

Vergaderjaar 2004–2005

29 668

Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 14 december 2004

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 12 oktober 2004 overleg gevoerd met minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over **het Beleidsplan crisisbeheersing (29 668, nr. 1)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Van Heteren** (PvdA) meent dat ook na de afstemming met regionale en lokale bestuurders een aantal kwesties in het Beleidsplan crisisbeheersing nog onduidelijk is.

De definities van «crisis» en «ramp» lijken haar niet helder genoeg om te kunnen bepalen of een voorval een crisis of een ramp is, terwijl dat in de huidige plannen wel gevolgen heeft voor de bestuurlijke doorzettingsmacht. Uit het beleidsplan spreken bestuurlijke drukte en onduidelijkheid, en er is sprake van verzet. Sense and simplicity, het motto van Philips, zouden ook bij dit plan beter in acht moeten worden genomen. Er is grote verwarring over wie waarover gaat, zowel op bestuurlijk niveau als op het niveau van de uitvoering. Zelfs het herhaaldelijk lezen van het beleidsplan en de antwoorden van de minister van BZK leveren nog onvoldoende duidelijkheid. Waarom is niet aangesloten bij de lopende ontwikkelingen op het gebied van de veiligheidsregio's en de bestuurlijke afspraken die daarbij zijn gemaakt?

De coördinatie tussen de ministeries van BZK en Justitie vergen nog enige toelichting. De uiteindelijke verantwoordelijkheid moet onomstotelijk bij BZK liggen. Ook bestaat nog onduidelijkheid over de communicatie in de preventiefase, wat blijkt uit de procedure die is gevolgd na de melding van een bom in een vliegtuig dat op Schiphol zou landen. Kan de minister daar nog op ingaan? De verantwoordelijke regionale personen zijn daarbij niet voldoende snel en adequaat ingelicht. Als er werkelijk een bom was geweest, had ook de regiocoördinator van de veiligheidsregio in actie moeten kunnen komen. «Het is gelukkig goed afgelopen», is echt te weinig.

Het onderdeel internationale afstemming in het beleidsplan staat vol met goede voornemens tot nadere samenwerking, maar vooralsnog ligt de

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Kant (SP), Dubbelboer (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Wilders (Groep Wilders), Szabó (VVD) en Van Hijum (CDA).

Piv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Wolfsen (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Rambocus (CDA), Vergeer (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Hermans (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koser Kaya (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Balemans (VVD) en Eski (CDA).

coördinatie van de rampenbestrijding in Brussel bij DG milieu. Wat moet nog op Europees niveau worden gedaan om de coördinatie ook op internationale schaal helder te krijgen?

De afstemming met het bedrijfsleven blijft in het beleidsplan onderbelicht. 70 tot 80% van de crisisbeheersing zal zich afspelen rond vitale infrastructuur in private handen. Wie wat moet doen, wordt nog geïnventariseerd, maar de waterbedrijven hebben al laten weten dat de voorgestelde structuur niet strookt met hun domeinindeling. Hoe ziet de crisisafstemming met grote bedrijven er straks uit? De schema's voor de publiekprivate samenwerking zijn nog niet duidelijk genoeg.

Is de minister van plan om de expertisestructuur op het gebied van rampenbestrijding in Nederland nog eens goed door te lichten? Dit nieuwe beleidsplan biedt daartoe een unieke kans. Een evaluatie van de bestaande structuren kan duidelijk maken welke expertise er nu is en waar zij uit moet bestaan. Overigens zijn het tijdpad en het budget nog onhelder, wat voor veel onrust bij de lokale bestuurders zorgt.

De nieuwe structuur in het beleidsplan pleegt veel lippen dienst aan een verbeterde communicatie met burgers, maar de duidelijke conclusies die burgers uit dit nieuwe regime moeten trekken, zijn nog ver te zoeken. Ervaring en onderzoek laten zien dat de burger meestal niet doet wat Postbus 51 laat zien. Hoe maakt de minister de communicatie met burgers concreet?

De heer **Cornielje** (VVD) wijst erop dat de agenda voor de crisisbeheersing – het beleidsplan en het werkprogramma – niet los gezien kan worden van de realisatie van de veiligheidsregio's. Daarbij is het kabinet uitgegaan een aantal beheersmatige taken voor rood (brandweer), wit (geneeskundige hulpverlening) en blauw (politiediensten) waarbij hun gezag niet wordt aangetast. Dat is een goede lijn. De maatregelen die op rijksniveau worden genomen, beoordeelt de heer Cornielje als positief. De instelling van de RvdVR (Raad voor de veiligheid en rechtsorde) als onderaad voor de ministerraad kan bijdragen aan het tegengaan van verkoking op rijksniveau. Ook de aanwijzing van de minister van BZK als coördinerend minister voor crisisbeheersing heeft zijn instemming. De instelling van een directeur crisisbeheersing, direct onder de DG veiligheid op BZK steunt hij eveneens. Deze directeur geeft al leiding aan het NCC (Nationaal coördinatiecentrum), het ERC (Expertisecentrum risico- en crisiscommunicatie) en het Shares services centrum crisisbeheersing, maar valt ook het LOCC (Landelijk operationeel coördinatiecentrum) onder zijn verantwoordelijkheid?

De heer Cornielje betreurt dat het alerteringssysteem er nog steeds niet is. Hij pleit voor eenvoud, eenheid en eenduidigheid op het gebied van communicatie, operationele inzet en bestuurlijke opschaling. Wanneer wordt het complete alerteringssysteem gepresenteerd? Een alarmfase wordt wel aangeduid met een kleurencode, maar niemand weet nog wat die code betekent. Hij benadrukt dat in een crisissituatie vertrouwde paden moeten worden bewandeld. Een heel nauwe definiëring van de verschillende fases – zware ongevallen, ramp, crisis – lijkt hem niet echt nodig. Het is meer een glijdende schaal, die ook bij de opschaling en de aanpak duidelijk moet zijn. De VVD is het dan ook in belangrijke mate eens met de beide brieven van het IPO/VNG en de CdK's.

Dat de voorzitter van een regionaal crisisbestuur (RCB) doorzettingsmacht wordt gegeven, vindt hij niet passen in het huidige bestel. Tegen de benoeming bij Koninklijk Besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio heeft de VVD geen bezwaar. De minister stelt in zijn antwoorden (29 668, nr. 2) dat nader wordt gezien op welke wijze de doorzettingsmacht van de voorzitter van het regionaal beleidsteam (RBT) zal worden vormgegeven in relatie tot de rol van de CdK. Impliceert hij daarmee dat een autonome doorzettingsmacht van de voorzitter van het RCB van tafel is? De brief van IPO en VNG lijkt erop te wijzen dat ook de VNG van oordeel is dat deze

voorzitter geen doorzettingsmacht moet hebben. In het huidige voorstel wordt overigens ook op andere wijze getornd aan de positie van de CdK, wat de VVD niet prettig vindt. In het antwoord op vraag 83 (29 668, nr. 2) staat dat de huidige zelfstandige aanwijzingsbevoegdheid van de CdK op basis van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) verandert in een gemandateerde aanwijzingsbevoegdheid. Waarom is deze beperking nodig? Juist in de responsfase dient geen tijd verloren te gaan aan overleg. De CdK moet dan in positie blijven om zo nodig zelfstandig een aanwijzing te geven. Hij moet zelfs de leiding kunnen geven aan de burgemeester van een andere stad dan die waarin de ramp plaatsvindt. Wil de minister zijn voornemen niet heroverwegen?

In het beleidsplan is een lijst van 12 sectoren en 35 producten en diensten opgenomen die worden gerekend tot de vitale infrastructuur. Wordt in het nieuwe stelsel bij het bewaken en beveiligen van objecten en personen een onderscheid gemaakt tussen een rijksdomein en een decentraal domein? Moet bijvoorbeeld de drinkwatersector worden gerekend tot het rijksdomein en welke implicaties heeft dat dan? Overigens laat dit onverlet dat de sector zelf als eerste haar voorzieningen dient te beveiligen, maar de overheid kan wel een speciale verantwoordelijkheid hebben in dreigende situaties.

Met de voorstellen tot versterking van de crisisbeheersing op rijksniveau is de heer Cornielje het eens. Op regionaal en nationaal niveau wil hij de huidige verantwoordelijkheidsverdeling, vastgelegd in de Wrzo, tussen de burgemeester, de CdK en de minister van BZK handhaven. De VVD steunt de afstemming van een aantal beheersmatige taken van rood, wil en blauw, zoals voorgesteld in het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's.

De heer **Van Bochove** (CDA) vindt het een punt van zorg dat de hedendaagse dreigingen complexer en grootschaliger zijn dan voorheen. Het Beleidsplan crisisbeheersing en de daaruit volgende wetswijzigingen zijn noodzakelijk geworden. Wanneer is het raamwerk van wetgeving dat uit het beleidsplan voortvloeit, gereed?

Het instellen van de RvdVR als vaste onderraad op alle terreinen van crisisbeheersing is een verstandige keuze. De heer Van Bochove gaat ervan uit dat hiermee de beoogde verbetering van de coördinatie tussen de ministeries wordt bereikt. De CDA-fractie stemt in met de aanwijzing van de minister van BZK als coördinerend minister voor crisisbeheersing, maar gaat het kabinet wel ver genoeg? Waarom is toch eerst de vakminister verantwoordelijk voor de aanpak van een crisis en wordt pas op enig moment opgeschaald? Als ieder departement verantwoordelijk blijft voor de aanpak van crises op eigen terrein, worden de eigen crisisstaven naast het NCC in stand gehouden. Crisisbeheersing vergt een specifieke deskundigheid en die deskundigheid dient naar de mening van de CDA-fractie geconcentreerd te worden bij het ministerie van BZK. De aanpak van een crisis van welke aard dan ook gebeurt dan onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK vanuit één punt: het NCC. De noodzakelijke deskundigheid kan door de verschillende vakdepartementen in het NCC worden ingebracht. Op die wijze ontstaat een eenduidige en voor iedereen duidelijke en in alle situaties gelijke structuur en wijze van aanpak. De minister van BZK of de nationaal coördinator crisisbeheersing bepalen dan in overleg met de vakminister, of de ambtelijke leiding van het departement, hoe de noodzakelijke specifieke kennis wordt ingebracht. De positie van de minister van BZK wordt hierdoor versterkt. Dat maakt hem verantwoordelijk en voor de Kamer aanspreekbaar op alle facetten van de crisissituatie.

De internationale dimensie van crisisbeheersing heeft grote aandacht nodig. Ook hierbij zijn afstemming en een eenduidige verantwoordelijkheid van belang. Heeft de minister van BZK op dit terrein voldoende bevoegdheden? Is de RvdVR ook hierbij de leidende onderraad? Bilaterale afspraken met buurlanden en afspraken binnen de EU zijn van groot

belang. Nederland ontwikkelt initiatieven voor het maken van duidelijke afspraken over de inzet van expertise en middelen met de NAVO en de Europese Unie. Kan de Kamer hierover jaarlijks worden gerapporteerd? De heer Van Bochove is het eens met de analyse van de knelpunten op decentraal niveau, maar niet met de oplossingen waarvoor wordt gekozen. Waarom is de driedeling die tot op heden gebruikelijk was, losgelaten? De positie van de CdK is volstrekt onduidelijk. In het antwoord op vraag 7 (29 668, nr. 2) schrijft de minister dat over de precieze verhouding tussen de voorzitter van het RBT en de CdK nog nader overleg plaatsvindt. Kan de minister daarop een toelichting geven? De CDA-fractie is het eens met de vorming van een regionaal crisisbestuur en de taak van dit bestuur, maar niet met de kroonbenoeming van de voorzitter. Door het voorstel van het kabinet ontstaat een niet werkbare situatie. Het kabinet sluit een superburgemeester in de regio niet uit. De Kroon benoemt immers de voorzitter van het regionaal crisisbestuur, die ook nog korpsbeheerder is én voorzitter van het hulpverleningsbestuur. Een gelijkwaardige relatie tussen de burgemeesters is daarmee volledig zoek. Indien in de huidige situatie een crisis ontstaat met gevolgen die gemeentegrenzen overstijgen, wordt meestal op verzoek van de burgemeesters een coördinerende burgemeester aangewezen. Komt men er niet uit, dan kan de CdK een rol spelen. Is het niet beter om de CdK aan te wijzen als voorzitter van het regionaal crisisbestuur, zodat een eenduidige aansturing wordt bereikt? IPO en VNG komen uit op een andere aansturing en willen in een gebied een coördinerend burgemeester aanwijzen. Die burgemeester kan wel eens uit het deel van de regio komen waar de ramp zich niet voordoet en dan is onduidelijk tegenover welke gemeenteraad verantwoording moet worden afgelegd. Een regionaal crisisbestuur onder voorzitterschap van de CdK is dan eenduidiger. Over het alerteringssysteem bestaat nog veel onduidelijkheid. Hoe wordt bereikt dat de communicatie wordt verbeterd met burgers, mede-overheden en alle partijen die een rol spelen bij de vitale infrastructuur? Op welke termijn bestaat hierover meer duidelijkheid?

De heer **Van der Staaij** (SGP) benadrukt dat het grote belang van crisisbeheersing niet wordt betwist. Hij vindt het voorbeeldig dat samen met het Beleidsplan crisisbeheersing een werkprogramma met tijdtabel en een financiële paragraaf zijn aangeboden. De vormgeving van de organisatie van de crisisbeheersing moet zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande structuren. Voor de knelpunten moet naar een oplossing worden gezocht. In de huidige structuur is niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Het is nodig dat dit wordt verbeterd. Enerzijds moet daarbij niet worden weggelopen voor een herverdeling van bevoegdheden of een zekere centralisatie als dat nodig is. Anderzijds moet worden gewaakt tegen machtsconcentratie. Doorzettingsmacht mag niet vervallen tot een beleidsmatig modewoord. De formule van eenheid, eenvoud en eenduidigheid steunt de SGP graag, maar het is nog niet zo simpel om die op een in het oog springende manier gestalte te geven.

Op internationaal niveau spant de regering zich in om voor de crisisbeheersing binnen de Europese Unie een betere afstemming en meer efficiency en effectiviteit te realiseren. Dat heeft op hoofdlijnen de steun van de SGP-fractie. Op nationaal niveau worden de sturingsmogelijkheden versterkt door de minister van BZK een duidelijke coördinerende positie te geven en ook dat vindt de steun van de SGP-fractie. Een departementale indeling van het beleid is door de complexiteit van de bestaande netwerksamenleving slechts van relatieve betekenis. Verkokering kan worden tegengegaan door de RvdVR de functie van vaste onderaad te geven.

Op decentraal niveau hebben IPO en VNG verzocht om niet nodeloos af te wijken van de systematiek van veiligheidsregio's, aan te sluiten bij de getrapte verantwoordelijkheid van burgemeester, CdK en minister van

BZK en voor de opschaling bestaande procedures te hanteren. De SGP-fractie kan zich goed vinden in dit uitgangspunt. Uit het beleidsplan komt echter niet goed naar voren op welke punten het voorstel van de minister afwijkt van de wensen die IPO en VNG in hun laatste brief hebben geuit. Kan de minister dat verhelderen? Een duidelijke afwijking is wel te zien in de benoeming van een superburgemeester. Tegen benoeming door de Kroon heeft de heer Van der Staaij geen bezwaar, maar noodzakelijk vindt hij de superburgemeester niet.

Na de implementatie van het beleidsplan zijn er drie niveaus met elk een eigen aanpak en afzonderlijk traject. Het is opvallend dat het beleidsplan begint met de aanslag in Madrid. Daardoor lijkt het erop dat het om de aanpak van terrorisme gaat, wat niet zo is. Het geeft wel aan dat de verschillende aspecten beleidsmatig mooi in elkaar geschoven kunnen worden. In de praktijk zal het echter lastiger zijn om rampen, crisis en terrorisme goed te onderscheiden. Zal dit onderscheid in de praktijk voldoende helder worden en vooral op operationeel niveau geen aanleiding geven tot onduidelijkheid en misverstanden?

Een heldere veiligheidsstructuur staat of valt met communicatie. Aan de optimalisering van de communicatiestructuur van de onderscheiden hulpdiensten dient voortvarend te worden gewerkt. Dat mag niet de bottleneck van het systeem zijn.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) vraagt zich ook af wat de minister voor ogen had toen hij het Beleidsplan crisisbeheersing schreef. Hij begint het plan met de aanslag in Madrid en vervolgt met de stelling dat de hedendaagse dreiging complexer en grootschaliger is en meer sectoren treft dan voorheen. Wat is precies het nieuwe element waardoor een heel nieuwe organisatie in de benen moet worden gezet? Het beleidsplan herbergt een gigantisch bouwwerk, maar het is nog niet helder of het leidt tot een effectievere aanpak en een verbetering van de kwaliteit van crisisbeheersing. De fractie van GroenLinks is er nog niet van overtuigd dat dit de goede weg is. Het onderscheid tussen terreur, waarbij de minister van Justitie aan zet is, en een crisis of ramp, met de minister van Binnenlandse Zaken aan zet, is niet helemaal duidelijk. Hoe snel is binnen de nieuwe organisatie duidelijk wie van deze minister de leiding moet nemen? Kan erop worden vertrouwd dat dit goed gaat?

Op landelijk niveau wordt de RvdVR in het leven geroepen. Alles komt daar aan de orde, behalve terreurbestrijding. Hoe snel is het bekend dat het om terreur gaat, zodat men weet bij wie men terecht moet? Bij het incident met de airbus met de mogelijke bom aan boord heeft de CdK wel degelijk zelf contact opgenomen, maar bij een verzoek om nadere informatie is hij heen en weer gestuurd tussen Justitie en BZK. Zo moeten de dingen niet gaan. Onder de Raad voor de veiligheid en rechtsorde zit een bouwwerk aan instanties: het NCC, het ERC en het Shared servicecentrum crisisbeheersing. Daarnaast wordt nog een landelijk alerteringssysteem actief. Hoe communiceert men met elkaar en is echt volstrekt duidelijk wie op welk moment moet ingrijpen? Bij een crisis is het ongelooflijk belangrijk dat in de eerste uren direct het juiste wordt gedaan. Er mag geen tijd verloren gaan doordat tussen al die organisaties heen en weer wordt geschoven omdat niet duidelijk is wie aan zet is.

De relatie tussen het Regionaal crisisbestuur, de voorzitter daarvan, de CdK, de korpsbeheerder en de overige functionarissen in de regio is al evenmin helder. Kan de minister duidelijker aangeven hoe de verantwoordelijkheden worden verdeeld? Daarnaast zijn er ook nog de nutsbedrijven, de private bedrijven en de burgers. Zij hebben allen een verantwoordelijkheid, maar hoe die wordt ingevuld en wat die inhoudt, staat niet in het beleidsplan. De minister geeft wel aan dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden nog moeten worden uitgewerkt, maar dit is de kern. Totdat dit alles duidelijk is, is het beleidsplan een papieren bouwwerk. GroenLinks heeft absoluut nog niet het idee dat het zal leiden tot meer effectivi-

teit en veiligheid. Juist bij de bescherming van de vitale infrastructuur is de rol van nutsbedrijven en private bedrijven cruciaal. Het samenhangend pakket aan beschermingsmaatregelen is volgens de minister nog niet afgerond. Welke prioriteiten gaat de minister daarin stellen?

In een moderne crisisbeheersing is communicatie heel belangrijk. De overheid kan zich niet verschuilen achter de vaak gerechtvaardigde wens tot interdepartementale afstemming. De burger heeft behoefte aan en het recht op het direct vernemen van de mening van de politiek verantwoordelijke. Eerlijke en realistische informatie aan de burgers is van cruciaal belang. De minister schrijft dit in de beleidsnota. Mevrouw Vos is het daarmee zeer eens, maar alles wat de afgelopen zomer is gebeurd, staat daarmee in schril contrast. Is de beloofde beterschap al (ten dele) gerealiseerd? Functioneert het landelijk alerteringssysteem al zodanig dat die eerlijke en open communicatie met de burger vanaf nu wel zal plaatsvinden? Is het ERC daar verantwoordelijk voor?

De minister noemt een geloofwaardig en betrouwbaar imago van de overheid een voorwaarde voor effectieve communicatie. Bij de sociale crisis zegt het kabinet steeds dat de mensen het niet snappen en dat het hun wel wordt uitgelegd. Past dat in de visie die in het beleidsplan staat?

Antwoord van de minister

De **minister** heeft uit de bijdragen begrepen dat de doelstelling van het kabinet zoals uiteengezet in het Beleidsplan crisisbeheersing, namelijk om de effectiviteit en de kwaliteit van de huidige organisatie te versterken en te verbeteren, kamerbreed wordt onderschreven. Dat is van belang, want de samenleving moet weerbaar zijn, robuust nieuwe dreigingen kunnen weerstaan en veiliger worden. Uit tal van evaluaties is gebleken dat het huidige stelsel onvoldoende is toegesneden en voorbereid op de hedendaagse dreiging. Deze zijn complexer, grootschaliger en raken meer sectoren dan voorheen. Bovendien hebben de organisatie en de coördinatie van crisisbeheersing volgens de analyse een te vrijblijvend karakter. Dat beperkt de mogelijkheden tot sturing. Tot nu toe wordt te weinig rekening gehouden met de eigen verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en burgers. Crisisbeheersing is geen zaak van de overheid alleen; het is een onderwerp waaraan in alle sectoren van de samenleving voldoende aandacht moet worden gegeven. Er bestaat onduidelijkheid over de precieze verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle bij de crisisbeheersing betrokken partijen. In veel gevallen is de verdeling wel vastgelegd, maar hebben partijen er onvoldoende kennis van genomen. De communicatie moet daarom worden verbeterd en taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten duidelijker worden vastgelegd.

Coördinatie ten tijde van een crisis is van groot belang. Het kabinet heeft de minister van BZK in het beleidsplan aangewezen als coördinerend minister. Andere ministeries hebben coördinerende taken op specifieke deelterreinen. Tot nu toe is de coördinatie voor een belangrijk deel vrijblijvend. Het hangt vaak van de betrokken partijen af of en wanneer wordt afgestemd. Daarmee is de coördinatie zo sterk als de zwakste schakel. De versterking van de positie van de minister van BZK als coördinerend minister is hiervoor deels een oplossing. Dit impliceert niet alleen verantwoordelijkheid voor de inrichting, maar ook voor de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het stelsel. Coördinatie betekent niet het overnemen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van anderen, maar wel de mogelijkheid tot interventie indien nodig.

De minister van BZK is niet verantwoordelijk gesteld voor alle crisis omdat dit makkelijk tot leuningdrag van andere departementen kan leiden. Daarmee zou ook worden voorbijgegaan aan de specifieke kennis van de andere departementen, die echt nodig is om de primaire oorzaak van een crisis te bestrijden. In geval van een crisis zullen door de complexiteit wel

snel verwante beleidsterreinen aan de orde komen. Bij het uitbreken van een dierziekte die effecten kan hebben op de volksgezondheid zal al snel een ministerieel beleidsteam (MBT) worden geactiveerd met daarin de ministers van LNV, van VWS en van BZK. Een ongewenste fall-out naar het openbaar bestuur moet mede daardoor worden voorkomen. De minister van BZK, de vakminister of de minister-president neemt daartoe het initiatief. Binnen een paar uur kunnen zo besluiten worden genomen door een «tandem» van ministers. Bij een dierziekte zijn dat de ministers van LNV en van BZK. De minister van BZK heeft vervolgens de verantwoordelijkheid om via het NCC goed te communiceren met het openbaar bestuur, zodat iedereen direct goed bij de les is.

Met het Beleidsplan crisisbeheersing en het daarbij horende werkprogramma en de financiële paragraaf presenteert het kabinet de agenda voor crisisbeheersing voor de komende jaren. De doelstellingen kunnen niet worden gerealiseerd zonder hulp van andere overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Daarom wordt met hen op basis van het werkprogramma concrete afspraken gemaakt over de realisatie ervan. Onder regie en verantwoordelijkheid van de nieuwe directie crisisbeheersing van het ministerie van BZK is daartoe een programma opgestart. De Kamer zal worden geïnformeerd over de voortgang.

Over het beleidsplan is uitvoerig in de totale polder gesproken, maar er is ook overleg gevoerd in de vorm van expertmeetings. In totaal zijn ongeveer honderd mensen geconsulteerd om de vinger precies op de goede plek te leggen. Ook heeft overleg plaatsgevonden met IPO en VNG. In hun eerste brief schrijven zij dat de enige structuurdiscussie die kan worden gevoerd, die is van de versterking van de positie van de coördinerend burgemeester omdat daarmee kan worden bereikt dat operationele leiders op regionaal niveau niet langer in een staatsrechtelijke leemte functioneren. IPO en VNG zetten deze passage in hun tweede brief aan de kant, en dat is een stap vooruit, maar daarmee wordt wel duidelijk dat het beleidsplan aan gevoelige plekken van de interdepartementale verhoudingen raakt en dat de tenen lang zijn. Onder andere in het voorjaar en september heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden met de CdK's. De CdK's zijn bij dit thema het primaire aanspreekpunt.

Crisisbeheersing is breder dan terreurbestrijding. Een crisis kan ontstaan door technische, door natuurlijke of organisatorische oorzaken of door onbewust en bewust menselijk handelen. De laatste oorzaak is terrorisme. Crisisbeheersing geschiedt vanuit de schakels van de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, respons en nazorg. Terrorismebestrijding richt zich specifiek op de oorzaak van de dreiging van een terroristische aanslag: bewust menselijk handelen. Bestrijding daarvan geschiedt volgens de schakels van het strafrecht: opsporing, vervolging en berechting. De minister van BZK heeft over de brede linie de verantwoordelijkheid om zijn collega's aan te spreken op het voorkomen van een crisis. Dat kan ook betrekking hebben op het nemen van maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding. In dat opzicht heeft de minister van BZK dus een dubbele verantwoordelijkheid. De minister van Justitie is de coördinerend minister voor de strafrechtelijke invalshoek van preventie. Is de bom gevallen, dan is de minister van BZK verantwoordelijk. Ook hierbij geldt dus de tandemformule. Bij de preventie van terreur heeft de minister van Justitie doorzettingsmacht. Als een departement onvoldoende aan preventie doet, dan is het aan de minister van BZK om in zijn coördinerende verantwoordelijkheid het departement daarop aan te spreken. In de fase van preventie en preparatie is de minister van BZK stelselverantwoordelijk. De CdK is verantwoordelijk voor het toezicht en de toetsing op de planvorming. Er is dan één bestuur, het regionaal crisisbestuur. De voorzitter daarvan is één burgemeester, tevens korpsbeheerder. Het Regionaal veiligheidsbureau moet de ambtelijke ondersteuning leveren aan dat bestuur. De voorzitter van het regionaal crisisbestuur heeft doorzettingsmacht. Dat vereist gezag en een

voldoende verankering in wet- en regelgeving. Overigens zal altijd bij meerderheid besloten worden. Staken de stemmen, dan beslist de voorzitter. Ook zal sprake moeten zijn van een verplichte afstemming met de rijksheren.

In de responsfase acteert in principe hetzelfde bestuur als het bestuur van de veiligheidsregio's, maar het kan in deze fase worden aangevuld met bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van het OM of met de meest betrokken rijksheren. De bestuurlijke kern is echter dezelfde. Ook dan levert het Regionale operationele team de ambtelijke ondersteuning. De dijkgraaf kan ook in het Regionale beleidsteam zitten. In de laatste brief van IPO en VNG is gezegd dat overleg moet plaatsvinden tussen de voorzitter van het crisisteam en de CdK. Het is de vraag of daar wel tijd voor is. De minister wil daarover met IPO en VNG nog nader overleggen. De Kamer zal van het resultaat van dit overleg op de hoogte worden gesteld. Bij een crisis zijn de snelheid van handelen en de effectiviteit van de doorzettingsmacht cruciaal. Het is de vraag of de kabinetten van de CdK's in alle gevallen daarvoor voldoende adequaat zijn ingericht. Daarover moet nog worden overleg, maar de minister ziet voorsnog een rol weggelegd voor de CdK als rijksheer. Op de vraag van de heer Cornielje of de minister het veranderen van de zelfstandige aanwijzingsbevoegdheid van de CdK in een gemandateerde aanwijzingsbevoegdheid wil heroverwegen antwoordt hij dat hij er, gehoord de discussie, opnieuw naar wil kijken. De minister is erop uit dat het systeem echt voldoende slagvaardig is.

In het beleidsplan is aangegeven dat het handboek crisisbesluitvorming wettelijk wordt verankerd. De rol van het NCC wordt bevestigd in termen van een vast informatieknooppunt voor alle ministeries. Onder bepaalde omstandigheden zal de voorzitter van het NBT gemachtigd worden om zo nodig sectorspecifieke noodwetgeving in werking te stellen. Het expertisecentrum zal voor de voorlichting zorgen. Het alerteringsstelsel zal daarvoor functioneren. Ook kan het expertisecentrum decentrale overheden medeondersteunen. Overigens ligt het accent bij het alerteringsstelsel niet op de kleur, maar op de omstandigheden waaronder iemand wordt geacht iets te doen. Dat kan betrekking hebben op medeoverheden, maar ook op bedrijven, organisaties en burgers. Een communicatieplan dat hieraan ten grondslag moet liggen, wordt thans voorbereid. Voor de implementatie is al een aantal sectoren op voorhand geselecteerd. De minister geeft toe dat het departement zich aanvankelijk heeft verkeken op de gecompliceerdheid van de Operatie vitaal. Een sector is er pas klaar voor als alles tot in de haarvaten is voorbereid. Anders ontstaat eerder verwarring dan een bijdrage aan de veiligheid. Het alerteringsstelsel zal gefaseerd worden ingevoerd. Op het moment wordt druk overlegd met een aantal sectoren, onder andere met de Nederlandse Spoorwegen. Per 1 januari 2005 moet het in de steigers staan, maar dat impliceert niet dat het dan ook is geïmplementeerd. Daarvoor is een en ander te gecompliceerd. De Operatie vitaal heeft betrekking op alle 35 in de beleidsnota genoemde terreinen. De minister verwijst hiervoor naar de recentelijk verstuurde brief aan de Kamer over de Operatie vitaal.

De internationale aspecten hebben op de agenda gestaan van de afgelopen JBZ-raad. Dat heeft geleid tot afspraken, die de komende tijd zullen worden uitgewerkt. In de volgende JBZ-raad komt het onderwerp wederom aan de orde. Voor Brussel is een bepaalde verantwoordelijkheid afgebakend. Ook bilateraal zal een aantal zaken geregeld moeten zijn. Dit onderdeel zal in de jaarlijkse rapportage aan de Kamer worden verwerkt. De RvdVR is de onderraad voor dit soort aspecten op internationaal niveau.

Over het bomincident op Schiphol merkt de minister op dat om 13.36 uur het MCC is geïnformeerd over de bommelding. Om 13.41 uur is aan het kabinet van de CdK van Noord-Holland gemeld «een Duits vliegtuig op weg naar Heathrow zal landen op Schiphol en heeft mogelijk een bom aan

boord. Het toestel wordt begeleid door twee straaljagers». Uit voorzorg zijn vanaf 13.53 uur de kabinetten van de CdK's van de provincies Zuid-Holland en Utrecht geïnformeerd. Gedurende het verloop van het incident is regelmatig contact geweest met de kabinetten van de CdK's. De zaak wordt op dit moment geëvalueerd, maar voorzover de minister dat kan nagaan, zijn de procedures nageleefd. Of de regiocoördinator is ingelicht, is ook voor de minister een vraag. Dat zal uit de evaluatie moeten blijken. De ministers van Justitie en van BZK hebben afgesproken dat op elke gebeurtenis een evaluatie zal volgen om van te leren. De minister sluit echter niet uit dat bij de organisaties nog onduidelijkheid leeft.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Van Heteren** (PvdA) is blij te kunnen concluderen dat de minister bij de rampen- en crisisbeheersing een basale organisatie voor ogen heeft die snel opgeschaald kan worden. De meerderheid van de Kamer ziet niet zoveel heil in de superburgemeester. Zij vraagt de minister daarom met de lokale overheden rond de tafel te gaan zitten om daarvoor een oplossing te vinden. Zij benadrukt dat de publiekprivate samenwerking extra aandacht vergt.

Stel dat in de airbus die op Schiphol is geland, wel een bom had gezeten. Wat had dan voor de communicatie met de burgers klaar moeten staan? Het is van belang dat alle voorschriften makkelijk overdraagbaar zijn.

De heer **Cornielje** (VVD) dringt erop aan de invoering van het nieuwe alerteringssysteem gepaard te laten gaan met heel goede voorlichting. De doorzettingsmacht van de voorzitter van het regionaal bestuur moet in de preventie- en preparatiefase worden gezien als een doorslaggevende stem van de voorzitter bij het staken van de stemmen. Dat stelt de heer Cornielje gerust. In de responsfase krijgt de voorzitter van het crisisbestuur wel doorzettingsmacht. In een bestuur met allemaal burgemeesters krijgt één burgemeester dan een bijzondere positie en dat lijkt hem niet goed. Deze voorzitter kan daardoor zaken te snel naar zich toetrekken en zijn collega's buiten spel zetten. Dat leidt tot een verkeerde verhouding binnen het bestuur en tot meer problemen. Het is beter om de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en de opschaling te handhaven. Iedere burgemeester heeft dan gezag op zijn eigen grondgebied; wordt de reikwijdte van het grondgebied overstegen, dan is automatisch de CdK aan zet. Eventueel kan de commissaris dan iemand aanwijzen die de taak op zich neemt. Wil de minister dit aspect in het gesprek met IPO en VNG nog eens goed tegen het licht houden? De 12 commissarissen in Nederland hebben een autonome bevoegdheid en mogen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Wordt de commissaris als rijkshoofd een verlengstuk van BZK, dan wordt hun die verantwoordelijkheid ontnomen, evenals de nodige ruimte om iets te doen.

Is er bij de bescherming van de vitale infrastructuur, zoals de drinkwatervoorziening, de elektriciteitsbedrijven, etc., een automatisch rijksdomein waar de rijksoverheid speciaal naar kijkt, of wordt geen onderscheid gemaakt tussen rijksdomein en decentraal domein en wordt alleen uitgegaan van de in de brief (29 668, nr. 1) genoemde lijst?

De heer **Van Bochove** (CDA) heeft uit het antwoord van de minister begrepen dat bij een crisis niet eerst uitvoerig door de specifieke departementen worden gehandeld en pas in een laat stadium wordt opgeschaald. Hij ziet daarmee zijn inbreng voor een belangrijk deel gehonoreerd. Hij is het met de minister eens dat in de pro-actie- en preventiefase sprake moet zijn van doorzettingsmacht, maar dat geldt niet voor de responsfase. In dat opzicht sluit hij zich aan bij de opmerkingen van de heer Cornielje. Hij nodigt de minister uit om in het overleg met IPO en VNG van de super-

burgemeester af te stappen en te bekijken of een adequate oplossing kan worden gevonden die ook voor de Kamer acceptabel is. Uiteindelijk zullen alle partijen van de vitale infrastructuur aan bod komen en de Kamer zal met enige regelmaat van de stand van zaken op de hoogte worden gehouden. Daarmee voelt de heer Van Bochove zich op dit punt gerustgesteld.

De heer **Van der Staaij** (SGP) vindt de afbakening tussen terrorismebestrijding en crisisbeheersing nu duidelijk. Toch kan er sprake zijn van een overlap van bevoegdheden en doorzettingsmacht van de ministers van BZK en van Justitie. Ook kunnen zich tegenstrijdige belangen voordoen. Voorkomen moet worden dat de doorzettingsmacht van te veel mensen alsnog een oplossing in de weg staat. Kan de minister hierop nog ingaan?

Ook de heer Van der Staaij krijgt geen warme gevoelens bij de superburgemeester. De rol van de CdK moet niet worden uitgehouden, maar juist worden versterkt.

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat protocollen wel worden gevolgd als er enge dingen gebeuren, maar niet meer functioneren als het mee blijkt te vallen. Kan de minister dit aspect in zijn beleid verwerken?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) heeft begrepen dat de minister van BZK bij een crisis die tot nationaal niveau is opgeschaald, samen met de vakminister op basis van de deskundigheid en kennis van het vakdepartement besluiten neemt over bijvoorbeeld openbare-ordemaatregelen.

De rol van de minister van BZK bij het voorkomen van terreur is mevrouw Vos nog niet duidelijk. «Als de bom gevallen is», hebben zowel de minister van BZK als de minister van Justitie doorzettingsmacht. Zorgt de minister van BZK er dan voor dat de verschillende diensten hun werk kunnen doen en probeert de minister van Justitie dan de terroristen op te pakken? Ook de voorlichting is haar nog niet helder. Het landelijk alerteringsstelsel valt onder het NCC, maar hoe wordt daarin voorzien bij een terreurdreiging? Door welke minister wordt het landelijk alerteringsstelsel dan aangestuurd en op welk moment wordt besloten dat bepaalde communicatie moet plaatsvinden?

Mevrouw Vos sluit zich aan bij de opmerkingen over de superburgemeester. Aan welk deel van de vitale infrastructuur geeft de minister prioriteit en welke diepgang heeft hij daarbij voor ogen? Kan de Kamer snel over de vooruitgang worden geïnformeerd?

De **minister** concludeert dat over het beleidsplan consensus bestaat, behalve op het punt van de doorzettingsmacht in de responsfase. De minister wil op basis van de brief van IPO en VNG opnieuw met hen in gesprek treden. Linksom of rechtsom moet het goed geregeld zijn. Om de verantwoordelijkheid te kunnen dragen wil de minister ervan overtuigd zijn dat de zaken met de juiste snelheid gebeuren. Hij vertrouwt erop dat een zakelijke oplossing gevonden zal worden.

Het alerteringsstelsel wordt ontwikkeld voor de algehele problematiek van de crisisbeheersing. Gelet op de urgentie heeft het kabinet besloten om terreurbestrijding als speerpunt vooraan te zetten. De algemene verantwoordelijkheid voor dit stelsel ligt bij de minister van BZK. De beslissing in de preventiefase ligt bij de minister van Justitie en wel op grond van zijn coördinerende verantwoordelijkheid op dat terrein. In de praktijk zullen beide ministers bij elkaar aan tafel zitten. In urgente gevallen neemt de minister van Justitie het besluit alleen. Is overleg mogelijk, dan wordt het besluit genomen in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken. Overigens heeft het alerteringsstelsel twee belangrijke aandachtspunten: hoe voorkom je inflatie van het stelsel en hoe voorkom je dat een dergelijk stelsel op enigerlei wijze politiek wordt misbruikt? Beide zaken zijn voor de integriteit en de geloofwaardigheid

van het systeem essentieel. De minister hoopt te leren van de ervaringen die met het Amerikaanse systeem zijn opgedaan, dat nu door de Amerikaanse rekenkamer wordt geëvalueerd.

In theorie kan sprake zijn van een overlap van bevoegdheden en tegenstrijdige belangen. In werkelijkheid staan de ministers van BZK en van Justitie echter zo dicht bij elkaar dat een verschil van mening weinig zal voorkomen. Besluitvorming zal altijd aan de hand van afwegingen plaatsvinden.

Binnen de sector vitaal wordt door alle departementen en sectoren bekeken welke geëigende maatregelen genomen moeten worden. Daarmee behoren die sectoren tot het rijk domein. Deze 200 vitale knooppunten kunnen niet door het Rijk alleen gemanaged worden. Daarom is een nadere prioritering nodig. In overleg met de sectoren zullen soms centraal, soms decentraal maatregelen worden genomen. De Operatie vitaal is dus een publiekprivate samenwerkingsvorm. Tijdens het algemeen overleg in november wil de minister nader op de Operatie vitaal ingaan.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Gier