

Vergaderjaar 2011–2012

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 116

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2012

Ik vind het van groot belang om snel te reageren op de belangrijkste aanbevelingen die door de Onderzoeksraad van Veiligheid in het rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 zijn geïdentificeerd. Daarnaast wil ik u informeren over de verbeteringen die het afgelopen jaar zijn doorgevoerd op deze knelpunten. Daarom bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, deze brief aan.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft, op grond van zijn wettelijke plicht om dergelijke incidenten te onderzoeken, gekeken naar het ontstaan en het verloop van de brand en de wijze waarop de overheid over de brand en de mogelijke gevolgen met de bevolking heeft gecommuniceerd. De Onderzoeksraad heeft in zijn rapport geconcludeerd dat Chemie-Pack als majeur risicobedrijf onvoldoende veiligheidsbewustzijn heeft getoond, dat de verantwoordelijke overheidspartijen te traag hebben gehandeld in het proces van vergunning, toezicht en handhaving en dat er tijdens het incident onduidelijkheid was over de verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden van de vele betrokken partijen. Samen met een te late opschaling en een onvoldoende kwaliteitsniveau van de crisiscommunicatie, leidde dit tot crisiscommunicatie die niet voorzag in de maatschappelijke informatiebehoefte.

De Onderzoeksraad concludeert dat Chemie-Pack als bedrijf in regelrechte strijd met vergunningvoorschriften heeft gehandeld. Deze complexe brand heeft veel geëist van alle betrokken partijen. Er zijn zeker lessen te leren, maar vele professionals hebben zich volledig ingezet op 5 januari 2011 en hiervoor spreek ik mijn waardering uit.

A. Inleiding

Inwoners van Nederland moeten zich in voldoende mate beschermd weten tegen de risico's die de chemische industrie, de majeure risicobedrijven, in hun woonomgeving met zich meebrengt. Deze bescherming

moet in eerste instantie komen vanuit het risicobedrijf zelf, die als risicoveroorzaker de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid in en rondom het bedrijf. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat deze bedrijven een dermate veiligheidsbesef hebben dat er een op de risico's toegesneden veiligheidsbeleid wordt gevoerd. Tegelijkertijd moet deze bescherming ook komen vanuit de overheid, die regels stelt aan deze risicovolle situaties in het belang van de veiligheid, toeziet op de naleving hiervan en ook voorbereid is op de crisisbeheersing. Tegen bedrijven die doelbewust wet- en regelgeving overtreden, wordt streng opgetreden, conform het regeerakkoord.

Het rapport van de Onderzoeksraad onderstreept het belang van de acties die het afgelopen halfjaar in gang zijn gezet, maar geeft ook een aantal nieuwe aanbevelingen. Het rapport versterkt voor mij de urgentie om een aantal stappen te zetten in het verbeteren van de regie in crisis en van de crisiscommunicatie in Nederland. In mijn brief van augustus 2011 naar aanleiding van het onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid naar de brandbestrijding in Moerdijk¹ heb ik u geïnformeerd over een aantal van deze verbeteringen. Zo heb ik reeds stappen gezet om het koppelvlak tussen het regionale en het nationale niveau beter in te vullen door een unité de doctrine voor de werkwijze bij een crisis. Maar ook stappen om de crisiscommunicatie in Nederland, lokaal, regionaal en nationaal, te verbeteren.

B. Van vergunningverlening tot toezicht en handhaving

De eigen verantwoordelijkheid van bedrijven staat voorop, maar ontslaat de overheid niet van de verantwoordelijkheid om regels te stellen, vergunningen te verlenen en te handhaven waar nodig. Er is hiervoor een systeem van wet- en regelgeving (vanuit het Besluit risico's zware ongevallen) met bijbehorende inspectie- en handhavingregimes. Bevoegd gezag milieu, de Inspectie SZW en het bestuur veiligheidsregio's trekken hier nauw in op. De Staatssecretaris van IenM heeft u geïnformeerd over een serie maatregelen die in gang gezet zijn met als doel het toezicht en de handhaving op de majeure risicobedrijven versneld verder te verbeteren. Ik noem de oprichting van zes gespecialiseerde RUD's, de zgn Brzo-RUD's², waarbij de samenwerking met de rijksinspecties en een heldere verantwoordelijkheidsstructuur belangrijke aandachtspunten zijn. Hiermee zorgt de Staatssecretaris van IenM ervoor dat de rijksdiensten eenvoudiger in verbondenheid met regionale diensten kunnen handhaven.

Ik verwijs ook naar de brief die Staatssecretaris van IenM die op 31 januari 2012 naar uw Kamer is gezonden waarin hij kritische succesfactoren heeft benoemd waaraan de Brzo-RUD's moeten voldoen. De taakuitvoering van de Brzo-RUD's wordt geborgd door wettelijke no regret maatregelen zoals genoemd in de brief van 14 juli 2011 (Kamerstuk 26 956, nr. 108). Het actieplan *Veiligheid voorop* dat vorig jaar zomer aan de Staatssecretaris van IenM is aangeboden door VNO-NCW en vier brancheorganisaties uit de chemiesector toont nadrukkelijk dat majeure risicobedrijven hun verantwoordelijkheid voor veiligheid nemen. Eén van de actiepunten hieruit vormt een jaarlijkse rapportage. Het is de ambitie van de Staatssecretaris van IenM om deze te integreren met een jaarlijkse monitoring vanuit de overheid. Tot slot wil ik verwijzen naar de beleidsreactie die wij u gelijktijdig met deze brief toesturen op de rapporten van de Inspectie OOV en de Inspectie Leefomgeving en Transport naar de bedrijfsbrandweer. Dit is conform de toezegging die ik u heb gedaan in de brief van augustus 2011 (Kamerstuk 26 956, nr. 110).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 956, nr. 110.

² De brief aan de Tweede Kamer d.d. 31 januari 2012, Kamerstuk 31 953, nr. 51.

C. Crisisbeheersing:

Een heldere aansluiting tussen rijk en regio

Het is mijn verantwoordelijkheid om een sterk stelsel voor crisisbeheersing in te richten gebaseerd op de Wet Veiligheidsregio's. Deze wet zal na twee jaar worden geëvalueerd, te starten in 2012, conform toezegging. De Onderzoeksraad heeft een aantal duidelijke knelpunten in het stelsel aangewezen en geadviseerd de evaluatie door een onafhankelijke commissie te laten plaatsvinden. Ik neem deze aanbeveling over en zal een onafhankelijke commissie vragen om de evaluatie direct ter hand te nemen. Deze commissie zal het kabinet adviseren over de wet Veiligheidsregio's en het brede stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Eind maart informeer ik u over de samenstelling van deze commissie en de wijze waarop de evaluatie zal plaatsvinden. Daarnaast zet ik een aantal praktische verbeteringen direct in gang.

Eenduidige leiding

Bij de crisisbeheersing is het van groot belang dat de rollen van alle betrokken instanties duidelijk zijn en helder is wie de leiding heeft. De Onderzoeksraad heeft in dit kader een gebrek aan kennis geconstateerd van taken, rollen en bevoegdheden. Zoals aangekondigd in mijn eerder genoemde brief aan u in augustus 2011 zijn het Veiligheidsberaad en ik bezig om die kennis te vergroten en de leiding en regie tijdens crisis, zowel operationeel, bestuurlijk als communicatief, en de opschalingstructuur structureel te verbeteren. Hiervoor hebben wij de werkgroep Bovenregionale samenwerking opgericht. In dit kader is er de nadrukkelijke afspraak met de veiligheidsregio's en de andere ministeries dat het NCC dient als loket voor en binnen de nationale overheid. Met dit laatste punt zal ook de door de Onderzoeksraad gesignaleerde bestuurlijke drukte afnemen.

Voor de zomer 2012 zullen er heldere afspraken zijn over de rol van de nationale overheid bij bovenregionale incidenten en de afstemming tussen de veiligheidsregio's over besluitvorming tijdens bovenregionale incidenten. Het gaat daarbij om de toevoeging van de rol van de nationale overheid en een aanscherping van die situaties waarbij de nationale overheid de regie neemt en nog belangrijker op welke elementen. Dit betreft elementen als crisiscommunicatie, gelijktijdige opschaling, inzet van schaarse middelen en landelijke maatregelen. Ik zal deze maand de veiligheidsregio's informeren over de nadere uitwerking hiervan. Verder zal ik samen met het Veiligheidsberaad zorgen voor een aanvulling op de huidige GRIP-regeling¹. Voor de zomer informeer ik u over de uitwerking hiervan.

Naast heldere afspraken geeft veelvuldig oefenen de beste garantie op een gestroomlijnde samenwerking tussen rijk en regio's. Ik zal ervoor zorg dragen dat veiligheidsregio's en de rijksoverheid vaker met elkaar oefenen, zodat elke regio ten minste eens in de twee jaar een oefening heeft gehad samen met de rijksoverheid. Verder zal ik stimuleren dat alle veiligheidsregio's onderlinge afspraken maken over leiding en coördinatie bij regiogrensoverschrijdende rampen en crises. Dit conform het voorbeeld van de veiligheidsregio's in de provincie Zuid-Holland die onlangs een generiek convenant hebben gesloten waarin de onderlinge coördinatie is vastgelegd bij een regio-overschrijdende ramp of crisis.

¹ De veiligheidsregio's maken sinds 2006 gebruik van het referentiekader Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP). Dit regionaal georiënteerde referentiekader kent vier opschalingsniveaus en is in opdracht van de toenmalige Veiligheidskoepel opgesteld.

Landelijke diensten

Tijdens een crisis spelen landelijke diensten en netwerken van kennisinstututen, zoals het BOT-mi, een belangrijke adviserende rol richting de crisisorganisatie. De Onderzoeksraad constateert dat tijdens een crisis de eenduidige aansturing van deze landelijk opererende diensten onvoldoende helder is. Ook constateert de Onderzoeksraad dat een veelvoud van metende instanties problemen gaf in het verzamelen van gegevens over de effecten. Deze problemen waren mij al bekend en er is gewerkt aan verbetering hiervan. Zo ontwikkelt het RIVM in opdracht van de Staatsecretaris van lenM een meetstrategie waarmee bij het grootschalig vrijkomen van chemische stoffen een effectieve samenwerking tussen de betrokken meetdiensten wordt beoogd. De Staatsecretaris van lenM en ik zullen daarnaast samen met de betrokken ministeries verder werken aan vereenvoudiging van de adviesstructuren en standaardisering tussen de verschillende landelijke adviesnetwerken, waarbij de onafhankelijkheid van de advisering blijft gewaarborgd. In april zal ik de Kamer over dit onderdeel verder informeren in de Kabinetsreactie op de evaluatie van de oefening *Indian Summer*. Daarbij zal ook de vraag betrokken worden hoe het gezag van burgemeester en voorzitter van de veiligheidsregio zich verhoudt tot de aansturing van landelijke adviesorganen en meetdiensten (zoals het Bot-mi en de Milieuongevallendienst).

Verbeteren en afstemmen van informatie tijdens crisis

Effectieve informatie-uitwisseling is gebaat bij duidelijkheid over welke informatie op welk moment van belang is, zodat informatie ook aansluit bij de behoefte van het moment. In het kader van het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS), wordt door de gebruikers met elkaar gewerkt aan een protocol voor informatie-uitwisseling. Hierdoor wordt het meer helder wie welke informatie moet leveren en op welk moment. Dit is belangrijk. Daarnaast heb ik ervoor gezorgd dat de informatie tijdens crisis van het Rijk, in de vorm van situatierapporten vanuit het Nationaal CrisisCentrum (NCC), beter aansluit bij de informatiebehoefte van de veiligheidsregio's. Tenslotte zal ook de informatiedeling tussen de diverse ministeries tijdens crises verbeterd worden door de invoering medio 2012 van het Informatieknooppunt. Dit zal leiden tot een eenduidiger, actueler en integraler informatiebeeld van een crisis en een snellere informatiedeling tussen betrokken ministeries en landelijke diensten.

D. Crisiscommunicatie:

Eenheid van optreden en kwalitatief goede adviezen

De Onderzoeksraad geeft in zijn rapport aan dat de crisiscommunicatie van de overheid, alhoewel inhoudelijk correct, onvoldoende aansloot bij de informatiebehoefte en beleving van de burgers. Hierdoor ontstond onduidelijkheid over de aard, bestrijding en gevolgen en dit leidde tot eigen interpretaties bij burgers en media. Ik onderschrijf deze aanbevelingen van de Onderzoeksraad en onderschrijf de urgentie om de crisiscommunicatie te verbeteren. Ik heb het afgelopen halfjaar de volgende verbeteringen doorgevoerd:

- Binnen het project GROOTER¹ werk ik samen met de regio's en gemeenten aan kwaliteitseisen voor crisiscommunicatie. Deze zijn voor de zomer gereed waarna implementatie kan plaatsvinden.
- Er is fors geïnvesteerd in het trainen en opleiden van het Nationaal VoorlichtingsCentrum (NVC, dit is de crisiscommunicatiepool van de rijksoverheid). Zo zijn de leden van het NVC getraind en beoefend in hun eigen rol en als team.

¹ Het project GROOTER houdt zich bezig met de professionalisering van bevolkingszorg in crisistijd in opdracht van het landelijke overleg van coördinerend gemeentesecretarissen (LO CGS).

- Direct na de brand heb ik maatregelen genomen om toegankelijkheid en de betrouwbaarheid van de huidige website www.crisis.nl te verbeteren, zodat de kwetsbaarheid verminderd is. Deze maand is een proof of concept van de nieuwe website gereed. Indien de resultaten positief zijn, wordt de website gebouwd. Met de nieuwe website beschikt de overheid bij een crisis over een modern communicatie-instrument dat geschikt is om bij een crisis miljoenen mensen tegelijkertijd van de gewenste informatie te voorzien.
- Op het gebied van social media heb ik de volgende acties ondernomen:
 - in april 2011 heeft het NCC Twittertips gepubliceerd, ten behoeve van lokale, regionale en nationale crisiscommunicatie
 - de leden van het Nationaal Voorlichtingscentrum zijn in 2011 getraind en beoefend in de analyse en inzet van social media tijdens crises.
 - op de nieuwe website www.crisis.nl is een nadrukkelijke plaats ingeruimd voor toepassing van social media.

Verder ga ik, mede naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad, nog de volgende acties nemen:

- De capaciteit van crisiscommunicatie bij het NCC wordt uitgebreid. Deze professionals kunnen worden ingezet ter ondersteuning van de veiligheidsregio's, maar ook om de regie op te pakken en kaders te stellen bij bovenregionale of landelijke crisis. Dit team vormt de basis van de crisiscommunicatie-organisatie op nationaal niveau
- Er komt een bovenregionale crisiscommunicatiepool. Deze zgn. vliegende brigade wordt samengesteld uit experts in crisiscommunicatie afkomstig van verschillende disciplines, waaronder uiteraard de veiligheidsregio's. Zij bieden in crisistijd het bevoegde gezag een helpende hand waar nodig om de uitvoering van de crisiscommunicatie te ondersteunen.
- Ik zal meer coördinatie aanbrengen op het nationale niveau door een nationaal kernteam in te richten dat, indien de crisis hiertoe aanleiding geeft, wordt ingezet. Het nationale kernteam zal dan de coördinatie tussen rijk en regio ter hand te nemen. Het nationale kernteam zorgt daarnaast voor communicatiekaders en woordvoeringslijnen en kan opschalen naar een volledige NVC als er sprake is van een nationale crisis. Het handelt vanuit het perspectief van de burger en zorgt voor de doorvertaling van de adviezen van de experts naar handelingsperspectieven en informatie die aansluit bij de behoefte van de burger. Het uitgangspunt is dat bij alle partijen helderheid bestaat over de rolverdeling in de crisiscommunicatie. Ik ga samen met de meest betrokken departementen dit nationale kernteam uitwerken en inrichten.

E. Concluderend

In het afgelopen jaar heb ik u in gezamenlijkheid met mijn collega bewindspersonen regelmatig geïnformeerd over de brand bij Chemie-Pack begin 2011 en de genomen acties om herhaling te voorkomen en de voorbereiding te verbeteren. In deze reactie heeft u kunnen lezen hoe de crisisbeheersing en crisiscommunicatie is en verder zal worden versterkt. Ik zal u voor eind maart een aanvullende reactie op het rapport van de Onderzoeksraad toesturen waar ik in ieder geval in zal gaan op de onafhankelijke commissie en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's. Ik zal er verder op toezien dat alle aanbevelingen uit het rapport worden opgepakt en uitgevoerd. Ik zal u voor de zomer laten weten hoe het staat met de uitvoering van de aanbevelingen.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten