



EVALUATIERAPPORT

Nationale Nucleaire Oefening 'Autumn Glow'

Definitieve versie – 15 januari 2025

EVALUATIERAPPORT

Nationale Nucleaire Oefening 'Autumn Glow'

Deze pagina is leeg.

Managementsamenvatting

Inleiding

Op 15 oktober 2024 vond de Nationale Nucleaire Oefening 2024 (NNO24) 'Autumn Glow' plaats. In deze oefening werd een grootschalig stralingsongeval bij de kerncentrale Borssele nagebootst. Het hoofddoel van de NNO24 was het oefenen en evalueren van de afhandeling van een (dreigend) stralingsongeval bij een categorie A-object aan de hand van de hoofdprocessen crisisbeheersing bij stralingsongevallen uit het Landelijk Crisisplan Straling (LCP-S) en de daarvan afgeleide plannen, procedures en afspraken. Van dit hoofddoel waren twintig concrete oefendoelen afgeleid¹. Verschillende partijen uit de regionale, departementale en nationale crisisstructuur en uit de kennis- en adviesstructuur voor stralingsongevallen namen aan de oefening deel².

Conclusies

In algemene zin zien we, binnen de kaders van de door ons geobserveerde oefendoelen, dat de planvorming goed bekend was bij de betrokken partijen en houvast heeft geboden bij het doorlopen van de verschillende hoofdprocessen. Op enkele aspecten zien we ruimte om de planvorming aan te scherpen en/of verder uit te werken. Ook zien we ruimte om op onderdelen explicieter in gesprek te gaan over de rolinvulling en wederzijdse verwachtingen. De oefening heeft voor beide bruikbare handvatten opgeleverd. Zo ontstonden in de praktijk van de oefening nieuwe werkwijzen die nog niet in de planvorming zijn vastgelegd, maar wel een positieve bijdrage hebben geleverd aan de crisisrespons. In ons rapport trekken wij naast deze overkoepelende conclusie twaalf specifieke conclusies³, geordend naar de verschillende hoofdprocessen crisisbeheersing bij stralingsongevallen.

Op hoofdlijnen concluderen we dat de melding en alarmering goed zijn verlopen. Het processchema uit het LCP-S heeft hieraan bijgedragen. De opschaling van de verschillende onderdelen van de crisisorganisatie is vanuit inhoudelijk oogpunt eveneens goed verlopen. Bij de opschaling en navolgende planning van crisisoverleggen is echter te weinig gelet op praktische criteria als vergaderdruk, de mogelijkheid voor sleutelfunctionarissen om aan te sluiten bij relevante overleggen en de benodigde tijd en ruimte voor voorbereiding en advisering. Er ontstond bovendien ruis omdat het rijk zich onvoldoende bewust was van het onderscheid tussen de technische ongevalsclassificatie 'General Emergency' (die afgegeven wordt door de centrale) en de vaststelling van de ongevalsclassificatie door het CETsn en de implicaties daarvan voor de opschaling van de regionale en nationale crisisorganisatie. Ook het afkondigen van de radiologische noodsituatie zorgde voor onduidelijkheid, omdat de precieze implicaties hiervan bij verschillende sleutelfunctionarissen onbekend waren.

Waar het gaat om leiding en coördinatie, geldt dat de teams en partijen op hoofdlijnen rolvast acteerden, waardoor het stelsel heeft gewerkt zoals het bedacht is. Voor een aantal teams gold wel dat zij te veel op zichzelf waren georiënteerd, waardoor de aansluiting met andere teams niet optimaal was. Het activeren van het voorzorgsbesluit gaf rust in de crisisrespons omdat daarmee zowel radiologisch als communicatief meteen een (tussen rijk en regio afgestemd) basispakket van maatregelen van kracht was. Bij de aanpassing van het maatregelenpakket hebben de adviezen van het Crisis Expert Team straling en nucleair (CETsn) een belangrijke rol gespeeld.

¹ Zie tabel 1 in paragraaf 2.1 voor een overzicht van de oefendoelen.

² Zie paragraaf 2.2 voor een overzicht van de deelnemende partijen.

³ Zie paragraaf 9.1 voor de volledige conclusies.

Deze adviezen sloten goed aan op de technische ongevalssituatie en de adviesbehoefte van de crisisteams, maar werden niet altijd begrepen omdat zij soms multi-interpretabel waren en achterliggende gedachten en overwegingen in het schriftelijke adviesproduct onvoldoende geëxpliciteerd werden. De mondelinge duiding van de adviezen heeft een deel van de onduidelijkheid kunnen wegnemen. De vragen die regio en rijk via de vraagregisseurs gesteld hebben aan het CETsn, zijn naar behoefte beantwoord. Op nationaal niveau is de vraagregie goed van de grond gekomen, op regionaal niveau niet. Op beide niveaus lag de focus in de vraagregie met name op het uitwisselen van vragen en adviezen en minder op het ordenen en prioriteren daarvan. Dit leidde in de eerste uren van de ongevalssituatie tot hoge werkdruk bij het CETsn.

Rijk en regio hebben de besluitvorming over maatregelen goed onderling afgestemd. De aanwezigheid van regionale vertegenwoordigers in de nationale teams heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. In een aantal gevallen is men bij het treffen van beschermende maatregelen verder gegaan dan het CETsn adviseerde. Soms deed men dit met het oog op de navolgbaarheid en duurzaamheid van het maatregelenpakket, soms deed men dit om stralingsgerelateerde redenen en is men te veel 'op de stoel van de experts' gaan zitten. Het CETsn, de veiligheidsregio's en het rijk hebben alle drie stappen gezet om systematisch naar het verdere verloop van het incident te kijken en hiervoor scenario's uit te werken. Dit was – als relatief nieuw fenomeen op zowel nationaal als regionaal niveau – belegd bij scenarioteams. Op nationaal niveau kwam het scenarioteam in de praktijk niet goed van de wal. Er was ook onvoldoende samenhang tussen het scenariodenken bij de verschillende organisaties.

De informatie-uitwisseling via de netcentrische werkwijze verliep op regionaal en (inter)departementaal niveau in grote lijnen goed en vormde een solide basis voor de crisisbesluitvorming. Op nationaal niveau heeft de samenwerking in het IT een cruciale rol gespeeld in het faciliteren van aanvullende duiding en onderlinge afstemming; op regionaal niveau bleek mondelinge afstemming en duiding van informatie lastig. De informatie-uitwisseling tussen rijk en regio heeft geleden onder het ontbreken van een duidelijk informatieknooppunt waarin zowel regionale informatie wordt ontsloten voor het rijk als rijksinformatie wordt ontsloten voor de regio, zoals is voorzien met KCR2.

De crisiscommunicatie is adequaat en snel opgepakt door de veiligheidsregio Zeeland, met effectief gebruik van voorbereide boodschappen die op de actuele situatie waren afgestemd. Het NKC heeft er na opschaling in eerste instantie voor gekozen om de communicatie primair bij de regio te laten. Het NKC heeft in die fase vooral een faciliterende rol richting de VRZ gespeeld. Dit was begrijpelijk gelet op de dynamiek van het incident, maar leidde op een gegeven moment tot vragen en onbegrip over het uitblijven van communicatie vanuit het rijk, zowel in de buitenwereld als bij betrokken partijen. Bovendien ontstonden er discrepanties in de communicatie vanuit de twee betrokken veiligheidsregio's. Het NKC heeft effectief invulling gegeven aan zijn adviesrol richting het IAO en de ICCb, maar had een actievere rol kunnen spelen om te anticiperen op de informatiebehoefte vanuit de buitenwereld en te voorzien in kaders voor de communicatie van de verschillende organisaties.

Aanbevelingen

Tegen de achtergrond van de hierboven beschreven conclusies doen wij een serie aanbevelingen om de voorbereiding op en respons bij stralingsongevallen te optimaliseren. Deze vindt u in paragraaf 9.2 van deze rapportage.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Stelsel op hoofdlijnen	6
1.3 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2. Over de oefening	10
2.1 Doel van de oefening	10
2.2 Deelnemers aan de oefening	12
2.3 Opzet van de oefening	13
2.4 Scenario en oefenverloop	14
Hoofdstuk 3. Melding en alarmering bij een stralingsongeval in Nederland	16
Hoofdstuk 4. Ongevalsclassificatie, opschaling en afkondigen noodsituatie.....	18
Hoofdstuk 5. Meten en modelleren	25
Hoofdstuk 6. Leiding, coördinatie en besluitvorming.....	27
Hoofdstuk 7. Informatiemanagement	39
Hoofdstuk 8. Crisiscommunicatie	44
Hoofdstuk 9. Conclusies en aanbevelingen.....	47
9.1 Conclusies	47
9.2 Aanbevelingen	51
Bijlage 1: afkortingenlijst.....	55

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Inleiding

Voor u ligt het evaluatierapport van de Nationale Nucleaire Oefening 2024 (NNO24) 'Autumn Glow' die op 15 oktober 2024 heeft plaatsgevonden. De NNO is een periodieke oefening waarmee het systeem van crisisbeheersing bij een grootschalig stralingsongeval bij een categorie A-object wordt beoefend.

De NNO geeft betrokkenen de gelegenheid om zich voor te bereiden op een stralingsongeval. Ook komen via het oefenen leerpunten naar boven waarmee verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de planvorming of in de opleiding van betrokken functionarissen. Het oefenen geeft Nederland ten slotte de mogelijkheid om aan te tonen dat het voldoet aan de nationale en internationale wet- en regelgeving.

De NNO24 is voorbereid en uitgevoerd door een projectorganisatie bestaande uit een stuurgroep, projectteam en vijf werkgroepen⁴. De projectorganisatie werd bemenst door medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de veiligheidsregio Zeeland (VRZ), de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (VRMWB), de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Elektriciteits-Produktie Maatschappij Zuid-Nederland (EPZ). De projectorganisatie werd in de voorbereiding en uitvoering ondersteund door een consortium van Berenschot en ISR. De evaluatie van de oefening is door Berenschot uitgevoerd, waarbij de projectorganisatie in de voorbereiding kaders voor de evaluatie heeft meegegeven.

1.2 Stelsel op hoofdlijnen

In de NNO24 is het systeem van crisisbeheersing bij een grootschalig stralingsongeval bij een categorie A-object beoefend. De [Kernenergiewet](#) en internationale regelgeving geven de kaders voor dit systeem. Deze zijn uitgewerkt in het [Landelijk Crisisplan Straling](#) (LCP-S) en onderliggende plannen, procedures en afspraken.

Het LCP-S geeft op hoofdlijnen inzicht en overzicht in de bestaande afspraken op nationaal en regionaal niveau over de beheersing van stralingsongevallen. Het plan beschrijft de crisisaanpak en de samenwerking en aansluiting met betrokken publieke en private partners, de kennis- en adviesstructuur en de internationale organisaties. Het LCP-S is op 30 april 2021 in werking getreden. Het LCP-S actualiseert een aantal eerdere plannen en voegt deze samen⁵.

⁴ De Stuurgroep LCS fungeerde als stuurgroep voor de NNO24. De vijf werkgroepen waren werkgroep Oefening, Opleiden, Communicatie, Evaluatie en Projectondersteuning.

⁵ Het LCP-S is een actualisering van het Nationaal Crisisplan Stralingsincidenten (NCS) uit 2016. Ook het Responsplan NCS (2017) en Crisiscommunicatieplan stralingsincidenten NCS (2017) zijn erin opgenomen. Het plan is in lijn gebracht met het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs) uit 2018 en voldoet daarmee aan de Euratom richtlijn 2013/59/Euratom uit 2013. Verder zijn in het plan de leerpunten uit de Nationale Nucleaire Oefening 'Shining Spring' (2018), aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (Samenwerken aan Nucleaire Veiligheid, 2018) en van de Integrated Regulatory Review Service (IRRS) Follow-up missie (2018) van de IAEA verwerkt.

De Kernenergiewet maakt bij stralingsongevallen onderscheid tussen categorie A- en B-objecten. Een stralingsongeval bij een categorie A-object kan regio-overstijgende of zelfs grensoverschrijdende gevolgen hebben. Dat wil niet per se zeggen dat de radiologische aspecten regio-overstijgend of grensoverschrijdend hoeven te zijn, maar de maatschappelijke gevolgen kunnen dat wel zijn. Een stralingsongeval bij een categorie A-object heeft een méér dan regionale betekenis en vraagt dus om bestuurlijke coördinatie door de rijksoverheid in lijn met de afspraken zoals beschreven in het [Nationaal Handboek Crisisbeheersing](#). Een stralingsongeval bij een categorie B-object heeft doorgaans alleen lokale effecten en vraagt daarom om lokale coördinatie.

Bestrijding van een stralingsongeval

Het LCP-S maakt bij een stralingsongeval onderscheid in drie (sub)fasen: de urgente fase, de vroege fase en de transitiefase⁶. De urgente en vroege fase worden samen de 'responsfase radiologische noodsituatie' genoemd. In de urgente en vroege fase worden maatregelen getroffen om blootstelling aan radioactieve stoffen en straling te voorkomen of tot een minimum te beperken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in directe maatregelen en indirecte maatregelen. Directe maatregelen zijn gericht op reductie van de directe blootstelling van de mens aan radioactieve stoffen en straling. Voorbeelden hiervan zijn schuilen, evacueren en jodiumprofylaxe. Indirecte maatregelen zijn gericht op de niet-directe blootstellingspaden waarop de mens als gevolg van een radioactieve lozing kan worden blootgesteld. Voorbeelden zijn maatregelen op het gebied van landbouw, voedsel of de bescherming van de drinkwatervoorziening.

Rolverdeling bij een stralingsongeval met een categorie A-object

De **vergunninghouder** is verplicht om een stralingsongeval met een categorie A-object te melden aan de ANVS en de burgemeester. Het melden aan de burgemeester verloopt in de praktijk vaak via de veiligheidsregio. Ook is de vergunninghouder verplicht informatie over de ongevalssituatie te verstrekken aan de ANVS en de veiligheidsregio. De vergunninghouder treft, indien zich binnen de locatie een ongeval of radiologische noodsituatie voordoet, onmiddellijk beschermingsmaatregelen met betrekking tot de stralingsbron, het milieu en personen, om hun blootstelling te beperken.

In de Kernenergiewet is vastgelegd dat de **minister van IenW** verantwoordelijk is voor de coördinatie van de voorbereiding op stralingsongevallen met categorie A-objecten. Ook is de minister van IenW, samen met andere ministers, verantwoordelijk voor de gecoördineerde respons bij een stralingsongeval met een categorie A-object. Hieronder vallen de coördinatie van de besluitvorming over en uitvoering van stralingsgerelateerde maatregelen en het informeren van de bevolking over het ongeval.

De **minister van JenV** heeft een coördinerende rol voor de nationale crisisbeheersing en de gecoördineerde besluitvorming over algemene maatregelen. In de praktijk vinden de coördinatie van de besluitvorming over stralingsgerelateerde maatregelen en de coördinatie van de algemene maatregelen beide plaats in de gremia van de nationale crisisstructuur: het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO), de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). De ministers van JenV en IenW zorgen samen voor de samenwerking met andere landen als er sprake is van grensoverschrijdende effecten⁷.

⁶ De NNO24 richtte zich op de urgente fase van een stralingsongeval.

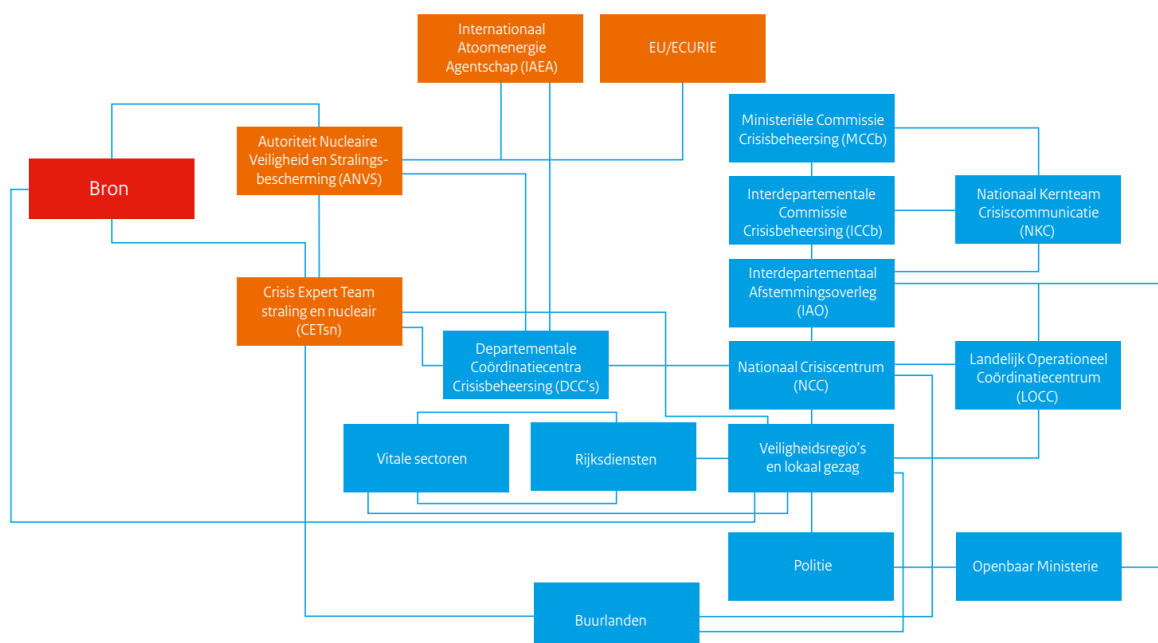
⁷ De ANVS informeert, vanuit haar rol als Competent Authority, afhankelijk van de aard en ernst van de melding ook het IAEA, de EU en de buurlanden.

De **vakministers** ("de minister die het aangaat...") zijn verantwoordelijk voor de besluitvorming over maatregelen binnen hun eigen beleidsdomeinen. In de praktijk betreft dit vooral de ministers van IenW, JenV, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het LCP-S geeft een overzicht van sleutelbesluiten die bij een stralingsongeval kunnen voorliggen.

Ten behoeve van een snelle respons bij een stralingsongeval met een categorie A-object kan ook de **voorzitter veiligheidsregio** maatregelen treffen en voorschriften uitvaardigen op het terrein van de betrokken ministers. Deze maatregelen meldt de voorzitter veiligheidsregio onmiddellijk aan de minister van IenW, de commissaris van de Koning (CvdK) en de ANVS. Zodra een minister vergelijkbare regels stelt of maatregelen treft, of aangeeft dat de voorschriften moeten worden ingetrokken of de maatregelen beëindigd, volgt de voorzitter van de veiligheidsregio dit op. De afstemming gebeurt in de nationale crisisstructuur, waarbij vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's op uitnodiging aansluiten.

De bevoegde gezagen worden ten behoeve van hun besluitvorming geadviseerd door het landelijke kennis- en adviesnetwerk voor stralingsongevallen, het **Crisis Expert Team straling en nucleair** (CETsn). De voorzitter van het CETsn stelt ook de ongevalsclassificatie formeel vast. De adviezen van het CETsn worden door de nationale en regionale vraagregisseur ingebracht in de gremia van de nationale en regionale crisisstructuur.

Figuur 1 toont een schematische weergave van de crisisstructuur bij stralingsongevallen⁸.



Figuur 1. Crisisstructuur bij stralingsongevallen. De organisaties in het blauw maken onderdeel uit van het generieke crisisbeheersingssysteem. De organisaties in oranje komen specifiek in beeld bij stralingsongevallen.

⁸ Deze figuur is ontleend aan het LCP-S.

Voorzorgsbesluit en voorzorgsmaatregelen

De VRZ heeft, als bronregio voor de kerncentrale Borssele (KCB), de kaders uit het LCP-S nader uitgewerkt in een Algemeen Rampbestrijdingsplan Stralingsincidenten (ArbpSI)⁹. In augustus 2024 is hierop een Addendum vastgesteld¹⁰. Dit Addendum geeft uitwerking aan het zogenoemde 'voorzorgsbesluit' en de zogenoemde 'voorzorgsmaatregelen'.

Indien de ongevalsclassificatie 'General Emergency' (GE) wordt afgekondigd (door de vergunninghouder van de installatie óf door het CETsn), er geen passend CETsn advies is en er onvoldoende tijd is om een passend advies op te stellen kan de voorzitter veiligheidsregio besluiten dat het voorzorgsbesluit moet worden uitgevoerd. Dit betekent dat dan altijd de volgende maatregelen worden uitgevoerd:

1. Instellen van een veiligheidszone met een ordegrootte van 500 m rondom de kerncentrale. Deze zone wordt afgesloten voor alle inkomende verkeer (mensen en goederen), inclusief het transport over dit gedeelte van de Westerschelde.
2. Schuilen in een zogenaamde taartpunt (afhankelijk van de windrichting) met een ordegrootte van 3,5 km.
3. Uitzetten van geformuleerde en afgestemde communicatieboodschappen.

Het activeren van het voorzorgsbesluit betekent ook dat meteen een start gemaakt wordt met de voorbereiding van de maatregelen evacuatie, schuilen en jodiumprofylaxe zoals aangegeven in het ArbpSI. Het voorzorgsbesluit is bedoeld om snel tot een basispakket van beschermingsmaatregelen te komen, ter overbrugging van de tijd die het CETsn nodig heeft om een eerste deskundigenadvies op te stellen en de tijd die de bevoegde gezagen nodig hebben om, op basis van dit deskundigenadvies, tot een maatwerkpakket van maatregelen te komen.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is na dit inleidende hoofdstuk als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 beschrijft het doel en de opzet van de NNO 2024 en geeft inzicht in het scenario van het stralingsongeval dat centraal stond in de oefening.
- Hoofdstukken 3 tot en met 8 bevatten onze analyse van het oefenverloop. Deze is uitgewerkt in een serie bevindingen met bijbehorende onderbouwing. Wij hebben de bevindingen geordend per hoofdproces uit het LCP-S, en daarbinnen per oefendoel.
- Hoofdstuk 9 geeft tot slot inzicht in de conclusies die wij op basis van deze bevindingen trekken en de aanbevelingen die wij van deze conclusies afleiden.

⁹ Veiligheidsregio Zeeland, Algemeen Rampbestrijdingsplan Stralingsincidenten, definitieve versie v1.99a, mei 2024.

¹⁰ Veiligheidsregio Zeeland, Addendum bij Algemeen Rampbestrijdingsplan Stralingsincidenten, Voorzorgsbesluit en voorzorgsmaatregelen, augustus 2024.

HOOFDSTUK 2

Over de oefening

2.1 Doel van de oefening

Het hoofddoel van de NNO24 is het oefenen en evalueren van de afhandeling van een (dreigend) stralingsongeval aan de hand van de hoofdprocessen crisisbeheersing bij stralingsongevallen uit het LCP-S en de daarvan afgeleide plannen, procedures en afspraken.

Van het hoofddoel zijn twintig concrete oefendoelen afgeleid. Deze zijn gecategoriseerd naar de zes hoofdprocessen uit het LCP-S:

- Melding en alarmering bij een stralingsongeval in Nederland
- Ongevalsclassificatie, opschaling en afkondigen radiologische noodsituatie
- Meten en modelleren
- Leiding, coördinatie en besluitvorming
- Informatiemanagement
- Crisiscommunicatie

De oefendoelen zijn ten behoeve van de evaluatie geoperationaliseerd in een evaluatiekader. Dit evaluatiekader is besproken in de werkgroep Evaluatie en vastgesteld door het projectteam. De evaluatie heeft nadrukkelijk een lerend karakter en dient om sterke- en verbeterpunten te identificeren in de voorbereiding op en respons bij een stralingsongeval in Nederland. De oefendoelen en het evaluatiekader dienden als een 'bril' om het verloop van de oefening te observeren. De referentievragen uit het evaluatiekader hebben de basis gevormd voor de observatieformats van de waarnemers die tijdens de oefening zijn ingezet. Bovendien zijn de oefendoelen en het evaluatiekader gebruikt om richting te geven aan de aspecten waarop de conclusies en aanbevelingen zich richten.

Tabel 1 bevat de oefendoelen per hoofdproces die binnen de scope van dit rapport zijn geëvalueerd. Een aantal teams heeft daarnaast voor zichzelf aanvullende doelen geformuleerd. Deze aanvullende oefendoelen vallen buiten de scope van deze evaluatie.

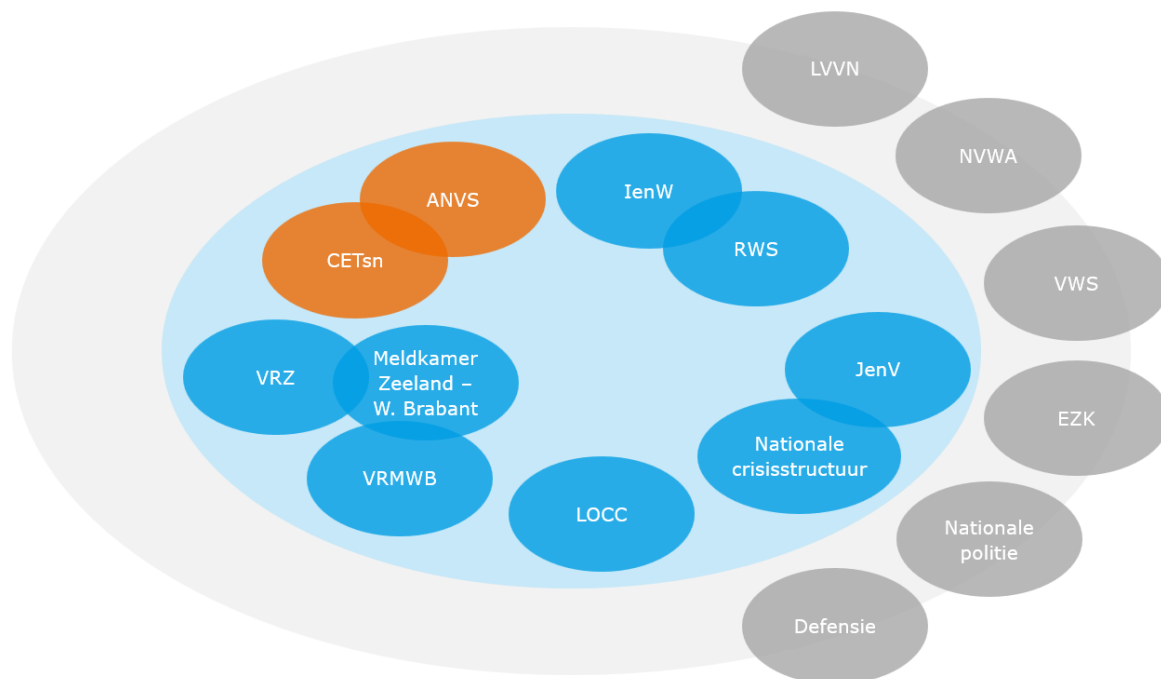
Tabel 1. De oefendoelen van de NNO 2024 gecategoriseerd aan de hand van de hoofdprocessen uit het LCP-S

Hoofdproces	Oefendoel
Melding en alarmering bij een stralingsongeval in Nederland	1. Elke verantwoordelijke organisatie meldt en alarmeert conform processchema uit het LCP-S.
Ongevalsclassificatie, opschaling en afkondigen radiologische noodsituatie	2. Elke verantwoordelijke organisatie neemt de noodzakelijke acties en maatregelen voor classificatie, opschaling en afkondigen noodsituatie.
	3. Voorzitter CETsn stelt de juiste ongevalsclassificatie vast.
	4. Voorzitter veiligheidsregio treft in urgente fase voorzorgsmaatregelen.
	5. Minister van IenW kondigt de radiologische noodsituatie af.

Hoofdproces	Oefendoel
	6. Het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC) IenW geeft aanwijzing voor vaststellen opschalingsniveau voor nationale crisisorganisatie.
	7. Het Nationaal Crisiscentrum (NCC) schaaft de nationale crisisbeheersingsorganisatie op.
Meten en modelleren	8. Het CETsn geeft advies aan de regionale en nationale vraagregisseur.
Leiding, coördinatie en besluitvorming	9. Alle partijen in de crisisbesluitvorming op regionaal en landelijk niveau in de algemene kolom handelen volgens het Regionaal Crisisplan en Nationaal Handboek Crisisbeheersing.
	10. De minister die het aangaat neemt de maatregelen en besluiten op het eigen beleidsterrein.
	11. De voorzitter van de veiligheidsregio neemt de maatregelen om de gevolgen van een stralingsongeval zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
	12. Partijen in de kennis- en adviesstructuur ondersteunen de besluitvormingsorganisatie in de algemene en functionele kolom met gevraagde kennis en adviezen.
	13. De ministers die het aangaat en de voorzitter van de veiligheidsregio nemen sleutelbesluiten ingeval van een stralingsongeval.
	14. Indien er geen tijd is c.q. er nog geen nationale coördinatie is, neemt de voorzitter van de veiligheidsregio bij een (verwachte) General Emergency de voorzorgsmaatregelen.
Informatiemanagement	15. Partijen wisselen de informatie tussen regionaal, nationaal en interdepartementaal zoveel mogelijk netcentrisch uit.
	16. De informatiekkanalen en - systemen zijn operationeel en werken.
	17. De nationale en regionale vraagregisseur communiceren indien mogelijk via het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS) met het CETsn. De actualisatie van het dreigingsbeeld vindt indien mogelijk via het LCMS plaats.
Crisiscommunicatie	18. De regionale communicatieorganisatie en het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) schalen op en stemmen af.
	19. De communicatieteams, regionaal, nationaal en interdepartementaal, stemmen de communicatie inhoudelijk en processueel met elkaar af.
	20. De communicatieverantwoordelijken zetten de voorbereide communicatieboodschappen bij de voorzorgsmaatregelen in.

2.2 Deelnemers aan de oefening

Verschillende organisaties namen deel aan de NNO24, zowel op nationaal als regionaal niveau. Figuur 2 toont welke organisaties deelnamen. Niet al deze organisaties vallen ook binnen de scope van deze evaluatie. De organisaties in de blauwe cirkel vallen wel binnen de scope. De organisaties in de grijze cirkel namen deel, maar zijn overeenkomstig de afspraken in de voorbereiding op de oefening – los van hun eventuele deelname aan de gremia uit de nationale crisisstructuur – niet meegenomen in deze evaluatie.



Figuur 2. Deelnemende organisatie aan de NNO 2024

Van de partijen in figuur 2, vallen de volgende teams binnen de scope van de evaluatie:

- ANVS/CETsn
 - Ongevalsorganisatie ANVS (OOA)
 - CETsn - Taskforce Ongevalssituatie
 - CETsn - Radiologisch Expertiseteam Meten en Modelleren (REMM)
 - CETsn - Adviestafel
- Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) Zeeland-West Brabant
- Veiligheidsregio Zeeland
 - Regionaal Beleidsteam (RBT)
 - Regionaal Operationeel Team (ROT)
 - Sectie Informatiemanagement
 - Sectie Brandweer
 - Sectie Crisiscommunicatie
- Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
 - Regionaal Operationeel Team (ROT)
 - Sectie Brandweezorg
 - Sectie Geneeskundige Zorg
 - Sectie Bevolkingszorg
 - Sectie Crisiscommunicatie

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
 - DCC-IenW (incl. vraagregie)
 - Directie Communicatie (DCO)
 - Voorbereidingsgroep (VG)
 - Coördinatiegroep (CG)
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
 - DCC-JenV
 - Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)
- Nationale crisisstructuur
 - Nationaal Crisiscentrum (NCC)
 - Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC)
 - Informatieteam (IT)
 - Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO)
 - Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb)

2.3 Opzet van de oefening

De NNO24 betrof een simulatie van een grootschalig stralingsongeval bij de kerncentrale Borssele. De oefening duurde vanaf de eerste melding om 7.00 uur 's ochtends totdat het laatst spelende team klaar was en een terugkoppeling kon geven (eindsein om 18.00 uur). De oefening vond zoveel mogelijk plaats op de eigen locaties van de deelnemende teams, om zo realistisch mogelijk te oefenen. Ook werden de deelnemende teams zoveel mogelijk gealarmeerd via de reguliere procedures ('train as you fight') en door de partijen die hen ook bij een echt stralingsongeval zouden alarmeren. Het was een oefening zonder operationele inzet. Er zijn dus geen operationele diensten (zoals politie, brandweer, Ongevalsorganisatie Straling van het RIVM en defensie) met voertuigen ingezet. Er waren vooraf geen vergadermomenten ingepland; het was aan de deelnemende teams zelf om te bepalen wanneer en hoe vaak zij bijeen zouden komen. Een uitzondering hierop was de vergadering van de ICCb. Deze was gepland van 16.00 tot 17.00 uur.

Om deelnemende teams en partijen realistisch tegenspel te bieden, is er tijdens de oefening een zogenoemde 'responscel' ingericht. De responscellen – die hoofdzakelijk afkomstig waren uit de deelnemende organisaties – vertegenwoordigden de verschillende organisaties en personen die niet actief deelnamen aan de oefening ('de buitenwereld'). Op het gebied van communicatie werd realistisch tegenspel geboden met een aparte mediasimulatie-cel. De mediacele bootste vanaf de start van de oefening de (online) media en social media na via verschillende online media platforms. Daarin waren websites van media en sociale media gesimuleerd, waarop de mediacele tijdens de oefening nieuwsartikelen, blogs, persberichten en social media berichten plaatste. De deelnemers in de oefening die taken op het gebied van crisiscommunicatie hebben, konden ook zelf een aantal pagina's in de mediaomgeving beheren en gebruikmaken van social media-accounts om te reageren op andere social mediaberichten.

Gedurende de oefening werd door waarnemers geobserveerd hoe de crisisbeheersingsprocessen verliepen en hoe besluiten zijn genomen en afgestemd. Direct na de oefening hebben de waarnemers in een zogenoemde 'hot wash-up' eerste ervaringen en observaties van de deelnemers en responscellen opgehaald¹¹.

¹¹ Bij enkele teams is de hot wash-up in een andere vorm gegoten omdat de teamleden snel weg moesten of bij een ander team wilden meekijken. Bij de VRMWB is de hot wash-up door toedoen van Berenschot niet van de grond gekomen. Deelnemers van de VRMWB is een alternatieve manier aangeboden om input voor de evaluatie mee te geven.

Daarnaast hebben de deelnemers de mogelijkheid gekregen om via digitale evaluatieformulieren inzichten en ervaringen met de evaluatoren te delen. De opgehaalde input diende, samen met de door de teams gemaakte producten en uitdraaien van LCMS en CalWeb, als basis voor de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in dit evaluatierapport.

2.4 Scenario en oefenverloop

In de oefening is een scenario gebruikt waarin een ongeval in de kerncentrale Borssele is gesimuleerd¹². De opbouw van het ongeval leidde in een korte tijd tot een General Emergency, waarbij de VRZ voorzorgsmaatregelen moest nemen. In het oefenverloop bleek vervolgens dat de druk in het containment ("de koepel") gestaag opbouwde en op een gegeven moment dusdanig was opgelopen dat een gecontroleerde lozing noodzakelijk was. Het was aan de deelnemende crisisteams om hiervoor het juiste moment te bepalen. Intussen nam de maatschappelijke onrust snel toe. In afwijking van eerdere nationale oefeningen is in deze oefening gewerkt met werkelijk weer (dat wil zeggen: de werkelijke meteorologische omstandigheden op de oefendag)¹³. In het onderstaande kader wordt het scenario in meer detail beschreven.

Scenario in een notendop

Rond 7.00 uur 's ochtends stuurt EPZ een melding uit dat er bij de kerncentrale Borssele een ernstige storing is opgetreden. Door een onbekende oorzaak is tijdens vollastbedrijf het volledige hoofd- en noodvoedingwater uitgevallen. Omdat bovendien een primaire veiligheid onterecht in open stand is blijven staan, is de druk in het containment licht verhoogd. Injectie van koelmiddel naar het primair systeem is niet beschikbaar. Al in de eerste melding wordt aangegeven dat de storing ernstig is en na ongeveer een uur kan leiden tot schade aan de reactorkern en het bereiken van de criteria voor een General Emergency, waarbij de VRZ genoodzaakt is voorzorgsmaatregelen te nemen.

De laatste barrière, het containment, is niet gecompromitteerd, maar er vindt wel drukopbouw in het 'containment' plaats. Deze druk zal op een zeker moment verlaagd moeten worden. Dit zal moeten gebeuren op een moment verderop in de tijd via een zogenaamde 'gecontroleerde' drukontlasting waarbij lozing van radioactieve stoffen niet te vermijden is. De continu veranderende weersituatie maakt het dilemma wanneer te lozen niet eenvoudiger.

In de loop van de oefendag komt EPZ met verschillende updates van de situatie. De nieuwe informatie wordt steeds weer geanalyseerd door het CETsn. Het CETsn komt achtereenvolgens met meerdere analyses en adviezen. Deze geven aan dat de lozing vanuit radiologisch perspectief in iedere geval aanleiding geeft tot het nemen van (landbouw/veeteelt) maatregelen en de maatregel jodium tabletten innemen (voor kinderen en zwangere vrouwen). Het besluit tot het initiëren van de voorzorgsmaatregelen, is op basis van de gedane verspreidingsberekeningen en toetsing aan de interventiewaarden voor beschermingsmaatregelen, niet (meer) nodig vanuit radiologisch perspectief.

De maatschappelijke onrust is op dat moment echter al heel groot. Al een half uur na de eerste melding verschijnen de eerste berichten op social media. Het aantal telefoontjes van verontruste mensen naar de meldkamer neemt in hoog tempo toe en zorgt voor overbelasting.

¹² Omwille van het oefenrendement is gekozen voor een theoretisch zeer ernstig scenario. De kans dat dit scenario zich in werkelijkheid voltrekt, is buitengewoon klein.

¹³ Dit is de meeste betrokken partijen goed bevallen.

Gemeenten rondom de kerncentrale worden gebeld en mensen komen hun 'jodiumpil' ophalen. Ouders stappen in de auto om hun kinderen bij school op te halen en rijden door richting Brabant. Al snel zijn ook andere meldkamers onbereikbaar.

Diverse (sociale) media desinformatie en zelfbenoemde experts zorgen voor een verdere toename van paniek en onrust. Berichten dat de gecontroleerde lozing niet die dag plaatsvindt, zorgen voor nieuwe vragen. Diverse belangen- en lobbyorganisaties mengen zich in het debat en eisen dat de overheid wel of juist geen maatregelen neemt. Ook buurlanden en internationale instanties roeren zich.

HOOFDSTUK 3

Melding en alarmering bij een stralingsongeval in Nederland

Oefendoel 1: elke verantwoordelijke organisatie meldt en alarmeert conform processchema uit het LCP-S

Bevinding 1. Op hoofdlijnen melden en alarmeren de verschillende organisaties conform het processchema uit het LCP-S, waarbij de betrokken organisaties binnen een half uur na de initiële melding worden gealarmeerd. Uitzonderingen hierop zijn het LOCC en het DCC JenV, die niet worden gealarmeerd conform het processchema en pas later, na signalen, zelf contact opnemen met het NCC.

- De eerste melding vanuit EPZ (responscel) wordt om 7.09 uur gedeeld met de OOA, de GMK Zeeland-West Brabant en het NCC.
- Van deze drie is het de meldkamer die als eerste reageert. De centralisten verifiëren de melding bij EPZ om 7.13 uur. Na verificatie maakt de centralist een nieuw incident aan met het karakteristiek 'Multi afstemverzoek' (7.15 uur). Middels een alarmering in P2000 worden in één keer de adviseur gevaarlijke stoffen (AGS-ROT) en de regionaal operationeel leider (ROL) van VRMWB, de nucleair adviseur (NA) en de ROL van VRZ en de calamiteitencoördinator (CACO) gealarmeerd. De CACO verifieert de melding bij de kerncentrale (7.27 uur) en heeft in de beginfase (van 7.19-7.44 uur) contact met de op dat moment gealarmeerde functionarissen om informatie te geven over het incident. In sommige gevallen belt de CACO zelf, in veel gevallen wordt de CACO gebeld door betrokken functionarissen. Om 7.20 uur geven de centralisten de melding telefonisch door aan het NCC en de Belgische autoriteiten.
- Het NCC zoekt na ontvangst van de melding van EPZ eerst contact met de ANVS procesmanager (om 7.14 uur). Het NCC benoemt in het gesprek dat EPZ een melding heeft gedaan en deelt de informatie die was opgenomen in het meldingsformulier. Het NCC informeert daarna het DCC-IenW en de politie (7.26 uur). Via de gebruikelijke weg brengt het NCC ook de andere departementen (DCC's) op de hoogte. Het NCC informeert ook België. Overige landen worden niet direct geïnformeerd. Uit deelnemersevaluaties komt naar voren dat het, gezien de windrichting, mogelijk zinvol was geweest om ook het Verenigd Koninkrijk te informeren.
- Het DCC JenV wordt niet door het NCC geïnformeerd. In plaats daarvan triggert het DCC JenV op informatie uit de media en LCMS en belt dan zelf met het NCC (9.40 uur). Ook het LOCC triggert op berichten in LCMS over een stralingsincident en GRIP 2 in Veiligheidsregio Zeeland en belt zelf met het NCC (rond 8.00 uur). Min of meer gelijktijdig zoekt het NCC via een andere lijn ook contact met het LOCC. *NB. de alarmering van het LOCC is niet opgenomen in het processchema uit het LCP-S.*
- De ANVS procesmanager stuurt na ontvangst van de melding van EPZ om 7.18 uur een e-mail naar de voorzitter OOA en de Liaison on Site (LOS), met het meldingsformulier van EPZ als bijlage. De ANVS procesmanager neemt daarna met beiden telefonisch contact op (7.19-7.22 uur).

- Nadat de procesmanager met de voorzitter OOA heeft gesproken over de alarmering en is besloten om het CETsn te activeren (om 7.28 uur), gaat hij aan de slag om de relevante informatie bij elkaar te brengen ten behoeve van de piketfunctionarissen van het CETsn en het informeren van het DCC-IenW. Ondertussen zoekt het DCC-IenW om 7.36 uur zelf contact met de ANVS procesmanager, naar aanleiding van berichtgeving van het NCC en de kennisgeving van het activeringsbesluit van het CETsn.

HOOFDSTUK 4

Ongevalsclassificatie, opschaling en afkondigen noodsituatie

Oefendoel 2: elke verantwoordelijke organisatie neemt de noodzakelijke acties en maatregelen voor classificatie, opschaling en afkondigen noodsituatie

Bevinding 2. De opschaling binnen de ANVS verloopt conform procedure en geldende streeftijden.

- De ANVS procesmanager wordt om 7.14 uur door het NCC geïnformeerd over de melding van EPZ.
- De ANVS procesmanager stuurt na ontvangst van de melding van EPZ om 7.18 uur een e-mail naar de voorzitter OOA en de Liaison on Site (LOS), met het meldingsformulier van EPZ als bijlage.
- Om 7.19 uur neemt de ANVS procesmanager telefonisch contact op met de LOS om de melding te verifiëren.
- Om 7.22 uur neemt de ANVS procesmanager telefonisch contact op met de voorzitter van de OOA over de melding. De voorzitter geeft direct aan de ANVS backoffice communicatie en het CETsn te willen activeren.
- Om 7.27 uur besluit de voorzitter van de OOA het CETsn te activeren, nadat de voorzitter van de procesmanager heeft begrepen dat de melding door EPZ is bevestigd aan de LOS.
- Rond 8.45 uur zijn zowel de CETsn adviestafel als de Taskforce Ongevalssituatie voor het eerst bij elkaar met de benodigde communicatiemiddelen en werkapparatuur. Om 8.56 uur start de eerste vergadering van de adviestafel. Dit is binnen de streeftijd van 2 uur na de initiële melding.
- Bij de start van de CETsn adviestafel verzoekt de adviseur crisisbeheersing om de Adviseur radiologische verspreiding (ARV) te alarmeren. Vervolgens activeert de ARV om 8.58 uur het REMM.
- Bij de opstart van de Taskforce Ongevalssituatie moet men even zoeken naar het telefoonnummer van EPZ. Men maakt geen gebruik van de beschikbare checklist.

Bevinding 3. Binnen de regionale en nationale crisisorganisatie worden bewuste afwegingen gemaakt ten aanzien van de vraag of en tot welk niveau opgeschaald moet worden. Voor de nationale crisisstructuur betekent dit dat wordt afgeweken van de richting die het LCP-S voorschrijft.

- De VRZ schaaft na de initiële melding eerst op naar GRIP 2 zonder commando plaats incident, om 8.02 uur.

- Om 8.25 uur wordt verder opgeschaald naar GRIP 4, op basis van een situatierapportage met technische details van EPZ, waaruit blijkt dat daadwerkelijk sprake is van een General Emergency.
- De opschaling in de VRMWB is in eerste instantie parallel en gelijktijdig aan de opschaling van de VRZ (eerst GRIP 2, dan GRIP 4), maar de VRMWB besluit vervolgens om toch weer naar GRIP 2 te gaan vanwege de voor hen gunstige wind. Later schaalde de regio toch weer op naar GRIP 4, naar aanleiding van de gedachte van de ROL-VRMWB om beide ROT's samen te laten smelten. Zij stemmen de wijze van opschalen niet af met de VRZ.
- De nationale crisisstructuur schaalde om 9.15 uur op tot een IAO en NKC (zie ook bevinding 9 voor de afwegingen achter dit besluit). In het LCP-S is een indicatieve koppeling opgenomen tussen de ongevalsclassificatie General Emergency en een complete nationale opschaling. Binnen de nationale crisisstructuur wordt na het formeel vaststellen van de ongevalsclassificatie General Emergency door het CETsn om 9.30 uur echter een bewuste afweging gemaakt om af te wijken van deze richting die het LCP-S voorschrijft, door aanvankelijk te volstaan met opschaling van het IAO en het NKC. In het IAO wordt uiteindelijk de inschatting gemaakt dat ook de ICCb bij elkaar moet komen. In de ICCb wordt vastgesteld dat de MCCb opgeschaald moet worden om bestuurlijke besluiten te nemen.
- Het DCC-IenW constateert vanaf 8.30 uur dat er veel mediaberichtgeving is. Om 8.50 uur wordt duidelijk dat de situatie aanleiding zou kunnen geven tot een radiologische noodsituatie. Het hoofd piketteam besluit om op te schalen tot een beeldvormend VG. Aanvankelijk wordt dit om 10.30 uur gepland. Als blijkt dat dan ook het IAO bijeen zal komen, wordt het overleg vervroegd tot 10.00 uur.
- Het LOCC beziet vanaf 8.35 uur of extra personele inzet benodigd is. Om 9.25 uur wordt besloten om extra personeel in te zetten voor de eerste 48 uur. Het komt binnen het LOCC niet tot interne opschaling in formele zin.

Bevinding 4. Op nationaal niveau staan de teams expliciet stil bij de benodigde samenstelling van de teams en nodigen naar aanleiding daarvan in een aantal gevallen aanvullende partijen uit. Op regionaal niveau baseren de teams zich op de planvorming en/of gaan zij uit van de basisbezetting.

- De ROL-VRZ vraagt de informatiemanager van het ROT (IM-ROT) al voor het eerste overleg van het ROT om relevante partijen uit te nodigen conform de planvorming. Op basis daarvan wordt EPZ uitgenodigd om deel te nemen aan het ROT. De gewenste/benodigde samenstelling van de teams komt verder in het ROT en RBT van de VRZ niet aan de orde. Ook in het ROT van VRMWB wordt de gewenste/benodigde samenstelling van het team niet expliciet besproken.¹⁴
- Het DCC-IenW bespreekt in het piketteam dat 'alle beleidsterreinen' moeten worden uitgenodigd voor de overleggen van de voorbereidingsgroep en coördinatiegroep. Uit de deelnemersevaluatie komt naar voren dat hierbij ook de oefendynamiek een rol heeft gespeeld, omdat bijvoorbeeld een partij als ProRail niet meedeelde aan de oefening terwijl het wel waardevol zou zijn geweest als ProRail aan tafel had gezeten.
- Het NKC staat bij de opstart met de basisbezetting expliciet stil bij de gewenste/benodigde samenstelling. Naar aanleiding daarvan nodigt het NKC verschillende partners uit voor deelname aan het NKC (ministerie van IenW, ministerie van VWS, Rijkswaterstaat).

¹⁴ De deelnemende partijen (en daarmee grotendeels ook de samenstelling van de teams) waren vooraf bepaald. Daardoor is de gewenste/benodigde samenstelling van de teams mogelijk minder dan in het echt expliciet onderwerp van gesprek geweest.

- Het IAO staat expliciet stil bij de eigen samenstelling en stelt vast dat deze in lijn is met het LCP-S. Er wordt waardering uitgesproken dat ook de VRZ deelneemt.
- Het IAO staat ook stil bij de gewenste samenstelling van de ICCb en noemt dat het goed is om naast de betrokken ministeries ook de VRZ en de politie voor de ICCb uit te nodigen. Ook in de ICCb wordt expliciet uitgesproken dat het fijn is dat de VRZ (in de persoon van de plaatsvervangend voorzitter) deelneemt.
- De voorzitter van het IT toetst de samenstelling van het IT aan de samenstelling van het IAO en concludeert op basis daarvan dat de politie in het IT zou moeten aansluiten.

Bevinding 5. De vrijwel gelijktijdige opschaling van de regionale, departementale en nationale crisisstructuur (tot en met het IAO) leidt tot vergaderdruk en praktische problemen.

- Vanaf halverwege de ochtend zijn zowel de regionale, de departementale als een deel van de nationale crisisstructuur opgeschaald. Dit resulteert erin dat in korte tijd veel overleggen worden gepland.¹⁵
- Verschillende sleutelfunctionarissen (onder wie de ROL-VRZ, de voorzitter van het CETsn en de hoofden DCC) worden geacht in verschillende teams een bijdrage te leveren. Dit legt een groot beslag op hun beschikbare tijd en betekent dat soms gewacht moet worden met de start van een overleg tot iedereen aanwezig is.
- Het CETsn is door drukte niet in staat om aan te sluiten bij de overleggen van de VG en CG van IenW. Formeel gezien heeft het CETsn ook geen rol ten opzichte van departementale crisisteams, zoals de VG en CG¹⁶. Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat het ontbreken van het CETsn in deze overleggen wel als een groot gemis is ervaren door de deelnemers, vanwege de behoefte aan duiding van de adviezen van het CETsn.
- Er worden actieve pogingen gedaan om de vergaderingen op elkaar af te stemmen, door (de start van) overleggen uit te stellen, te schorsen of hybride vormen te zoeken. Ook worden soms personele wisselingen doorgevoerd.
- In verschillende deelnemersevaluaties wordt de vergaderdruk en hiermee samenhangende tijdsdruk als verbeterpunt genoemd. Men geeft aan dat druk is ervaren, bijvoorbeeld vanwege onvoldoende tijd om producten uit te werken of door snel van het ene naar het andere overleg te moeten gaan. Ook heeft het in een aantal gevallen tot frustratie geleid, als een team bijvoorbeeld heel hard heeft gewerkt om de deadline voor een overleg te halen en de start van het overleg vervolgens een half uur wordt uitgesteld omdat een sleutelfunctionaris nog niet beschikbaar is.
- Uit deelnemersevaluaties komt ook naar voren dat men sommige overleggen – in het licht van de vergaderdruk – te lang vond duren.

¹⁵ Het is niet met zekerheid te zeggen welke rol de oefendynamiek (teams die in stelling zijn gebracht voor de oefening en dan ook daadwerkelijk willen oefenen) hier speelt, maar het is aannemelijk dat de opschaling bij dit scenario in werkelijkheid grotendeels hetzelfde zou zijn verlopen.

¹⁶ Conform het LCP-S is het CETsn ingesteld om via de regionale en/of nationale vraagregisseur aan de veiligheidsregio of aan het IAO ter voorbereiding van het ICCb en/of MCCb de noodzakelijke informatie en adviezen te leveren ten behoeve van de adequate bestrijding van stralingsongevallen of mogelijke dreiging daarvan. Eventueel kan het CETsn een mondelinge toelichting geven op de adviezen. Formeel gezien heeft het CETsn geen rol ten opzichte van departementale crisisteams, zoals de VG en CG van IenW.

Oefendoel 3: voorzitter CETsn stelt de juiste ongevalsclassificatie vast

Bevinding 6. De ongevalsclassificatie van de voorzitter CETsn is in lijn met de initiële melding van EPZ en met de input vanuit de Taskforce Ongevalssituatie. De formele vaststelling van de ongevalsclassificatie komt bijna twee uur na de initiële melding en een uur nadat EPZ in haar situatierapportage bevestigt dat de criteria voor een General Emergency zijn bereikt. In de periode tot het vaststellen van de ongevalsclassificatie door het CETsn is er onduidelijkheid over de benodigde opschaling van de nationale crisisstructuur.

- De initiële melding van EPZ (responscel) aan de VRZ, de gemeente Borsele, het ANVS crisisloket en het NCC om 7.09 uur, vermeldt dat de storing ernstig is en na ongeveer een uur kan leiden tot schade aan de reactorkern en het bereiken van de criteria voor General Emergency.
- In het eerste contact tussen de ANVS procesmanager en de voorzitter van de OOA om 7.22 uur geeft de procesmanager, op basis van de informatie uit het meldingsformulier, aan de voorzitter van de OOA mee dat EPZ denkt aan een General Emergency.
- Om 7.37 uur hoort het DCC-IenW van de ANVS procesmanager dat waarschijnlijk binnen een uur de criteria voor General Emergency bereikt zullen worden. De procesmanager geeft ook aan dat het nog even zal duren voordat het CETsn bij elkaar komt (maximale aanrijdtijd 2 uur) en er een CETsn-advies is.
- In de eerste situatierapportage van EPZ (responscel) van 8.00 uur wordt aangekruist dat volgens de centrale de ongevalsclassificatie General Emergency van toepassing is. Deze situatierapportage is gericht aan de Taskforce Ongevalssituatie en de NA van VRZ.
- Om 9.00 uur stelt de Taskforce Ongevalssituatie haar eerste situatierapportage op voor de adviestafel CETsn en het REMM. Op het titelblad wordt als ongevalsclassificatie General Emergency vermeld. Ook in de tijdlijn wordt deze aanduiding gebruikt. Het tijdstip dat aan de General Emergency wordt gekoppeld is 7.30 uur ("geen primaire injectie van koelwater beschikbaar; temperatuur kern 650 graden: kernsmelt dreigt").
- In de eerste vergadering van de adviestafel, stelt de voorzitter van het CETsn op basis van de situatierapportage van de Taskforce om 9.01 uur de classificatie General Emergency formeel vast. Deze formele vaststelling wordt gedeeld met andere betrokken partijen in het CETsn-advies van 9.30 uur.
- Vanaf 8.30 uur bestaat er bij het NCC onduidelijkheid over de opschaling van de veiligheidsregio Zeeland (GRIP 2 of GRIP 4) en hoe die opschaling zich verhoudt tot de ongevalsclassificatie. Om 8.45 uur besluit het NCC om de opschaling van de nationale crisisstructuur voor te bereiden, op basis van de informatie in LCMS dat de veiligheidsregio Zeeland is opgeschaald tot GRIP 4 en dat "de situatie kan leiden tot een GE"¹⁷. Om 9.15 uur besluit het NCC, vooruitlopend op het vaststellen van de ongevalsclassificatie door de voorzitter CETsn, het IAO en het NKC daadwerkelijk op te schalen. Hierbij speelt de noodzaak tot duiding van de ongevalsclassificatie een belangrijke rol.

Oefendoel 4: voorzitter veiligheidsregio treft in urgente fase voorzorgsmaatregelen

Dit oefendoel valt samen met oefendoel 14 en wordt daar behandeld.

¹⁷ Dit betreft informatie die om 7.40 uur in LCMS is gezet door de VRZ, op basis van de eerste situatierapportage van EPZ. Deze informatie is vanaf 8.31 uur achterhaald, als de VRZ een update in LCMS zet: "General Emergency afgegeven door KCB 8.25".

Oefendoel 5: minister van IenW kondigt de radiologische noodsituatie af

Bevinding 7. De minister van IenW kondigt de radiologische noodsituatie af. Het besluit om dit te doen, wordt genomen door de VG IenW en vooraf niet afgestemd met de VRZ. Het is niet voor alle betrokkenen duidelijk wat het afkondigen van een radiologische noodsituatie concreet betekent.

- Het CETsn adviseert meteen in zijn eerste advies (9.30 uur) om de radiologische noodsituatie af te kondigen.
- De deelnemers van de VG constateren in het eerste overleg (10.00 uur) dat men het advies van het CETsn wil opvolgen. Er wordt vervolgens gesproken over de wijze waarop het besluit moet worden genomen. Geconstateerd wordt dat de minister het besluit eerst mondeling kan nemen en het besluit vervolgens op schrift kan stellen (met het oog op de snelheid). Aldus wordt besloten.
- De voorzitter VG zoekt rond 10.30 uur daadwerkelijk contact met de minister (responscel) met het verzoek om de radiologische noodsituatie af te kondigen. Dit valt min of meer samen met het tweede advies van het CETsn (10.35 uur), waarin opnieuw wordt geadviseerd om de radiologische noodsituatie af te kondigen. Binnen het ministerie van IenW is voorafgaand aan het telefoongesprek onduidelijkheid wie de minister zou moeten bellen: de voorzitter VG of de verantwoordelijk directeur-generaal. Uiteindelijk is het de voorzitter VG die belt.
- Het besluit om de radiologische noodsituatie af te kondigen, wordt ter kennisname ingebracht in het eerste IAO (van 10.51 uur) en de coördinatiegroep (van 14.00 uur).
- Betrokken partijen buiten IenW horen in het IAO voor het eerst dat de radiologische noodsituatie is afgekondigd. In een gesprek tussen de ROL en de voorzitter van de VRZ na het IAO wordt geconstateerd dat dit vooraf had moeten worden afgestemd in verband met de communicatieve werking die ervan uit gaat.
- De voorzitter van de CG gaat in het overleg van 14.00 uur expliciet na of de noodsituatie bij de VRZ bekend is. Het DCC-IenW geeft aan dat dit in het IAO is medegedeeld, waarbij de VRZ aan tafel zat. De voorzitter van de CG roept het DCC-IenW op om dubbel te controleren dat de veiligheidsregio op de hoogte is. In de CG wordt ook aangegeven dat de schriftelijke vastlegging nog moet plaatsvinden. Er wordt gesproken over wie dat moet doen, de staatssecretaris of de minister. Geconstateerd wordt dat het het meest logisch is als de minister de schriftelijke vastlegging doet, aangezien deze ook de persconferentie geeft. Dit wordt uiteindelijk ook zo besloten.
- Er is bij veel betrokkenen onduidelijkheid over wat het afkondigen van de radiologische noodsituatie precies betekent en hoe de radiologische noodsituatie zich verhoudt tot de ongevalsclassificatie General Emergency. Ook in de deelnemersevaluaties achteraf wordt dit punt door verschillende deelnemers ingebracht.

Oefendoel 6: DCC-IenW geeft een aanwijzing voor het vaststellen van het opschalingsniveau voor de nationale crisisorganisatie

Bevinding 8. Het DCC-IenW staat in nauw contact met het NCC over de opschaling van de nationale crisisorganisatie. Het DCC-IenW wil in eerste instantie de formele vaststelling van de ongevalsclassificatie door het CETsn afwachten. Zodra deze binnen is, deelt het DCC-IenW met het NCC dat de classificatie General Emergency volgens het LCP-S automatisch gekoppeld is aan opschaling van de nationale crisisstructuur. Op dat moment is men echter al ingehaald door de feitelijke opschaling die even daarvoor al heeft plaatsgevonden.

- Vanaf de eerste melding is er frequente telefonische afstemming tussen het hoofd piketteam van het DCC-IenW en het hoofd van het NCC. In dat contact deelt men overwegingen rondom de opschaling van de (departementale en nationale) crisisstructuur, waaronder de insteek van het DCC-IenW om voor de keuze over de opschaling te wachten op het CETsn-advies dat duidelijkheid moet bieden over de formele vaststelling van de ongevalsclassificatie.
- Het CETsn-advies met de ongevalsclassificatie volgt om 9.30 uur en landt gelijktijdig bij het DCC-IenW en het NCC. Na het verschijnen van het CETsn-advies deelt het DCC-IenW met het NCC dat de classificatie General Emergency volgens het LCP-S automatisch gekoppeld is aan opschaling van de nationale crisisstructuur. De nationale crisisstructuur is op dat moment echter al opgeschaald tot IAO en NKC.
- Het ministerie van IenW is als lid van het IAO en de ICCb nadrukkelijk betrokken bij de afweging om de ICCb en MCCb op te schalen. Aan de mening van het ministerie van IenW wordt in beide gremia grote waarde gehecht.

Oefendoel 7: NCC schaalte de nationale crisisorganisatie op

Bevinding 9. Het NCC maakt bewust de afweging om de nationale crisisorganisatie al vooruitlopend op de formele vaststelling van de ongevalsclassificatie van het CETsn op te schalen tot aan het IAO. Reden daarvoor is de combinatie van de GRIP 4 situatie in VRZ, de noodzaak tot duiding van de ongevalsclassificatie en de mediagevoeligheid.

- Naar aanleiding van de eerste melding vindt om 8.30 uur een eerste intern overleg plaats bij het NCC. Er is in dit overleg onduidelijkheid over het opschalingsniveau van de VRZ. Het NCC heeft op dat moment nog geen signaal van het ministerie van IenW gekregen, maar ontvangt al wel informele berichten dat de VRZ in GRIP 4 zou zitten.
- Er wordt gesproken over de ongevalsclassificatie. Om deze te achterhalen wordt LCMS gecheckt. Daar ziet men dat de VRZ is opgeschaald tot GRIP 2. Er wordt gesproken over de vraag wanneer het kantelpunt naar een IAO is. Men brengt naar voren dat een General Emergency, op basis van het LCP-S, indicatief zou moeten leiden tot complete nationale opschaling. De vraag rijst of een opschaling tot GRIP 4 ook moet leiden tot de opschaling van de nationale crisisorganisatie. Men betwist of dat wenselijk is.
- Om 8.45 uur meldt de frontoffice van het NCC dat zij in LCMS zien dat het GRIP 4 is en dat de "situatie kan leiden tot een GE"¹⁸. Deze gecombineerde boodschap in LCMS is de trigger om de activering van de nationale crisisstructuur voor te bereiden. Een eerste IAO wordt 'met potlood' in de agenda gezet om 10.30 uur.

¹⁸ Dit betreft informatie die om 7.40 uur in LCMS is gezet door VRZ, op basis van de eerste situatierapportage van EPZ. Deze informatie is vanaf 8.31 uur achterhaald, als VRZ een update in LCMS zet: "General Emergency afgegeven door KCB 8.25".

- Besloten wordt om pas daadwerkelijk op de knop drukken als geverifieerd is dat het werkelijk GRIP 4 is. De directeur Nationale Crisisbeheersing belt hierover met de directeur van de VRZ¹⁹. Ook gaat het NCC na of sprake is van een General Emergency.
- Om 9.03 uur krijgt het NCC de bevestiging dat de VRZ in GRIP 4 zit. Daarnaast ontvangt het NCC de boodschap dat er nog géén formele vaststelling van de ongevalsclassificatie is. Het CETsn-advies dat die formele vaststelling gaat brengen, is nog niet klaar.
- Het NCC concludeert in een volgend overleg om 9.15 uur dat de GRIP 4 situatie in Zeeland betekent dat er daadwerkelijk een crisis is. En dat de noodzaak tot duiding van de ongevalsclassificatie in combinatie met mediagevoeligheid voldoende reden is om het IAO en het NKC op te schalen. Hierop volgend start ook het IT formeel op en begint het team met het maken van een eerste beeld.

Bevinding 10. In afwijking van de richting die het LCP-S voorschrijft, leidt de General Emergency classificatie niet tot complete opschaling van de nationale crisisorganisatie. Uiteindelijk zijn het inhoudelijke afwegingen die er later op de dag toe leiden dat ook de interdepartementale commissie crisisbeheersing en ministeriële commissie crisisbeheersing worden geactiveerd.

- Om 9.30 uur komt de bevestiging bij het NCC (uit het CETsn-advies) dat de voorzitter van het CETsn de ongevalsclassificatie General Emergency formeel heeft vastgesteld.
- Deze bevestiging leidt niet automatisch tot verdere opschaling van de nationale crisisorganisatie, hoewel in het LCP-S een indicatieve koppeling is opgenomen tussen de ongevalsclassificatie General Emergency en complete nationale opschaling.
- Uiteindelijk zijn het inhoudelijke afwegingen die maken dat ook de ICCb en MCCb worden geactiveerd:
 - De inschatting dat een ICCb nodig is, wordt rond 12.00 uur gemaakt in het eerste IAO. Het IAO concludeert dat er niet zozeer besluiten voorliggen maar dat er wel maatschappelijke onrust is en dat het om die reden goed is om de ICCb bij elkaar te roepen. Een vroege opschaling brengt bovendien rust in de besluitvorming. Aangegeven wordt dat men bij een echte crisis een digitaal ICCb bijeen zou roepen om 14.00 uur. Men constateert dat de ICCb in de oefening pas om 16.00 uur gepland staat. Besloten wordt uiteindelijk om de ICCb om 16.00 uur te plannen "of eerder indien noodzakelijk".
 - De inschatting dat ook de MCCb bij elkaar moet komen, wordt gemaakt in de ICCb van 16.00 uur. Als reden wordt aangevoerd dat er verschillende besluiten voorliggen die door de bewindspersonen genomen moeten worden en dat het gebruik van de ministeriële bevoegdheden moet worden afgestemd in de MCCb.

¹⁹ In de deelnemersevaluaties wordt erop gewezen dat dit een oneigenlijke lijn is. Het verifiëren van de opschaling zou via de informatieorganisaties moeten verlopen.

HOOFDSTUK 5

Meten en modelleren

Oefendoel 8: CETsn geeft advies aan de regionale en nationale vraagregisseur

Bevinding 11. Bij de VRZ ontstaan twee lijnen in het kader van vraagregie: een 'expert tot expert' contact tussen de NA van de VRZ en de adviseur crisisbeheersing van het CETsn, en een algemeen contact tussen de sectie informatiemanagement van de VRZ en de adviseur crisisbeheersing van het CETsn. De regio stelt vooral verduidelijkingvragen bij de adviezen. De vragen worden via de twee bilaterale lijnen gesteld en door het CETsn beantwoord. De vragen worden verder niet geregistreerd, waardoor de twee lijnen bij de VRZ niet bij elkaar komen.

- Volgens het ArbpSI is in de eerste fase van een incident in beginsel de NA aangewezen als regionale vraagregisseur. Afhankelijk van de ontwikkelingen kan dit bij een andere functionaris worden belegd. In de oefening wordt ervoor gekozen de vraagregie bij de sectie informatiemanagement te beleggen.
- In de praktijk is er echter ook veel rechtstreeks contact tussen de NA van de VRZ en de Adviseur Crisisbeheersing van het CETsn. Dit contact is intensiever dan het contact tussen de sectie Informatiemanagement en het CETsn.
- Het eerste contact komt vanuit de veiligheidsregio, waarna vervolgens beurtelings contact wordt gezocht. De Adviseur Crisisbeheersing van het CETsn zoekt contact wanneer nodig, en altijd wanneer er een advies wordt verstuurd.
- Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat er weinig afstemming was tussen de formeel aangewezen regionale vraagregisseur (bij de sectie Informatiemanagement) en de NA, waardoor er twee vraaglijnen richting het CETsn ontstonden.
- De adviseur crisisbeheersing van CETsn ontvangt vanuit de regio met name verduidelijkingsvragen over de adviezen. Deze vragen worden gesteld en beantwoord in het bilaterale contact tussen de adviseur crisisbeheersing CETsn en de regionale vraagregisseur en/of NA (via mail en/of telefonisch). De vragen worden niet separaat geregistreerd of bijgehouden in een overzicht.

Bevinding 12. Op nationaal niveau is er sprake van eenduidige vraagregie. Door de aanwezigheid van de nationale vraagregisseur in het IT kunnen de departementen hun vragen laagdrempelig stellen. Zij stellen met name inhoudelijke vragen. Het CETsn beantwoordt deze vragen snel en naar behoefte. De vragen en antwoorden worden geregistreerd maar op verschillende plekken, waardoor een eenduidig overzicht ontbreekt.

- Om 8.39 uur verzoekt het CETsn het DCC-IenW om het proces van nationale vraagregie op te starten. De aanleiding hiervoor is dat er bij het CETsn vanuit verschillende nationale partijen vragen binnenkomen.
- Om 8.48 uur activeert het hoofd piketteam van het DCC-IenW het vraagregieproces, na overleg met de persoon die in de oefening de rol van nationale vraagregisseur op zich zou nemen. Het hoofd piketteam verzoekt de nationale vraagregisseur om het NCC over de activatie van het vraagregieproces te informeren.

- De nationale vraagregisseur informeert het NCC en zoekt vanaf 9.00 uur actief contact met de vragenstellers die tot op dat moment actief zijn.
- De adviseur crisisbeheersing CETsn zoekt na activatie van het vraagregieproces zelf ook direct contact met de nationale vraagregisseur.
- Omdat de nationale vraagregisseur aansluit bij het IT kunnen andere departementen hun vragen rechtstreeks stellen. Er zijn korte lijnen en men kan elkaar direct aanspreken. De nationale vraagregisseur zet de vragen per e-mail door naar de adviseur crisisbeheersing CETsn, met de regionale vraagregisseur in CC. De nationale vraagregisseur zoekt ook af en toe telefonisch contact met de adviseur crisisbeheersing van het CETsn.
- De adviseur crisisbeheersing van CETsn ontvangt vanuit het Rijk met name inhoudelijke vragen. Hij brengt deze vragen in bij de overleggen van de Adviestafel. Alle vragen van het rijk worden beantwoord of in behandeling genomen. Uit de deelnemersevaluaties komt wel naar voren dat het CETsn ervoer dat het een groot aantal vragen was en dat hier wellicht effectiever in geordend en geprioriteerd had kunnen worden. Nu leidden de vragen in de eerste uren van de ongevalssituatie tot hoge werkdruk bij het CETsn.
- De adviseur crisisbeheersing van het CETsn houdt in een Excelbestand een overzicht bij van de vragen die hij heeft ontvangen vanuit het rijk en de antwoorden daarop. Dit overzicht wordt door de regionale vraagregisseur gekopieerd in de LCMS-activiteit van de regio. De nationale vraagregisseur houdt zelf ook een overzicht bij van vragen en antwoorden, in een aparte LCMS-activiteit. Hierdoor ontstaan twee niet-congruente overzichten.
- In de deelnemersevaluaties komt naar voren dat de aanwezigheid van de nationale vraagregisseur bij het IT wel enige afstand gaf tot het DCC-IenW. Dit is grotendeels ondervangen door een rechtstreekse koppeling te maken tussen een piket collega van het DCC en de nationale vraagregisseur.

HOOFDSTUK 6

Leiding, coördinatie en besluitvorming

Oefendoel 9: alle partijen in de crisisbesluitvorming op regionaal en landelijk niveau in de algemene kolom handelen volgens het Regionaal Crisisplan en Nationaal Handboek Crisisbeheersing

Bevinding 13. In de totale optelsom acteren de partijen en teams op regionaal en landelijk niveau in de algemene kolom in lijn met het Regionaal Crisisplan en Nationaal Handboek Crisisbeheersing. De teams acteren op hoofdlijnen rolvast, maar in de besluitvormende gremia wordt het voorwerk van andere teams niet altijd benut.

- Over het geheel genomen worden de taken die het Regionaal Crisisplan en Nationaal Handboek Crisisbeheersing aan de verschillende teams en partijen toedelen, in de oefening ook zo uitgevoerd.
- Aan de wijze waarop teams en partijen hun rol hebben ingevuld, valt een aantal dingen op:
 - Het ROT VRZ fungeert in de oefening echt als spin in het web: het stuurt de operationele inzet aan, zorgt voor afstemming met partners en partijen (bedrijven, EPZ), weegt en bespreekt de multidisciplinaire inzet, maakt impactanalyses van het incident, overweegt maatregelen op basis van multi scenarioteams (o.l.v. brandweersectie), volgt de maatschappelijk inzet en probeert daarop te anticiperen met behulp van communicatie, en bereidt besluiten voor het RBT voor.
 - Het RBT VRZ neemt besluiten, maar is in zijn besluitvorming relatief operationeel en reactief; het lukt niet echt om voor het incident te komen.
 - Het ROT VRMWB is zich vanaf het eerste ROT-overleg al heel bewust van de taak die het wel en niet heeft. De VRMWB zou mogelijk in het effectgebied vallen, mogelijk ook niet. Daarom ziet de ROL als doel voor zijn ROT met name het in kaart brengen van mogelijke (neven)effecten, en het ondersteunen van de bronregio. Dit wordt expliciet gemaakt als doel van de GRIP 2 opschaling in de eerste twee ROT-overleggen.
 - Het NCC zet de nationale opschaling in gang en bereidt de overleggen van het IAO en ICCb voor. Om rolvastheid in de hand te werken wordt relevante planvorming (LCP-S) samengevat en meegestuurd. Vanuit het NCC wordt ook een interdepartementaal scenarioteam ingesteld.
 - Het IT houdt een actueel nationaal beeld bij in LCMS en vertaalt dit in een 'Situatieschets en Duiding' (SenD) voor het IAO en de ICCb. Dit product wordt echter niet (integraal) gebruikt in deze gremia.
 - Het IAO zorgt effectief voor afstemming tussen de departementen en met de veiligheidsregio en denkt na over beslispunten die aan de ICCb moeten worden voorgelegd. Men streeft ernaar om de ICCb een pakket aan maatregelen voor te stellen in plaats van een reeks individuele maatregelen. Maar echt eenduidige en SMART uitgewerkte adviezen voor de ICCb worden door het IAO niet verwoord of aangeleverd. Er liggen in de ICCb uiteindelijk geen expliciete beslispunten en adviezen van het IAO voor.
 - De ICCb neemt besluiten, bekrachtigt de communicatie aanpak van het NKC, heeft aandacht voor het informeren van de Tweede Kamer (Kamerbrief) en de buurlanden

(België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). De wijze waarop de ICCb tot besluiten komt, doet echter denken aan het IAO: men haalt in een brede inventarisatie aan tafel op welke beslispunten voorliggen en formuleert daar zelf overwegingen en voor- en nadelen bij.

- Het NKC stelt adviezen op voor de nationale crisioverleggen (tweemaal IAO en eenmaal ICCb). Het NKC werkt in de basis volgens de AAA-werkwijze (analyse-advies-aanpak) en bouwt zijn adviezen ook langs deze lijn op.
- Het LOCC stelt een landelijk operationeel beeld op. Het LOCC ontvangt in de oefening geen verzoeken om materialen uit de nationale voorraad of internationale bijstand. Een verzoek om 10 ambulances, waterwinning en evacuatie dat het LOCC tegen komt in LCMS blijkt uiteindelijk buiten het taakgebied van het LOCC te vallen.

Oefendoel 10: de minister die het aangaat neemt de maatregelen en besluiten op het eigen beleidsterrein

Bevinding 14. Binnen verschillende ministeries worden maatregelen en besluiten op het eigen beleidsterrein voorbereid en uitgevoerd. Over het geheel genomen is goed duidelijk wie waarvoor aan de lat staat, ook in relatie tot de regio. Alleen ten aanzien van het 'overnemen' van de veiligheidszone ontstaat in de ICCb discussie. Daarbij is niet goed duidelijk hoe bevoegdheden liggen. De andere directe maatregelen worden door alle betrokken partijen als regionaal te nemen maatregelen beschouwd.

- In het IAO en de ICCb wordt bij de verschillende departementen opgehaald welke maatregelen en besluiten in voorbereiding of al genomen zijn.
- De besluiten en maatregelen die naar voren worden gebracht, passen bij de verantwoordelijkheden van de betreffende ministeries (zie hierover ook bevinding 26).
- In de ICCb ontstaat wel enige discussie over het handhaven van de door de VRZ ingestelde veiligheidszone rond de centrale. De burgemeester van Borsele krijgt het advies om deze te laten 'overnemen' door de minister. Het ministerie van IenW vraagt zich af waarom dit zo is. Volgens IenW ligt dat bij de regio. Besloten wordt dat uitgezocht moet worden onder welk bevoegd gezag de veiligheidszone gehandhaafd kan worden.
- Ook de andere directe maatregelen die voorliggen (schuilen en jodiumprofylaxe) worden doorgesproken. Deze worden door alle betrokken partijen als regionaal te nemen besluiten/maatregelen beschouwd (terwijl de Kernenergiewet dit niet per sé zo voorschrijft). Opvallend is dat voor de reflectie op de maatregelen vooral gekeken wordt naar het ministerie van IenW en niet naar de ministeries die volgens het LCP-S eerstverantwoordelijk zijn (JenV en VWS). De mogelijkheid om de maatregelen op dit vlak ook 'over te nemen' wordt niet besproken.

Bevinding 15. De ministeries gaan verschillend om met het uit voorzorg treffen van beschermingsmaatregelen. Dit wordt in de oefening wel geconstateerd, maar er wordt niet op bijgestuurd. Besluiten en maatregelen worden soms pas op ICCb niveau met andere ministeries gedeeld.

- Bij de verkenning welke maatregelen en besluiten in voorbereiding of al genomen zijn, blijkt in het eerste IAO (van 10.51 uur) al dat men verschillend omgaat met het uit voorzorg treffen van beschermingsmaatregelen. Zo geeft het ministerie van IenW aan dat zij het luchtruim boven de centrale gesloten heeft en dat de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit (GNA) het scheepvaartverkeer over de Westerschelde gestremd heeft. Deze besluiten gaan verder dan de adviezen van het CETsn en zijn niet via vraagregie voorgelegd aan het CETsn voor advies²⁰. In reactie op deze mededeling van IenW geeft de voorzitter IAO aan dat het belangrijk is om niet te veel beschermingsmaatregelen te nemen uit voorzorg en deze goed met elkaar te delen, zodat de maatregelen van de verschillende ministeries en de regio niet met elkaar uit de pas gaan lopen.
- In het tweede IAO (van 14.30 uur) komt het punt opnieuw aan de orde. De voorzitter IAO stelt dat het lastig uitlegbaar is als de ene organisatie veel verder gaat in het treffen van beschermingsmaatregelen dan de andere. Geconstateerd wordt dit een dilemma is dat aan de ICCb voorgelegd moet worden: welke lijn kiezen we als het gaat om het nemen van maatregelen die radiologisch nog niet nodig zijn? Het betreffende dilemma wordt in de praktijk echter niet in de ICCb van 16.00 uur voorgelegd.
- In de ICCb van 16.00 uur blijkt dat het ministerie van LNVN intussen een hele serie besluiten heeft genomen die verder gaan dan de adviezen van het CETsn (zie hierover ook bevinding 25). Deze besluiten komen voor veel betrokkenen een beetje uit de lucht vallen. Ze zijn in het tweede IAO niet genoemd en besproken.
- In de ICCb wijzen de voorzitter CETsn en bestuursvoorzitter ANVS expliciet op het risico van het stapelen van maatregelen (uit voorzorg) die niet door het CETsn zijn geadviseerd en ook niet ter toetsing aan het CETsn zijn voorgelegd.

Bevinding 16. Het ministerie van IenW besluit in de ochtend om het luchtruim te sluiten. Dit besluit wordt in de lijnorganisatie genomen en ter kennisgeving ingebracht in de VG, CG en het IAO. Het besluit wordt later op de dag weer ingetrokken.

- In de VG van 10.00 uur vraagt de vertegenwoordiger van het directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken (DGLM) van welke kant de wind staat, vanwege een mogelijke sluiting van de luchthaven. Het antwoord is dat er een zuidoosten wind is die naar het noordwesten waait. Hieraan wordt aan tafel geen consequentie verbonden ten aanzien van de mogelijke sluiting van de luchthaven. Er wordt in de VG niet gesproken over sluiting van het luchtruim.
- In het eerste IAO van 10.51 uur blijkt dat het luchtruim boven Borsele inmiddels toch gesloten is. Dit wordt door de vertegenwoordiger van het ministerie van IenW (tevens voorzitter VG) medegedeeld aan de aanwezige departementen en vertegenwoordiger van de VRZ.
- In de VG van 13.00 uur deelt de vertegenwoordiger van DGLM ook aan de IenW collega's mee dat het luchtruim boven Borsele is gesloten. De vertegenwoordiger van DGLM geeft aan dat deze maatregel uit voorzorg is genomen. Het besluit is als 'spoedbesluit' genomen door de directeur-generaal en door DGLM ten uitvoer gebracht.

²⁰ Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat de sluiting van het luchtruim wel aan het CETsn is voorgelegd, maar dat het CETsn tijdens de oefening aangaf hier geen advies over te kunnen geven. Hiervan hebben wij geen schriftelijke sporen kunnen vinden.

- In de CG van 14.00 uur komt de luchtruimsluiting opnieuw aan de orde. De vertegenwoordiger van DGLM geeft aan dat het luchtruim boven de kerncentrale is gesloten, dat dit in de praktijk drones en kleine vliegtuigen betreft en dat het een besluit betreft dat uit voorzorg is genomen. Op de vraag van de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ) hoe het besluit genomen is, geeft DGLM aan dat het besluit mondeling is genomen en medegedeeld aan de luchthaven. HBJZ geeft aan na te kijken of het niet schriftelijk moet. De voorzitter CG wijst erop dat er hiervoor een rechtstreekse lijn was tussen DGLM en de minister en vraagt of de maatregel nog steeds nodig is. DGLM geeft aan dat de maatregel nu van tafel kan maar mogelijk tijdens de lozing weer ingesteld moet worden. Hierover wordt aan tafel geen expliciet besluit genomen. Wel wordt geconcludeerd dat HBJZ voor de 'schriftelijke afhechting' moet zorgen.
- In de ICCb van 16.00 uur geeft de vertegenwoordiger van IenW, na vragen hierover van de voorzitter ICCb, aan dat de luchtruimsluiting weer is ingetrokken maar mogelijk weer van kracht zal gaan worden in de periode voor en tijdens de geplande lozing. De vertegenwoordiger van IenW geeft aan hiervoor in deze fase niets van de ICCb nodig te hebben.

Bevinding 17. Het IAO en de ICCb maken structureel onderscheid of maatregelen nodig zijn vanuit het ongeval of vanuit de maatschappelijke reactie erop.

- Al in het vooroverleg ("oploopje") voor het eerste IAO wordt geconstateerd dat bij stralingsongevallen soms maatregelen getroffen moeten worden om radiologische redenen en soms om redenen van maatschappelijke reactie en acceptatie. De betrokken NCC collega's roepen elkaar op om hierop te blijven letten, zodat steeds duidelijk is waarom een bepaalde maatregelen voorligt/genomen is. Deze lijn wordt in het IAO en de ICCb voortdurend doorgetrokken.
- In het eerste IAO roept de voorzitter het team expliciet op om beide te scheiden: wat is nodig voor het ongeval, wat hangt samen met de dynamiek in de omgeving? Ook bij de bespreking van het CETsn-advies en de thema's in de oordeelsvorming komt het IAO hier steeds op terug.
- Ook in de ICCb wordt bij voorgenomen of al in gang gezette maatregelen steeds de vraag gesteld of ze om inhoudelijke redenen voorliggen, uit voorzorg getroffen worden of omwille van de publieke reactie aan de orde zijn.

Bevinding 18. Om te anticiperen op het toekomstig verloop van het incident wordt op initiatief van het IAO een scenarioteam ingesteld. Om verschillende redenen lukt het dit scenarioteam niet om van de wal te komen. Uiteindelijk worden de resultaten van het team noch in het IAO noch in de ICCb gebruikt.

