaar 2013) ter vereenvoudiging en standaardisering van deze adviesnetwerken.

1.3 Missie

De crisisbeheersingsorganisatie van IenM heeft de volgende missie:

‘Het DDC-IenM bereidt het ministerie professioneel voor op het voorkomen en beheersen van crises. Dit doen wij door de IenM-organisatie proactief te adviseren, kaders te stellen, operationeel te ondersteunen, op te leiden, te trainen en te oefenen. Tijdens een crisis bewaken we het crisisbeheersingsproces en coördineren we de informatievoorziening binnen IenM en naar andere ministeries en netwerkpartners. Door oefeningen en opgetreden crises te evalueren werken wij continu aan de verbetering van de crisisbeheersingsorganisatie.’

Netwerkmanagement

Behalve aan deze missie hecht IenM ook veel waarde aan het motto ‘crisismanagement is netwerkmanagement’. Het is tijdens een crisis belangrijk dat de crisisbeheersingsorganisatie het eigen netwerk en alle partners tot in de haarvaten te kennen. Daarom voert IenM een actief netwerkmanagementbeleid.

2. Relevante ontwikkelingen, uitdagingen en ambities

Dit hoofdstuk beschrijft de relevante ontwikkelingen, de uitdagingen en de risico's voor de crisisbeheersing op het werkterrein van IenM. Op basis van deze input is het mogelijk om prioriteiten voor de IenM-crisisbeheersing vast te stellen. In het volgende hoofdstuk worden deze verwerkt in een beleidsagenda.

2.1 Relevante ontwikkelingen (internationaal en nationaal)

Kansen

Actief communicerende burgers

Door de komst van allerlei nieuwe communicatiemiddelen is de burger nu vaak actief betrokken bij incidenten en crises. Uitvoeringsorganisaties kunnen met actieve crisiscommunicatie direct inspelen op het beeld van de crisis bij de burger. Ter illustratie: bij het schietincident in Alphen was een crisiscommunicatieteam actief bezig met de verspreiding van correcte informatie en het ontzenuwen van wilde geruchten en verhalen.

Informatie delen: netcentrisch werken

In de crisisbeheersing is informatiemanagement dagelijkse kost. Om de beslissers een optimale kans te geven de juiste beslissingen te nemen is het cruciaal dat de juiste informatie op de juiste plaats en op het juiste moment beschikbaar is. Een voorwaarde om dit te bereiken is het 'netcentrisch' delen van informatie, wat inhoudt dat iedereen van de crisisorganisatie en haar ketenpartners op hetzelfde moment beschikt over dezelfde en meest actuele informatie.

Aanwezigheid kennis en expertise

Bij veel crises zijn beleidsvelden van IenM betrokken. Het ministerie van IenM wordt daarom wel gezien als een van de meest 'crisisrijke' ministeries. Hierdoor beschikt het ministerie over veel expertise op het gebied van crisisbeheersing en zijn er veel voorbeelden voorhanden van het

afhandelen van crises. Vanuit deze kennis en ervaring wordt IenM vaak gevraagd om mee te denken over de aanpak van crisisbeheersing in Nederland. Ook vanuit de ervaring met een groot pakket aan opleidingen, trainingen en oefeningen voor de crisisbeheersing, wordt IenM vaak gevraagd om inbreng te leveren bij nationale opleidingen, trainingen en oefeningen.

Beleids crises

Naar aanleiding van de eerste aswolk-crisis in het voorjaar van 2010 (as van IJslandse vulkanen verstoorde het luchtverkeer) heeft de bestuursraad van het ministerie besloten geen onderscheid te maken in zogenaamde traditionele crises (incident, ongeluk, ramp of dreiging daartoe) en beleids crises (nog geen ongeluk/ramp, maar wel veel media- en politiek-bestuurlijke aandacht op één of meer beleidsvelden van IenM). In alle gevallen kan en moet er gebruikgemaakt worden van de reguliere crisisbeheersingsorganisatie van IenM. Hierop zal de crisisbeheersingsorganisatie zich moeten voorbereiden, bijvoorbeeld door meer regie op het netwerken in de samenwerking met de beleidsdirecties van IenM. Dat kan door middel van oefeningen waarin beleidsdilemma's en politiek-bestuurlijke zaken de boventoon voeren.

Samenwerking ministeries

Voor het afwikkelen van crises is het van het grootste belang dat ministeries goed met elkaar samenwerken. De crisisorganisatie van IenM is goed ingebed in de nationale crisisorganisatie. Deelname aan interdepartementale crisisbeheersingsoefeningen en samenwerking bij daadwerkelijke (crisis)situaties dragen bij aan een slagvaardige overheid. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan het leren van elkaars werkwijze, kennis en ervaring.

Uitdagingen

Het DCC-IenM ziet de meeste ontwikkelingen in- en extern als uitdagingen en kansen voor de crisisorganisatie binnen IenM. Uiteraard zijn er wel enkele algemene ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op de crisisorganisatie van IenM, zoals eventuele bezuinigingen van de Rijksoverheid.

2.2 Interne uitdagingen

Sterke punten

Besef van rol crisisbeheersing

Uit oefeningen en daadwerkelijke crises blijkt dat de verschillende onderdelen van het ministerie de crisisbeheersing goed hebben ingebed in hun organisatie. Natuurlijk zijn er verschillen, maar er is voldoende besef dat crisisbeheersing een belangrijke taak voor het ministerie is en dat een professionele afwikkeling van crises van belang is voor burgers in Nederland, het imago van het ministerie en de stabiliteit van het bestuur.

Binnen IenM levert Rijkswaterstaat als dé uitvoeringsorganisatie een belangrijke bijdrage aan de dagelijkse afhandeling van incidenten op gebied van wegvervoer, scheepvaart, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Voor crisisbeheersing op de Rijkswaterstaat-netwerken (wegen, vaarwegen en watersysteem) werkt het ministerie regionaal en landelijk samen met de veiligheidsregio's en de waterschappen.

Verbinding tussen risicobeheersing en crisisbeheersing

Risicobeheersing en crisisbeheersing zijn binnen IenM helder belegd: risicobeheersing bij de directie veiligheid en risico's van het directoraat-generaal Milieu en Internationaal en crisisbeheersing bij het DCC-IenM. Als partners in de veiligheidsketen weten zij elkaar te vinden en werken zij samen op diverse onderwerpen. Daarnaast is risicobeheersing bij veel onderdelen van IenM en bij uitvoerende diensten als Rijkswaterstaat en ProRail een belangrijk onderdeel van de primaire bedrijfsprocessen.

Partnerships met veel ervaring en expertise

IenM werkt op het gebied van crisisbeheersing nauw samen met verschillende partners. Deze partners zijn goed georganiseerd en zijn van groot belang voor de crisisbeheersing. Zo leveren partijen als ProRail, LVNL en het RIVM een belangrijke bijdrage. Daarnaast heeft IenM korte lijnen met een aantal specifieke kennisinstituten en adviescentra, die het ministerie tijdens crises kan raadplegen.

Waterveiligheid internationaal

Nederland heeft de ambitie zich internationaal te profileren als deskundige op het gebied van water. Bij de topsector Water en het ministerie van Buitenlandse Zaken / Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsamenwerking lopen initiatieven om de inzet van Nederland bij internationale rampenbeheersing en de preventie van rampen te versterken. Op dit moment wordt ingezet op de volgende onderwerpen:

1. noodhulp: inzet waterexpertise en middelen door bestaande overheidsstructuren in EU- en VN-verband;

2. wederopbouw: inzet waterexpertise door overheden en bedrijven.

Het DCC-IenM is in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken, het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), Rijkswaterstaat en de waterschappen een traject gestart om invulling te geven aan het eerste doel. Het verlenen van noodhulp is geen onbekend terrein voor IenM. De noodpompen van het DCC-IenM zijn bijvoorbeeld in het verleden enkele keren samen met experts vanuit Rijkswaterstaat ingezet geweest in overstromde gebieden in Europa en Amerika. Het beschikbaar stellen van experts voor internationale inzet gaat gepaard met de nodige procedures. Een goed overzicht hebben van de juiste deskundigheid en een goede mate van training behoren tot de aandachtspunten.

De uitwerking van dit doel zal de komende tijd leiden tot onder andere het opzetten van een pool met experts, trainen van deze experts, het opzetten en aanbieden van een EU-module voor in ieder geval de noodpompen.

Waterveiligheid nationaal

Zelfredzaamheid bij overstromingen is in Nederland niet sterk ontwikkeld. Dat is niet zo gek als je kijkt naar alle preventieve maatregelen die Nederland treft om onze voeten droog te houden. Inmiddels zijn inzichten veranderd en wordt het weer extremer. IenM zet op dit moment volop in op het vergroten van zelfredzaamheid van burgers en bedrijven, zodat die tijdens een overstroming beter voorbereid zijn. Daarbij werkt IenM samen met het ministerie van Veiligheid en Justitie en de veiligheidsregio's. Ook blijft IenM scherp op manieren om de waterveiligheid te vergroten door verdere verbetering van de rijksinfrastructuur.

Professioneel Opleidings-, Trainings-, en Oefenprogramma (OTO)

Het DCC biedt een IenM-breed Opleidings-, Trainings-, en Oefenprogramma (OTO) aan. Uniformiteit waar mogelijk zorgt voor een gemeenschappelijke taal en werkwijze. Maatwerk waar nodig zorgt voor toepasbaarheid op de verschillende onderdelen van IenM. De uitdaging voor de komende jaren ligt vooral op:

- het flexibel kunnen inspelen op ontwikkelingen zoals die in dit beleidsplan worden geschetst;
- het verder professionaliseren van het programma, zodat de crisisbeheersingsorganisatie beter voorbereid is;
- het intensiveren van de samenwerking met belangrijke partners.

Een verdere uitwerking van het OTO-beleid is te vinden in het beleidsplan Opleiden, Trainen, Oefenen.

Zwakke punten

Samenvoeging IenM

Het huidige departementale crisiscoördinatiecentrum van IenM is een samenvoeging van organisaties binnen de vroegere ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Verkeer en Waterstaat (VenW). Met deze samenvoeging zijn niet alleen verschillende beleidsterreinen en werkwijzen samengekomen, maar ook verschillende zienswijzen op crisismanagement. De samenvoeging levert de crisisorganisatie van IenM nog steeds veel kansen op.

Informatievoorziening

Goede informatievoorziening is een kritieke succesfactor voor crisisbeheersing. Bij de crisisbeheersing van IenM is de informatievoorziening nog versnipperd; de crisispartners binnen en buiten het ministerie gebruiken verschillende informatiesystemen. Om dit te verbeteren en aan te sluiten bij de eerdergenoemde kans om informatie met elkaar te delen, moeten alle partners zich actief inzetten om netcentrisch werken mogelijk te maken – onder meer door hun informatiesystemen beter op elkaar te laten aansluiten.

Elkaar kennen en vertrouwen

Voor het motto ‘crisismanagement is netwerkmanagement’ is het cruciaal dat iedereen in de crisisbeheersing professioneel en rolvast is, én dat alle partners elkaar meer dan honderd procent vertrouwen. Gezien het grote aantal partijen dat een rol heeft bij de crisisbeheersing van IenM, het veelvuldig veranderen van functionarissen, het feit dat de ex-VROM partijen en de ex-VenW partijen elkaar nog onvoldoende kennen, moet er nog stevig geïnvesteerd worden in samenwerking en vertrouwen. Dit kan door oefeningen en/of specifieke sessies.

Inzicht in complex speelveld

De crisisstructuur is zelfs voor ingewijden soms complex. Er zijn vele partners in het netwerk en die partners hebben allen een eigen verantwoordelijkheid. Zowel voor de deelnemers in het speelveld als voor beslissers is het een uitdaging om het proces te overzien en de handelingsnelheid bij een daadwerkelijke crisis te behouden. Om dat voor elkaar te krijgen is het nodig om crisisfunctionarissen en beslissers gedegen en frequent op te leiden in het systeem van crisisbeheersing.

Verbeteren crisiscommunicatie

Het communicatieveld tijdens crises wordt steeds complexer. Sociale media, het handelen van de klassieke media en de aanwezigheid van mondige burgers maken dat een goed georganiseerde communicatiefunctie van belang is. Uit een aantal recente voorbeelden, zoals de Moerdijkbrand en de voorbereiding op de troonswisseling, blijkt echter dat

er een afstand is tussen de communicatie door het ministerie en de communicatie door de ketenpartners. De verschillende onderdelen weten onvoldoende van elkaar wat ze doen. Om de crisiscommunicatie te verbeteren lopen er allerlei acties in de communicatiekolom, zowel binnen het ministerie als bij de crisispartners. Het is van groot belang hier regie op te voeren en de crisisbeheersing af te stemmen.

Afstand verkleinen tussen beleidsdirecties en crisisorganisatie

In de crisisstructuur bestaat een driehoek van proces, communicatie en inhoud. In deze driehoek worden de eerste keuzes over opschaling gemaakt en het gewicht van het incident bepaald. De inhoud is vaak een beleidskwestie. De beleidsdirecties zouden invulling moeten geven aan de politiek-bestuurlijke implicaties van een crisis. Om ervoor te zorgen dat alle beleidsdirecties deze taak goed uitvoeren is nog wel een extra inspanning noodzakelijk. Dit is des te belangrijker, omdat de bestuursraad ook zogeheten beleidscrisis tot het terrein van de crisisorganisatie rekent. Daarbij is nog geen sprake van een ongeluk/ramp, maar is er wel veel media- en politiek-bestuurlijke aandacht op (één van) de beleidsvelden van IenM.

2.3 Risico's

De nationale risicomatrix van het ministerie van Veiligheid en Justitie is tot stand gekomen na een uitgebreide analyse en consultering van betrokkenen en experts. Er zijn verschillende modellen gebruikt en berekeningen uitgevoerd om tot de risicomatrix te komen. Met deze matrix als vertrekpunt hebben crisisdeskundigen van IenM en een aantal ketenpartners in een gezamenlijke expertmeeting een specifieke risicomatrix gemaakt voor de IenM-beleidsvelden (zie bijlage 1 voor de deelnemers aan de bijeenkomst). Daaruit zijn de volgende IenM-specifieke risico's en crises naar voren gekomen:

- In de in- en externe cyberspace zijn incidenten/crisis te verwachten, zoals cybercrime en cyberoorlog, die ofwel direct van invloed zijn op het ministerie (interne cyberspace), ofwel gericht zijn op externe partijen en van invloed op de beleidsvelden van IenM (externe cyberspace).
- Milieu-incidenten zullen blijven voorkomen.
- Bronwaterverontreiniging voor drinkwater is een reële dreiging, waarmee het ministerie rekening moet houden.
- De crisisbeheersing in Caribisch Nederland is nog onvoldoende op orde.
- Uitval van elektriciteit staat hoog op de risico- en crisislijst.
- Incidenten met satellietssystemen zijn nog onbekend, maar zijn zeer voorstelbaar en kunnen ook grote effecten hebben.
- Terrorisme is een type van risico en crisis met grote effecten op de producten en diensten van IenM.

- Griepvloedemieën hebben blijvend focus van de crisisorganisatie.

De analyse van de risico's en crises geeft richting aan de preparatie (voorbereiding) en respons waar de crisisorganisatie zich de komende jaren op moet toeleggen. Gezien de aanwezigheid van een aantal nieuwe risico- en crisistypen is het onder meer nodig dat daarvoor scenario's en oefeningen ontwikkeld worden. Die moeten ervoor zorgen dat de crisisorganisatie van IenM en haar ketenpartners ook op dit soort crises weer volledig is voorbereid en toegerust. In de beleidsagenda (zie volgend hoofdstuk) staan de acties opgenomen die het DCC-IenM de komende jaren wil ondernemen om goed voorbereid te zijn als deze risico's zich als crisis voordoen.

Bovenstaande wil niet zeggen dat er voor 'traditionele crises' – zoals extreem weer, vliegtuigcrash, treinongeval met veel slachtoffers, grootschalige overstroming of watertekort – bij IenM en de ketenpartners geen aandacht zal zijn. De afgelopen jaren is op dat punt het nodige gerealiseerd en afgesproken. Deze lijn zal worden doorgezet. Ook hiervoor zijn activiteiten terug te vinden in de beleidsagenda.

3. Beleidsagenda

Wat zijn op basis van het voorgaande de prioriteiten voor de komende vier jaar? Wat gaan we doen om deze prioriteiten te verwezenlijken? In dit hoofdstuk staat een schematische beleidsagenda. Daarin zijn onder meer opgenomen: de te ondernemen acties om specifieke risico's en crises beter te kunnen beheersen. Verder aandacht voor: de te ondernemen acties op het gebied van opleiden, trainen, oefenen (OTO), informatiehouding en crisiscommunicatie.

De beleidsagenda is opgesplitst in twee delen:

- een inhoudelijk deel gebaseerd op crisistypen en risico's, zoals met name beschreven in paragraaf 2.3;
- een deel organisatie/informatie/communicatie, grotendeels gebaseerd op de paragrafen 2.1 en 2.2 waar de kansen en bedreigingen, sterke en zwakke punten zijn benoemd.

3.1 Inhoudelijke onderwerpen

| Onderwerp | Te ondernemen acties | Verantwoordelijke | Planning |
|-------------------------------------|---|--|-----------|
| Cyber | Inventariseren risico's / zwakke plekken (inhoudelijk en organisatorisch) | Chief Information Officer lenM en ketenpartners | 2013-2014 |
| Cyber | Uitwerken crisisscenario's op basis van inventarisatie | DCC-lenM i.s.m. crisisorganisatie lenM en haar ketenpartners | 2013-2014 |
| Cyber | Crisisscenario's oefenen | DCC-lenM regie | 2014-2017 |
| Terrorisme | Borgen/aanpassen afspraken intern lenM en met de NCTV | DCC-lenM i.s.m. crisisorganisatie lenM en haar ketenpartners | 2014 |
| Uitval energie | Implementatie maatregelen CAET-rapport (Capaciteitsadvies Elektriciteit en Telecom/ICT) en aansluiten bij ontwikkeling Nationaal Crisisplan Energie van de NCTV | Lijnorganisatie voor de maatregelen en crisisorganisatie voor het Nationaal Crisisplan Energie | 2013-2014 |
| Uitval energie | Ontwikkelen en oefenen scenario's | DCC-lenM i.s.m. crisisorganisatie lenM en haar ketenpartners | 2015-2017 |
| Satellietuitval | Capaciteitsadvies rapport opstellen | DGMI | 2013-2014 |
| Satellietuitval | Ontwikkelen en oefenen crisisscenario's | DCC-lenM i.s.m. crisisorganisatie lenM en haar ketenpartners | 2015-2017 |
| Caribisch Nederland | Inventariseren risico's (inhoudelijk en organisatorisch) | Lijnorganisatie lenM en haar ketenpartners | 2013-2014 |
| Caribisch Nederland | Ontwikkelen en oefenen crisisscenario's | DCC-lenM i.s.m. crisisorganisatie lenM en haar ketenpartners | 2015-2017 |
| Waterveiligheid | Module evacuatie ontwikkelen | Watersector (regie SMO) | 2014 |
| Waterveiligheid | EU-module inzet noodpompen realiseren | DCC-lenM | 2014 |
| Bronwaterverontreiniging drinkwater | Scenario's ontwikkelen en oefenen | ILT, Vewin en DCC-lenM | 2014-2017 |
| Milieucrisis, Griep пандemie | Borgen afspraken, scenario's en oefenen | DCC-lenM én crisisorganisatie lenM en haar ketenpartners | 2013-2017 |

3.2 Organisatie, informatiehuishouding en crisiscommunicatie

Organisatie

De belangrijkste organisatorische uitdagingen voor IenM de komende jaren zijn: de organisatie van crisisbeheersing stroomlijnen, betrokkenheid en vertrouwen tussen alle partners vergroten en de adviesnetwerken EPA-n, EPA-d en BOT-mi vereenvoudigen en standaardiseren.

Informatiehuishouding

Voor een adequate informatiehuishouding is het netcentrisch werken van alle partners essentieel. Zonder dat zullen nooit alle partners tijdens een crisis een goede informatiepositie hebben. Voor netcentrisch werken is ondersteuning door de juiste informatiesystemen noodzakelijk. IenM-brede regie hierop deze is dringend gewenst. Hier liggen grote uitdagingen voor de komende jaren. Overigens hebben de waterschappen en Rijkswaterstaat al besloten om netcentrisch werken in te voeren.

Crisiscommunicatie

Tijdens crisisbeheersing is communicatie cruciaal. Het is daarom noodzakelijk om regie op communicatie zowel in de koude fase (nog geen crisis) als warme fase (tijdens een crisis) te stroomlijnen. Een goed afgehandelde crisis die slecht wordt gecommuniceerd zal negatief worden belicht. Binnen de keten van crisisbeheersing is de doelstelling om op een meer proactieve manier informatie te delen. Bij communicatie naar buiten toe moet het duidelijk zijn dat er met één mond gesproken wordt. Een krachtig instrument daarbij is het gebruiken van vaste woordvoerders voor bepaalde onderwerpen. De burger ziet dan één persoon, die hij kan gaan vertrouwen. Belangrijk in de communicatie van de overheid is verder wat de burger van die overheid kan verwachten. Dit moet helder zijn, zonder afbreuk te doen aan de zelfredzaamheid van de burger. Door transparant te zijn krijgt de burger vertrouwen.

Verder kent crisiscommunicatie een aantal belangrijke uitdagingen die op verschillende terreinen al een plek hebben gekregen, maar zo snel gaan dat ook hier alweer vernieuwingsstappen moeten worden gemaakt. Ook deze zijn opgenomen in de beleidsagenda.

Hiernaast staat de beleidsagenda op het gebied van organisatie, informatiehuishouding en crisiscommunicatie.

| Onderwerp | Te ondernemen acties | Verantwoordelijke | Planning |
|--|--|--|-----------|
| Organisatie | Inventarisatie naar nog bestaande tegenstrijdige of inefficiënte werkwijzen overgebleven uit de samenvoeging van VROM en VenW; noodzakelijke aanpassingen doorvoeren | DCC-IenM | 2013 |
| Organisatie | Maak OTO-plan 2014-2017 | DCC-IenM | 2013 |
| Organisatie | Elkaar kennen en vertrouwen, OTO en specifieke sessies | Beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties Regie: DCC-IenM | 2014 |
| Organisatie (beleidscrisis) | Verbeteren aansluiting beleidsonderdelen op crisisbeheersing Gerichte oefeningen beleids crises Ontwikkeling DCC-IenM op het gebied van beleids crises | DCC-IenM | 2014 |
| Organisatie (convenanten met veiligheidsregio's) | Beheer en monitoring overdragen van DCC-IenM aan de dienst Verkeer en Water Management (VWM) | DCC-IenM | 2014 |
| Organisatie | Herzien standaard incidenttypen en het opstellen van standaard scenario's voor deze incidenttypen | DCC-IenM | 2014-2015 |
| Informatievoorziening | Ontwikkelagenda netcentrisch werken IenM-breed maken met daarin heldere deadlines en producten | Regie DCC-IenM | 2014-2015 |
| Informatievoorziening | Onderzoek naar de bestaande systemen voor netcentrisch werken binnen IenM. Dit om te komen tot een efficiënte mix van één of meerdere systemen die het netcentrisch werken maximaal ondersteunen en mogelijk maken | Regie DCC-IenM | 2013 |
| Communicatie | Herijken van de rol en sturing van crisiscommunicatie in de koude en warme fase | Communicatiekolom, regie Directie Communicatie (DCO) | 2013-2014 |
| Communicatie | Uitwerken communicatiestrategie gericht op sociale media (voor zover nog niet gedaan) | Uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat, ProRail, LVNL) | 2013-2014 |

4. Benodigde middelen en randvoorwaarden

De huidige middelen en bezetting voor het DCC-IenM zijn toereikend voor de uitvoering van het onderhavige beleidsplan 2014-2017, tenzij er door taakstellingen en/of organisatieveranderingen grote verschuivingen optreden in het werkpakket van de crisisorganisatie van IenM.

Randvoorwaardelijk is het allerbelangrijkste dat de partners in- en extern voldoende menskracht inzetten op het gebied van crisisbeheersing. Mochten hier grote problemen ontstaan dan zal het DCC-IenM dit zo spoedig mogelijk aanhangig maken in de bestuursraad.

5. Bijlagen

5.1 Deelnemers Expertmeeting Crisisbeheersing IenM

Op 25 april 2013 vond in het LEF Future Center van Rijkswaterstaat een expertmeeting plaats over crisisbeheersing op het werkterrein van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, met de volgende deelnemers:

- Fatma Aytekin, DCC-IenM
- Cor van Blijswijk, DG Bereikbaarheid
- Leonie Bolwidt, Rijkswaterstaat
- Jozef van Brussel, DG Ruimte en Water
- Eric van Dorst, DG Milieu en Internationaal
- Sabine Gielens, VEWIN
- Wim Holthuis, LVNL
- Sally Hoffer, RIVM
- Theo Kramer, Rijkswaterstaat
- Teus de Kruijf, ProRail
- Rob Hagman, DCC-IenM
- René van der Helm DCC-IenM
- Sonja Kaskens, DCC-IenM
- Henny Langendijk, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
- Tatiana Martin, DCC-IenM
- Casper van Meurs, DCC-IenM
- Ellen Moens, Rijkswaterstaat
- Marc van Oudheusden, DG Bereikbaarheid
- Stefanie Overdijk, Rijkswaterstaat
- Bert van der Padt, Rijkswaterstaat
- Hans de Regt, Financiën, Management en Control
- Jolanda Roelofs, Inspectie Leefomgeving en Transport
- Robert Slomp, Rijkswaterstaat
- Ben Smit, DCC-IenM
- Rob Verdouw, DCC-IenM
- Gerard van Vliet, Rijkswaterstaat
- Daan Vogelesang, KNMI
- Peter Westerbeek, DCC-IenM

5.2 Nationale Risicomatrix

Hieronder staat de nationale risicomatrix zoals opgenomen in de Strategie Nationale Veiligheid van 12 april 2013 van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).



EDO = ergst denkbare overstroming; DR 14 = dijkkring 14
 Scenario's uitgewerkt in 2007-2008 zijn in blauw gedrukt

5.3 Afkortingenlijst

| | |
|-----------------|---|
| BOT-mi | Beleids Ondersteunend Team milieu-incidenten |
| DCC-IenM | Departementaal coördinatiecentrum (DCC) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu |
| EPA-d | Eenheid Planning en Advies drinkwater |
| EPA-n | Eenheid Planning en Advies nucleair |
| EZ | Ministerie van Economische Zaken |
| IenM | Ministerie van Infrastructuur en Milieu |
| ILT | Inspectie Leefomgeving en Transport |
| LCO | Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging |
| LCW | Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling |
| NCC | Nationale CrisisCentrum |
| NCTV | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid |
| OTO | Opleidings-, Trainings-, en Oefenprogramma |
| VenJ | Ministerie van Veiligheid en Justitie |
| VenW | Verkeer en Waterstaat |
| VROM | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |

Dit is een uitgave van het

**Departementaal Coördinatiecentrum
Crisisbeheersing**

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Koningskade 4
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

T 070 – 456 8555
E dcc@minienm.nl
www.rijksoverheid.nl

oktober 2013 | CD1013TP080