

NATIONAAL HANDBOEK CRISISBESLUITVORMING

INHOUDSOPGAVE

- I Inleiding
- II Crisis – begripsomschrijving
- III Crisisbeheersing - bescherming van vitale belangen
- IV Crisisbesluitvorming op ambtelijk niveau
- V Crisisbesluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau
- VI Crisisbesluitvorming bij een terroristische dreiging of aanslag
- VII
 - A. Het Nationaal CrisisCentrum (NCC)
 - B. Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)
- VIII Het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC)
- IX Juridische aspecten
- X Crises in het buitenland
- XI Nafase
- XII Evaluatie

BIJLAGEN

- A Crisisbeheersingsstelsel op hoofdlijnen
- B. Lijst met afkortingen

I. INLEIDING

1. Het is de taak van de overheid de onafhankelijkheid, integriteit, veiligheid, stabiliteit en welvaart van de samenleving te verzekeren en te bevorderen. Dat vereist onder meer dat de overheid crises probeert te voorkomen en dat zij tijdig en adequaat optreedt als zich toch een crisis voordoet.
2. Het kabinet heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aangewezen als coördinerend minister voor crisisbeheersing. Hij is verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende stelsel.
3. Het crisisbeheersingsstelsel is vastgelegd in het voorliggende *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Doel van het Handboek is het vastleggen van procedures en eenduidige coördinatie- en besluitvormingsstructuren op rijksniveau voor de beheersing van (dreigende) crises. Het is van toepassing op alle (dreigende) crisissituaties die een interdepartementaal gecoördineerd optreden van de rijksoverheid vereisen.
4. Met betrekking tot de crisisbesluitvorming ingeval van een terroristische dreiging of aanslag zijn de ministers van BZK en van Justitie overeengekomen dat het complexe karakter van een (dreigende) terroristische crisis specifieke voorzieningen vereist voor de organisatie van de crisisbeheersing. Hierbij is het terroristische karakter van de daad leidend, maar wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de generieke crisisbeheersingsorganisatie. Voor een nadere uitwerking zie hoofdstuk VI.
5. Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is vastgesteld door de ministerraad.
6. Gewijzigde omstandigheden en inzichten – bijvoorbeeld naar aanleiding van daadwerkelijke crises of oefeningen - kunnen leiden tot aanpassing van het Handboek. De minister van BZK doet hiertoe voorstellen aan de ministerraad. Het Handboek wordt regelmatig geëvalueerd en opnieuw vastgesteld.
7. Het Handboek wordt verzonden aan:
 - Ministers en staatssecretarissen
 - Commissarissen van de Koningin
 - Burgemeesters
 - Voorzitters van de veiligheidsregio's
 - Voorzitters Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
 - Voorzitter van de Algemene Rekenkamer
 - Voorzitter van de Raad van State
 - Voorzitters van Veiligheidsberaad, Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen, Raad van Hoofdcommissarissen, Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding, Raad van Geneeskundig Functionarissen.
8. Op basis van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming worden specifieke afspraken met betrekking tot bepaalde crisistypen en de wijze van voorbereiding gemaakt en vastgelegd in departementale handboeken crisisbesluitvorming.

II. CRISIS – BEGRIPSOMSCHRIJVING

1. Onder een nationale crisis wordt in dit Nationaal Handboek verstaan: een gebeurtenis waarbij de nationale veiligheid (zie hierna hoofdstuk III) in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven. De structuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming treden dan in ieder geval in werking.
2. Op rijksniveau is ieder ministerie zelf verantwoordelijk voor de te nemen crisisbeheersingsmaatregelen (preparatie, respons en herstel) op het eigen beleidsterrein en de financiering daarvan. Een ministerie is eveneens verantwoordelijk voor het stellen van kaders voor de crisisbeheersingsmaatregelen te nemen door de vitale bedrijven, instellingen en objecten, voor zover deze entiteiten onder zijn verantwoordelijkheid vallen.
3. Een lokale of regionale crisis wordt in de meeste gevallen opgevangen door de op dat niveau opererende overheden (zoals de gemeente of veiligheidsregio) en organisaties. Afhankelijk van aard en omvang van het incident kunnen op dat niveau meerdere organisaties worden ingezet (horizontale opschaling). Indien een crisis een bovenlokale uitstraling heeft, komt een hoger bestuursniveau, provincie of het rijk (verticale opschaling) in beeld.
4. Rampenbestrijding is een bijzondere vorm van crisisbeheersing. Crisisbeheersing bouwt voort op het rampenbestrijdingsinstrumentarium; aansluiting op het provinciale, regionale en lokale niveau is gewaarborgd doordat is voortgebouwd op de uitgangspunten in het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. De basis van de rampenbestrijding ligt – zowel bestuurlijk als uitvoerend – bij de gemeenten. Bij een ramp waar bovengemeentelijke belangen in het geding zijn, blijft elk van de betrokken burgemeesters verantwoordelijk, maar kan de commissaris van de Koningin beleidsaanwijzingen geven. Door omstandigheden kan een ramp een zodanig omvang krijgen dat de rampenbestrijding in handen van de rijksoverheid moet komen.

III. CRISISBEHEERSING - BESCHERMING VAN VITALE BELANGEN

1. Crisisbeheersing staat voor 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.
2. De nationale veiligheid is in het geding als de vitale belangen van de Nederlandse staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Die vitale belangen zijn:
 - Territoriale veiligheid: het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat in brede zin, dan wel de territoriale integriteit in enge zin.
 - Economische veiligheid: het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie.
 - Ecologische veiligheid: het beschikken over voldoende zelfherstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting.
 - Fysieke veiligheid: het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving.
 - Sociale en politieke stabiliteit: het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde waarden.
3. Deze vijf belangen zijn vaak niet los van elkaar te zien. Meestal zal sprake zijn van een nauwe samenhang tussen de afzonderlijke belangen.

IV. CRISISBESLUITVORMING OP AMBTELIJK NIVEAU

1. In daadwerkelijke crisissituaties is snelheid van handelen en flexibiliteit vereist. In eerste instantie wordt een (dreigende) sectorale crisis opgepakt door de bewindspersoon wiens beleidsterrein het betreft. Hij is verantwoordelijk en belast met een adequate aanpak. De bewindspersoon informeert de minister van BZK zodra zich een (dreigende) sectorale crisis op zijn beleidsterrein voordoet. In voorkomend geval worden maatregelen en communicatie nauwgezet op elkaar afgestemd.
2. Departementale responsactiviteiten binnen de eigen sector worden uitgevoerd en gecoördineerd door en vanuit het desbetreffende Departementaal Coördinatiecentrum (DCC). Indien betrokkenheid van andere beleidssectoren nodig is, geschiedt dat altijd door het vakministerie waaronder de betreffende sector valt. De communicatie en informatievoorziening met de bestuurlijke kolom over de besluitvorming verloopt via de minister van BZK door tussenkomst van het Nationaal CrisisCentrum (NCC), tenzij dat laatste in wetgeving anders is geregeld; de betrokken bewindspersonen informeren in die situatie gelijktijdig de minister van BZK, respectievelijk de minister van Justitie in geval van een terroristische dreiging of aanslag.
3. In de aanloopfase van een (dreigende) crisis, waarbij mogelijk beleidsterreinen of belangen van andere ministeries zijn betrokken, komt op initiatief van het Hoofd Nationaal CrisisCentrum (HNCC) of op verzoek van de directeur Nationale Veiligheid (DNV) van het ministerie van BZK of op verzoek van een departementale crisiscoördinator het Ambtelijk Crisisoverleg (ACO) bijeen op het NCC. Dit overleg kent geen vaste, maar een flexibele samenstelling en bestaat in ieder geval uit:
 - Hoofd Nationaal CrisisCentrum (NCC) (vaste voorzitter);
 - crisiscoördinatoren van betrokken ministeries;
 - vertegenwoordiger NCC/cRC;
 - secretaris NCC.
4. Taken van het Ambtelijk Crisisoverleg zijn:
 - informatie uitwisselen;
 - beeld- en oordeelsvorming van de situatie;
 - afstemming met betrekking tot maatregelen in de eigen sector;
 - bezien noodzaak activering Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (afgekort: ICCB, zie hieronder) en/of Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (afgekort: MCCB, zie hoofdstuk V);
 - besluitvorming over de inrichting en werkwijze van de voorbereiding van de interdepartementale crisisbesluitvorming van ICCB en/of MCCB.
5. Indien een (dreigende) crisis één sector overstijgt en/of ingeval van (mogelijke) opschaling van de crisiscommunicatie naar het nationale niveau wordt er op hoog ambtelijk niveau (DG/IG/SG-niveau) een Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (afgekort: ICCB) geactiveerd die vergadert bij het NCC.

6. Taken van de ICCB zijn:

- informatie uitwisselen en inventariseren van informatie lacunes;
 - beeld- en oordeelsvorming van de situatie;
 - nemen van adequate maatregelen in het kader van de voorbereiding, respons en nazorg;
 - adviseren aan de minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie met betrekking tot het bijeenkomen van een Ministeriële Commissie Crisisbeheersing;
 - adviseren aan de ministeriële commissie en/of aan andere overheden over te nemen maatregelen in het kader van de voorbereiding, respons en nazorg; adviseren over (internationaal) politieke consequenties van genomen of te nemen maatregelen;
 - bepalen van strategische kaders;
 - opstellen van instructies voor de rijksdienst;
 - bepalen van beleidskaders voor (publieks)voorlichting en woordvoering;
 - bepalen vergaderstructuur en –frequentie.
7. De ICCB heeft een vaste kernbezetting. De voorzitter (DGV) bepaalt de samenstelling van de ICCB in overleg met de vaste leden en met de DG/IG/SG van het meest betrokken ministerie. De ICCB bestaat in ieder geval uit:
- DG Veiligheid, BZK (vaste voorzitter);
 - DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, ministerie van Justitie;
 - Raadadviseur, ministerie van Algemene Zaken;
 - Vertegenwoordigers op DG/IG/SG-niveau van de meest betrokken ministeries (mandatarissen namens hun minister) en maximaal 1 adviseur;
 - adviseur crisiscommunicatie NVC;
 - Directeur Voorlichting/woordvoerder meest betrokken ministerie;
 - secretaris (medewerker NCC).
8. Activering van de ICCB geschiedt door (een van) de vaste leden óf op verzoek van een DG/IG/SG van een vakministerie.
9. De door de ICCB genomen besluiten worden zonodig ter goedkeuring voorgelegd aan de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (zie verder hoofdstuk V).

V. CRISISBESLUITVORMING OP POLITIEK-BESTUURLIJK NIVEAU

1. In een situatie die vraagt om coördinatie van intersectorale crisisbeheersing op politiek-bestuurlijk niveau kan - ingevolge artikel 25, eerste lid van het *Reglement van orde voor de ministerraad*¹ - de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCB) bijeen komen.²
2. De commissie doet de voorbereiding, respons en nazorg van intersectorale crises. De commissie beraadslaagt onder meer over:
 - beeld- en oordeelsvorming van de (dreigende) crisissituatie;
 - nemen van besluiten over adviezen van de ICCB;
 - (internationaal) politieke consequenties van genomen of te nemen besluiten;
 - adviezen ten behoeve van de ministerraad of andere overheden;
 - bepalen van de strategische kaders;
 - inlichten van de Staten-Generaal;
 - opstellen van instructies voor de rijksdienst;
 - bepalen van de beleidskaders voor (publieks)voorlichting en woordvoering;
 - bepalen van de vergaderstructuur en –frequentie van de commissie.
3. Vaste leden van de commissie zijn de minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie.
4. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voorzitter tenzij de minister-president beslist dat hij voorzitter is. In geval van een terroristische dreiging of aanslag is de minister van Justitie voorzitter³ tenzij de minister-president beslist dat hij voorzitter is (zie verder hoofdstuk VI).
5. Een verzoek tot activering van de commissie wordt gericht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die vervolgens met de minister-president overlegt over activering, samenstelling en voorzitterschap van de commissie. In geval van een terroristische dreiging of aanslag wordt dit verzoek gericht aan de minister van Justitie.
6. De minister-president wijst na overleg met de voorzitter per situatie aan welke andere ministers wie het aangaat lid van de commissie zijn. In overleg met de minister-president en de voorzitter kunnen op ad-hoc basis andere bewindspersonen aan de beraadslagingen deelnemen.
7. Indien de minister-president geen voorzitter is, kan hij te allen tijde beslissen het voorzitterschap op zich te nemen.

¹ Laatstelijk gewijzigd bij besluit van 28 april 1998, Stb. 305.

² Besluit d.d. 3 juli 2009, nr. 3080014, houdende instelling van de ministeriële commissie crisisbeheersing (Staatscourant, 24 juli 2009), op 26 juli 2009 in werking getreden.

³ Zie m.b.t. de verantwoordelijkheden en rolinvulling voor terrorismebestrijding ook de brief van de ministers van BZK en van Justitie d.d. 5 oktober 2007 (TK 2007-2008, 29 754, nr. 105).

8. In geval van tijdelijke afwezigheid van een minister in de ministeriële commissie is de algemene vervangingsregeling van toepassing.⁴
9. De commissie vergadert bij het Nationaal CrisisCentrum (NCC) en beslist in zijn eerste vergadering of gezien de aard van de (dreigende) crisis de commissiestructuur moet worden voortgezet of dat de aanpak in ICCB-verband respectievelijk door de primair verantwoordelijke bewindspersoon voldoende is.
10. De artikelen 11, 21 en 22 van het *Reglement van orde voor de ministerraad* zijn van toepassing op de werkwijze van de commissie. Met betrekking tot artikel 11 geldt dat de doorslaggevende stem van de voorzitter van de commissie telt, ook in die gevallen waarin de minister-president geen voorzitter is.
11. De voorzitter van de ICCB, alsmede een ambtelijk vertegenwoordiger van het meest betrokken vakdepartement nemen als vaste adviseurs deel aan de beraadslagingen van de ministeriële commissie. Bij de bijeenkomsten zijn voorts aanwezig de directeur/woordvoerder van het meest betrokken vakministerie of een adviseur crisiscommunicatie van het NVC.⁵
12. De commissie wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris en zondig een adjunct-secretaris, afkomstig uit de pool van het Nationaal CrisisCentrum (NCC).
13. De besluitenlijst van de commissie behoeft goedkeuring van de ministerraad. De minister van BZK is als coördinerend minister verantwoordelijk voor het bewaken van de uitvoering van de door de commissie genomen besluiten en informeert de ministerraad hierover alsmede over de eventuele problemen bij de uitvoering. De departementale implementatie van de besluiten door de commissie is een verantwoordelijkheid van de desbetreffende bewindspersonen en wordt gecoördineerd door de DCC's.
14. Als de ernst van de situatie daartoe noopt, zal de commissie vergaderen in de *Regeringsnoodzetel (RNZ)*, ondergebracht bij het ministerie van BZK.
15. De commissie kan waar nodig afwijken van de bepalingen in dit Nationaal Handboek, tenzij dit in strijd is met het Reglement van orde voor de ministerraad en/of het instellingsbesluit van de commissie.

⁴ Besluit d.d. 22 februari 2007, houdende de vervangingsregeling in geval van tijdelijke afwezigheid van een minister (Staatscourant, 27 februari 2007). Op verzoek van de minister-president neemt bij diens afwezigheid een raadadviseur van het ministerie van Algemene Zaken deel aan de beraadslagingen van de commissie.

⁵ Op verzoek van de minister-president neemt een vertegenwoordiger van de Rijksvoorlichtingsdienst deel aan de beraadslagingen van de commissie.

VI. CRISISBESLUITVORMING BIJ EEN TERRORISTISCHE DREIGING OF AANSLAG

1. In de aanloopfase van een terroristische dreiging, waarbij mogelijk beleidsterreinen of belangen van andere ministeries zijn betrokken, komt op initiatief van de Coördinator Bewaken en Beveiligen van de NCTb het Ambtelijk Crisisoverleg Terrorisme (ACO-T) bijeen.

2. Het ACO-T kent geen vaste, maar een flexibele samenstelling en bestaat uit vertegenwoordigers van de volgende partijen:

- Coördinator Bewaken en Beveiligen (vaste voorzitter)
- Nationaal CrisisCentrum;
- Korps landelijke politiediensten (KLPD);
- Openbaar Ministerie;
- Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC);
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD);
- Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, ministerie van Justitie;
- Defensie Operatie Centrum (DOC), ministerie van Defensie;
- Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Ministerie van Algemene Zaken;
- Crisiscoördinatoren overige ministeries indien de aard van de dreiging of aanslag dit vereist;
- Sectoren Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb), indien de aard van de dreiging of aanslag dit vereist;
- Betrokken politieregio's, indien de aard van de dreiging of aanslag dit vereist;
- Betrokken maatschappelijke organisaties, indien de aard van de dreiging of aanslag dit vereist;
- Directie Kennis en Analyse, NCTb;
- Eenheid Bewaking en Beveiliging, NCTb;
- Voorlichter NCTb;
- Adviseur crisiscommunicatie, NCC/cRC;
- Secretaris (medewerker NCTb).

3. Ingeval van een terroristische dreiging of aanslag bestaat de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing uit:

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (voorzitter);
- Directeur-generaal Veiligheid, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, ministerie van Justitie;
- Voorzitter van het College van Procureurs-Generaal;
- Hoofd Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD);
- Korpschef Korps Landelijke Politiediensten;
- Raadadviseur, ministerie van Algemene Zaken;
- Directeur-generaal Politieke Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Directeur Juridische Zaken, ministerie van Defensie;
- DG/IG/SG van overige ministeries, indien de aard van de dreiging of aanslag dit vereist;
- Voorlichter NCTb;
- Adviseur crisiscommunicatie, Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC);

- Secretaris (medewerker NCTb).

4. Ingeval van een terroristische dreiging of aanslag bestaat de MCCB uit:

- Minister van Justitie (voorzitter);
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Minister-president;
- Overige bewindspersonen indien de aard van de dreiging of aanslag dit vereist.

5. Als vaste ambtelijk adviseurs nemen aan de beraadslagingen van de ministeriële commissie ingeval van een terroristische dreiging of aanslag deel: de NCTb (als voorzitter van de ICCB), de DG Veiligheid van het ministerie van BZK en de Voorzitter van het College van Procureurs-Generaal (vanwege het specifieke karakter van terrorisme). Bij de bijeenkomsten is voorts aanwezig een voorlichter van de NCTb of een adviseur crisiscommunicatie van het NVC. De commissie wordt ondersteund door een secretaris en zondig een adjunct-secretaris, afkomstig van de NCTb.

6. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het bewaken van de uitvoering van de genomen besluiten en informeert de ministerraad hierover alsmede over de eventuele problemen bij de uitvoering. De departementale implementatie van de besluiten is een verantwoordelijkheid van de desbetreffende bewindspersonen en wordt gecoördineerd door de NCTb.

7. Doorzettingsmacht minister van Justitie

De minister van Justitie is als coördinerend minister voor terrorismebestrijding belast met de taken en uitoefening van de daaruit voortvloeiende bevoegdheden die toekomen aan een andere minister, voorzover de onverwijldde uitoefening daarvan noodzakelijk is om maatregelen te nemen ter voorkoming van een terroristisch misdrijf of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken en indien overleg of overeenstemming over die maatregelen tussen de minister van Justitie en de andere minister niet mogelijk is binnen de beschikbare tijd. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het sluiten of beperken van de toegankelijkheid van delen van het Nederlandse luchtruim voor burgerluchtverkeer of het blokkeren van het GSM-verkeer. Vooruitlopend op de totstandkoming en inwerkingtreding van een definitieve regeling bij wet, is in een voorlopige voorziening bij Koninklijk Besluit voorzien.⁶

Als door noodlottig tijdsverloop er spoed geboden is, kan de minister van Justitie zijn doorzettingsmacht aanwenden ook als de ministeriële commissie ingeval van een terroristische dreiging of aanslag bijeen is, zij het dat de minister van Justitie gebonden is aan de besluiten van de commissie, welke besluiten tevens betrekking kunnen hebben op de aanwending van de doorzettingsmacht.

De operationalisatie van de doorzettingsmacht vindt, in voorkomend geval, zoveel mogelijk plaats langs de normale (bestaande) lijnen. Dat betekent in de meeste gevallen dat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) namens de minister van Justitie contact opneemt met het DCC van het vakministerie.

