

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Onderwerp
Evaluatie oefening Bonfire

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Justitie en de burgemeester van Amsterdam, het observatierapport aan van oefening Bonfire zoals dat is opgesteld door het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT).

Oefening Bonfire, georganiseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeente Amsterdam, was een voor Nederland unieke oefening in omvang en realisme. Circa 2000 deelnemers van ruim 50 verschillende organisaties speelden hun rol binnen de crisisbeheersing en/of terrorismebestrijding.

Als coördinerend minister voor crisisbeheersing concludeer ik dat er door de deelnemers een goede prestatie is neergezet. Zoals ook in het COT rapport te lezen valt vond de beheersing van de verschillende crisiselementen op de verschillende besluitvormende niveaus op hoofdlijnen gecoördineerd plaats op basis van de op dat moment beschikbare informatie.

Uiteraard zijn er leerpunten maar het doel van deze oefening was dan ook het expliciet maken van deze punten. Het was dan ook nadrukkelijk geen test met het doel achteraf een oordeel te vellen over de geleverde resultaten. Op die punten waar er verbeteringen nodig zijn zal ik ervoor zorgdragen dat deze zo spoedig mogelijk geïmplementeerd worden.

Aandachtspunten

De volgende punten zijn, in afstemming met het ministerie van Justitie en de gemeente Amsterdam, geformuleerd als belangrijke aandachtspunten uit de oefening.

Datum
23 juni 2005

Ons kenmerk
2005-0000112311

Onderdeel
DGV/NCC

Inlichtingen
Ruth Clabbers
T 070-4267844
F 070-3614464

Uw kenmerk

Blad
1 van 8

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Datum
23 juni 2005

Ons kenmerk
2005-0000112311

Onderdeel
DGV/NCC

Blad
2 van 8

Deze punten zijn afkomstig uit de bevindingen van het COT waarnemingsrapport, de bevindingen van het reviewteam¹ alsmede de op 27 april gehouden bijeenkomst van kernspelers (op het niveau van directeur-generaal). Waar er op dit moment al activiteiten ontplooit zijn voor (implementatie van) verbeteringen benoem ik die.

1. Veiligheid van de hulpverleners

Observatie:

Het dilemma tussen de veiligheid van de hulpverleners vanwege de kans op een nieuwe aanslag en de noodzaak tot het redden van de slachtoffers lijkt nauwelijks oplosbaar. Tijdens de oefening duurde het lang voordat het rampterrein kon worden vrijgegeven. Uiteindelijk duurde het bijna drie uur voordat de hulpverleners konden starten met het redden. Voor de woordvoerders was dit een lastig uitlegbare situatie.

In de bijeenkomst op 27 april met de kernspelers werd benadrukt dat er geen oplossing is voor een dergelijke situatie maar dat het wel belangrijk is dat bij operationele diensten en bestuurders 'awareness' ontstaat ten aanzien van het risico op een dergelijk dilemma. Dit zal dan ook een belangrijk onderwerp zijn voor het borgingstraject leerervaringen (zie verderop in deze brief).

2. Crisiscommunicatie en voorlichting

Observatie:

Het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie was in deze oefening niet in staat om de pers- en publiekswoordvoering adequaat uit te voeren. Deels kwam dit doordat zij in het ochtendgedeelte niet in stelling werd gebracht, in het middagdeel liep zij vanwege alle drukte achter de feiten aan. Ook de rolverdeling tussen het ERC en de woordvoerders van de betrokken ministers was niet altijd helder.

Afstemming van de externe communicatie door het nationale niveau met de externe communicatie van Rotterdam (gespeeld door de responscel) en Amsterdam is door beide zijden wel gezocht, maar slechts beperkt gevonden.

1. N.a.v de ervaringen bij oefening Bonfire is er voor gekozen om in de uitvoering een functionele scheiding aan te brengen tussen pers- en publiekvoorlichting. Het Expertisecentrum (ERC) kan zich daarmee concentreren op de publiekvoorlichting, de persvoorlichting gebeurt onder verantwoordelijkheid van de directeur Voorlichting van het meest

¹ De waarnemingen van het Interdepartementaal Beleidsteam (IBT), het Ministerieel Beleidsteam (MBT) en de Evaluatiedriehoek werden gedaan door een samengestelde groep van deskundigen op onderwerpen binnen het scenario (reviewteam). Het reviewteam bestond uit Mevr. A. Jorritsma, Dhr. J.A. Hulsenbek, Dhr. J. van Riessen en Dhr. C. Mittendorff.



Datum
23 juni 2005

Ons kenmerk
2005-0000112311

Onderdeel
DGV/NCC

Blad
3 van 8

betrokken departement. Deze functionele scheiding laat onverlet de eenheid die er moet zijn in woordvoering en advisering op het gebied van communicatie.

2. Geconcludeerd is dat bij een dergelijke crisis regelmatig en met een redelijk hoge frequentie (bijv. elk uur) informatie openbaar gemaakt moet worden (ook als er geen nieuws is, is dit informatie). Dit levert rust op doordat zowel woordvoerders als journalisten weten waar ze aan toe zijn.
3. Ook zal meer dan tot nu toe rekening gehouden moeten worden met de context waarbinnen een crisis/ incident zich afspeelt. Bij een onrustige samenleving (bijv. de situatie net na 'Van Gogh') kan het bij een lokaal incident toch noodzakelijk zijn dat het nationale niveau de woordvoering op zich neemt.

Punt 2 en 3 zal ik als leerpunten meegeven aan het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie en de VORA (Voorlichtingsraad).

3. Aansluiting coördinatiemechanismen en besluitvormingsstructuur voor terroristische dreiging op de mechanismen en structuren voor reguliere crisisbesluitvorming.

Observatie

De coördinatiemechanismen voor de besluitvorming voor terrorismebestrijding functioneerden in het ochtenddeel grotendeels zoals beschreven in de verschillende beleidsdocumenten. Het niet volledig aansluiten van de coördinatiemechanismen en besluitvormingsstructuur voor terroristische dreiging op de mechanismen en structuren voor reguliere crisisbesluitvorming leidde tot enige verwarring in het besluitvormingsproces.

In het middagdeel ontstond de situatie dat er naast de ramp in de Amsterdam ArenA ook nog een gijzeling plaatsvond. Op nationaal niveau vond de besluitvorming over de gijzeling bewust niet plaats in het al bestaande Interdepartementaal beleidsteam (IBT)/ Ministerieel beleidsteam (MBT). Hierdoor kwamen andere dan de strafrechtelijke aspecten van de besluitvorming, zoals de mogelijke internationale component, de weerslag op de publieke opinie en meer praktisch, de mogelijke interferentie met de besluitvorming over de rampenbestrijding slechts summier aan bod. Binnen de rampenstaf in Amsterdam vond vanuit deze onderkenning de besluitvorming over de gijzeling veelal in vijfhoekverband plaats.

Bij de implementatie van het beleidsplan crisisbeheersing zal er expliciet aandacht zijn voor de aansluiting tussen de crisisbesluitvormingsstructuur en die voor terrorismebestrijding. Nog dit jaar zal het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming worden aangepast op basis van de in het beleidsplan vastgestelde verantwoordelijkheidstoedeling. De aanpassingen betreffen zowel de structuren op rijksniveau, de rol van de Nationaal Coördinator



Datum
23 juni 2005

Ons kenmerk
2005-0000112311

Onderdeel
DGV/NCC

Blad
4 van 8

Crisisbeheersing (NCCB) de nader gemaakte afspraken op decentraal niveau als ook de rol en positie van het bedrijfsleven.

4. Functioneren van het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) als coördinerend orgaan in de crisisbesluitvorming

Observatie:

Het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) was in deze oefening niet goed in staat om zijn faciliterende en coördinerende taak in te vullen. Niet in de ondersteuning van de besluitvorming van het Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) en Ministerieel Beleidsteam (MBT), maar ook niet richting de andere departementen of het Provinciaal Coördinatiecentrum (PCC).

Mede naar aanleiding van de uitkomsten van deze oefening heb ik het Nationaal Coördinatiecentrum opdracht gegeven om kritisch te kijken naar zijn visie en werkwijze om zo zijn functie als bestuurlijk intermediair te kunnen waarborgen.

5. Centralisatie/ decentralisatie

Observatie

Tijdens de oefening werd op nationaal niveau gekozen de besluitvorming over de terroristische dreiging primair nationaal plaats te laten vinden, terwijl anderzijds de besluitvorming over de rampenbestrijding primair aan de lokale overheid werd overgelaten.

De besluitvorming over de gijzeling werd gezien als een verantwoordelijkheid van het nationale niveau. Feitelijk was hier echter ook het lokale niveau nadrukkelijk bij betrokken, zeker gezien de centrale rol van de officier van Justitie bij een dergelijke aanvraag.

De gecentraliseerde nationale eindverantwoordelijkheid voor de inzet van de Bijzondere bijstandseenheden (BBE) betekende in de oefening dat het besluitvormingsproces langer duurde dan door alle betrokkenen wenselijk werd geacht.

In het kader van de herziening van het stelsel van speciale eenheden is een vereenvoudiging en daarmee versnelling van het besluitvormingsproces voorzien. Zo is de beslissingsbevoegdheid over de inzet van de speciale eenheden uitsluitend bij één minister neergelegd, te weten de minister van Justitie. Voorts maakt het adviesorgaan, de Begeleidingscommissie Bijzondere Bijstandseenheden (BELCOM), die thans nog een adviserende rol heeft bij elke inzet van de BBE'n, in de toekomst niet langer deel uit van de besluitvormingsprocedure. Door middel van een aantal vooraf geaccordeerde scenario's kan de voorzitter van het college van PG's, gemandateerd door de Minister van Justitie, in een aantal nader te bepalen situaties over de inzet van speciale eenheden beslissen. Voor meer informatie omtrent de herziening van het stelsel wordt verwezen naar de brief aan de Kamer van 3 juni 2005, TK 29 754, nr. 23.



6. Informatie ten aanzien van aantallen slachtoffers

Observatie

Tijdens de oefening is er op nationaal niveau nooit inzicht geweest in (verwachte) slachtofferaantallen. Zo wist het Interdepartementaal beleidsteam (IBT) en Ministerieel beleidsteam (MBT) wel dat er nog geen slachtofferaantallen waren, maar wist men niet dat de oorzaak hiervan was dat de Amsterdamse rampenstaf extra voorzichtig is met het geven van aantallen vanwege haar ervaringen na de Bijlmerramp. Amsterdam volgde in deze de procedure op zoals die is opgesteld (bevestiging van overlijden door schouwarts). Ook dit was voor de woordvoerders een lastige situatie.

Het tijdstip waarop informatie vrij te geven over mogelijke aantallen slachtoffers blijft een lastig dilemma. In het verleden is gebleken dat in een vroeg stadium vaak verkeerde inschattingen worden gemaakt terwijl er wel een grote behoefte is aan richtgetallen. Ook dit onderwerp zal meegenomen worden in het borgingstraject leerervaringen.

7. Inzet van kennis- en expertise private partners

Observatie

Tijdens de oefening is er weinig gebruik gemaakt van de specifieke kennis en expertise van private partners (zoals Amsterdam ArenA, organisator van het concert en MOJO Concerts). Ook van de technische middelen die aanwezig zijn bij private partners (bijv. in de vorm van camerabeelden van en in de Amsterdam ArenA) wordt te weinig gebruik gemaakt, terwijl dit belangrijke informatie kan opleveren voor met name de hulpverleners. Bovendien moet er samen met de private partners nagedacht worden over de beschikbaarheid van deze middelen bij een calamiteit (de Amsterdam ArenA noemt hierbij als leerpunt uit de oefening dat het belangrijk is dat beelden die binnen gemaakt worden buiten de Amsterdam ArenA nog uitgelezen kunnen worden).

De samenwerking tussen publieke en private partijen in de crisisbesluitvorming is onvoldoende geïnstitutionaliseerd. De overheid heeft nog te weinig zicht op welke partijen betrokken (kunnen) zijn en welke kennis daar beschikbaar is. Aan de andere kant weten private partijen niet wie het aanspreekpunt is binnen de overheid. Dit laat onverlet de verantwoordelijkheid van de betrokkenen in de crisisbesluitvormingsstructuur. Ook dit punt zal in het borgingstraject expliciete aandacht krijgen.

8. Functioneren van het IBT en MBT

Observatie:

De IBT en MBT vergaderingen vormden een duidelijk ankerpunt voor de Haagse coördinatie. De frequentie alsmede de samenstelling van de vergaderingen lijken succesvol te zijn. Er werd bewust afgezien van pogingen tot centralisatie van de



Datum
23 juni 2005

Ons kenmerk
2005-0000112311

Onderdeel
DGV/NCC

Blad
6 van 8

besluitvorming over de beheersing van de gevolgen van de aanslag in de Amsterdam ArenA. Dit heeft gezien het type crisis en de locatie (gemeente Amsterdam) goed gewerkt.

Ten aanzien van de samenstelling van het IBT en MBT is er in deze oefening nadrukkelijk voor gekozen om enkel de meest betrokken ambtenaren/ ministers uit te nodigen. Dit is de effectiviteit van het overleg ten goede gekomen. Wel moet er voor gezorgd worden dat overige betrokkenen in staat zijn om de vergaderingen te volgen (via 'live' beeld en geluidsopnames) zodat er geen informatieachterstand ontstaat.

9. Verbindingsmiddelen

Observatie

De verbindingsmiddelen tussen rampterrein, twee commando's rampterrein en de Amsterdamse rampenstaf functioneerden, na het eerste uur, gedurende enkele uren buitengewoon moeizaam.

Uit nadere analyse blijkt dat C2000 technisch goed heeft gefunctioneerd. Er hebben zich geen storingen voorgedaan en er heeft geen uitval plaatsgevonden. Een aantal andere oorzaken ligt dan ook ten grondslag aan het bovengenoemde probleem. Op de eerste plaats hebben er zich gebruikersfouten voorgedaan, dit zal in de opleiding van de gebruikers verdere aandacht moeten krijgen. Bovendien was een complicerende factor dat niet alle regio's die betrokken waren in het kader van de bijstandsverlening, al gebruik maakte van C2000. Dit betekende dat tijdens de oefening zowel analoge als digitale communicatiemiddelen naast elkaar moesten worden gebruikt. Tot slot is gebleken dat de verbindingswagens die ingezet worden bij een dergelijke crisis niet meer aansluiten op de technische eisen/ mogelijkheden bij een multidisciplinaire inzet.

Bovenstaande punten worden meegenomen in het implementatietraject van C2000 en opgenomen met de bestuurlijk en operationeel verantwoordelijken voor de regionale brandweer.

10. Waarde van oefening Bonfire

Alle betrokken organisaties benoemen de waarde van de voorbereiding op de oefening als van tenminste even groot belang als de oefening zelf. De intensieve samenwerking in de voorbereiding tussen lokaal en nationaal niveau heeft daarmee geleid tot 'kennis en kennissen'.

Conclusie is dat dit soort oefeningen bijdragen aan de geoefendheid van de overheid en daarmee dus zeker geen afbreuk doet aan het publiek vertrouwen.

In overweging nemend dat een oefening als Bonfire een intensief voorbereidingstraject kent (in capaciteit) en de kosten die een dergelijke grootschalige oefening met zich meebrengt, heb ik het voornemen om dit soort oefeningen één keer in de twee jaar te organiseren. In het voorjaar van 2007 zal



Datum
23 juni 2005

Ons kenmerk
2005-0000112311

Onderdeel
DGV/NCC

Blad
7 van 8

dan ook een volgende grootschalige multidisciplinaire oefening gehouden worden.

Dit laat onverlet de toezegging zoals die is gedaan in het beleidsplan 2004-2007 dat er minimaal twee maal per jaar een oefening op politiek-bestuurlijk niveau voor leden van het kabinet wordt georganiseerd.

Borgingsfase leerervaringen Bonfire

Belangrijk is dat alle lessen die zijn geleerd tijdens het traject en op de dag zelf, niet beperkt blijven tot de spelers en voorbereiders maar ook verder verspreid worden in het land. Oefenen is immers niet een doel op zich, het doel is om er breed van te leren.

Ten behoeve van de borgingsfase Bonfire heb ik met ingang van 1 juli twee medewerkers vrijgemaakt (tot die tijd is het staande projectteam verantwoordelijk). Dit traject gebeurt uiteraard in afstemming met de partners zoals die ook in de voorbereiding van de oefening betrokken waren. Voor de borgingsfase zijn de volgende activiteiten voorzien:

- Het organiseren van een aantal workshops in het land (t.b.v. gemeenten, hulpverleningsdiensten en andere functioneel belangstellenden) waarbij leerpunten uit de oefening besproken worden en waarbij expliciet aandacht zal worden besteed aan de consequenties en problemen bij een dilemma zoals bij punt 1, 6 en 7 geschetst. Ook communicatie en woordvoering zal een belangrijk onderdeel zijn van deze workshops. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van beeldmateriaal zoals de DVD die u onlangs ook is toegestuurd.
- Het organiseren van een internationale conferentie op 1 september. De doelgroep bestaat uit die mensen die zich bezig houden met het organiseren van grootschalige oefeningen. Voor de invulling van deze conferentie zal samengewerkt worden met de organisatoren van TOP-OFF 3, de grootschalige oefening die in april jl. in de Verenigde Staten plaatsvond.
- Op 7 september is er een bijeenkomst gepland van de politie Amsterdam-Amstelland voor andere politie-regio's over oefening Bonfire. Hieraan zal het ministerie van BZK haar medewerking verlenen.
- Het maken van een draaiboek grootschalig oefenen.

De volgende activiteiten hebben inmiddels plaatsgevonden;

- Op 26 april is er een belangstellendenbijeenkomst georganiseerd door het projectteam i.s.m. Amsterdam ArenA en de gemeente Amsterdam. Op deze bijeenkomst waren belangstellenden uit gemeenten, provincies en hulpverleningsregio's aanwezig.
- Op 18 mei, 25 en 26 mei is er door het Ministerie van BZK en de gemeente Amsterdam deelgenomen aan de regioconferenties Slagen voor Veiligheid van de VNG. Hier is gesproken over de ervaringen en leerpunten voor gemeenten uit oefening Bonfire



Datum
23 juni 2005

Ons kenmerk
2005-0000112311

Onderdeel
DGV/NCC

Blad
8 van 8

- Op 21 juni is door de projectleider Bonfire een tweetal workshops gehouden op het congres "Op Stoom" (ter stimulering van multidisciplinair opleiden en oefenen).

Voor de overige bevindingen verwijs ik u naar de bijgevoegde rapportage 'op de grens van werkelijkheid' van het COT.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes

