

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
RWS-2019/21624

Bijlage(n)

2

Datum 20 juni 2019
Betreft Resultaten evaluatie 'Containercalamiteit in het Noorden:
de aanpak en impact'

Geachte voorzitter,

Op 14 mei 2019 spraken wij in uw Kamer over het overboord slaan van 342 containers van het vrachtschip MSC Zoë op 2 januari van dit jaar. In het overleg gaf ik aan dat er verschillende onderzoeken worden uitgevoerd¹. Zo vindt het onderzoek naar de ecologische gevolgen voor de (midden)lange termijn plaats onder coördinatie van de Waddenacademie (eerste resultaten eind 2019). De maritieme aspecten (oorzaak, routes, belading) worden meegenomen in het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) dat naar verwachting in het voorjaar van 2020 gereed zal zijn.

Tijdens het debat op 14 mei jl. meldde ik uw Kamer tevens dat ik een evaluatie liet verrichten, specifiek gericht op de crisisbeheersing door mijn ministerie. Het betreft de crisisbeheersing in de eerste periode na de calamiteit. De resultaten van het onderzoek, uitgevoerd door het onafhankelijke Instituut voor Fysieke Veiligheid (IFV), treft u als bijlage aan bij deze brief.

De onderzoekers van IFV concluderen dat functionarissen van mijn ministerie in het kader van de crisisbeheersing een grote inspanning hebben geleverd binnen de grenzen van hun mogelijkheden en daarbij professioneel werk hebben geleverd. De aard van het incident vereiste nauwe afstemming en samenwerking met de algemene keten. Daarbij was de organisatie deels afhankelijk van een opschaling naar GRIP-4 door de veiligheidsregio. Ik onderschrijf alle conclusies en aanbevelingen van IFV. Ondanks het overwegend positieve beeld had een aantal zaken beter gekund.

1. Scope van het onderzoek

Het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) is gevraagd het crisismanagement door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te evalueren. Doel was te leren van de onderlinge samenwerking tussen de betrokken departementsonderdelen en van de samenwerking met andere betrokken partijen.

¹ Zie bijlage 1.

Gelijktijdig met deze evaluatie heeft IFV een evaluatie van de crisisbeheersing verricht in opdracht van de veiligheidsregio's Fryslân, Groningen en Noord-Holland Noord, waarin meer specifiek wordt ingegaan op de rol van de veiligheidsregio's, alsook op de samenwerking van de veiligheidsregio's met actoren die vanuit de functionele ketens bij de afwikkeling betrokken waren. De voorzitter van de veiligheidsregio Fryslân zal deze evaluatie aan uw Kamer toezenden.

2. Conclusies van IFV

De voorbereiding op rampen en crises in het Waddengebied

In het kader van deze calamiteit zijn er twee incidentbestrijdingsplannen (IBP), zo stelt het IFV: het IBP Noordzee en het IBP Waddenzee. Beide plannen kennen een flink aantal scenario's van mogelijke incidenten en calamiteiten. Echter, vooral de netwerken die rond de planvorming bestaan, bewezen hun waarde. Met name het netwerk in het kader van de Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW) was belangrijk en speelde tijdens, maar ook in de nafase van de calamiteit een waardevolle rol. Veel sleutelpersonen kenden elkaar van gezamenlijke voorbereiding, oefeningen etc. Positief werd, in termen van voorbereiding, de ervaring van betrokkenen van het ministerie van IenW beoordeeld.

Besluitvorming

Wat de regie rond het incident betreft, is door de onderzoekers een genuanceerd beeld geschetst. De bestuurlijke constellatie in de twee betrokken gebieden verschilt sterk. Voor de Noordzee is de minister van IenW het bestuurlijke aanspreekpunt, in het Waddengebied zijn ook gemeenten en daarmee de veiligheidsregio's betrokken. Het incident vond plaats op de Noordzee, maar de effecten deden zich vooral voor in het Waddengebied. Hierdoor bleek in dit geval het klassieke onderscheid tussen bron- en effectgebied 'de lading' niet te dekken. Operationeel bleek de calamiteit goed te beheersen. Het zwaartepunt van deze specifieke calamiteit lag veel meer bij uitvoeren en doen, dan bij het nemen van cruciale keuzebeslissingen, aldus de onderzoekers.

Samenwerken en informeren

In de evaluatie is uitgebreid ingegaan op het thema van samenwerking, zowel binnen het ministerie van IenW als tussen de algemene en functionele ketens. De onderzoekers concluderen dat de interne samenwerking binnen het ministerie soepel verliep.

Rijkswaterstaat (RWS) en de algemene keten (i.c. de coördinerende Veiligheidsregio Fryslân) wisten elkaar in deze casus vanaf aanvang tot en met de nafase behoorlijk goed te vinden. Toch bestond aanvankelijk bij sommige functionarissen uit de algemene keten het beeld dat RWS zich in de eerste dagen kennelijk afzijdig hield. De onderzoekers merken hierover op dat RWS op zowel de Noordzee als in de Waddenzee in deze periode actief was. De nadruk van de inzet lag op de veiligheid van de scheepvaart (door o.a. het markeren van routes en het verwijderen van containers in de vaargeulen) en op het bergen van aangespoelde containers en het opruimen van aangespoelde rommel op de platen en het Rif.

Wat de regierol van RWS betreft stellen de onderzoekers vast dat RWS – door aan te bieden de schadeafhandeling te coördineren en een gezamenlijk plan voor het opruimen en schoonmaken te initiëren, alsook opdracht te geven tot een ruim opgezet ecologisch onderzoek – meer heeft gedaan dan waar de organisatie op grond van wettelijke taken toe verplicht was.

Ten aanzien van de acute problematiek van het opruimen van de stranden was voor een deel van de betrokkenen uit de algemene keten aanvankelijk onvoldoende duidelijk dat in dit geval het ministerie geen specifieke verantwoordelijkheid had. Ondanks de herhaalde communicatie op dit punt, blijft een beperkt aantal betrokkenen van mening dat dit wel een taak van RWS had moeten zijn. De onderzoekers delen deze mening niet.

Over de communicatie concluderen de onderzoekers dat er op het punt van de aantallen verloren containers in de periode tussen 2 januari en 18 februari verschillende getallen naar buiten zijn gebracht. Hoewel inhoudelijk correct en verklaarbaar door de verschillende opgaven van de reder, was meer uitleg over de achtergrond van de wisselende aantallen op zijn plaats geweest.

Er was veelvuldig afstemming tussen de voorlichters en communicatiemedewerkers van het ministerie van IenW en van de Veiligheidsregio Fryslân, maar toch bleek het de eerste dagen lastig om snel tot eenduidige berichtgeving te komen voor het publiek. Dit is terug te voeren op de verschillen in werkwijze en de gevoeligheid van de materie. De onderzoekers stellen dat na enkele dagen de samenwerking ook op het terrein van communicatie goed op gang kwam.

Over de informatie-uitwisseling tussen functionarissen van RWS, de Kustwacht en de veiligheidsregio's concludeert de evaluatie dat dit werd vergemakkelijkt door het gebruik van Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS).

Nieuw in deze crisisbeheersing was dat vooral via WhatsApp veelvuldig onderling informatie werd gedeeld. Dit vergt betere afspraken en richtlijnen (WhatsApp-management).

Op- en afschaling

Hoewel deze calamiteit relatief groot was en lang duurde, stellen de onderzoekers dat het opschalingsproces binnen het ministerie van IenW goed liep.

Bij de externe opschaling speelde de bijzondere problematiek dat mijn ministerie afhankelijk was van het opschalingsproces in Veiligheidsregio Fryslân. Een snellere opschaling naar GRIP-4 had mogelijkheden geboden om het overleg tussen de algemene keten en functionele ketens (water en milieu) eerder en beter te structureren.

De bestaande GRIP-structuur biedt volgens de onderzoekers meer dan voldoende mogelijkheden om in een situatie als deze gezamenlijk adequaat op te treden en aandacht te besteden aan ecologische aspecten en de daarvoor relevante partijen te betrekken in de crisisbeheersing. Daardoor was er naar mijn mening in dit geval al sprake van een 'groene GRIP' in de bestaande structuur.

Tenslotte gaan de onderzoekers kort in op een door sommigen voorgestelde 'Waddenautoriteit'. Zij zien hiervoor in het kader van crisisbeheersing geen meerwaarde.

De onderzoekers menen dat het onduidelijk is welke bevoegdheden een dergelijke organisatie zou moeten krijgen. Ze geven aan dat burgemeesters niet zomaar de bevoegdheden in het kader van de openbare orde en veiligheid kunnen worden ontnomen. Bovendien beheert RWS nu veruit het grootste deel van de Waddengebied, terwijl ook waterschappen en anderen in het betreffende kustgebied eigenstandige verantwoordelijkheden hebben.

3. Aanbevelingen van IFV

Zoals ik al aangaf waren er ook zaken die beter hadden gekund in de crisisbeheersing tijdens de eerste dagen rond de calamiteit van de overboord geslagen containers.

- De onderzoekers bepleiten in de incidentbestrijdingsplannen die in deze casus van toepassing waren, kritisch te kijken naar het aantal daarin opgenomen scenario's en deze zeker niet uit te breiden. Ook kan tussen het IBP-Noordzee en het IBP-Waddenzee een duidelijkere koppeling worden gelegd.
- De Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW), waarin de verschillende partijen samenkomen die in het Waddengebied een rol spelen, heeft zijn waarde bewezen. Voorgesteld wordt mogelijk meer langs deze lijn te organiseren (zoals een gezamenlijke aanpak voor de coördinatie van de inzet van vrijwilligers).
- Het zou goed zijn als in voorkomende gevallen organisaties uit de verschillende ketens al in een vroeg stadium - ook bestuurlijk - bij elkaar komen om zowel inhoudelijk als communicatief zaken met elkaar af te stemmen en te delen. Dat vereist over het algemeen:
 - wederzijds begrip;
 - kennis over de andere partij en de belangen aldaar;
 - een wat andere manier van denken over opschaling.
- Cruciaal in de afstemming tussen ketens is aandacht voor het zo spoedig mogelijk aanvangen van de integrale crisiscommunicatie die informerend (ook over het proces), duidend en soms tevens faciliterend (richting burgerinitiatieven) kan zijn.
- Het gebruik van Whatsapp zal ook in de toekomst veelvuldig aan de orde zijn. Dit vraagt dit nadere aandacht. Het gaat dan om 'whatsappdiscipline', de koppeling met LCMS oftewel om 'WhatsApp-management'.

Ik neem de aanbevelingen uit de evaluatie ter harte en zal de DG Rijkswaterstaat, in haar rol als eindverantwoordelijke functionaris in het kader van crisisbeheersing, verzoeken op bovenstaande punten actie te ondernemen.

Ten aanzien van de inzet van vrijwilligers verwijs ik naar de door mij overgenomen motie van het lid Von Martels c.s. om optimaal gebruik te maken van gebiedsdeskundigen en vrijwilligers. Specifieke punten die betrekking hebben op de situatie in het Waddengebied, zullen in samenwerking met de Veiligheidsregio Fryslân, worden opgepakt.

Op 26 juni a.s. staat een algemeen overleg met uw Kamer gepland over de Wadden. Voorafgaand aan dit overleg zal ik uw Kamer met een brief informeren over de laatste stand van zaken rond de bergingsoperatie op de Noordzee, het opruimen en schoonmaken van de Wadden, de schadeafwikkeling en de onderzoeken naar de (ecologische) gevolgen voor de (midden)lange termijn.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
RWS-2019/21624

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

Bijlage 1: Onderzoeken naar aanleiding van incident met MSC Zoë

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

In mijn brief van 15 januari jl. heb ik een overzicht opgenomen van de onderzoeken met betrekking tot de overboord geslagen containers (Kamerstuk 29 684, nr. 165). Hieronder een update van de volgende onderzoeken:

Ons kenmerk
RWS-2019/21624

- a. Onderzoek door de Duitse autoriteiten: Als een schip op zee lading verliest of is beschadigd wordt het bij aankomst in een haven onderworpen aan een onderzoek door de autoriteiten van de aankomsthaven. Dit onderzoek richt zich op de zeewaardigheid. Na afronding van dit onderzoek mag het schip de reis hervatten.
- b. Onderzoek door de Panamese autoriteiten: Panama, onder wiens vlag het schip vaart, doet onderzoek naar de oorzaak van het voorval en de situatie aan boord van het schip. De resultaten van dit onderzoek zijn nog niet bekend.
- c. Onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). De OVV richt zich hierbij met name op de oorzaak van het ongeval, de vaarroute van het schip en de beladingsaspecten, inclusief de daarbij behorende wet- en regelgeving. De resultaten worden in het voorjaar van 2020 verwacht.
- d. Onderzoek door het Openbaar Ministerie (OM) en de Inspectie voor Leefomgeving in Transport (ILT).
ILT levert in het kader van het strafrechtelijk onderzoek inhoudelijke assistentie aan het OM. Het strafrechtelijke onderzoek richt zich op de belading en de stabiliteit van het schip op de reis vanuit Portugal richting Bremerhaven.
- e. In mijn brief van 29 maart 2019 gaf ik aan dat onderzoek wordt gedaan naar de ecologische effecten op de lange termijn van de overboord geslagen containers. Dit wordt gecoördineerd door de Waddenacademie en de eerste resultaten worden eind 2019 verwacht. Op verzoek van de Minister van LNV heeft Wageningen Marine Research geadviseerd over de vraag welke aspecten in dit onderzoek naar de lange termijn effecten moeten worden meegenomen. Verder zijn ook de Duitse en Deense partners geïnformeerd via de Waddensea Board. Het onderzoek naar de ecologische effecten op de lange termijn zal worden verbonden aan de trilaterale onderzoeksagenda voor dit gebied.
- f. In het Kamerdebat van 14 mei jl. heb ik u tevens geïnformeerd over het onderzoek door TNO, in opdracht van het ministerie van I&W, naar digitale registratie en vindbaarheid van containers (chips). De resultaten worden in de zomer van 2019 verwacht.