

Vergaderjaar 2009–2010

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2009

Met deze brief ontvangt u de eindrapportage over de beleidsdoorlichting crisisbeheersing 2004–2007.¹

Inleiding

Deze beleidsdoorlichting heeft plaatsgevonden op grond van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006). Naar aanleiding van de RPE moet elk begrotingsartikel doorgelicht worden op het niveau van de algemene en/of operationele doelstellingen. Met een beleidsdoorlichting wordt de vraag gesteld of het uitgevoerde beleid het juiste beleid was. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een onafhankelijk adviesbureau een beleidsdoorlichting uitgevoerd naar het beleid crisisbeheersing 2004–2007.² De resultaten van dit bureau zijn ter beoordeling voorgelegd aan een begeleidingscommissie bestaande uit relevante personen uit de wereld van de crisisbeheersing.

Beleidsdoorlichting: conclusies

In het eindrapport wordt een aantal conclusies getrokken. De eerste conclusie uit het rapport is dat de probleemanalyse die in het beleidsplan crisisbeheersing 2004–2007 is verwoord nog steeds door alle relevante actoren breed wordt onderschreven. De kern van de probleemanalyse uit het beleidsplan is dat de dreigingen zijn veranderd en dat de crisisbeheersing daarom mee zal moeten veranderen. Ook nu nog zijn de stakeholders van mening dat dit een betere, meer samenhangende aanpak van crisissituaties vergt. Op nationaal niveau betekent dit meer regie en een betere aansturing; op decentraal niveau een slagvaardige en intersectorale aanpak van crises. Hoewel de daadwerkelijke crisissituaties van de afgelopen jaren veelal kleiner en minder intersectoraal van aard waren, is de aandacht voor grote complexe dreigingen en crisissituaties in het beleid nu aanzienlijk. Om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op dreigingen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Begroting 2008, art. 15.

gingen, heeft het kabinet in 2007 de Strategie Nationale Veiligheid opgesteld. Met deze Strategie is het kabinet beter dan voorheen in staat om de veranderende dreigingen integraal en op samenhangende wijze in kaart te brengen en kan zij beter bepalen hoe te anticiperen op die dreigingen, ongeacht de herkomst en de aard ervan.

Ten tweede wordt in het rapport gesteld dat de afgelopen jaren vooruitgang is geboekt in het verhelderen van verantwoordelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn het werken met een generieke structuur voor crisisbesluitvorming op nationaal niveau en het wetsvoorstel Veiligheidsregio's, dat recent door de Tweede Kamer is aanvaard. De samenwerking met het bedrijfsleven is ook verbeterd. Dit alles neemt niet weg dat de interdepartementale verdeling van taken en bevoegdheden in de responsfase verder kan worden verbeterd.

De derde conclusie die uit de beleidsdoorlichting getrokken wordt, is dat de meeste in het beleidsplan 2004–2007 aangekondigde maatregelen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Er is veel vooruitgang geboekt op het punt van crisiscommunicatie, het faciliteren door mijn departement in de preparatie en respons en bij de analyse van dreigingen.

Tot slot wordt geconcludeerd dat, op basis van een analyse van evaluaties van crisisoefeningen en daadwerkelijke incidenten, Nederland in vergelijking met 2004, op onderdelen nu beter is voorbereid op crisissituaties. Deze vooruitgang zit met name in het verbeteren van de crisiscommunicatie. Hierbij zij aangetekend dat het aantal echte crisissituaties in ons land de afgelopen jaren beperkt is geweest. De bestudeerde incidenten geven daarom slechts een beperkt inzicht in de kwaliteit van de voorbereiding op grootschalige ramp- en crisissituaties. Opleiden, trainen en oefenen blijft ook daarom belangrijk.

De conclusies uit het rapport onderschrijf ik voor het grootste gedeelte. Er zijn de afgelopen jaren veel inspanningen gepleegd om de aangekondigde maatregelen ter verbetering van de crisisbeheersing uit te voeren. Voor het een belangrijk deel is dat ook gelukt. In de eindrapportage over de uitvoering van het Beleidsplan crisisbeheersing 2004–2007 heb ik u daarover al bericht.¹ Deze beleidsdoorlichting bevestigt dit beeld. Er is dus al veel bereikt, maar dat neemt niet weg dat er nog steeds verbeteringen mogelijk zijn. De veranderende dreigingen vragen een voortdurende alertheid en een hoog kwaliteitsniveau van de crisisbeheersingsorganisaties. Met de Strategie Nationale Veiligheid is een belangrijk instrument voor de preventie van en de preparatie op crises ontwikkeld. In tegenstelling tot het rapport ben ik van mening dat ook op dit punt de interdepartementale samenwerking sterk is verbeterd en dat alle departementen van de noodzaak doordrongen zijn om de voorbereiding op crises op een hoger plan te brengen.

Verbetering van de respons is de volgende stap. Ook deze stap vraagt zowel op nationaal als op regionaal niveau de nodige inspanningen. De aanbevelingen uit het eindrapport over de beleidsdoorlichting crisisbeheersing 2004–2007 wijzen daar ook op.

Aanbevelingen uit het rapport

Het eindrapport bevat op grond van de conclusies een viertal aanbevelingen.

1. Zorg voor een heldere en adequate verdeling van verantwoordelijkheden tussen departementen.

a. Heroverweeg of het bestaande model, waarbij de minister van BZK de coördinerend minister is en een tandem vormt met de meest betrokken vakminister, voor alle crisistypen adequaat is.

¹ TK 2007–2008, 29 668, nr. 23.

- b. *Wanneer wordt gekozen voor het handhaven van het bestaande model dan is een politieke uitspraak hierover wenselijk, zodat dit voor alle betrokken partijen helder is en deze zich scherper bewust worden van de noodzaak om informatie te delen.*
- c. *Maak bij de afhandeling van crisissituaties, los van het te kiezen model, in elk geval gebruik van de faciliteiten en systemen die bij het NCC beschikbaar zijn. Hierdoor wordt een vaste routine opgebouwd met communicatie en informatie-uitwisseling tussen crisispartners.*

Deze aanbeveling sluit aan bij de oproep vanuit de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg Nationale Veiligheid in oktober 2007 om op nationaal niveau de crisisbeheersingsstructuur te verhelderen en eenduidig te maken. Ook de Raad voor Openbaar Bestuur bepleit in haar advies¹ om één minister wettelijke doorzettingsmacht te geven bij crises die de verantwoordelijkheid van de diverse departementen overstijgen. Vanaf het vaststellen van het beleidsplan crisisbeheersing 2004–2007 en de in mei 2007 vastgestelde Strategie Nationale Veiligheid² zijn tal van maatregelen getroffen om de organisatie en effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren. Het verhelderen en (zo nodig) aanscherpen van verantwoordelijkheden in de rampenbestrijding en crisisbeheersing was en is een van de beleidsdoelstellingen van het Kabinet.

Zoals reeds in de Kabinetsreactie op het ROB-advies is gesteld, acht het Kabinet het niet nodig doorzettingsmacht wettelijk te regelen, maar ziet het wel de noodzaak om meer slagkracht en eenduidigheid te creëren bij crisisbesluitvorming op nationaal niveau, en om dit analoog aan de werkwijze bij crises op regionaal niveau vorm te geven. Om dit te realiseren heeft het kabinet gekozen voor een meer formele grondslag van de ministeriële crisisbesluitvorming. Het Ministerieel Beleidsteam (MBT) heeft de status van een ministeriële commissie gekregen, die per intersectorale crisis wordt samengesteld.³ De commissie is verantwoordelijk voor de voorbereiding, respons en nazorg van intersectorale crises. De commissie wordt voorgezeten door de minister van BZK (bij terrorisme door de minister van Justitie), tenzij de minister-president beslist dat hij voorzit. Bij het staken van de stemmen geeft de stem van de voorzitter de doorslag. Op deze manier kan op adequate wijze worden gereageerd op dreigingen en actuele crises.

Ook zal het kabinet komend jaar de Landelijke Operationele Staf (LOS) een formele plaats geven in het systeem van crisisbeheersing en zal het kwalitatief verder versterkt worden. Hiervoor zullen de rol, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de LOS verder worden uitgewerkt en afgestemd met de decentrale bestuurders en betrokken operationele diensten. Deze Landelijke Operationele Staf zorgt voor operationele sturing op nationaal niveau. Tijdens de oefening Waterproef is met deze landelijke operationele staf geëxperimenteerd. Een aantal veiligheidsregio's, bestuurders en operationele diensten heeft baat gehad bij een dergelijke landelijke coördinatie. Zonder landelijke regie is een groot-scheepse evacuatie bijvoorbeeld niet goed mogelijk.

Interdepartementaal zijn inmiddels afspraken gemaakt over de verbetering van de rijkscrisisstructuur. Belangrijke elementen hierin zijn: de omvorming van het NCC naar het informatieloket van de rijksoverheid en de verbetering van de voorbereiding op crisis door 1) het maken van crisisplannen, door 2) gezamenlijk beleidsdilemma's in beeld te brengen en door 3) gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen. In de eerstvolgende voortgangsrapportage Nationale Veiligheid zal ik u hierover nader informeren.

¹ «Beter besturen bij rampen», 10 juli 2008.

² TK, 2006–2007, 30 821, nr. 3.

³ Besluit van de Minister-President, 3 juli 2009, nr. 3080014.

2. Actualiseer de positie van de verschillende rijksheren in de crisisbesluitvorming. Breng hier meer samenhang in aan, rekening houdend met de diversiteit van de verschillende crisissituaties.

Rijksheren zijn bij AMvB aangewezen functionarissen die in buitengewone omstandigheden noodbevoegdheden namens de vakminister kunnen uitoefenen. Ze komen in beeld als er een vitaal belang wordt bedreigd en de normale bevoegdheden ontoereikend zijn om die dreiging aan te pakken. Verschillende ministeries hebben functionarissen die tijdens noodtoestand als Rijksheren kunnen optreden.

In het wetsvoorstel Veiligheidsregio's wordt de veiligheidsregio aangewezen als dé regisserende instantie voor rampenbestrijding en crisisbeheersing op lokaal en regionaal niveau. De veiligheidsregio wordt geacht nauw contact te onderhouden met alle crisispartners, waaronder de rijksheren. De samenhang moet op dat niveau worden aangebracht. Dat geldt zowel bij het maken van crisisplannen, als het organiseren van oefeningen alsook bij het daadwerkelijk optreden bij rampen en crises. In het wetsvoorstel wordt ook de rol van de Commissaris van de Koningin nader ingevuld. Dat wordt momenteel uitgewerkt in de Ambtstructuur. De dijkgraaf wordt zowel in de warme als de koude fase uitgenodigd deel te nemen aan bestuursvergaderingen van de veiligheidsregio. De andere rijksheren worden als crisispartner uitgenodigd als daartoe aanleiding is.

3. Versterk de leeropbrengst van crisisoefeningen, door bijv. oefenen aan de hand van een meerjarig oefenprogramma; grootschalig én kleinschalig oefenen met aandacht voor vaardigheden van sleutelfiguren op individueel niveau; en systematisch evalueren en verspreiden van evaluaties.

Ik hecht zeer aan het leren van crisisoefeningen. In juli 2008 heb ik u in mijn brief en in de eindrapportage over de uitvoering van het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007¹ geïnformeerd over de versterkte inzet op crisisoefeningen.

Voor het decentrale niveau is het steunpunt Effectief Oefenen bij het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (NIFV) opgericht waar een oefenbank is opgezet en vragen kunnen worden gesteld over bijvoorbeeld het opzetten van oefeningen. Deze oefenbank is onder andere gevuld met oefeningen waarvoor ik via een regeling subsidies heb verstrekt. Daarnaast heeft BZK het NIFV een financiële bijdrage verstrekt om de opleidingen Procesmanager Multidisciplinair Oefenen en Evaluator te ontwikkelen en te verzorgen. Deze functies zijn van strategisch belang voor het op regionaal organiseren van de oefencyclus en het vakkundig evalueren. Van de opbrengst van de evaluaties van oefeningen kan immers bij uitstek worden geleerd en de evaluaties dienen als input voor een nieuwe oefencyclus. De huidige kennis op het gebied van leren van evaluaties wordt geborgd in het door BZK gesubsidieerde programma CENS2 (Center of Excellence for National Safety and Security). CENS2 is een gezamenlijk programma van het NIFV, de Politieacademie en de Defensieacademie om de organisatie en inhoud van het multidisciplinair opleiden en oefenen, in samenhang met kennisontwikkeling, te versterken.

In het ontwerp van het Besluit personeel veiligheidsregio's, dat ik op 12 juni 2009 aan de Tweede Kamer heb aangeboden², heb ik zeven multidisciplinaire sleutelfuncties voor de crisisbestrijding opgenomen. Thans worden in mijn opdracht de kerntaken en bijbehorende competenties voor deze functies beschreven, en deze zullen het uitgangspunt vormen voor het opleiden, bijscholen en oefenen. Op deze wijze kan het oefenen meer functiegericht worden, zoals in het eindrapport wordt aanbevolen. Immers, er ontstaat duidelijkheid over de benodigde vaardigheden van de

¹ TK 2007–2008, 29 668, nr. 23.

² TK 2008–2009, 31 117, nr. 31.

sleutelfunctionarissen. Ook op nationaal niveau is er veel aandacht voor oefenen. Zo wordt er jaarlijks een nationale oefening op hoog ambtelijk/ ministerieel niveau georganiseerd, waarbij crisisbesluitvorming centraal staat. Hoewel was toegezegd jaarlijks tweemaal te oefenen leert de huidige praktijk dat de politieke agenda vaak in de weg staat van een tweede oefening. Wat blijkt is dat één oefening dan ook wel voldoende is. Elke twee jaar vindt namelijk ook nog een grootschalige multidisciplinaire oefening plaats, waarbij de hele keten, van operationeel leidinggevenden tot aan het kabinet, geoefend wordt. In oktober 2007 is een interdepartementaal oefenbeleidsplan vastgesteld, waarin onder andere is vastgelegd aan welke eisen oefeningen op nationaal niveau moeten voldoen en hoe tot een oefencyclus te komen is waarbij kan worden voortgebouwd op lessen uit vorige oefeningen. Oefeningen worden geëvalueerd en de bevindingen worden ondermeer verstuurd aan de Tweede Kamer.

4. Werk verder aan de continuïteit van de vitale sectoren. Overweeg daarbij de volgende acties:

- a. Zorg ervoor dat de sectoren waarvoor BZK verantwoordelijk is (openbare orde en veiligheid en de bestuurlijke kolom) een voorbeeldrol voor andere vitale sectoren kunnen vervullen.*
- b. Zorg ervoor dat alle vakdepartementen binnen een jaar afspraken hebben gemaakt met hun vitale sectoren over de manier waarop zij het beginsel van goed huisvaderschap invullen.*

Sinds 2005 wordt er elke vier jaar een integrale analyse gedaan door het verantwoordelijke ministerie in samenwerking met de eigen vitale sector: wat is de stand van zaken, is dit voldoende, welke maatregelen moeten worden genomen en welke afspraken zijn er tussen het ministerie en de sector? Dit is de invulling van het beginsel van goed huisvaderschap door elk sectorministerie in samenwerking met de sector. Deze invulling is ook gedaan door mijn ministerie voor de sector openbare orde en veiligheid en openbaar bestuur in 2005. Met de tweede integrale analyse eind 2009 zal mijn ministerie, net als de andere ministeries, opnieuw kijken naar de bescherming van de vitale sector en indien nodig aanvullende maatregelen voorstellen. Los van deze analyse wordt er interdepartementaal en door de sectoren zelf structureel geïnvesteerd in de bescherming van de vitale sectoren. De beleidsdoorlichting noemt bijvoorbeeld al het Strategisch Overleg Vitale Infrastructuur, waar ook bijzondere aandacht bestaat voor intersectorale afhankelijkheden. Daarnaast worden er op dit moment concrete afspraken gemaakt tussen de vitale sectoren en de veiligheidsregio's over de samenwerking voor en tijdens een crisis. Mede op verzoek van mijn ministerie heeft het Veiligheidsberaad hier een sturende rol in opgepakt. Ik heb op nationaal niveau in april 2009 concrete afspraken gemaakt met het bedrijfsleven over de betrokkenheid van het bedrijfsleven tijdens een crisis. Om structurele aandacht voor de bescherming van de vitale infrastructuur te borgen zal dit onderwerp steeds meer een integraal onderdeel uit gaan maken van de Strategie Nationale Veiligheid.

Tot slot

Het verheugt mij dat de beleidsdoorlichting aantoont dat de uitgangspunten voor crisisbeheersing nog steeds actueel zijn en dat er door de verschillende partners, zowel nationaal als decentraal, zo voortvarend is ingezet om de crisisbeheersing te verbeteren. Het resultaat is mooi, maar het betekent niet dat we er al zijn. Ook de komende tijd wordt er nog ambitieus gewerkt aan het verbeteren van de crisisbeheersing. Dit sluit aan bij mijn doelstelling om eind 2009 te komen tot een adequate en kwalitatief op orde zijnde voorbereiding op de rampenbestrijding door de veiligheidsregio's. Om dit te bereiken is het wetsvoorstel Veiligheidsregio's opgesteld en zijn er, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de

wet, convenanten met veiligheidsregio's afgesloten om de rampenbestrijding op regionaal niveau op orde te brengen. Op nationaal niveau wordt met alle departementen gewerkt aan het periodiek opstellen van dreigingsanalyses, het maken van crisisplannen en het verbeteren van de interdepartementale samenwerking binnen het Nationaal Crisiscentrum en de nationale crisisbeheersing. Ik vertrouw erop dat ook deze inspanningen de komende tijd hun vruchten zullen afwerpen. Over de voortgang op deze inspanningen wordt u geïnformeerd in de voortgangsbrief nationale veiligheid.

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