
Vergaderjaar 2003–2004

29 668

Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2004

Hierbij bied ik u het beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007 aan. Dit beleidsplan is eerder aangekondigd in de brief naar aanleiding van de aanslag in Madrid (Kamerstuk 27 925, nr. 123).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007

Inhoudsopgave

Samenvatting	3	Evaluatie WTS, fondsen voor slachtoffers	24
		Kwaliteitsborging en bestuurlijk toezicht	24
Hoofdstuk 1: Inleiding	4	Bestuursafspraken defensie–civiele sector	24
Aanleiding	4	Informatie-uitwisseling en ICT	25
Context en trends	5	Shared services crisisbeheersing	25
Doelstelling en opzet van het beleidsplan	6	Borging en evaluatie	25
Hoofdstuk 2: Begrippenkader	7	Hoofdstuk 5: Decentraal niveau	26
Indelingen van het veiligheidsbeleid	7	Inleiding	26
Veiligheidsbeleid en crisisbeheersing	8	Vertretpunt en eindbestemming	26
Begrippenkader	9	Crisisbeheersing in alle fasen behalve respons	27
Netwerkmanagement	9	Crisisbesluitvorming in de responsfase	29
Bescherming vitale infrastructuur	10	Borging	31
Hoofdstuk 3: De internationale dimensie	11	Hoofdstuk 6: Overheid en bedrijfsleven	31
Ontwikkelingen–algemeen	11	Inleiding	31
Ontwikkelingen–specifiek	11	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	32
Knelpunten	14	Relatie tot Bescherming Vitale Infrastructuur	33
Toekomstig beleid	15	De beleidsagenda voor korte en middellange termijn	34
Hoofdstuk 4: Nationaal niveau	17	Hoofdstuk 7: Risico- en crisiscommunicatie	36
Belangrijkste uitgangspunten	17	Inleiding	36
Belangrijkste huidige knelpunten	18	Oprichting van het expertisecentrum voor risico- en crisis-	
Coördinatie interdepartementale beleidsontwikkeling	18	communicatie (ERC)	37
Crisisbesluitvorming in de responsfase	19	Risicocommunicatie	37
Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)	21	Communicatie bij crisissituaties	38
Schematisch	21	Crisiscommunicatie op decentraal niveau	39
Opschaling en alertering	22		
Wetgeving	23	Bijlage 1: Werkprogramma Beleidsplan Crisisbeheersing	
Opleiden en oefenen (interbestuurlijk en interdisciplinair)	23	2004–2007	40
Scenario-ontwikkeling (beheersing van toekomstige crises)	24	Bijlage 2: Financiële paragraaf Beleidsplan Crisisbeheersing	43

Samenvatting

Beter voorbereid te zijn op toekomstige crises: dat beoogt het kabinet met het beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007. De bedoeling is de effectiviteit en de kwaliteit van het stelsel van crisisbeheersing te versterken en te verbeteren. Op deze manier wil het kabinet bijdragen aan een weerbare, robuuste en daardoor veiliger samenleving.

Het huidige stelsel voor crisisbeheersing is onvoldoende toegesneden en voorbereid op de hedendaagse dreigingen die complexer en grootschaliger zijn en meerdere sectoren treffen dan voorheen. Dat blijkt uit een evaluatie van onder andere de aanslagen van 11 september 2001 en de nasleep daarvan, de oorlog met Irak, de vogelpest en de dreiging van de SARS-epidemie. Nog te veel is crisisbeheersing georiënteerd op de «klassieke rampen». Bovendien blijkt de sturing te onduidelijk en te vrijblijvend. Verder wordt er te weinig rekening gehouden met een eigen verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en burgers.

Om de sturing te verbeteren, wordt de Raad voor de Veiligheid en Rechtsorde (RvdVR) de vaste onderraad voor alle terreinen – uitgezonderd terreurbestrijding – van crisisbeheersing. Op dit moment is dit onderwerp verspreid over verschillende onderraden. Door het onder te brengen in één vaste onderraad, moet de coördinatie tussen de ministeries verbeteren. Weliswaar blijven de verschillende sectoren, zoals transport en energie, zelf verantwoordelijk voor een deel van de crisisbeheersing (in de fasen van proactie en preventie), maar de onderraad kan wel voorstellen doen tot verbetering.

Het kabinet wijst de minister van BZK aan als coördinerend minister voor crisisbeheersing. De minister is verantwoordelijk voor de interdepartementale ambtelijke voorbereiding van de raad. Hij ziet toe op de voortgang en kan andere bewindslieden aanspreken op de crisisbeheersing op hun terrein. De directeur Crisisbeheersing wordt aangewezen als Nationaal Coördinator Crisisbeheersing voor de ambtelijke ondersteuning.

In eerste instantie is een vakminister – vaak in tandemverband met de minister van BZK – verantwoordelijk van de aanpak van een crisis. Bij (dreigende) crises die een sector overstijgen, wordt het Ministerieel Beleidsteam (MBT) ingesteld. Dit kan op initiatief van de minister van BZK, op verzoek van een vakminister, of door de minister-president (voorzitter van de onderraad). De minister van BZK of de MP zit het MBT voor. De minister van BZK is verantwoordelijk voor het bewaken van de uitvoering van de besluiten. Hiervoor is een goede informatievoorziening noodzakelijk. Het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) is dan ook het vaste informatie-knooppunt van de ministeries. De ministeries zijn verplicht het NCC adequaat te informeren, ook in de fase dat er nog geen sprake is van een MBT.

Ook de coördinatie tussen de uitvoerende instellingen wordt verbeterd. Er komt een Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) die de afstemming verzorgt tussen de «klassieke» hulpdiensten, zoals brandweer en politie. Het centrum kan ook rijksmateriaal ter beschikking stellen. Het blijkt in de praktijk lastig aan alle partijen te communiceren welke operationele inzet precies vereist is. Daarom komt er een eenduidig landelijk alerteringssysteem. Dit systeem is ook bedoeld als communicatiemiddel voor de burgers.

Om de communicatie verder te verbeteren, besluit het kabinet tot de oprichting van een Expertisecentrum voor risico- en crisiscommunicatie. Hierin wordt op centraal niveau kennis en capaciteit gebundeld. Het

verzorgt de woordvoering bij crisisbesluitvorming namens het Rijk. Verder kan het ERC de decentrale overheden ondersteunen.

Er komen vaker grootschalige oefeningen op politiek-bestuurlijk niveau om één en ander in de praktijk te trainen. Ook worden multidisciplinaire oefeningen in de verschillende regio's gestimuleerd, onder andere met een landelijke databank.

Op decentraal niveau gaan de veiligheidsregio's het hart vormen van de crisisbeheersingsorganisatie. Het kabinet sluit hiermee aan op de organisatie van de rampenbeheersing. Hiermee moet er een einde komen aan een onduidelijke structuur van taken en verantwoordelijkheden. Ook moet de slagkracht verbeteren. De voorzitter van het Regionaal Crisisbestuur – het orgaan waar de plan- en besluitvorming over regionaal crisisbeheersingsbeleid zal worden ondergebracht – krijgt hiertoe een juridisch verankerde doorzettingsmacht naar burgemeesters en de andere betrokkenen. Hij wordt bij Koninklijk Besluit benoemd. Het Regionaal Crisisbestuur wordt zo spoedig mogelijk wettelijk verankerd. Het Regionaal Veiligheidsbureau voert de besluiten uit.

Het bedrijfsleven beheert het overgrote deel van de vitale infrastructuur. Ze zijn zelf eerstverantwoordelijk voor de crisisbeheersing. De overheid ziet hierop echter scherp toe en zal hierbij ondersteunen, bijvoorbeeld door het delen van informatie en het houden van oefeningen. Ook gaan het Rijk, de medeoverheden en het bedrijfsleven gezamenlijk risicoanalyses maken om beter de onderlinge afhankelijkheid in kaart te brengen van de verschillende producten en diensten. De minister van BZK coördineert hierbij.

Crisisbeheersing heeft steeds meer een internationale dimensie gekregen. Hierbij gaat het om zaken als terrorismebestrijding, bescherming van de burgers en de samenwerking tussen de inlichtingendiensten. Het grootste knelpunt hierbij is de versnippering op internationaal niveau. Het kabinet streeft naar een versterking – inhoudelijk en in het proces – van de Europese Unie. Daarnaast zal op nationaal niveau de afstemming verbeterd worden door de besluitvorming in de RvdVR. De minister van Buitenlandse Zaken is de coördinerend bewindspersoon voor het beleid van de internationale organisaties.

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

Aanleiding

Bij brief van 20 maart 2002 (kenmerk: NCC2002/62 537) heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over de toenmalige stand van zaken met betrekking tot (de voorbereiding op) crisisbeheersing door de overheid op rijksniveau. Naar aanleiding van incidenten als de aanslagen van 11 september 2001 en de daarop volgende acties, de oorlog in Irak, dreiging van pokken als gevolg van bioterrorisme, de uitbraak van de vogelpest en de SARS-epidemie, stroomstoringen en ICT-incidenten heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het crisisbeheersingsstelsel geëvalueerd. Uit dit onderzoek, uit evaluaties van recente incidenten en uit andere verkennende studies bleek dat herziening van het huidige stelsel noodzakelijk is.

In voornoemde brief heeft het kabinet tevens aangekondigd dat het ministerie van BZK het crisisbeheersingsbeleid met kracht en in samenwerking met alle betrokken bestuurlijke en operationele instanties (verder) zou vormgeven. Met het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007 en het werk-

programma presenteert het kabinet de agenda voor crisisbeheersing voor de komende jaren. Dit beleidsplan vervangt overigens niet andere eerder uitgebrachte plannen, zoals onder andere de beleidsnota Rampenbestrijding.

Context en trends

Het huidige stelsel

Het huidige crisisbeheersingsstelsel blijkt onvoldoende voorbereid op de moderne dreigingen die steeds complexer, grootschaliger en vooral ook intersectoraler zijn dan voorheen. De samenleving zélf wordt eveneens steeds complexer en de afhankelijkheid van technologie neemt toe. De mogelijke impact van crises groeit.

Het huidige stelsel voor crisisbeheersing oriënteert zich echter nog té sterk op «klassieke rampen», waardoor de voorbereiding op meer complexe incidenten thans nog onvoldoende is. Zowel bij de horizontale als bij de verticale sturingsrelaties blijkt teveel sprake te zijn van onduidelijkheid en vrijblijvendheid, zowel ten aanzien van de voorbereiding op als ten aanzien van effectief daadwerkelijk optreden tijdens crises. Uiterste consequentie hiervan kan zijn dat acute crises niet met de snelheid, daadkracht of kwaliteit worden bestreden die ze vereisen.

Paradoxe percepties

Welzijn en welvaart én de daarmee gepaard gaande moderne risico's nemen toe. Van de overheid wordt in toenemende mate gevraagd bescherming te bieden, maar omdat crisisbeheersing bij uitstek een onderwerp is dat óók betrokkenheid en inspanning van burgers en bedrijfsleven vereist, wekt het daadwerkelijk treffen van concrete maatregelen vaak weerstand op.

Dit raakt ook de vraag waar het evenwicht ligt tussen wat de overheid op de diverse niveaus kan en moet bieden en wat aan burgers of bedrijfsleven zelf overgelaten kan worden. Dat evenwicht lijkt nu zoek, want op verschillende terreinen waar de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven of de zelfredzaamheid van burgers juist een belangrijke rol speelt, is de indruk ontstaan dat de overheid de veiligheid wel zal waarborgen of (doen) verzekeren. Het is duidelijk dat de overheden wel een zekere bescherming kunnen bieden, maar dat een risicoloze maatschappij zonder vormen van onveiligheid een utopie is. Bovendien zijn burgers, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, maar ook overheden zich niet altijd bewust van de mogelijke gevaren en risico's die zij lopen of die zij (onbewust) zelf veroorzaken. In deze context blijkt het voor de overheid lastig om hierbij de juiste rol te bepalen.¹

Trends

Tegen deze achtergrond moet de overheid in haar crisisbeheersingsbeleid zien om te gaan met een scala aan ontwikkelingen en trends. De tevredenheid over het functioneren, de daadkracht en het presterend vermogen van de overheid neemt af (*politisering*), mede ondersteund door veelal negatieve berichtgeving in de media. Het überhaupt ontstaan van specifieke incidenten of een niet optimale bestrijding van crises leidt steeds vaker tot heftige collectieve verontwaardiging (*mobilisering*). Daarmee wordt communicatie bij crisisbeheersing steeds belangrijker voor het creëren van draagvlak en begrip én voor het afleggen van politieke verantwoording (*mediatisering*). In toenemende mate raken zakelijke belangen bij crisisbeheersing betrokken, zoals blijkt uit het indienen van schadeclaims na incidenten (*juridisering*) en de betrokkenheid van private ondernemingen die vitale infrastructuur beheren (*privatisering*). Dreigingen en

¹ Zie o.m. F. J. H. Mertens, e.a., *Pech moet weg*, 2003; B. J. M. Ale, *Ons overkomt dat niet*. Delft, 2003; M. H. Schultz Haegen-Maas Geesteranus, «Geen dag zonder risico's», Cleveringalezing 27 november 2003; A. E. de Hollander en A. H. Hanemaaijer, *Nuchter omgaan met risico's*, RIVM-rapport 2003; M. J. W. van Twist e.a., *Beelden van bestuur*. Berenschot trendstudie, z.pl. 2002.

de randvoorwaarden waarbinnen Nederland moet functioneren hebben in toenemende mate een internationale oorzaak of context (*internationalisering*). Steeds verder gaande Europese samenwerking en vergroting van bevoegdheden op diverse beleidsterreinen maken een sterke nationale aansturing en coördinatie noodzakelijk. Verder vragen «moderne» crises eerder en vaker om opschaling en vergroting van de slagkracht van de optredende overheidsinstanties (*centralisering*). Zoals eerder al aangegeven, worden de mogelijke dreigingen steeds complexer en gevarieerder en dus ook moeilijker te voorzien (*onvoorzienbaarheid*). Ten slotte neemt de impact van crises op burgers en samenleving toe, zoals ook blijkt uit de recente terroristische aanslagen, die vooral zijn gericht op grote aantallen willekeurige slachtoffers (*maatschappelijke impact*).

Aangrijpingspunten

Alhoewel voorgaande schets weinig lichtpuntjes lijkt te bevatten, zou het onjuist zijn om te concluderen dat we thans voor een onmogelijke opgave staan. Nederland bezit in de kern een goede basis voor de organisatie van crisisbeheersing op alle niveaus en alle terreinen. De huidige organisatie voor rampenbeheersing is in de afgelopen jaren sterk verbeterd, mede dankzij lopende projecten als het actieprogramma Rampenbeheersing en Brandweer; «Bewust Veiliger», en biedt voldoende houvast als basis voor de organisatie van crisisbeheersing in den brede. Ook zijn er verschillende sectoren waarbinnen heldere afspraken en in sommige gevallen zelfs complete draaiboeken zijn vastgelegd ten aanzien van specifieke incidenten binnen de gehele kolom (bijvoorbeeld kernongevallen en infectieziekten). Bij deze aangrijpingspunten sluit dit beleidsplan zich aan.

Het in april 2004 gepresenteerde kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, recente voorstellen zoals de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr), de inspanningen inzake het thans lopende project Bescherming Vitale Infrastructuur en de voortgang die op het gebied van crisisbeheersing in diverse onderzoeken en debatten is geboekt, tonen aan dat de bereidheid van politiek en andere betrokken er is om concreet aan de slag te gaan.

Doelstelling en opzet van het beleidsplan

Beter voorbereid te zijn op toekomstige crises: dat beoogt het kabinet met het beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007. De bedoeling is de effectiviteit en de kwaliteit van het stelsel van crisisbeheersing te versterken en te verbeteren. Op deze manier wil het kabinet bijdragen aan een weerbare, robuuste en daardoor veiliger samenleving.

We gaan dit doen door de inrichting van een samenhangend, multisectoraal en minder vrijblijvend crisisbeheersingsstelsel, waarbij we streven naar vergroting van de prestaties van het gehele stelsel. Crisisbeheersing is immers het stelsel van maatregelen en voorzieningen dat nodig is om de stabiliteit van Nederland te waarborgen. De kritische succesfactoren zijn eenvoud, eenheid en eenduidigheid.

Omdat deze doelstelling niet kan worden gerealiseerd zonder hulp van andere overheden, bedrijfsleven en burgers, zullen met hen op basis van het werkprogramma concrete afspraken worden gemaakt over het realiseren van de doelstellingen. Indien nodig zullen zij hier door het kabinet op worden aangesproken.

Eén van de actiepunten in dit beleidsplan is het aanwijzen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als coördinerend minister voor crisisbeheersing. Vanuit deze hoedanigheid zal hij toezien op de realisatie van de in dit plan opgenomen voorstellen (zie ook de in bijlage 1

opgenomen actiepunten). Bijlage 2 bevat een meerjarig overzicht van de (extra) benodigde financiële middelen.

Crisisbeheersing kent zowel een internationale, nationale als een decentrale dimensie en raakt op al deze niveaus vele verschillende sectoren. Dit is terug te vinden in de opbouw van het beleidsplan.

- Begrippenkader (hoofdstuk 2)
- De internationale dimensie (hoofdstuk 3)
- Nationaal niveau (hoofdstuk 4)
- Decentraal niveau (hoofdstuk 5)
- Overheid en bedrijfsleven (hoofdstuk 6)
- Risico- en crisiscommunicatie (hoofdstuk 7)
- Bijlage 1: Werkprogramma Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007
- Bijlage 2: Financiële paragraaf Beleidsplan Crisisbeheersing

HOOFDSTUK 2: BEGRIPPENKADER

Dit hoofdstuk biedt het begrippenkader voor het Beleidsplan Crisisbeheersing. Het geeft antwoord op de volgende vragen: hoe wordt het veiligheidsbeleid onderverdeeld, wat is de relatie tussen regulier veiligheidsbeleid en crisisbeheersing, welk begrippenkader hanteert het kabinet en wat is de positie van de bescherming vitale infrastructuur in het kader van crisisbeheersing?

Indelingen van het veiligheidsbeleid

Het veiligheidsbeleid kan op twee manieren worden onderverdeeld: aan de hand van de veiligheidsketen en aan de hand van vitale belangen.

De veiligheidsketen

De eerste manier om het veiligheidsbeleid in kaart te brengen is aan de hand van de veiligheidsketen: pro-actie, preventie¹, preparatie, respons, nazorg. Deze indeling is inmiddels algemeen bekend en wordt overheidsbreed gehanteerd.

- *Pro-actie* betreft het voorkomen van structurele oorzaken van onveiligheid, zoals op het terrein van ruimtelijke ordening en infrastructuur;
- *Preventie* is erop gericht om de risico's zo klein mogelijk te houden en de gevolgen van eventuele ongevallen te beperken, bijvoorbeeld door het stellen van eisen in vergunningen voor bedrijven en evenementen;
- *Preparatie* omvat de voorbereiding op de bestrijding van crises;
- *Respons* betreft de daadwerkelijke reactie op crises;
- *Nazorg* staat voor zaken als zorg voor slachtoffers, financiële afwikkeling, evaluatie en verantwoording.

Vitale belangen²

Er is nog een tweede manier om het veiligheidsbeleid onder te verdelen, namelijk in vitale belangen. Sinds 1997 is het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC) het algemene kader voor het overheidsoptreden bij crises. Het Handboek onderscheidt vier vitale belangen (in willekeurige volgorde): nationale rechtsorde, internationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid. Deze belangen houden het volgende in:

- *Nationale rechtsorde*: de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de handhaving van de democratische rechtsorde;
- *Internationale rechtsorde*: dit belang heeft zich ontwikkeld van de bescherming van het grondgebied van het Koninkrijk, via de verdedi-

¹ In een aantal beleidsterreinen is er geen onderscheid tussen pro-actie en preventie.

² Het Kabinet werkt momenteel in het kader van een mogelijk op te stellen actieprogramma Nationale Veiligheid aan een actualisatie van de begrippen.

ging van het NAVO-grondgebied naar de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in het kader van de Europese Unie en het Handvest van de Verenigde Naties;

- *Openbare veiligheid* (ook wel: «fysieke veiligheid» genoemd): de bescherming van personen en zaken; voorbeelden zijn de bescherming van de gezondheid en van het milieu;
- *Economische veiligheid*: de bescherming van de economie, voorbeelden zijn de energievoorziening en instandhouding van de infrastructuur van transport en telecommunicatie.

De vitale belangen zijn niet los van elkaar te zien en bedreiging of aantasting van één vitaal belang heeft vaak gevolgen voor andere belangen: zo kan een grootschalige stroomstoring (economische veiligheid) gevolgen hebben voor de openbare orde en veiligheid.

Veiligheidsbeleid en crisisbeheersing

Crisisbeheersing is naar zijn aard het sluitstuk van het reguliere veiligheidsbeleid, dat er op is gericht crises te voorkomen. Crisisbeheersing strekt zich uit over alle vier de vitale belangen. Kenmerkend voor crisisbeheersing is dat het een eigen terrein heeft dat enkele schakels van de veiligheidsketen omvat, namelijk preparatie, respons en nazorg. Daarnaast is er een directe relatie met de schakels proactie en preventie.

Proactie en preventie worden grotendeels buiten de reguliere structuur voor crisisbeheersing ingevuld, zoals bij gemeentelijke vergunningen en toezicht op de naleving ervan of de maatregelen die bedrijven zelf treffen ter voorkoming van ongevallen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van proactieve of preventieve maatregelen meestal primair bij de desbetreffende actor ligt. De rol van de overheid hierbij is dan kaderscheppend.

Tussen de fasen van de veiligheidsketen en de eerder geïdentificeerde vitale belangen, bestaat een rechtstreeks verband. Concrete maatregelen in het kader van crisisbeheersing kunnen ten aanzien van ieder van de vitale belangen worden getroffen en bij iedere maatregel spelen alle fasen van de veiligheidsketen een rol. In de navolgende matrix wordt dit verband weergegeven. Het donkergrijze gedeelte geeft het primaire terrein van crisisbeheersing weer (i.e. preparatie, respons en nazorg voor alle vitale belangen). Het lichtgrijze betreft die gebieden die grotendeels buiten de crisisbeheersingsorganisatie worden ingevuld, maar wél een directe link met crisisbeheersing vertonen (secundaire relatie).

		Vitale Belangen			
		Nationale rechtsorde	Internationale rechtsorde	Openbare veiligheid	Economische veiligheid
Veiligheidsketen	Pro-actie				
	Preventie				
	Preparatie				
	Respons				
	Nazorg				

In deze matrix kunnen ook de vitale sectoren zoals deze in het project Vitale Infrastructuur zijn gedefinieerd, worden gepositioneerd (zie ook het eind van dit hoofdstuk).

Begrippenkader

Het kabinet hanteert de volgende begrippen voor veiligheid, ramp, crisis en crisisbeheersing.

Veiligheidsbeleid

Het beschermen van vitale belangen.

Ramp

Een gebeurtenis of dreiging die als gevolg heeft een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid, waardoor (het leven van) personen of materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarvoor een gecoördineerde inzet van meerdere (operationele) diensten of organisaties van verschillende disciplines nodig is om de dreiging weg te nemen of de gevolgen te beperken (artikel 1 Wrzo).

Crisis

Een situatie die kan ontstaan als de nationale veiligheid in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven.

Crisisbeheersing

Het geheel van maatregelen en voorzieningen dat de overheid treft in samenwerking met andere organisaties ter voorbereiding op, ten tijde van en na afloop van crises ter waarborging van de (nationale) veiligheid.

Door bovenstaande definiëring wordt helder dat een ramp kan escaleren tot een crisis.

Netwerkmanagement

Voor een adequate crisisbeheersing en crisisbesluitvorming is netwerkmanagement essentieel. De nadruk ligt hierbij op een multisectorale aanpak. De aansturing en de informatievoorziening tussen organisaties is immers de achilleshiel van het crisismanagement – vooral wanneer er verschillende sectoren of beleidsterreinen bij betrokken zijn. Voor wat betreft aansturing geldt dat deze in de algemene bestuurskolom (gemeente-provincie-rijk) bottom-up is georiënteerd, terwijl in de meeste functionele ketens (zoals elektriciteit, dierziektebestrijding, voedselveiligheid) juist sprake is van een top-down benadering.

Heldere afspraken tussen alle betrokkenen: dat is van belang, omdat bij crisisbeheersing vele verschillende overheden, hulpdiensten, bedrijven en andere organisaties en instanties betrokken zijn. Ook omdat crisisbeheersing erop is gericht om indien nodig snel en daadkrachtig te kunnen optreden. Netwerkmanagement is dus niet hetzelfde als een «overleg-» of «poldercultuur». Het gaat om gedegen gezamenlijke voorbereiding en concrete afspraken: dan is de netwerkaanpak goed te combineren met een strakke commandovoering in de responsfase. Kern is de aandacht voor de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en bijbehorende rollen en belangen van alle betrokken actoren en niet te vergeten van partijen die kunnen worden geraakt door bijvoorbeeld neveneffecten van getroffen maatregelen.

Het netwerk voor crisisbeheersing is in kaart te brengen aan de hand van de vragen: «Wie heeft welke rol?» en «Wie informeert wie?». De

antwoorden op deze vragen geven tezamen met de toepassing van operationele en informatieve opschaling in een netwerk inzicht in de positionering van bestuurlijke partners (het gezag), operationele partners (de uitvoering) en de informatiestromen.

Bescherming vitale infrastructuur

Crisisbeheersing beoogt vitale belangen van de samenleving te waarborgen. De behartiging van deze belangen is voor een belangrijk deel afhankelijk van «vitale sectoren» en de daarbij behorende «vitale infrastructuur». Deze vitale sectoren zijn gedefinieerd in het project Bescherming Vitale Infrastructuur¹ (zie figuur op de volgende pagina).

Voor al deze 12 sectoren en 35 producten en diensten wordt binnen het dossier Bescherming Vitale Infrastructuur, onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende vakministers, een crisisaanpak ontwikkeld dat zich richt op alle fasen van de veiligheidsketen. Naast de rol van vakminister voor «openbare orde en veiligheid» en «openbaar bestuur» vervult de minister van BZK hierbij een coördinerende, monitorende en toetsende rol die onder andere betrekking heeft op (intersectorale) afhankelijkheden, op vitale knooppunten, op (intersectorale) kwetsbaarheden en risico's en op daarop toegesneden beschermingsmaatregelen.

Sector	Product of dienst
I Energie	1 Elektriciteit
	2 Aardgas
	3 Olie
II Telecommunicatie	4 Vaste telecommunicatievoorziening
	5 Mobiele telecommunicatievoorziening
	6 Radiocommunicatie en navigatie
	7 Satellietcommunicatie
	8 Omroep
	9 Internettoegang
	10 Post- en koeriersdiensten
	11 Drinkwatervoorziening
	12 Voedselvoorziening/ -veiligheid
III Drinkwater	13 Spoedeisende zorg/ziekenhuiszorg
	14 Geneesmiddelen
IV Voedsel	15 Sera en vaccins
	16 Nucleaire geneeskunde
V Gezondheid	17 Betalingsdiensten/betalingstructuur (privaat)
	18 Financiële overdracht overheid
VI Financieel	19 Beheren waterkwaliteit
	20 Keren en beheren waterkwantiteit
VII Keren en beheren oppervlaktewater	21 Handhaving openbare orde
	22 Handhaving openbare veiligheid
VIII Openbare orde en veiligheid (OOV)	23 Rechtspleging en detentie
	24 Rechtshandhaving
IX Rechtsorde	25 Diplomatieke communicatie
	26 Informatieverstrekking overheid
X Openbaar bestuur	27 Krijgsmacht
	28 Openbaar bestuur
XI Transport	29 Wegverkeer
	30 Railverkeer
	31 Luchtverkeer
	32 Binnenscheepvaart
	33 Zeescheepvaart
	34 Leidingenbeheer
XII Nucleaire en chemische industrie¹	35 Vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen

¹ De nucleaire en chemische industrie wordt in het beleidsdossier Bescherming Vitale Infrastructuur sinds april 2004 expliciet als vitale sector meegenomen.

¹ Zie diverse TK-rapportages (TK 2002–2003, 26 643, nrs. 39, 43 en 48). Naast de genoemde sectoren richt crisisbeheersing zich ook op andere vitale sectoren of relevante beleids-terreinen, zoals de dierziektebestrijding of de bescherming van milieu.

HOOFDSTUK 3: DE INTERNATIONALE DIMENSIE

Crisisbeheersing heeft in toenemende mate een internationale dimensie. Dit hoofdstuk richt zich daarom vooral op de implicaties die internationale ontwikkelingen hebben voor het Nederlandse crisisbeheersingsbeleid. Ook geven we de mogelijkheden weer die Nederland heeft om op die ontwikkelingen invloed uit te oefenen. Daarbij leggen we de nadruk op inhoudelijke en procesmatige verbeteringen. De militaire component van de internationale dimensie van crisisbeheersing maakt ook onderdeel uit van deze nota, in het bijzonder daar waar het de inzet betreft van militairen op het grondgebied van de EU in het kader van ondersteuning van civiele operaties. De focus in dit hoofdstuk ligt niet op humanitaire bijstand en niet op civiele en militaire crisisbeheersingsoperaties in derde landen in het kader van conflictpreventie en conflictbeheersing.

Ontwikkelingen—algemeen

Belangrijke thema's in de internationale dimensie van crisisbeheersing zijn onder andere terrorismebestrijding, de bescherming van burgers («civil protection»), de samenwerking tussen politie- en inlichtingendiensten, Europese schaderegelingen, gezondheidszorg en voedselveiligheid. De internationale dimensie van crisisbeheersing kan het nationale beleid op twee manieren beïnvloeden: verdragen en regelingen bieden mogelijkheden om de eigen nationale crisisbeheersing te versterken, maar ze kunnen ook verplichtingen inhouden.

Op Europees en mondiaal niveau zijn de EU, NAVO en de VN op het vlak van crisisbeheersing de belangrijkste organisaties. Zij bestrijken de gehele veiligheidsketen. Daarnaast zijn er tal van andere (deel-)organisaties actief, die zich ieder beperken tot òf een gedeelte van de keten (bijvoorbeeld de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) òf tot een bepaalde discipline (bijvoorbeeld de International Atomic Energy Agency (IAEA) en de World Health Organization (WHO)).

De internationale dimensie van crisisbeheersing komt ook tot uiting in bilaterale afspraken. Voorbeelden hiervan zijn de grensoverschrijdende samenwerking met België en Duitsland op het terrein van politie en rampenbestrijding. Samenwerking, bijstandverlening en te nemen maatregelen zoals bij kernongevallen en geneeskundige hulpverlening bij rampen worden met deze landen zoveel mogelijk afgestemd.

Tenslotte zijn ook op internationaal gebied tal van (branche)organisaties actief, waarbinnen afspraken worden gemaakt. Deze worden in toenemende mate meer verweven met politieke afspraken op het vlak van crisisbeheersing.

Ontwikkelingen—specifiek

Op internationaal vlak heeft Nederland in eerste instantie te maken met de wetten, regels, afspraken en doelstellingen die in Europees verband gelden. Zonder hier uitputtend te zijn, geven onderstaande ontwikkelingen aan dat crisisbeheersing zich in toenemende mate verplaatst naar het Europese en wereldwijde niveau. De communautarisering van de crisisbeheersing zal ook gevolgen hebben voor de nationale besluitvorming over Nederlandse internationale bijdragen.

Europese Unie

De Europese Unie bestaat uit 3 pijlers. De eerste pijler belichaamt de Gemeenschapsvorm die het meest is ontwikkeld. Binnen de EU kunnen de instellingen in de voor hen ter waarneming overgedragen beleidsgebieden recht creëren dat in de lidstaten rechtstreeks toepasbaar is en voorrang kan laten gelden op het nationale recht.

Binnen de tweede pijler houdt men zich bezig met samenwerking op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Besluiten op dit terrein worden momenteel nog voornamelijk genomen in het kader van de internationale samenwerking. De derde pijler richt zich op politieke en justitiële samenwerking. De samenwerking gebeurt ook hier, net zoals op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, in principe zonder de besluitprocedures van de EU en door middel van bilaterale samenwerking.

Binnen de EU is het onderwerp Civil Protection (vrij vertaald rampenbestrijding) ondergebracht binnen de eerste pijler. Het huidige (tweede) Actieprogramma 2000–2004 richt zich in vergelijking tot het eerste actieprogramma niet meer alleen op het ontplooiën van gemeenschappelijk beleid en gemeenschappelijke activiteiten, maar meer op structurele samenwerking tussen de lidstaten; voorheen was deze samenwerking vrijblijvend. Zo werd op 15 oktober 2001 het EU-coördinatie mechanisme ingesteld, dat een betere coördinatie bij de bestrijding van natuurlijke en technologische rampen mogelijk dient te maken.

Dat «civil protection» als gemeenschappelijk kader aan belang wint, blijkt onder meer uit de concept EU-Grondwet. Daarin is nu een artikel opgenomen, waarbij op het terrein van «civil protection» de Europese Commissie een ondersteunende, faciliterende en coördinerende rol krijgt voor de Europese dimensie. Daarnaast is er in de concept tekst een aantal artikelen opgenomen onder het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) over steun, bijstand, solidariteit en humanitaire hulp aan volkeren, landen en regio's die te kampen hebben met natuurrampen of door mensen veroorzaakte rampen en terrorisme. Met name de zogenaamde solidariteitsclausule binnen de EU zal leiden tot een meer operationele inzet van de EU-mechanismen. De Europese Unie beschikt – op dit moment – over een communautair mechanisme dat bij ernstige noodsituaties een betere coördinatie van internationale bijstand mogelijk moet maken. Dit mechanisme is beschikbaar voor rampen binnen en buiten de deelnemende landen en bestaat uit een systeem voor snelle informatie-uitwisseling, een waarnemings- en informatiecentrum in Brussel (Monitoring and Information Centre EU-MIC), een opleidingsprogramma en mogelijke uitzending van evaluatie- en/of coördinatieteams en middelen. Op dit moment zijn deze teams nationaal georganiseerd. In de bepalingen in de EU Grondwet inzake «civil protection» en de solidariteitsclausule gaat de Commissie er van uit dat de Unie een rol heeft te spelen in de coördinatie van een reactie op «alle soorten noodsituaties». De EU heeft een eigen zelfstandige verantwoordelijkheid voor crises binnen de EU. In derde landen is de VN leidend waar het gaat om de coördinatie van de internationale ramp respons.

De inzet van «civil protection» in crisissituaties stelt andere vereisten aan de hulpverleners dan inzet uitsluitend op het terrein van de rampenbestrijding en dient nog verder te worden uitgewerkt. In 2003 werd een joint declaration opgesteld waarbij het EU-mechanisme als eerste pijler instrument tevens ingezet zal worden in tweede pijler verband, namelijk bij het behalen van de concrete doelen op het terrein van civiele crisisbeheersing die in tweede pijler verband worden ontwikkeld. Daarbij is een belangrijke trend dat de lidstaten afspreken een bepaalde (operationele) capaciteit ter beschikking te stellen voor crisisbeheersing. Daadwerkelijke inzet vraagt overigens thans wel éérs een nationale afweging. Zowel voor eerste als tweede pijler activiteiten geldt, dat een goede afstemming met diverse andere spelers op dit terrein, zoals de VN en de NAVO, van groot belang is.

Dit is terug te zien in de (tweede pijler) ontwikkelingen van een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), waar gestreefd wordt naar een gezamenlijke capaciteit voor civiel-militaire samenwerking. Recent hebben de aanslagen in Madrid een hernieuwde impuls gegeven aan het EU Actieplan Terrorisme (derde pijler). Kern daarbij is de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de organisaties alsmede operationele samenwerking. De in april 2004 benoemde Europese coördinator voor terrorismebestrijding moet dit bevorderen. Verbreding op (korte) termijn naar de NAVO en de VN is te verwachten.

NAVO

De NAVO beschikt sinds mei 1998 over het Euro Atlantic Disaster Response Co-ordination Center (EADRCC) op het hoofdkwartier van de NAVO in Brussel. Het EADRCC is een coördinatiecentrum voor de 26 NAVO landen en de 20 EAPC landen op het gebied van rampenbestrijding en humanitaire noodhulp. Het EADRCC heeft niet de operationele leiding van een internationale bijstandsoperatie, maar coördineert de uitvoering ervan. Dit gebeurt met name door bemiddeling tussen vraag en aanbod van militaire en niet-militaire bronnen waar nodig in nauwe samenwerking met de VN .

Binnen de NAVO is het NATO Crisis Response System (NCRS) in gebruik, dat bedoeld is om via een stelsel van (voorzorgs)maatregelen de voorbereiding op alle mogelijke crisissituaties, waarbij een rol voor de NAVO is of kan zijn weggelegd, soepel en vooral ook gelijktijdig te laten verlopen. De meeste maatregelen kunnen belangrijke en ingrijpende gevolgen hebben voor de lidstaten op militair- en civiel terrein. Om daarop voorbereid te zijn, moeten de lidstaten vastleggen wat de consequenties zijn van de maatregelen en wie deze moet uitvoeren. In het bijzonder de zogeheten voorzorgsmaatregelen (CRM's) zijn militaire- en civiele maatregelen voor crisismanagement. Deze maatregelen, die een relatie leggen tussen verschillende militaire en civiel-politieke besluiten, vormen een belangrijk middel voor de civiele én militaire voorbereiding van de NAVO. Binnen de nationale versie van het NCRS worden de volgende componenten onderscheiden: preventieve opties; «alert states»; en «Crisis Response Measures» (CRM's).

In de praktijk vindt afkondiging van «alert states» plaats door de Nederlandse overheid, al dan niet op verzoek van de NAVO. Afkondiging van een of meer CRM's vindt plaats door het IBT, via een vastgestelde procedure die borg staat voor een zorgvuldig besluitvormingsproces.

Het Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC) binnen de NAVO zorgt onder meer voor «de uitwerking van gemeenschappelijke plannen om effectief gebruik te maken van civiele bondgenootschappelijke hulpbronnen ter ondersteuning van de bondgenootschappelijke strategie». Het betreft hier het coördineren van de nationale planning van civiele hulpbronnen, zoals energie, voedsel, transportcapaciteit, communicatie enz.

Verenigde Naties

De VN beschikt over het orgaan OCHA – de Office Coordination of Humanitarian Affairs – dat als doel heeft het identificeren van gebieden waar humanitaire bijstand nodig is (voorbereiding) en het coördineren van de internationale humanitaire bijstand (respons). Om de coördinatie van de humanitaire hulpverlening te verbeteren is het Inter-Agency Standing Committee (IASC) in het leven geroepen. Een ander onderdeel binnen de VN is de Military and Civil Defence Unit (MCDU), welke als taak heeft het verzekeren van het efficiënte gebruik van

militaire en civiele verdedigingsmiddelen bij humanitaire operaties. IASC en MCDU zijn alleen in de voorbereidingsfase actief.

Het International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG) is een intergouvernamenteel netwerk dat onder de VN valt en in de responsituatie met name richt op de «urban search and rescue» (USAR). De INSARAG is ook een platform voor de uitwisseling van informatie en het bepalen van USAR standaarden en tevens het ontwikkelen van een methodologie voor internationale samenwerking en coördinatie van hulp bij aardbevingen. Ook Nederland beschikt over een USAR bijstandseenheid die zowel in het binnenland als het buitenland kan en wordt ingezet.

Knelpunten

Tussen partners in Nederland

Zowel de EU, NAVO en de VN (en andere internationale organen) hebben hun eigen beleidsvoorbereidende structuren en besluitvormingsprocessen. De analyse en voorbereiding ten aanzien van de Nederlandse inbreng in deze organen wordt door verschillende afzonderlijke ministeries, vaak vanuit de individuele sectorale invalshoeken, gedaan. Voor het bespreken van de beleidsmatige aspecten van de Nederlandse inbreng binnen EU, NAVO en VN op het terrein van civil protection/civil emergency planning bestaan weliswaar nationale instructie-overleggen onder de coördinerende verantwoordelijkheid van BZK. Knelpunt daarbij is dat de vertegenwoordiging vanuit de verschillende ministeries verschillend zijn in deze overleggen, waardoor de afstemming binnen sommige ministeries niet optimaal verloopt.

Tussen Nederland en internationale organisaties

Het Nederlandse beleid richting internationale organisaties is thans teveel gestoeld op de (sectorale) ontwikkelingen binnen die organisaties danwel het sectorale beleid op bijvoorbeeld het gebied van dierziektebestrijding, gezondheidszorg, etc. Het ontbreekt Nederland aan een nationale strategie of gezamenlijke aanpak voor het benutten en beïnvloeden van de internationale dimensie van crisisbeheersing. Nederland is daardoor in mindere mate in staat in te spelen op internationale ontwikkelingen. Dit geldt ook in omgekeerde richting. Verzoeken om internationale bijstand bijvoorbeeld, kunnen bij verschillende ministeries gedaan worden en ook worden afgehandeld. Deze verzoeken volgen in die situaties de sectorale lijnen van de beleidsmatige samenwerking. Er bestaat een gevaar dat een sectorale benadering vanuit internationale netwerken zich doorzet binnen Nederland. Als er onvoldoende kennis van elkaars taken is en geen gezamenlijke Nederlandse strategie, loopt Nederland het risico dat een versnipperd antwoord gegeven wordt op internationale vraagstukken.

Waar in vele sectoren vooral (maar niet uitsluitend) proactie, preventie en nazorg een rol speelt, richt het veiligheidsbeleid met inbegrip van de militaire component zich vooral (maar niet uitsluitend) op preparatie en respons. De afstemming tussen beide terreinen verdienen blijvend de aandacht.

Tussen internationale organisaties

Er is teveel overlap van taken van internationale organisaties. Vooral op het gebied van NRBC-voorbereiding is er de overlap van de EU en de NAVO. Dit geldt met name voor de coördinerende activiteiten in de responsfase: beide organisaties kunnen teams van experts en middelen sturen, houden oefeningen en hebben een coördinatiecentrum (MIC en

EADRCC). Deze overlap kan er toe leiden dat hetzelfde verzoek van zowel de EU als de NAVO wordt ontvangen. Dit wordt voor een deel veroorzaakt door het gebrek aan onderlinge afstemming tussen NAVO en EU; deze afstemming moet in ieder geval sterk worden verbeterd. Het gevolg hiervan is dat Nederland zelf een keuze moet maken welke verzoeken ze moet inwilligen zonder dat er zicht is op een gezamenlijke internationale aanpak. Dit werkt vervolgens een sectorale in plaats van een integrale benadering in Nederland in de hand.

Binnen internationale organisaties

De afstemming op het gebied van crisisbeheersing binnen internationale organisaties is beperkt. Binnen de EU bestaat er geen pijleroverstijgende crisisbeheersingsinstrumentarium die voor crises binnen de EU kan worden gebruikt. Het onderwerp crisisbeheersing is ondergebracht in verschillende deelorganisaties en wordt langs verschillende sectorale lijnen behandeld. Hierdoor wordt een integrale benadering belemmerd. Met name bij het onderwerp terrorismebestrijding, dat vele verschijningsvormen kent en daarom een generieke aanpak verdient, is de noodzaak voor een generiek crisisbeheersingsinstrumentarium aanwezig. Wel is op het terrein van «civil protection» is na 11 september gekozen voor een goede afstemming binnen de Commissie. Het NRBC-overall-programma is hiervan een goed voorbeeld. Deze afstemming zal op andere deelterreinen van crisisbeheersing verbeterd moeten worden. Binnen de EU is het beleidsterrein «civil protection» ondergebracht bij de DG Milieu. Het ware beter dit beleidsterrein, vanwege de samenhang die het heeft met andere crisisgerelateerde onderwerpen (zoals ondermeer politieke samenwerking), onder te brengen bij de DG JBZ, zodat de samenhang tussen crises en rampen beter tot haar recht komt.¹ Een ander knelpunt betreft de bevoegdheden van ingezette militairen bij civiele operaties. Deze kunnen per lidstaat verschillen.

Toekomstig beleid

Nederland is sterk afhankelijk van en gebaat bij goed functionerende internationale veiligheidsstructuren en organisaties, zoals de VN, de NAVO en de EU. Ad-hoc coalities hoe noodzakelijk of onvermijdelijk soms ook – zijn daarvoor geen duurzaam alternatief. Daarom is zowel inhoudelijke als procesmatige versterking nodig. Net zoals op nationaal niveau (zie volgend hoofdstuk) geldt ook op internationaal niveau dat een meer heldere en eenduidige aansturinglijn in alle fasen van crisisbeheersing noodzakelijk is.

Het versterken van de inhoudelijke aanpak van crisisbeheersing

Niet het ontwikkelen van nieuwe organisaties, comités, etc is het uitgangspunt, maar – daar waar nodig – het versterken van de bestaande mogelijkheden en bevoegdheden. Allereerst zal dit gebeuren via betere samenwerking. Uiteindelijk zal, op grond van de uitwerking van de civiele protectie en de solidariteitsclausule, een coördinerende en meer sturende rol gelegd moeten worden bij de Europese Commissie respectievelijk de VN. Nederland zal daartoe een uitgewerkte strategische aanpak ontwikkelen.

Nederland dient voorstellen te doen die op termijn dienen te leiden tot het opzetten van één generiek crisisbeheersingsinstrumentarium binnen de EU voor alle soorten crisissituaties. Dit instrumentarium moet voldoende waarborgen bieden om in geval van een crisis snel en effectief op operationeel niveau te kunnen afstemmen en op politiek niveau besluiten te kunnen nemen. Hierbij kan gedacht worden aan de mogelijk te nemen besluiten bij een aanslag met CBRN-middelen in één of meer EU-lidstaten.

¹ Onverlet de betrokkenheid van onder andere DGRELEX bij inzet in derde landen.

Essentieel onderdeel van dit beoogd instrumentarium zou een coördinatiecentrum dienen te zijn die een faciliterende rol heeft bij zowel de operationele afstemming tussen diverse diensten als bij de besluitvorming op politiek niveau. Voor dit doel zouden de bestaande specifieke informatieën coördinatiecentra binnen de EU van zowel de Raad als de Europese Commissie kunnen worden uitgebouwd dan wel worden samengevoegd tot één coördinatiecentrum.

Om dit te bewerkstelligen zal de operationele samenwerking versterkt moeten worden. Op termijn kan dit leiden tot een operationele Europese crisisorganisatie. Voor de korte en middellange termijn kiest Nederland voor het maken van afspraken op Europees niveau respectievelijk tussen (enkele) lidstaten over het ter beschikking stellen van capaciteit (bijstandsverlening). Daarbij kan – voorzover het binnen de Unie is – de eigen nationale beslissing, na een verzoek tot bijstand, vervallen. Wellicht kan in Benelux-verband hier een voortrekkersrol gespeeld worden. Ook zal speciale aandacht uit moeten blijven gaan naar de landgrensoverschrijdende (bestuurlijke) afstemming en samenwerking voor operationele diensten.

Op nationaal niveau worden de bijstandsverzoeken¹ gecoördineerd door de Shared Service organisatie Crisisbeheersing (zie hoofdstuk 4), ondergebracht bij het NCC. Hierbij moet in ieder geval worden bezien voor welke omvang dergelijke afspraken zouden moeten gelden. Daarvoor moet onder andere worden onderzocht welke capaciteit een land beschikbaar heeft en in welke mate het desbetreffende land bijstand van andere landen nodig zou kunnen hebben. Op Europees niveau zal de Europese Commissie de coördinatie moeten houden.

Operationele aanpak van crisisbeheersing zonder inzet van militairen is bij grootschalige crises nauwelijks voorstelbaar. Knelpunt daarbij is elke keer de uiteenlopende bevoegdheden. Dit werkt vertragend op een effectieve inzet. Daarom wordt het initiatief genomen om te komen tot een meer eenduidig stelsel van bevoegdheden van militairen bij civiele operaties.

De Europese landen gaan nu vooral uit van een nationale aanpak. Dit levert niet altijd het meest optimale resultaat op. Mede daarom zouden EU en ook NAVO in toenemende mate een belangrijke rol moeten spelen in bepaling van inzet en allocatie van de in Europa schaarse expertise en middelen, zoals gemeenschappelijke voorraden (vaccinaties, jodiumtabletten). Nederland zal daartoe initiatieven ontwikkelen.

Net zoals in Nederland zelf kan in de Unie en de afzonderlijke lidstaten veel gewonnen worden door een actiever proactie- en preventiebeleid. Zo lopen bijvoorbeeld de veiligheidseisen op diverse beleidsterreinen nog ver uiteen. Met name daar waar beleidssectoren elkaar raken is een versterking noodzakelijk. Nederland en de andere lidstaten hebben hier ieder eerst een individuele rol, maar ook de Unie zal op dit terrein nadrukkelijker haar taak moeten oppakken.

Omdat crises vaak landgrenzen overschrijden zullen ook de nationale alerteringssystemen op elkaar afgestemd moeten zijn. In eerste instantie zal door Nederland actief informatie en kennis uitgewisseld worden. Wellicht kunnen dan op termijn – in nauw overleg met de andere Europese lidstaten – nationale alerteringssystemen verbreed worden naar Europees niveau.

Door het afstemmen van proactief beleid en het meer structureren van activiteiten in de responsfase wordt een weg gebaad naar een meer gezamenlijke aanpak. Zo moet ook de aanpak van bescherming van de vitale infrastructuur in Europees verband verder worden geïntegreerd. Ook de internationale ontwikkelingen in de branche-organisaties zouden

¹ Daarvan worden de humanitaire en militaire verzoeken uitgezonderd.

meer geïntegreerd moeten worden, zeker daar waar het gaat om de fases van proactie en preventie. Uitwisseling van «best practices» moet meer tot standaard worden verheven.

Verduidelijking van het internationale netwerk en de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende nationale partners voor zover deze betrekking hebben op de internationale dimensie van crisisbeheersing is noodzakelijk. Dit zal in beeld worden gebracht en worden beheerd door het NCC. Dit kan mogelijk leiden tot een Europees Handboek Crisisbeheersing.

Het versterken van de procesmatige aanpak van crisisbeheersing

Het kabinet zal – geïnitieerd door de coördinerend minister voor crisisbeheersing – jaarlijks een overzicht opstellen (als onderdeel van het bijgevoegde werkprogramma), waarin de ambities en concrete acties van dat jaar staan, en de prestaties en gebeurtenissen van het afgelopen jaar op het gebied van de internationale dimensie van crisisbeheersing worden verantwoord en toegelicht.

De activiteiten uit dit werkprogramma worden – zover het de Europese overleggen met betrekking tot crisisbeheersing betreft – in het ambtelijk voorportaal van de onderraad voorbereid.

Voor de respons is het noodzakelijk om een «single point of contact» in te richten voor alle partijen binnen Nederland die relevant zijn voor de internationale dimensie van crisisbeheersing. Dit wordt ondergebracht bij de Shared Services-organisatie Crisisbeheersing (zie hoofdstuk 4), welke opereert ten behoeve van alle departementen. Overigens zal dit contactpunt niet de bedoeling hebben om het bestaande netwerk te vervangen; dat is niet wenselijk en niet realistisch. Wel van belang is om formele bestuurlijke afspraken via dit kanaal te laten lopen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert de beleidsinbreng bij de EU en de genoemde internationale organisaties.

Tenslotte wordt er naar een versterking van de interne samenwerking binnen de EU gestreefd op het gebied van crisisbeheersing tussen de betrokken Directoraten-generaal van de EU.

HOOFDSTUK 4: NATIONAAL NIVEAU

Dat crisisbeheersing onderdeel uitmaakt van het reguliere beleid, blijkt uit de ontwikkelingen en trends die we waarnemen. Die verwevenheid vraagt om extra interdepartementale coördinatie, waarvoor specifieke (politieke) aandacht vereist is. Het reguliere karakter van crisisbeheersing en de specifieke coördinatieproblematiek maken regelmatig collectieve, bindende besluitvorming op hoog ambtelijk en politiek niveau noodzakelijk.

Belangrijkste uitgangspunten

De veranderende aard van (toekomstige) risico's en crises, alsmede het huidige diffuse en onvoorspelbare dreigingsbeeld vereisen een organisatie van crisisbeheersing, die in hoge mate veerkrachtig is en kan inspelen op snel wisselende omstandigheden. Essentieel daarbij is een versterking van de bestuurlijke en operationele regie en aansturing van crisisbeheersing op alle deelterreinen in alle fasen van de veiligheidsketen. De deelterreinen van crisisbeheersing dienen te worden geïntegreerd als zelfstandig en inhoudelijk samenhangend beleidsonderwerp,

dat structureel wordt belegd in een reguliere en vaste besluitvormingsstructuur op politiek en hoog ambtelijk niveau.

In alle fasen van crisisbeheersing moet er sprake zijn van heldere en goed afgebakende verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de minister-president, de vakministers en de coördinerend minister.