⁶ Besluit houdende tijdelijke herinrichting van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter (Stb. 2005, 662), op 21 december 2005 in werking getreden.

VII. HET NATIONAAL CRISISCENTRUM (NCC) EN HET LANDELIJK OPERATIONEEL COÖRDINATIECENTRUM (LOCC)

A. Het Nationaal CrisisCentrum (NCC)

1. Het permanent bezette Nationaal CrisisCentrum (NCC), ondergebracht bij het ministerie van BZK, vervult de functie van interdepartementaal facilitair communicatiecentrum en knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening. Het NCC is de ondersteunende c.q. uitvoerende staf en het facilitair bedrijf ten dienste van de (voorbereiding van de) interdepartementale crisisbesluitvorming, zowel op ambtelijk als op politiek-bestuurlijk niveau.

Vorbereiding interdepartementale crisisbesluitvorming

2. De interdepartementale besluitvorming op ambtelijk (ICCB) en politiek-bestuurlijk niveau (MCCB) wordt voorbereid waarbij vier hoofdaandachtsgebieden kunnen worden onderscheiden:
 - Informatie: het bijeenbrengen (monitoren, verzamelen en analyseren) van de feitelijke informatie inclusief vakinhoudelijke informatie: wat is er aan de hand?
 - Maatregelen: wat betekent de feitelijke informatie en welke maatregelen worden of moeten worden genomen door wie? Het betreft een mix van bestuurlijke en operationele maatregelen.
 - Communicatie: op welke wijze vindt communicatie naar burgers plaats en hoe is het beeld in de media en samenleving? Zie verder hoofdstuk VIII over het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC).
 - Scenario's: wat zijn mogelijke ontwikkelingen voor de komende tijd?
3. Alle vier de hoofdaandachtsgebieden zijn onderling afhankelijk. De werkzaamheden worden in nauwe samenwerking en interactie uitgevoerd door medewerkers van de betrokken ministeries en eventueel andere betrokken organisaties en (externe) deskundigen. Besluitvorming over de inrichting en werkwijze van de voorbereiding van de interdepartementale crisisbesluitvorming in ICCB en/of MCCB vindt plaats in het Ambtelijk Crisisoverleg, achteraf gesanctioneerd door de ICCB.

B. Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)

4. Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) coördineert namens de minister van BZK de bovenregionale inzet en bijstand van politie- en veiligheidsregio's, alsmede de krijgsmacht zowel in de voorbereidingsfase als in de responsfase. In de responsfase verzorgt het LOCC ten behoeve van het Ambtelijk Crisisoverleg en de regio's ondermeer een situatierapportage. Hiervan maken in ieder geval deel uit het landelijk operationeel beeld, een operationeel advies en de benodigde capaciteit van de genoemde hulpdiensten en de krijgsmacht voor de uitvoering van de maatregelen in de verschillende scenario's van ontwikkeling van de crisis.
5. Het LOCC beschikt over een up-to-date landelijk overzicht van alle relevante evenementen en gebeurtenissen die (grootschalige) inzet vergen van de hulpdiensten. Verder beschikt het LOCC over een totaaloverzicht van de beschikbare capaciteit voor de bovengenoemde hulpdiensten (mensen, middelen en expertise). Het centrum voert namens de minister van BZK de regie over het bijstandproces en verzorgt de operationele afstemming tussen meergenoemde hulpdiensten en de krijgsmacht.
6. Het LOCC beoordeelt op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken internationale bijstandsaanvragen in het licht van de in eigen land benodigde en beschikbare capaciteit.

VIII. HET NATIONAAL VOORLICHTINGSCENTRUM (NVC)

1. Communicatie en voorlichting ingeval van een (dreigende) crisis is in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van de betrokken departementale voorlichtingsdiensten en regionale en lokale diensten. Indien nodig ondersteunt het Nationaal CrisisCentrum (cluster Risico- en Crisiscommunicatie, afgekort cRC) hen hierbij. Zonodig vindt coördinatie van de communicatie en voorlichting over de crisis met pers en publiek op nationaal niveau plaats door middel van opschaling van de operationele unit cRC naar het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC). Het NVC is in dat geval belast met de volgende taken:
 - monitoren en analyseren van media, internet en de crisisomgeving;
 - adviseren van de ICCB en de MCCB over de te volgen communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van (voor)genomen besluiten;
 - ontwikkelen, coördineren en uitvoeren van de communicatie van de rijksoverheid;
 - voorbereiden en geven van voorlichting aan de nationale en internationale media;
 - informeren van andere overheden over de communicatieactiviteiten van de rijksoverheid en het coördineren van de communicatie van de rijksoverheid en de andere overheden;
 - vervaardigen van concrete communicatieproducten en het uitgeven van deze producten aan media, publiek, organisaties en andere overheden.
2. Activering van het NVC geschiedt op last van de voorzitter van de ICCB of de MCCB dan wel op last van de bewindspersoon die, gelet op aard en omvang van de crisis, als eerstverantwoordelijke bewindspersoon moet worden aangemerkt. In de ICCB en de MCCB hebben vanuit het NVC zitting de directeur Voorlichting/woordvoerder van het meest betrokken ministerie en een adviseur crisiscommunicatie van het NVC. Bij het besluit tot activering van het NVC zijn ieder geval betrokken de directeur Voorlichting van het eerstverantwoordelijke ministerie, alsmede de coördinator van het cRC en de directeur Nationale Veiligheid van het ministerie van BZK vanuit hun beheersmatige eindverantwoordelijkheid voor het NVC.
3. Het NVC bestaat uit vier taakgroepen, te weten de Taakgroep Informatie en Analyse, de Taakgroep Strategie en Advies, de Taakgroep Pers & Publieksvoorlichting en de Taakgroep Regio's. De taakgroepen worden aangestuurd door en werken onder verantwoordelijkheid van de Coördinator NVC. Deze taakgroepen tezamen vormen het hoofdaandachtsgebied communicatie (zie hfdstuk VII).
4. De Taakgroep Analyse vergaart informatie (met behulp van media- en internetmonitoring, andere actoren, callcenter publieks- en verwantenvragen, oog-en-oor-plaats-incident, liaisons en conferencecalls) en analyseert deze. De Taakgroep Strategie en Advies formuleert op basis van deze analyse communicatieadviezen en toetst de eventueel aanwezige communicatie- draaiboeken op bruikbaarheid en toepasbaarheid in de specifieke crisis en formuleert communicatieadviezen. De Taakgroep Pers & Publieksvoorlichting concipieert op basis van analyse, de communicatieadviezen en ICCB/MCCB-vergaderingen woordvoeringslijnen, webmateriaal, persberichten, scripts en FAQ's. Persvoorlichters doen (telefonische) woordvoering en publieksvoorlichters verzorgen de overige middelen.

5. Het NVC bestaat behalve uit de medewerkers van het NCC (cluster Risico- en Crisiscommunicatie) - die qualitate qua lid van het NVC zijn – uit medewerkers van directies Voorlichting van de ministeries en communicatieafdelingen uit de regio's. Deze laatsten zijn speciaal voor het NVC geworven en geselecteerd en worden voor het NVC-werk opgeleid en geoefend.

IX. JURIDISCHE ASPECTEN

1. Uitgangspunt bij crisisbeheersing is, dat alleen die wet- en regelgeving wordt toegepast die wordt vereist door de specifieke situatie. Daarbij wordt zo lang mogelijk gebruik gemaakt van de normale bevoegdheden, vastgelegd in de geldende wet- en regelgeving.⁷
2. Noodwetgeving is, zoals het woord zegt, bedoeld voor situaties waarin de normale wettelijke bevoegdheden onvoldoende mogelijkheden bieden om in een buitengewone situatie als overheid afdoende te reageren en op te treden.
3. Met de inwerkingtreding van de (*Invoeringswet*) *Coördinatiewet uitzonderingstoestanden*, de hernieuwde vaststelling van de *Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag* en van de *Oorlogswet voor Nederland* is erin voorzien dat de inwerkingstelling van buitengewone bevoegdheden plaatsvindt conform de huidige filosofie van crisisbeheersing, dat wil zeggen dat deze bevoegdheden gedoseerd en flexibel kunnen worden toegepast, toegesneden op aard en ernst van de situatie.
4. De inwerkingstelling van (delen van) noodwetgeving wordt in het nieuwe stelsel in beginsel gekoppeld aan twee uitzonderingstoestanden, opklimmend naar zwaarte: de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand. Deze noodtoestanden kunnen worden afgekondigd "in geval buitengewone omstandigheden zulks noodzakelijk maken ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid".
5. De afkondiging van een noodtoestand en de inwerkingstelling van buitengewone bevoegdheden gebeurt bij koninklijk besluit (Kb) op voordracht van de minister-president. De Staten-Generaal beslissen in verenigde vergadering over het voortduren ervan. Delen van noodwetgeving kunnen ook los van die noodtoestanden - maar wel in buitengewone omstandigheden – worden geactiveerd en wel bij Kb op voordracht van de minister-president, gevolgd door een verlengingswet-procedure. Deze separate toepassing kan alleen plaatsvinden in crisissituaties van beperkte omvang, waarin het afkondigen van de noodtoestand een te vergaande maatregel zou zijn. Noodwettelijke bevoegdheden die een afwijking van grondrechten inhouden kunnen overigens uitsluitend worden gebruikt als de algemene noodtoestand is uitgeroepen.

⁷ Voor een overzicht zie: *Crisis en recht. Schema's bevoegdheden en verplichtingen tijdens crises 2008*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008.

X. CRISES IN HET BUITENLAND

1. Crises in het buitenland kunnen een effect hebben op Nederland, bijvoorbeeld in de vorm van een dreiging, problemen met de openbare orde maar ook maatschappelijke betrokkenheid bij grote aantallen slachtoffers. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de in Nederland te treffen maatregelen - verantwoordelijkheid van BZK en andere ministeries voor specifieke sectorale maatregelen - en de Nederlandse respons op de crisis in het buitenland waarvoor de minister van Buitenlandse Zaken (BZ) verantwoordelijk is.
2. Daar waar mogelijk Nederlanders getroffen zijn door een ramp, ongeval of crisis, is het ministerie van BZ (met haar vertegenwoordigingen in het buitenland) het verantwoordelijke ministerie voor de afhandeling van de daaruit volgende consulaire werkzaamheden. Indien het een ramp, ongeval of crisis betreft met een grote omvang, waarbij veel Nederlanders zijn betrokken, informeert het ministerie van BZ het NCC, die op haar beurt alle betrokken ministeries informeert. Dit met het oog op de te bieden hulp aan naar Nederland teruggekeerde getroffen en mogelijke reacties in Nederland als gevolg van de gebeurtenissen. Het criterium voor de omvang ligt hierbij op meer dan 10 Nederlandse getroffen.
3. De beleidsverantwoordelijkheid voor internationale humanitaire bijstand in het buitenland (leiding, coördinatie en communicatie) ligt bij het ministerie van BZ. Onder internationale humanitaire bijstand wordt verstaan alle civiele en militaire bijstand voor civiele doeleinden tijdens de acute fase bij rampen en levensreddende handelingen bij crises in het buitenland. Het ministerie van BZ beslist of en welke hulp zal worden geboden – financiële middelen, experts en/of materieel. Waar interdepartementale coördinatie nodig is, wordt tijdig overleg gevoerd met het NCC, de betrokken ministeries, de betreffende ambassades, de autoriteiten van het getroffen land en betrokken internationale organisaties. Bij een positief besluit kan het ministerie van BZ hulpverzoeken uitzetten bij andere vakministeries. Het vakministerie beoordeelt de beschikbaarheid en operationele haalbaarheid van de inzet van hun expertise (mens en materieel). Indien het gaat om mogelijke inzet van brandweer, politie, ambulances en andere betrokken geneeskundige hulpverlening, alsmede de krijgsmacht kan BZ via het NCC een verzoek uitzetten bij het LOCC dat op basis hiervan inventariseert of binnen Nederland de gevraagde hulp beschikbaar is. Mens en materieel worden alleen dan aangeboden indien de eigen Nederlandse behoefte niet in het gedrang komt.
4. Verzoeken om hulp en/of informatie uit het buitenland bereiken Nederland veelal via VN en via de diplomatieke kanalen gericht aan het ministerie van BZ. Verzoeken om internationale bijstand van het European Union Monitoring and Information Centre (EUMIC) van de Europese Unie of het Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) van de NAVO komen binnen via het NCC dat als single point of contact zorgdraagt voor directe doorgeleiding naar BZ. Het NCC zal binnen de gestelde tijd het Nederlandse antwoord op het hulpverleningsverzoek doorgeven aan het EUMIC en EADRCC.

5. De afspraken met betrekking tot Nederlandse hulp en bijstand naar buitenlandse (ramp)gebieden zijn nader uitgewerkt in de Notitie Internationale Bijstand door middel van een briefwisseling tussen de secretarissen-generaal van betrokken ministeries. Deze afspraken gelden niet voor bijstand aan de buurlanden België en Duitsland en de Koninkrijksdelen Aruba en de Nederlandse Antillen. Voor deze gebieden bestaan aparte afspraken waarvoor het ministerie van BZK verantwoordelijk is.

XI. NAFASE

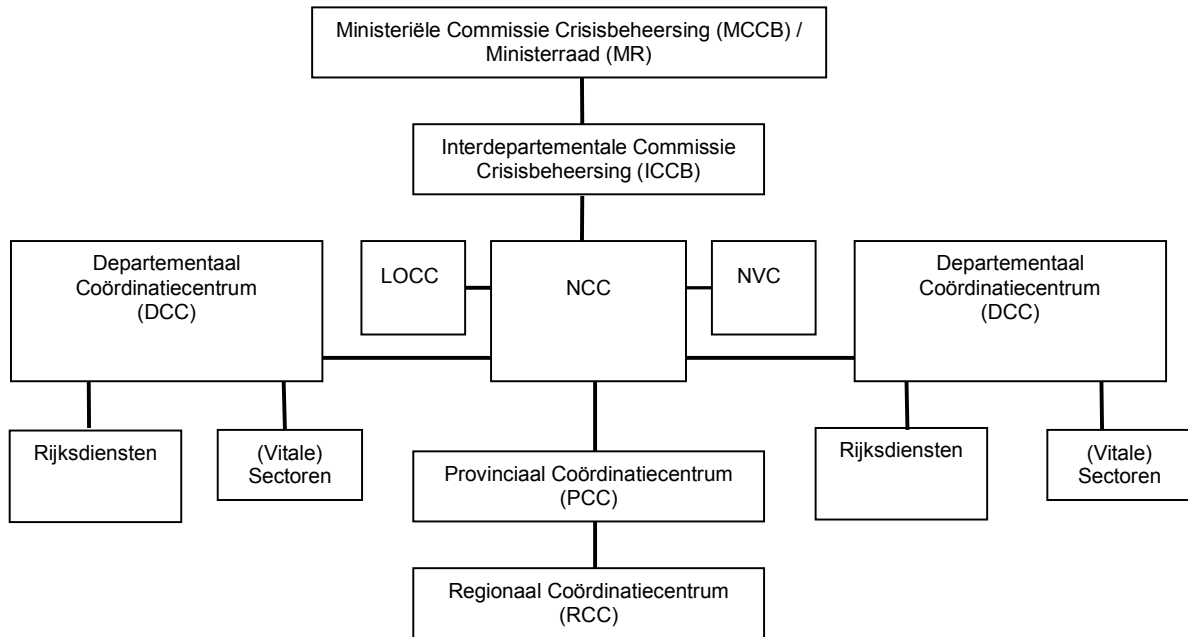
1. Al tijdens de respons op een crisis begint de nafase inclusief een belangrijk element daarvan, namelijk de nazorg. Dit gebeurt bij voorbeeld door het registreren van slachtoffers en direct betrokkenen, waar de nazorg zich op zal richten. De overgang van de acute fase naar de na(zorg)fase zal geleidelijk verlopen. Ook voor dit aspect bouwt het crisisbeheersingsbeleid voort op het instrumentarium dat voor rampenbestrijding beschikbaar is en vastgelegd in de *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*.
2. Het begrip nafase als onderdeel van crisisbeheersing wordt breed gedefinieerd. Mogelijke aandachtspunten zijn:
 - het voorkomen van een vervolgcrisissituatie;
 - het op gang brengen van het dagelijkse leven;
 - medische en psychosociale zorg voor slachtoffers, nabestaanden en hulpverleners;
 - coördinatie en afstemming over juridische aangelegenheden);
 - coördinatie en afstemming ten aanzien van (deel)onderzoeken, waarbij rekening wordt gehouden met de wettelijke taken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid;
 - coördinatie ten aanzien van de financiële afwikkeling;
 - huisvesting en wederopbouw;
 - evaluatie van bestaand beleid en formuleren van nieuw beleid onder andere op basis van aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, inspecties, etc.
3. De Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing die tijdens de crisissituatie fungeert doet een (globaal) voorstel voor een plan van aanpak ten aanzien van de nafase aan de ministeriële commissie. De ministeriële commissie legt vervolgens - voor wat betreft de financiële afwikkeling in overleg met de minister van Financiën - een definitief plan van aanpak ter goedkeuring voor aan de ministerraad.
4. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking en treedt facilitair op. Zo worden de voortgangsrapportages besproken in de ICCB en vervolgens - eventueel via de betrokken bewindspersonen in de MCCB - in de ministerraad.
5. Maatregelen en werkzaamheden in de nafase van een terroristische crisis vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Het gaat daarbij vooral om een goede afstemming van enerzijds de maatregelen op het terrein van de hulpverlening en de nazorg en anderzijds de maatregelen met betrekking tot opsporing en vervolging van de daders, bewaken en beveiligen van personen en objecten, alertering en verijdelen, alsmede beëindiging en verstoren van terroristische (vervolg)acties.

XII. EVALUATIE

1. Het is van belang dat het optreden van de overheid in daadwerkelijke crisissituaties wordt geëvalueerd. Deze evaluatie van het feitelijke optreden wordt geïnitieerd door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. Ingeval van interdepartementale crises neemt de minister van BZK hiertoe het initiatief langs de lijnen van de daartoe interdepartementaal vastgestelde *Leidraad evaluatie bij crises*.⁸ Voor de respons op een ramp of crisis in het buitenland geldt dat BZ verantwoordelijk is voor de evaluatie.
2. Een instrument bij uitstek voor beleidsevaluatie is het houden van oefeningen. Met het oog daarop bevordert de minister van BZK, vanuit zijn verantwoordelijkheid als coördinerend bewindspersoon voor crisisbeheersing, in het bijzonder het regelmatig houden van interdepartementale oefeningen. Daarnaast wordt deelgenomen aan oefeningen in internationaal verband.
3. De tijdige aanpassing van de teksten van de departementale handboeken crisisbeheersing is een verantwoordelijkheid van de betreffende minister. Mede met het oog daarop bevordert iedere minister in het bijzonder het houden van oefeningen ten behoeve van de eigen departementale crisisbesluitvormingsstructuur en procedures.

⁸ Vastgesteld op 22 augustus 2006.

BIJLAGE A: CRISISBEHEERSINGSTELSEL OP HOOFDLIJNEN



LIJST MET AFKORTINGEN

ACO	Ambtelijk Crisisoverleg
ACO-T	Ambtelijk Crisisoverleg Terrorisme
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
CBB	Coördinator Bewaking en Beveiliging
DNV	Directeur Nationale Veiligheid
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum
DG	Directeur-Generaal
DGRR	Directeur-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DGV	Directeur-Generaal Veiligheid
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre
EUMIC	European Union Monitoring and Information Centre
FAQ's	Frequently Asked Questions
HNCC	Hoofd Nationaal CrisisCentrum
ICCB	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IG	Inspecteur-Generaal
Kb	Koninklijk Besluit
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCB	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MP	Minister-President
MR	Ministerraad
NAVO	Noord-Atlantische VerdragsOrganisatie
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NVC	Nationaal Voorlichtingscentrum
PCC	Provinciaal Coördinatiecentrum
RCC	Regionaal Coördinatiecentrum
RNZ	Regeringsnoodzetel
SG	Secretaris-Generaal
Stb.	Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden
Stc.	Staatscourant. Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden
VN	Verenigde Naties