

Vergaderjaar 2007–2008

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 63

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2008

Als coördinerend minister voor crisisbeheersing bied ik u hierbij namens het kabinet de evaluatie aan van de multidisciplinaire crisisbesluitvormingsoefening Voyager van 3 oktober 2007.

In de oefening Voyager was de totale operationele en bestuurlijke kolom betrokken in een serie grootschalige en complexe incidenten. Het belangrijkste doel van Voyager was het beoefenen van de crisisbesluitvorming en van de interactie tussen partijen in de gehele operationele en bestuurlijke kolom, van lokaal tot nationaal niveau. Naast een ramp met veel slachtoffers in de haven van Rotterdam was er in het scenario ook sprake van een gijzeling met een dreiging van een terroristische aanslag bij een olieraffinaderij.

Voorafgaand aan de oefening Voyager zijn, voor wat betreft het nationale niveau, in interdepartementaal verband de kritische processen van crisisbeheersing beschreven: (i) informatiemanagement (ii) besluitvorming en sturing en (iii) communicatie. Deze procesbeschrijvingen fungeren als systematisch en meetbaar ijkpunt voor het beoordelen van het functioneren van de crisisorganisatie op nationaal niveau nu en in de toekomst. Daarmee is de beschrijving ook de basis geweest voor de bijgevoegde evaluatie van Voyager.

Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen die in de evaluatie worden gedaan en zal er op toezien dat deze worden opgevolgd.

Aanbevelingen voor het lokale en regionale niveau zijn decentraal op het niveau van de gemeente Rotterdam, de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de provincie Zuid-Holland uitgewerkt en aan de gemeenteraad van Rotterdam en Provinciale Staten Zuid-Holland verzonden.

De onderhavige beleidsreactie heeft betrekking op de aanbevelingen ten aanzien van de crisisorganisatie op nationaal niveau. De belangrijkste

observaties uit de evaluatie zullen hierna per kritisch proces kort worden voorzien van een kabinetsreactie.

Algemeen beeld van de oefening

Voyager is als grootschalige, multidisciplinaire oefening een leerzame praktijktoets gebleken. De oefening was realistisch en levensecht opgezet, waardoor de effectiviteit van de samenwerking tussen de verschillende kolommen en bestuurslagen kon worden beoefend. Uit de oefening zijn verschillende leerpunten naar voren gekomen, die kunnen worden gebruikt om de organisatie van de crisisbeheersing te versterken. Ook werd tijdens en na de oefening duidelijk hoe de activiteiten ten aanzien van de versterking van de crisisorganisatie ervoor staan. Van brandweerman tot minister kon de crisisbesluitvormingsorganisatie tegen het licht worden gehouden. Voyager is door deze inzichten een succesvolle oefening gebleken.

Zoals ik na de oefening heb aangegeven, heeft het kabinet grote waardering voor de professionele inzet van alle bij de oefening betrokken spelers. De goede samenwerking tussen de gemeente Rotterdam, de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, de provincie Zuid-Holland en de Rijksoverheid heeft bijgedragen aan een constructieve oefening.

Meer en specifiekere samenwerking oefenen

In de evaluatie van Voyager wordt de algemene aanbeveling gedaan om méér en specifiekere samenwerking tussen verschillende spelers in de crisisorganisatie te beoefenen. Op het terrein van oefenen in en tussen de verschillende disciplines is momenteel veel in ontwikkeling. Met deze ontwikkelingen wordt beoogd een stevige impuls te geven aan het realistisch oefenen van samenwerking óver de grenzen van de afzonderlijke disciplines heen. Zo is er een coherente visie ten aanzien van multidisciplinair (dus samenwerkend) oefenen opgesteld. Deze visie is vastgesteld in overleg met de verschillende veiligheidspartners. Ook zijn in de wet op de Veiligheidsregio's bepalingen opgenomen ten aanzien van minimaal oefenen in de vorm van een ondergrens.

Daarnaast hebben zowel de ministers als de staatssecretarissen een dilemmatraining doorlopen inzake crisismanagement. Doel van deze dilemmatraining was het aanscherpen van de bewustwording over de politieke rol en verantwoordelijkheden bij crisisbeheersing. Deze dilemmatraining zal periodiek worden herhaald en in ieder geval bij het aantreden van een nieuw kabinet worden gehouden.

Tweemaal per jaar organiseert mijn ministerie in samenwerking met betrokken departementen een interdepartementale en meestal ook interbestuurlijke crisisoefening op politiek-bestuurlijk niveau. Eén keer in de twee jaar zal een grote multidisciplinaire oefening worden georganiseerd op de schaal van Bonfire en Voyager. Daarnaast zullen de verschillende departementen in de door hen georganiseerde oefeningen samenwerking met andere partners beoefenen. De uitgangspunten voor deze oefeningen zijn neergelegd in het interdepartementale beleidsplan Opleiden, Trainen en Oefenen Crisisbeheersing, dat is vastgesteld in oktober 2007. Op basis van een meerjarencyclus wordt een beter opgeleide, getrainde en geëfende interdepartementale crisisbeheersingsorganisatie ingericht, waarbij de resultaten van de opleidingen, trainingen en oefeningen zijn verankerd in een kwaliteitssysteem.

Informatiemanagement

De evaluatie van het informatiemanagement tijdens Voyager richtte zich op het delen van informatie en het gebruik van informatiesystemen tijdens de oefening. Dit leverde de volgende aanbevelingen op.

Aanbevelingen

1. Maak afspraken over criteria en het minimum niveau van informatiedeling.
2. Verbeter de éénduidige informatie-uitwisseling over de verschillende bestuurslagen heen, bijvoorbeeld door de koppeling van systemen.
3. Zorg binnen het NCC voor een moderne en open informatiearchitectuur met zoveel mogelijk ruimte voor ontsluiting en koppeling van bestaande (departementale) informatiesystemen.

Ad 1, 2 en 3. Verbetering en standaardisering van informatiedeling

Het kabinet onderschrijft de noodzaak om te komen tot een minimum niveau van informatiedeling om de crisisorganisatie beter in staat te stellen over een gedeeld situatiebeeld te beschikken. Informatiedeling blijft een cruciaal proces in de crisisorganisatie. Daarom is inmiddels in interdepartementale afstemming gewerkt aan afspraken over (minimum) informatiedeling tussen relevante partners tijdens verschillende crisistypen (onder andere hoogwater, terrorisme, pandemie en ICT-uitval).

Om de informatievoorziening in de crisisorganisatie éénduidig toegankelijk te maken wordt de netcentrische werkwijze in de crisisorganisatie ingevoerd. De netcentrische werkwijze maakt het mogelijk eenduidige informatie voor alle bestuurslagen ter beschikking te stellen. Mede naar aanleiding van een positieve evaluatie over de inzet van de netcentrische werkwijze tijdens Voyager heb ik, in samenspraak met de Raad voor Multidisciplinaire Informatievoorziening, op 14 maart 2008 besloten om deze werkwijze aan alle betrokken crisispartners aan te bieden. Om deze nieuwe werkwijze direct te kunnen toepassen zal ook training en opleiding worden aangeboden, waarbij de initiële investeringskosten voor mijn rekening komen.

In 2009 zullen alle veiligheidsregio's en de meest betrokken departementen overgaan tot een ICT-toepassing voor netcentrische informatiedeling, gevolgd door de overige departementen en provinciale coördinatiecentra in 2009–2010. Met de overgang naar dit informatietechnische systeem wordt de implementatie van de netcentrische werkwijze gestart. Het volledig overgaan op de netcentrische wijze zal een traject van langere duur zijn.

Door het werken volgens één werkwijze wordt standaardisatie en uniformiteit van informatiedeling tussen alle veiligheidspartners vereenvoudigd. Alle actoren in het crisismanagement beschikken immers op het juiste moment over relevante informatie.

Besluitvorming en sturing

De evaluatie van Voyager heeft geleid tot de volgende aanbevelingen ten aanzien van besluitvorming en sturing.

Aanbevelingen

4. Zorg naast inzicht in de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden ook voor inzicht in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere actoren.

5. Besteed voldoende aandacht aan het ontwikkelen, delen en afstemmen van scenario's.
6. Sta ook stil bij de middellange en lange termijn effecten van deze besluiten.
7. Maak sluitende afspraken voor de samenwerking met het bedrijfsleven bij rampen en crises.

Ad 4. Inzicht in bevoegdheden en verantwoordelijkheden van andere actoren

Kennis van en inzicht in de wederzijdse verantwoordelijkheden en bevoegdheden is in verschillende oefeningen een verbeterpunt gebleken. Zo ook bij de oefening Voyager. Het verbeteren van deze wederzijdse bekendheid blijft daarmee voor het kabinet een voortdurend punt van aandacht. Sinds de oefening, in oktober 2007, zijn hiertoe al enkele nieuwe stappen gezet. Zo is de publicatie «*Crisis en recht. Bevoegdheden en verplichtingen tijdens crises*» ontwikkeld. Deze publicatie wordt u binnenkort toegestuurd als bijlage bij de eindrapportage over het beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007. In dit overzicht zijn de bevoegdheden, maatregelen en verplichtingen van de crisispartners bijeengebracht, die aan de orde kunnen zijn ten tijde van een crisis. Afhankelijk van wat feitelijk nodig is, is per sector of beleidsterrein aangegeven wie welke maatregelen kan treffen. Het overzicht heeft zowel betrekking op het optreden van decentrale crisisteams als op maatregelen die op centraal niveau aan de orde kunnen zijn.

Ad 5 en 6. Meer aandacht voor gedeelde scenario's en effecten van besluiten

In het kader van het Programma Nationale Veiligheid en de Nationale Risico Beoordeling, die u reeds is toegezonden, zijn scenario's voor verschillende typen crises ontwikkeld. Deze scenario's zullen aan alle crisispartners, waaronder de departementen en veiligheidsregio's, ter beschikking worden gesteld waardoor de voorbereiding op crises in de verschillende kolommen op deze scenario's kan worden gebaseerd.

Ook wordt in het internationale programma SAGBATA, een ICT-ondersteuningsmiddel ontwikkeld voor bestuurlijke en operationele besluitvorming, dat op systematische wijze de (operationele) effecten van besluiten in de verschillende beleidsvelden in kaart kan brengen vóór de daadwerkelijke beslissing. Met dit middel kunnen bewindspersonen adequater worden geadviseerd over de dilemma's gedurende een crisis. SAGBATA is een computerprogramma met daarin andere internationale crisiservaringen per beleidsveld, met daarin best practices en logische gevolgen van besluiten. Het programma wordt dus per crisisveld (overstroming/openbare orde/pandemie) gevuld met ervaringen. Medio 2008 zal het programma gereed zijn voor gebruik bij grootschalige overstromingen. In de oefening Waterproef in november 2008 zal SAGBATA als pilot worden getest. Bij gebleken geschiktheid zal SAGBATA kunnen worden uitgebreid met andere scenario's uit het programma Nationale Veiligheid.

Ad 7. Samenwerking met de private vitale sectoren

Samenwerking met de private vitale sectoren, zoals chemie, elektriciteit, drinkwater, voedselvoorziening en telecom, is nodig om samenhangend optreden tijdens crisis mogelijk te maken en om gezamenlijk te oefenen. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling om hierover afspraken te maken. Daartoe brengt mijn ministerie vitale infrastructuur en lokale/regionale overheidspartijen met elkaar in contact. In de convenanten die op dit moment met de veiligheidsregio's worden opgesteld, is opgenomen dat de vitale infrastructuur een belangrijk aandachtspunt in de regio's zal zijn. Het Rijk zal nog dit jaar de veiligheidsregio's eenduidig informeren over

deze vitale infrastructuur en faciliteert, waar nodig, het in contact brengen van de publieke en private sector.

Daarnaast worden in samenwerking met VNO-NCW afspraken gemaakt tussen de top van het Nederlandse bedrijfsleven en het Nationaal Crisis-Centrum (NCC) over informatiedeling tijdens crisis. Het doel van al deze initiatieven is om te zorgen dat de overheid en het bedrijfsleven elkaar weten te vinden tijdens een crisis en ter voorbereiding daarop afspraken maken.

Communicatie met media en publiek

Communicatie met media en publiek gedurende en over een crisis moet tijdig en e nduidig zijn. Met deze communicatie hoort vertrouwen te worden gewekt bij media en publiek in het crisismanagement van betrokken actoren. De volgende aanbevelingen zijn geformuleerd in de evaluatie van Voyager.

Aanbevelingen

8. Betrek de media-analyses structureel bij de voorbereidingen op de persconferenties.
9. Zorg voor een betere afstemming over de te volgen media-aanpak van verschillende partijen.
10. Betrek voorlichters van externe betrokken partijen bij de overheidsvoorlichting.
11. Deel genomen besluiten actief met alle betrokken partijen.

Ad 8, 9, 10 en 11. Communicatie met media en publiek

De snelheid van de media vraagt om een voortdurende invlechting van de actuele media-informatie in de geverifieerde bestuurlijke informatie. Ook in deze oefening bleek het belang op alle niveaus de meest actuele media-informatie beschikbaar te hebben voor besluitvorming en persconferenties. Een goede media/omgevingsanalyse wordt steeds belangrijker. Het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie zal in de verdere beleidsontwikkeling van de crisiscommunicatie op zowel Rijks- als regionaal niveau initiatieven ontwikkelen om de kwaliteit van de media- en omgevingsanalyse te verbeteren. Daarbij kan worden gedacht aan het organiseren van specifieke trainingen en het formuleren van kwaliteitscriteria voor alle niveaus.

Eenduidige woordvoering van zowel publieke als private partners tijdens een crisis is cruciaal. Onzekerheid bij de burger is vrijwel altijd het gevolg van te late of onvolledige informatie, of van ongelijksoortige informatievoorziening. Bij crises is het van belang dat ook private partners bij de besluitvorming door de crisisteams worden betrokken. In het wetsvoorstel op de veiligheidsregio's wordt op dit punt een aantal voorstellen gedaan. Door de betrokkenheid van private partners bij de regionale besluitvormingsorganen wordt een effectieve koppeling mogelijk op het terrein van woordvoering, waardoor eenheid in woordvoering beter kan worden gegarandeerd.

De aanbevelingen uit de evaluatie worden meegenomen bij de voorbereidingen van de grootschalige, meerdaagse oefening Waterproef, die in november van dit jaar zal worden gehouden. Hetzelfde geldt voor de volgende tweejaarlijkse multidisciplinaire oefening. In deze oefening zal met name de grensoverschrijdende inzet van hulpdiensten een belangrijke rol gaan spelen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst