



Een gemeente die blijft functioneren

**Handreiking voor gemeentesecretarissen
over continuïteit, weerbaarheid en
veerkracht**

Voorwoord

Als gemeentesecretaris zie ik dagelijks hoe de wereld om gemeenten heen verandert. Waar crises vroeger vaak een duidelijk begin en einde hadden, worden we nu steeds vaker geconfronteerd met langdurige verstoringen die diep ingrijpen in onze samenleving. Cyberaanvallen, uitval van vitale voorzieningen, maatschappelijke onrust, personele schaarste en hybride dreigingen laten zich niet altijd vangen in bestaande crisisstructuren. Juist dan kijken inwoners naar hun gemeente. Zij verwachten dat wij bereikbaar blijven, ondersteuning bieden en betrouwbare keuzes maken. Dat vraagt niet alleen om een goed ingerichte crisisorganisatie, maar vooral om een weerbare gemeentelijke organisatie die ook onder uitzonderlijke omstandigheden kan blijven functioneren. Die overtuiging vormt de basis van deze handreiking.

Voor mij gaat weerbaarheid over meer dan crisisbeheersing alleen. Het gaat over de vraag hoe wij als gemeentesecretarissen, samen met onze colleges en maatschappelijke partners, ervoor zorgen dat cruciale processen blijven draaien, dat inwoners kunnen blijven rekenen op hun overheid en dat de samenleving als geheel veerkrachtiger wordt. We moeten niet wachten op de volgende crisis, nieuwe regelgeving of aanvullende handreikingen voordat we in beweging komen. De verantwoordelijkheid om onze organisatie en gemeenschap voor te bereiden ligt bij onszelf. Deze handreiking wil daarbij helpen. Niet als blauwdruk, maar als uitnodiging om het gesprek te voeren over risico's, continuïteit, zorg voor de bevolking en maatschappelijke weerbaarheid. Want uiteindelijk is een weerbare gemeente niet de gemeente die iedere verstoring voorkomt, maar de gemeente die voorbereid is om ook dan haar rol als eerste overheid waar te maken.

Jeroen Heerkens

Gemeentesecretaris en algemeen directeur van de Gemeente Oost Gelre, tevens voorzitter van het Landelijk Netwerk Bevolkingszorg (LNB)

Managementsamenvatting

Gemeenten opereren in een samenleving die steeds complexer, digitaler en onderling afhankelijker wordt. Cyberincidenten, verstoringen van vitale voorzieningen, personeelstekorten, extreem weer en maatschappelijke onrust kunnen grote gevolgen hebben voor de gemeentelijke organisatie en de lokale samenleving. Tegelijkertijd verwachten inwoners dat hun gemeente juist onder dergelijke omstandigheden bereikbaar blijft, bestuurlijk handelingsbekwaam is en ondersteuning biedt waar nodig.

Ook de wettelijke verwachtingen nemen toe. Gemeenten moeten risico's beheersen, de continuïteit van hun dienstverlening waarborgen en voorbereid zijn op verstoringen van processen, systemen en voorzieningen. Continuïteit, informatiebeveiliging, crisisbeheersing en risicomanagement zijn daarmee geen afzonderlijke disciplines meer, maar onderdelen van één samenhangende bestuurlijke opgave.

De centrale boodschap van deze handreiking is daarom eenvoudig:

Een gemeente kan haar inwoners alleen ondersteunen als zij zelf blijft functioneren.

Weerbaarheid als bestuurlijke opgave

Traditionele crisisbeheersing richt zich vooral op het bestrijden van incidenten. De risico's waarmee gemeenten tegenwoordig worden geconfronteerd kenmerken zich echter steeds vaker door hun langdurige karakter, onderlinge samenhang en maatschappelijke impact. Daarom is een bredere benadering nodig waarin risicomanagement, continuïteitsmanagement, crisisbeheersing, bevolkingszorg en zorg voor de bevolking, bestuurlijke continuïteit en maatschappelijke weerbaarheid met elkaar worden verbonden.

De gemeentesecretaris vervult hierin een sleutelrol. Als algemeen directeur van de ambtelijke organisatie en eerste adviseur van het college zorgt hij of zij voor samenhang tussen bestuur, organisatie en externe partners. Weerbaarheid is daarmee niet alleen een uitvoeringsvraagstuk, maar ook een onderwerp van bestuurlijke sturing en afweging.

Drie niveaus van continuïteit

Deze handreiking benadert continuïteit vanuit drie samenhangende niveaus:

1. Continuïteit van de gemeentelijke organisatie

De gemeente beschikt over voldoende mensen, middelen, systemen, locaties en bestuurlijke capaciteit om haar taken te blijven uitvoeren.

2. Continuïteit van gemeentelijke taken en dienstverlening

Kritische processen en essentiële dienstverlening kunnen ook tijdens verstoringen worden voortgezet of tijdig worden hersteld.

3. Continuïteit van de samenleving

De gemeente ondersteunt inwoners, maatschappelijke organisaties en partners bij het beperken van maatschappelijke ontwrichting en het bevorderen van herstel.

Het uiteindelijke doel is niet het beschermen van de organisatie als zodanig, maar het ondersteunen van inwoners en het behoud van maatschappelijke stabiliteit.

Risico's, kritische processen en continuïteit

Een weerbare gemeente weet welke processen essentieel zijn voor inwoners, bestuur en organisatie. Daarom is het noodzakelijk om:

- kritische processen vast te stellen;
- risico's en afhankelijkheden in beeld te brengen;
- Business Impact Analyses (BIA's) uit te voeren;
- continuïteitsdoelstellingen vast te stellen;
- passende continuïteits- en herstelmaatregelen te treffen.

Voor kritische processen worden daarbij hersteldoelstellingen bepaald, zoals de maximaal aanvaardbare uitvalduur (MAO), het minimale dienstverleningsniveau (MSL), de hersteltijd (RTO) en het maximaal aanvaardbare gegevensverlies (RPO). Deze uitgangspunten vormen de basis voor bestuurlijke keuzes over prioriteiten, investeringen en herstelmaatregelen.

Business Continuity Management

Business Continuity Management (BCM) helpt gemeenten om risico's, continuïteit, crisisbeheersing en herstelvermogen in samenhang te organiseren. Het gaat daarbij niet alleen om plannen, maar vooral om het structureel beoordelen, oefenen, testen en verbeteren van de organisatie.

Een effectieve aanpak vraagt onder meer om:

- duidelijke verantwoordelijkheden;
- actuele continuïteits- en herstelplannen;
- aandacht voor leveranciers- en ketenafhankelijkheden;
- periodieke oefeningen en hersteltesten;
- bestuurlijke monitoring en rapportage;
- een systematische verbetercyclus.

Weerbaarheid wordt daarmee een vast onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering en planning- en controlcyclus.

Wat vraagt dit van de gemeentesecretaris?

De gemeentesecretaris heeft een centrale rol bij het organiseren en borgen van weerbaarheid. Dat betekent onder meer:

- zorgen voor een actueel risicobeeld;
- sturen op kritische processen en continuïteitsdoelstellingen;
- bevorderen van samenhang tussen risicomanagement, BCM, crisisbeheersing en bevolkingszorg;
- bewaken van bestuurlijke continuïteit;
- monitoren van verbetermaatregelen;
- periodiek rapporteren aan directie en college.

De strategische vraag die daarbij centraal staat, luidt:

Kan onze gemeente tijdens een ernstige verstoring haar inwoners blijven ondersteunen, haar wettelijke taken blijven uitvoeren, het bestuur laten functioneren en binnen aanvaardbare termijnen herstellen?

Wanneer deze vraag overtuigend met "ja" kan worden beantwoord, beschikt de gemeente over een solide basis voor weerbaarheid, continuïteit en herstelvermogen.

Inhoud

Voorwoord	2
Inleiding	7
1 De opgave voor de gemeentesecretaris	8
Inleiding	8
1.1 Wat is de opgave?	8
1.2 Waar te beginnen?	8
1.3 Van project naar structurele borging	8
1.4 Leeswijzer	9
Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?	9
2 Van risico naar bestuurlijke keuzes	10
Inleiding	10
2.1 Welke risico's vragen bestuurlijke aandacht?	10
2.2 Van risico naar impact	10
2.3 Kritische processen en afhankelijkheden	10
2.4 De Business Impact Analysis	10
2.5 De bestuurlijke risicodialoog	11
Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?	11
3 Continuïteit van de gemeentelijke organisatie	12
Inleiding	12
3.1 Continuïteit als bestuurlijke verantwoordelijkheid	12
3.2 Continuïteitsdoelstellingen vaststellen	12
3.3 De meldplicht is geen hersteldoelstelling	13
3.4 Afhankelijkheden bepalen het risico	13
3.5 Herstelvermogen aantoonbaar maken	13
3.6 Bestuurlijke continuïteit	13
Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?	13
4 Business Continuity Management	14
Inleiding	14
4.1 BCM als managementproces	14
4.2 BCM en gemeentelijke verantwoordelijkheden	14
4.3 Het Bedrijfscontinuïteitsplan	14
4.4 Relatie met herstel- en crisisplannen	15
4.5 Oefenen, evalueren en verbeteren	15
Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?	15
5 Zorg om de bevolking en de gemeentelijke bijdrage aan Bevolkingszorg	16
Inleiding	16
5.1 Zorg om de bevolking en Bevolkingszorg	16
5.2 De rol van de gemeentesecretaris	16
5.3 Gemeentelijke bijdrage aan Bevolkingszorg en Crisiscommunicatie	17
5.4 Kwetsbare inwoners en maatschappelijke continuïteit	17
5.5 Nafase en herstel	17
Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?	18
6 Maatschappelijke weerbaarheid	19
Inleiding	19
6.1 Zelfredzaamheid en samenredzaamheid van inwoners	19
6.2 Lokale netwerken als fundament van veerkracht	19

6.3 Kwetsbare groepen en vitale afhankelijkheden	20
6.4 De samenleving als partner	20
Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?	21
7 Bestuurlijke besluitvorming en democratische borging	22
Inleiding	22
7.1 Bestuurlijke continuïteit organiseren	22
7.2 Rollen en verantwoordelijkheden	22
7.3 Democratische continuïteit	22
7.4 Reflectie en tegenspraak	22
7.5 Informatievoorziening en verantwoording	23
7.6 De raad als verbinding met de samenleving	23
7.7 Bestuurlijke weerbaarheid als onderdeel van goed bestuur	23
Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?	23
8 Van handreiking naar uitvoering	24
Inleiding	24
8.1 Van inzicht naar uitvoering	24
8.2 Werken met een bestuursscan	24
8.3 Werken met een verbeteragenda	24
8.4 Verankeren in de planning- en controlcyclus	24
8.5 Leren en doorontwikkelen	25
Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?	25
Praktische hulpmiddelen	25
Begrippenkader (alfabetisch geordend)	26
Begrippenkoppeling handreiking, wet- en regelgeving en IBD-producten	26
Begrippen (alfabetisch)	26
Bijlage 1: Checklist Hoofdstuk 1 – De opgave voor de gemeentesecretaris	31
Bijlage 2: Checklist Hoofdstuk 2 - Van risico naar bestuurlijke keuzes	33
Bijlage 3: Checklist Hoofdstuk 3 en 4 – Continuïteit en Business Continuity Management (BCM)	36
Bijlage 4: Checklist hoofdstuk 5 Zorg om de bevolking en gemeentelijke bijdrage aan Bevolkingszorg	40
Bijlage 5: Rollen van de gemeentesecretaris en de coördinerend functionaris bevolkingszorg	43
Bijlage 6: Checklist Hoofdstuk 6 Maatschappelijke weerbaarheid	45
Bijlage 7: Checklist Hoofdstuk 7 - Bestuurlijke besluitvorming en democratische borging	47
Bijlage 8: Checklist Hoofdstuk 8 - Van handreiking naar uitvoering	50
Deel A. Jaarlijkse bestuursscan	50
Deel B. Jaaragenda voor directie en college	52
Deel C. Verbeteragenda	52
Deel D. Managementreview BCM	53
Deel E. Borging in de planning- en controlcyclus	54
Bijlage 9: Juridisch kader voor continuïteit, herstelvermogen en cyberweerbaarheid	56
Bijlage 10: Zelfevaluatie van de gemeentesecretaris	58

Inleiding

De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het functioneren van de ambtelijke organisatie en vervult een sleutelrol in de verbinding tussen bestuur, organisatie en maatschappelijke partners. Van de gemeentesecretaris wordt verwacht dat de gemeentelijke organisatie haar taken kan blijven uitvoeren, het bestuur wordt ondersteund en inwoners kunnen rekenen op een betrouwbare overheid, ook wanneer zich verstoringen voordoen.

De risico's waarmee gemeenten worden geconfronteerd beperken zich steeds minder tot afzonderlijke organisatieonderdelen. Cyberincidenten, uitval van informatiesystemen, verstoringen van vitale voorzieningen, personele schaarste en maatschappelijke onrust kunnen gelijktijdig gevolgen hebben voor dienstverlening, bedrijfsvoering, besluitvorming en de ondersteuning van inwoners. Dergelijke ontwikkelingen vragen om meer dan afzonderlijke maatregelen binnen specifieke vakgebieden. Zij vragen om bestuurlijke sturing op samenhang, continuïteit en herstelvermogen.

Juist daarin ligt de opgave van de gemeentesecretaris. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie zorgt de gemeentesecretaris voor verbinding tussen risicomanagement, Business Continuity Management (BCM), crisisbeheersing, informatieveiligheid, bedrijfsvoering en bestuurlijke continuïteit. Daarmee vervult de gemeentesecretaris een centrale rol bij het versterken van de weerbaarheid van zowel de organisatie als de gemeenschap die zij bedient.

Deze handreiking biedt daarvoor een bestuurlijk kader. Zij ondersteunt gemeentesecretarissen bij het organiseren van continuïteit, weerbaarheid en herstelvermogen en bij het voeren van de bestuurlijke dialoog over risico's, afhankelijkheden, prioriteiten en investeringen. Daarnaast bevat zij praktische hulpmiddelen om de huidige situatie te beoordelen, verbetermaatregelen vast te stellen en de voortgang daarvan te monitoren.

De centrale vraag die als rode draad door deze handreiking loopt, luidt:

Kan de gemeente tijdens een ernstige verstoring haar inwoners blijven ondersteunen, haar wettelijke taken blijven uitvoeren, het bestuur laten functioneren en binnen aanvaardbare termijnen herstellen?

Het beantwoorden van deze vraag vraagt niet alleen om plannen, procedures en maatregelen. Het vraagt vooral om bestuurlijke aandacht, organisatiebrede samenwerking en structurele borging. Daarbij vervult de gemeentesecretaris een sleutelrol. Een gemeente die ook onder bijzondere omstandigheden kan blijven functioneren, ontstaat niet vanzelf, maar is het resultaat van bewuste keuzes, continue aandacht en gericht leiderschap.

1

De opgave voor de gemeentesecretaris

Inleiding

Gemeenten zijn afhankelijk van mensen, processen, systemen, informatie, gebouwen, leveranciers en maatschappelijke partners. Verstoringen kunnen grote gevolgen hebben voor inwoners, dienstverlening en bestuur. Tegelijkertijd nemen de eisen vanuit wet- en regelgeving toe voor risicobeheersing, continuïteit en herstelvermogen.

Voor gemeentesecretarissen betekent dit dat weerbaarheid niet langer een afzonderlijk onderwerp is van informatieveiligheid of crisisbeheersing. Het is een bestuurlijke opgave die vraagt om sturing, samenhang en borging binnen de gehele organisatie. Deze handreiking ondersteunt daarbij.

1.1 Wat is de opgave?

De belangrijkste opgave voor de gemeentesecretaris is ervoor te zorgen dat de gemeente ook tijdens een ernstige verstoring haar wettelijke taken, dienstverlening en bestuurlijke processen kan blijven uitvoeren.

Dat begint met inzicht in drie vragen:

- Welke processen zijn cruciaal voor de gemeente?
- Welke risico's en afhankelijkheden bedreigen deze processen?
- Welke maatregelen zijn nodig om uitval te voorkomen of te herstellen?

Daarnaast zorgt de gemeentesecretaris dat informatieveiligheid, continuïteit, crisisbeheersing, leveranciersmanagement en bestuurlijke ondersteuning niet los van elkaar worden georganiseerd, maar onderdeel zijn van één integrale aanpak.

1.2 Waar te beginnen?

Voor veel gemeenten ligt de uitdaging niet in het ontbreken van beleid, maar in het verkrijgen van overzicht en samenhang. Begin daarom met:

1. het vaststellen van kritische processen;
2. het actualiseren van het risicobeeld;
3. het in kaart brengen van afhankelijkheden van systemen, medewerkers, leveranciers en ketenpartners;
4. het bepalen van herstel- en continuïteitseisen;
5. het beleggen van eigenaarschap en verantwoordelijkheden.

De eerste bestuurlijke beoordeling kan worden uitgevoerd met Bijlage 1. Voor risicoanalyses en Business Impact Analyses wordt verwezen naar Bijlage 2. De praktische inrichting van continuïteitsmanagement en BCM is opgenomen in Bijlage 3.

1.3 Van project naar structurele borging

Weerbaarheid is geen eenmalig project maar een continu proces van beoordelen, verbeteren, oefenen en bijsturen. Daarom moet het onderwerp onderdeel worden van de reguliere planning- en controlcyclus.

Dat betekent dat risico's, continuïteitsmaatregelen, leveranciersafhankelijkheden, oefeningen en verbeteracties periodiek worden besproken in managementteam, directie en college. Alleen dan ontstaat blijvende bestuurlijke grip.

Voor de jaarlijkse bestuursscan, verbeteragenda en monitoring wordt verwezen naar Bijlage 8. Een integrale eindtoets voor bestuur en directie is opgenomen in Bijlage 10.

1.4 Leeswijzer

De volgende hoofdstukken werken deze opgave verder uit. Hoofdstuk 2 behandelt risico's en bestuurlijke keuzes. Hoofdstuk 3 en 4 gaan in op continuïteit en Business Continuity Management. Hoofdstuk 5 tot en met 7 behandelen achtereenvolgens zorg om de bevolking, maatschappelijke weerbaarheid en bestuurlijke continuïteit. Hoofdstuk 8 beschrijft hoe gemeenten deze onderdelen kunnen vertalen naar een concrete implementatie- en verbeteragenda.

De bijlagen bevatten praktische instrumenten waarmee gemeentesecretarissen direct uitvoering kunnen geven aan de beschreven opgaven en deze duurzaam kunnen borgen binnen de organisatie.

Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?

Om de weerbaarheid van de gemeente te versterken en bestuurlijk te borgen, is het raadzaam om op korte termijn:

1. Vast te stellen welke bedrijfsprocessen cruciaal zijn voor inwoners, bestuur en gemeentelijke dienstverlening.
 2. Een actueel beeld te laten opstellen van risico's en afhankelijkheden, inclusief leveranciers, ketenpartners, systemen en vitale voorzieningen.
 3. Eigenaarschap en verantwoordelijkheden expliciet te beleggen voor continuïteit, risicobeheersing en herstel.
 4. Te beoordelen of bestaande maatregelen voldoende zijn om kritische processen tijdens verstoringen voort te zetten en tijdig te herstellen.
 5. Weerbaarheid structureel te agenderen in managementteam, directie en college en op te nemen in de planning- en controlcyclus.
 6. Een verbeteragenda vast te stellen en de voortgang daarvan periodiek te monitoren.
- Voor de eerste bestuurlijke beoordeling kan gebruik worden gemaakt van Bijlage 1. De verdere uitwerking van risicoanalyses, continuïteitsdoelstellingen en verbetermaatregelen is opgenomen in Bijlage 2, 3, 8 en 10.

2

Van risico naar bestuurlijke keuzes

Inleiding

Weerbaarheid begint met inzicht in de risico's die de continuïteit van de gemeente kunnen bedreigen. Daarbij gaat het niet alleen om de kans dat een verstoring optreedt, maar vooral om de gevolgen ervan voor inwoners, dienstverlening en bestuur. Zonder inzicht in risico's en afhankelijkheden is het niet mogelijk om prioriteiten te stellen, passende maatregelen te treffen of verantwoorde bestuurlijke keuzes te maken.

Risicomanagement ondersteunt gemeenten bij het bepalen waar de grootste kwetsbaarheden liggen en welke maatregelen nodig zijn om deze te beheersen. Daarmee vormt het de basis voor continuïteitsmanagement, crisisbeheersing en herstelvermogen.

2.1 Welke risico's vragen bestuurlijke aandacht?

Gemeenten worden geconfronteerd met uiteenlopende risico's. Denk aan cyberincidenten, uitval van ICT-systemen, verstoringen bij leveranciers, personele uitval, uitval van vitale voorzieningen of maatschappelijke crises. Niet ieder risico vraagt dezelfde aandacht. Relevanter is de vraag welke gevolgen een verstoring heeft voor inwoners, wettelijke taken en bestuurlijke processen.

Daarom is het belangrijk om niet alleen risico's te inventariseren, maar ook de processen en voorzieningen die voor de gemeente essentieel zijn. Alleen dan ontstaat inzicht in de risico's die daadwerkelijk bestuurlijke aandacht vragen.

2.2 Van risico naar impact

Voor bestuurlijke besluitvorming is de impact van een verstoring vaak belangrijker dan de kans dat deze optreedt. Een gebeurtenis met een beperkte kans van optreden kan immers grote maatschappelijke gevolgen hebben wanneer essentiële dienstverlening uitvalt. Gemeenten doen er daarom goed aan niet alleen te kijken naar dreigingen, maar ook naar de effecten daarvan op inwoners, dienstverlening, wettelijke taken en bestuurlijke besluitvorming. Daarbij verdienen afhankelijkheden van leveranciers, ketenpartners en vitale voorzieningen bijzondere aandacht. Juist deze afhankelijkheden blijken in de praktijk vaak bepalend voor de gevolgen van een incident.

2.3 Kritische processen en afhankelijkheden

Om prioriteiten te kunnen stellen moet duidelijk zijn welke processen cruciaal zijn voor het functioneren van de gemeente. Het gaat daarbij om processen waarvan uitval leidt tot ernstige maatschappelijke, bestuurlijke, juridische of operationele gevolgen.

Het vaststellen van kritische processen maakt zichtbaar waar continuïteitsmaatregelen het meest noodzakelijk zijn. Tegelijkertijd ontstaat inzicht in de mensen, systemen, gegevens, locaties en leveranciers waarvan deze processen afhankelijk zijn. Deze kennis vormt de basis voor verdere continuïteits- en herstelmaatregelen.

2.4 De Business Impact Analysis

Een belangrijk hulpmiddel hierbij is de Business Impact Analysis (BIA). Met een BIA wordt per kritisch proces in beeld gebracht welke gevolgen uitval heeft, welke afhankelijkheden bestaan en welke dienstverlening tijdens een verstoring minimaal beschikbaar moet blijven.

De BIA helpt bestuur en directie om prioriteiten te stellen en maakt duidelijk waar investeringen of aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarmee vormt zij de brug tussen risicomanagement en continuïteitsmanagement.

2.5 De bestuurlijke risicodialoog

Risico's kunnen niet volledig worden weggenomen. Uiteindelijk vraagt weerbaarheid om bestuurlijke keuzes over prioriteiten, investeringen en risicoacceptatie. Die keuzes horen thuis in de reguliere bestuurlijke besluitvorming.

De gemeentesecretaris heeft daarbij een belangrijke rol. Hij of zij zorgt ervoor dat risico's, afhankelijkheden en restrisico's periodiek worden besproken binnen directie en college. Hierdoor ontstaat een gezamenlijk beeld van de risico's die de gemeente loopt en van de maatregelen die nodig zijn om de continuïteit van de organisatie te waarborgen.

Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?

Om risico's te vertalen naar bestuurlijke keuzes is het raadzaam om op korte termijn:

1. Het integrale risicobeeld te actualiseren, inclusief digitale, fysieke en maatschappelijke risico's.
 2. Afhankelijkheden van mensen, systemen, locaties, leveranciers en ketenpartners in kaart te brengen.
 3. Business Impact Analyses uit te voeren op de belangrijkste processen.
 4. De uitkomsten bestuurlijk te bespreken en afspraken te maken over prioriteiten en risicoacceptatie.
 5. De belangrijkste risico's en maatregelen periodiek te agenderen in directie en college.
- Voor praktische hulpmiddelen en checklists wordt verwezen naar Bijlage 2. De uitkomsten hiervan vormen de basis voor de continuïteitsdoelstellingen en maatregelen die in hoofdstuk 3 en 4 worden uitgewerkt.

3

Continuïteit van de gemeentelijke organisatie

Inleiding

Geen enkele gemeente kan alle processen en dienstverlening onder alle omstandigheden volledig beschikbaar houden. De kern van continuïteitsmanagement is daarom het maken van bewuste bestuurlijke keuzes over wat tijdens een verstoring beschikbaar moet blijven, hoe lang uitval acceptabel is en welke maatregelen nodig zijn om herstel mogelijk te maken.

Daarbij staan niet systemen of applicaties centraal, maar de processen die essentieel zijn voor inwoners, bestuur en organisatie. Door vooraf vast te stellen welke dienstverlening prioriteit heeft en welke hersteldoelen daarbij horen, ontstaat een realistische basis voor continuïteitsmaatregelen en investeringsbeslissingen.

3.1 Continuïteit als bestuurlijke verantwoordelijkheid

Continuïteit is meer dan een technisch vraagstuk. Het gaat uiteindelijk om de vraag welke gemeentelijke taken ook tijdens een verstoring moeten kunnen doorgaan en welke gevolgen de gemeente bereid is te accepteren wanneer processen uitvallen.

De keuzes die hierbij worden gemaakt hebben directe gevolgen voor de inrichting van processen, systemen, capaciteit en investeringen. Daarom behoren zij niet uitsluitend thuis bij ICT of informatieveiligheid, maar vragen zij bestuurlijke besluitvorming en eigenaarschap.

Voor de gemeentesecretaris betekent dit dat continuïteit onderdeel moet zijn van de reguliere sturing van de organisatie en niet alleen aandacht krijgt tijdens een incident of crisis.

3.2 Continuïteitsdoelstellingen vaststellen

Voor ieder kritisch bedrijfsproces moet worden vastgesteld welke dienstverlening minimaal beschikbaar moet blijven en binnen welke termijn herstel noodzakelijk is. Hiervoor worden vier samenhangende continuïteitsdoelstellingen gebruikt.

Maximum Acceptable Outage (MAO)

De maximale periode waarin een proces mag uitvallen voordat onaanvaardbare maatschappelijke, bestuurlijke of wettelijke gevolgen ontstaan.

Minimum Service Level (MSL)

Het minimale niveau waarop dienstverlening tijdens een verstoring beschikbaar moet blijven.

Recovery Time Objective (RTO)

De termijn waarbinnen een proces, systeem of dienst moet zijn hersteld.

Recovery Point Objective (RPO)

De maximaal toegestane hoeveelheid gegevensverlies die acceptabel wordt geacht na een incident.

Deze doelstellingen maken zichtbaar welke processen prioriteit krijgen bij herstel en welke maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn.

3.3 De meldplicht is geen hersteldoelstelling

In discussies over continuïteit wordt regelmatig verwezen naar de vierurengrens uit de meldplicht voor significante incidenten. Deze grens wordt soms ten onrechte gezien als een norm voor herstel.

De meldplicht heeft echter betrekking op het melden van incidenten en niet op het bepalen van hersteldoelstellingen. De uitkomsten van de Business Impact Analysis blijven leidend bij het vaststellen van de MAO, MSL, RTO en RPO. Wanneer bijvoorbeeld uit de analyse blijkt dat een proces niet langer dan één uur mag uitvallen zonder ernstige gevolgen voor inwoners of bestuur, dan moet de continuïteitsaanpak daarop worden ingericht, ongeacht wettelijke meldcriteria.

3.4 Afhankelijkheden bepalen het risico

De continuïteit van een proces wordt niet alleen bepaald door het proces zelf, maar ook door de afhankelijkheden die daarbij horen. Gemeenten zijn voor hun dienstverlening afhankelijk van medewerkers, informatie, applicaties, gebouwen, leveranciers en ketenpartners.

Een verstoring bij één van deze onderdelen kan grote gevolgen hebben voor meerdere processen tegelijk. Daarom is het belangrijk om niet alleen processen, maar ook de onderliggende afhankelijkheden systematisch in kaart te brengen.

Bijzondere aandacht verdient daarbij de groeiende afhankelijkheid van externe leveranciers en cloudvoorzieningen. Deze afhankelijkheden kunnen bepalend zijn voor het daadwerkelijke herstelvermogen van de organisatie.

3.5 Herstelvermogen aantoonbaar maken

Het bestaan van plannen biedt geen garantie dat herstel ook daadwerkelijk mogelijk is.

Werkelijk herstelvermogen ontstaat pas wanneer maatregelen worden getest en geoefend.

Hersteltesten, uitwijktesten, oefeningen en evaluaties laten zien of vastgestelde doelstellingen haalbaar zijn en waar verbeteringen nodig zijn. Ook leveranciers en ketenpartners moeten daarbij worden betrokken. Alleen dan ontstaat zekerheid dat processen binnen de afgesproken termijnen kunnen worden hersteld.

Voor bestuur en directie leveren deze activiteiten waardevolle informatie op over de feitelijke weerbaarheid van de organisatie.

3.6 Bestuurlijke continuïteit

Naast de continuïteit van de dienstverlening verdient ook de continuïteit van het lokaal bestuur aandacht. Burgemeester, college, gemeenteraad en griffie moeten tijdens verstoringen kunnen blijven functioneren en beschikken over betrouwbare informatie. Daarom is het belangrijk dat gemeenten vooraf nadenken over alternatieve werkwijzen voor besluitvorming, communicatie, verslaglegging en informatievoorziening. Bestuurlijke continuïteit vormt daarmee een integraal onderdeel van Business Continuity Management (BCM) en mag niet los worden gezien van de continuïteit van de organisatie als geheel.

Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?

Om de continuïteit van de gemeentelijke organisatie te versterken is het raadzaam om:

1. Per kritisch proces een Business Impact Analysis (BIA) uit te voeren.
2. MAO, MSL, RTO en RPO vast te stellen en bestuurlijk te laten bekrachtigen.
3. Afhankelijkheden van medewerkers, systemen, locaties, leveranciers en ketenpartners in kaart te brengen.
4. De continuïteit van burgemeester, college, raad en griffie expliciet mee te nemen in de continuïteitsaanpak.
5. Periodiek hersteltesten, oefeningen en evaluaties uit te voeren om het werkelijke herstelvermogen vast te stellen.
6. Continuïteitsdoelstellingen en resultaten periodiek te bespreken in directie, managementteam en college.

Voor praktische hulpmiddelen, checklists en voorbeelden wordt verwezen naar Bijlage 3.

De organisatorische inrichting van Business Continuity Management wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

4

Business Continuity Management

Inleiding

Wanneer duidelijk is welke processen kritiek zijn, welke risico's daarbij horen en welke continuïteitsdoelstellingen gelden, ontstaat de vraag hoe deze uitgangspunten daadwerkelijk worden georganiseerd en onderhouden. Business Continuity Management (BCM) biedt hiervoor een samenhangende aanpak.

BCM helpt gemeenten om risico's, continuïteitsmaatregelen, crisisbeheersing en herstel met elkaar te verbinden. Het doel is niet het opstellen van afzonderlijke plannen, maar het ontwikkelen van een organisatie die bestand is tegen verstoringen, adequaat kan reageren wanneer incidenten zich voordoen en snel kan herstellen wanneer processen uitvallen. Daarmee vormt BCM de organisatorische schakel tussen risicomanagement, continuïteitsdoelstellingen en de dagelijkse praktijk van de gemeentelijke organisatie.

4.1 BCM als managementproces

Business Continuity Management is geen eenmalige activiteit, maar een continu managementproces. Nieuwe risico's, veranderende wetgeving, technologische ontwikkelingen en organisatorische wijzigingen kunnen invloed hebben op de weerbaarheid van de gemeente.

Een effectieve BCM-aanpak zorgt ervoor dat risico's, continuïteitsmaatregelen en herstelmogelijkheden periodiek worden beoordeeld en waar nodig worden aangepast. Daarmee ontstaat een doorlopende cyclus van verbeteren, leren en actualiseren.

Voor bestuur en directie biedt BCM inzicht in de vraag of de organisatie nog steeds voldoet aan de vastgestelde continuïteitsdoelstellingen en of aanvullende maatregelen nodig zijn.

4.2 BCM en gemeentelijke verantwoordelijkheden

BCM raakt verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Proceseigenaren zijn verantwoordelijk voor de continuïteit van hun processen. Specialisten op het gebied van informatieveiligheid, crisisbeheersing, ICT, facilitaire dienstverlening en risicomanagement leveren hierbij ondersteuning vanuit hun eigen expertise.

De gemeentesecretaris zorgt voor de samenhang tussen deze disciplines en bewaakt dat continuïteit organisatiebreed wordt benaderd. Hierdoor ontstaat één integraal beeld van risico's, maatregelen en verbeterpunten.

BCM is daarmee niet uitsluitend een verantwoordelijkheid van één afdeling, maar een gezamenlijke opgave van bestuur, management en organisatie.

4.3 Het Bedrijfscontinuïteitsplan

Een belangrijk onderdeel van BCM is het Bedrijfscontinuïteitsplan (Business Continuity Plan, BCP). Hierin wordt beschreven hoe kritische processen tijdens een verstoring kunnen worden voortgezet en welke alternatieve werkwijzen beschikbaar zijn wanneer reguliere voorzieningen uitvallen.

Het BCP biedt duidelijkheid over verantwoordelijkheden, besluitvorming, communicatie en prioriteiten tijdens een incident. Daarmee vormt het een praktisch hulpmiddel voor management en medewerkers wanneer een verstoring daadwerkelijk optreedt.

Belangrijk is dat het plan aansluit bij de dagelijkse praktijk van de organisatie en regelmatig wordt geactualiseerd.

4.4 Relatie met herstel- en crisisplannen

Naast het Bedrijfscontinuïteitsplan beschikken gemeenten vaak over herstelplannen en crisisbeheerplannen. Deze plannen vervullen ieder een eigen functie.

Waar het Bedrijfscontinuïteitsplan zich richt op het voortzetten van kritische processen, beschrijft een herstelplan hoe systemen, gegevens en voorzieningen worden teruggebracht naar de normale situatie. Het crisisbeheerplan richt zich op de aansturing van de organisatie tijdens een incident of crisis.

Wanneer deze plannen goed op elkaar aansluiten ontstaat een samenhangende aanpak voor continuïteit, crisisbeheersing en herstel.

4.5 Oefenen, evalueren en verbeteren

De kwaliteit van BCM wordt uiteindelijk bepaald door de mate waarin maatregelen in de praktijk blijken te werken. Daarom zijn oefeningen, testen en evaluaties een essentieel onderdeel van een volwassen continuïteitsaanpak.

Door periodiek te oefenen kan worden vastgesteld of procedures uitvoerbaar zijn, of verantwoordelijkheden voldoende duidelijk zijn en of herstelmaatregelen binnen de gestelde termijnen kunnen worden gerealiseerd. Incidenten en oefeningen bieden bovendien waardevolle lessen voor verdere verbetering van processen en plannen. Een organisatie die leert van ervaringen vergroot haar weerbaarheid en voorkomt dat bekende kwetsbaarheden blijven bestaan.

Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?

Om Business Continuity Management structureel binnen de organisatie te verankeren kan de gemeentesecretaris:

1. BCM formeel positioneren binnen de governance van de organisatie en zorgen voor bestuurlijk opdrachtgeverschap.
2. Vastleggen hoe proceseigenaren, adviseurs en ondersteunende disciplines samenwerken bij continuïteit en herstel.
3. Laten opstellen of actualiseren van een Bedrijfscontinuïteitsplan (BCP) voor de kritische processen.
4. Zorgen dat continuïteits-, herstel- en crisisplannen op elkaar aansluiten en gebruikmaken van dezelfde uitgangspunten.
5. Een meerjarig oefen- en testprogramma vaststellen, inclusief evaluatie en opvolging van verbeterpunten.
6. Monitoren of afgesproken verbetermaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en hierover periodiek rapporteren aan directie en college.
7. BCM onderdeel maken van de reguliere kwaliteits- en verbetercyclus, zodat continuïteit blijvend aandacht krijgt.

Voor praktische hulpmiddelen, checklists en voorbeelden wordt verwezen naar Bijlage 3. Voor de bestuurlijke monitoring, verbeteragenda en borging binnen de planning- en controlcyclus wordt verwezen naar Bijlage 8.

5

Zorg om de bevolking en de gemeentelijke bijdrage aan Bevolkingszorg

Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de zorg om de bevolking vóór, tijdens en na een crisis. Dit omvat het ondersteunen van inwoners, het waarborgen van gemeentelijke dienstverlening en het organiseren van herstel. Binnen deze bredere verantwoordelijkheid vervult Bevolkingszorg een specifieke rol als crisisfunctie binnen de regionale crisisorganisatie van de veiligheidsregio.

Een helder onderscheid is daarbij essentieel. De gemeente is verantwoordelijk voor voorbereiding, continuïteit en herstel. Bevolkingszorg wordt uitgevoerd binnen de regionale crisisstructuur volgens het regionale crisisplan, de afgesproken taakverdeling en geldende mandaten. De gemeentesecretaris borgt dat de gemeente haar bijdrage kan leveren, maar is niet automatisch verantwoordelijk voor de operationele aansturing van regionale crisisfuncties. Door deze verantwoordelijkheden helder te onderscheiden ontstaat duidelijkheid over rollen, capaciteit en aansturing tijdens crises.

5.1 Zorg om de bevolking en Bevolkingszorg

Tijdens crises hebben gemeenten en veiligheidsregio's verschillende, maar samenhangende verantwoordelijkheden.

Zorg om de bevolking betreft de brede gemeentelijke verantwoordelijkheid voor:

- maatschappelijke ondersteuning;
- continuïteit van gemeentelijke dienstverlening;
- ondersteuning van kwetsbare inwoners;
- bestuurlijke afwegingen;
- herstel en nazorg;
- samenwerking met maatschappelijke partners.

Bevolkingszorg is een regionale crisisfunctie die zich richt op de gevolgen van een crisis voor inwoners. Hieronder vallen onder meer:

- publieke zorg en opvang;
- ondersteuning van getroffen en;
- registratie- en informatietaken;
- ondersteuning van de crisisorganisatie;
- voorbereiding van de overgang naar de nafase.

Een duidelijke afbakening voorkomt onduidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheden en aansturing tijdens crises.

5.2 De rol van de gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het organiseren van de randvoorwaarden waarmee de gemeente haar eigen taken en haar bijdrage aan de crisisorganisatie kan uitvoeren.

De gemeentesecretaris:

- borgt de continuïteit van de gemeentelijke organisatie;
- zorgt dat personeel, middelen en informatie beschikbaar zijn voor crisisinzet;
- waarborgt dat rollen, mandaten en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd;
- verbindt crisisbeheersing, continuïteit en herstel;
- onderhoudt de aansluiting op de regionale crisisorganisatie.

De operationele aansturing van Bevolkingszorg en Crisiscommunicatie vindt plaats binnen de regionale crisisstructuur. Een nadere uitwerking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeentesecretaris, de regionale crisisorganisatie en de coördinerend functionaris Bevolkingszorg is opgenomen in Bijlage 5.

5.3 Gemeentelijke bijdrage aan Bevolkingszorg en Crisiscommunicatie

Gemeenten leveren capaciteit, expertise, voorzieningen en lokale kennis aan de regionale crisisorganisatie. Hiervoor moet de gemeentesecretaris zorgen voor:

- voldoende beschikbare en inzetbare medewerkers;
- bereikbaarheid, vervanging en langdurige inzetbaarheid van personeel;
- toegang tot actuele informatie, locaties en voorzieningen;
- een geoefende crisisorganisatie die aansluit op regionale afspraken;
- afspraken over prioritering wanneer capaciteit nodig is voor zowel gemeentelijke continuïteit als regionale crisisinzet.

Daarnaast leveren gemeenten een bijdrage aan crisiscommunicatie. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met situaties waarin digitale communicatiemiddelen uitvallen. Alternatieve communicatiekanalen, lokale netwerken en fysieke informatiepunten moeten daarom voorbereid zijn.

5.4 Kwetsbare inwoners en maatschappelijke continuïteit

Gemeenten hebben een belangrijke verantwoordelijkheid voor inwoners die tijdens een crisis extra ondersteuning nodig hebben. Daarbij vervult de gemeente vooral een verbindende en coördinerende rol.

De verantwoordelijkheid voor professionele zorg blijft bij zorgaanbieders. Het herstel van vitale voorzieningen blijft de verantwoordelijkheid van de betreffende beheerders. De gemeente zorgt ervoor dat:

- kwetsbare doelgroepen in beeld zijn;
 - samenwerkingsafspraken met zorg- en welzijnspartners bestaan;
 - afhankelijkheden van vitale voorzieningen bekend zijn;
 - lokale netwerken kunnen worden ingezet tijdens crises.
- Zo draagt iedere organisatie vanuit haar eigen verantwoordelijkheid bij aan maatschappelijke continuïteit.

5.5 Nafase en herstel

Bevolkingszorg bereidt de overgang van crisisrespons naar nafase voor. Hierbij worden overdrachtsmomenten, informatiebehoeften en aandachtspunten voor herstel in beeld gebracht.

De uitvoering van herstel ligt vervolgens bij de gemeente en andere verantwoordelijke partijen. Dit kan betrekking hebben op:

- maatschappelijke ondersteuning;
- herstel van dienstverlening;
- ondersteuning van getroffen inwoners en ondernemers;
- schadeafhandeling;
- evaluatie en verantwoording.

De gemeentesecretaris zorgt voor een tijdige overdracht van de crisisorganisatie naar de reguliere organisatie en bewaakt de continuïteit van het herstelproces. Voor bestuurlijke aandachtspunten, reflectievragen en een toets op de voorbereiding van herstel en nazorg wordt verwezen naar Bijlage 4.

Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?

De gemeentesecretaris:

- borgt voldoende capaciteit voor gemeentelijke en regionale crisisinzet;
- zorgt voor beschikbare informatie, middelen, locaties en netwerken;
- onderhoudt een crisis- en continuïteitsorganisatie die aansluit op de regionale crisisstructuur;
- maakt afspraken over prioritering van schaarse mensen en middelen;
- borgt de gemeentelijke bijdrage aan crisiscommunicatie, inclusief alternatieve communicatiekanalen;
- organiseert een tijdige voorbereiding van de nafase en een duidelijke overdracht naar herstel en reguliere bedrijfsvoering.

6

Maatschappelijke weerbaarheid

Inleiding

Maatschappelijke weerbaarheid gaat over het vermogen van inwoners, organisaties en netwerken om verstoringen op te vangen, zich aan te passen aan veranderende omstandigheden en gezamenlijk te herstellen. De continuïteit van de gemeentelijke organisatie is daarvoor een belangrijke voorwaarde, maar op zichzelf niet voldoende. Juist bij langdurige verstoringen zijn zelfredzaamheid, sociale netwerken en maatschappelijke samenwerking van grote betekenis.

Voor gemeenten biedt de VNG-handreiking Weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau 2.0 een praktisch kader voor het versterken van lokale weerbaarheid, onder meer op het gebied van sociaal weefsel, zelf- en samenredzaamheid, vitale voorzieningen en kwetsbare groepen.

De veiligheidsregio en gemeenten hebben daarbij ieder een eigen verantwoordelijkheid. Waar de veiligheidsregio zich richt op regionale crisisbeheersing en de afstemming tussen crisispartners, ligt de verantwoordelijkheid voor het versterken van maatschappelijke weerbaarheid primair bij gemeenten. Effectieve voorbereiding vraagt daarom om een goede aansluiting tussen lokale initiatieven, gemeentelijk beleid en regionale samenwerking.

6.1 Zelfredzaamheid en samenredzaamheid van inwoners

Tijdens een crisis kan de overheid niet direct op iedere hulpvraag inspelen. Inwoners zullen in de eerste fase vaak zelf maatregelen moeten nemen en elkaar ondersteunen.

Zelfredzaamheid betreft het vermogen van inwoners om tijdelijk zelfstandig in hun basisbehoeften te voorzien. Samenredzaamheid gaat een stap verder en heeft betrekking op het vermogen van inwoners, buurten en gemeenschappen om elkaar te ondersteunen wanneer reguliere voorzieningen onder druk staan.

