



KPMG Business Performance Services
Postbus 29761
2502 LT Den Haag

Churchillplein 6
2517 JW Den Haag
Telefoon (070) 338 2111
Fax (070) 358 4508

Ministerie van BZK
T.a.v. Drs. H.W.M. Schoof
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze ref Ps/pp/bs/31003a

Den Haag, 20 maart 2009

Betreft: Eindrapport beleidsdoorlichting crisisbeheersing

Geachte heer Schoof,

Hierbij ontvangt u een exemplaar van het eindrapport Beleidsdoorlichting crisisbeheersing. Wij danken u hartelijk voor de medewerking aan dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,
KPMG Advisory N.V.

Paul Pestman
Manager publieke sector

ADVISORY

Beleidsdoorlichting crisisbeheersing

Eindrapportage
20 maart 2009

Ps/pp/bs/31003a

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Aanpak van de beleidsdoorlichting	5
1.3 Leeswijzer	7
2 De probleemanalyse is goed	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Beleidsplan crisisbeheersing	8
2.3 Strategie Nationale Veiligheid	9
2.4 Uitgaven voor crisisbeheersing	11
2.5 De kern van de probleemanalyse wordt breed herkend	11
2.6 Conclusie	12
3 Verantwoordelijkheden zijn nog niet optimaal geregeld	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Coördinatiefunctie van BZK nog onvoldoende uitgewerkt	13
3.3 Wet op de veiligheidsregio's betekent versterking van regionale crisisstructuur	15
3.4 Rol van het bedrijfsleven verhelderd, maar nog niet helder genoeg	16
3.5 Conclusie	19
4 Aangekondigde maatregelen grotendeels uitgevoerd	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Facilitering door BZK versterkt, ICT blijft aandachtspunt	20
4.3 Meer en betere samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven	22
4.4 Risico- en crisiscommunicatie geprofessionaliseerd	23
4.5 Conclusie	23
5 Nederland is anno 2009 beter voorbereid, maar een aantal hardnekkige problemen blijft bestaan	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Beperkte verheldering van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	28
5.3 Communicatie en informatie-uitwisseling tussen crisispartners een aandachtspunt	29
5.4 Communicatie richting media en publiek sterk verbeterd	30
5.5 Leeropbrengsten kunnen worden vergroot	31
5.6 Conclusie	32

Managementsamenvatting

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006) heeft het ministerie van BZK een beleidsdoorlichting laten uitvoeren van het begrotingsartikel crisisbeheersing (artikel 15 begroting 2008). Deze beleidsdoorlichting geeft op hoofdlijnen een beeld van de organisatie en effectiviteit van het crisisbeheersingsbeleid. In deze beleidsdoorlichting staan de resultaten van het beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007 centraal. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de strategie nationale veiligheid en het programma Bescherming Vitale Infrastructuur. We zijn hierbij tot de volgende conclusies gekomen.

De probleemanalyse is goed

De probleemanalyse zoals die in het beleidsplan 2004-2007 is verwoord wordt anno 2009 door relevante actoren nog steeds breed onderschreven. Het nieuwe type dreiging dat steeds complexer en grootschaliger is en meerdere sectoren treft dan voorheen, vereist een andere organisatie van de crisisbeheersing. In de loop van 2007 is daar het besef aan toegevoegd dat een scherpere analyse van de dreigingen en de benodigde capaciteiten nodig is om adequaat te kunnen reageren. Ook deze analyse wordt breed gedeeld. Een en ander neemt niet weg dat de aandacht voor grote complexe dreigingen en crisissituaties in het beleid aanzienlijk is, terwijl de daadwerkelijke crisissituaties van de afgelopen jaren veelal kleiner en minder intersectoraal van aard waren.

De verdeling van verantwoordelijkheden is nog niet overal adequaat

We stellen vast dat er in de afgelopen jaren enige vooruitgang is geboekt in het verhelder van verantwoordelijkheden. Het werken met een generieke structuur voor crisisbesluitvorming op nationaal niveau en het wetsvoorstel voor de veiligheidsregio's zijn hier aansprekende voorbeelden. Ook is de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven verbeterd. Niettemin blijkt de verdeling van verantwoordelijkheden weerbarstige materie. Met name de interdepartementale verdeling van taken en bevoegdheden in de responsfase is nog niet altijd adequaat. Tussen BZK en de vakdepartementen bestaan hierover verschillende wensbeelden, waardoor er wanneer het er echt op aan komt 'ruis op de lijn' kan ontstaan. Dit brengt risico's met zich mee voor een goede afhandeling van crisissituaties. Volgens ons kan er op dit dossier vooruitgang worden geboekt door te heroverwegen 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. 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. 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.

Maatregelen uit het beleidsplan zijn grotendeels uitgevoerd

In algemene zin stellen we vast dat de meeste vooruitgang is geboekt op het punt van crisiscommunicatie, het faciliteren door BZK in de preparatie en respons en bij de analyse van dreigingen. Het waarborgen van de continuïteit van vitale sectoren is in gang gezet en in de

samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is op dit vlak duidelijk een positieve ontwikkeling te zien, maar is nog niet op het in het beleidsplan beoogde niveau.

Nederland is anno 2009 beter voorbereid, maar een aantal hardnekkige problemen blijft bestaan

Op basis van een analyse van zeven evaluaties van oefeningen in incidenten concluderen we dat Nederland, in vergelijking met 2004 op onderdelen beter is voorbereid op crisissituaties. Deze vooruitgang zit met name in het verbeteren van de crisiscommunicatie. Ook zijn, in vergelijking met 2004 taken en bevoegdheden verder verhelderd. Wel zien we dat er regelmatig wijzigingen zijn in de besluitvormingsstructuur, zodat dit knelpunt in bijna iedere oefening terugkomt. Tijdens de crisissituaties is wel een verbetering zichtbaar op dit punt. Hardnekkig probleem is de communicatie tussen crisispartners onderling. Tijdens alle oefeningen en crisissituaties werd dit knelpunt gesignaleerd.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De minister van BZK heeft in 2004 geconstateerd dat het huidige stelsel van crisisbeheersing onvoldoende was toegesneden en voorbereid op de moderne dreigingen die steeds complexer en grootschaliger zijn en meerdere sectoren treffen. Crisisbeheersing was teveel georiënteerd op de 'klassieke rampen'. Bovendien bleek de sturing onduidelijk en te vrijblijvend. Verder werd er te weinig rekening gehouden met een eigen verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en burgers. In juni 2004 presenteerde het kabinet daarom het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007. Dit beleidsplan bevat een groot aantal maatregelen om de crisisbeheersing naar een hoger plan te tillen. Verder heeft de ministerraad in juni 2007 op voorstel van de minister van BZK ingestemd met de strategie Nationale Veiligheid. De strategie moet het kabinet beter in staat stellen te bepalen welke dreigingen de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen en hoe daarop vervolgens te reageren.

Eind 2008 heeft de minister van BZK besloten een beleidsdoorlichting uit te laten voeren op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006). Deze beleidsdoorlichting geeft een overall beeld van de organisatie en effectiviteit van het begrotingsartikel crisisbeheersing (artikel 15 begroting 2008). Het beleidsplan crisisbeheersing vormt hiervoor het centrale beleidsdocument, daarnaast nemen we in deze beleidsdoorlichting ook de strategie Nationale Veiligheid mee. Voor de begeleiding van het onderzoek is een breed samengestelde commissie ingesteld. In bijlage C hebben de samenstelling weergegeven.

1.2 Aanpak van de beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting is een evaluatie van beleid op strategisch niveau. Niet de uitvoering of effectiviteit van een enkele maatregel staat centraal, de beleidsdoorlichting geeft op een algemener niveau een overzicht van de stand van zaken van een beleidsterrein. In bijlage A zijn de vragen opgenomen die het ministerie van Financiën als leidraad heeft gegeven voor de inhoud van de beleidsdoorlichting. Samen met de begeleidingscommissie hebben we voor deze beleidsdoorlichting de volgende focus aangebracht:

1. Beleidstheorie

We hebben op basis van het beleidsplan en aanvullende interviews de beleidstheorie van het crisisbeheersingsbeleid van het ministerie van BZK gereconstrueerd. De beleidstheorie geeft een overzicht van de relaties tussen de beleidsdoelen en de ingezette middelen. Deze hebben we vervolgens ter beoordeling voorgelegd aan respondenten. Daarnaast hebben we de belangrijkste beleidswijzigingen in beeld gebracht die zich in de periode 2004-2008 hebben voorgedaan, inclusief de budgettaire consequenties daarvan. Wij hebben voor dit onderdeel geen onderzoek uitgevoerd naar de correctheid van de door de respondenten verstrekte gegevens.

2. Analyse van verantwoordelijkheden

Gegeven de centrale rol van de overheid op het terrein van de crisisbeheersing hebben we voor de analyse van de verantwoordelijkheden, beperkt aandacht besteed aan de afbakening tussen markt en overheid en ons vooral geconcentreerd op de verdeling van verantwoordelijkheden *tussen* overheden. Hiervoor hebben we een overzicht gemaakt van de verantwoordelijkheden op basis van het beschikbare materiaal (het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, Crisis en recht en het wetsvoorstel op de Veiligheidsregio's). Vervolgens hebben we respondenten gevraagd naar knelpunten en geboekte vooruitgang op dit thema. Kernvraag hierbij is of de verdeling van verantwoordelijkheden adequaat is, dat wil zeggen dat:

- De verdeling een logische samenhang vertoont met de aard van het beleidsveld en de inhoudelijke visie op crisisbeheersing zoals die in het beleidsplan crisisbeheersing is neergelegd;
- De verdeling voor voldoende resultaatgerichtheid op het beleidsterrein zorgt;
- De verdeling een doelmatige uitvoering van het beleid bevordert.

In beperkte mate zijn we ook ingegaan op de vraag waar de rol van de overheid ophoudt en waar deze van de markt begint. De selectie van alle respondenten is tot stand gekomen in overleg met de begeleidingscommissie.

3. Uitvoering van beleid

In dit deel gaan we na in welke mate het werkprogramma uit het beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007 daadwerkelijk is uitgevoerd. We hebben hiervoor een selectie gemaakt van de aangekondigde maatregelen (bijlage D). De selectie omvat ruim de helft van alle maatregelen, verspreid over de verschillende beleidsonderdelen. De minister van BZK heeft zelf in de eindrapportage over het beleidsplan crisisbeheersing ook over de uitvoering gerapporteerd op 11 juli 2008. Op enkele punten was deze rapportage volgens ons niet geheel duidelijk. Ook deze punten hebben we meegenomen in onze selectie. De selectie is goedgekeurd door de begeleidingscommissie. De selectie betekent ook dat niet elke maatregel in deze beleidsdoorlichting aan de orde komt. Zo blijft de *militair-civiele samenwerking* buiten beschouwing. Op basis van documentenanalyse en aanvullende gesprekken ter verificatie hebben we ons een oordeel gevormd over de uitvoering van de maatregelen.

4. Doelbereiking en effecten

Belangrijke vraag van deze beleidsdoorlichting is wat het beleid heeft opgeleverd. Met andere woorden is Nederland anno 2009 beter voorbereid op crisissituaties dan in 2004? Om hier een uitspraak over te kunnen doen hebben we de crisisbesluitvorming rondom drie incidenten en vier oefeningen onderzocht.

Crisissituaties	Oefeningen
Vogelgriep 2003	Bonfire 2005
Haaksbergen 2005	Shift Control 2007
Vogelgriep 2006	Voyager 2007
	Waterproef 2008

Bij de selectie hebben we gezorgd voor een spreiding in de tijd, zodat we een eventuele ontwikkeling in positieve of negatieve zin konden waarnemen. De selectie is afgestemd met de begeleidingscommissie. We hebben het verloop van deze incidenten en oefeningen beoordeeld tegen de achtergrond van de in het beleidsplan crisisbeheersing genoemde knelpunten.

Hiervoor hebben we een meta-analyse uitgevoerd op het bestaande evaluatiemateriaal. Onze inzichten hebben we vervolgens geverifieerd door middel van interviews. Kernvragen hierbij waren:

- Of de knelpunten uit het beleidsplan zich bij de oefeningen en de incidenten voordeden;
- Welke ontwikkeling hierbij in de tijd was te zien.

Voor de oefeningen zijn we daarnaast ook nagegaan of er een relatie bestond tussen de knelpunten uit het beleidsplan en de gekozen oefendoelen.

De omvang van de opdracht vroeg om scherpe keuzes in de te onderzoeken cases en de selectie van respondenten. De focus van deze beleidsdoorlichting ligt daardoor meer op het nationale dan op het decentrale niveau. De conclusies hebben dan ook met name betrekking op de crisisbeheersing op nationaal niveau. Daar waar we het decentrale niveau tegenkwamen rapporteren we hier ook over.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de probleemanalyse van het beleid centraal. In hoofdstuk 3 gaan we in op de verdeling van de verantwoordelijkheden. In hoofdstuk 4 schetsen we een beeld van de uitvoering van de maatregelen uit het beleidsplan. In hoofdstuk 5 staat de effectiviteit van het beleid centraal, zoals dat op basis van incidenten en oefeningen gereconstrueerd kan worden.

2 De probleemanalyse is goed

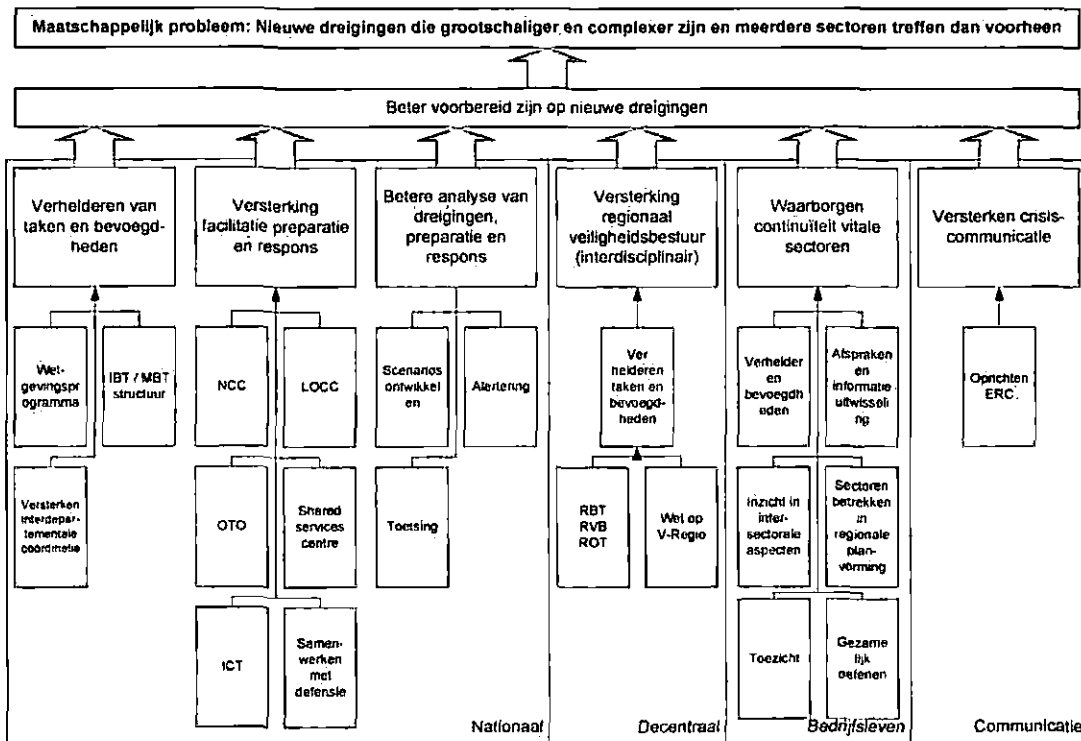
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleidsplan crisisbeheersing op hoofdlijnen en gaan we in op de probleemdefinitie van het beleidsplan, de toereikendheid en de samenhang van de maatregelen.

2.2 Beleidsplan crisisbeheersing

Het beleidsplan crisisbeheersing verschijnt in juni 2004, een turbulente tijd. In september 2001 vonden de aanslagen in New York en Washington plaats, een half jaar later wordt Pim Fortuyn vermoord. 2004 is het jaar van de aanslagen in Madrid, '9-11' komt opeens een stuk dichterbij huis. In het beleidsplan crisisbeheersing wordt de opkomst van dit soort (mondiale) dreigingen beschreven die complexer, grootschaliger en intersectoraler zijn dan voorheen gedacht. De inkt van het beleidsplan is nog nauwelijks droog wanneer begin november 2004 Theo van Gogh wordt vermoord.

Met het beleidsplan wilde het kabinet beter voorbereid zijn op verschillende crisissituaties door een samenhangend crisisbeheersingsstelsel in te richten. Hiervoor werden in 2004 diverse middelen op internationaal, nationaal en decentraal niveau ingezet. We hebben op basis van het beleidsplan en aanvullende documenten de beleidstheorie als volgt reconstrueert.



Op basis van het beleidsplan en aanvullende gesprekken hebben we de belangrijkste zeven tussendoelen voor het beleidsterrein gereconstrueerd:

- 1 Versterken van de afstemming op internationaal niveau;
- 2 Verhelderen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op rijksniveau;
- 3 Versterken van de facilitatie ten behoeve van preparatie en respons;
- 4 Verbeteren van de analyse van dreigingen en van de kwaliteit van de preparatie en de respons;
- 5 Versterken van het regionaal veiligheidsbestuur met een interdisciplinair karakter;
- 6 Waarborgen dat de continuïteit in vitale sectoren gewaarborgd blijft;
- 7 Versterken van de crisiscommunicatie.

De internationale maatregelen vallen buiten de scope van deze evaluatie. Voor de andere tussendoelen geldt dat we deze als leidraad hebben genomen om de uitvoering te beoordelen. Gelet op de aparte aandacht die in de RPE systematiek bestaat voor de verdeling van verantwoordelijkheden behandelen we dit onderwerp apart in hoofdstuk 3. Uitvoering van de overige maatregelen komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

2.3 Strategie Nationale Veiligheid

De uitvoering van het beleidsplan is medio 2004 gestart en liep tot en met 2007. Gedurende deze periode heeft zich op het terrein van de crisisbeheersing een belangrijke beleidsontwikkeling voorgedaan: Het in kaart brengen van benodigde strategische capaciteiten om dreigingen te voorkomen dan wel om er mee om te gaan werd wel in het beleidsplan genoemd, maar heeft sindsdien in het denken van BZK een prominentere plaats gekregen. Op basis van de uitkomsten van de nationale risicobeoordeling maakt BZK de belangrijkste maatschappelijke capaciteiten inzichtelijk waar en hoe concreet versterking moet plaats vinden. Dit gebeurt in samenwerking met bedrijfsleven, lokale overheden, maatschappelijke organisaties en internationale partners. Maatschappelijke capaciteiten worden hierbij in de breedte gezien: mensen, middelen, kennis en expertise, wetgeving en/of plannen en procedures. Het programma capaciteiten en dreigingen omvat de volgende maatregelen:

- Afspraken met het bedrijfsleven over de continuïteit van de levering van producten en diensten, waar nodig worden waakvlamovereenkomsten gesloten;
- Het informeren van burgers over de handelingsperspectieven bij de verschillende typen van dreigingen van de nationale veiligheid;

- Het opstellen van een continuïteitsplanning voor de situatie waarbij sprake is van een griep пандemie;
- Het ontwikkelen van landelijke strategieën voor de verdeling van schaarste op het terrein van bewaken en beveiligen, (drink)water en energie;
- Het opstellen van specifieke nationale crisisplannen, dit gebeurt op basis van de Nationale Risicobeoordeling;
- Een open en gemeenschappelijke wijze van informatie-uitwisseling tussen crisispartners op nationaal en regionaal niveau wordt ingevoerd;
- Het uitwerken van de rol van Defensie bij de beveiliging van vitale objecten.

2.4 Uitgaven voor crisisbeheersing

In de periode 2004-2008 is er sprake van een constant budget voor de crisisbeheersing van ongeveer € 36 miljoen per jaar. Door een andere indeling van de begroting sinds 2006 zit de opbouw van de begroting er tegenwoordig anders uit, maar deze geven geen inhoudelijke wijziging weer. De hierboven beschreven beleidswijziging heeft dus geen grote financiële consequenties gehad. De figuur hieronder geeft de begroting uit 2004 voor 2005 weer tot en met de begroting uit 2008 voor 2009. De budgettaire gevolgen van de algemene taakstelling zijn zichtbaar in de begroting voor 2009.

	2005	2006	2007	2008	2009
Apparaat	5.848	6.531	7.927	7.954	7.954
Proactie / preventie (Vanaf 2007: Programma uitgaven. Vanaf 2009: NV / BVI)	4.402	4.820	5.000	5.759	4.308
Preparatie (Vanaf 2007: Functioneren CB organisatie)	20.615	18.837	12.270	12.398	11.998
Respons (Vanaf 2007: Aansturen CB)	5.946	4.891	8.900	8.951	6.372
Crisiscommunicatie (Nieuw per 2007)			1.800	1.318	1.818
Totaal	36.811	35.079	35.897	36.380	32.450

2.5 De kern van de probleemanalyse wordt breed herkend

De kern van de probleemanalyse uit het beleidsplan crisisbeheersing is dat de dreigingen zijn veranderd en dat de crisisbeheersing daarom moet mee veranderen. Een en ander vergt een betere, meer samenhangende aanpak van crisissituaties. Op nationaal niveau vraagt dit om meer regie en een betere aansturing, op decentraal niveau om een slagvaardige en intersectorale aanpak van crises op regionaal niveau. Deze probleemanalyse wordt door de respondenten anno 2009 nog steeds breed onderschreven. Het uitgangspunt dat dreigingen met een intersectorale uitstraling om coördinatie vragen en om een multidisciplinaire aanpak op operationeel niveau wordt breed herkend. Het beleidsplan heeft volgens een aantal respondenten bijgedragen aan de bewustwording op dit terrein en heeft inspirerend gewerkt. Met name deze bewustwording kan worden gezien als een belangrijke meerwaarde van het beleidsplan.

Tegelijkertijd kunnen, in aanvulling op deze brede herkenning, de volgende kanttekeningen worden geplaatst bij de filosofie van het beleidsplan:

- Het is waar dat er door een veranderende wereld nieuw typen dreigingen zijn ontstaan waarop een antwoord gevonden moet worden. Het omgekeerde is echter niet waar: niet iedere crisis is grootschalig, complex en multidisciplinair. In het beleidsplan wordt, ingegeven door de tijdsgeest, vrij zwaar ingezet op de complexe crisissituaties, die om internationale en nationale coördinatievragen. In de praktijk zijn deze er de afgelopen jaren echter (gelukkig) nauwelijks geweest. Incidenten die zich voordeden hadden vooral een lokaal of regionaal karakter, of waren incidenten met een beperkt intersectoraal karakter. Ook de beheersing van deze crisistypen was voor verbetering vatbaar. De balans in het beleidsplan tussen eenvoudige en meer complexe crisistypen is achteraf bezien niet optimaal geweest.
- Het beleidsplan maakt een onderscheid tussen maatregelen op decentraal niveau en maatregelen op centraal niveau. Het is de vraag of dit onderscheid recht doet aan de noodzaak om op alle niveaus de crisisbeheersing te verbeteren. We constateren dat er in het beleidsplan weinig heldere tussendoelen zijn geformuleerd. Deze tussendoelen dragen doorgaans bij aan overzicht en samenhang in beleidsplannen. Door deze tussendoelen te benoemen was bijvoorbeeld duidelijk geworden dat ICT en informatievoorziening niet alleen zaken zijn die op het centrale niveau aandacht verdienen, maar zeker ook op regionaal niveau.

2.6 Conclusie

De probleemanalyse zoals die in het beleidsplan 2004-2007 is verwoord wordt anno 2009 door relevante actoren nog steeds breed onderschreven. De nieuwe typen dreigingen vereisen een andere organisatie van de crisisbeheersing. In de loop van 2007 is daar het besef aan toegevoegd dat een scherpere analyse van de dreigingen en de benodigde capaciteiten nodig is om adequaat te kunnen reageren. Ook deze analyse wordt breed gedeeld. Een en ander neemt niet weg dat de aandacht voor grote complexe dreigingen en crisissituaties in het beleid aanzienlijk is, terwijl de daadwerkelijke crisissituaties van de afgelopen jaren veelal kleiner intersectoraal van aard waren.

3 Verantwoordelijkheden zijn nog niet optimaal geregeld

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de verdeling van de verantwoordelijkheden op het gebied van crisisbeheersing centraal. We gaan in op de interdepartementale coördinatie, de verantwoordelijkheden op decentraal niveau en de rol van het bedrijfsleven.

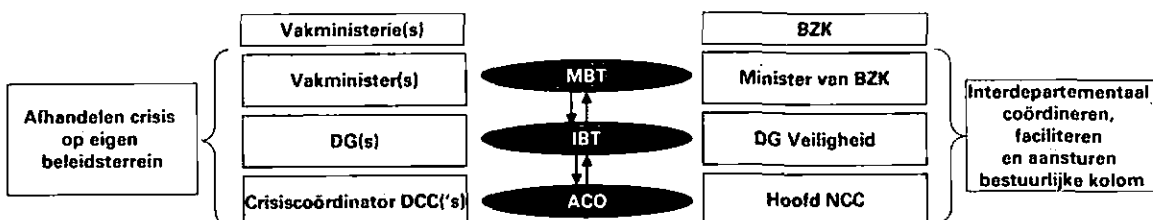
3.2 Coördinatiefunctie van BZK nog onvoldoende uitgewerkt

3.2.1 Verdeling van verantwoordelijkheden tussen departementen: stand van zaken

In lijn met het beleidsplan is de minister van BZK op dit moment coördinerend minister voor de crisisbeheersing in alle fases, maar zijn departementen zelf verantwoordelijk voor hun 'eigen' voorbereiding en respons en hebben overeenkomstige bevoegdheden. Responsactiviteiten die vanuit vakdepartementen worden ondernomen worden uitgevoerd door een departementaal crisiscoördinatiecentrum (DCC). BZK is verantwoordelijk voor de interdepartementale voorbereiding en coördinatie wanneer een crisis intersectorale aspecten heeft. De achterliggende gedachte bij deze verdeling is dat vakdepartementen over de benodigde inhoudelijke kennis aangaande hun eigen sectoren beschikken. BZK wordt geacht om het overzicht te behouden of te verkrijgen voor de verschillende sectoren, zowel wat betreft de gevolgen van incidenten als van de te nemen maatregelen. Omdat ingrijpende incidenten veelal ook gevolgen kunnen hebben voor de openbare orde of de openbare veiligheid ligt de coördinatie bij BZK, die ook verantwoordelijk is voor het functioneren van de OOV-sector. Daarnaast wordt BZK geacht het contact met decentrale overheden te onderhouden. Enige uitzondering op deze verdeling van verantwoordelijkheden doet zich voor bij een dreiging van een terroristische aanslag. In dat geval vervult niet de minister van BZK de coördinerende rol, maar de minister van Justitie. BZK verzorgt in geval van een crisis indien nodig de communicatie met het decentrale openbaar bestuur.

Sinds 1997 bestaat er een vaste generieke crisisbesluitvormingsstructuur. Deze structuur bestaat uit een interdepartementaal beleidsteam (IBT) op hoog ambtelijk niveau en een ministerieel beleidsteam (MBT) op politiek bestuurlijk niveau. In een Ambtelijk Crisisoverleg (ACO) waarin de departementale crisiscoördinatoren zitting hebben, wordt relevante informatie verzameld ten behoeve van het IBT en wordt een integraal beeld samengesteld. BZK kan deze structuren activeren in geval van een crisis die een sector overstijgt. De beleidsteams hebben een flexibele samenstelling, afhankelijk van de aard van de dreiging. De DG Veiligheid is voorzitter van het IBT, bij terrorismedreiging is dat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.

Hoofdlijn Interdepartementale crisisbesluitvorming



3.2.2 Wat gaat goed en wat kan beter?

Het beleidsplan crisisbeheersing heeft meer helderheid gebracht in de interdepartementale voorbereiding en respons op crisissituaties. De diverse gesprekspartners op strategisch niveau noemen de ACO-IBT-MBT structuur helder en bruikbaar. Niettemin is de interdepartementale afstemming rondom crisisbeheersing nog niet altijd adequaat.

In de eerste plaats zien we dat het aangekondigde wetgevingsprogramma nog niet is gerealiseerd. In het beleidsplan is aangekondigd dat een wetgevingsprogramma opgesteld zou worden op basis van een doorlichting van alle crisiswetgeving op rijksniveau. Voordat de doorlichting kon plaatsvinden is met behulp van een externe deskundige een rijksbreed overzicht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden opgesteld. Op basis hiervan worden op dit moment de mogelijkheden tot opzet en inrichting van een doorlichting verkend. Daarna kan een start worden gemaakt met een wetgevingsprogramma voor crisisbeheersing op nationaal niveau. Daarnaast is het overzicht "Crisis en Recht" in juli 2008 opgeleverd. Crisis en Recht laat de complexiteit zien van de bestaande verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

In de tweede plaats constateren we dat er nog veel discussie bestaat over in welke situatie en op welke manier BZK haar coördinerende rol moet invullen. We zien hierbij ook het nodige wantrouwen. Vakdepartementen hebben de indruk dat BZK taken van de DCC's wil overnemen. De Minister van BZK heeft recentelijk inderdaad de discussie geopend over doorzettingsmacht van BZK in de responsfase. Bij de vakdepartementen wordt over dit idee verschillend gedacht. Bij grootschalige crises met een zwaar OOV-karakter lijkt de rol van BZK onomstreden. De verschillen van inzicht lijken zich toe te spitsen op twee andere crisistypen: de middelgrote crisis met enkele intersectorale aspecten en het type crisis waar de inbreng vanuit de OOV-kolom niet voor de hand ligt. De kredietcrisis is een voorbeeld van het laatste: feitelijk coördineert het ministerie van Financiën op dit moment de crisis. Volgens ons kan er op dit dossier vooruitgang worden geboekt door te heroverwegen 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. 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. 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.

In de derde plaats is BZK wat betreft de preparatie van mening dat diverse andere departementen onvoldoende doordrongen zijn van de noodzaak om hun voorbereiding op een hoger plan te brengen en voldoende rekening te houden met intersectorale aspecten van crisissituaties. Een aantal vakdepartementen wijst er op de kwaliteit van de voorbereiding ook in internationaal perspectief op een hoog niveau staat. Tijdens contacten op werkvloerniveau zou dit onvoldoende worden erkend. BZK wijst met name op de noodzaak om gezamenlijk beter voorbereid te zijn op de meer complexere sectoroverschrijdende crisistypen.

Ten slotte zien we in de praktijk dat de vaste structuur voor crisisbesluitvorming, minder vast is dan gedacht. Er zijn de afgelopen jaren regelmatig nieuwe ondersteunende structuren toegevoegd aan de bestaande. Op deze manier zijn aan het IBT en MBT de afgelopen jaren het Ambtelijk Crisisoverleg (ACO), het LOCC en, in experimentele vorm de Landelijke operationele staf (LOS) toegevoegd. Voor overstromingsdreigingen is er daarnaast nog de Landelijke Coördinatiecommissie Overstromingsdreiging (LCO) toegevoegd. Elke wijziging in de crisisbesluitvormingsstructuur vraagt om nadere afbakening, verheldering, oefening en evaluatie. In de praktijk betekent dit dat er een doorlopende discussie plaatsvindt over de afbakening en verheldering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo wordt in de praktijk tijdens oefeningen vaak informatie direct door vakdepartementen in het IBT ingebracht, terwijl deze informatie eigenlijk in het ACO ingebracht had moeten worden. In het ACO moet dan de afweging worden gemaakt of deze informatie in het IBT wordt ingebracht. De samenstelling van het ACO wordt juist daarom afgestemd op de samenstelling van het IBT. Mede hierdoor vinden veel gesprekspartners het ACO voor het IBT op dit moment van beperkte waarde.

3.3 Wet op de veiligheidsregio's betekent versterking van regionale crisisstructuur

3.3.1 Verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen: stand van zaken

Op decentraal niveau is een groot aantal partijen betrokken bij crisisbeheersing: hulpverleningsdiensten, gemeenten, provincies, waterschappen, rijksheren en eigenaren en beheerders van vitale infrastructuur (veelal private partijen). Een belangrijke ontwikkeling op dit terrein is de vorming van de veiligheidsregio's. Vooruitlopend op de invoering van de wet op de veiligheidsregio's zijn deze regio's in toenemende mate het hart gaan vormen van de crisisbeheersingsorganisatie op decentraal niveau. Bestuurders van hulpverleningsdiensten, Openbaar Ministerie (OM), waterschappen en gemeenten werken in een regionaal veiligheidsbestuur samen onder voorzitterschap van een coördinerend burgemeester. Besluiten van dit bestuur zijn bindend voor alle deelnemende partijen, uitgezonderd de bevoegdheden van het OM op het gebied van de strafrechtelijke handhaving. De regionale veiligheidsbesturen zijn ook verantwoordelijk voor het opstellen van een regionaal crisisplan en voor de regionale preparatie (bijvoorbeeld oefenen).

In de responsfase van een crisis is de burgemeester van de betreffende gemeente verantwoordelijk voor de aanpak van de crisis, hij stuurt de operationeel leider aan. Wanneer een crisissituatie de gemeentegrenzen overstijgt, kan een regionaal beleidsteam (RBT) worden geactiveerd, bestaande uit leden van het regionaal crisisbestuur. Voor de uitvoering van besluiten van het RBT is een Regionaal Operationeel Team (ROT) verantwoordelijk, de voorzitter hiervan is de operationeel leider en neemt beslissingen over de concrete inzet van personeel en middelen.

De achterliggende gedachte van de wet op de Veiligheidsregio's is dat veel gemeenten te klein zijn om een ramp of crisis alleen te kunnen bestrijden. Ditzelfde geldt ook voor de voorbereiding op een ramp of een crisis. Het regionale schaalniveau is in veel situaties het

geëigende niveau voor crisisbeheersing. Een aantal crisistypen is overigens primair nationaal belegd. Enkele voorbeelden: de minister van EZ kan maatregelen treffen ten aanzien van de levering van gas, de Europese commissie beslist over noodvaccinaties bij dierziekte, bij grote kernongevallen is de minister van VROM aan zet, voor specifieke infectieziekten zoals pokken, polio en sars staat de minister van VWS aan de lat. Wanneer een minister de regie neemt kan hij gebruik maken van zijn/haar rijksheer, deze is ook zelf gemachtigd om maatregelen te treffen. Voor de minister van EZ is dat bijvoorbeeld de regionale voorzitter van de Kamer van Koophandel, voor VROM de regionale VROM-inspecteur. Bij verschillen van inzicht tussen de burgemeester die het bevoegd gezag is en verantwoordelijk is voor de openbare orde en de openbare veiligheid en de rijksheren kunnen de laatste aan de CdK of de minister vragen om een aanwijzing aan de burgemeester te geven. De positie van de rijksheren is vastgelegd in een reeks van sectorale, deels verouderde wetten. Volgens verschillende betrokkenen dient de positie van de rijksheren te worden geactualiseerd en verhelderd.

De minister van BZK heeft het wetsvoorstel Veiligheidsregio's op 30 juli 2007 naar de Tweede Kamer gestuurd. Sindsdien heeft de vaste commissie voor BZK van de Tweede Kamer in januari en juli 2008 zich over het wetsvoorstel gebogen en heeft de minister in reactie hierop enkele wijzigingsvoorstellen gedaan. Nieuwe behandeling van het wetsvoorstel staat gepland in maart 2009.

3.3.2 Wat gaat goed en wat kan beter?

Onder respondenten bestaat brede steun voor de vorming van een regionaal bestuur op het gebied van veiligheid. De noodzaak van multidisciplinair werken wordt breed gedeeld en ook over het aanwijzen van een coördinerend burgemeester (voorzitter van de veiligheidsregio), met doorzettingsmacht wordt positief gedacht ten opzichte van de situatie waarin onduidelijk was welke burgemeester de leiding had. Toch bestaan er op diverse plekken zorgen over de vraag of de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen centraal en decentraal niveau nu optimaal is. Daarbij wordt de positie van de Commissaris der Koningin (CdK) genoemd, die in de nieuwe wet de bevoegdheid houdt om bij stagnatie in het RBT of bij buitengewone omstandigheden aanwijzingen te geven. Daarnaast krijgt de CdK als rijksheer een toezichtsrol, in het verlengde van de Inspectie voor de Openbare Orde en Veiligheid. Diverse gesprekspartners pleitten voor een helderder structuur op dit punt. Verder wordt ook de positie van de politie in relatie tot het nieuwe politiebestedel als onduidelijkheid genoemd. Ten slotte bestaan er zorgen over de positie van de rijksheren, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en over de helderheid van ambtelijke processen op gemeentelijk niveau.

3.4 Rol van het bedrijfsleven verhelderd, maar nog niet helder genoeg

3.4.1 Rol van het bedrijfsleven: stand van zaken

Crisisbeheersing en rampenbestrijding is een beleidsterrein waar de overheid traditioneel een centrale rol vervult. Naast het handhaven van de rechtsorde en defensie behoort crisisbeheersing

tot de onomstreden kern van overheidstaken. Niettemin is de afgelopen jaren het besef ontstaan dat het bedrijfsleven een aantal producten en diensten aanbiedt die wanneer ze in een crisissituatie uitvallen, grote maatschappelijke ontwrichting kunnen veroorzaken. Dat kan zijn omdat er sprake is van veel slachtoffers en grote economische schade, of als het herstel heel lang gaat duren en er geen reële alternatieven zijn, terwijl we deze producten en diensten niet kunnen missen. Er zijn twaalf vitale sectoren aangewezen waarin uitval kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting. In acht van deze sectoren zijn voornamelijk private partijen actief. Het gaat om de volgende sectoren:

Private vitale sectoren	
Energie	Gezondheid
Telecom en ICT	Financieel
Drinkwater	Transport
Voedsel	Nucleair en chemische industrie

De overheid verwacht van het bedrijfsleven dat ze in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor preparatie, respons en nazorg en dat ze zich zodanig voorbereiden op crisissituaties dat de continuïteit *zoveel mogelijk* wordt gegarandeerd. Bedrijven in deze sectoren hebben ook zelf een bedrijfseconomisch belang bij continuïteit van hun bedrijfsprocessen. Ze zullen hierbij echter een kostenbatenafweging maken. Tussen het niveau van continuïteit dat de overheid verwacht en waar bedrijven voor zorgen kan een verschil bestaan.

BZK	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgt voor wetgeving op het terrein van crisisbeheersing en waar nodig voor <i>afstemming van sectorale wetgeving</i> • Ondersteunen door middel van informatie over dreigingen en bevorderen kennis over bescherming vitale sectoren • Verantwoordelijk voor OOV-sector: handhaven openbare orde, verlenen van hulp in noodsituaties, bij dragen aan de veiligheid in de vitale sectoren
Vakdepartementen	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgen voor passende en actuele sectorale wetgeving • Stellen voorwaarden en houden toezicht • Ondersteunen door middel van (departementale) informatie en analyse
Vitale sectoren	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor veiligheid en continuïteit van bedrijfsprocessen

De ministeries van EZ, VROM, VWS, LNV, Financiën en V&W zijn verantwoordelijk voor actuele en passende sectorale wetgeving op deze beleidsterreinen. Door specifieke eigenschappen van de bedrijfssectoren (bijvoorbeeld het aantal bedrijven) en door historisch gegroeide verhoudingen zijn de sturingsrelaties tussen de departementen en de sectoren sterk verschillend. Het toezicht dat VROM uitoefent op de nucleaire sector is anders ingericht dan de 'losse' relatie die EZ heeft met de telecomsector. Daar staat dan weer tegenover dat de minister van LNV in crisissituaties verregaande bevoegdheden heeft om bijvoorbeeld vervoersverboden af te kondigen. De recente kredietcrisis leert ons dat de verhoudingen tussen overheid en (in dit geval de financiële) sector ook in korte tijd kunnen wijzigen. Daarnaast kunnen vakdepartementen, afhankelijk van de sturingsrelatie, voorwaarden stellen aan de vitale sectoren en hier toezicht op uitoefenen.

Door de diversiteit van de sectoren en de diversiteit van de sturingsrelaties tussen vakdepartementen en de sectoren is het niet eenvoudig om de verantwoordelijkheid die BZK kan spelen op dit terrein scherp te definiëren. Tot de verantwoordelijkheid van BZK behoort in elk geval de zorg voor een werkend stelsel van verantwoordelijkheden en een verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de eigen sectoren, de OOV-sector en de bestuurskolom. Zowel BZK als de vakdepartementen zien daarnaast een rol voor zichzelf weggelegd rondom kennis- en informatieuitwisseling. Deze laatste rol bespreken we in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk gaan we alleen in op de verantwoordelijkheidsverdeling.

3.4.2 Wat gaat goed en wat kan beter?

De afgelopen jaren is, volgens respondenten, de verwachtingskloof tussen wat de overheid op het gebied van de continuïteit van vitale sectoren verwacht en de eisen die vitale sectoren aan zichzelf stellen kleiner geworden. De vitale sectoren hanteren het beginsel van 'goed huisvaderschap' om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid op dit het terrein aan te geven. Dit beginsel houdt in dat de sectoren grote maatschappelijke *ontwrichting* willen voorkomen. De overheid erkent omgekeerd dat er aan deze voorbereiding voor bedrijven kosten zijn verbonden en dat bedrijven hier een eigen afweging in hebben. Er is nog wel een gesprek gaande over de vraag wat er bovenop dat goed huisvaderschap nodig is om de gevolgen van crisissituaties voor burgers verder te beperken en over de vraag wie de kosten daarvoor draagt.

In het beleidsplan werd aangekondigd dat vakdepartementen minimumvoorzieningenniveaus zouden vaststellen voor hun sectoren. Deze niveaus zijn echter niet concreet vastgesteld. In plaats daarvan is het algemene beginsel gekomen van 'goed huisvaderschap.' In specifieke sectoren zoals drinkwatersector en de energiesector schrijft de overheid voor op welke manier bedrijven hun continuïteit moeten garanderen. In de meeste andere sectoren laat de overheid deze hoe-vraag over aan de sectoren zelf.

De vraag naar het feitelijke beschermingsniveau van sectoren en de vooruitgang die hierin de afgelopen jaren is geboekt kon in het bestek van deze beleidsdoorlichting niet worden beantwoord. Wel hebben we respondenten hierover bevraagd. Deze geven aan dat met name de telecom-, gas-, elektriciteits- en drinkwaterbedrijven hier grote stappen hebben gezet. Voor een deel is dit gebeurd als gevolg van deelname aan het Alterteringsysteem Terrorismebestrijding

(ATb) dat maatregelen voorschrijft bij een bepaald dreigingsniveau. Er bestaan vermoedelijk aanzienlijke verschillen in de mate waarin sectoren de bedrijfscontinuïteit in crisissituaties kunnen garanderen. BZK kan daarbij zelf het goede voorbeeld geven door te werken aan de continuïteit van de 'eigen' sectoren OOV en de bestuurskolom.

We stellen vast dat de relatie tussen overheid en bedrijfsleven is verbeterd, en dat in diverse sectoren ook maatregelen zijn genomen om de continuïteit van bedrijfsprocessen in crisissituaties te verbeteren. Een goed overzicht hebben we echter niet en het vermoeden bestaat dat er grote verschillen bestaan. Verder constateren we een koerswijziging bij BZK ten opzichte van de situatie in 2004. BZK heeft de gedachte losgelaten dat het de overheid is, die in alle sectoren het minimumvoorzieningenniveau bepaalt en bij behorende maatregelen vaststelt. Deze regelgerichte benadering heeft gaandeweg meer plaatsgemaakt voor een principe-gerichte benadering. Opvallend was dat deze wijziging door de belangenbehartiger van het bedrijfsleven duidelijker werd benoemd dan door de vakdepartementen. Die geven aan dat BZK nog onvoldoende oog heeft voor de diversiteit van de sectoren en de verschillende sturingsrelaties. De nu principegerichte benadering betekent echter wel dat er in een groot aantal sectoren alsnog concrete afspraken gemaakt moeten worden over de invulling van het beginsel 'goed huisvaderschap'.

3.5 Conclusie

We stellen vast dat er in de afgelopen jaren enige vooruitgang is geboekt in het verhelderen van verantwoordelijkheden. Het werken met een generieke structuur voor crisisbesluitvorming op nationaal niveau en het wetsvoorstel voor de veiligheidsregio's zijn hier aansprekende voorbeelden. Ook is de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven verbeterd. Niettemin blijkt de verdeling van verantwoordelijkheden weerbarstige materie. Met name de interdepartementale verdeling van taken en bevoegdheden in de responsfase is nog niet adequaat. Tussen BZK en de vakdepartementen bestaan hierover verschillende wensbeelden, waardoor er wanneer het er echt op aan komt 'ruis op de lijn' kan ontstaan. Dit brengt risico's met zich mee voor een goede afhandeling van crisissituaties.

4 Aangekondigde maatregelen grotendeels uitgevoerd

4.1 Inleiding

Om de beleidsdoelen te bereiken werd in het beleidsplan een aantal maatregelen aangekondigd op internationaal, nationaal en decentraal niveau. Ook werden maatregelen aangekondigd op het gebied van crisiscommunicatie en op het gebied van samenwerking met het bedrijfsleven. In dit hoofdstuk geven we aan in hoeverre deze maatregelen zijn uitgevoerd. We onderzoeken hierbij zowel of de maatregelen zijn uitgevoerd zoals aangekondigd als de kwaliteit van de uitvoering.

Zoals in hoofdstuk 2 besproken is de selectie van de onderzochte maatregelen afgestemd met de begeleidingscommissie. Een overzicht van de maatregelen is te vinden in bijlage D. Daarna hebben we documenten opgevraagd en geanalyseerd en gesprekken over de uitvoering met medewerkers van BZK gevoerd. Daarnaast hebben we in de interviews op strategisch niveau de gesprekspartners gevraagd welke maatregelen zij positief beoordelen wat betreft de uitvoering en welke zij minder goed uitgevoerd vinden. Op basis van de verificatie en de informatie over de kwaliteit van de uitvoering hebben we een oordeel gevormd over de uitvoering van de maatregelen uit het beleidsplan. Op de punten die we specifiek geverifieerd hebben zullen wij in deze rapportage meer de diepte ingaan.

De stand van zaken met betrekking tot de verheldering van taken en bevoegdheden en het versterken van het regionaal veiligheidsbestuur hebben we besproken in het vorige hoofdstuk.

4.2 Facilitering door BZK versterkt, ICT blijft aandachtspunt

4.2.1 De veranderingen in de organisatie zijn positief

Om de facilitatie door BZK in de preparatie en de respons te versterken is een aantal organisatieveranderingen doorgevoerd. Belangrijke ontwikkeling was het oprichten van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). Vanuit het LOCC worden tijdens crises het landelijk operationeel beeld en het strategisch operationeel advies opgesteld en de benodigde bijstand in de vorm van mensen, middelen en expertise georganiseerd. Daarnaast zijn het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) en Shared Services Crisisbeheersing (SSCb) opgericht. Verder werd het NCC geprofessionaliseerd.

Op basis van gevoerde interviews en een aantal geverifieerde maatregelen concluderen wij dat de facilitering door BZK in de preparatie en respons is versterkt. Het NCC is geprofessionaliseerd en de oprichting van het LOCC heeft bijgedragen aan een professionele bijstandsverlening. De shared services organisatie wordt gewaardeerd door zowel BZK als de crisispartners, zolang deze generieke producten blijft aanbieden. Wel stellen we vast dat het SSCb op dit moment alleen producten aanbiedt op het gebied van opleiding, training en oefening, terwijl in het beleidsplan was aangekondigd dat een breder dienstenpakket aangeboden kon worden, bijvoorbeeld op gebied van ICT en personeelsbeleid.

4.2.2 OTO is op gang en heeft toegevoegde waarde

Op het gebied van opleiden, trainen en oefenen (OTO) concluderen wij op basis van de interviews dat veel vooruitgang is geboekt. Er wordt vaker geoefend dan voorheen, en de deelname van bestuurders aan deze oefeningen is ook verhoogd. Alle gesprekspartners zijn unaniem overtuigd van het nut van oefenen en van de vooruitgang die op dit terrein is geboekt. Volgens respondenten, loopt *Nederland, internationaal voorop met het regelmatig organiseren van oefeningen op politiek-bestuurlijk niveau. Deze laatste constatering hebben we niet nader geverifieerd.*

Ook concluderen wij dat de leeropbrengst van oefeningen kan worden vergroot. In de eerste plaats is de frequentie van oefenen nog vrij laag om echt te leren hoe de crisisbeheersingsorganisatie werkt. In de tweede plaats zijn de oefeningen vaak grootschalig opgezet. Dat is goed om de crisisbeheersingsorganisatie in een complexe crisissituatie te testen. Aan de andere kant kan het leereffect van (een reeks) *kleinschalige oefeningen groter zijn, omdat procedures daarin stap voor stap, als modules, geoefend kunnen worden. Het zou vanuit dat oogpunt goed zijn om naast grootschalige ook vaker kleinschalige oefeningen te organiseren om de bestaande structuur te leren kennen. In de derde plaats gaf een aantal gesprekspartners aan dat kennis en ervaringen die tijdens oefeningen zijn opgedaan beter verspreid zou kunnen worden, vooral met andere veiligheidsregio's die niet bij de oefening waren betrokken. Tenslotte concluderen wij dat bij het opstellen en evalueren van de oefeningen geen systematische koppeling is gelegd naar de knelpunten zoals die in het beleidsplan crisisbeheersing werden geconstateerd. Op die manier had de vooruitgang met betrekking tot die knelpunten systematischer geobserveerd kunnen worden.*

4.2.3 ICT: groeiend besef nut netcentrisch werken

In het beleidsplan crisisbeheersing werd geconcludeerd dat de informaticarchitectuur ten behoeve van crisisbeheersing aan afstemming en modernisering toe was. BZK heeft gekozen voor één systeem waarin crisispartners tijdens crisissituaties bestuurlijk relevante informatie delen tijdens een crisis. Dit systeem voor netcentrisch werken heet CEDRIC. Door het gebruik van dit systeem beschikken alle betrokken partijen gelijktijdig over hetzelfde informatiebeeld. De implementatie van dit systeem is minder ver dan in 2004 voorzien. De inspanningen die op dit terrein zijn geleverd zijn de laatste jaren verhoogd. De huidige stand van zaken is dat drie regio's een plan van aanpak voor de implementatie en zeven regio's een intentieverklaring hebben getekend. Op Rijksniveau hebben naast BZK ook Defensie en VROM een plan van aanpak getekend. Diverse respondenten geven aan overtuigd te zijn van de voordelen van *netcentrisch werken. Wel wijzen sommigen op het feit dat ze (specifieke) vertrouwelijke informatie niet kunnen delen met crisispartners. Andere benadrukken dat het systeem zo ingericht moet worden dat informatie maar eenmaal ingevoerd hoeft te worden op het eigen systeem. De komende jaren moet nog veel geïnvesteerd worden in optimalisatie van het systeem en in goede training.*

4.2.4 Scenariodenken heeft toegevoegde waarde

In het kader van het in 2007 door Tweede Kamer vastgestelde Programma Nationale Veiligheid zijn *incidentscenario's* ontwikkeld voor de dreigingen overstromingen, pandemie, droogte/hitte, stroomuitval, olie geopolitiek en polarisatie en radicalisering. In 2008 kwamen daar scenario's bij voor extreem weer, uitval van de gasvoorziening, ICT-verstoring en voor verwevenheid boven- en onderwereld. Over het opstellen van dreigingsscenario's concluderen wij dat de toegevoegde waarde ervan door alle betrokken partijen wordt ingezien. Wel wordt daarbij de kanttekening gemaakt dat het opstellen van nog meer scenario's weinig toegevoegde waarde meer heeft.

4.2.5 Een integraal alerteringssysteem niet van de grond gekomen

Eén van de aangekondigde maatregelen uit het beleidsplan betrof het opzetten van een integraal alerteringssysteem. Door middel van een alerteringssysteem kunnen betrokken partijen snel gewaarschuwd worden in geval van een crisis of een dreiging en kunnen bijbehorende maatregelen gecommuniceerd worden. Op het gebied van terrorismebestrijding is een nationaal alerteringssysteem gekomen, dat volgens respondenten goed functioneert. De aangekondigde verbreding van het alerteringssysteem naar andere crisistypen is echter niet van de grond is gekomen. Dit heeft deels te maken met weerstanden die bij de DCC's bestonden. Deze waren van mening dat hun eigen wijze van alertering al van voldoende niveau was, zowel binnen hun sector, als intersectoraal. Op dit moment onderzoekt BZK de mogelijkheden van een verbreding van het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding. BZK kiest hierbij voor een groeimodel. Op basis van de nationale risicobeoordeling zijn grieppandemie en *overstromingen* als *prioritair* aangemerkt. Wijs geworden door de eerdere ervaringen streeft BZK niet langer niet naar één uniform alerteringssysteem. BZK houdt wel vast een matrix waarin dreigingsniveau en maatregelen worden aangegeven. Daarnaast is nu de opvatting dat alertering maatwerk per sector vereist. Op grond van de interviews schatten we in dat deze benadering de komende jaren meer succesvol zal blijken.

4.3 Meer en betere samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven

Een aantal maatregelen uit het beleidsplan beoogde een betere *samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven* in alle fasen van crisisbeheersing. Speciale aandacht werd hierbij geschonken aan de vitale sectoren.

Wat betreft de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven concluderen wij op basis van de gesprekken dat er een verbetering zichtbaar is ten opzichte van de situatie voor het beleidsplan. Zo zijn de vitale sectoren via het SOVI tegenwoordig met de overheid en met elkaar in overleg over een betere bescherming van de vitale sectoren. VNO-NCW en de voorzitter van het SOVI zijn verder vertegenwoordigd in de stuurgroep Nationale Veiligheid. Het bedrijfsleven wordt ook *meer dan vroeger* betrokken bij crisisoefeningen. Ook wordt in diverse verbanden gewerkt aan het leren kennen van de sectoren onderling en het in kaart brengen van de onderlinge afhankelijkheden.

Het institutionaliseren van samenwerkingsvormen met het bedrijfsleven is in gang gezet, maar blijkt volgens diverse gesprekspartners in praktijk vaak lastiger dan gedacht. BZK heeft bijvoorbeeld aangegeven al lange tijd een matrix op te stellen van contactpersonen van de vitale sectoren voor de veiligheidsregio's en omgekeerd. Deze is nog niet gerealiseerd en wordt beperkter van opzet dan eerder beoogd. Ook zou het bedrijfsleven nog meer betrokken kunnen worden bij het afstemmen van regionale crisisplannen.

Een ander knelpunt in de samenwerking vormt volgens de gesprekspartners het gebruik van vertrouwelijke informatie. Er is vrees bij het bedrijfsleven om informatie op veiligheidsgebied te delen met de overheid, omdat deze voor andere doeleinden zou kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld omdat deze dan via de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) op te vragen zou zijn.

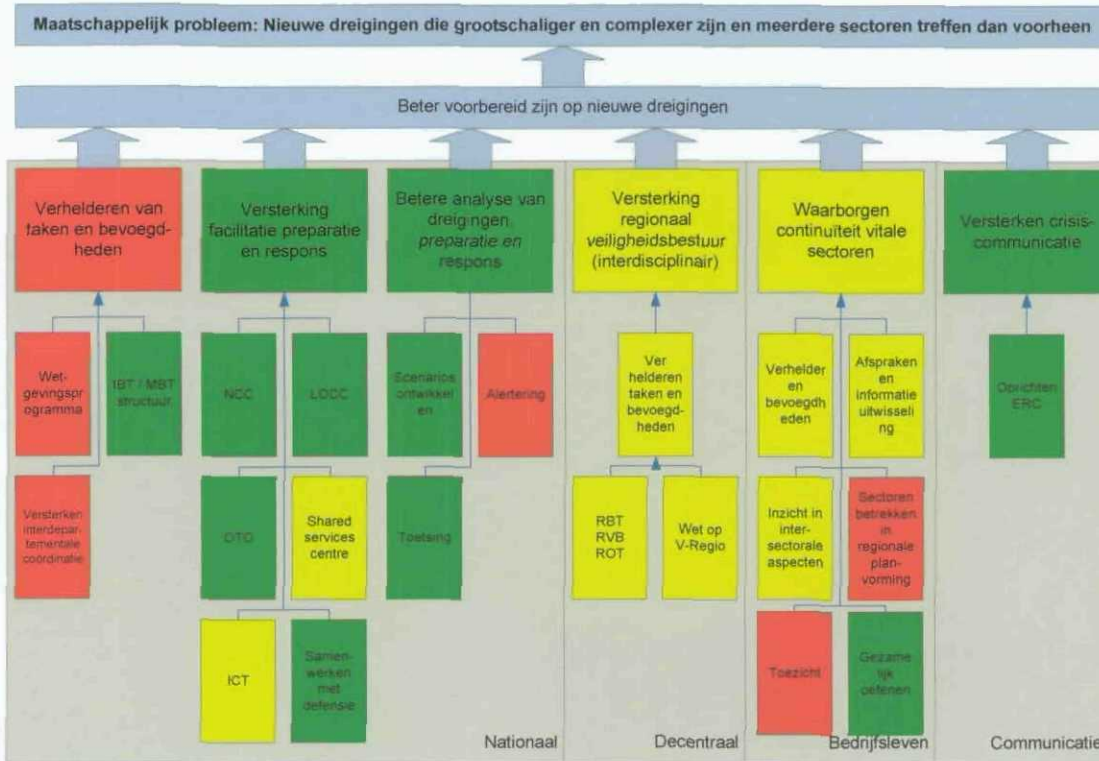
Over het algemeen concluderen wij dat de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is verbeterd. Er is een positieve lijn ingezet die de komende jaren nog verder doorgetrokken kan worden.

4.4 Risico- en crisiscommunicatie geprofessionaliseerd

Op het gebied van risico- en crisiscommunicatie concluderen wij dat de maatregelen grotendeels uitgevoerd zijn en tot een professionalisering van de communicatie rondom crisisbeheersing en rampenbestrijding heeft geleid. Dit is grotendeels te danken aan de oprichting van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC), waarvan de toegevoegde waarde breed gedragen wordt. Het is daarom belangrijk dat de positieve bijdrage van het ERC niet verloren gaat bij de integratie van het ERC met het NCC en de SSCb.

4.5 Conclusie

We concluderen dat de meeste van het in het beleidsplan aangekondigde maatregelen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. In de onderstaande figuur hebben we door middel van kleuren inzichtelijk gemaakt welke maatregelen anno 2009 zijn uitgevoerd en op welke punten de uitvoering achter is gebleven bij de verwachtingen.



In algemene zin stellen we vast dat de meeste vooruitgang is geboekt op het punt van crisiscommunicatie, het faciliteren door BZK in de preparatie en respons en bij de analyse van dreigingen. Het waarborgen van de continuïteit van vitale sectoren is in gang gezet en in de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is op dit vlak duidelijk een positieve ontwikkeling te zien, maar is nog niet op het in het beleidsplan beoogde niveau. De onderbouwing van de beoordeling van de subdoelen 'verhelderen van taken en bevoegdheden' en 'versterking van het regionaal veiligheidsbestuur' hebben we in hoofdstuk 3 gegeven.

5 Nederland is anno 2009 beter voorbereid, maar een aantal hardnekkige problemen blijft bestaan

5.1 Inleiding

De vraag naar de mate waarin doelen scherp zijn geformuleerd of maatregelen zijn uitgevoerd is van belang, maar bevat uiteindelijk niet het antwoord op de vraag of Nederland nu beter is voorbereid op toekomstige crises. Om deze vraag te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van een selectie van oefeningen en crisissituaties. Deze selectie is door de begeleidingscommissie vastgesteld. We zijn nagegaan in welke mate de doelstellingen uit het beleidsplan zijn gerealiseerd. Van de geselecteerde oefeningen en crises is evaluatiemateriaal beschikbaar. Dit materiaal hebben we zoveel mogelijk gebruikt. *In aanvulling hierop hebben we negen gesprekken gevoerd met burgemeesters, crisiscoördinatoren en oefenleiders.*

Bij het beoordelen van de effecten zijn we uitgegaan van vier knelpunten die in het beleidsplan crisisbeheersing werden aangegeven:

- Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden sluiten niet naadloos op elkaar aan en zijn in praktijk soms onduidelijk;
- De communicatie en informatie-uitwisseling tussen crisispartners onderling moet verbeterd worden;
- De professionaliteit, kwaliteit en organisatie van risico- en crisiscommunicatie sluiten momenteel niet of onvoldoende aan op de veranderende *risicosamenleving enerzijds en de behoeften van burgers anderzijds*;
- Er is onvoldoende capaciteit op gemeentelijke schaal.

Voor deze knelpunten hebben we bekeken in welke incidenten en oefeningen ze een rol speelden en, zo ja, of ze nog steeds als knelpunt werden ervaren.

5.1.1 We hebben drie crisissituaties...

We hebben in totaal drie crisissituaties geanalyseerd. Dit waren de uitbraak van vogelgriep in 2003, de stroomstoring in Haaksbergen in 2005 en de uitbraak van vogelgriep in 2006. De laatste twee crisissituaties zijn, achteraf bekeken, geen echte crises of rampen geworden, maar in beide gevallen had dat wel gekund en is er wel een *crisisbeheersingsorganisatie opgetuigd*.

Vogelgriep 2003 - De uitbraak van vogelgriep (H7N7) in 2003 leidde tot ruiming van ongeveer 30 miljoen dieren. Een dierenarts overleed, waarschijnlijk aan de gevolgen van een besmetting met het virus. Deze ontwikkelingen leidden tot een behoorlijke mate van maatschappelijke onrust, vooral in pluimveegebieden.

Vogelgriep 2006 - In 2006 dreigde opnieuw een uitbraak van vogelgriep in Nederland, omdat er uitbraken waren in het buitenland. Het ging om een andere variant (H5N1) van het virus, die gevaarlijker was voor mensen, dan in 2003. Uiteindelijk is het virus niet in Nederland uitgebroken en zijn er geen ruimingen van Nederlandse bedrijven geweest. Er was wel een ophokplicht van kracht.

Stroomstoring Haaksbergen 2005 - De stroomstoring in Haaksbergen in 2005 leidde ertoe dat de inwoners en bedrijven uit deze gemeente gedurende een heel weekend geen stroom van het energienetwerk kreeg. De storing werd veroorzaakt door een kabelbreuk als gevolg van zeer slecht weer. Door dit slechte weer kon de breuk ook niet snel worden gerepareerd en was het lastig om aggregaten naar Haaksbergen te brengen.

5.1.2 ...en vier oefeningen onderzocht

Er zijn sinds het uitbrengen van het beleidsplan diverse grootschalige oefeningen op landelijk niveau geweest. Omdat de knelpunten uit het beleidsplan vooral van toepassing waren op deze grootschalige, multisectorale crisissituaties hebben we naar deze oefeningen gekeken. In totaal hebben we vier oefeningen geanalyseerd, namelijk *Bonfire 2005*, *Voyager 2007*, *Shift Control 2007* en *Waterproef 2008*.

Bonfire 2005 - Het scenario van Bonfire (2005) draaide om een terroristische dreiging, gevolgd door een daadwerkelijke aanslag in de Amsterdam ArenA en gijzeling door de vluchtende aanslagplegers. Bonfire (2005) was een op dat moment voor Nederland unieke oefening in omvang en realisme.

Shift Control 2007 - Bij de oefening Shift Control waren alleen spelers op nationaal niveau betrokken. Voorafgaand aan de oefening zijn twee nieuwsbrieven naar de spelers gestuurd met artikelen over de oefenopzet dan wel het thema ICT. Daarnaast bevatten beide nieuwsbrieven enkele krantenberichten die onderdeel waren van de oefening. Deze krantenberichten waren ICT-gerelateerde incidenten uit het land die door een actiegroep zijn geclaimd. Het verloop van de dag is in grote mate door de spelers bepaald.

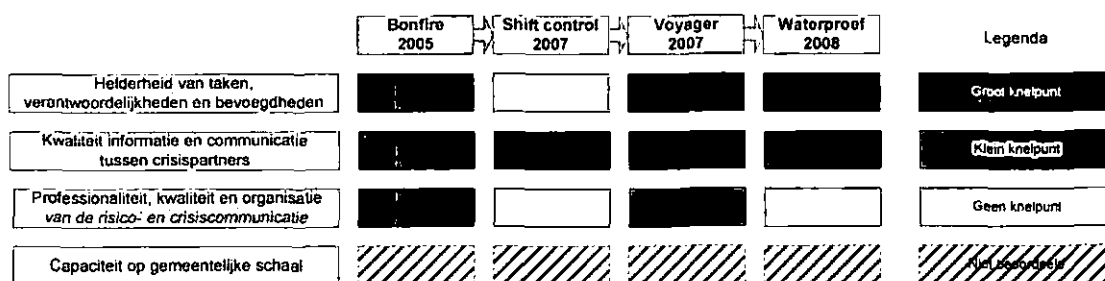
Voyager 2007 - Het scenario van de oefening Voyager (2007) kende ook verschillende hoofdverhaallijnen. Ten eerste was een overtocht van mogelijke terroristen van Engeland naar Vlissingen en een huiszoeking in Utrecht waar plannen voor terroristische aanslagen werden gevonden. Ten tweede was een aanvaring tussen een containerschip en een passagiersschip in de haven van Rotterdam. Een aantal containers met chemische en besmettelijke inhoud kwam hierbij op het passagiersschip en in het water terecht. Hierbij vielen doden en gewonden en er zijn drenkelingen. Ten derde was er een dreiging van een terroristische aanslag bij een petrochemisch bedrijf in het Botlekgebied. Hierbij hadden de terroristen gijzelaars genomen en dreigden een installatie op te blazen waarbij gevaarlijke stoffen zouden vrijkomen.

Waterproef 2008 - De landelijke crisisoefening Waterproef vond plaats in de week van 3 t/m 7 november 2008. Het scenario bestond uit verschillende overstromingsdreigingen. Op maandag 3 was sprake van een overstromingsdreiging aan de kust, op woensdag 5 november een overstroming in de flevopolder. Gedurende deze beide dagen hebben onder andere nationale spelers meegedaan aan de oefening.

Onze bevindingen hebben we in de onderstaande figuren samengevat. In de paragrafen hieronder lichten we deze toe.

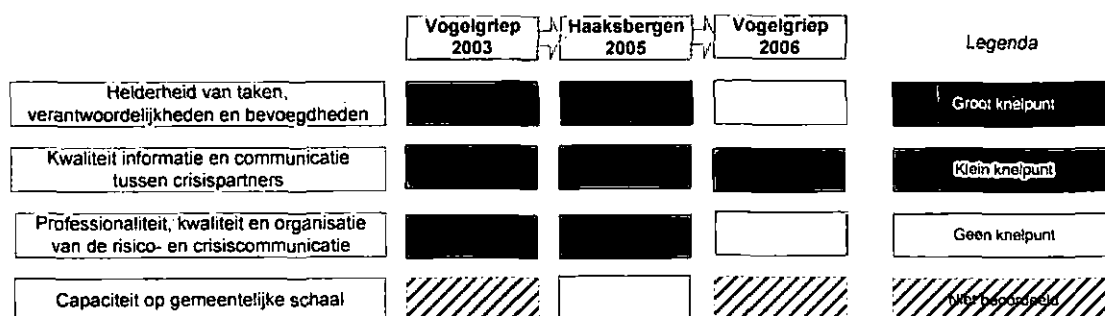
Oefeningen

Mate waarin knelpunten uit het beleidsplan zich voordeden



Crisissituaties

Mate waarin knelpunten uit het beleidsplan zich voordeden



5.2 Beperkte verheldering van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De helderheid van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is veelvuldig getest tijdens de oefeningen. We hebben onderzocht in hoeverre de helderheid als knelpunt werd ervaren tijdens de oefeningen en incidenten. Het ging hierbij om de verdeling van deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuursniveaus (lokaal, provinciaal, regionaal en lokaal), tussen het openbaar bestuur en de functionele crisispartners, en tussen de overheid en het bedrijfsleven.

Oefeningen

Uit de oefeningen bleek allereerst dat het over het algemeen voor alle partijen duidelijk was wie het bevoegd gezag was. Opschaling naar nationaal niveau verliep ook in alle oefeningen goed.

Zowel in Bonfire 2005 als Voyager 2007 werden verbeterpunten geconstateerd in de coördinatiemechanismen en besluitvormingsstructuur voor terreurdreiging en coördinatiemechanismen voor de 'reguliere' crisisbesluitvorming. Bij Bonfire 2005 leidde dit tot verwarring in het besluitvormingsproces. Bij Voyager 2007 werd in de reguliere crisisbeheersing informatie gedeeld die in de functionele keten als vertrouwelijk gold. Op dit punt moet geconcludeerd worden dat beperkte vooruitgang is geboekt sinds de publicatie van het beleidsplan.

In de oefening Shift Control 2007 was één van de oefendoelen de kenbaarheid van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Uit de evaluatie blijkt dat alle leden van de crisismanagement teams van elkaar wisten wie voor welke taak verantwoordelijk was. De opschaling is volgens plan (bottom-up) verlopen. Daar staat tegenover dat de betrokken DCC's hun handen vol hadden aan de 'eigen' crisis en het informeren van het NCC over de ontwikkelingen. De tendens in deze oefening was dat alle departementen los van elkaar werkten. Er was eerder sprake van samenwerken dan van interdepartementaal werken. Departementen bleven op sectorale problemen zitten, waardoor sectoraal gedrag de boventoon voerde.

Tijdens Waterproef 2008 was duidelijk dat de verbeterpunten op dit gebied uit eerdere oefeningen hebben geleid tot daadwerkelijke verbeteringen. Toch was er nog veel discussie over de interdepartementale verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat kwam voornamelijk door het oefenen met een nieuwe crisisbeheersingsstructuur. Onderdeel hiervan was een Landelijke Operationele Staf (LOS). De Een nieuwe, heldere definitie van de interdepartementale taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en de positie van het LOS, het ACO en het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC, onderdeel van het voormalige ERC) bleek aan de hand van die oefening noodzakelijk.

Crisissituaties

Tijdens de incidenten kwamen situaties voor waar actoren bekend zouden moeten zijn met de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, terwijl dit niet geheel het geval was. Tijdens de eerste vogelgriep van 2003 bleek dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de bestuurlijke en functionele kolom niet altijd helder waren. Bij de vogelgriep in 2006 waren er geen onduidelijkheden in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, omdat alle betrokken departementen al in een vroeg stadium samen waren gekomen om hier afspraken over te maken. Er werd toen al een analyse gemaakt van de verschillende belangen en welke departementen die belangen behartigden, om zo te komen tot een juiste verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Bij de stroomstoring in Haaksbergen werd in het evaluatierapport en in de door ons gevoerde gesprekken aangegeven dat de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven niet altijd duidelijk was. De vraag was hier wie verantwoordelijk was voor het aanleveren van noodstroom en wie de bevoegdheid had om prioriteiten te stellen: welke doelgroepen worden als eerste weer aangesloten op de stroomvoorziening. Het was voor alle partijen duidelijk dat het energiebedrijf verantwoordelijk was voor het leveren van stroom en dus van noodstroom, maar niet dat de burgemeester het recht had om direct in bedrijfsprocessen in te grijpen door prioriteiten voor het leveren van noodstroom te stellen.

Op basis van ervaringen in oefeningen en incidenten concluderen wij dat er een stijgende lijn is in de verheldering van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar dat dit nog wel een verbeterpunt blijft omdat de structuur regelmatig verandert.

5.3 Communicatie en informatie-uitwisseling tussen crisispartners een aandachtspunt

Als we het onderdeel communicatie tussen crisispartners centraal stellen blijkt dat in het Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007 communicatie tussen crisispartners als knelpunt is genoemd omdat zowel in de bestuurlijke als de operationele kolommen onvoldoende informatie werd uitgewisseld. Dit werd onder meer veroorzaakt door het bestaan van verschillende informatiesystemen, architecturen en protocollen.

Oefeningen

Tijdens de oefening Bonfire (2005) konden Evaluatiedriehoek, IBT en MBT niet consequent tijdig worden voorzien van geanalyseerde en geïntegreerde informatie en daarop gebaseerde ambtelijk afgestemde adviezen. Tussen departementen was er überhaupt weinig informatie-uitwisseling, behalve tussen BZK en justitie, terwijl hier wel aanleiding voor was. Ook op decentraal niveau ontstonden problemen. De in het beleidsplan crisisbeheersing vastgelegde structuur voor informatie-uitwisseling tussen nationaal en lokaal niveau, waarbij net NCC en een Provinciaal Coördinatiecentrum (PCC) de informatie tussen MBT/IBT en het Gemeentelijk Beleidsteam regelen, functioneerde in het middagdeel niet zoals gedacht. Eén gesprekspartner

zegt hierover dat de lokale crisisbeheersingsorganisatie 'wel iets anders aan het hoofd had' dan situatierapporten op te stellen.

Uit de evaluatie van Voyager 2007 blijkt dat er sprake was van onvoldoende en niet-tijdige informatie-uitwisseling tussen de verschillende kolommen en bestuurslagen, waardoor niet alle crisispartners over een minimum informatieniveau beschikten.

Tijdens de oefening Waterproef 2008 werd voor het eerst landelijk breed geoefend met netcentrisch werken. Tijdens Voyager was hier al op kleinere schaal een proef gehouden. Hiermee krijgen alle crisispartners die op het systeem (Cedric) zijn aangesloten gelijkgeschakelde informatiebeelden te zien. Toch is met het gebruik van dit systeem het knelpunt nog niet weggenomen. Aan de kant van het systeem bleek het netwerk niet in staat grote hoeveelheden informatie te verwerken. Onder de gebruikers waren er verschillende ideeën over welke informatie via dit systeem gedeeld moest worden.

Crisissituaties

Tijdens de stroomstoring in Haaksbergen 2005 waren er communicatieproblemen tussen het gemeentelijke beleidsteam en het Regionaal Operationeel team. Er bleek geen standaard contact te zijn tussen de burgemeester en de regionaal operationeel leider. De burgemeester belde bijvoorbeeld wel met de CdK, maar hij noch anderen wisten dat de operationeel leider ook standaard regelmatig gebeld moest worden. Andersom meldde het ROT niet dat er op een bepaald moment was afgeschaald. Door die afschaling was gedurende een dagdeel geen informatiemanager meer aanwezig op regionaal niveau.

In de praktijk van oefeningen en incidenten blijkt dat communicatie tussen crisispartners een terugkerend het grootste knelpunt is in de crisisbeheersing. Tijdens alle oefeningen en crisissituaties werd dit als knelpunt geëvalueerd.

5.4 Communicatie richting media en publiek sterk verbeterd

Naast onderlinge communicatie tussen crisispartners werd ook de risico- en crisiscommunicatie richting media en publiek als knelpunt benoemd in het beleidsplan. De belangrijkste maatregel op nationaal niveau was het oprichten van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC).

Oefeningen

Tijdens Bonfire 2005 waren er nog geen verbeteringen zichtbaar. Er was weliswaar volgens het evaluatierapport op nationaal niveau consequente aandacht geweest voor communicatie met de bevolking en de media, maar tot afstemming van de voorlichtingsactiviteiten op nationaal niveau en de ijking daarvan aan een eenduidige voorlichtingsstrategie is men niet toe gekomen.

De rol van het ERC, dat op dat moment een organisatie in oprichting was, was nog niet helder. Het ERC stond grotendeels buiten de monitoring en uitvoering van alle communicatieactiviteiten. Ook uit een latere brief van BZK bleek dat het ERC niet in staat was pers- en publieksvoorlichting adequaat uit te voeren.

Tijdens Voyager 2007 verliep de crisiscommunicatie beter dan tijdens Bonfire 2005. Er waren goede afspraken gemaakt over communicatie en de kwaliteit van de voorlichting werd in het evaluatierapport ook als goed beoordeeld. Wel werd de kanttekening gemaakt dat de snelheid van de voorlichting soms nog te wensen overliet.

Tijdens Waterproef 2008 bleek dat ook dit laatste verbeterpunt weggenomen was. De woordvoering werd snel belegd, blijktens het concept-evaluatierapport. Ook de kwaliteit werd goed beoordeeld. De communicatie was gestructureerd, consistent en ingericht op het scheppen van vertrouwen en handelingsperspectief. Er waren éénduidige crisisboodschappen beschikbaar via crisis.nl.

Crisissituaties

Ook tijdens incidenten speelde het ERC een rol, met name tijdens de vogelgriep 2006. Het ERC participeerde in het IBT, heeft een bijeenkomst voor journalisten georganiseerd over wat de dreiging feitelijk inhield, monitorde de berichtgeving en hield een enquête onder burgers. De berichtgeving richting publiek werd door LNV verzorgd.

Bij de stroomstoring in Haaksbergen 2005 werd de voorlichting opgeschaald van lokaal naar regionaal niveau. De voorlichtingscapaciteit op gemeentelijk niveau was niet ingericht op het geven van crisisvoorlichting, zodat die beter van grotere gemeentes kon worden betrokken. Achteraf gezien had dit zelfs in een eerder stadium kunnen gebeuren.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de professionaliteit, kwaliteit en betrouwbaarheid van de risico- en crisiscommunicatie sterk verbeterd zijn sinds de invoering van het beleidsplan. De verbetering is dusdanig dat het niet langer als knelpunt beschouwd hoeft te worden.

5.5 Leeropbrengsten kunnen worden vergroot

In de evaluaties van de oefeningen is de aansluiting met het beleidsplan vaak slechts impliciet. Doelstellingen uit de oefeningen sluiten niet een op een aan met de knelpunten uit het beleidsplan. Doelstellingen liggen wel vaak op de gebieden waar ook de knelpunten terug te vinden zijn: informatiemanagement, crisisbesluitvorming, communicatie en voorlichting. De relatie tussen doelstellingen en realisatie is hierdoor enigszins vertroebeld.

Er is een evaluatieleidraad ontwikkeld. Deze leidraad wordt echter nog niet expliciet toegepast, hierdoor wordt onvoldoende gebruik gemaakt van de ervaringen bij eerdere oefeningen. Een ander effect is dat de oefeningen minder goed vergelijkbaar zijn.

Tijdens de interviews hebben wij een aantal keer vernomen dat er naast de grootschalige oefeningen ook behoefte is aan kleinschalige oefeningen. Deze kleinschalige oefeningen stellen de spelers in staat meer fouten te kunnen maken door uit de comfortzone te treden. Hierdoor kan meer worden geleerd.

5.6 Conclusie

Op basis van een analyse van evaluaties van oefeningen in incidenten concluderen we dat Nederland, in vergelijking met 2004, op onderdelen nu beter is voorbereid op crisissituaties. Deze vooruitgang zit met name in het verbeteren van de crisiscommunicatie. Op dit punt is bijna per oefening een verbetering te zien. Ook zijn, in vergelijking met 2004 taken en bevoegdheden verder verhelderd. Wel zien we dat er regelmatig wijzigingen zijn in de structuur, zodat dit knelpunt in bijna iedere oefening terugkomt. Tijdens de crisissituaties is wel een verbetering zichtbaar op dit punt. Hardnekkig probleem is de communicatie tussen crisispartners onderling. Tijdens alle oefeningen en crisissituaties werd dit knelpuntesignaleerd.

Bij deze conclusies moet wel worden bedacht dat het aantal echte crisissituaties in Nederland de afgelopen jaren (gelukkig) beperkt is geweest. De bestudeerde incidenten geven daarom slechts beperkt inzicht in de kwaliteit van de voorbereiding op grootschalige crisissituaties. Verder leren de oefeningen ons wel het nodige, maar het gedrag van deelnemers aan oefeningen is nooit precies hetzelfde als in een reële crisissituatie. Dat gedrag kan zowel negatiever als positiever uitpakken. Respondenten in ons onderzoek verschilden bijvoorbeeld van mening over de vraag of er bij een echte crisis, eerder of juist later wordt opgeschaald. Tenslotte hebben we aan de hand van de oefeningen niet kunnen bepalen wat de stand van zaken is met betrekking tot het knelpunt "onvoldoende capaciteit op gemeentelijke schaal." In het bestudeerde materiaal kwamen met name Rotterdam en Amsterdam aan bod. De kwaliteit van de respons in deze gemeenten is niet representatief voor andere gemeenten in Nederland.

6 Aanbevelingen

Op de grond van de conclusies die we in de afgelopen hoofdstukken hebben getrokken komen we tot de volgende 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.
 - 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.
2. **Actualiseer positie van de verschillende rijksheren in de crisisbesluitvorming.** Breng hier meer samenhang in aan, rekening houdend met de diversiteit van de verschillende crisissituaties.
3. **Versterk de leeropbrengst van crisisoefeningen.** Dat kan onder meer door:
 - a. te oefenen aan de hand van een meerjarig oefenprogramma aan de hand waarvan oefendoelen systematisch kunnen worden afgelopen;
 - b. Naast grootschalig ook vaker kleinschaliger te oefenen, waarbij voor *sleutelfuncties* ook op *individueel niveau* aandacht wordt besteed aan het ontwikkelen en monitoren van vaardigheden;
 - c. Systematisch te evalueren en meer aandacht te schenken aan het verspreiden van de uitkomsten van deze evaluaties.
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 (OOV 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.

A Basisvragen beleidsdoorlichting (RPE 2006)

- 1 Wat was het probleem dat aanleiding is (gewest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
- 2 Wat was de oorzaak van het probleem?
- 3 Waarom rekende de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- 4 Waarom lag de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?). Hoe was de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- 5 Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- 6 Welke instrumenten werden ingezet? Hoe was de samenhang tussen de (belangrijke en financieel 'zware') instrumenten? Was er sprake van overlap?
- 7 Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
- 8 Wat was het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?
- 9 Hadden instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat waren belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
- 10 Hoe werd de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat was hiervan de onderbouwing?

B Lijst met respondenten

- De heer Maarten Aarssen Ministerie van LNV
- De heer Geo Aldershof VNO-NCW
- De heer Gert van Beek NCTb
- De heer Marc Bökkerink Ministerie van BZK
- Mevrouw Williët Brouwer Ministerie van BZK
- Mevrouw Ruth Clabbers Ministerie van BZK
- De heer Chris Dijkens Ministeries van VROM
- Mevrouw Hellen van Dongen Ministerie van Economische Zaken
- De heer Rob Duiven NCTb
- De heer Reinier Eijssenring Ministerie van BZK
- De heer Henk Geveke Ministerie van BZK
- De heer Hans de Goeij Ministerie van VWS
- De heer Thom de Graaf Burgemeester Nijmegen en voorzitter Veiligheidsberaad
- De heer Paul de Heer Ministerie van BZK
- De heer Han Moraal Openbaar Ministerie
- De heer Bart Naaijkens Openbaar Ministerie
- Mevrouw Sonka Kaskens Ministerie van BZK
- De heer Karel Loohuis Burgemeester Haaksbergen
- De heer Ruup Petow Politie Haaglanden
- De heer Jan Reneman SOVI

- De heer Ric de Rooij Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- De heer Dennis van Schaardenburg Ministerie van LNV
- De heer Berend Temme Ministerie van BZK
- De heer Marcel Westerhof Ministerie van Economische Zaken
- De heer Geert Wismans Ministerie van BZK
- De heer Ton Zwennes Ministerie van VWS

C Leden begeleidingscommissie

- De heer D. Schoof (voorzitter) Ministerie van BZK
- De heer J.J. Berghuijs Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
- Mevrouw A.M. Burger Ministerie van LNV
- De heer E. van Dijkman COT
- De heer J. van Eck Ministerie van AZ
- De heer H. Geveke Ministerie van BZK
- De heer G.J. Holterman Ministerie van Financiën
- De heer H. Moraal Openbaar Ministerie
- De heer J. Reneman SOVI
- De heer V. van der Spek Ministerie van BZK
- De heer A. Wijnen Ministerie van BZK
- De heer G. Aldershof VNO-NCW

D Overzicht onderzochte maatregelen

De nummers voor de maatregelen corresponderen met het nummer van de maatregel uit het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007. De tekst van de maatregelen is overgenomen uit het Beleidsplan.

Maatregelen nationaal

- 5.2 Aanwijzen minister van BZK als coördinerend minister Crisisbeheersing en vaststellen taken, verantwoordelijkheden & bevoegdheden
- 5.3 Uitwerking Shared Services crisisbeheersing
- 6.1 Uitwerking alerteringssysteem (inclusief decentraal niveau)
- 6.2 Doorlichten wetgevingsinstrumentarium crisisbeheersing
- 6.3 Opstellen wetgevingsprogramma
- 6.4 Vaststellen basisvoorwaarden ten behoeve van crisisbeheersing bij alle vakministers
- 6.6 Aanpassen en wettelijk verankeren Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming
- 7.3 Opstellen interdepartementaal oefenbeleidsplan
- 7.4 Inrichten kennis- en databank crisisoefeningen
- 7.5 Ontwikkelen scenario's toekomstige crises
- 7.6 Actieprogramma toezicht rijksinspecties op crisisbeheersing
- 7.7 Onderzoeken of, en in welke opschalingsfase, het LOCC een rol moet krijgen in de aansturing van operationele eenheden
- 7.8 Implementatie ICT-strategie plan
- 8.2 Structurele evaluatie crises
- 8.4 Ontwikkelen minimale opzet en doorlooptijd voor evaluaties van crises

Maatregelen decentraal

- 9.3 Oprichting en inrichting van de (verplichte) Regionale Veiligheidsbureaus (RVB's) zoals opgenomen in dit Beleidsplan
- 10.1 Opstellen en vaststellen van wetgevingsprogramma voor het decentrale niveau
- 10.4 Herziening van wet- en regelgeving voor verankering rol en bevoegdheden van (vz.) Regionaal Crisisbestuur (RCB), overheden en rijksheren
- 11.1 Invulling vertegenwoordiging rijksheren en andere autoriteiten in het Regionaal Veiligheidsbureau
- 11.3 Afspraken maken over de wijze waarop het LOCC op basis van politieke besluitvorming bijstand aan een regio organiseert

Maatregelen bedrijfsleven

- 13.1 Organiseren van simulaties en gezamenlijke oefeningen
- 13.5 Ontwikkelen van informatie-uitwisseling op alle niveaus
- 13.9 Vaststellen van minimum voorzieningenniveaus
- 13.16 Uitbreiden en institutionaliseren van regionale samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven

Maatregelen communicatie

- 14.6 Opstellen van een crisiscommunicatieplan
- 14.7 Formuleren van uitgangspunten bij het opstellen van crisiscommunicatieplannen

00323200000044

[Redacted text block]

[Redacted text block]