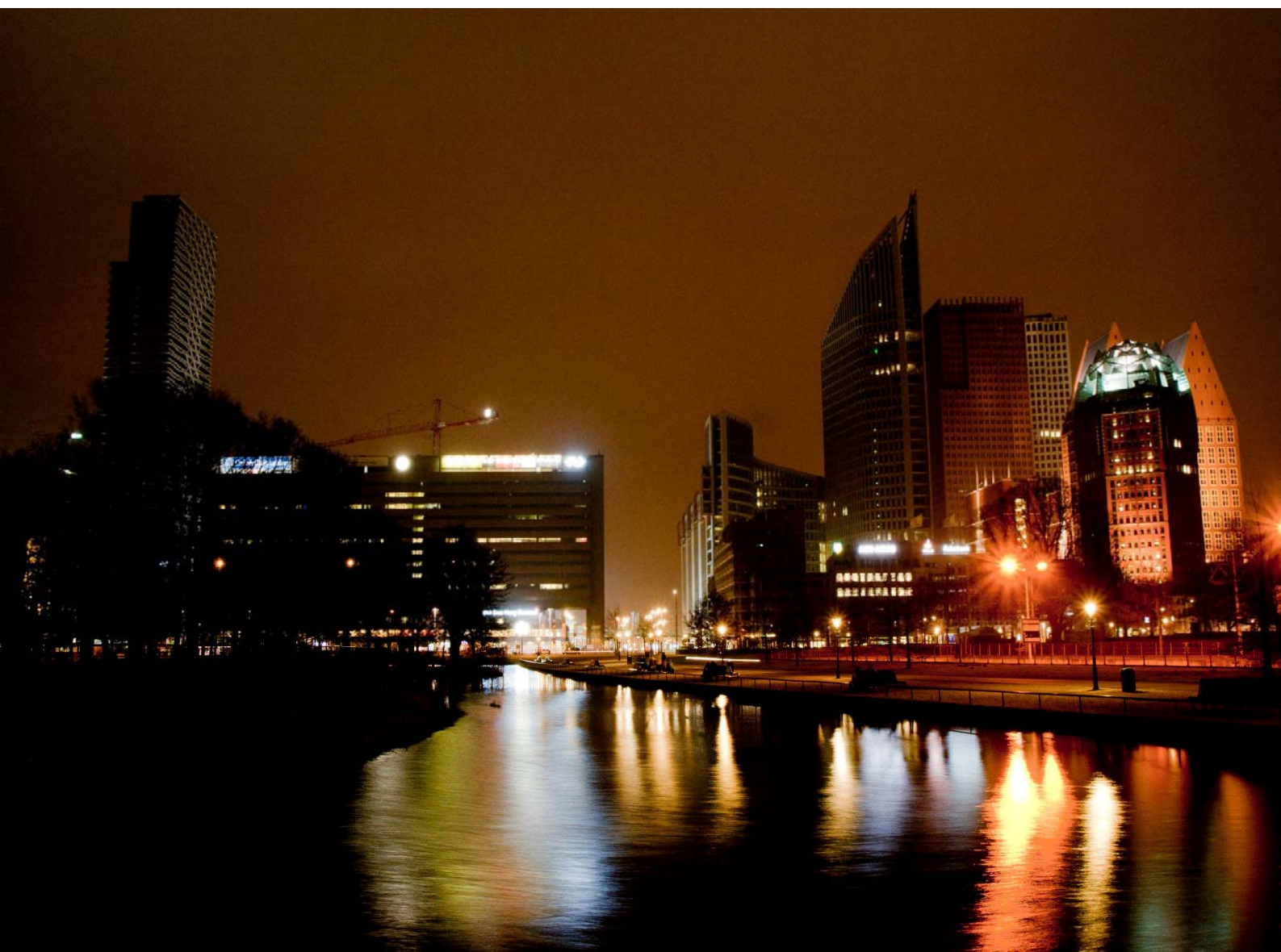


Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Toetsingskader rijkscrisisstructuur

Datum

18 juni 2012



Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 De rijkscrisisstructuur	4
1.2 Uitgangspunten toetsingskader rijkscrisisstructuur	4
1.3 Opzet toetsingskader	5
1.4 Afbakening	6
1.5 Toepassing	6
2. Toetsingskader rijkscrisisstructuur	7
2.1 Proces 'Vorbereiding'	8
2.2 Proces 'Onderkennen en signaleren van de crisis'	10
2.3 Proces 'Voorzien in informatie'	12
2.4 Proces 'Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden'	15
2.5 Proces 'Nemen van besluiten en aansturen'	17
2.6 Proces 'Crisiscommunicatie'	19
BIJLAGE 1 Afkortingen	22

1. Inleiding

1.1 De rijkscrisisstructuur

De Rijksoverheid heeft als de taak de veiligheid en stabiliteit van de samenleving te borgen en te bevorderen. Om deze taak zo goed mogelijk uit te voeren is het onder andere noodzakelijk dat de overheid tijdig en adequaat handelt in geval van een crisis. Wanneer crises regionaal van aard zijn, vindt de crisisbeheersing plaats op het niveau van de gemeenten of de veiligheidsregio's, onder gezag van de betreffende (coördinerend) burgemeester. In geval van een nationale crisis, treedt de nationale crisisbeheersingsstructuur ofwel de rijkscrisisstructuur in werking.

De rijkscrisisstructuur is vastgelegd in het 'Nationale Handboek Crisisbesluitvorming'. Volgens dit handboek is er sprake van een nationale crisis wanneer een gebeurtenis plaatsvindt *'waarbij de nationale veiligheid in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarbij de reguliere structuren of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven'*.

De rijkscrisisstructuur is een generieke structuur die wordt ingezet bij alle soorten crises. Daarnaast kan de rijkscrisisstructuur worden aangevuld met crisis specifieke overlegvormen. De generieke structuur is opgebouwd langs verschillende gremia. In de aanloopfase van een (dreigende) nationale crisis komt, op verzoek van het Hoofd Nationaal CrisisCentrum (HNCC) of de directeur Nationale Veiligheid, het Adviesteam bijeen. Indien een (dreigende) crisis een sector overstijgt of in geval van mogelijke opschaling van de crisiscommunicatie naar nationaal niveau, wordt op hoog ambtelijk niveau (dg/IG/SG-niveau) een Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) geactiveerd. In een situatie die vraagt om coördinatie van intersectorale crisisbeheersing op politiek-bestuurlijk niveau, kan een Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) worden ingesteld. Deze commissie wordt gevormd door de verschillende ministers.

1.2 Uitgangspunten toetsingskader rijkscrisisstructuur

Dit toetsingskader biedt kaders waarmee het functioneren van de crisisbeheersing op landelijk niveau tijdens een crisis zo concreet en samenhangend mogelijk beoordeeld kan worden. Uitgangspunten van dit toetsingskader zijn 'toepasbaarheid', 'herkenbaarheid' en 'transparantie'.

Het toetsingskader is eenvoudig en herkenbaar van opzet en mede daardoor makkelijk toepasbaar. Het toetsingskader bestaat uit een zestal kritische processen die worden wordt getoetst (zie hoofdstuk 2). Deze processen sluiten aan bij de bestaande

referentiekaders¹ die breed geaccepteerd zijn. De kritische processen zijn in het toetsingskader in een herkenbare volgorde geplaatst aan de hand van de uit de processen voortvloeiende activiteiten die elkaar in de tijd 'logischerwijs' opvolgen.

'Harde' normen voor de vaststelling of een crisis op nationaal niveau adequaat is bestreden zijn er niet, zoals dat wel het geval is bij het vastgestelde normenkader van de rampenbestrijding op regionaal niveau. Door van elk afzonderlijk kritisch proces 'een algemeen kader', 'de doelen' en 'de beoogde prestaties' te beschrijven wordt transparant aan welke maatstaven getoetst wordt. De beschreven kenmerken, doelen en beoogde prestaties vormen de essentie van het betreffende proces en zijn als het ware de bouwstenen waar dit proces uit bestaat.

1.3 Opzet toetsingskader

In dit toetsingskader zijn een zestal kritische processen benoemd. Elk proces is als volgt ingedeeld:

Algemeen kader

Het algemeen kader typeert het proces. Het schetst de belangrijkste karakteristieken en activiteiten van het proces. In het algemeen kader wordt tevens de samenhang met andere relevante processen beschreven; de belangrijkste processen die een directe relatie hebben met het beschreven proces.

Doelen

De doelen beschrijven de effecten (de outcome) die met het proces worden beoogd. Een beschrijving van de doelen van het proces is noodzakelijk om (achteraf) bij de evaluatie van een incident vast te stellen of de rijkscrisisstructuur doeltreffend heeft gefunctioneerd. Is het doel daadwerkelijk bereikt?

Beoogde prestaties

De beoogde prestaties beschrijven de feitelijke activiteiten (de output) die het proces moet leveren. Het zijn de randvoorwaarden om het beoogde doel te bereiken. Dat aan de beoogde prestaties is voldaan, betekent niet dat daarmee ook automatisch het beoogde doel is bereikt. Door zowel te kijken naar de prestaties als ook naar de doelen wordt een compleet en samenhangend beeld geschetst van de aanpak van een crisis.

¹ Met referentiekader wordt hier bedoeld: 'het geheel van gewoonten, regels en normen waarnaar men zich richt'. Meer specifiek met betrekking tot het 'toetsingskader rijkscrisisstructuur' wordt dan (onder andere) bedoeld de procedures en coördinatie- en besluitvormingsstructuren zoals vastgelegd in het 'Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming van 14 juni 2011 en in crisis specifieke plannen zoals het Nationaal Crisisplan ICT. Ook meer algemene inzichten over de bestrijding en aanpak van crises zoals vastgelegd in de 'Strategie nationale veiligheid' zijn onderdeel van het referentiekader van dit toetsingskader.

Door de beoogde prestaties en de doelen te vergelijken met de feitelijke prestaties en bereikte doelen kan – ondanks het ontbreken van harde normen – een uitspraak worden gedaan over het functioneren van de rijks crisisorganisatie.

1.4 Afbakening

Dit toetsingskader biedt handvatten voor de evaluatie van een crisis op nationaal niveau. Het toetsingskader bestaat uit een zestal kritische processen. In tegenstelling tot de processen zoals vastgelegd in het Besluit Veiligheidsregio's hebben de processen zoals gebruikt in dit toetsingskader geen wettelijke basis. Het ontbreken van een wettelijke basis betekent dat er geen harde prestatienormen voor deze processen zijn vastgelegd.

Voor dit toetsingskader is gekozen voor de navolgende kritische processen omdat zij aansluiten bij de processen zoals vastgelegd in het Besluit Veiligheidsregio's en daarmee herkenbaar en transparant zijn voor het 'veld'. Het betreft de volgende processen:

- voorbereiding;
- onderkennen en signaleren van de crisis;
- voorzien in informatie;
- analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden;
- nemen van besluiten;
- crisiscommunicatie.

Naast de hoofdstructuur van nationale crisisorganisatie hebben de diverse departementen ook hun eigen crisisorganisatie, vormgegeven in een Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC). Dit toetsingskader beperkt zich tot de hoofdstructuur en richt zich niet op de uitvoering en inrichting van de DCC's.

Dit toetsingskader is gebaseerd op het huidige referentiekader (zie paragraaf 1.2). Dit referentiekader is aan verandering onderhevig. Het is daarom van belang die toetsingskader actueel te houden en regelmatig opnieuw vast te stellen.

1.5 Toepassing

Dit toetsingskader rijks crisisstructuur is primair bedoeld voor de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) voor de evaluatie van nationale crises. Het geeft de betrokkenen inzicht in de aspecten waar de Inspectie zich bij een evaluatie op richt en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen.

Het toetsingskader kan daarnaast gebruikt worden voor zelfevaluatie bij oefeningen en bij incidenten die niet door de Inspectie VenJ worden onderzocht.

2. Toetsingskader rijkscrisisstructuur

2.1 Proces 'Vorbereiding'

Algemeen kader

Het proces 'Vorbereiding' heeft betrekking op het vooraf organiseren van de onderdelen en het gewenste optreden van de crisisorganisatie, zowel wat betreft de generieke aanpak als de crisisspecifieke aanpak.

Omdat de crisisstructuur alleen in werking wordt gesteld tijdens crisissituaties, kan in veel gevallen geen beroep kan worden gedaan op de dagelijkse routine. Het is daarom van belang duidelijke afspraken te maken over de rollen en taken van de betrokken diensten en ervoor te zorgen dat deze op elkaar zijn afgestemd, zodat effectieve samenwerking mogelijk is. In de voorbereiding moet hierin worden voorzien.

In het proces 'Vorbereiding' worden, in ieder geval, drie onderdelen voorbereid:

- ten eerste een organisatiestructuur of hoofdstructuur van de crisisorganisatie. Deze structuur kent verschillende onderdelen. Voor de Rijksoverheid is deze hoofdstructuur primair gedefinieerd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC);
- ten tweede generieke operationele plannen waarin de standaardorganisatie van de crisisbeheersing zijn beschreven, de afspraken over de randvoorwaardelijke processen zijn vastgelegd en de uitvoerende processen op hoofdlijnen zijn uitgewerkt. Voor de rijksoverheid wordt op dit moment gewerkt aan het Nationaal crisisplan. Dit is een operationeel plan met een generiek karakter;
- ten derde crisisspecifieke plannen waarin voor een specifiek crisistype of een specifieke crisistaak (zoals een grootschalige evacuatie) is uitgewerkt op welke punten wordt afgeweken van de generieke crisisorganisatie en/of afspraken. Voor de Rijksoverheid zijn dit moment diverse specifieke crisisplannen beschikbaar (bijvoorbeeld Nationaal Crisisplan ICT en Nationaal Crisisplan Hoogwater).

Met betrekking tot operationele plannen moet worden opgemerkt dat de uitwerking van rollen, taken, processen, et cetera op hoofdlijnen plaatsvindt. Operationele plannen moeten worden uitgewerkt in werkinstructies, zoals draaiboeken, protocollen, checklisten en dergelijke om ze in de praktijk hanteerbaar te kunnen maken.

Samenhang met overige relevante processen

Het proces 'Vorbereiding' heeft een samenhang met alle processen. Het vormt de basis waarop de feitelijke inrichting van de structuur gestoeld is.

Doelen

Het hoofddoel van het proces 'Voorbereiding' is het vooraf organiseren van een crisisorganisatie en het geven van richting aan – en bieden van houvast – bij het optreden van de crisisorganisatie, zodat de feitelijke bestrijding adequaat verloopt. Dit betekent dat:

- alle onderdelen van de crisisorganisatie beschikbaar zijn;
- duidelijk is van wie, wat wordt verwacht tijdens crisissituaties en welke afwijkingen of bijzonderheden gelden bij specifieke crisistypen.

Beoogde prestaties

- De structuur van de crisisorganisatie bestaat uit minimaal de volgende onderdelen:
 - a. een signalerende dienst (bijvoorbeeld de Frontoffice NCC, NCSC);
 - b. een tactisch team dat in algemene zin de operationele leiding heeft, het besluitnemende orgaan adviseert en zorgt voor opvolging van besluiten;
 - c. een orgaan dat besluiten neemt en op hoofdlijnen coördineert/ aanstuurt.
- Er is een generiek Nationaal Crisisplan waarin minimaal de volgende onderwerpen zijn uitgewerkt:
 - a. de onderdelen waaruit de crisisbeheersingsorganisatie bestaat;
 - b. de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende onderdelen;
 - c. de afspraken die met andere (bij de crisisbeheersing) betrokken partijen zijn gemaakt.
- Er zijn (wanneer nodig) specifieke Nationale Crisisplannen waarin minimaal de volgende onderwerpen zijn uitgewerkt:
 - a. een beschrijving van de aard van de crisis waarop het specifieke crisisplan betrekking heeft;
 - b. de eventuele afwijkingen die met betrekking tot de organisatie van de bestrijding ten opzichte van het generieke crisisplan gelden;
 - c. de bestrijdingsstrategie (maatregelen) die wordt gevolgd met het doel de crisis te beheersen.
- Wat betreft het proces 'onderkennen en signaleren van de crisis':
 - a. Er zijn vastgestelde, generieke startcriteria voor crises in het algemeen en aanvullende, functionele startcriteria voor elk te onderscheiden crisistype.
- Wat betreft het proces 'Voorzien in informatie':
 - a. een landelijk informatieplan, dat kaderstellend is voor het informatieproces, het informatienetwerk en de systemen, zodat uniformiteit kan worden gerealiseerd. Dit

plan voorziet in alle voorzieningen, regelingen, procedures en deskundigheid die nodig zijn voor de uitvoering van het informatieproces;

- b. direct beschikbare technische (ict)- en aanverwante voorzieningen met voldoende bedrijfszekerheid en noodvoorzieningen op de informatiepunten en andere plaatsen, die nodig zijn voor de uitvoering van het proces.
- Wat betreft het proces 'Crisiscommunicatie':
 - a. een landelijk plan voor crisiscommunicatie, dat kaderstellend is voor het communicatieproces, het communicatienetwerk en de systemen;
 - b. regelingen en mandaten die garanderen dat de crisiscommunicatie tijdig op gang komt en effectief wordt aangestuurd;
 - c. relevante medianetwerken ter bevordering van actuele, juiste en eenduidige berichtgeving via media.

2.2 Het proces 'Onderkennen en signaleren van de crisis'

Algemeen kader

Het proces 'onderkennen en signaleren van de crisis' heeft betrekking op het vroegtijdig onderkennen van reële crisisdreigingen en acute crises, en het informeren c.q. het alerteren en alarmeren van de relevante diensten, sleutelfunctionarissen en overige instanties die de crisis(dreiging) moeten afwenden en zonodig de respons in gang moeten zetten. Het hoofddoel is het mogelijk maken van een zo snel mogelijke start van een adequate beheersing van de crisis(dreiging).

Het proces bestaat uit het verzamelen van indicaties die op een crisis kunnen duiden en het op basis hiervan vaststellen of er al dan niet sprake is van een crisis. De omstandigheden waaronder dit proces moet worden uitgevoerd, worden in hoofdzaak bepaald door het crisistype. In geval van acute crises vindt het onderkennen, signaleren en alerteren/alarmeren onder grote tijdsdruk plaats. In geval van een (zich ontwikkelende) crisis is het vroegtijdig onderkennen echter lastig. Te vaak onnodig alerteren is ongewenst, maar te laat alerteren ook.

Samenhang met andere relevante processen

Het proces heeft primair een relatie met de volgende processen:

- Voorzien in informatie. De informatie die nodig is om te beoordelen of er sprake is van een (dreigende) crisis is afkomstig uit het proces 'Voorzien in informatie'. Daarnaast levert het proces 'Onderkennen en signaleren van de crisis' ook input voor het verdere proces 'Voorzien in informatie'.

Doelen

Het hoofddoel van het proces 'onderkennen en signaleren van de crisis' is het mogelijk maken van een zo snel mogelijke start van een adequate beheersing van een crisis. Dit doel draagt er aan bij dat:

- de juiste diensten, sleutelfunctionarissen en overige instanties zo snel mogelijk starten met het afwenden van de crisis(dreiging) en het zonodig in gang zetten van een zo adequaat mogelijke respons;
- er zoveel mogelijk tijd gecreëerd wordt om de plannen voor het betreffende crisistype te raadplegen en voorbereidingen in gang te zetten;
- er zoveel mogelijk tijd gecreëerd wordt om de niet parate diensten in de gelegenheid te stellen om zich voor te bereiden op hun (eventuele) inzet.

Beoogde prestaties

- Een gebeurtenis/situatie die tot een (potentiële) crisis kan leiden wordt zo snel mogelijk als zodanig onderkend. Dit betekent het volgende:
 - a. de gebeurtenis/situatie wordt zo snel mogelijk gesignaleerd en getoetst aan de (algemene en specifieke) startcriteria die hiervoor gelden;
 - b. in geval van meerdere signalerende diensten signaleert de dienst die het eerst op de hoogte is. De signalerende diensten informeren elkaar zo snel mogelijk over de situatie.

- De relevante diensten worden initieel geïnformeerd/ gealerteerd door de signalerende dienst. Hiervoor geldt:
 - a. het informeren/alerteren vindt zo snel mogelijk plaats;
 - b. in geval van een acute crisis vindt het informeren/alerteren plaats conform de onderlinge afspraken over tijdige alarmering.

- Nadat het besluit tot alarmeren is genomen, worden de juiste organisaties, eenheden en functionarissen zo snel mogelijk en op effectieve wijze over hun taak geïnformeerd.

2.3 Het proces 'Voorzien in informatie'

Algemeen kader

Het proces 'Voorzien in informatie' heeft betrekking op het verkrijgen van alle, voor de bestrijding van de (dreigende) crisis, relevante informatie en het actief communiceren van deze informatie binnen de crisisorganisatie. Informatie is relevant voor zover deze noodzakelijk is voor het goed functioneren van de crisisbeheersing. De juiste informatie moet op het juiste moment, bij de juiste functionaris(sen) en in de juiste, hanteerbare vorm beschikbaar zijn. Het hoofddoel van het proces is het in staat stellen van alle betrokkenen om adequaat hun taken op het gebied van crisisbeheersing uit te kunnen voeren.

Het proces bestaat uit een aantal opeenvolgende activiteiten, die een cyclisch karakter hebben: het verzamelen en het registreren van gegevens, het verwerken van gegevens, het combineren van gegevens in een informatiebeeld en het delen van het informatiebeeld aan de hand waarvan weer nieuwe informatie verzameld kan worden.

Bij een crisis moet informatie-uitwisseling plaatsvinden tussen een groot aantal betrokkenen:

- binnen en tussen disciplines;
- tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau;
- tussen het gemeentelijke/regionale systeem en het landelijke systeem.

Er zijn in een crisissituatie vele afnemers met ieder een eigen informatiebehoefte, terwijl afnemers zelf ook leveranciers zijn voor andere afnemers. Op nationaal niveau is de informatievoorziening bij verschillende organen belegd. Het NCC is het knooppunt van en voor de bestuurlijke informatievoorziening. Het LOCC verzorgt voor het nationale niveau en voor de regio's een situatierapportage met onder meer een landelijk operationeel beeld.

Samenhang met andere relevante processen

Het proces 'Voorzien in informatie' heeft een relatie met alle andere processen.

Hieronder worden alleen de meest essentiële relaties benoemd:

- Onderkennen en signaleren van de crisis. Het proces 'Voorzien in informatie' levert de input voor het toetsen van de situatie aan de criteria voor acute crises of reële crisisdreigingen. Daarnaast levert het proces 'Onderkennen en signaleren' van de crisis ook input voor het proces 'Voorzien in informatie'.
- Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden. Het proces 'Voorzien in informatie' levert de input – een samenhangend totaalbeeld – voor het analyseproces.
- Communiceren over de crisis. Het proces 'Voorzien in informatie' levert een belangrijk deel van de input voor de crisiscommunicatie. Zonder adequate

informatievoorziening is de overheid niet in staat om effectief invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid op het gebied van crisiscommunicatie.

Doelen

Het hoofddoel van het proces 'voorzien in informatie' is om een zo compleet en samenhangend beeld van de crisissituatie te delen zodat alle betrokkenen op de hoogte zijn van de meest actuele stand van zaken en op basis daarvan hun beslissingen en activiteiten baseren. Dit doel draagt er aan bij dat:

- besluiten worden voorbereid op basis van relevante en actuele informatie;
- besluiten worden genomen op basis van relevante en actuele informatie;
- de respons wordt uitgevoerd op basis van relevante en actuele informatie.

Beoogde prestaties

- De noodzakelijke gegevens worden zo snel mogelijk geregistreerd, verwerkt, geverifieerd en veredeld. Dit betekent het volgende:
 - a. de aangeboden gegevens over de crisissituatie, de prognose, de besluiten over de beheersing, de feitelijke beheersing en de effecten worden zo snel mogelijk geregistreerd;
 - b. de informatiebehoefte van de crisisorganisatie over de crisis wordt vastgesteld en voortdurend geactualiseerd;
 - c. de nog ontbrekende gegevens worden zo snel mogelijk opgevraagd uit databestanden, bij de overige informatiepunten in het informatienetwerk, bij andere organisaties die bij de crisis betrokken kunnen zijn, bij deskundige diensten, et cetera. Onder dit punt valt ook het raadplegen van externe deskundigen;
 - d. de gegevens worden zo snel mogelijk getoetst op consistentie, betrouwbaarheid en actualiteit.
- De noodzakelijke gegevens worden op onderdeelniveau zo snel mogelijk verwerkt tot eigen informatiebeelden:
 - a. de noodzakelijke gegevens worden op het eigen decentrale informatiepunt zo snel mogelijk samengebracht in een digitaal actueel informatiebeeld (eigen beeld);
 - b. Het eigen beeld bestaat in ieder geval uit gegevens over:
 - de ontwikkeling en effecten van een incident;
 - de risico's voor de veiligheid van de hulpverleners en burgers in het getroffen gebied;
 - de aanpak van het incident en de daarvoor benodigde mensen en middelen.

- Er wordt zo snel mogelijk voorzien in een integraal informatiebeeld. Dit betekent het volgende:
 - a. de eigen informatiebeelden en de aanvullend noodzakelijke gegevens worden zo snel mogelijk samengebracht tot een totaalbeeld;
 - b. het totaalbeeld bestaat in ieder geval uit gegevens over:
 - Het incident (en de effecten);
 - de hulpverlening;
 - de prognose en de aanpak;
 - de getroffen maatregelen en resultaten ervan.

- De eigen beelden en het totaalbeeld worden continue toegankelijk en actueel gehouden voor alle belanghebbenden. Dit betekent het volgende:
 - a. de belanghebbenden worden zo snel mogelijk op de hoogte gebracht van de informatie en wijzigingen hierin;
 - b. de belanghebbenden worden tijdig geattendeerd op het totaalbeeld en de eigen beelden, en daarna steeds op de mutaties (die voor hen relevant zijn);

- Er wordt zo spoedig mogelijk voorzien in regie over het totale informatieproces en de inhoudelijke informatievoorziening. Dit betekent dat:
 - a. de sleutelfunctionarissen op de verschillende informatiepunten en niveaus tijdig starten met de regie over het informatieproces en de inhoudelijke informatievoorziening;
 - b. de sleutelfunctionarissen op de verschillende informatiepunten en niveaus zorgen voor de onderlinge samenhang qua inhoud, terminologie en timing van de eigen beelden en het totaalbeeld.

2.4 Het proces 'Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden'

Algemeen kader

Het proces 'Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden' heeft betrekking op het verschaffen van inzicht in de crisis en haar effecten én het aanbieden van opties voor de te nemen maatregelen.

De basis voor het proces wordt gevormd door een samenhangend totaalbeeld van de situatie. Op basis van dit totaalbeeld vindt een analyse plaats en worden de handelingsmogelijkheden bepaald. Vervolgens worden de mogelijke (nieuwe of aangepaste) strategieën verkend en de verwachte effecten geanalyseerd. Het proces resulteert in een voorstel voor het besluitnemende orgaan, voorzien van keuzemogelijkheden met de voor- en nadelen.

De kwaliteit van – en benodigde tijd voor dit proces zijn afhankelijk van de kwaliteit van het totaalbeeld, de beschikbare deskundigheid en ervaring en het inzicht in de bestuurlijke dilemma's. Het is van belang te benadrukken dat het proces voor alle niveaus en onderdelen en in alle stadia van de crisisbeheersing van toepassing is. Het proces start dus niet pas nadat de opschaling is voltooid. Voorafgaand aan het alerteren/ alarmeren en opschalen moet de situatie (kort) worden geanalyseerd en beoordeeld en moeten besluiten worden voorbereid.

De tijdsdruk op het proces is sterk afhankelijk van het type incident. Bij een voorzienbare of zich langzaam ontwikkelende crisis is er voldoende tijd, en kan de benodigde informatie en deskundigheid tijdig beschikbaar zijn. Bij acute crises zal dit zeker in de beginfase niet altijd het geval zijn. Het proces moet dan onder grote tijdsdruk en meestal gelijktijdig met de eerste acties plaatsvinden. De bestuurlijk verantwoordelijken en leidinggevendenden hebben in dat geval weinig tijd om besluiten te nemen.

Bij de crisisbeheersing op nationaal niveau wordt het analyseren, beoordelen en keuze-opties uitwerken, als afzonderlijk proces onderkend en wordt voornamelijk uitgevoerd in het Adviesteam. Dit overlegteam werkt in het NCC onder leiding van het HNCC.

Samenhang met andere relevante processen

Het proces 'Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden' heeft primair een relatie met de volgende processen:

- Voorzien in informatie. De informatie uit het proces 'Voorzien in informatie' is de input voor het proces 'Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden'.

- Nemen van besluiten en aansturen. De output van het proces 'Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden' is de input voor het proces 'Nemen van besluiten en aansturen'.

Doelen

Het hoofddoel van het proces is het besluitnemende orgaan, veelal de MCCb, in positie te brengen en in staat te stellen om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

Dit wil zeggen dat als gevolg van het proces de volgende effecten optreden:

- de besluitnemende en overige aansturende, leidinggevende en coördinerende organen hebben het juiste en actuele inzicht in het verloop van de crisis en de effecten daarvan, evenals in het verwachte verloop en de verwachte effecten (scenario's);
- de besluitnemende en overige aansturende, leidinggevende en coördinerende organen zijn in staat om afgewogen besluiten te nemen doordat zij tijdig op de hoogte zijn van de mogelijke acties en de voor- en nadelen hiervan.

Beoogde prestaties

- Het besluitnemende orgaan wordt voorzien van een analyse van de crisis en de vooruitzichten, die zijn gebaseerd op actuele inzichten die een optimaal beeld geven van de crisis en de mogelijke consequenties daarvan. Dit betekent het volgende:
 - a. verwachte ontwikkelingen van de crisis ten opzichte van de actuele situatie en de effecten worden in kaart gebracht;
 - b. er wordt vastgesteld welke activiteiten door wie zijn gestart, welke activiteiten worden voorbereid en wat daarvan mag worden verwacht;
 - c. er worden scenario's vastgesteld voor de ontwikkeling van de crisis, waaronder een meest waarschijnlijk en een worst-case scenario.
- Het besluitnemende orgaan wordt voorzien van voorstellen voor besluiten, die zijn gebaseerd op actuele inzichten die het nemen van de juiste besluiten optimaal ondersteunen. Dit betekent het volgende:
 - a. de (keuze)strategieën die voor de beheersing mogelijk zijn worden opgesteld en voorgelegd aan het besluitnemend orgaan. Daarbij wordt bepaald vanaf wanneer en tot hoelang een strategie effectief is, welke processen en acties per strategie nodig zijn, hoeveel voorbereidingstijd de bijbehorende acties kosten en wie daar wanneer bij moeten worden betrokken;
 - b. de uitgewerkte strategieën worden continue getoetst op haalbaarheid, effectiviteit en consistentie op basis van de, op dat moment, meest actuele informatie.

2.5 Het proces 'Nemen van besluiten en aansturen'

Algemeen kader

Het proces 'Nemen van besluiten en aansturen' heeft betrekking op het geven van leiding aan de crisisorganisatie, het vaststellen van de strategie en het nemen van overige besluiten. Daarnaast moet de uitvoering van de strategie en overige besluiten worden aangestuurd, zodat de uitvoering plaatsvindt in lijn met de vastgestelde strategie.

Bij een acute crisis is de tijdsdruk groot. Dit heeft als consequentie dat ook tijdens de opschaling vaak al cruciale besluiten moeten worden genomen die doorwerken in de structurele fase als de beheersing volledig is ontplooid. Mandatering van de beslissings- en aansturingsbevoegdheid in die periode en voor bepaalde onderdelen is van belang om vertraging in de verdere opschaling en de beheersing van de crisis te voorkomen.

Samenhang met andere relevante processen

Het proces 'Nemen van besluiten en aansturen' heeft een relatie met de volgende processen:

- Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden. Het proces 'Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden' levert voorstellen voor besluitvorming, die worden behandeld in het proces 'Nemen van besluiten en aansturen'.
- Crisiscommunicatie. Voor de uitvoering van dit proces is het proces 'Nemen van besluiten en aansturen' kaderstellend. De algemene strategie en communicatiestrategie moeten in het verlengde van elkaar liggen.

Doelen

Het hoofddoel van het proces 'Nemen van besluiten en aansturen' is het voorzien in een effectieve aanpak en coördinatie van de crisis. Dit wil zeggen dat als gevolg van het proces (minimaal) de volgende effecten optreden:

- De totale crisisorganisatie wordt zodanig en in onderlinge afstemming ingezet dat de noodzakelijke activiteiten zo snel mogelijk worden uitgevoerd. Dit betekent dat:
 - a. uitbreiding en escalatie van de crisis zoveel mogelijk wordt voorkomen/beperkt;
 - b. schade aan de gezondheid zoveel mogelijk wordt voorkomen/beperkt;
 - c. uitval van – en schade aan de vitale infrastructuur zoveel mogelijk wordt voorkomen/beperkt;
 - d. andere schade zoveel mogelijk wordt voorkomen/beperkt;
 - e. overlast tijdens de crisis zoveel mogelijk wordt voorkomen/beperkt.

Beoogde prestaties

- Het besluitnemende orgaan stelt de strategie en overige besluiten om de crisis zo optimaal mogelijk te beheersen tijdig vast en baseert deze op de meest actuele informatie. Dit veronderstelt dat het besluitnemende orgaan:
 - a. continue het actuele overzicht op hoofdlijnen houdt van de crisis. Het actuele totaalbeeld van het proces 'Voorzien in informatie' is hiervoor de basis;
 - b. de strategie en overige besluiten zo snel mogelijk vast- en bijstelt.

- Het besluitnemende orgaan brengt alle gegevens en ontwikkelingen waar zij als eerste kennis van neemt, de eigen besluiten en eigen strategische overwegingen zo snel mogelijk in bij de processen 'Voorzien in informatie' en 'Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden'.

- Het besluitnemende orgaan stuurt de crisisorganisatie op hoofdlijnen aan. Dit houdt het volgende in:
 - a. er wordt gestuurd op basis van de beschikbare actuele informatie;
 - b. er wordt gestuurd op de uitvoering van de vastgestelde strategie en de overige besluiten.

2.6 Het proces 'Crisiscommunicatie'

Algemeen kader

Dit proces heeft betrekking op het informeren van de bevolking tijdens een crisis. Het betreft het verschaffen van informatie over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een crisis die hen bedreigt of treft, evenals over de daarbij te volgen gedragslijn. Onder bevolking wordt verstaan: de direct getroffen en, de andere burgers die op enigerlei wijze bij de crisis betrokken zijn of nog betrokken kunnen raken en de samenleving als geheel. Het hoofddoel van het proces is het voorkomen en/of beperken van schade aan de gezondheid, van andere vormen van schade, van overlast en van onrust onder de bevolking.

De crisiscommunicatie moet zijn afgestemd op de aanpak en uitvoering van de andere uitvoerende processen. Die afstemming is vooral nodig in relatie tot de instructies aan de bevolking voor beperking van schade en het noodzakelijke gedrag van de bevolking om de maatregelen van de overheid effectief te laten zijn.

Bij crisiscommunicatie gaat het om communicatie *tijdens en na* een crisis. Op dit punt onderscheidt crisiscommunicatie zich van risicocommunicatie. Risicocommunicatie is communicatie over risico's waaraan mensen blootstaan voordat zich een crisis voordoet en is daarmee een belangrijke basis voor crisiscommunicatie.

Juist bij een crisis is het van groot belang dat de overheid helder communiceert, een betrouwbare bron van informatie is en goed inspeelt op de informatiebehoefte van de burgers. De geloofwaardigheid van de overheid is daarbij essentieel. Om geloofwaardig te zijn moet de overheid pro-actief met de bevolking communiceren, en niet pas als het beeld helemaal duidelijk is.

Tegenwoordig beschikken burgers over veel communicatiemiddelen om zowel zelfstandig informatie te verzamelen als om informatie te produceren en te verspreiden. Burgers verspreiden zelf hun informatie in de media als ze die nieuwswaardig vinden, en geven hun mening over de informatie van de overheid. Elk incident kan gefilmd worden door een voorbijganger met een mobiele telefoon en uitspraken van bestuurders worden onder een vergrootglas gelegd. Het gaat bij crisiscommunicatie niet alleen om feiten, maar ook perceptie en emotie spelen een grote rol. In een crisissituatie kan de overheid dus niet volledig bepalen welke informatie de bevolking wel en niet bereikt.

Bij een voorzienbare of zich langzaam ontwikkelende crisis is er meestal voldoende tijd om het proces op te starten en kunnen de benodigde – deskundige – mensen en

middelen tijdig beschikbaar zijn. Bij acute crises zal dit vaak niet het geval zijn en moet het opstarten van de crisiscommunicatie onder grote tijdsdruk plaatsvinden. Bij die crisistypen is de onrust en de behoefte aan informatie bij de (direct betrokken) burgers vaak groot. Ook bij een potentieel levensbedreigende situatie is de noodzaak tot communicatie accuut, zoals bijvoorbeeld bij de verspreiding van giftige stoffen.

Bij interregionale en landelijke incidenten wordt de crisiscommunicatie gecentraliseerd.

Samenhang met andere relevante processen

Het proces 'Crisiscommunicatie' heeft vooral een relatie met de volgende processen:

- Voorzien in informatie². Het proces 'Crisiscommunicatie' maakt gebruik van de informatiebeelden van het proces 'Voorzien in informatie'. Daarnaast vormt de informatie die in het proces 'Crisiscommunicatie' wordt verzameld input voor het proces 'Voorzien in informatie'.
- Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden. Het proces 'Crisiscommunicatie' levert informatie over het gedrag van de bevolking, de zelfredzaamheid en de beleving van de crisis. Deze informatie is essentieel voor een juiste beoordeling van de ontwikkeling van de crisis en het ontwikkelen en eventueel bijsturen van de strategie.
- Nemen van besluiten en aansturen. Het proces 'Nemen van besluiten en aansturen' is kaderstellend voor de crisiscommunicatie. Dit wil zeggen dat in dit proces ook de hoofdlijnen van de communicatiestrategie worden bepaald.

Doelen

Het hoofddoel van het proces is het voorkomen/beperken van schade aan de gezondheid, van andere vormen van schade, van overlast en van onrust onder bevolking. Dit wil zeggen dat de volgende effecten optreden:

- de bevolking gedraagt zich zodanig dat de maatregelen van de crisisorganisaties tot beheersing van de crisis zo effectief mogelijk zijn (bij evacueren, verdelen van schaarse goederen, et cetera) en de crisisbeheersing niet wordt verstoord (zoals door overbelasting van communicatievoorzieningen, verstopt raken van toegangswegen voor hulpdiensten, et cetera);
- de burgers treden zo zelfredzaam mogelijk op en de onderlinge hulpverlening en de hulpverlening door maatschappelijke organisaties functioneren zo optimaal mogelijk;
- de burgers hebben goed inzicht in de crisis. Dit betekent onder meer dat er geen onjuiste geruchten de ronde doen, onrust zoveel mogelijk wordt weggenomen en dat optimaal wordt ingespeeld op de perceptie van de bevolking.

² Het proces 'Crisiscommunicatie' lijkt op onderdelen op het proces 'Voorzien in informatie' en wordt soms zelfs - ten onrechte - als onderdeel daarvan gezien. Anders dan het proces 'Voorzien in informatie' is het proces 'Crisiscommunicatie' niet gericht op onderdelen van de crisisorganisatie, maar op de bevolking. Ook in de behoefte aan informatie en in de manier van informeren verschillen beide processen.

Beoogde prestaties

- De crisiscommunicatie wordt zo snel en optimaal mogelijk ingezet om de ontwikkeling en de effecten van de crisis te beperken. Dit wil zeggen dat zo snel mogelijk³ wordt gestart met:
 - a. het verstrekken van de noodzakelijke, spoedeisende instructies aan de bevolking, mede gericht op het zo effectief mogelijk maken van maatregelen van de overheid;
 - b. het aangeven van waar en hoe nadere informatie wordt verstrekt en wanneer dit gebeurt.

- Zo snel mogelijk nadat de opschaling van de rijkscrisisstructuur heeft plaatsgevonden wordt een omgevingsanalyse gemaakt en actueel gehouden. Voor de omgevingsanalyse geldt het volgende:
 - a. de omgevingsanalyse is gebaseerd op/bestaat uit:
 - media-inventarisatie;
 - relevante onderdelen uit het totaalbeeld uit het proces 'Voorzien in informatie';
 - relevante informatie die (vooraf) is verstrekt in de risicocommunicatie;
 - b. de betrouwbaarheid, consistentie en actualiteit van de omgevingsanalyse wordt continue bewaakt;
 - c. de hoofdlijnen van de omgevingsanalyse worden direct verwerkt in het totaalbeeld van het proces 'Voorzien in informatie'.

- De media-inventarisatie is opgebouwd uit de volgende onderdelen:
 - a. een beeld van de informatie over de crisis in de traditionele en nieuwe media en in andere bronnen die voor de bevolking toegankelijk zijn;
 - b. de duiding die door media, deskundigen en opinieleiders aan de crisis en de beheersing ervan wordt gegeven;
 - c. de wijze waarop de crisis en de beheersing door de bevolking wordt beleefd (welke beelden en gevoelens leven er);
 - d. de veronderstellingen en de verwachtingen bij burgers over de effecten van de crisis en de effectiviteit van de activiteiten van de crisisorganisatie, en de informatiebehoefte van de burgers. Dit geldt zowel in het algemeen als voor specifieke bevolkingsdoelgroepen;
 - e. zodra dat kan, wordt in de media-inventarisatie ook de reactie op de crisiscommunicatie van de bevolking en van specifieke groepen verwerkt.

³ Het nog niet gereed zijn van een (eerste) omgevingsanalyse mag geen reden zijn om nog niet met burgers te communiceren, ook al is er nog veel onduidelijk over de crisis en over de perceptie bij de burgers. Spoedeisende instructies aan de bevolking zijn bij voorzienbare crises vaak al voorbereid en als onderdeel van de risicocommunicatie vooraf bekend gemaakt, zoals wat te doen als de sirene gaat. Die instructies kunnen meteen worden gegeven binnen het mandaat voor de noodzakelijke communicatie in de opstartfase. Ook kan al worden verwezen naar de vooraf bekend gemaakte, algemene informatie en de plaatsen waar die te vinden is. Verder is het van belang om aan de burgers uit te leggen waarom het tijd in beslag neemt voordat er meer informatie de crisis bekend gemaakt kan worden.

- Op basis van de omgevingsanalyse wordt zo snel mogelijk een communicatiestrategie en –aanpak opgesteld en actueel gehouden. Voor de communicatiestrategie geldt het volgende:
 - a. de strategie en aanpak zijn afgestemd op de algemene strategie en overige besluiten voor het beheersen van de crisis. Om dit bereiken, wordt de omgevingsanalyse ook gebruikt bij het uitwerken van de algemene strategie;
 - b. de strategie en aanpak sluiten zoveel mogelijk aan bij de risicocommunicatie in de crisisvoorbereiding en de daarin gegeven adviezen.
 - c. er worden tijdig aanvullende boodschappen voor (groepen) burgers geformuleerd.

- De actuele omgevingsanalyse, de communicatiestrategie en –aanpak, de centrale boodschap en de overige ‘boodschappen’ zijn voor alle communicatiefunctionarissen en andere belanghebbenden digitaal en continue toegankelijk of, zolang in de startfase nog niet alle functionarissen zijn ‘ingelogd’, worden actief en zo spoedig mogelijk beschikbaar gesteld.

- Er wordt zo spoedig mogelijk voorzien in effectieve, eenhoofdige regie over het integrale communicatieproces.

- De effecten van de crisiscommunicatie worden voortdurend gemonitord en geëvalueerd. Zonodig worden de omgevingsanalyse, het totaalbeeld, de communicatiestrategie en -aanpak bijgesteld.

- De feitelijke communicatie door de verschillende partners (onder andere veiligheidsregio’s), wordt zo snel mogelijk gecoördineerd op nationaal niveau. Naast de inhoud, tijdigheid, samenhang en consistentie van de communicatie heeft die coördinatie ook betrekking op de afstemming met overige partners zoals de politie, het OM.

BIJLAGE 1 Afkortingen

DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
Dg	Directeur Generaal
HNC	Handboek Nationale Crisisbesluitvorming
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IG	Inspecteur Generaal
IVenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NCSC	Nationaal Cyber Security Centrum
HNCC	Hoofd Nationaal CrisisCentrum
OM	Openbaar Ministerie
SG	Secretaris Generaal