

DE MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING,

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Crisiscentrum Vlaamse Overheid: modulaire samenstelling,
 mandaat en relatie met andere bestuurlijke niveaus**

Deze nota heeft tot doel om de werking van het Crisiscentrum van de Vlaamse Overheid (CCVO), opgericht bij beslissing van de Vlaamse Regering op 5 juni 2011, te actualiseren en haar opdracht en mandaat verder te verdiepen.

1. INHOUDELIJK

1. Situering

In 2009 nam de Vlaamse Regering de beslissing: “[...] dat er overkoepelend verantwoordelijkheden en mandaten toegekend [moeten] worden aan vooraf bepaalde functies die tijdens een crisis of incident entiteitsoverschrijdende beslissingen kunnen nemen.” (VR 2009 0805 DOC.0651)

De Vlaamse Regering besliste op 6 mei 2011 (VR 2011 0605 DOC.0372) tot de oprichting van een coördinatie- en crisiscentrum voor de Vlaamse administratie.

De Vlaamse Regering besliste op 23 mei 2014 i.h.k.v. de zesde staatshervorming om het takenpakket van het CCVO uit te breiden en naast de interne rol het CCVO aan te duiden als overkoepelend contactpunt voor de federale Algemene Directie Crisiscentrum(ADCC) (VR 2014 2305 DOC.0786/1).

Sinds 1 april 2015, in het kader van de fusie tot het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, behoort het CCVO tot het departement Kanselarij en Bestuur.

Ondertussen is de context waarin het CCVO optreedt ingrijpend gewijzigd. De ervaringen bij grote crisissen n.a.v. de terreurdreiging en de aanslagen van 22 maart 2016 maken het noodzakelijk dat de taken en opdrachten en de manier waarop het CCVO werkt scherp gesteld worden.

2. Werkingsgebied en taakstelling CCVO

- Coördinatie binnen de Vlaamse overheid

Het CCVO coördineert en communiceert bij zeer ernstige incidenten of crisissen die een impact hebben op de bedrijfscontinuïteit en het imago van de Vlaamse overheid (VO). In de regel gaat het over uitzonderlijke situaties die een gevolg (kunnen) hebben voor meerdere entiteiten. De aanleiding hiervoor kan heel divers zijn, maar steeds zal het gaan over crisissituaties die een ernstige impact (kunnen) hebben op het personeel, de “facilities”, de systemen, het imago en/of de

dienstverlening van de Vlaamse overheid (of delen ervan). Het CCVO werkt over de grenzen van de verschillende Vlaamse overheidsdiensten¹ heen.

Elke Vlaamse overheidsdienst is zelf verantwoordelijk voor incident- en crisisbeheer in de dagelijkse werking. Vlaamse overheidsdiensten leveren hiervoor de meest essentiële inspanningen en treffen hiervoor de noodzakelijke voorbereidingen. Zij staan dus altijd in voor uitvoering van het eigen takenpakket, tenzij daar op niveau beleidsdomein andere afspraken over gemaakt zijn. Zolang een entiteit zelfstandig een crisis of incident kan beheren, treedt het CCVO niet in werking.

- Single Point of Contact voor crisiscellen van andere bestuursniveaus

Het CCVO fungeert als contactpunt voor de crisiscellen van de andere bestuursniveaus wanneer zij inzake crisisbeheer behoefte hebben aan gecoördineerde dienstverlening van de VO.

3. Modulaire samenstelling

Het CCVO is een “virtueel” team dat ad hoc samenkomt en snel kan bijeengeroepen worden. Enkel de crisismanager(s)/adviseurs ondersteunen en adviseren de werking van het CCVO op permanente basis. Zij behoren tot het departement Kanselarij en Bestuur.

Het CCVO is opgebouwd uit volgende groepen medewerkers:

- Crisismanagementteam (CMT):
Gelet op de coördinerende taak van het CCVO is de voorzittersrol van het CCVO voor de voorzitter van het Voorzitterscollege. Om ervoor te zorgen dat de voorzittersrol permanent kan opgenomen worden, neemt de ondervoorzitter van het voorzitterscollege² de rol van eerste co-voorzitter waar. Ook de leidend ambtenaren binnen wier bevoegdheid facility en ICT³, en HR⁴ vallen, nemen het co-voorzitterschap waar. Samen met de crisismanagers/adviseurs CCVO, de notulist en de voorzitter van het crisiscommunicatieteam vormen zij het crisismanagementteam.
- Crisiscommunicatieteam (CCT):
Naast een voorzitter maken ook de woordvoerder van het CCVO en een aantal communicatieadviseurs deel uit van het crisiscommunicatieteam.

Beide teams doen voor hun logistieke ondersteuning een beroep op een aantal aangewezen medewerkers.

- Experten:
In functie van het soort crisis kan het crisismanagementteam een beroep doen op een of meerdere experten uit de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. Het CCVO beschikt over een uitgebreide lijst van experten die kunnen ingeschakeld worden. Deze lijst wordt regelmatig geüpdatet.

¹ In casu de Vlaamse administratie zoals omschreven in art. 1, 5° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

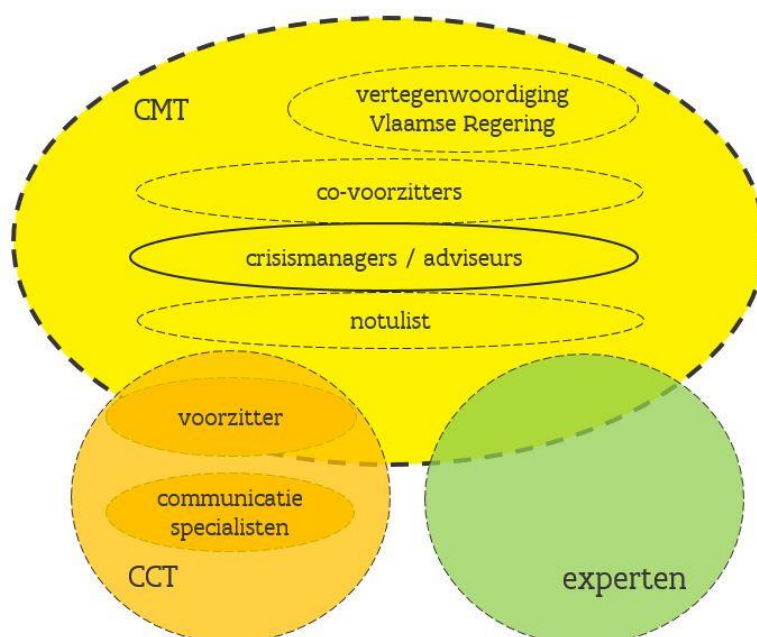
² Op dit ogenblik de leidend ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen.

³ Het agentschap “Facilitair Bedrijf”

⁴ Het agentschap Overheidspersoneel

- Vertegenwoordiging Vlaamse Regering:
Om beslissingen te kunnen nemen die verder gaan dan de opdracht van de individuele entiteiten van de Vlaamse administratie (en dus de operationele autonomie van en de delegaties aan de leidend ambtenaren overstijgen), is het noodzakelijk dat in het crisismanagementteam ook de Vlaamse Regering vertegenwoordigd is. De minister-president en de vice-minister president(en) en in voorkomend geval de materieel bevoegde ministers of hun kabinet treden op namens de Vlaamse Regering.

Figuur 1 stelt de samenstelling van het CCVO op schematische wijze voor. De tijdelijke teams of rollen worden in deze figuur voorgesteld met een stippellijn. De permanente functies worden met een doorlopende lijn aangeduid.



Figuur 1: Samenstelling van het CCVO

In bijlage 1 wordt dieper ingegaan op de taken en opdrachten van deze teams en rollen. Deze taken en opdrachten evolueren over de verschillende fases in een crisis⁵.

4. Mandaat

De beslissing van de Vlaamse Regering (VR 2009 0805 DOC.0651)⁶ om overkoepelende verantwoordelijkheden en mandaten toe te kennen aan vooraf bepaalde functies die tijdens een crisis of incident entiteitsoverschrijdende beslissingen kunnen nemen, vraagt verdere verduidelijking.

Tijdens de recente crisissituaties⁷ bleek vooral de communicatie met één stem moeilijk te realiseren. Centrale en eenduidige communicatie en aansturing is bij crisissituaties echter een kritieke succesfactor.

⁵ Fases tijdens een crisis: dagelijkse werking, melding, (voor-)alarm, nazorg.

⁶ Voorstel van Beslissing, punt 3, laatste streepje

⁷ Periode van dreigingsniveau 4 (november 2015) en na de aanslagen van 22 maart 2016

Onderliggend aan deze problematiek was het feit dat het mandaat van het CCVO in uitzonderlijke crisissituaties onvoldoende geëxpliciteerd is.

Bovendien is het van belang dat bij dergelijke uitzonderlijke crisissituaties de burgers de Vlaamse overheid zien als een flexibele maar een samenhangende organisatie, met een centrale sturing, en waar het topmanagement voor alle medewerkers eenduidige beslissingen neemt. Hiervoor is een kleine groep van beslissingsnemers nodig, waarvan de beslissingen gelden voor alle entiteiten.

Het mandaat van het CCVO moet aan een aantal cumulatieve voorwaarden voldoen opdat het CCVO adequaat kan optreden bij uitzonderlijke crisissituaties:

- **Correct:** het mandaat dat het CCVO in crisissituaties heeft, moet in lijn zijn met de wet- en regelgeving;
- **Tijdsgebonden:** het specifieke mandaat van het CCVO is enkel van toepassing in uitzonderlijke crisissituaties ;
- **Uitzonderlijk:** het mandaat van het CCVO overstijgt de dagelijkse werking;
- **Beslissingsbevoegdheid:** omdat in een crisissituatie snel en efficiënt optreden noodzakelijk is kan het CCVO in uitzonderlijke crisissituaties beslissingen nemen die bindend en onmiddellijk van kracht zijn;

Het bovengaande impliceert wat volgt:

- Het CCVO moet tijdens de alarmfase snel beslissingen nemen die boven de bevoegdheid vallen van die van de individuele leidend ambtenaren. Vandaar dat het noodzakelijk is dat de Vlaamse Regering vertegenwoordigd is in het CCVO.
- De periode waarin het CCVO beschikt over dit mandaat kent een duidelijk start- en eindpunt. Zowel het begin als het einde van de alarmfase worden duidelijk gecommuniceerd aan de betrokken entiteiten. Het CCVO kan zowel op vraag van een of meerdere entiteiten als op eigen initiatief zijn werking opstarten.
Het CCVO gebruikt een specifiek communicatie-instrument om snel en eenduidig te communiceren naar de entiteiten van de Vlaamse overheid.
- Het CCVO heeft volledige beslissingsbevoegdheid binnen de Vlaamse overheid inzake de coördinatie van de crisis, wanneer het in alarm treedt. Dat betekent dat het CCVO in alarm kan beslissen over:
 - o de volgorde van de uitvoering van de takenpakketten door Vlaamse overheidsdiensten;
 - o het verplichten tot het verschaffen van informatie door Vlaamse overheidsdiensten;
 - o het afstemmen van de taken tussen verschillende Vlaamse overheidsdiensten;
 - o het samenbrengen van verschillende experts uit Vlaamse overheidsdiensten om tot een gecoördineerde visie te komen.
- Het uitgangspunt van het CCVO in alarm (zie escalatieschema in de bijlage) is dat het volledig inzet op een optimale werking van de Vlaamse overheidsdiensten in crisistijd via kwaliteitsvolle coördinatie en afstemming. Het CCVO kan, wanneer nodig, beslissen om handelingen door Vlaamse overheidsdiensten stop te zetten als deze handelingen levensgevaar, zeer ernstige reputatieschade, of zeer ernstige financieel-economische schade zouden kunnen veroorzaken.

Vanzelfsprekend vereist dit dat er een voortdurende informatie-uitwisseling bestaat tussen het CCVO en de verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid en vice versa zodat beslissingen van het CCVO snel lokaal geïmplementeerd kunnen worden en dat het CCVO gevoed kan worden met informatie vanuit deze entiteiten.

5. Relatie met andere bestuurlijke niveaus

De Vlaamse Regering besliste op 23 mei 2014 om de taakstelling van het CCVO uit te breiden met crisiscoördinatie gericht op externe crisissituaties (voorheen richtte het CCVO zich enkel op crisissituaties intern aan de Vlaamse Overheid).

Ondertussen is de samenwerking tussen het CCVO en het federaal crisiscentrum (Algemene Directie CrisisCentrum, ADCC) al op verschillende vlakken geoperationaliseerd:

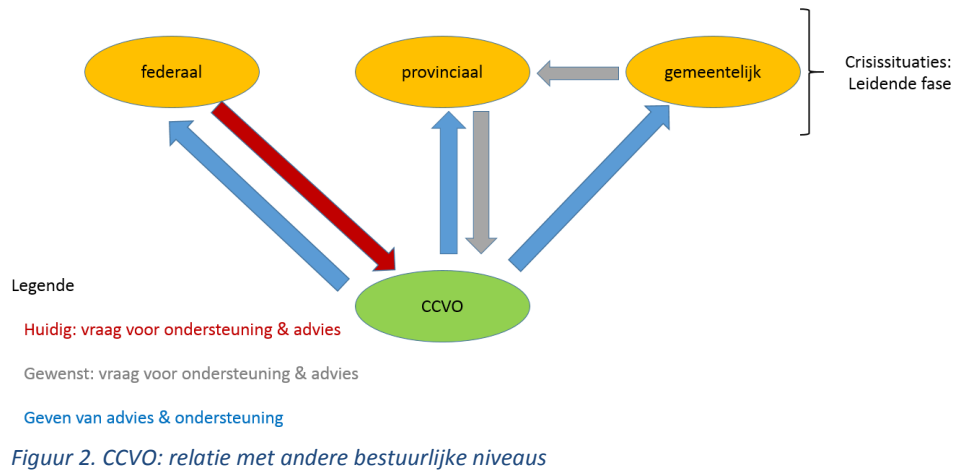
- Het CCVO wordt op de hoogte gebracht van potentieel kritieke situaties die een crisis zouden kunnen veroorzaken (bijvoorbeeld over waterstanden en ozonpieken).
- Het CCVO wordt nauw betrokken bij oefeningen georganiseerd door het Federale crisiscentrum (ADCC) (o.a. i.v.m. nucleaire rampen, elektriciteitsschaarste,...). Het CCVO neemt ook zijn rol op bij diverse oefeningen die door de noodplanningsdiensten van provincies en steden en gemeenten georganiseerd worden.
- Tevens is het CCVO reeds opgeroepen bij echte crisissen binnen steden en gemeenten (zonder formele tussenkomst van het ADCC). Telkens nam het CCVO hierbij zijn adviserende, ondersteunende en coördinerende rol op. (vb. bij wateroverlast, bij verwittiging voor warmte en ozon, bij botsing tussen schepen, bij brand in Seveso bedrijven, ...).

In dit geval heeft het CCVO uitsluitend een coördinerende rol met betrekking tot eigen Vlaamse expertises ten behoeve van deze andere bestuursorganen. De hierboven beschreven taken, worden uitgevoerd door de crisismanager(s)/adviseurs van het CCVO.

Naar aanleiding van de terreuraanslagen van 22 maart 2016 is gebleken dat het noodzakelijk is dat de samenwerking tussen het ADCC en het CCVO verder verfijnd wordt. Met het ADCC is daarom de afspraak gemaakt om vanuit het CCVO een liaisonfiguur af te vaardigen in de beleidscel van het federaal crisiscentrum ten tijde van crisis. Bovendien zal een communicatie-expert van het CCVO in de informatiecel van het federaal crisiscentrum afgevaardigd worden. Op deze manier zal het CCVO beter en directer geïnformeerd kunnen worden en zal het CCVO zijn maatregelen beter kunnen afstemmen op die van het federaal crisiscentrum. Deze liaisonfiguur zal bovendien ook de opdracht hebben om aan het federaal crisiscentrum informatie vanuit “het terrein” aan te reiken om zo beslissingen mee vorm te geven.

Verder blijken ook de provinciegouverneurs (als zij leidende fase zijn) vragende partij om het CCVO formeel aan te kunnen spreken (idem voor de gemeenten, maar dan met de noodplanningsdiensten van de gouverneur als tussenschakel) als “single point of contact”.⁸

⁸ In de feiten een formalisering van de reeds geldende praktijk (cf. supra).



De gewenste samenwerking tussen het CCVO en de andere bestuurlijke niveaus wordt verduidelijkt in figuur 2.

Zoals blijkt uit Figuur 2 is de ondersteunende en adviserende taak van het CCVO t.a.v. de leidende fase in crisissituaties de kern van de externe werking van het CCVO. Op deze wijze geeft het CCVO invulling aan de opdracht om voor het ADCC als SPOC op te treden.

Gelet op de heersende situatie waarbij provinciegouverneurs (en burgemeesters) vanuit hun rol in de noodplanning advies en ondersteuning vragen aan het CCVO, is het opportuun om dit te formaliseren en het CCVO dus ook de rol van SPOC formeel te laten opnemen voor de provinciegouverneurs. Ook de burgemeesters kunnen dit doen (weliswaar gecoördineerd door de provinciegouverneur).

Op 1 mei 2016 werd een Koninklijk Besluit uitgevaardigd⁹ waarin de provinciegouverneurs de opdracht krijgen om een bijzonder nood- en interventieplan voor het risico op een terroristische gijzelneming of een terroristische aanslag uit te werken. In dat kader denken een aantal provinciegouverneurs eraan om medewerkers van het CCVO op te nemen in hun provinciale crisiscentra. Als die situatie zich voordoet, zal het CCVO een medewerker aanduiden om deze rol op te nemen. Deze medewerker handelt dan in naam van het CCVO (en niet in naam van de entiteit waartoe de medewerker behoort).

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

De activiteiten van het CCVO worden momenteel gefinancierd vanuit de beleidskredieten bij het departement Kanselarij en Bestuur. Crisismanagement is tevens een opdracht die, net als het beheersen van een organisatie, inherent in de opdracht van het lijnmanagement begrepen zit.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 9 maart 2017. Met toepassing van artikel 6 § 5 van het BVR van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en –opmaak is voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, niet vereist.

⁹ Koninklijk Besluit van 1 mei 2016 tot vaststelling van het nationaal noodplan

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Lokale besturen contacteren het CCVO via de provinciegouverneurs. Dit voorstel heeft daarom geen weerslag op de lokale besturen.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het voorstel heeft geen weerslag op het personeelsbestand of de personeelsbudgetten.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Het voorstel betreft enkel elementen van zelfregulering van de Vlaamse overheid. De opmaak van een RIA is bijgevolg niet vereist.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering:

- 1° keurt de samenstelling van het CCVO zoals opgenomen onder punt 3 goed en bekrachtigt de modulaire opbouw;
- 2° beslist dat het CCVO de mandaten zoals in punt 4 beschreven dient op te nemen ten tijde van crisis en in de nasleep ervan;
- 3° beslist het takenpakket van het CCVO uit te breiden door het CCVO aan te duiden als overkoepelend contactpunt voor de andere bestuurlijke niveaus zoals omschreven in punt 5;

De minister-president van de Vlaamse Regering

Geert Bourgeois

Bijlage:

- Rollen, verantwoordelijkheden en werking van het CCVO