Belangrijkste huidige knelpunten

Er is op dit moment geen regulier politiek-bestuurlijk orgaan voor crisisbeheersing. Het onderwerp is niet als zelfstandig beleidsthema belegd bij één onderraad, maar verspreid over meerdere onderraden. Hierdoor ontbreekt het aan samenhang.

Ten aanzien van de beleidsontwikkeling springt in de fasen pro-actie en preventie het gebrek aan samenhang in het oog, met name het beleid ten aanzien van de bescherming van de vitale infrastructuur. Er zijn weliswaar rechtstreekse relaties tussen vakministers en bedrijfssectoren, maar de uitvoering van taken is voor een belangrijk deel geprivatiseerd dan wel verzelfstandigd. In een aantal gevallen kan en heeft de overheid geen of onvoldoende voorwaarden gesteld – in termen van pro-actie en preventie – om te kunnen garanderen dat sectoren, waaronder deze vitale infrastructuur, ten tijde van crises blijven functioneren. Ook mist de overheid soms de bevoegdheden om dit te kunnen doen. Genoemde knelpunten worden meegenomen in het vigerende project Bescherming Vitale Infrastructuur.

Bij het maken van keuzes op de verschillende beleidsterreinen, wordt te weinig nagedacht over mogelijke gevolgen voor veiligheid, waaronder crisisbeheersing en de manier waarop deze gevolgen beheersbaar kunnen worden gehouden.

Crisisbeheersing is naar zijn aard het sluitstuk van het reguliere veiligheidsbeleid. Er bestaat een natuurlijke neiging om problemen in eerste aanleg via regulier en sectoraal beleid aan te pakken en op te lossen via reguliere gremia met normale werkprocessen. Dit verklaart mede de terughoudendheid ten aanzien van het activeren van de structuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC). Er bestaat onduidelijkheid over wie precies het bevoegd gezag is om te bepalen dat iets een crisis is en de daartoe vereiste structuren kan activeren. Het ontbreekt aan bevoegdheden om activering van de crisisstructuren af te dwingen.

Een ander knelpunt is het niet altijd naadloos op elkaar aansluiten van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de nationale en de decentrale organisatie van crisisbeheersing, wat een effectieve nationale aansturing van bovenlokale crises bemoeilijkt. De problematiek is weerbarstig. Niet alle betrokkenen zien de noodzaak in om tijdens een groot-schalige nationale crisis over te schakelen op «harde aansturing»; het is een gevoelig onderwerp¹.

Hoewel crisisbeheersing – met name op het terrein van de openbare orde en veiligheid – in eerste instantie een eigen verantwoordelijkheid is van gemeenten en provincies, is een op maat gesneden bestuurlijke en operationele doorzettingsmacht soms noodzakelijk. In acute crisissituaties voldoen de thans geldende bevoegdheden voor de rijksoverheid richting bedrijven en decentrale overheden niet in alle gevallen.

Coördinatie interdepartementale beleidsontwikkeling

Om de coördinatie tussen de verschillende ministeries te bevorderen, gaat de Raad voor de Veiligheid en Rechtsorde (RvdVR) als onderraad fungeren op alle terreinen van crisisbeheersing en in alle fasen, met uitzondering van de respons. Het onderwerp crisisbeheersing wordt in deze raad als

¹ Binnenlandse Veiligheid en Crisisbeheersing, CCSS Survey, 29 maart 2004.

één zelfstandig, inhoudelijk samenhangend beleidsdossier ondergebracht. Wel heeft het Kabinet onlangs besloten om de beleidsontwikkeling (proactie en preventie) op terrorisme onder te brengen bij de nieuwe Raad voor de Nationale Veiligheid.

Proactie en preventie blijven onderdeel van de reguliere sectorale beleidsontwikkeling, zoals transport, milieu, energie, ruimtelijke ordening, volksgezondheid en landbouw. Beleidsvoornemens en maatregelen op deze sectorale terreinen zullen in beginsel worden geagendeerd in de onderraad waar het thema is ondergebracht. Daarnaast zal echter in meer generieke zin, op basis van sectorale rapportages van de minister van BZK, het aspect proactie en preventie op crisisbeheersing in bijvoorbeeld de transportsector, of bij ruimtelijke ordening, worden besproken in de RvdVR. Daarbij kunnen voorstellen worden gedaan tot een gewijzigde aanpak in de proactie en preventie. De huidige samenstelling van deze onderraad wordt overigens herzien.

Het kabinet wijst de minister van BZK formeel aan als coördinerend minister voor crisisbeheersing in alle fasen. In die hoedanigheid is de minister van BZK verantwoordelijk voor een behoorlijke interdepartementale ambtelijke voorbereiding en bewaakt hij de voortgang. Hij ziet erop toe dat geen enkel departement zich aan de coördinatie onttrekt. Hij kan andere bewindslieden aanspreken op de inhoud, inrichting van processen en op de organisatie van crisisbeheersing op hun deelterreinen. Een voorbeeld moge dit verduidelijken: zo is de minister van VWS verantwoordelijk voor de infectieziektebestrijding. Hij dient daarbij zorg te dragen voor een goede opschalingsstructuur, zowel verticaal (binnen de kolom) als horizontaal (verbreding naar de crisisbeheersingsstructuur van de Wrzo). Is één van beiden niet of onvoldoende georganiseerd, dan kan de minister van BZK vanuit zijn coördinerende rol de minister van VWS hierop aanspreken en hem manen dit te verbeteren.

De coördinerende rol van de minister van BZK voor crisisbeheersing vervangt niet de coördinerende rol van andere ministers op andere beleidsterreinen. Zo blijft bijvoorbeeld de minister van Justitie verantwoordelijk voor de coördinatie van terrorismebestrijding, de minister van VROM voor kernongevallenbestrijding, etc.

Om deze rol van de minister van BZK adequaat te kunnen ondersteunen, wordt de directeur Crisisbeheersing van het ministerie van BZK aangewezen als de Nationaal Coördinator Crisisbeheersing (NCCB). Hij is verantwoordelijk voor de ambtelijke ondersteuning en geeft invulling aan de dagelijkse coördinerende rol. Hij zal optreden als Nationaal Coördinator in het geval de crisisbesluitvorming is opgeschaald naar IBT en/of MBT-niveau (zie hierna).

Crisisbesluitvorming in de responsfase

In daadwerkelijke crisissituaties is snelheid van handelen en flexibiliteit vereist. De structuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming treden in werking. In eerste instantie wordt een (dreigende) sectorale crisis opgepakt door de vakminister wiens beleidsterrein het betreft. Hij is verantwoordelijk en belast met een adequate aanpak. Gelet op het feit dat in bijna alle crises er ook een directe relatie is met het openbaar bestuur en/of de openbare orde en veiligheid, is er altijd afstemming noodzakelijk met de (vak)minister van BZK. Daarom kan deze al in een vroegtijdig stadium een «tandem» vormen met de andere vakminister (dan wel op verzoek van laatstgenoemde). Ieder voor zich blijft weliswaar verantwoordelijk voor zijn eigen sector, maar zij stemmen nauwgezet de beleidsmaatregelen en de communicatie daarover op elkaar af. Zo wordt bijvoorbeeld een gijzeling door een terroristische groepering primair aangepakt

door de minister van Justitie, maar hij zal dat doen in nauwe samenwerking met de minister van BZK.

Departementale responsactiviteiten binnen de eigen sector worden uitgevoerd en gecoördineerd door en vanuit het desbetreffende departementaal coördinatiecentrum (DCC). Indien, in deze fase van de respons, betrokkenheid van andere beleidssectoren nodig is, geschiedt dat altijd door het vakdepartement waaronder de betreffende sector valt. Zo verloopt de communicatie en informatievoorziening met de bestuurlijke kolom over de besluitvorming altijd via de minister van BZK door tussenkomst van het NCC. Verder is het NCC in beginsel voor Nederland het operationeel aanspreekpunt voor andere landen en internationale organisaties.

Indien een (dreigende) crisis één sector overstijgt en ingeval van (mogelijke) opschaling van de crisiscommunicatie naar het nationale niveau wordt er op hoog ambtelijk niveau (DG/SG-niveau) een Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) geactiveerd. Activering van het IBT geschiedt door de directeur Crisisbeheersing als NCCB of op verzoek van een DG/SG van een vakministerie aan de NCCB. Het IBT kent geen vaste, maar een flexibele samenstelling. Het bestaat uit vertegenwoordigers op DG/SG-niveau van de meest betrokken ministeries hetgeen samenhangt met het type crisis en het (verwachte) verloop daarvan. Het IBT wordt voorgezeten door de verantwoordelijke directeur-generaal van BZK. Taken van het IBT zijn coördinatie, afstemming en integrale, bindende besluitvorming. Dit heeft op alle terreinen betrekking, zoals bijvoorbeeld ook bewaking en beveiliging en de strafrechtelijke handhaving.

Op politiek-bestuurlijk niveau zal er een Ministerieel Beleidsteam (MBT) worden geformeerd. Activering van het MBT geschiedt door de minister van BZK als coördinerend minister, óf door de voorzitter van de onderraad (i.c. de MP) óf op verzoek van een vakminister aan de coördinerend minister (BZK). Zo zal bijvoorbeeld een terroristische aanslag met bacteriële middelen op de drinkwatervoorziening in Nederland, ondanks de coördinerende rol van de minister van Justitie met betrekking tot terrorismebestrijding, direct opgeschaald worden naar MBT-niveau onder voorzitterschap van de coördinerend minister voor crisisbeheersing. Het MBT beslist in haar eerste vergadering of gezien de aard van de crisis de MBT-structuur moet worden voortgezet of dat de aanpak in IBT-verband respectievelijk door de primair verantwoordelijke vakminister voldoende is.

Het MBT kent geen vaste, maar een flexibele samenstelling. Het MBT bestaat uitsluitend uit de meest betrokken ministers, rekening houdend met het type en aard van de crisis en het (mogelijke) verloop daarvan. De coördinerend minister bepaalt in overleg met de MP de samenstelling van het MBT.

Uitgangspunt is dat het MBT wordt voorgezeten door de minister van BZK als coördinerend minister voor crisisbeheersing, dan wel, bij zeer groot-schalige crises, door de minister-president. De coördinerend minister kan in overleg met de MP en de eerstverantwoordelijke vakminister besluiten af te wijken van het vaste voorzitterschap.

Ingeval het MBT bestaat uit (nagenoeg) de voltallige ministerraad, wordt uit het MBT een kerngroep gevormd, bestaande uit de MP, de coördinerend minister en de eerstverantwoordelijke, meest betrokken vakminister. De besluitvorming in MBT-verband wordt integraal voorbereid op hoog ambtelijk niveau in het IBT (DG/SG-niveau). Taken van het MBT zijn coördinatie, afstemming en integrale, bindende besluitvorming. Dit heeft op alle terreinen betrekking, zoals bijvoorbeeld ook bewaking en beveiliging.

Indien er geen overeenstemming wordt bereikt in het MBT zal de coördinerend minister voor crisisbeheersing de geschilpunten voorleggen aan de MP.

De minister van BZK is als coördinerend minister verantwoordelijk voor het bewaken van de uitvoering van de door het MBT genomen besluiten en informeert de ministerraad hierover alsmede over de eventuele problemen bij de uitvoering. De departementale implementatie van de MBT-besluiten is een verantwoordelijkheid van de vakministers en wordt gecoördineerd door de DCC's.

Het ministerie van BZK – i.c. de directie Crisisbeheersing inclusief het Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) en het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie – treedt ondersteunend en facilitair op ten behoeve van de interdepartementale crisisbesluitvorming. In deze fase coördineert en monitort het NCC de activiteiten van onder meer de departementale coördinatiecentra met het oog op de uitvoering van de door het beleids-team (IBT/MBT) genomen besluiten, zodat eenduidige aansturing en informatie-uitwisseling gewaarborgd is.

Het adequaat kunnen vervullen van deze rol staat of valt met een goede informatiepositie. Het NCC vervult de functie van interdepartementaal facilitair communicatiecentrum en informatieknooppunt. Het NCC vertaalt politieke verantwoordelijkheden en besluiten in operationele aanwijzingen. Verder vertaalt het NCC de operationele informatie naar beleidsinformatie ten behoeve van de crisisbesluitvorming op politiek-bestuurlijk en hoog ambtelijk niveau.

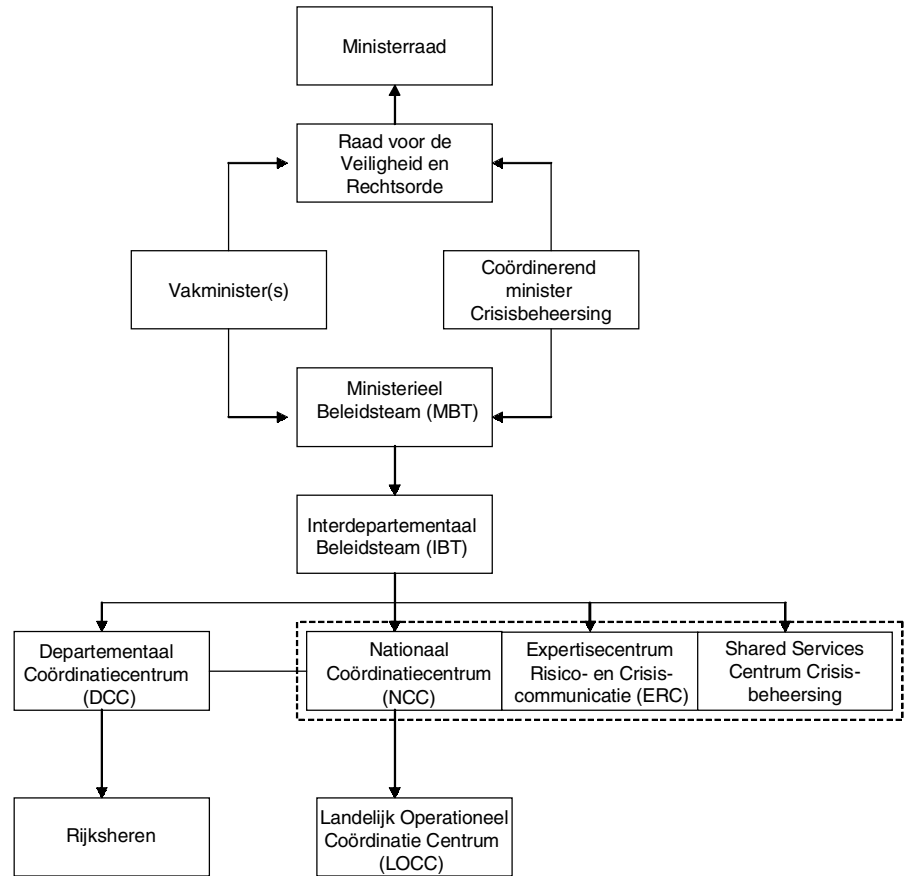
Dit betekent dat het NCC ten minste geïnformeerd moet zijn over alle relevante departementale activiteiten ter bestrijding van de crisis, ook binnen de eigen sector; er komt dus een informatieplicht aan het NCC, ook in de fase dat de besluitvorming nog niet is opgeschaald naar het MBT-niveau. Deze informatieplicht hangt samen met de verantwoordelijkheid van de minister van BZK als coördinerend minister. Vanuit die rol moet de minister van BZK in staat zijn – en dus geïnformeerd – om de (zelfstandige) afweging te maken of bepaalde incidenten interdepartementale coördinatie of besluitvorming vergen. De minister van BZK zal, via het NCC, op zijn beurt de andere departementen adequaat informeren. Om dit adequaat te faciliteren wordt geïnvesteerd in ondersteunende gemeenschappelijke ICT-voorzieningen.

Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)

Naast de bestuurlijke coördinatie faciliteert de minister van BZK de coördinatie van de operationele inspanningen zowel in de voorbereidingsfase als in de responsfase door het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). Deze eenheid verzorgt onder andere de operationele afstemming tussen de klassieke hulpdiensten (brandweer, ambulance, politie en marechaussee), maar kan ook rijksmateriaal en -expertise ter beschikking stellen. Het LOCC beschikt over een up-to-date landelijk overzicht van alle relevante evenementen en gebeurtenissen die (grootschalige) inzet vergen van de hulpdiensten. Verder zal het LOCC een database ontwikkelen met een totaaloverzicht van de beschikbare inzet voor alle hulpdiensten (personeel en materieel). In overleg met de betrokken operationele diensten wordt onderzocht of het LOCC in de toekomst ook een rol moet krijgen in de operationele aansturing.

Schematisch

Bovenstaand kan op de volgende wijze schematisch worden weergegeven:



Opschaling en alertering

Het kabinet werkt aan de ontwikkeling van een eenduidig, algemeen landelijk geldend alerteringssysteem. Het mechanisme zal op korte termijn beschikbaar zijn ten behoeve van terrorismebestrijding, maar zal nader worden uitgewerkt voor alle crisissituaties. Naast de communicatie aan burger en bedrijfsleven, zal de systematiek ook voorzien in een vertaling naar operationele inzet en bestuurlijke opschaling, zowel op rijks- als op lokaal/regionaal niveau. Bovendien zal de systematiek worden afgestemd met het NATO Crisis Response System (NCRS).

In de systematiek van bestuurlijke opschaling in de responsfase worden (vooral nog) op rijksniveau drie niveaus onderscheiden, te weten de vakminister, de coördinerend minister en de minister-president. Op lokaal/regionaal niveau gaat het om de burgemeester – voorzitter Regionaal Beleidsteam – CdK. Bij de bepaling welk niveau van toepassing is, spelen de volgende criteria een rol:

1. Operationele inzet: duur en betrokkenheid disciplines
 - weinig frequente vorm van operationele inzet;
 - meerdere operationele diensten betrokken;

- inzet langer dan 24 uur continue;
 - omvang van de bijstand;
 - inzet van specialistische eenheden;
 - bijstand vanuit andere landen.
2. Keteneffect: het risico dat de crisis andere beleidssectoren raakt
 - andere vitale belangen direct in geding;
 - twee of meer vakdepartementen betrokken;
 - internationale besluitvorming.
 3. Publiciteit: (verwachte) aandacht in de media
 - zeldzame gebeurtenis;
 - mate van bekendheid bij publiek van direct betrokkenen;
 - internationale belangstelling.

Besluitvorming over het niveau van alertheid en bijbehorende opschaling geschiedt in het MBT op advies van de coördinerend minister of de eerstverantwoordelijke vakminister. Een en ander zal nader uitgewerkt worden in het uitwerkingstraject van het alerteringsstelsel.

Wetgeving

Het huidige wetgevingsinstrumentarium wordt thans op bruikbaarheid bij crisisbeheersing (alle fasen) doorgelicht door een extern deskundige in opdracht van BZK, waarbij ook wordt nagegaan of het nodig is wettelijke bevoegdheden aan te passen om meer sturing van de rijksoverheid en het regionale bestuursniveau mogelijk te maken. De doorlichting die nu plaatsvindt, leidt tot een reeks van aanbevelingen. Het kabinet zal bezien welke daarvan worden overgenomen en zal deze vervolgens opnemen in een wetgevingsprogramma als onderdeel van het werkprogramma dat deel uitmaakt van dit beleidsplan.

Met betrekking tot de soms noodzakelijk geachte op maat gesneden bestuurlijke en operationele doorzettingsmacht is het bestaande stelsel van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden in veel gevallen een te zwaar middel. Daar staat tegenover dat de sectorspecifieke noodwetgeving vaak veel coördinatie en overleg vraagt ook indien tegelijkertijd op meerdere terreinen inzet noodzakelijk is. Daarom besluit het kabinet om deze lacune op te vullen door de voorzitter van het MBT – na besluit daartoe in MBT-verband – te machtigen sectorspecifieke noodwetgeving gecoördineerd in werking te doen stellen. De voordracht voor dit KB loopt – net zoals nu – via de minister-president. Uitgezocht wordt op welke wijze dit precies (juridisch) vormgegeven moet worden.

Opleiden en oefenen (interbestuurlijk en interdisciplinair)

Om goed voorbereid te zijn zullen vaker en intensiever grootschalige crisissimulaties op politiek-bestuurlijk en hoog ambtelijk niveau worden geoefend, ook in multinationaal verband. De minister van BZK stelt een interdepartementaal oefenbeleidsplan op voor de periode 2004–2007 en organiseert minimaal tweemaal per jaar een crisisoefening op politiek-bestuurlijk niveau voor leden van het kabinet. In een aantal gevallen zal het gaan om oefeningen met daadwerkelijke betrokkenheid en ook voor het publiek zichtbare inzet van relevante operationele diensten. De oefeningen kunnen gerelateerd worden aan de onderwerpen die op dat moment actueel zijn. Het kabinet wil daarmee aan de samenleving laten zien dat het de organisatie van crisisbeheersing serieus neemt. Het vergroot het bewustzijn en vertrouwen van het publiek en de politiek. Verder vormen dergelijke oefeningen een goede aanvulling op het alerteringsstelsel.

Verder zal het ministerie van BZK de bestaande kennis- en databank, gericht op multidisciplinaire oefeningen tot en met provinciaal niveau als voorbereiding op de rampenbestrijding, uitbreiden en verbreden tot een landelijke database met evaluaties, simulaties en oefeningen op het terrein van crisisbeheersing.

Scenario-ontwikkeling (beheersing van toekomstige crises)

Crisisbeheersing is gebaat bij een vroegtijdige signalering van potentiële crises. Dit vergt een permanente stafcapaciteit op nationaal niveau met competenties op dat vlak. Het gaat daarbij om het periodiek monitoren van trends bij crisisbeheersing, het uitvoeren van strategische dreiging- en kwetsbaarhedenanalyses en het ontwikkelen van scenario's. De aandacht is daarbij gericht op de interbestuurlijke en interdisciplinaire aspecten, immers de achilleshiel van crisisbeheersing. Ook de ketenafhankelijkheid van vitale infrastructuren krijgt bijzondere aandacht. Nadrukkelijker dan tot nu toe zal ook de internationale (EU en NAVO-) dimensie worden ingebracht door middel van actieve deelname van relevante coördinatiecentra.

Evaluatie WTS, fondsen voor slachtoffers

Op 29 april jl. verscheen het evaluatierapport van de Wet Tegemoetkoming Schade bij Rampen (WTS), opgesteld door een extern bureau in opdracht van BZK. Hierbij is onder andere gezien wat de huidige rol is van de overheid en wat die rol in de toekomst bij rampen en meer in het algemeen bij crises zou moeten zijn. Tevens is de (juridische) aansprakelijkheidsverdeling onder de loep genomen.

Daarnaast is naar aanleiding van de vuurwerkramp Enschede de Commissie tegemoetkoming bij rampen en calamiteiten (CTRC) onder voorzitterschap van de CdK van Noord-Holland, de heer Borghouts, ingesteld. De Commissie Borghouts is begin juli dit jaar klaar met haar onderzoek en gebruikt de zomer voor een uitgebreide klankbordronde. Daarna zal advies uitgebracht worden.

Kwaliteitsborging en bestuurlijk toezicht

Kwaliteitsborging geschiedt onder meer door het houden van praktijkgerichte tests door de betrokken organisatie-onderdelen zelf en door middel van intercollegiale toetsing. Daarnaast krijgen de rijksinspecties de opdracht om ook de werking van de nationale crisisstructuur te toetsen.

De minister van BZK als coördinerend bewindspersoon informeert de Tweede Kamer via integrale rapportages over de stand van zaken van crisisbeheersing (inhoudelijk en organisatorisch) in de volle breedte, over alle fasen en op alle niveaus. Daartoe zal de met de Wkr ingezette vierjaarlijkse rapportagecyclus worden verbreed tot crisisbeheersing. In deze rapportagecyclus worden ook de resultaten van het toezicht door de rijksinspecties opgenomen; dit toezicht richt zich mede op de departementale coördinatiecentra.

Bestuursafspraken defensie-civiele sector

Decennialang heeft de krijgsmacht in geval van crises gefungeerd als vangnet voor de civiele diensten. In de afgelopen jaren heeft zich een aantal crises voorgedaan waarbij bijstand door de krijgsmacht aan de politie, brandweer en de geneeskundige sector noodzakelijk bleek. Het valt te verwachten dat de behoefte aan capaciteit van de krijgsmacht zal blijven en wellicht – gelet op de terroristische dreigingen – nog verder zal

toenemen. Daarmee is een herijking van de vangnetfunctie actueel geworden.

De ervaringen met deze crises hebben aangetoond dat de afspraken die in het verleden zijn gemaakt over de inzet van de krijgsmacht verouderd zijn. Bovendien zijn met het verdwijnen van de daarvoor aangewezen eenheden ook de procedures verouderd. Men is niet meer op elkaar ingespeeld. Medio 2003 is een interdepartementale inventarisatie afgerond van de bestaande regelingen en afspraken en zijn knelpunten van de bestuursafspraken geanalyseerd. Dit alles moet meer duidelijkheid opleveren over de capaciteit waarop de civiele autoriteiten een beroep kunnen doen en resulteren in beter op elkaar afgestemde organisaties. En voor de toekomst meer structurele samenwerking tussen de civiele autoriteiten (inclusief de waterschappen) en de krijgsmacht bij het handhaven van de nationale veiligheid. De bedoeling is om nog dit jaar de voorstellen (inclusief eventuele budgettaire consequenties) in het politieke besluitvormingsproces te brengen.

Informatie-uitwisseling en ICT

Naast communicatie naar burgers is de communicatie en informatie-uitwisseling tussen de crisispartners onderling in toenemende mate een cruciaal knelpunt. De verschillende bij crises betrokken actoren beschikken over verschillende informatiesystemen, architecturen en protocollen, hetgeen met name bij grootschalige crises problemen kan veroorzaken. Dit knelpunt raakt zowel de bestuurlijke als de operationele kolommen. De informatiearchitectuur ten behoeve van crisisbeheersing is aan afstemming en modernisering toe, waarbij optimaal gebruik moet worden gemaakt van bestaande toepassingen, zoals onder andere bij Defensie («network enabled capabilities») respectievelijk van «Integrated Staff Information System» (ISIS). Daarom zal een integraal plan van aanpak voor integratie en modernisering van de informatiearchitectuur voor crisisbeheersing worden opgesteld. De lopende trajecten zoals onder meer de herziening van de informatiearchitectuur ten behoeve van rampenbestrijding («OOV-nutsvoorziening») worden daarbij betrokken. Regie wordt gelegd bij het recent opgerichte adviescollege ICT rampenbestrijding (ACIR). Vooruitlopend daarop, zal op korte termijn het actiepuntpunt uit Andere Overheden, het mogelijk maken van beveiligde informatie-uitwisselingen tussen bestuurlijke organisaties (onder andere DCC-NCC), het zogenaamde «Public Key Infrastructure» vorm worden gegeven.

Shared services crisisbeheersing

De minister van BZK is primair verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van Shared Services Crisisbeheersing in het kader van het programma «Andere overheid». Het gaat om producten en diensten die voorheen op verschillende plaatsen binnen de rijksoverheid waren neergelegd of niet rijksbreed werden aangeboden. Het kabinet wil hiermee samenwerking stimuleren en kwaliteitsverbetering realiseren. Uitgangspunten daarbij zijn dat, waar gewenst, maatwerk wordt geleverd. De gemeenschappelijke diensten betreffen onder meer: bereikbaarheid, opleidingen, oefeningen, ICT, personeelsbeleid, scenario's, etc. Eind 2004 zullen de eerste shared services beschikbaar zijn.

Borging en evaluatie

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming wordt aangepast en zal wettelijk worden verankerd. Door de wettelijke verankering wordt de beoogde helderheid en structurering goed geborgd. Ook is de afdwingbaarheid ten opzichte van andere partijen (bedrijfsleven en andere over-

heden) hiermee mogelijk. Niettemin is en blijft het Handboek een «levend document»: na iedere crisis dienen «lessons learned» structureel te worden geborgd. De minister van BZK ziet erop toe dat iedere (inter)departementale crisis wordt geëvalueerd volgens een vast door BZK te ontwikkelen minimale opzet en doorlooptijd. De evaluaties worden besproken in de Raad voor de Veiligheid en Rechtsorde.

HOOFDSTUK 5: DECENTRAAL NIVEAU

Inleiding

In dit hoofdstuk introduceert het kabinet de structuur voor crisisbeheersing op decentraal niveau. De betrokken partners werken hierin gezamenlijk volgens een eenduidig kader aan de voorbereiding en treden zodanig daadwerkelijk gezamenlijk op bij crises. De betrokken partners zijn: gemeenten, provincies, waterschapsbesturen, autoriteiten die de bevoegdheden van het Rijk uitoefenen («rijksheren»), hulpverleningsdiensten en eigenaars en beheerders van vitale infrastructuur (bedrijfsleven).

Vertrekpunt en eindbestemming

Veiligheidsregio als vertrekpunt

Vertrekpunt voor crisisbeheersing op regionaal niveau is de veiligheidsregio, zoals beschreven in het in april 2004 gepubliceerde «Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's»¹, met dien verstande dat het beheer van de rode, witte, blauwe en gemeentelijke diensten buiten de strekking van dit beleidsplan valt². Dit beleidsplan richt zich uitsluitend op de wijze waarop binnen die structuur kan worden gekomen tot effectieve beleidsontwikkeling, -implementatie en -uitvoering.

Het huidige instrumentarium van de Wrzo (met inbegrip van de Wkr) en het kabinetsstandpunt biedt voldoende handvatten voor de bouw van een decentrale structuur voor crisisbeheersing. Op termijn zal specifieke voor crisisbeheersing geldende wet- en regelgeving moeten worden ontwikkeld, met medeneming van rampenbeheersing. Vooruitlopend hierop richt het kabinet de beoogde structuur grotendeels in.

De in het kabinetsstandpunt gepresenteerde voorstellen ten aanzien van beleidsontwikkeling en uitvoering van rampenbeheersing zullen worden verbreed naar crisisbeheersing. Omdat de reikwijdte van het beleidsterrein van de veiligheidsregio hiermee meer sectoren raakt dan bij «klasieke» rampen, zullen deze ook bij de ontwikkeling van crisisbeheersingsbeleid in de regio (moeten) worden betrokken. Hiervoor wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de thans geldende wetgeving en bestuurlijke verhoudingen. Waar nodig aarzelt het kabinet echter niet om bevoegdheden aan te scherpen.

Belangrijkste knelpunten op decentraal niveau

De veiligheidsrisico's in de samenleving vragen om een overheid die duidelijk, daadkrachtig en consequent kan reageren. Uit evaluaties en onderzoeken naar de werking van de rampenbeheersingsorganisatie³ blijkt de noodzaak hiertoe. Het voert te ver om de resultaten van deze onderzoeken toe te lichten. Daarom worden de belangrijkste conclusies in het navolgende beknopt weergegeven:

- De decentrale structuur voor crisisbeheersing heeft een nogal «vrijblijvend» karakter en de slagkracht en doorzettingsmacht van de regionale besturen is hierdoor in veel gevallen onvoldoende. Mede daar-

¹ TK II, 2003–2004, 29 517, nr. 1.

² Op basis van het kabinetsstandpunt zal het beheer over de brandweer regionaal worden georganiseerd. Voor politie en GHOR was dit al het geval. Ten aanzien van de voorbereiding op rampenbestrijding wordt op basis van het kabinetsstandpunt een regionaal hulpverleningsbestuur van de regionale brandweer en GHOR gevormd, dat in samenwerking met politie zorgdraagt voor adequaat rampenbeheersingsbeleid.

³ Zoals naar de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam, generieke evaluaties zoals de inspectierapporten van de inspectie OOV, het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's en de ten behoeve van dit beleidsplan opgestelde expertanalyse en contourennota.

door komt werkelijk multidisciplinaire beleidsvorming en oefenen (politie, brandweer, geneeskundige en gemeentelijke diensten) niet goed van de grond. Omdat voor crisisbeheersing niet alleen multidisciplinair binnen de OOV-sector moet worden gehandeld, maar ook multi-sectoraal, wordt dit knelpunt groter.

- Het decentraal openbaar bestuur is integraal verantwoordelijk voor crisisbeheersingsvraagstukken. De overige sectoren echter uitsluitend functioneel. Dit leidt soms tot tegengestelde belangen en besluiten. Dit wordt gekarakteriseerd als «schurende ketens».
- Percepties en verwachtingen van bij crisisbeheersing betrokken partijen over elkaars rol, verantwoordelijkheden en taken verschillen, in het bijzonder tijdens respons.
- In veel gemeenten is als gevolg van de kleine schaal onvoldoende capaciteit aanwezig voor een optimale voorbereiding en bestrijding van een ramp of crisis. Kennis en ervaring worden gemist.

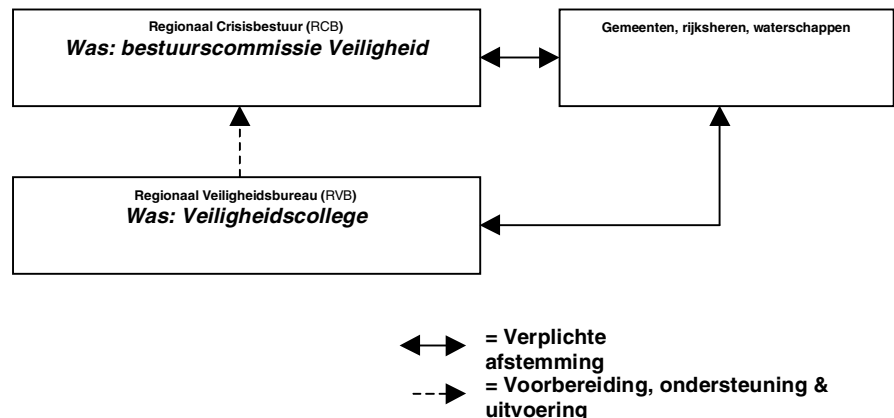
Stip aan de horizon

Op basis van deze knelpunten heeft het kabinet in dit beleidsplan een nieuwe structuur voor crisisbeheersing op decentraal niveau opgezet. Daarnaast verwacht het kabinet nieuwe inzichten op basis van beleids-evaluaties of onderzoeken die op korte termijn zullen worden uitgevoerd, waaronder de evaluatie van de Politiewet (2005) de evaluatie van de toezichtrol van provincies (2005) en de ontwikkeling van het landelijk alerteringsstelsel (2004, zie hoofdstuk 4).

In het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's heeft het kabinet aangegeven een tussenstand van de uitwerking van de veiligheidsregio's in 2005 te zullen presenteren. Deze tussenstand zal zich – voor wat de beleidsaspecten betreft – richten op de in dit beleidsplan vormgegeven structuur. Op basis van voornoemde evaluaties zullen nieuwe keuzes voor eventuele vervolgstappen kunnen worden gemaakt.

Crisisbeheersing in alle fasen behalve respons

De veiligheidsregio zal het hart vormen van de crisisbeheersingsorganisatie op decentraal niveau. Daartoe worden voorstellen uit het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's verbreed naar crisisbeheersing. Dit komt ook tot uiting in de gewijzigde naamgeving van de diverse organen¹. Aldus ontstaat de navolgende regionale afspiegeling van de organisatie van crisisbeheersing op nationaal niveau:



¹ Om aan te geven dat hiermee maatregelen ten behoeve van crisisbeheersing in den brede worden getroffen, wordt de naamgeving van het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's als volgt gewijzigd: «de bestuurscommissie Veiligheid» wordt «het Regionaal Crisisbestuur» (RCB), «het Veiligheidscollege» wordt «het Regionaal Veiligheidsbureau» (RVB). Deze laatste term wordt in sommige regio's al voor multisectorale overlegorganen op het gebied van crisisbeheersing gebruikt.

Het RCB is een regionaal bestuursorgaan waarvan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden strekken over het gehele crisisbeheersingsbeleid. In het RCB zitten de gezagsdragers brandweer, GHOR, politie, het OM, de burgemeesters van de gemeenten van de regio en de dijkgraaf van het waterschap. De voorzitter is een burgemeester uit hun midden en wordt benoemd bij Koninklijk Besluit.

Het RCB wordt gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de besluiten van het RCB zijn bindend voor alle deelnemende gemeenten, hulpdiensten en sectoren. De voorzitter van het RCB kan nakoming van besluiten en afspraken afdwingen (doorzettingmacht) naar alle betrokken partijen, onverlet de bevoegdheden van het OM op het gebied van de strafrechtelijke handhaving. Door het kabinet zal worden nagegaan op welke wijze deze doorzettingmacht kan worden vormgegeven en wettelijk worden verankerd. In eerste instantie moet de gemeenschappelijke regeling hiertoe bepalingen bevatten.

Bij (dreigende) terroristische aanslagen, maar ook bij vele andere vormen van crises en rampen is de opsporing van verdachten een belangrijk element om enerzijds te trachten de dreiging of de crisis zelf te beëindigen en anderzijds door bestraffing van daders eventuele herhaling daarvan zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij zijn directe betrokkenheid bij de besluitvorming (en dus ook het direct informeren) van het OM en het benutten van haar bevoegdheden op het gebied van strafrechtelijke handhaving onontbeerlijk.

Het RCB wordt verantwoordelijk voor het opstellen van een regionaal «crisisplan». Bezien moet worden hoe de op basis van de Wrzo reeds bestaande plannen voor rampenbeheersing¹ alsmede de bestaande sectorale rampen- en/of crisisplannen² hierin op hoofdlijnen kunnen worden geïntegreerd. Vooralsnog geldt hierbij geen verplichting, maar moedigt het kabinet integratie aan. De rijksheren en de dijkgraaf krijgen ten aanzien van het vast te stellen crisisplan adviesrecht.

Het RCB wordt ook verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het regionale preparatieprogramma, waaronder ook het regionale oefenbeleid valt. Ten behoeve van het regionale crisisbeheersingsbeleid toetst en adviseert het RCB het gemeentelijke en sectorale proactie- en preventiebeleid. Tenslotte ziet het RCB toe op de (verplichte) samenwerking tussen alle betrokken partijen. Gelet op de afspraken die eerder in het kader van de Wkr en het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's zijn gemaakt, kan deze verbreding van de werkzaamheden binnen de bestaande middelen plaatsvinden.

Het Regionaal Veiligheidsbureau (RVB)

In dit overlegorgaan worden de relevante sectoren op ambtelijk niveau vertegenwoordigd. Dergelijke overleggen bestaan in sommige regio's al wel, zij het dat de samenstelling, ondersteuning en functie ervan per regio kunnen verschillen. In het RVB hebben in ieder geval de regionaal commandant (brandweer), de regionaal geneeskundig functionaris (RGF) én de korpschef van het regionale politiekorps permanent zitting. Ook worden de rijksheren en waterschappen hetzij via zittingname, hetzij via verplichte afstemming (zie onder «rijksheren») in het RVB vertegenwoordigd. De voorzitter van het RCB is tevens de voorzitter van het RVB. Het RVB verzorgt vanuit het veld de ambtelijke voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming en werkt genomen besluiten voorzover nodig uit in toegepast beleid.

¹ Hierbij wordt bedoeld op: gemeentelijke rampenplannen (exclusief de «deelplannen»), gemeentelijke rampbestrijdingsplannen, grensoverschrijdende coördinatieplannen (eventueel zelfs de provinciale coördinatieplannen) en het regionale beheersplan voorzover het beleid betreft (beheer valt immers onder andere bestuursorganen zoals het hulpverleningsbestuur).

² Zoals bijvoorbeeld waterstaatkundige calamiteitenplannen of de plannen ten aanzien van kernongevallen.

Op decentraal niveau fungeren de zogeheten rijksheren onder mandaat van de (vak)minister.¹ Tijdens de Koude Oorlog vormde het overleg van rijksheren het decentrale forum onder leiding van de Commissaris van de Koningin voor maatregelen in het kader van civiele verdediging. Het overleg bestaat formeel nog steeds. In het recente wetsontwerp inzake modernisering van de noodwetgeving van de ministeries van VenW en van EZ wordt de rijkshere opnieuw gepositioneerd en oefent hij volgens mandaat de bevoegdheden uit die op grond van noodwetgeving aan een minister zijn toegekend.²

Omdat de decentrale rijksheren doorgaans over eigen bevoegdheden en plannen beschikken en de aard van de aansturing door de desbetreffende ministers kan variëren, zullen integratie en samenwerking in eerste instantie worden bevorderd door verplichte afstemming tussen deze partijen en het RCB. De afstemmingsplicht die tussen het RCB en de rijksheren en autoriteiten geldt, moet daarmee via de desbetreffende bestuurders en regionale topfunctionarissen ook haar doorwerking krijgen in de ambtelijke voorbereiding door het RVB.

Het zwaartepunt van de inbreng van de decentrale rijksheren komt door de versterking van de samenwerking en afstemming in de fasen proactie, preventie, preparatie en nazorg te liggen. Dit ter ontlasting van de processen bij een eventuele respons. In het verlengde van de tussenstand van de uitwerking van de veiligheidsregio's in 2005 (zie «Stip aan de horizon») zal aan de orde worden gesteld of het wenselijk is (bepaalde) rijksheren binnen de gemeenschappelijke regeling van het RCB onder te brengen.

Rol van de provincie: toetsing

De Commissaris van de Koningin fungeert op grond van de Ambtsinstructie op decentraal niveau als verlengstuk van de minister van BZK. De commissaris coördineert in de huidige systematiek de voorbereiding door de in de provincie werkzame rijksheren en de waterschapsbesturen en is voorzitter van het overleg over de wederzijdse afstemming van hun beleid. Deze taak wordt in het nieuwe stelsel – voorzover het crisisbeheersing betreft – bij het RCB belegd.

De provincie vervult in het huidige stelsel onder reguliere omstandigheden een toetsende rol en stelt een provinciaal coördinatieplan op. Zoals aangegeven in het kabinetsstandpunt acht het kabinet voor de (huidige) veiligheidsregio's de toezichthoudende rol van de provincies van belang en houdt het kabinet de met de Wkr ingezette lijn vast. Dit betekent dat de toetsende rol van de provincie wordt verbreed naar de planvorming ten aanzien van crisisbeheersing. Daarbij zal de provincie met name de plannen zelf toetsen, terwijl de Rijksinspecties zich richten op de werking en uitvoering ervan.

Crisisbesluitvorming in de responsfase

Verreweg de meeste incidenten zijn lokaal van aard en omvang. Hierbij is en blijft de burgemeester van de getroffen gemeente gezagsverantwoordelijk voor de aanpak van de crisis. De burgemeester voert de bestuurlijke coördinatie en, is opperbevelhebber en stuurt de operationeel leider aan. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van rampenbestrijding.

Het Regionaal BeleidsTeam (RBT)

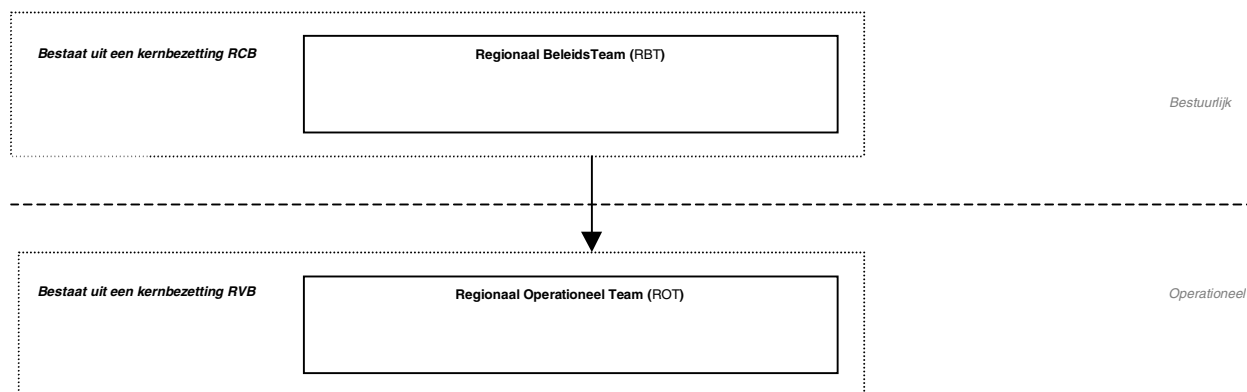
Bij (dreigende) gemeenteverstijgende crisissituaties kan, indien de aard en/ of aanpak van de crisis daarom vragen, bestuurlijk worden opge-

¹ Dit zijn de economisch commissarissen (i.e. directeuren Kamer van Koophandel) voor EZ; de voedselcommissarissen (i.e. regionale directeuren) voor LNV; de hoofd-ingenieur-directeuren (HID) van Rijkswaterstaat; de regionaal geneeskundig inspecteurs voor VWS; de regionale inspecteurs van de VROM-Inspectie (VROM); de hoofden eenheden douane (Financiën); de regionaal militair commandanten (RMC) voor Defensie en de hoofdofficier van Justitie (OM, Jus). De CdK is weliswaar ook een rijkshere, maar vanwege het toezichthoudende karakter van zijn of haar rol wordt aan de toekomstige rol van de CdK in dit beleidsplan separaat aandacht besteed.

² Kamerstukken II, 2003–2004, 29 514.

schaald naar een Regionaal BeleidsTeam (RBT). Het besluit tot activering van een RBT geschiedt door de voorzitter van het RCB op eigen instigatie, of op verzoek van een van de leden van het RBT (lees: de burgemeester(s) van een door een incident getroffen gemeente(n)) aan de voorzitter dan wel door de minister van BZK als coördinerend minister.

Het RBT wordt geformeerd uit leden van het Regionaal Crisisbestuur (RCB) en, indien nodig, door de voorzitter van het RBT uitgenodigde rijksheren in de rol van adviseur. De voorzitter – die in principe ook de voorzitter van het RCB is – wordt benoemd bij Koninklijk Besluit. Omdat de betrokkenen voor de besluitvorming over eventuele activering van het RBT over relevante informatie moeten beschikken, zal de bestaande informatieplicht in de toekomst actiever moeten worden ingevuld. De structuur ten tijde van een eventuele regionale respons kan als volgt grafisch worden weergegeven:



In het verlengde van de eerder genoemde doorzettingsmacht van de voorzitter van het RCB, zal een afgeleide hiervan ook voor de voorzitter van het RBT gaan gelden. Dit betekent dat de burgemeesters hun bevoegdheden behouden, maar dat de voorzitter van het RBT bij stakende stemmen een bindende beslissing kan nemen. Het is van belang deze doorzettingsmacht ook naar de individuele gezagsdragers (burgemeesters) zo spoedig mogelijk wettelijk te verankeren. Hierbij wordt ook de opperbevelhebbersrol van de voorzitter van het RBT en de verhouding tot de operationeel leider zonnodig nader gespecificeerd. Ook zal wettelijk verankerd worden dat de minister van BZK indien naar zijn oordeel de aard en/of aanpak van de crisis daarom vragen directe aanwijzingen kan geven aan de voorzitter van het RBT dan wel de CdK (als rijksheer) kan opdragen de gezagsverantwoordelijkheid te nemen.

Slechts ten aanzien van crises die het lokale niveau (dreigen te) overstijgen komt deze structuur in beeld. Op basis van het thans in ontwikkeling zijnde alerteringssysteem (zie hoofdstuk 4) zullen nadere richtinggevendende criteria worden geformuleerd voor de afweging «lokaal-regionaal-nationaal» en welke partijen (en met welke rollen en bevoegdheden) bij ieder van de verschillende alerteringsfasen betrokken zijn. Indien bestuurlijk is opgeschaald tot nationaal niveau is de minister van BZK verantwoordelijk voor eventuele aanwijzingen aan het RBT. Omdat het van belang is dat het bestuurlijke opschalingsniveau te allen tijde goed aansluit bij het operationele opschalingsniveau, zullen onder andere koppelingen worden gelegd met de reeds bestaande «GRIP-niveaus». Ook zullen binnen alerteringssysteem koppelingen tussen nationale en regionale decentrale alerteringsfasen (zie ook hoofdstuk 4) worden gelegd.

Uiteindelijk dienen ook de regionale handboeken aan te sluiten bij de opschalingsafspraken die in dit stelsel worden gehanteerd.

Het Regionaal Operationeel Team (ROT)

De uitvoering van de besluiten van het RBT en de vertaling daarvan naar het operationele veld – inclusief de diensten ressorterend onder de rijksheren en de waterschappen – wordt verzorgd door Regionaal Operationeel Team (ROT). Het ROT heeft tijdens crises een operationeel leider, die de leiding voert over alle commandanten van de verschillende betrokken sectoren, inclusief de «niet-OOV-diensten» (waterschappen, rijksheren). Dit betekent in eerste instantie dat de operationeel leider beslissingen neemt over de concrete inzet van personeel en materieel binnen de regio. De commandanten van de desbetreffende disciplines nemen de aansturing van de uitvoering voor hun rekening. Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) coördineert materieel en personeel op landelijk niveau en tussen regio's (zie ook hoofdstuk 5). Ten aanzien van multidisciplinair optreden zullen, mede op basis van landelijke afspraken, door het kabinet nadere richtlijnen worden opgesteld die uiteindelijk op regionaal niveau moeten worden ingevuld.

De rol van de provincie

Gelet op het door het kabinet gekozen vertrekpunt, namelijk dat de veiligheidsregio het hart vormt van de organisatie voor crisisbeheersing op decentraal niveau, komen de huidige bevoegdheden van de Commissaris in een ander daglicht te staan. Uitgangspunt is dat bij crises zonodig van het regionale niveau rechtstreeks wordt opgeschaald naar het nationale niveau. De minister van BZK kan, indien hij dit nodig acht, een beroep doen op de Commissaris van de Koningin in zijn rol als rijksheer (zie ook hiervoor).

Borging

Afhankelijk van de aard en omvang van de crisis zal deze op decentraal niveau worden bestreden of worden opgeschaald tot nationale coördinatie. Hiertoe zullen bij de ontwikkeling van de alerteringssystematiek nadere criteria en richtlijnen worden geformuleerd en zal het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming een specifiek op de decentrale partners toegesneden hoofdstuk bevatten.

Decentrale partners worden geïnformeerd over de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk en de wijze waarop deze zijn belegd en worden uitgevoerd. Verder dienen de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de decentrale partners te worden vastgelegd, voor zover dat nog niet het geval is.

Op basis van de rapporten van de rijksinspecties en de uitkomsten van toetsing door de provincies, zal regelmatig aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd.

HOOFDSTUK 6: OVERHEID EN BEDRIJFSLEVEN

Inleiding

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen bedrijfsleven en overheid is één van de centrale thema's van het crisisbeheersingsbeleid. Als onderdeel van het crisisbeheersingsbeleid is de bescherming van de vitale infrastructuur van groot belang. Verstoring of uitval binnen een vitale sector kan immers leiden tot economische of maatschappelijke ontwrichting op (inter-)nationale schaal. Daarnaast kunnen uiteraard ook sectoren

die niet tot de vitale infrastructuur behoren van groot belang zijn in het kader van crisisbeheersing.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Onze samenleving kenmerkt zich door een grote verwevenheid van belangen van en afhankelijkheden tussen een grote hoeveelheid instanties binnen de overheid en het bedrijfsleven. Het overgrote deel van de vitale infrastructuur (70–80%) wordt beheerd of is in eigendom van het bedrijfsleven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de sectoren energie, telecommunicatie, gezondheidszorg en transport. Op het terrein van crisisbeheersing bestaan dan ook al structurele vormen van publiek-private samenwerking. Beide partijen dragen een (deel-) verantwoordelijkheid in de zorg voor de continuïteit van de dienstverlening en het voorkomen van verstoringen daarvan. Dit betreft niet alleen de continuïteit binnen de eigen sector of bedrijfstak, maar vooral ook daartussen.

Het waarborgen van de continuïteit van producten en diensten behorend tot de vitale infrastructuur is van groot belang. Uitval of verstoring van vitale dienstverlening heeft grote gevolgen. Een zo goed mogelijke bescherming van processen, producten en diensten binnen de vitale sectoren is in veel gevallen primair een verantwoordelijkheid van de private sector. In de wetenschap dat (grootschalige) uitval of verstoring van vitale infrastructuur per definitie grote impact heeft, zullen aan beheerders en eigenaren eisen moeten worden gesteld bijvoorbeeld op het terrein van geoefendheid, niveau van bewaking en beveiliging bij daadwerkelijke dreiging en actualisatie van calamiteitenplannen. Uitgangspunt daarbij is dat eisen functioneel zijn en geen onnodige bestuurlijke lasten met zich brengen. Deze eisen zullen ook per sector kunnen verschillen en worden door de verantwoordelijke vakdepartementen uitgewerkt. Zo is de minister van Economische Zaken op dit punt verantwoordelijk voor de sectoren energie en telecommunicatie en de minister van Verkeer en Waterstaat voor de transportsector. De overheid zal toezicht uitoefenen op de uitvoering van de gestelde eisen en, in het uiterste geval, ingrijpen in de betreffende sector. Dit ingrijpen zal in uiterste instantie kunnen leiden tot het opleggen van sancties.

Kortom, het bedrijfsleven is wat crisisbeheersing betreft de eerst-verantwoordelijke voor het minimaliseren van crisisdreigingen (proactief/preventief), het treffen van voorbereidingen op crises die desondanks zullen kunnen optreden (preparatief), het bestrijden van crises zelf (respons) en de daarbij behorende nazorg.

De overheid zal dit proces ondersteunen door het maken van afspraken voor het gezamenlijk ontwikkelen van detectiemethoden, het delen van informatie op alle niveaus, het onderling bespreken van detectie van verdachte omstandigheden, het uitvoeren van dreigingsanalyses op basis waarvan het bedrijfsleven contingencyplannen kan ontwikkelen, alsmede het organiseren van simulaties en gezamenlijke oefeningen. Vitale bedrijven hebben recht op een zekere bescherming daar waar aard en omvang van de crisis daartoe aanleiding geeft. In het nieuwe alerterings-systeem wordt dit verder uitgewerkt.

Een bijzondere vorm van discontinuïteit in dienstverlening is een faillissement. De rol van de overheid bij faillissementen in een bepaalde bedrijfstak moeten we zien in het licht van de algemeen geldende regels bij staatssteun. Een alternatief voor steun is om de discontinuïteit in de dienstverlening aan de aanbodzijde op te lossen. Dit betekent dat er reële alternatieven voor de betreffende diensten of producten beschikbaar moeten worden gesteld om aan de generieke vraag naar het soort product/dienst te kunnen blijven voldoen. Bij eventuele afspraken hierover

zal overigens zorgvuldig moeten worden gekeken naar regels op het terrein van mededinging en oneerlijke concurrentie. In het geval een faillissement een vitaal belang zou schaden, gaan we na of de vitale infrastructuur buiten het faillissement gehouden kan worden om de continuïteit van dienstverlening te kunnen waarborgen.

Relatie tot Bescherming Vitale Infrastructuur

De continuïteit van maatschappelijke, waaronder vitale, dienstverlening kan door tal van oorzaken worden bedreigd. Niet alleen organisatorische en technische gebreken kunnen daarvan de oorzaak zijn; ook kan de continuïteit door bewust of onbewust handelen van mensen of natuurrampen in gevaar komen. Andersoortige oorzaken als schaarste van hulpbronnen, faillissementen e.d. kunnen de continuïteit eveneens negatief beïnvloeden.

Door de grote mate van afhankelijkheid tussen de verschillende processen, producten en diensten van overheid en bedrijfsleven, kunnen domino-effecten optreden bij uitval of verstoring van slechts één schakel in een productieketen. Om de effecten hiervan te kunnen bepalen, dienen de risico's van verstoring van onderdelen van een netwerk van bedrijfs- en beleidsprocessen te worden doorgelicht op de punten waar verschillende vitale producten en diensten samenkomen. Het gaat daarbij met name om technische, organisatorische of bestuurlijk/juridische aspecten van bedrijfs- of beleidsprocessen die hoog of totaal afhankelijk van elkaar zijn: de «vitale knooppunten». Om de risico-inventarisatie compleet te maken, dienen daarnaast ook de specifieke risico's ten aanzien van de ruimtelijke (geografische) clusterings van vitale producten en diensten te worden meegenomen.

Het rijk, de medeoverheden en het bedrijfsleven hebben al een aantal belangrijke eerste stappen gezet in de vorm van een knooppuntenanalyse. In een gezamenlijke inspanning tussen de overheid en de bedrijfssectoren onderling zullen nadere analyses moeten leiden tot een vergelijking van kwetsbaarheden en de inmiddels getroffen beschermingsmaatregelen. Daarmee kunnen de resterende risico's in kaart worden gebracht. Voor iedere sector zullen voorstellen worden gedaan om de samenhang van de beschermingsmaatregelen te verbeteren en zonodig aanvullend maatregelen te nemen. De minister van BZK is met de coördinatie en samenhang van de totstandkoming, uitvoering en monitoring hiervan belast.

Het uitvoeren van knooppuntenanalyses, van kwetsbaarheids- en risicoanalyses en het definiëren, realiseren en monitoren van beschermende maatregelen zijn geen eenmalige activiteiten. Het gaat hier om een cyclisch beleidsproces waarbij we rekening moeten houden met steeds veranderende bronnen van verstoringen en/of het optreden van nieuwe afhankelijkheden tussen processen binnen of tussen de verschillende sectoren. De betrokken vakdepartementen dragen daarbij hun eigen verantwoordelijkheid voor afstemming met de onder hen ressorterende sectoren en bedrijfstakken ten aanzien van de invulling van beleid en te treffen beschermingsmaatregelen. Daarnaast is een duidelijk herkenbare organisatorische inbedding noodzakelijk bij alle betrokken departementen. Het onderwerp zal ook structureel op de agenda van het bedrijfsleven moeten blijven staan. Op deze wijze kan het risico van een crisis vermindert worden of de consequenties van een crisis geringer.

De beleidsagenda voor korte en middellange termijn

Aanscherping en belegging van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Op een terrein waar zoveel instanties een deelverantwoordelijkheid hebben, vereist het waarborgen van vitale belangen een integrale en samenhangende aanpak. Zonder te treden in de deelverantwoordelijkheden van andere partners zal BZK de gewenste aanpak verder invulling geven niet alleen door daadkrachtig te coördineren en waar nodig te regisseren en te interveniëren, maar ook door voorwaarden te scheppen en waar nodig te faciliteren.

Waar (vak)ministers onvoldoende bevoegdheden hebben om crises adequaat te kunnen beheersen, zullen nieuwe bevoegdheden in weten regelgeving toegevoegd moeten worden.

Het stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van vakministers en de coördinerend minister van BZK moet sluitend en samenhangend te zijn. Waar de overheid bepaalde eisen stelt aan bedrijfssectoren om ook onder crisissomstandigheden de continuïteit van vitale dienstverlening zo goed mogelijk te waarborgen, mag dat bedrijfsleven er op zijn beurt van uitgaan dat de overheid de voorwaarden schept, opdat zij hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. De financiële consequenties van het verhogen van de weerbaarheid van de vitale dienstverlening om de continuïteit te garanderen vergen nadere besluitvorming door het kabinet, op het moment dat een scherper beeld bestaat over de kwetsbaarheden en zijn derhalve nog niet opgenomen in bijlage 2.

Beschermingsmaatregelen

Het kabinet gaat op korte termijn bezien welke beschermingsmaatregelen voor de vitale infrastructuur moeten worden genomen.

Het bedrijfsleven en de overheid zullen structureel aandacht moeten besteden aan de risico's en de kwetsbaarheden. Ook zullen ze in onderling overleg samenhangende beschermende maatregelen moeten treffen en actueel houden. Ook bij de bescherming van de infrastructuur zal aangesloten moeten worden bij de systematiek van het alerteringsstelsel. Bij elke alerteringsfase worden afspraken gemaakt tussen overheid en bedrijfsleven. Deze maatregelen zullen moeten zijn voorbereid en periodiek worden beoefend. Het gaat hierbij niet alleen om dreiging ten aanzien van de vitale infrastructuur, maar ook wanneer zogenaamde «soft targets» worden bedreigd.

Waar het bedrijfsleven wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor het continueren van haar vitale dienstverlening, kan de overheid worden aangesproken om te hulp te schieten als de risico's dusdanig groot zijn dat de beheersing daarvan niet meer aan het bedrijfsleven kan worden toegerekend.

Houden van toezicht en mogelijkheid tot interveniëren

Toezicht kan zowel een integrerend instrument zijn voor samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven als voor overkoepelende, sector-overstijgende vormen van samenwerking.

In de situaties waarin duidelijk is dat de primaire verantwoordelijkheid voor het treffen van beschermingsmaatregelen bij het bedrijfsleven ligt en de overheid voorwaarden stelt aan de invulling van deze verantwoordelijkheid, treedt de overheid op als toezichthouder. Wanneer het bedrijfsleven tekort schiet bij het invulling geven aan deze verantwoordelijkheden, moet de rijksoverheid (in iedere fase van crisisbeheersing) op basis van wet- en regelgeving de gewenste maatregelen kunnen afdwingen. Het monitoren van interne bedrijfsvoeringsprocessen staat hier los van.

De rollen van de toezichthouders zullen daarbij helderder worden vormgegeven, verder worden versterkt en wat betreft de bevoegdheden beter op elkaar worden afgestemd. De samenwerkende inspecties zullen de vast te stellen minimum voorzieningenniveaus toetsen. Dit houdt ook in dat normeringen voor maatregelen ter bescherming van de vitale infrastructuur zullen moeten worden uitgewerkt. Overleg en samenwerking tussen de publieke en private sector is nodig om een gestructureerde aanpak binnen overheden en bedrijfsleven te introduceren, waarbij gedacht kan worden aan standaarden, toezichtvormen, informatie-uitwisseling, rapportages e.d.

Inzicht in en behartiging van intersectorale aspecten

Waar er redelijk inzicht bestaat in de mate van robuustheid binnen de afzonderlijke sectoren, ontbreekt dit inzicht bij de intersectorale aspecten. Voor sectoraal overleg en het vormgeven van samenwerkingsverbanden is het desbetreffende vakministerie dan wel de beheernde bedrijfssector aanspreekbaar.

Voor intersectorale aspecten is op dit moment formeel niemand aanspreekbaar. De minister van BZK geeft vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de integrale aanpak van het veiligheidsbeleid op dit moment al invulling aan de verantwoordelijkheid voor de samenhang en integrale aanpak voor de bescherming van de vitale infrastructuur. Voor intersectorale aspecten op het gebied van crisisbeheersing in brede zin zal BZK, als blijkt dat bestaande aanpakken en procedures geen soelaas meer bieden, invulling geven aan haar coördinerende rol. Uiteindelijke beslissingen zullen waar nodig in de RvdVR of de MR worden genomen.

Noodzaak tot structurele samenwerking en uitwisseling van informatie

Er bestaan op dit moment onvoldoende samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven waar in samenhang gekeken wordt naar invulling van het crisisbeheersingsbeleid. Daarnaast komen vanuit het bedrijfsleven signalen dat de overheid traag is, over onvoldoende kennis van specifieke processen beschikt, en de één-loket-gedachte onvoldoende in de praktijk is gebracht.

Het belang van het bestaan van samenwerkingsverbanden ligt met name op het vlak van het bewaken van de samenhang van het gevoerde beleid en een optimale aansluiting daarvan op de veranderende praktijk. Zoeken naar mogelijkheden om door middel van gezamenlijke initiatieven te komen tot een betere beheersing van risico's en kwetsbaarheden zal ook bijdragen aan het gewenste gevoel van urgentie. De overheid zal de individuele vitale bedrijfssectoren gaan voorzien van risico- en dreigingsanalyses.

De samenwerking tussen bedrijfsleven en decentrale overheid bij de voorbereiding

Om de kans op het ontstaan van een crisis te verkleinen en de schade bij een daadwerkelijke crisis te beperken zullen eigenaren en beheerders van (vitale) infrastructuren moeten worden betrokken bij de voorbereiding van de planvorming op regionaal niveau. Maatregelen ten aanzien van de bescherming van de (vitale) infrastructuur zullen integraal deel moeten uitmaken van regionale crisisbeheersingsplannen.

Ten behoeve van het daadwerkelijk optreden ten tijde van crises is het in meerdere gevallen al gebruikelijk dat vertegenwoordigers van het bedrijfsleven deel uitmaken van regionale operationele teams. Waar ook, en juist, bij het beschermen van de vitale infrastructuur de samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid enerzijds en tussen bedrijfssectoren onderling anderzijds essentieel is, zullen dergelijke regionale samenwerkingsvormen verder uitgebreid en geïnstitutionaliseerd moeten worden.

HOOFDSTUK 7: RISICO- EN CRISISCOMMUNICATIE

Inleiding

De professionaliteit, kwaliteit en organisatie van risico- en crisiscommunicatie sluiten momenteel niet of onvoldoende aan op de veranderende risicosamenleving enerzijds en de behoeften van burgers anderzijds. Dit concludeert de Voorlichtingsraad (VORA) in een vorig jaar verschenen advies.¹ Eén en ander vraagt om investeringen in kennis en capaciteit op het gebied van risico- en crisiscommunicatie. Met de opzet van een expertisecentrum voor risico- en crisiscommunicatie (ERC) wil het kabinet deze aspecten verbeteren.

Modern crisisbeheersingsbeleid is voor een groot deel ook actieve en op de juiste doelgroep gerichte communicatie. In een samenleving waar burger en bedrijfsleven toegang hebben tot vele media, vaak live of online, kan de overheid zich niet verschuilen achter de vaak gerechtvaardigde wens tot interdepartementale afstemming of nog te nemen beslissingen. De burger wenst en heeft een zeker recht op het direct vernemen van de mening van de politiek verantwoordelijken, nationaal, regionaal en lokaal. Dit vraagt, zeker in de responsfase, een andere (actievare) opstelling en organisatie van de overheid. Dit hoofdstuk geeft daartoe een aanpak.

Omdat de samenleving kritischer is geworden en de burger steeds meer van de overheid verwacht, moet de overheid een grotere slagvaardigheid op het terrein van risico- en crisismanagement ontwikkelen. Een terughoudende opstelling van de overheid met betrekking tot informatievoorziening past hier niet meer bij. Open, eerlijke en realistische informatie aan burgers, bedrijven en andere instellingen in alle fasen van de veiligheidsketen is een noodzaak.

Risico- en crisiscommunicatie zijn alleen succesvol wanneer aan een aantal uitgangspunten wordt voldaan. Risico- en crisiscommunicatie moeten een integraal onderdeel zijn van crisismanagement. Burgers moeten serieus genomen worden en als een gelijkwaardige partner worden beschouwd. Bij uitingen staat het belang van de ontvanger centraal en niet in de eerste plaats het belang van de zender. De communicatie is open en eerlijk. De basishouding is: alles openbaartenzij. De overheid informeert burgers eerlijk over risico's en dreigingen en geeft tegelijkertijd aan dat crises – ongeacht de getroffen maatregelen – nooit volledig zijn uit te sluiten.

Een belangrijke voorwaarde voor een effectieve communicatie is een geloofwaardig en betrouwbaar imago van de overheid. Wanneer burgers de overheid als onbetrouwbaar of ongeloofwaardig vinden, dan is het effect van de communicatie verwaarloosbaar klein.

¹ Risico en crisis gecommuniceerd. Naar een verbeterde risico- en crisiscommunicatie Voorlichtingsraad, 2003.

Los van het belang van goede risico- en crisiscommunicatie, bestaat op grond van de Wrzo al een plicht voor overheden «om de bevolking goed te informeren over de rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen, de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding van deze rampen en zware ongevallen en de bij deze rampen en zware ongevallen te volgen gedragslijn.»

Vanuit zowel schaalvergroting als kennisvergroting is het wenselijk om op centraal niveau kennis en expertise te bundelen. Op centraal niveau moeten ook algemene, gemeenschappelijke uitgangspunten worden geformuleerd. Gebundelde kennis en expertise dienen breed toegankelijk te zijn voor de lokale en regionale overheden. Deze opvatting past binnen de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en voldoet aan het streven van de overheid naar shared services en vergroting van de kwaliteit.

Verder wordt op dit moment (te) weinig gebruik gemaakt van de expertise over crisiscommunicatie die bij overheden in andere landen beschikbaar is. Dat geldt ook voor de kennis en kunde van wetenschappers in binnen- en buitenland. De VORA heeft zich vorig jaar gebogen over de toekomst van het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC). Vanwege de bovengenoemde ontwikkelingen en tekortkomingen adviseerde de VORA een expertisecentrum op te richten.

Oprichting van het expertisecentrum voor risico- en crisiscommunicatie (ERC)

Er wordt een expertisecentrum voor risico- en crisiscommunicatie (ERC) ingesteld, welke ondergebracht wordt bij de directie Crisisbeheersing van het ministerie van BZK. Het ERC krijgt de volgende taken:

- Verzamelen van kennis en expertise op het terrein van risicoen crisiscommunicatie en het beschikbaar maken hiervan voor overheidsinstanties;
- Ontwikkelen van communicatiebeleid op basis van (internationale) wetenschappelijke inzichten en ontwikkelingen en participatie in internationale netwerken;
- Adviseren over de communicatiestrategie bij dreigende of daadwerkelijke crises, het eventueel leiding geven aan de uitvoering hiervan en/of het ondersteunen op het gebied van woordvoering, publieks- en verwanteninformatie en nieuwe media;
- Verzorgen van opleidingen en oefeningen voor voorlichters, communicatieadviseurs en bestuurders;
- Inrichten en beheren van een landelijke crisiswebsite.

Het ERC zal in de plaats treden van het huidige NVC. Het ERC onderzoekt mede in het kader van shared services, de mogelijkheid in hoeverre departementen communicatie-adviseurs – al dan niet op tijdelijke basis – in het ERC kunnen plaatsen. Zo kan het ERC optimaal profiteren van de kennis en in het bijzonder van het netwerk dat zij met zich meebrengen. Communicatie is een essentieel onderdeel van crisisbeheersingsbeleid. Het ERC zal daartoe nauw moeten samenwerken met alle veiligheidspartners waaronder ook het bedrijfsleven.

Risicocommunicatie

Het kabinet geeft een extra impuls aan risicocommunicatie. Hierbij gaat het om de rol die de overheid heeft in het verstrekken van informatie over risico's die potentiële, toekomstige crises kunnen veroorzaken. Het wijzen op risico's past in een volwassen verhouding tussen overheid en burgers¹. Dit geldt ook voor het feit dat de overheid niet alle risico's kan uitsluiten (zie ook hoofdstuk 1). Effectieve risicocommunicatie staat of valt bij een

¹ Zie nota RIVM, Nuchter omgaan met risico's, Milieu- en Natuurplanbureau, rapport 251701047/2003.

goede balans tussen het geven van voldoende informatie en het stimuleren van zelfredzaamheid van de burger.

Een pro-actieve communicatie-aanpak wordt voortvarend opgepakt. Actuele onderwerpen als Bewust veiliger, Bescherming vitale infrastructuur, terrorisme en het Masterplan Versterken Veiligheidsbewustzijn staan daarbij al concreet geagendeerd.

De communicatieaspecten van het alerteringsstelsel dat het kabinet heeft aangekondigd in de terrorismebrief van 31 maart 2004 wordt nu nader uitgewerkt. Er wordt fors ingezet op de communicatie rondom dit nieuwe systeem, alsmede een op maat en doelgroep toegesneden communicatie in het geval er voor een crisis opgeschaald wordt. Moderne communicatietechnieken zoals «cell-block-communication¹» worden daarvoor uitgewerkt.

Communicatie bij crisissituaties

In geval van een (dreigende) crisis kunnen er redenen zijn om op nationaal niveau afspraken te maken over de communicatiestrategie. Het hoofd van het ERC zal in dat geval via de Nationaal Coördinator Crisisbeheersing de minister van BZK adviseren om met het oog daarop het MBT te activeren.

Het ERC fungeert als voorlichtingseenheid van het IBT/MBT en alle delen van de rijksoverheid zijn verplicht hiervan gebruik te maken. Het ERC fungeert – vergelijkbaar met de rol van het NCC voor de departementale coördinatiecentra – als single point of contact voor de voorlichtingsdiensten van de departementen. De operationele unit van het ERC bestaat uit crisisvoorlichters, webredacteuren en gecentraliseerde voorzieningen voor publieksvoorlichting en verwanteninformatie.

Het MBT kan besluiten de crisisbeheersing vooralsnog over te laten aan het betrokken vakministerie of in IBT/MBT-verband af te handelen. Wanneer de besluitvorming beleidsmatig niet wordt opgeschaald, zijn er ten aanzien van de communicatie twee mogelijkheden:

1. De voorlichting wordt evenmin opgeschaald en blijft bij het betrokken vakdepartement. Het ERC biedt op verzoek van het desbetreffende departement ondersteuning en kan de coördinatie tussen directies voorlichting verzorgen;
2. De voorlichting wordt wel opgeschaald. Het ERC wordt (in nauw overleg met de betrokken departementen) door het IBT/MBT belast met het opstellen en uitvoeren van de communicatiestrategie en – binnen het mandaat van het IBT/MBT – de woordvoering.

In alle gevallen zal het ERC ook het actuele alerteringsniveau expliciet naar burger en bedrijfsleven gaan communiceren. Mogelijke belemmeringen in het vrij gebruik kunnen maken van media in geval van crisissituaties zullen nader worden geïdentificeerd en worden weggenomen.

Het hoofd ERC is adviserend lid van het MBT, evenals de DGRVD.

Voorts blijft het belangrijk dat ieder departement een eigen crisiscommunicatieplan heeft. Onderzoek in het kader van het VORA-advies heeft aangetoond dat departementen óf in het geheel geen plan hebben, óf dat de plannen zeer uiteenlopen in opzet, uitgangspunten en kwaliteit. Het ERC zal uitgangspunten formuleren en departementen ondersteunen bij het opstellen van hun crisiscommunicatieplannen.

¹ Een op maat en gebied toegesneden vorm van communicatie.

Crisiscommunicatie op decentraal niveau

De primaire verantwoordelijkheid voor crisiscommunicatie op decentraal niveau ligt bij het betrokken bevoegd gezag. De burgemeester respectievelijk de voorzitter van het Regionaal Crisis team kan advies vragen aan het ERC of het ERC kan zelf haar diensten aanbieden. Het gebruik maken van diensten van het ERC is niet verplicht tenzij het MBT op nationaal niveau besloten heeft tot opschaling en bepaalde diensten wel verplicht worden gesteld.

De gekozen communicatiestrategie kan worden uitgevoerd door de eigen organisatie, maar het is ook mogelijk dat het ERC leiding geeft aan de uitvoering of ondersteuning aanbiedt. De inzet van het ERC op decentraal niveau geschiedt altijd onder de verantwoordelijkheid van het decentraal bevoegd gezag, tenzij op nationaal niveau anders besloten is.

Maatregelen Hoofdstuk 1 (Inleiding)		Actiehouder	Einddatum
1	Monitoring en rapportage voortgang (nader uitgewerkte) Werkprogramma Crisisbeheersing	Coördinerend Min.	jaarlijks
Maatregelen Hoofdstuk 2 (Inhoudelijk Beleidskader)		Actiehouder	Einddatum
nvt			
Maatregelen Hoofdstuk 3 (Internationaal)		Actiehouder	Einddatum
2	Formulering internationale crisisbeheersingsstrategie	Coördinerend Min.	2005
2.1	Jaarlijks overzicht vaststellen ten aanzien van de internationale ambities, concrete acties en resultaten	Coördinerend Min.	jaarlijks
2.2	Structurele stroomlijning & voorbereiding mbt. Internationale crisisbeheersing in ambtelijk vooroverleg van de onderraad	Coördinerend Min.	2004
2.3	Stroomlijning formele internationale bestuurlijke contacten via shared service organisatie Crisisbeheersing	Coördinerend Min.	2005
3	Versterking afstemming Europees Crisisbeheersingsbeleid (EU)	Coördinerend Min.	2007
3.1	Versterking samenwerking op hoog-ambtelijk niveau (DG's) binnen de EU	Coördinerend Min.	permanent
3.2	Invulling solidariteitsclausule (EU)	Coördinerend Min.	2005
3.3	Onderzoek ten behoeve van internationale bijstandsafspraken	Coördinerend Min.	2005
3.4	Stimuleren van een Europees alerteringsstelsel (danwel afstemmen op EU-systeem)	Coördinerend Min.	2006
3.5	Vooronderzoek (alleen of gezamenlijk) naar de wenselijkheid van een Europees Handboek Crisisbeheersing	Coördinerend Min.	2005
3.6	Initiatiefname integratie Europees beleid ten aanzien van vitale infrastructuur	Coördinerend Min.	2007
3.7	Initiatiefname stroomlijning Europees proactie- en preventiebeleid	Coördinerend Min.	2007
3.8	Internationale afspraken inzake bijstandsverlening zonder ¾ onder beslissingsmoment deelnemende landen	Coördinerend Min.	2007
3.9	Uitwerking verbreding civil protection (EU)	Coördinerend Min.	2007
3.10	Stimuleren informatie- en coördinatiecentra binnen de EU van Raad en EC samenvoegen tot 1 coördinatiecentrum	Coördinerend Min.	2007
4	Stimuleren van een verbeterde afstemming tussen EU en NAVO	Coördinerend Min.	2005
4.1	Initiatiefname eenduidig stelsel bevoegdheden militairen bij civiele operaties	Coördinerend Min.	2007
4.2	Initiatiefname sterkere rol EU en NAVO inzake inzet van schaarse middelen en expertise	Coördinerend Min.	2007
Maatregelen Hoofdstuk 4 (Nationaal)		Actiehouder	Einddatum
5	Organisatie Landelijke Crisisstructuur	Coördinerend Min.	2005
5.1	Structureel onderbrengen crisisbeheersing in RvdVR en samenstelling hierop aanpassen	AZ	2004
5.2	Aanwijzen min BZK als coördinerend minister Crisisbeheersing en vaststellen taken, verantwrd. & bevoegdheden	AZ	2004
5.3	Uitwerking Shared Services crisisbeheersing	BZK	2005
6	Vaststellen en/of verankeren van procedures en bevoegdheden	BZK	2005
6.1	Uitwerking alerteringsstelsel (incl. decentraal niveau (o.a. richtinggevende opschalingscriteria)	BZK	2005
6.2	Doorlichten wetgevingsinstrumentarium crisisbeheersing	BZK	2004
6.3	Opstellen wetgevingsprogramma	BZK	2005
6.4	Vaststellen basisvoorwaarden ten behoeve van crisisbeheersing bij alle vakministers	BZK	2005
6.5	Implementatie bestuursafspraken defensie-civiele sector	BZK, Defensie	2005
6.6	Aanpassen en wettelijk verankeren Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming	BZK	2006
7	Vormgeving Crisisbeheersingsbeleid op nationaal niveau	BZK	2007
7.1	Advies aan vakministers inzake (integrale aanpak van) crisisbeheersing in specifieke dossiers	BZK	permanent
7.2	Evaluatie Wts	BZK	2004
7.3	Opstellen interdepartementaal oefenbeleidsplan	BZK	2005
7.4	Inrichten kennis- en databank crisisoefeningen	BZK	2005
7.5	Ontwikkelen scenario's toekomstige crises	BZK	2005
7.6	Actieprogramma toezicht rijksinspecties op crisisbeheersing	IOOV	2006
7.7	Onderzoek of en in welke opschalingsfase het LOCC een rol moet krijgen in de aansturing van operationele eenheden	BZK	2006
7.8	Implementatie ICT-strategie plan	BZK	2007
8	Monitoring, evaluatie en rapportage		
8.1	Overzicht en monitoring beleid vakministers inzake crisisbeheersing en indien nodig agendering in onderraad	BZK	permanent
8.2	Structurele evaluatie crises	BZK	permanent
8.3	Bestuurlijke rapportage stand van zaken crisisbeheersing	Coördinerend Min.	jaarlijks
8.4	Ontwikkelen minimale opzet en doorlooptijd voor evaluaties van crises	BZK	2005

Maatregelen Hoofdstuk 5 (Decentraal)		Actiehouder	Einddatum
9	Organisatie Decentrale Crisisstructuur	Coörd. Minister	2005
9.1	Instellen RCB's en benoeming voorzitters RCB's en RBT's obv. een convenant	BZK	2005
9.2	Instellen van verplichte afstemming tussen het Regionaal Bestuur en de rijksheren	Coörd. Minister	2005
9.3	Oprichting en inrichting van de (verplichte) RVB's zoals opgenomen in dit Beleidsplan	Veiligheidsregio's	2005
10	Wetgevingsprogramma Decentraal	BZK	2007
10.1	Opstellen en vaststellen van «wetgevingsprogramma» voor het decentrale niveau	BZK	2004
10.2	Algemene maatregelen van bestuur voor rampenbeheersing verbreden met bepalingen voor crisisbeheersing	BZK	2005
10.3	Wettelijk verankeren van de «doorzettingsmacht» van de voorzitter Regionaal Bestuur	BZK	2006
10.4	Herziening van wet- en regelgeving voor verankering rol en bevoegdheden van (vz.) RCB, overheden en rijksheren	BZK	2006
10.5	Herziening van wet- en regelgeving voor verankering rol en bevoegdheden van (vz.) RBT (respons)	BZK	2006
10.6	Ontwikkelen van specifieke wet- en regelgeving voor crisisbeheersing	Vakministers	2007
11	Vormgeving Crisisbeheersingsbeleid op decentraal niveau	Coörd. Minister	2007
11.1	Invulling vertegenwoordiging rijksheren en andere autoriteiten in het Regionaal Veiligheids-Bureau (RVB)	BZK	2005
11.2	Opstellen van nadere richtlijnen t.a.v. informatieplicht, opschaling en multisectorale operationele respons	BZK	2005
11.3	Afspraken maken over de wijze waarop het LOCC op basis van politieke besluitvorming bijstand aan een regio organiseert	BZK	2005
11.4	Ontwikkelen van een informatievoorziening en -systeem tbv het LOCC	BZK	2005
11.5	Adviseren/richtinggevende uitspraken doen betreffende integratie van bestaande sectorale rampen- en/of crisisplannen	Coörd. Minister	2006
11.6	Regionale handboeken aan laten sluiten bij de te maken opschalingsafspraken	RCB's	2007
12	Planvorming en toezicht decentraal niveau	BZK	2005
12.1	Nader vormgeven van (kwaliteits- en prestatie)eisen en opzet van de plannen voor crisisbeheersing	BZK	2005
12.2	Onderwerpen vaststellen waarover de betrokken decentrale partijen afspraken met elkaar (moeten) maken	BZK	2005
12.3	Nadere invulling van de verdeling van de taken voor planvorming en inrichting van de plancyclus	BZK	2005
12.4	Voorstellen over toetsing van en toezicht op de crisisplannen	BZK	2005
12.5	Ontwikkelen van concreet toezicht op uitvoering van de kwaliteits- en prestatie-eisen	IOOV	2005
12.6	«Inrichting stelsel; toetsing door RCB van afstemming gemeentelijk pro-actie & preventie-beleid op regionaal beleid»	BZK, RCB's	2006
12.7	Opstellen van een regionaal «crisisplan» over de volle breedte van crisisbeheersing	RCB's	2006
12.8	Wettelijke verankering van één regionale plancyclus t.a.v. crisisbeheersingsbeleid	BZK	2006
Maatregelen Hoofdstuk 6 (Bedrijfsleven)		Actiehouder	Einddatum
13	Organisatie Crisisbeheersing Vitale Infrastructuur	Coörd. Minister	2007
13.1	Organiseren van simulaties en gezamenlijke oefeningen	RCB's	Permanent
13.2	Duidelijk herkenbare organisatorische inbedding van het dossier Vitaal in de beleids-structuur	Coörd. Minister	2004
13.3	Treffen van structurele voorzieningen om afstemming met het bedrijfsleven te waarborgen	Coörd. Minister	2004
13.4	Voorwaarden scheppen voor het treffen van maatregelen door vitale bedrijfssectoren	Coörd. Minister	2005
13.5	Ontwikkelen van informatie-uitwisseling op alle niveaus	Coörd. Minister	2005
13.6	Bezien wat de rol van de overheid kan zijn in geval van faillissement binnen een vitale sector	Coörd. Minister	2005
13.7	Doorlichten van risico's op de punten waar verschillende vitale producten en diensten samenkomen	Coörd. Minister	2005
13.8	Voorstellen doen voor het tot stand brengen van een samenhangend pakket van beschermingsmaatregelen per sector	Coörd. Minister	2005
13.9	Vaststellen van minimum voorzieningenniveaus	Coörd. Minister	2005
13.10	Ontwikkelen van een gezamenlijke methode om kwetsbaarheden en risico's te signaleren, detecteren en adresseren	Bedrijfsleven	2006
13.11	T.a.v. elke alerteringsfase afspraken maken met het bedrijfsleven over de daarbij behorende maatregelen	Coörd. Minister	2006
13.12	Initiëren van toezicht op de voorwaarden die door de overheid gesteld zijn aan het treffen van beschermingsmaatregelen	Coörd. Minister	2006
13.13	Mogelijkheden creëren waardoor de overheid voorwaarden kan stellen aan processen die in particulier beheer zijn, voldoende toezicht uit kan oefenen en eventueel in kan grijpen in de betreffende sector	Coörd. Minister	2007
13.14	Attribueren van nieuwe bevoegdheden in wet- en regelgeving waar (vak)ministers onvoldoende bevoegdheden hebben om crises adequaat te kunnen beheersen	Coörd. Minister	2007
13.15	Inbedding van maatregelen t.a.v. de bescherming van de (vitale) infrastructuur in de regionale crisisbeheersingsplannen	Coörd. Minister	2007
13.16	Uitbreiden en institutionaliseren van regionale samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven	Coörd. Minister	2007

Maatregelen Hoofdstuk 7 (Communicatie)		Actiehouder	Einddatum
14	Oprichting ERC	BZK	2004
14.1	Intensiveren van risicocommunicatie rond verschillende onderwerpen	BZK	permanent
14.2	Communiceren over het alerteringssysteem, zowel over het systeem als zodanig als over de actuele stand van alertheid wanneer het systeem is geïntroduceerd	BZK	permanent
14.3	Instellen van een expertisecentrum voor risico- en crisiscommunicatie	BZK	2004
14.4	Verplicht stellen om gebruik te maken van bepaalde diensten van het ERC indien het MBT op nationaal niveau aldus besluit	BZK	2004
14.5	Formuleren van algemene, gemeenschappelijke uitgangspunten betreffende kennis en expertise	BZK	2005
14.6	Opstellen van een crisiscommunicatieplan	BZK	2005
14.7	Formuleren van uitgangspunten bij het opstellen van crisiscommunicatieplannen	BZK	2005

¹ Actiehouder Coördinerend Minister betekent dat de minister van BZK als coördinerend minister Crisisbeheersing de uitvoering van het desbetreffende actiepunt ter hand neemt, maar dat voor de realisatie ook vakministers (en soms bedrijfsleven) betrokken zijn; daarbij zal natuurlijk de betrokkenheid van de eerstverantwoordelijk resp. coördinerend minister van het desbetreffende beleidsdossier in acht worden genomen.

Maatregelen		2004	2005	2006	2007	Begrotingsartikel
Hst 4, 5: Alerteringsstelsel-communicatie:		3,5	0,5	0,5	0,5	Hst. VII, art. 3
Hst 4: Shared Services Crisis-beheersing:	Personeel Materieel & Exploitatie	0,5 0,5	0,8 0,9	0,8 0,9	0,8 0,9	Hst. VII, art. 3
Hst 4: Beveiliging communicatie:		0,3	0,5	0,5	0,5	Hst. VII, art. 3
Hst 4: Versterking Rijkstoezicht:		0,2	0,7	0,5	0,5	Hst. VII, art. 14
Hst 4, 5: Oefenen:		–	4,5	4,5	4,5	Hst. VII, art. 3
Hst 7: ERC:	Personeel Materieel & Exploitatie	0,2 0,4	1,0 1,8	1,0 1,8	1,0 1,8	Hst. VII, art. 3
Totaal:		5,6	10,7	10,5	10,5	