Gemeenten kunnen deze weerbaarheid versterken door inwoners bewust te maken van risico's, handelingsperspectieven aan te reiken en initiatieven te ondersteunen die bijdragen aan onderlinge hulp en betrokkenheid. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor langdurige verstoringen, waarbij inwoners en organisaties gedurende langere tijd minder kunnen terugvallen op overheidsvoorzieningen.

Niet iedere inwoner beschikt echter over dezelfde mogelijkheden. Ouderen, mensen met een beperking, inwoners met een beperkt sociaal netwerk en andere kwetsbare groepen kunnen extra ondersteuning nodig hebben. Het versterken van maatschappelijke weerbaarheid vraagt daarom om een inclusieve benadering waarbij ook aandacht bestaat voor inwoners die minder zelfredzaam zijn.

6.2 Lokale netwerken als fundament van veerkracht

De kracht van gemeenten ligt niet uitsluitend in de eigen organisatie, maar ook in de netwerken die binnen de samenleving aanwezig zijn. Maatschappelijke organisaties, religieuze instellingen, ondernemers, vrijwilligersorganisaties, woningcorporaties, onderwijsinstellingen, zorg- en welzijnspartners beschikken over kennis, contacten en middelen die tijdens een crisis van grote waarde kunnen zijn.

Deze organisaties bereiken vaak doelgroepen die voor de overheid minder zichtbaar zijn en kunnen ondersteuning bieden wanneer reguliere structuren onder druk staan. Lokale ondernemers kunnen bijdragen aan logistieke oplossingen of noodvoorzieningen. Zorg- en

welzijnsorganisaties beschikken over kennis van kwetsbare inwoners. Vrijwilligersorganisaties kunnen ondersteuning bieden bij praktische hulp, signalering en informatievoorziening.

Het is daarom van belang om deze netwerken niet pas tijdens een crisis te benutten, maar structureel relaties op te bouwen, rollen te verkennen en samen voorbereidingen te treffen. Weerbaarheid ontstaat vooral door samenwerking, wederzijds vertrouwen en kennis van elkaars mogelijkheden.

De gemeentesecretaris kan hierin een verbindende rol vervullen door maatschappelijke weerbaarheid onderdeel te maken van bestaande samenwerkingsverbanden en door verbinding te leggen tussen gemeentelijke opgaven en lokale maatschappelijke initiatieven.

6.3 Kwetsbare groepen en vitale afhankelijkheden

Maatschappelijke weerbaarheid hangt nauw samen met de beschikbaarheid van vitale voorzieningen. Uitval van energie, drinkwater, telecomunicatie, mobiliteit, zorgvoorzieningen of digitale infrastructuur kan grote gevolgen hebben voor inwoners en organisaties.

Hoewel gemeenten deze voorzieningen doorgaans niet beheren, hebben zij wel een belangrijke verantwoordelijkheid om inzicht te hebben in maatschappelijke kwetsbaarheden en afhankelijkheden. Dit geldt in het bijzonder voor groepen die onevenredig zwaar worden getroffen door verstoringen.

Het is daarom wenselijk dat gemeenten inzicht hebben in:

- kwetsbare inwoners en doelgroepen;
- locaties met bijzondere risico's;
- zorg- en welzijnsinstellingen;
- maatschappelijke organisaties die ondersteuning kunnen bieden;
- afhankelijkheden van vitale infrastructuren;
- mogelijke gevolgen van langdurige uitval van voorzieningen.

Dit inzicht ondersteunt bestuurlijke besluitvorming, maakt gerichte ondersteuning mogelijk en helpt gemeenten om zich samen met partners voor te bereiden op maatschappelijke gevolgen van crises.

6.4 De samenleving als partner

Een belangrijk uitgangspunt van maatschappelijke weerbaarheid is dat inwoners, organisaties en ondernemers niet uitsluitend worden gezien als ontvangers van ondersteuning, maar als actieve partners bij de voorbereiding op en het herstel van verstoringen.

Gemeenten kunnen deze benadering stimuleren door ruimte te bieden aan lokale initiatieven, kennis te delen en inwoners actief te betrekken bij vraagstukken rondom veiligheid, continuïteit en weerbaarheid. Daarmee ontstaat een gedeelde verantwoordelijkheid voor het omgaan met risico's en het versterken van de veerkracht van de gemeenschap.

Deze benadering sluit aan bij de uitgangspunten van de VNG-handreiking Weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau 2.0, waarin het versterken van het sociaal weefsel en de zelf- en samenredzaamheid van inwoners als belangrijke pijlers van lokale weerbaarheid worden beschouwd.

Voor gemeentesecretarissen betekent dit dat maatschappelijke weerbaarheid niet uitsluitend een vraagstuk is van openbare orde en veiligheid. Het raakt ook het sociaal domein, dienstverlening, participatie, communicatie en samenwerking met maatschappelijke partners. Juist deze integrale benadering vergroot de weerbaarheid en veerkracht van de gemeente als geheel.

Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?

De gemeentesecretaris:

- agendeert maatschappelijke weerbaarheid als onderdeel van de integrale aanpak van continuïteit en crisisbeheersing;
- verbindt veiligheid, sociaal domein, dienstverlening, communicatie en maatschappelijke partners;
- zorgt dat kwetsbare groepen, vitale afhankelijkheden en maatschappelijke risico's in beeld zijn;
- stimuleert zelfredzaamheid, samenredzaamheid en lokale initiatieven van inwoners en organisaties;
- versterkt de samenwerking tussen gemeente, maatschappelijke partners en veiligheidsregio;
- benut de uitgangspunten van de VNG-handreiking Weerbaarheid en veerkracht op lokaal niveau 2.0 bij beleid en voorbereiding.

7

Bestuurlijke besluitvorming en democratische borging

Inleiding

Weerbaarheid gaat niet alleen over de continuïteit van dienstverlening en bedrijfsprocessen. Ook tijdens een verstoring moeten bestuurders besluiten kunnen nemen, moeten inwoners worden geïnformeerd en moet de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol kunnen blijven vervullen. Langdurige uitval van systemen, communicatiemiddelen of voorzieningen kan immers direct gevolgen hebben voor het functioneren van het lokaal bestuur.

Bestuurlijke weerbaarheid vraagt daarom om een bewuste voorbereiding op situaties waarin reguliere werkwijzen niet of slechts beperkt beschikbaar zijn. De gemeentesecretaris speelt hierin een centrale rol. Hij of zij zorgt ervoor dat bestuur, organisatie en ondersteunende functies ook onder uitzonderlijke omstandigheden kunnen blijven functioneren.

7.1 Bestuurlijke continuïteit organiseren

Bestuurlijke continuïteit begint met het identificeren van de processen die noodzakelijk zijn om burgemeester, college, gemeenteraad en griffie te ondersteunen. Denk daarbij aan bestuurlijke advisering, besluitvorming, crisiscommunicatie, informatievoorziening en verslaglegging.

Wanneer deze processen niet zijn voorbereid op verstoringen, kan dit leiden tot vertraging in besluitvorming of een gebrek aan bestuurlijke informatie. Daarom verdient bestuurlijke continuïteit dezelfde aandacht als de continuïteit van de primaire dienstverlening.

7.2 Rollen en verantwoordelijkheden

Tijdens een crisis moeten verantwoordelijkheden helder zijn. De burgemeester, het college, de gemeenteraad, de griffie en de ambtelijke organisatie hebben ieder hun eigen wettelijke rol. Juist onder druk is het belangrijk dat deze rolverdeling vooraf duidelijk is vastgelegd en geoefend.

De gemeentesecretaris zorgt voor de verbinding tussen bestuur en organisatie en bewaakt dat besluiten kunnen worden voorbereid, uitgevoerd en vastgelegd. Ook ziet hij of zij erop toe dat bestuurders tijdig beschikken over betrouwbare informatie om besluiten te kunnen nemen.

7.3 Democratische continuïteit

Een verstoring mag niet automatisch leiden tot het stilvallen van democratische processen. Gemeenteraad, commissies en griffie moeten zoveel mogelijk in staat blijven hun taken uit te voeren, ook wanneer reguliere communicatiemiddelen of vergaderfaciliteiten niet beschikbaar zijn.

Dit vraagt om alternatieve werkwijzen voor vergaderen, informeren, communiceren en participeren. Daarnaast moet vooraf zijn nagedacht over de wijze waarop inwoners worden betrokken en geïnformeerd wanneer reguliere kanalen uitvallen.

7.4 Reflectie en tegenspraak

Tijdens crises bestaat het risico dat de aandacht volledig uitgaat naar de acute situatie. Daardoor kunnen nieuwe risico's, neveneffecten of signalen uit de samenleving minder zichtbaar worden.

Bestuurlijke weerbaarheid vraagt daarom ruimte voor reflectie, heroverweging en tegenspraak. Door periodiek stil te staan bij gemaakte keuzes en nieuwe ontwikkelingen ontstaat een beter bestuurlijk beeld van de situatie en kunnen besluiten worden bijgesteld wanneer dat nodig is.

7.5 Informatievoorziening en verantwoording

Betrouwbare informatie vormt de basis voor bestuurlijke besluitvorming. Bestuurders moeten inzicht hebben in de actuele situatie, de gevolgen van maatregelen en de risico's die nog bestaan. Daarnaast moeten besluiten, afwegingen en communicatie aantoonbaar worden vastgelegd.

Ook tijdens verstoringen moeten informatievoorziening, archivering en verantwoording zoveel mogelijk doorgang kunnen vinden. Dit draagt niet alleen bij aan effectieve sturing tijdens een crisis, maar ook aan de verantwoording achteraf.

7.6 De raad als verbinding met de samenleving

Raadsleden ontvangen signalen uit buurten, wijken, bedrijven en maatschappelijke organisaties die voor bestuur en organisatie van grote waarde kunnen zijn. De gemeenteraad vervult daarmee een belangrijke rol als verbinding tussen de gemeente en de samenleving.

Het is daarom belangrijk dat ook tijdens verstoringen contact tussen raad, inwoners en bestuur mogelijk blijft. Vooraf gemaakte afspraken over communicatie, informatievoorziening en alternatieve werkwijzen kunnen daarbij helpen.

7.7 Bestuurlijke weerbaarheid als onderdeel van goed bestuur

Bestuurlijke continuïteit vraagt investeringen in voorbereiding, opleiding, oefeningen en ondersteunende voorzieningen. De afweging welke maatregelen noodzakelijk zijn en welke risico's acceptabel zijn, behoort tot de verantwoordelijkheid van bestuur en directie.

Door bestuurlijke weerbaarheid onderdeel te maken van de planning- en controlcyclus, risicobeheersing en continuïteitsaanpak ontstaat een structurele basis voor goed bestuur, ook onder uitzonderlijke omstandigheden.

Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?

Om bestuurlijke besluitvorming en democratische borging te versterken kan de gemeentesecretaris:

1. Laten vaststellen welke bestuurlijke processen cruciaal zijn voor burgemeester, college, raad en griffie.
2. Toetsen of alternatieve werkwijzen beschikbaar zijn voor vergaderen, besluitvorming, communicatie en informatievoorziening.
3. Controleren of rollen, mandaten en vervangingsregelingen actueel zijn en aansluiten op crisis- en continuïteitsplannen.
4. Afspraken maken over informatievoorziening aan raad en college tijdens verstoringen of crises.
5. Organiseren dat bestuurlijke besluitvorming, verslaglegging en archivering ook bij uitval van reguliere systemen kunnen doorgaan.
6. Periodiek bestuurlijke oefeningen uitvoeren waarin ook raad, griffie en bestuur worden betrokken.
7. Borgen dat reflectie, evaluatie en tegenspraak onderdeel zijn van crisis- en herstelprocessen.

Praktische hulpmiddelen

- Bijlage 7: checklist bestuurlijke continuïteit, democratische borging en verantwoording.
- Bijlage 3: bestuurlijke continuïteit als onderdeel van BCM en continuïteitsmanagement.
- Bijlage 8: bestuursscan, verbeteragenda en monitoring.
- Bijlage 10: integrale bestuurlijke eindtoets voor weerbaarheid en continuïteit.

8

Van handreiking naar uitvoering

Inleiding

Weerbaarheid ontstaat niet door beleid, plannen of analyses alleen. De werkelijke opgave ligt in de uitvoering en de duurzame borging binnen de gemeentelijke organisatie. Een gemeente is pas aantoonbaar weerbaar wanneer risico's bekend zijn, continuïteitsmaatregelen zijn ingericht, verantwoordelijkheden zijn belegd en periodiek wordt getoetst of de organisatie daadwerkelijk kan omgaan met verstoringen. Voor de gemeentesecretaris betekent dit dat weerbaarheid moet uitgroeien van een afzonderlijk onderwerp tot een vast onderdeel van de reguliere sturing van de organisatie. Dat vraagt om een structurele aanpak waarin risico's worden gevolgd, verbetermaatregelen worden uitgevoerd en bestuur en directie periodiek inzicht krijgen in de voortgang.

8.1 Van inzicht naar uitvoering

De voorgaande hoofdstukken beschrijven hoe gemeenten risico's kunnen beoordelen, kritische processen kunnen identificeren en continuïteitsmaatregelen kunnen organiseren. De volgende stap is het daadwerkelijk implementeren van deze maatregelen binnen de eigen organisatie.

Dat begint met het vertalen van analyses en plannen naar concrete acties.

Proceseigenaren moeten weten welke verantwoordelijkheden zij hebben, verbetermaatregelen moeten worden uitgevoerd en bestuurders moeten inzicht hebben in de voortgang. Alleen dan ontstaat een organisatie die niet alleen voorbereid is op papier, maar ook in de praktijk weerbaar is.

8.2 Werken met een bestuursscan

Om de ontwikkeling van de organisatie te volgen is periodieke zelfbeoordeling noodzakelijk. Een bestuursscan helpt bestuur, directie en management om vast te stellen of risico's actueel zijn, continuïteitsdoelstellingen zijn uitgewerkt en maatregelen daadwerkelijk functioneren.

Het doel van deze beoordeling is niet om een oordeel te geven over goed of fout, maar om inzicht te krijgen in waar versterking nodig is. De uitkomsten bieden aanknopingspunten voor bestuurlijke prioriteiten en vormen de basis voor verdere verbetering.

8.3 Werken met een verbeteragenda

Niet alle verbeterpunten hoeven tegelijk te worden opgepakt. Juist een beperkte en overzichtelijke verbeteragenda vergroot de kans op succesvolle uitvoering.

Door jaarlijks een aantal bestuurlijke prioriteiten vast te stellen ontstaat focus. Voor iedere maatregel wordt vastgelegd wie verantwoordelijk is, welke middelen nodig zijn en wanneer resultaten worden verwacht. Hierdoor ontstaat inzicht in voortgang en kunnen bestuur en directie gericht sturen op verbetering.

8.4 Verankeren in de planning- en controlcyclus

Weerbaarheid wordt pas duurzaam wanneer zij onderdeel wordt van bestaande sturings- en verantwoordingsprocessen. Risico's, continuïteit, leveranciersafhankelijkheden, oefenresultaten en verbetermaatregelen verdienen daarom een vaste plaats binnen de planning- en controlcyclus.

Hierdoor ontstaat een doorlopende cyclus van beoordelen, verbeteren, verantwoorden en bijsturen. Weerbaarheid wordt daarmee een regulier onderdeel van goed bestuur en bedrijfsvoering in plaats van een onderwerp dat alleen aandacht krijgt na incidenten.

8.5 Leren en doorontwikkelen

Risico's veranderen voortdurend. Nieuwe afhankelijkheden, technologische ontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen kunnen leiden tot nieuwe kwetsbaarheden. Daarom is weerbaarheid nooit af.

Een weerbare organisatie leert van incidenten, oefeningen, audits en evaluaties. Door ervaringen systematisch te benutten en maatregelen tijdig aan te passen blijft de gemeente aansluiten bij een veranderende omgeving. Daarmee ontstaat een cultuur waarin continu verbeteren vanzelfsprekend wordt.

Wat kan de gemeentesecretaris nu doen?

Om de uitwerking van deze handreiking daadwerkelijk te borgen kan de gemeentesecretaris:

1. Een bestuurlijke nulmeting uitvoeren met behulp van de beschikbare checklists en scans.
2. Een meerjarige verbeteragenda vaststellen met een beperkt aantal concrete prioriteiten.
3. Verantwoordelijkheden en voortgang expliciet beleggen binnen directie, management en proceseigenaarschap.
4. Periodiek rapporteren aan college en directie over risico's, continuïteit en verbetermaatregelen.
5. Weerbaarheid opnemen in begroting, jaarplan, managementrapportages en risicoparagraaf.
6. Jaarlijks een bestuursscan en evaluatie uitvoeren om nieuwe verbeterpunten vast te stellen.
7. Lessen uit incidenten, oefeningen en audits aantoonbaar verwerken in beleid, processen en plannen.

Praktische hulpmiddelen

- Bijlage 8: bestuursscan, jaaragenda, verbeteragenda en borging in de planning- en controlcyclus.
- Bijlage 10: bestuurlijke eindtoets voor gemeentesecretaris, directie en bestuur.
- Bijlage 1 t/m 7: thematische checklists en hulpmiddelen voor de uitvoering van de afzonderlijke hoofdstukken.

Met deze stappen wordt weerbaarheid niet een tijdelijk project, maar een structureel onderdeel van de manier waarop de gemeente wordt bestuurd, georganiseerd en verder ontwikkeld.

Begrippenkader (alfabetisch geordend)

Begrippenkoppeling handreiking, wet- en regelgeving en IBD-producten

Begrip in deze handreiking	Begrip in Cyberbeveiligingsregeling sector overheid	Begrip in IBD-producten
Business Continuity Management (BCM)	Niet gedefinieerd in de regeling	BCM
Business Impact Analysis (BIA)	Niet gedefinieerd in de regeling	Business Impact Analysis (BIA)
Kritische bedrijfsprocessen	Geen rechtstreeks equivalent; regeling richt zich op cruciale netwerk- en informatiesystemen	Kritische bedrijfsprocessen
Maximum Acceptable Outage (MAO)	Niet gedefinieerd in de regeling	Niet als standaardbegrip gehanteerd
Minimum Service Level (MSL)	Niet gedefinieerd in de regeling	Minimale vereisten aan het bedrijfsproces
Recovery Time Objective (RTO)	RTO / hersteltijddoelstelling (bijlage 2)	RTO
Recovery Point Objective (RPO)	RPO / herstelpuntdoelstelling (bijlage 2)	RPO
Crisiscommunicatie	Niet gedefinieerd in de regeling	Crisiscommunicatie
Weerbaarheid	Niet gedefinieerd in de regeling	Digitale weerbaarheid (specifieke context)

Toelichting

Deze handreiking sluit waar mogelijk aan bij de terminologie die wordt gebruikt in producten van de IBD en bij internationaal gangbare begrippen uit Business Continuity Management (BCM). Voor enkele begrippen, waaronder MAO en MSL, wordt aanvullende BCM-terminologie gebruikt die niet als zodanig is gedefinieerd in de Cyberbeveiligingsregeling sector overheid. Deze begrippen ondersteunen gemeenten bij het bepalen van continuïteitseisen, hersteldoelstellingen en bestuurlijke afwegingen. De wettelijke verplichtingen richten zich primair op het identificeren, beschermen en herstellen van cruciale netwerk- en informatiesystemen.

Begrippen (alfabetisch)

Bestuurlijke continuïteit

Het vermogen van burgemeester, college en gemeenteraad om ook tijdens een verstoring hun wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit te oefenen.

Bevolkingszorg

De crisisfunctie binnen de crisisorganisatie van de veiligheidsregio die zich richt op het ondersteunen van inwoners en getroffen, waaronder opvang, verzorging, informatievoorziening, registratietaken, ondersteuning van de crisisorganisatie en de voorbereiding van de overgang naar herstel en nazorg.

Business Continuity Management (BCM)

Het geheel van beleid, processen, maatregelen en afspraken waarmee een organisatie haar kritische bedrijfsprocessen tijdens en na een verstoring kan voortzetten of binnen vooraf bepaalde doelstellingen kan herstellen.

Business Impact Analysis (BIA)

Een gestructureerde analyse waarmee kritische bedrijfsprocessen worden geïdentificeerd en de gevolgen van uitval, afhankelijkheden, herstellprioriteiten en hersteldoelstellingen worden vastgesteld.

Coördinerend functionaris

De door het bestuur van de veiligheidsregio aangewezen functionaris die verantwoordelijk is voor de regionale afstemming van gemeentelijke voorbereidingsmaatregelen op rampen en crises als bedoeld in de Wet veiligheidsregio's.

Continuïteit

Het vermogen van een organisatie om vooraf vastgestelde kritische bedrijfsprocessen tijdens en na een verstoring uit te voeren op een vastgesteld niveau.

Crisisbeheersing

Het geheel van maatregelen en voorzieningen, inclusief de voorbereiding daarop, gericht op het voorkomen, beperken, bestrijden en beheersen van crises en het herstellen van de gevolgen daarvan.

Toelichting

Deze handreiking onderscheidt crisisbeheersing in de context van de Wet veiligheidsregio's van verstoringen van de gemeentelijke bedrijfsvoering, zoals uitval van voorzieningen, informatiesystemen of cyberincidenten. Niet iedere continuïteitsverstoring leidt tot een crisis in de zin van de Wet veiligheidsregio's, maar beide domeinen kunnen elkaar beïnvloeden.

Crisiscommunicatie

De crisisfunctie binnen de crisisorganisatie van de veiligheidsregio die zorgt voor tijdige, betrouwbare en toegankelijke informatievoorziening aan inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners over een crisis, de gevolgen daarvan en het handelingsperspectief.

Herstelvermogen

Het vermogen van een organisatie om na een verstoring terug te keren naar het vooraf afgesproken of gewenste prestatieniveau.

Kritische afhankelijkheden

Mensen, informatie, middelen, systemen, leveranciers, voorzieningen of ketenpartners waarvan een kritisch bedrijfsproces afhankelijk is.

Kritische bedrijfsprocessen

Bedrijfsprocessen waarvan langdurige uitval leidt tot onaanvaardbare maatschappelijke, bestuurlijke, juridische, financiële of operationele gevolgen voor de gemeente.

Toelichting

Deze handreiking gebruikt consequent de term kritische bedrijfsprocessen. Dit betreft een methodisch begrip binnen BCM. De Cyberbeveiligingsregeling sector overheid kent hiervoor geen afzonderlijke definitie, maar richt zich op cruciale netwerk- en informatiesystemen die deze processen ondersteunen.

Maatschappelijke continuïteit

Het vermogen van de samenleving om essentiële publieke functies, voorzieningen en maatschappelijke ondersteuning tijdens en na een verstoring te behouden of tijdig te herstellen.

Maximum Acceptable Outage (MAO)

De maximale periode waarin een proces, dienst of functie niet beschikbaar mag zijn voordat sprake is van onaanvaardbare maatschappelijke, bestuurlijke, juridische, financiële of operationele gevolgen.

Toelichting

De MAO wordt vastgesteld op basis van een Business Impact Analysis (BIA) en vormt het uitgangspunt voor het bepalen van hersteldoelstellingen. De MAO is een hulpmiddel binnen BCM en geen wettelijk gedefinieerd begrip.

Minimum Service Level (MSL)

Het minimale niveau van dienstverlening dat tijdens een verstoring beschikbaar moet blijven om onaanvaardbare gevolgen voor inwoners, bestuur, organisatie of samenleving te voorkomen.

Nazorg

De activiteiten die na een crisis of verstoring worden uitgevoerd om herstel te ondersteunen, gevolgen te beperken, lessen te trekken en de reguliere situatie te herstellen.

Proceseigenaar

De functionaris die verantwoordelijk is voor het functioneren, de prestaties en de continuïteit van een bedrijfsproces.

Recovery Point Objective (RPO)

De maximaal toelaatbare hoeveelheid gegevensverlies, uitgedrukt in tijd, die na herstel van een verstoring acceptabel wordt geacht.

Recovery Time Objective (RTO)

De maximaal toelaatbare tijd waarbinnen een proces, applicatie, systeem of dienst na een verstoring moet zijn hersteld.

Toelichting

De Cyberbeveiligingsregeling sector overheid gebruikt RTO en RPO als herstelmaatstaven voor cruciale netwerk- en informatiesystemen. Binnen deze handreiking wordt de RTO afgeleid van de MAO. De RTO ligt daarom in beginsel op of onder de MAO, zodat herstel plaatsvindt voordat de maximaal aanvaardbare uitvalduur wordt overschreden.

Risicomanagement

Het systematisch identificeren, analyseren, beoordelen, prioriteren en beheersen van risico's die gevolgen kunnen hebben voor het behalen van organisatiedoelstellingen.

Samenredzaamheid

Het vermogen van inwoners, organisaties en maatschappelijke netwerken om elkaar tijdens en na een verstoring of crisis te ondersteunen.

Veiligheidsregio

Het wettelijk samenwerkingsverband van gemeenten dat verantwoordelijk is voor de multidisciplinaire voorbereiding op, coördinatie van en bestrijding van rampen en crises.

Veerkracht

Het vermogen van een organisatie, gemeenschap of samenleving om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden en na een verstoring duurzaam te blijven functioneren.

Vitale voorzieningen

Voorzieningen en infrastructuren die van wezenlijk belang zijn voor het functioneren van de samenleving, zoals energievoorziening, drinkwatervoorziening, telecommunicatie, gezondheidszorg en vervoer.

Weerbaarheid

Het vermogen van een organisatie om verstoringen te voorkomen, te weerstaan, op te vangen en daarvan te herstellen.

Toelichting

In deze handreiking wordt weerbaarheid gebruikt als breed organisatorisch begrip. Het omvat preventie, voorbereiding, respons, herstel en leren. Het begrip moet niet worden verward met specifieke wettelijke verplichtingen uit de Cyberbeveiligingswet of de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten.

Zelfredzaamheid

Het vermogen van inwoners om gedurende een bepaalde periode zelfstandig in hun basisbehoeften te voorzien tijdens een verstoring of crisis.

Zorg voor de bevolking

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het ondersteunen van inwoners en gemeenschappen vóór, tijdens en na een crisis of verstoring, waaronder maatschappelijke ondersteuning, continuïteit van dienstverlening, ondersteuning van kwetsbare groepen, herstel, nazorg en samenwerking met maatschappelijke partners.

Bijlagen

Bijlage 1:

Checklist Hoofdstuk 1 – De opgave voor de gemeentesecretaris

Eerste bestuurlijke inrichting

Onderwerp	☒ Gereed
Weerbaarheid en continuïteit zijn besproken in directie en college	☐
Weerbaarheid is benoemd als organisatiebrede opgave	☐
Bestuurlijk eigenaarschap is belegd	☐
Ambtelijk eigenaarschap is belegd	☐
De rol van de gemeentesecretaris is expliciet benoemd	☐
Afspraken zijn gemaakt over sturing en rapportage	☐
Kritische processen zijn globaal in beeld	☐
Belangrijkste risico's en afhankelijkheden zijn bekend	☐
Een eerste verbeteropgave is vastgesteld	☐

Eerste stappen richting uitvoering

Onderwerp	☒ Gereed
Kritische processen zijn geïdentificeerd	☐
Risicobeeld wordt geactualiseerd	☐
Afhankelijkheden van leveranciers en ketenpartners worden in kaart gebracht	☐
Proceseigenaren zijn aangewezen	☐
Continuïteit is geagendeerd in de planning- en controlcyclus	☐
Een aanpak voor verdere uitwerking is vastgesteld	☐
Verantwoordelijkheden zijn vastgelegd	☐
Een eerste verbeteragenda is opgesteld	☐

Reflectievragen voor directie en college

1. Weten wij welke processen essentieel zijn voor inwoners, bestuur en dienstverlening?
2. Hebben wij voldoende inzicht in de belangrijkste risico's en afhankelijkheden?
3. Is duidelijk wie verantwoordelijk is voor weerbaarheid en continuïteit?
4. Wordt weerbaarheid aangestuurd als organisatiebrede opgave?
5. Hebben wij een concrete verbeteragenda voor het komende jaar?
6. Is weerbaarheid opgenomen in de reguliere bestuurlijke sturing?

Centrale bestuursvraag

Kunnen wij als gemeentebestuur uitleggen welke processen cruciaal zijn, welke risico's daarbij horen en hoe wij sturen op continuïteit en herstel wanneer zich een ernstige verstoring voordoet?

Bijlage 2:

Checklist Hoofdstuk 2 - Van risico naar bestuurlijke keuzes

Doel

Deze checklist ondersteunt gemeentesecretarissen, directies en bestuurders bij het verkrijgen van inzicht in risico's, afhankelijkheden en de mogelijke gevolgen van verstoringen voor inwoners, dienstverlening en bestuur. De checklist helpt bij het voeren van de bestuurlijke risicodialoog en het maken van onderbouwde keuzes over prioriteiten, continuïteit en investeringen.

Risicobeeld

Onderwerp	☒ Gereed
Actueel integraal risicobeeld beschikbaar	☐
Digitale risico's zijn beoordeeld	☐
Fysieke risico's zijn beoordeeld	☐
Maatschappelijke risico's zijn beoordeeld	☐
Vitale afhankelijkheden zijn geïdentificeerd	☐
Leveranciersafhankelijkheden zijn beoordeeld	☐
Ketenafhankelijkheden zijn beoordeeld	☐
Mogelijke maatschappelijke gevolgen zijn in beeld gebracht	☐
Gevolgen voor wettelijke taken zijn beoordeeld	☐
Kritische bedrijfsprocessen zijn vastgesteld	☐

Business Impact Analysis (BIA)

Onderwerp	☒ Gereed
BIA-methodiek is vastgesteld	☐
BIA's zijn uitgevoerd voor kritische processen	☐
Afhankelijkheden van medewerkers zijn vastgelegd	☐
Afhankelijkheden van systemen en gegevens zijn vastgelegd	☐
Afhankelijkheden van locaties zijn vastgelegd	☐
Afhankelijkheden van leveranciers en ketenpartners zijn vastgelegd	☐
Minimale dienstverlening is bepaald	☐
Maatschappelijke gevolgen van uitval zijn beoordeeld	☐
Herstelbehoefte is vastgesteld	☐
Resultaten zijn bestuurlijk besproken	☐

Bestuurlijke risicodialoog

Onderwerp	☒ Gereed
Risicoacceptatie is besproken	☐
Prioriteiten zijn bestuurlijk vastgesteld	☐
Restrisico's zijn benoemd	☐
Investeringsen zijn afgewogen	☐
Afhankelijkheden zijn expliciet besproken	☐
Maatschappelijke gevolgen zijn besproken	☐
Uitkomsten van de risicodialoog zijn vastgelegd	☐

Reflectievragen voor directie en college

1. Weten wij welke risico's de grootste gevolgen kunnen hebben voor inwoners, bestuur en dienstverlening?
2. Hebben wij inzicht in onze belangrijkste afhankelijkheden van mensen, systemen, leveranciers en ketenpartners?
3. Weten wij welke processen voor de gemeente kritiek zijn?
4. Hebben wij inzicht in de maatschappelijke gevolgen van uitval van deze processen?
5. Hebben wij expliciet besproken welke risico's aanvaardbaar zijn en welke niet?
6. Zijn prioriteiten vastgesteld voor situaties waarin capaciteit, middelen of voorzieningen schaars worden?
7. Zijn restrisico's bestuurlijk afgewogen en vastgelegd?
8. Worden risico's periodiek besproken in directie en college?

Bestuurlijke zelfevaluatie

Beantwoord onderstaande stellingen met Ja of Nee

Stelling	☒ Ja	☒ Nee
Wij beschikken over een actueel en integraal risicobeeld.	☐	☐
Wij weten welke processen cruciaal zijn voor inwoners, bestuur en organisatie.	☐	☐
Wij hebben onze belangrijkste afhankelijkheden in beeld.	☐	☐
Wij begrijpen welke maatschappelijke gevolgen een verstoring kan hebben.	☐	☐
Wij hebben Business Impact Analyses uitgevoerd op kritische processen.	☐	☐
Wij hebben bestuurlijk afspraken gemaakt over risicoacceptatie.	☐	☐
Restrisico's zijn expliciet besproken en vastgelegd.	☐	☐
De uitkomsten van risicoanalyses worden gebruikt bij bestuurlijke besluitvorming.	☐	☐
Herstelbehoefte is vastgesteld	☐	☐
Resultaten zijn bestuurlijk besproken	☐	☐

Duiding

- 7-8 keer ja: het risicobeeld en de bestuurlijke afwegingen zijn op hoofdlijnen op orde.
- 5-6 keer ja: een goede basis is aanwezig, maar verdere verdieping of actualisatie is wenselijk.
- 3-4 keer ja: belangrijke onderdelen ontbreken of zijn onvoldoende uitgewerkt.
- 0-2 keer ja: aanvullende bestuurlijke aandacht en een gerichte aanpak zijn noodzakelijk.

Centrale bestuursvraag

Kunnen wij als gemeentebestuur onderbouwen welke risico's de continuïteit van de gemeente het meest bedreigen, welke processen daardoor kunnen worden geraakt en welke maatregelen nodig zijn om deze risico's te beheersen?

Deze vraag vormt de kern van hoofdstuk 2. Wanneer deze vraag niet overtuigend kan worden beantwoord, is verdere uitwerking van het risicobeeld, de Business Impact Analysis en de bestuurlijke risicodialoog noodzakelijk.

Bijlage 3:

Checklist Hoofdstuk 3 en 4 – Continuïteit en Business Continuity Management (BCM)

Doel

Deze checklist ondersteunt gemeentesecretarissen, directies, managementteams en proceseigenaren bij het beoordelen van de inrichting van continuïteitsmanagement en Business Continuity Management (BCM). De checklist helpt vast te stellen of kritische processen voldoende zijn voorbereid op verstoringen en of herstel binnen de gestelde doelstellingen haalbaar is.

Kritische processen en continuïteitsdoelstellingen Per kritisch proces

Onderwerp	☒ Gereed
Proceseigenaar benoemd	☐
Business Impact Analysis (BIA) uitgevoerd	☐
Maximum Acceptable Outage (MAO) vastgesteld	☐
Minimum Service Level (MSL) vastgesteld	☐
Recovery Time Objective (RTO) vastgesteld	☐
Recovery Point Objective (RPO) vastgesteld	☐
Herstelprioriteit bepaald	☐
Kritische medewerkers in beeld	☐
Kritische systemen in beeld	☐
Kritische gegevens in beeld	☐
Kritische locaties in beeld	☐
Kritische leveranciers in beeld	☐
Kritische ketenpartners in beeld	☐
Alternatieve werkwijze beschikbaar	☐
Continuïteitsmaatregelen vastgesteld	☐
Noodprocedure beschikbaar	☐

Business Continuity Management (BCM)

Organisatie en governance

Onderwerp	☒ Gereed
BCM-governance is vastgesteld	☐
Rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd	☐
BCM is onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering	☐
Proceseigenaren kennen hun verantwoordelijkheden	☐
Periodieke rapportage aan directie en bestuur is ingericht	☐
Actualisatiecyclus voor BCM-documentatie is vastgesteld	☐

Plannen en documentatie

Onderwerp	☒ Gereed
Bedrijfscontinuïteitsplan (BCP) beschikbaar	☐
Herstelplan beschikbaar	☐
Crisisbeheerplan beschikbaar	☐
Plannen sluiten inhoudelijk op elkaar aan	☐
Escalatieprocedures zijn beschreven	☐
Communicatieafspraken zijn vastgelegd	☐
Herstelprioriteiten zijn vastgelegd	☐
Plannen zijn actueel en beoordeeld	☐

Leveranciers en ketens

Onderwerp	☒ Gereed
Kritische leveranciers zijn geïdentificeerd	☐
Kritische ketenpartners zijn geïdentificeerd	☐
Continuïteitsafspraken zijn contractueel vastgelegd	☐
Herstelcapaciteit van leveranciers is beoordeeld	☐
Escalatieafspraken zijn vastgelegd	☐
Leveranciersafhankelijkheden zijn periodiek beoordeeld	☐
Leveranciers zijn betrokken bij testen of oefeningen	☐
Ketenafhankelijkheden zijn inzichtelijk	☐

Oefenen, testen en verbeteren

Onderwerp	☒ Gereed
Jaarlijks BCM-oefenprogramma aanwezig	☐
Hersteltesten uitgevoerd	☐
Uitwijktesten uitgevoerd	☐
Cybercrisisoefeningen uitgevoerd	☐
Leveranciers betrokken bij oefeningen	☐
Oefeningen zijn geëvalueerd	☐
Leerpunten zijn vastgelegd	☐
Verbetermaatregelen zijn toegewezen aan een eigenaar	☐
Verbetermaatregelen worden gevolgd en gerapporteerd	☐

Reflectievragen voor directie en college

1. Weten wij welke processen als eerste moeten worden hersteld na een verstoring?
2. Zijn voor alle kritische processen MAO, MSL, RTO en RPO vastgesteld?
3. Hebben wij voldoende inzicht in afhankelijkheden van medewerkers, systemen, locaties, leveranciers en ketenpartners?
4. Kunnen wij aantonen dat onze hersteldoelstellingen haalbaar zijn?
5. Sluiten continuïteits-, herstel- en crisisplannen op elkaar aan?
6. Hebben wij voldoende inzicht in de continuïteitsrisico's van leveranciers en ketenpartners?
7. Worden onze plannen regelmatig getest en geoefend?
8. Leiden oefeningen, audits en incidenten aantoonbaar tot verbeteringen?

Bestuurlijke zelfevaluatie

Beantwoord onderstaande stellingen met Ja of Nee

Stelling	☒ Ja	☒ Nee
Voor alle kritische processen zijn continuïteitsdoelstellingen vastgesteld.	☐	☐
Wij beschikken over actuele continuïteits-, herstel- en crisisplannen.	☐	☐
Wij hebben inzicht in onze belangrijkste afhankelijkheden.	☐	☐
Leveranciers- en ketenrisico's zijn meegenomen in onze continuïteitsaanpak.	☐	☐
Wij testen periodiek onze herstel- en continuïteitsmaatregelen.	☐	☐
Resultaten van oefeningen worden geëvalueerd en opgevolgd.	☐	☐
BCM is onderdeel van de reguliere sturing van de organisatie.	☐	☐
Bestuur en directie hebben inzicht in de actuele staat van continuïteit en herstelvermogen.	☐	☐

Duiding

- 7-8 keer ja: continuïteitsmanagement en BCM zijn op hoofdlijnen goed ingericht.
- 5-6 keer ja: de basis is aanwezig, maar verdere professionalisering is wenselijk.
- 3-4 keer ja: belangrijke onderdelen ontbreken of zijn onvoldoende geborgd.
- 0-2 keer ja: een gerichte aanpak voor continuïteitsmanagement en BCM is noodzakelijk.

Centrale bestuursvraag

Kunnen wij aantonen dat onze kritische processen tijdens een ernstige verstoring kunnen worden voortgezet of binnen de afgesproken termijnen worden hersteld?

Deze vraag vormt de kern van hoofdstuk 3 en 4. Wanneer deze vraag niet overtuigend met "ja" kan worden beantwoord, zijn aanvullende maatregelen op het gebied van continuïteit, herstelvermogen of Business Continuity Management noodzakelijk.

Bijlage 4:

Checklist hoofdstuk 5 Zorg om de bevolking en gemeentelijke bijdrage aan Bevolkingszorg

Doel

Deze bestuurlijke toets ondersteunt gemeentesecretarissen, directies en bestuurders bij het beoordelen van de mate waarin de gemeente haar verantwoordelijkheid voor zorg om de bevolking, de continuïteit van gemeentelijke taken en haar bijdrage aan de regionale crisisorganisatie heeft geborgd.

Checklist bestuurlijke borging

Onderwerp	☒ Gereed
Het onderscheid tussen gemeentelijke verantwoordelijkheden en de regionale crisisfunctie Bevolkingszorg is bestuurlijk vastgelegd en bekend.	☐
De aansluiting tussen de gemeentelijke crisisorganisatie en de regionale crisisstructuur is geborgd.	☐
Rollen, verantwoordelijkheden, mandaten en overdrachtsafspraken zijn actueel.	☐
Voldoende capaciteit voor langdurige gemeentelijke en regionale crisisinzet is georganiseerd.	☐
Afspraken over prioritering van schaarse mensen en middelen zijn vastgesteld.	☐
De gemeentelijke bijdrage aan Crisiscommunicatie is geborgd, inclusief alternatieve communicatiekanalen bij uitval van digitale voorzieningen.	☐
De gemeente heeft samen met zorg- en welzijnspartners zicht op kwetsbare doelgroepen en afspraken gemaakt over ondersteuning tijdens crises.	☐
Samenwerking met veiligheidsregio, zorgaanbieders, welzijnsorganisaties en andere maatschappelijke partners is vastgelegd.	☐
De continuïteit van kritieke gemeentelijke processen is geborgd.	☐
De overgang van crisisrespons naar herstel, nazorg en reguliere bedrijfsvoering is voorbereid.	☐

Reflectievragen voor bestuur en directie

Governance en verantwoordelijkheden

- Is voor bestuur, directie en crisisfunctionarissen helder welke taken en bevoegdheden lokaal zijn georganiseerd en welke binnen de regionale crisisstructuur worden uitgevoerd?
- Is expliciet vastgelegd welke verantwoordelijkheid de gemeente heeft voor voorbereiding, continuïteit, herstel en nazorg?
- Zijn de gemeentelijke bijdragen aan Bevolkingszorg en Crisiscommunicatie duidelijk gekoppeld aan regionale afspraken, taakverdeling en mandaten?
- Sluit de gemeentelijke crisisorganisatie aantoonbaar aan op de regionale crisisstructuur?

Capaciteit en continuïteit

- Kunnen wij onze bijdrage aan de regionale crisisorganisatie leveren zonder dat essentiële gemeentelijke dienstverlening uitvalt?
- Hebben wij inzicht in de afhankelijkheden van personeel, systemen, locaties en vitale voorzieningen?
- Zijn prioriteiten vastgesteld voor situaties waarin capaciteit of middelen schaars worden?
- Is langdurige inzet van personeel organisatorisch en bestuurlijk voorbereid?

Communicatie en maatschappelijke ondersteuning

- Kunnen wij inwoners ook bereiken bij uitval van digitale communicatie?
- Zijn alternatieve communicatiekanalen, lokale netwerken en fysieke informatiepunten voorbereid?
- Heeft de gemeente samen met zorg- en welzijnspartners voldoende zicht op kwetsbare doelgroepen?
- Zijn afspraken gemaakt over het signaleren en organiseren van ondersteuning aan inwoners tijdens crises?
- Is onze samenwerking met maatschappelijke en regionale partners voldoende georganiseerd om maatschappelijke gevolgen van crises op te vangen?

Herstel en nafase

- Is vooraf duidelijk welke organisatie verantwoordelijk wordt voor herstelopgaven na de acute crisisfase?
- Zijn overdrachtsmomenten tussen crisisorganisatie en lijnorganisatie georganiseerd?
- Is duidelijk welke herstelopgaven door de gemeente worden uitgevoerd en welke door andere verantwoordelijke partijen?
- Worden lessen uit incidenten, oefeningen en evaluaties vertaald naar concrete verbetermaatregelen?

Bestuurlijke zelfevaluatie

Beantwoord onderstaande stellingen met Ja of Nee

Stelling	☒ Ja	☒ Nee
Wij hebben het onderscheid tussen gemeentelijke verantwoordelijkheden en de regionale crisisfunctie Bevolkingszorg aantoonbaar georganiseerd.	☐	☐
Wij kunnen onze bijdrage aan de regionale crisisorganisatie blijvend leveren volgens de regionale afspraken en mandaten.	☐	☐
Wij kunnen essentiële gemeentelijke dienstverlening tijdens een crisis voortzetten.	☐	☐
Wij beschikken over voldoende capaciteit voor langdurige ontwrichting.	☐	☐
Wij kunnen inwoners en maatschappelijke partners ook onder uitzonderlijke omstandigheden bereiken.	☐	☐
Wij hebben samen met partners zicht op kwetsbare doelgroepen en afspraken over ondersteuning tijdens crises.	☐	☐
Wij hebben inzicht in maatschappelijke afhankelijkheden en risico's binnen de gemeente.	☐	☐
Wij zijn voorbereid op een ordelijke overgang van crisisrespons naar herstel, nazorg en reguliere bedrijfsvoering.	☐	☐
Lessen uit incidenten en oefeningen leiden aantoonbaar tot verbeteringen.	☐	☐

Duiding

- 8-9 keer ja: bestuurlijke borging is op hoofdlijnen op orde.
- 5-7 keer ja: aanvullende versterking van voorbereiding, samenwerking, continuïteit of herstel is wenselijk.
- 0-4 keer ja: bestuurlijke aandacht en een gericht verbeterprogramma zijn noodzakelijk.

Centrale bestuursvraag

Kan de gemeente tijdens een langdurige crisis haar verantwoordelijkheid voor inwoners, de continuïteit van gemeentelijke taken en haar aandeel in herstel en nazorg waarmaken, terwijl zij tegelijkertijd haar afgesproken bijdrage levert aan de regionale crisisorganisatie conform taakverdeling, mandaten en regionale afspraken?

Deze vraag raakt de kern van bestuurlijke weerbaarheid. Zij helpt bestuur, directie en gemeentesecretaris periodiek te toetsen of rollen, verantwoordelijkheden, capaciteit en aansturing voldoende zijn ingericht om zowel de gemeentelijke als de regionale opgaven tijdens crises te kunnen vervullen.

Bijlage 5:

Rollen van de gemeentesecretaris en de coördinerend functionaris bevolkingszorg

Doel

Deze bijlage verduidelijkt de verantwoordelijkheden van de gemeentesecretaris en de coördinerend functionaris Bevolkingszorg binnen de crisisbeheersing.

Uitgangspunt is dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de zorg om de bevolking, de continuïteit van gemeentelijke taken en hun aandeel in herstel en nazorg. Bevolkingszorg wordt uitgevoerd binnen de regionale crisisorganisatie van de veiligheidsregio volgens het regionale crisisplan, de afgesproken taakverdeling en geldende mandaten.

Gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het organiseren van de randvoorwaarden waarmee de gemeente haar eigen taken én haar bijdrage aan de regionale crisisorganisatie kan uitvoeren.

Daarbij gaat het om:

- continuïteit van kritieke gemeentelijke processen;
- voorbereiding van de gemeentelijke crisis- en continuïteitsorganisatie;
- beschikbaarheid, bereikbaarheid en inzetbaarheid van medewerkers voor crisisinzet;
- opleiding, training en oefening;
- beschikbaarheid van informatie, middelen, locaties en voorzieningen;
- gemeentelijke bijdrage aan Crisiscommunicatie, inclusief alternatieve communicatiekanalen;
- samenwerking met veiligheidsregio, zorg- en welzijnspartners en andere maatschappelijke organisaties;
- voorbereiding van herstel, nazorg en overdracht naar de reguliere organisatie;
- afspraken over prioritering van schaarse mensen en middelen.

De gemeentesecretaris is niet automatisch verantwoordelijk voor de operationele aansturing van regionale crisisfuncties, maar borgt dat de gemeente haar bijdrage aan deze functies kan leveren.

Coördinerend functionaris Bevolkingszorg

De coördinerend functionaris Bevolkingszorg vervult een regionale coördinerende, verbindende en ontwikkelende rol tussen gemeenten en veiligheidsregio.

De functionaris:

- bevordert samenwerking tussen gemeenten;
- ondersteunt regionale afspraken, processen en werkwijzen;
- stimuleert gezamenlijke opleidingen, trainingen en oefeningen;
- bevordert een uniforme toepassing van regionale afspraken;
- verbindt gemeenten, veiligheidsregio en crisispartners;
- ondersteunt kennisdeling, kwaliteitszorg en doorontwikkeling van Bevolkingszorg;
- signaleert knelpunten in capaciteit, samenwerking en voorbereiding.

De functie heeft geen hiërarchische positie ten opzichte van gemeenten en neemt geen verantwoordelijkheden van individuele gemeentesecretarissen over.

Beschikbaarstelling en aansturing

Een belangrijk onderscheid bestaat tussen het beschikbaar stellen van personeel en de operationele aansturing tijdens crises.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor:

- werkgeverschap;
- beschikbaarheid van medewerkers;
- opleiding, training en voorbereiding;
- personele en organisatorische randvoorwaarden;
- continuïteit van de eigen organisatie;
- beschikbaar stellen van capaciteit aan de regionale crisisorganisatie.

De regionale crisisorganisatie is verantwoordelijk voor:

- operationele inzet van crisisfunctionarissen;
- uitvoering van taken binnen Bevolkingszorg en Crisiscommunicatie;
- operationele prioriteiten tijdens de crisis;
- operationele aansturing volgens het regionale crisisplan, de afgesproken taakverdeling en geldende mandaten.

Overzicht verantwoordelijkheden

Onderwerp	Gemeentesecretaris	Coördinerend functionaris Bevolkingszorg
Continuïteit eigen organisatie	✓	✗
Beschikbaar stellen van personeel	✓	✗
Gemeentelijke crisis- en continuïteitsvoorbereiding	✓	Ondersteunend
Aansluiting op regionale crisisstructuur	✓	Ondersteunend
Regionale afstemming Bevolkingszorg	Deelnemer	✓
Regionale samenwerking tussen gemeenten	Deelnemer	✓
Kennisdeling en kwaliteitsontwikkeling	Deelnemer	✓
Verbinding met veiligheidsregio	Eigen gemeente	✓
Signaleren regionale knelpunten	Deelnemer	✓
Operationele aansturing crisisfunctionarissen	✗	✗
Vaststellen regionale taakverdeling en mandaten	Deelnemer	Ondersteunend
Herstel en overdracht naar reguliere organisatie	✓	Ondersteunend

Bijlage 6:

Checklist Hoofdstuk 6 Maatschappelijke weerbaarheid

Onderwerp	☒ Gereed
Inwoners worden geïnformeerd over risico's.	☐
Inwoners beschikken over handelingsperspectieven.	☐
Zelfredzaamheid is opgenomen in communicatiebeleid.	☐
Vrijwilligersnetwerken zijn bekend.	☐
Buurtinitiatieven worden ondersteund.	☐
Maatschappelijke organisaties zijn betrokken.	☐
Lokale ondernemers zijn aangehaakt.	☐
Afhankelijkheden van vitale infrastructuur zijn bekend.	☐
Kwetsbare locaties zijn geïdentificeerd.	☐
Noodscenario's zijn besproken met partners.	☐

Reflectievragen

Deze vragen zijn bedoeld voor het gesprek binnen directie, managementteam en college;

- Hebben wij voldoende zicht op de risico's die inwoners daadwerkelijk kunnen raken?
- Weten inwoners wat zij zelf kunnen doen tijdens een langdurige verstoring, zoals stroomuitval, drinkwateruitval of uitval van digitale dienstverlening?
- Bereiken onze communicatie-uitingen ook inwoners die minder digitaal vaardig zijn?
- Welke kwetsbare groepen lopen binnen onze gemeente de grootste risico's bij ontwrichtende incidenten?
- Zijn wij voldoende voorbereid om inwoners handelingsperspectieven te bieden tijdens een crisis?
- Welke rol verwachten wij van inwoners zelf tijdens langdurige verstoringen?
- Maken wij voldoende gebruik van bestaande buurtnetwerken, vrijwilligers en maatschappelijke organisaties?
- Kennen wij de maatschappelijke initiatieven die tijdens een crisis van waarde kunnen zijn?
- Zijn ondernemers en maatschappelijke partners voldoende betrokken bij onze voorbereidingen?
- Weten wij van welke vitale voorzieningen onze gemeente het meest afhankelijk is?
- Wat gebeurt er als één of meerdere van deze vitale voorzieningen langdurig uitvallen?
- Hebben wij samen met partners nagedacht over realistische noodscenario's?
- Is maatschappelijke weerbaarheid een vast onderdeel van ons veiligheids- en communicatiebeleid?

Zelfevaluatievragen gemeentesecretaris en management

Beantwoord iedere vraag met Ja, Deels of Nee.

Vraag	☒ Ja	☒ Deels	☒ Nee
Informeren wij inwoners actief over risico's en mogelijke verstoringen?	☐	☐	☐
Beschikken inwoners over duidelijke handelingsperspectieven voor ontwrichtende incidenten?	☐	☐	☐
Is zelfredzaamheid opgenomen in het communicatiebeleid?	☐	☐	☐
Hebben wij inzicht in bestaande vrijwilligersnetwerken?	☐	☐	☐
Ondersteunen wij buurtinitiatieven die bijdragen aan weerbaarheid?	☐	☐	☐
Werken wij actief samen met maatschappelijke organisaties?	☐	☐	☐
Zijn lokale ondernemers betrokken bij de voorbereiding op crises?	☐	☐	☐
Hebben wij inzicht in onze afhankelijkheden van vitale infrastructuur?	☐	☐	☐
Zijn kwetsbare locaties en objecten in beeld?	☐	☐	☐
Hebben wij noodscenario's besproken met relevante partners?	☐	☐	☐
Zijn kwetsbare doelgroepen specifiek meegenomen in onze plannen?	☐	☐	☐
Hebben wij afspraken met partners over ondersteuning van inwoners tijdens langdurige verstoringen?	☐	☐	☐

Interpretatie

- 10-12 keer ja: maatschappelijke weerbaarheid is goed ontwikkeld en breed verankerd.
- 7-9 keer ja: een goede basis is aanwezig, maar verdere versterking is wenselijk.
- 4-6 keer ja: belangrijke onderdelen zijn aanwezig, maar samenhang en borging ontbreken deels.
- Minder dan 4 keer ja: maatschappelijke weerbaarheid vraagt gerichte bestuurlijke aandacht en een verbeterprogramma.

Bestuurlijke spiegelvraag

Als morgen de stroom, telecom en digitale dienstverlening gedurende meerdere dagen uitvallen: hebben inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en de gemeente voldoende vermogen om samen de eerste dagen door te komen?

Bijlage 7:

Checklist Hoofdstuk 7 - Bestuurlijke besluitvorming en democratische borging

Doel

Deze checklist ondersteunt gemeentesecretarissen, bestuurders, griffiers en directies bij het beoordelen van de bestuurlijke continuïteit van de gemeente. De checklist helpt vast te stellen of besluitvorming, informatievoorziening, democratische processen en verantwoording ook tijdens verstoringen kunnen doorgaan.

Bestuurlijke continuïteit

Onderwerp	☒ Gereed
Kritische bestuurlijke processen zijn geïdentificeerd	☐
Rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgesteld	☐
Vervangers voor sleutelposities zijn benoemd	☐
Mandaten zijn actueel	☐
Escalatieafspraken zijn vastgesteld	☐
Alternatieve vergaderlocaties zijn beschikbaar	☐
Alternatieve besluitvormingsprocessen zijn uitgewerkt	☐
Bestuurlijke advisering kan tijdens verstoringen doorgaan	☐
Griffie is voorbereid op verstoringen	☐
Raad kan blijven functioneren tijdens een crisis	☐

Democratische continuïteit

Onderwerp	☒ Gereed
Raad kan tijdig worden geïnformeerd	☐
Alternatieve communicatiemiddelen zijn beschikbaar	☐
Informatievoorziening aan inwoners is uitgewerkt	☐
Participatieprocessen kennen alternatieve werkwijzen	☐
Contact met inwoners blijft mogelijk tijdens verstoringen	☐
Democratische legitimiteit wordt periodiek besproken	☐

Reflectie en tegenspraak

Onderwerp	☒ Gereed
Bestuurlijke reflectiemomenten zijn georganiseerd	☐
Tegenspraak is georganiseerd	☐
Onafhankelijke advisering is beschikbaar	☐
Maatschappelijke signalen worden actief opgehaald	☐
Herbeoordeling van keuzes vindt periodiek plaats	☐
Leerpunten uit crises en oefeningen worden besproken	☐

Informatievoorziening en verantwoording

Onderwerp	☒ Gereed
Bestuurlijke besluiten worden vastgelegd	☐
Communicatie wordt gedocumenteerd	☐
Archivering tijdens verstoringen is geborgd	☐
Verantwoording richting raad is georganiseerd	☐
Alternatieve voorzieningen voor informatievoorziening zijn beschikbaar	☐
Evaluaties leiden tot concrete verbetermaatregelen	☐

Reflectievragen voor bestuur en directie

1. Kunnen burgemeester, college, raad en griffie blijven functioneren tijdens een langdurige verstoring?
2. Is duidelijk wie verantwoordelijk is voor besluitvorming wanneer reguliere werkwijzen uitvallen?
3. Kunnen bestuurders beschikken over tijdige en betrouwbare informatie?
4. Is de democratische rol van de gemeenteraad voldoende geborgd?
5. Kunnen inwoners worden geïnformeerd wanneer reguliere communicatiemiddelen uitvallen?
6. Is ruimte georganiseerd voor reflectie, tegenspraak en heroverweging van besluiten?
7. Kunnen besluiten, communicatie en afwegingen aantoonbaar worden vastgelegd?
8. Leiden oefeningen en incidenten tot verbeteringen in de bestuurlijke voorbereiding?

Bestuurlijke zelfevaluatie

Beantwoord onderstaande stellingen met Ja of Nee

Stelling	☒ Ja	☒ Nee
Wij hebben inzicht in de processen die essentieel zijn voor bestuurlijke continuïteit.	☐	☐
Raad, college, burgemeester en griffie kunnen blijven functioneren tijdens verstoringen.	☐	☐
Alternatieve voorzieningen voor besluitvorming en communicatie zijn beschikbaar.	☐	☐
Bestuurders kunnen tijdens een crisis beschikken over betrouwbare informatie.	☐	☐
Democratische controle en verantwoording blijven mogelijk.	☐	☐
Reflectie en tegenspraak zijn georganiseerd.	☐	☐
Archivering en verslaglegging zijn ook tijdens verstoringen geborgd.	☐	☐
Oefeningen en incidenten leiden aantoonbaar tot verbeteringen.	☐	☐

Duiding

- 7-8 keer ja: bestuurlijke continuïteit en democratische borging zijn op hoofdlijnen goed georganiseerd.
- 5-6 keer ja: de basis is aanwezig, maar verdere versterking is wenselijk.
- 3-4 keer ja: belangrijke onderdelen vragen aanvullende aandacht.
- 0-2 keer ja: een gerichte bestuurlijke verbeteraanpak is noodzakelijk.

Bijlage 8:

Checklist Hoofdstuk 8 - Van handreiking naar uitvoering

Doel

Deze bijlage ondersteunt gemeentesecretarissen, directies en bestuurders bij het vertalen van de handreiking naar concrete uitvoering. De bestuursscan helpt om de actuele stand van zaken te beoordelen, verbeterpunten vast te stellen en bestuurlijke prioriteiten te bepalen. De verbeteragenda, managementreview en borging in de planning- en controlcyclus ondersteunen de duurzame verankering van weerbaarheid, continuïteit en herstelvermogen binnen de organisatie.

Deel A. Jaarlijkse bestuursscan

Risico's

Vraag	☒ Ja	☒ Nee
Is het integrale risicobeeld actueel?	☐	☐
Zijn belangrijke afhankelijkheden inzichtelijk?	☐	☐
Zijn nieuwe dreigingen en ontwikkelingen beoordeeld?	☐	☐
Zijn leveranciers- en ketenrisico's beoordeeld?	☐	☐
Zijn maatschappelijke gevolgen van verstoringen in beeld?	☐	☐

Continuïteit

Vraag	☒ Ja	☒ Nee
Zijn kritische processen vastgesteld?	☐	☐
Zijn Business Impact Analyses (BIA's) actueel?	☐	☐
Zijn MAO, MSL, RTO en RPO vastgesteld?	☐	☐
Zijn continuïteitsdoelstellingen actueel?	☐	☐
Zijn continuïteitsmaatregelen beoordeeld op effectiviteit?	☐	☐

Herstellervermogen

Vraag	☒ Ja	☒ Nee
Zijn herstelletesten uitgevoerd?	☐	☐
Zijn uitwijktesten uitgevoerd?	☐	☐
Zijn leveranciersafspraken getest?	☐	☐
Kunnen kritische processen binnen de overeengekomen termijnen worden hersteld?	☐	☐

Bestuurlijke continuïteit

Vraag	☒ Ja	☒ Nee
Kunnen burgemeester, college, raad en griffie blijven functioneren bij verstoringen?	☐	☐
Zijn alternatieve werkwijzen voor besluitvorming beschikbaar?	☐	☐
Is bestuurlijke informatievoorziening gewaarborgd?	☐	☐
Is democratische continuïteit voldoende geborgd?	☐	☐

Oefenen en leren

Vraag	☒ Ja	☒ Nee
Zijn oefeningen uitgevoerd volgens planning?	☐	☐
Zijn leerpunten vastgelegd?	☐	☐
Zijn lessen uit incidenten verwerkt?	☐	☐
Zijn verbetermaatregelen opgevolgd?	☐	☐

Governance en sturing

Vraag	☒ Ja	☒ Nee
Zijn verantwoordelijkheden actueel vastgelegd?	☐	☐
Wordt periodiek gerapporteerd aan directie en college?	☐	☐
Is een managementreview uitgevoerd?	☐	☐
Zijn vervolgacties vastgesteld naar aanleiding van de review?	☐	☐

Deel B. Jaaragenda voor directie en college

Minimaal jaarlijks behandelen

Onderwerp	☒ Gereed
Actueel risicobeeld	☐
Kritische processen	☐
Business Impact Analyses	☐
Continuïteitsdoelstellingen	☐
Leveranciers- en ketenafhankelijkheden	☐
BCM-statusrapportage	☐
Oefenresultaten	☐
Hersteltesten	☐
Bestuurlijke continuïteit	☐
Auditresultaten	☐
Incidentevaluaties	☐
Verbeteragenda	☐
Managementreview BCM	☐

Deel C. Verbeteragenda

Verbetermaatregel	Eigenaar	Planning

Uitgangspunten

- Richt de verbeteragenda op maximaal vijf tot tien bestuurlijke prioriteiten per jaar.
- Benoem voor iedere maatregel één verantwoordelijke eigenaar.
- Koppel maatregelen aan concrete opleverdata.
- Monitor voortgang minimaal per kwartaal.
- Rapporteer periodiek aan directie en college.
- Verwerk leerpunten uit incidenten, audits en oefeningen in de verbeteragenda.

Deel D. Managementreview BCM

Jaarlijkse beoordeling door directie en bestuur

Onderwerp	☒ Beoordeeld
Risicobeeld	☐
BIA-uitkomsten	☐
Continuïteitsdoelstellingen	☐
Oefeningen en testen	☐
Incidenten en verstoringen	☐
Leveranciers- en ketenafhankelijkheden	☐
Auditbevindingen	☐
Voortgang verbetermaatregelen	☐
Beschikbaarheid van middelen en capaciteit	☐
Noodzaak voor nieuwe maatregelen	☐

Uitkomst managementreview

Onderwerp	☒ Ja	☒ Nee
BCM functioneert naar behoren	☐	☐
Extra maatregelen zijn noodzakelijk	☐	☐
Nieuwe bestuurlijke prioriteiten zijn vastgesteld	☐	☐
Verbeteragenda is geactualiseerd	☐	☐

Deel E. Borging in de planning- en controlcyclus

Onderdeel	☒ Opgenomen
Begroting	☐
Jaarplan	☐
Teamplannen	☐
Risicoparagraaf	☐
Managementrapportages	☐
Directierapportages	☐
Auditprogramma	☐
Evaluaties	☐
Jaarverslag	☐

Reflectievragen voor directie en college

1. Hebben wij aantoonbaar inzicht in de belangrijkste risico's en afhankelijkheden?
2. Weten wij of onze kritische processen binnen de afgesproken termijnen kunnen worden hersteld?
3. Zijn verantwoordelijkheden voor continuïteit en herstel duidelijk belegd?
4. Worden bestuur en directie periodiek geïnformeerd over de staat van de weerbaarheid?
5. Leiden oefeningen, audits en incidenten daadwerkelijk tot verbeteringen?
6. Zijn bestuurlijke continuïteit en democratische borging voldoende georganiseerd?
7. Maakt weerbaarheid integraal onderdeel uit van onze planning- en controlcyclus?
8. Beschikken wij over voldoende capaciteit en middelen om de belangrijkste risico's te beheersen?

Bestuurlijke zelfevaluatie

Stelling	☒ Ja	☒ Nee
Wij beschikken over een actueel beeld van risico's, continuïteit en herstelvermogen.	☐	☐
Wij sturen actief op de uitvoering van verbetermaatregelen.	☐	☐
Oefeningen, audits en incidenten leiden aantoonbaar tot verbetering.	☐	☐
Directie en college ontvangen periodiek stuurinformatie over weerbaarheid.	☐	☐
Weerbaarheid is verankerd in de reguliere bedrijfsvoering.	☐	☐
Bestuurlijke continuïteit is voorbereid en beoordeeld.	☐	☐
Leveranciers- en ketenafhankelijkheden worden actief gemonitord.	☐	☐
De organisatie werkt aantoonbaar aan continue verbetering.	☐	☐

Duiding

- 7-8 keer ja: weerbaarheid is structureel ingebed in de organisatie.
- 5-6 keer ja: de basis is aanwezig, maar verdere versterking is wenselijk.
- 3-4 keer ja: belangrijke onderdelen vragen aanvullende aandacht.
- 0-2 keer ja: een bestuurlijk verbeterprogramma is noodzakelijk.

Centrale bestuursvraag

Kunnen wij aantonen dat weerbaarheid, continuïteit en herstelvermogen niet alleen zijn georganiseerd, maar ook structureel worden bestuurd, gemonitord, geëvalueerd en verbeterd?

Bijlage 9:

Juridisch kader voor continuïteit, herstelvermogen en cyberweerbaarheid

Inleiding

Gemeenten moeten passende maatregelen treffen om risico's te beheersen, verstoringen op te vangen en de continuïteit van hun dienstverlening te waarborgen. De relevante regelgeving richt zich daarbij op risicobeheersing, continuïteit, incidentmanagement, herstelvermogen en crisisbeheersing.

Dit juridisch kader beperkt zich tot de belangrijkste wet- en regelgeving die rechtstreeks samenhangt met continuïteit, herstelvermogen en cyberweerbaarheid. Daarnaast zijn er diverse andere wettelijke kaders van toepassing op gemeenten, zoals regelgeving op het gebied van privacy, archivering, informatiebeheer, aanbesteding, financiën en openbare orde. Een volledige bespreking daarvan valt buiten de reikwijdte van deze handreiking. De wetgeving schrijft niet voor hoe gemeenten dit moeten organiseren. Gemeenten kunnen hiervoor gebruikmaken van methodieken zoals Business Continuity Management (BCM), Business Impact Analyses (BIA's) en de hulpmiddelen van de IBD.

Continuïteit en herstelvermogen

Van gemeenten wordt verwacht dat zij inzicht hebben in:

- de risico's voor hun dienstverlening;
- de gevolgen van verstoringen;
- kritische afhankelijkheden;
- maatregelen voor continuïteit en herstel;
- de werking van deze maatregelen.

BCM, continuïteitsplannen, herstelplannen en crisisbeheerplannen kunnen hierbij worden ingezet.

Kritische processen en de BIA

Het identificeren van kritische bedrijfsprocessen en het uitvoeren van een Business Impact Analysis (BIA) zijn geen expliciete wettelijke verplichtingen. Het zijn wel veelgebruikte instrumenten om:

- prioriteiten te bepalen;
- afhankelijkheden inzichtelijk te maken;
- hersteldoelstellingen vast te stellen;
- continuïteitsmaatregelen te onderbouwen.

Relatie met ISO 22301

Veel gemeenten gebruiken uitgangspunten uit ISO 22301 – *Business Continuity Management Systems* voor de inrichting van Business Continuity Management. De norm biedt een raamwerk voor risicoanalyse, Business Impact Analysis, continuïteitsplanning, testen, evalueren en verbeteren. Toepassing van ISO 22301 is niet wettelijk verplicht, maar geldt als een breed geaccepteerde goede praktijk.

Relatie met de meldplicht

Een meldplicht heeft betrekking op het melden van significante incidenten en niet op hersteldoelstellingen.

Voor continuïteitsmanagement blijven de uitkomsten van de BIA leidend bij het bepalen van:

- Maximum Acceptable Outage (MAO);
- Minimum Service Level (MSL);
- Recovery Time Objective (RTO);
- Recovery Point Objective (RPO).

Relatie met de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten

De Wet weerbaarheid kritieke entiteiten richt zich op organisaties die als kritieke entiteit zijn aangewezen. Gemeenten vallen daar niet automatisch onder. De wet bevat eisen op het gebied van risicoanalyse, weerbaarheid en herstelvermogen en sluit inhoudelijk aan op veel onderwerpen uit deze handreiking.

Onderwerp	Wettelijk verplicht	Goede praktijk
Risicobeoordeling	Ja	
Continuïteitsmaatregelen	Ja	
Incidentmanagement	Ja	
Herstelvermogen	Ja	
Crisisbeheer	Ja	
Leveranciers- en ketenrisico's	Ja	
Kritische processen identificeren		Ja
Business Impact Analysis (BIA)		Ja
MAO, MSL, RTO en RPO		Ja
Business Continuity Management (BCM)		Ja
ISO 22301		Ja
Jaarlijkse bestuursscan		Ja
Managementreview BCM		Ja

Centrale bestuursvraag

Kunnen wij aantonen dat wij voldoen aan onze wettelijke verplichtingen én voldoende maatregelen hebben getroffen om kritische dienstverlening en bestuurlijke processen tijdens verstoringen voort te zetten en tijdig te herstellen?

Bijlage 10. Zelfevaluatie voor de gemeentesecretaris

Bijlage 10:

Zelfevaluatie van de gemeentesecretaris

Doel

Deze zelfevaluatie ondersteunt de gemeentesecretaris bij het beoordelen van de mate waarin de weerbaarheid, continuïteit en het herstelvermogen van de gemeentelijke organisatie zijn georganiseerd, geïmplementeerd en geborgd. De evaluatie kan worden gebruikt als jaarlijkse toets, als input voor de bestuurlijke dialoog en als basis voor de actualisatie van de verbeteragenda.

Zie de volgende pagina voor de zelfevaluatie.

Zelfevaluatie

Onderwerp	☒ Ja	☒ Nee	☒ Actie vereist
De kritische processen van de gemeente zijn vastgesteld.	☐	☐	☐
Er is een actueel en integraal risicobeeld beschikbaar.	☐	☐	☐
Voor kritische processen zijn Business Impact Analyses uitgevoerd.	☐	☐	☐
Continuïteitsdoelstellingen (MAO, MSL, RTO en RPO) zijn vastgesteld en vastgelegd.	☐	☐	☐
Business Continuity Management (BCM) is organisatorisch ingericht.	☐	☐	☐
Afhankelijkheden van leveranciers en ketenpartners zijn inzichtelijk.	☐	☐	☐
Herstel- en continuïteitsmaatregelen worden periodiek getest.	☐	☐	☐
De gemeentelijke crisisorganisatie is voorbereid op verstoringen en crises.	☐	☐	☐
De continuïteit van de dienstverlening aan inwoners is geborgd.	☐	☐	☐
De ondersteuning van burgemeester, college, gemeenteraad en griffie is geborgd.	☐	☐	☐
Bestuurlijke continuïteit maakt integraal onderdeel uit van de continuïteitsaanpak.	☐	☐	☐
Oefeningen, testen en evaluaties vinden periodiek plaats.	☐	☐	☐
Leerpunten uit incidenten, oefeningen en audits worden systematisch opgevolgd.	☐	☐	☐
Er is een actuele verbeteragenda voor weerbaarheid en continuïteit.	☐	☐	☐
Over de voortgang wordt periodiek gerapporteerd aan directie en college.	☐	☐	☐
Weerbaarheid en continuïteit zijn verankerd in de planning- en controlcyclus.	☐	☐	☐

Duiding

- 14-16 keer ja: de weerbaarheid, continuïteit en het herstelvermogen van de organisatie zijn in belangrijke mate georganiseerd en geborgd.
- 10-13 keer ja: de basis is aanwezig. Op onderdelen is verdere versterking en borging wenselijk.
- 6-9 keer ja: meerdere essentiële onderdelen vragen nadere uitwerking of bestuurlijke aandacht.
- 0-5 keer ja: een gerichte verbeteraanpak en expliciete bestuurlijke sturing zijn noodzakelijk.

Reflectievragen voor de gemeentesecretaris

1. Is voldoende inzicht aanwezig in de risico's die de continuïteit van de gemeentelijke organisatie kunnen beïnvloeden?
2. Is duidelijk welke processen en voorzieningen prioriteit hebben tijdens een verstoring?
3. Zijn verantwoordelijkheden voor continuïteit, herstel en crisisbeheersing helder belegd?
4. Bestaat voldoende inzicht in afhankelijkheden van leveranciers, ketenpartners en vitale voorzieningen?
5. Kan het college adequaat worden geadviseerd over risico's, continuïteit en herstelvermogen?
6. Is de ondersteuning van burgemeester, college, gemeenteraad en griffie ook tijdens verstoringen gewaarborgd?
7. Leiden incidenten, oefeningen en evaluaties aantoonbaar tot verbeteringen?
8. Maakt weerbaarheid structureel onderdeel uit van de reguliere sturing van de organisatie?

Integrale slotvraag

Kan op basis van beschikbare informatie, getroffen maatregelen en uitgevoerde toetsen redelijkerwijs worden geconcludeerd dat de gemeente ook tijdens een ernstige verstoring haar dienstverlening, bestuurlijke processen en maatschappelijke verantwoordelijkheden kan continueren en binnen aanvaardbare termijnen kan herstellen?

Indien deze vraag niet overtuigend bevestigend kan worden beantwoord, ligt actualisatie van de verbeteragenda en nadere bestuurlijke besluitvorming voor de hand.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

september 2026