- Al in het vooroverleg op het eerste IAO wordt meegedeeld dat een scenarioteam is 'klaargezet'. In het eerste IAO wordt besloten dat dit team een tijdlijn moet maken met daarop de "kritieke kantelpunten voorbij de voorzorgsmaatregelen": wat kan er gebeuren en welke maatregelen passen daarbij?
- In een intern overleg meteen volgend op het IAO wordt de opdracht toegelicht aan een van de twee trekkers van het scenarioteam (de andere trekker is er niet bij). In de opdracht wordt gesproken over een "tijdlijn met kritische momenten in de tijd, mogelijke maatregelen gekoppeld aan het LCP-S en een overzicht van stappen/kantelpunten: wanneer is evacuatie aan de orde, wat is daarna de volgende stap, enz."

- Om verschillende redenen lukt het het scenarioteam niet om van de wal te komen:
 - Het team is geen bestaand team; de trekkers moeten de verschillende organisaties bellen om te vragen of zij (snel) iemand kunnen leveren voor het scenarioteam. Dit kost relatief veel tijd;
 - Er is onduidelijkheid over de precieze opdracht. De focus lijkt meer te liggen op maatregelen dan men verwacht had en is ook wezenlijk anders dan in de voorbereidende training aan bod is gekomen;
 - Er is onduidelijkheid welke scenario's als uitgangspunt genomen moeten worden. In het IAO worden aanvankelijk twee scenario's onderscheiden (snel herstel en een geplande lozing na 96 uur, later bijgesteld naar 36 uur). De regionaal vertegenwoordiger werkt echter met drie scenario's (lozing 16/10 1830, lozing 17/10 630, lozing 19/10 1830, continu afblazen) die worden doorgerekend door het REMM en waarover het CETsn adviseert. Door de verschillende aanduidingen die worden gebruikt is niet duidelijk of en hoe ver de scenario's van elkaar verschillen;
 - Er is discussie over wat eigenlijk een scenario is. Een van de leden van het scenarioteam betwist dat het uitwerken van een tijdpad voor de geplande lozing bij een scenarioteam thuishoort. Volgens deze functionaris gaat het bij scenario's om het uitwerken van denkbare toekomstpaden;
 - Verschillende leden van het scenarioteam stappen tussentijds 'uit' om (tijdelijk) naar andere overleggen te gaan;
 - Precies tijdens het overleg van het scenarioteam komt het nieuwe CETsn-advies binnen, dat een aantal elementen van het scenario helemaal omgooit;
 - De beschikbare tijd om überhaupt tot een product te komen is kort (hoewel zij uiteindelijk wel verlengd wordt met een half uur).
- De trekkers van het scenarioteam proberen actief om oplossingen te creëren voor de tegenslagen waar zij mee te maken krijgen, maar worstelen toch met de te volgen werkwijze en of de werkwijze aansluit op de opdracht vanuit het IAO.
- Uiteindelijk lukt het niet om tot een volwaardig product voor het tweede IAO te komen.
- Tussen het tweede IAO en de ICCb doet men een nieuwe poging. Ook dit product wordt uiteindelijk echter niet gebruikt.
- Er is geen verbinding tussen het interdepartementale scenarioteam en het CETsn (en het scenariodenken dat daar plaatsvindt).

Oefendoel 11: de voorzitter van de veiligheidsregio neemt de maatregelen om de gevolgen van een stralingsongeval ongeval zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken

Bevinding 19. De voorzitter van de VRZ activeert in eerste instantie het voorzorgsbesluit. Het maatregelenpakket wordt daarna in het licht van de actuele radiologische situatie verschillende keren aangepast. De VRZ volgt daarin grotendeels de adviezen van het CETsn. Uitzondering daarop is het initiële besluit om een evacuatie aan te kondigen en het in een breder gebied van toepassing verklaren van de maatregelen in relatie tot de gecontroleerde lozing. De maatregelen die de VRZ overweegt, worden in de gremia van de nationale crisisstructuur afgestemd met het rijk.

- De voorzitter van de VRZ neemt na overleg met de operationeel leider om 8.34 uur het besluit tot het activeren van het voorzorgsbesluit (zie voor een verdere uitwerking ook bevinding 27). In de eerste twee CETsn adviezen die daarop volgen (om 9.30 en 10.35 uur) wordt dit ook vanuit het CETsn gerechtvaardigd en geadviseerd.

- Conform het Addendum bij het ArbpSI wordt tevens gestart met de voorbereiding van een evacuatie van het gebied met een radius van 5 km vanaf de kerncentrale. In het derde RBT-overleg (van 12.46 uur) gaat het RBT VRZ echter een stap verder: het besluit om de evacuatie van 5 km rondom de kerncentrale aan te kondigen in een persconferentie, zonder dat daar een advies van het CETsn aan ten grondslag ligt. Nadat het CETsn in zijn vierde advies adviseert dat evacuatie niet nodig is, besluit het RBT in zijn vierde overleg om dit advies over te nemen en de evacuatie niet aan te kondigen in de persconferentie.
- Ten aanzien van de gecontroleerde lozing volgt het RBT VRZ de maatregelen die het CETsn adviseert maar besluit deze in een breder gebied van toepassing te verklaren. Daarmee gaat het RBT, ten behoeve van eenduidigheid en duurzaamheid van het maatregelenpakket, verder dan het CETsn op radiologische gronden noodzakelijk acht (zie voor een verdere uitwerking ook bevinding 25).
- De besluitvorming van het RBT VRZ wordt voorbereid door het ROT. Er is in het ROT nadrukkelijk aandacht voor de impact van de voorgenomen maatregelen. In het licht van die impact wordt soms door het ROT actief 'tegengedacht' op de eigen adviezen.
- De ROL-VRZ en de burgemeester van Borsele (in zijn rol als plaatsvervangend voorzitter VRZ) stemmen de maatregelen die de veiligheidsregio overweegt, respectievelijk in het IAO en de ICCb af met het rijk. In het IAO en de ICCb worden de keuzes die de regio maakt, door de rijkspartijen onderschreven.
- Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat de aanwezigheid van de regionale vertegenwoordigers in de rijksteams erg gewaardeerd is. Sommigen vragen zich af of het rijk niet ook vertegenwoordigers naar de regionale teams had moeten afvaardigen.

Bevinding 20. Het ROT VRMWB maakt de bewuste afweging dat het verloop van het oefenscenario geen aanleiding geeft tot het nemen van directe of indirecte maatregelen in de eigen regio. Wel wordt er vooruitgekeken. Daarbij wordt over verschillende maatregelen gesproken en gekeken naar de samenhang met maatregelen van de VRZ.

- Het verloop van het scenario geeft, met name vanwege de ontwikkeling van het weer (windrichting en -sterkte), volgens het ROT VRMWB niet direct aanleiding tot het treffen van stralingsgerelateerde maatregelen in de eigen regio. De ROL-VRMWB maakt vanaf het begin expliciet onderscheid in wat de VRZ te doen staat (bronbestrijding en daadwerkelijk maatregelen nemen) en wat de VRMWB te doen staat ((neven)effecten bestrijden en bronregio ondersteunen).
- In het eerste overleg van het ROT VRMWB wordt gesproken over het bijstaan van de VRZ bij een eventuele ontsmetting. In het tweede en derde overleg van het ROT VRMWB wordt gesproken over de mogelijke distributie van jodiumtabletten vanwege de lange tijd die het kost om het voor te bereiden.
- Het ROT VRMWB kijkt ook naar de samenhang van de eigen maatregelen met die van de VRZ. Zo komt in een van de overleggen ter sprake dat het een vreemd beeld kan geven als geëvacueerden uit Zeeland - men denkt in Zeeland op dat moment nog dat evacuatie nodig is - in Brabant aankomen voor opvang en dan denken veilig te zijn, en dan alsnog jodiumtabletten zouden moeten slikken.
- De denklijnen van het ROT VRMWB worden door de ROL enkele malen afgestemd met de voorzitter VRMWB (responscel).

Bevinding 21. In beide veiligheidsregio's wordt systematisch nagedacht over scenario's voor het verdere verloop van de situatie.

- In het tweede overleg van het ROT VRZ om 11.06 uur doet de ROL-VRZ het aanbod om de NA te ondersteunen met een scenarioteam. De brandweer wordt voorzitter van dit scenarioteam en verzamelt deelnemers aan dit scenarioteam vanuit alle disciplines. Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat het instellen van een scenarioteam gewaardeerd is en voor toekomstige situaties behouden zou moeten blijven.
- Naar aanleiding van de deelname van de ROL-VRZ aan het eerste IAO koppelt de ROL na het IAO het scenarioteam van de VRZ aan het door het rijk gecreëerde scenarioteam. Namens de VRZ neemt vanaf dat moment één persoon deel aan het scenarioteam van het rijk.
- In de VRMWB wordt in eerste instantie om 12.24 uur een ad hoc scenarioteam gevormd, bestaande uit de adviseur gevaarlijke stoffen en een aantal personen vanuit de stafsecties. Na het derde overleg organiseert de ROL-VRMWB in samenwerking met de IM-ROT dat er een structureel scenarioteam wordt ingericht. Hiervoor worden extra functionarissen opgeroepen.
- De scenarioteams van de VRZ en VRMWB worden niet aan elkaar gekoppeld. Ook is er geen verbinding tussen de regionale scenarioteams en het CETsn (en het scenariodenken dat daar plaatsvindt).

Oefendoel 12: partijen in de kennis- en adviesstructuur ondersteunen de besluitvormingsorganisatie in de algemene en functionele kolom met gevraagde kennis en adviezen

Bevinding 22. De Taskforce Ongevalssituatie en het REMM bedienen de adviestafel CETsn naar behoefte met de input om tot goede adviezen te komen. Het REMM ziet zijn input echter niet altijd terug in de adviezen van het CETsn.

- De Taskforce Ongevalssituatie geeft periodiek inzicht in de actuele bronterm(schatting) en het verwachte tijdstip van lozing. Het doet dit in goede onderlinge dialoog en in afstemming met het REMM.
- De Taskforce Ongevalssituatie stelt scenario's op voor het verdere ongevalsverloop en maakt hiervoor gebruik van de IAEA tool.
- Er is in relatie tot de scenario's een goede dialoog tussen de leden van de Taskforce Ongevalssituatie en de adviseur ongevalssituatie, waarbij de input van de LOS actief wordt betrokken.
- De Taskforce Ongevalssituatie informeert de adviseur ongevalssituatie regelmatig over de wijzigingen in het ongevalsbeeld. Dit verloopt mondeling en via Signal en mail.
- Het REMM zorgt tijdig voor een actueel radiologisch beeld. Dit beeld wordt geüpdatet zodra daar aanleiding toe is.
- Het REMM toetst het beeld aan de interventieniveaus en adviseert op basis daarvan over directe en indirecte maatregelen aan de ARV van het CETsn. Men ziet wat men heeft aangeleverd echter niet altijd terug in de adviezen van het CETsn. Het REMM kan niet altijd volgen hoe de CETsn-adviestafel tot adviezen is gekomen en hoe men daarbij met de input van het REMM is omgegaan. Uit de deelnemersevaluatie komt naar voren dat de input van het REMM wel degelijk is gewogen door de CETsn-adviestafel, maar dat de terugkoppeling van de

adviseurs aan de CETsn-adviestafel naar de eigen achterban in het REMM niet goed ingeregeld was.²¹

- Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat de backoffices die samenwerken in het REMM bijeen waren in de crisissruimte van het RIVM, maar dat centrale terugkoppelrondes zijn gemist om uit te wisselen waar de verschillende backoffices mee bezig waren.

Bevinding 23. Het CETsn brengt gedurende de oefening verschillende adviezen uit om de besluitvorming van regio en rijk te ondersteunen. De timing van de adviezen is met name afgestemd op de nationale crisisstructuur. De adviezen sluiten aan op de technische ongevalssituatie, maar roepen om verschillende redenen soms vragen en onrust op bij de afnemers.

- Het CETsn stelt gedurende de oefening vijf adviezen op. De timing van de adviezen is in eerste instantie afgestemd op de overleggen in de nationale crisisstructuur. De verschijningsmomenten sluiten niet goed aan op het vergaderschema van de VRZ.
- De CETsn adviezen sluiten goed aan op de technische ongevalssituatie conform de berichtgeving van EPZ en de situatierapportages van de Taskforce Ongevalssituatie.
- De CETsn adviezen baseren zich/ anticiperen op eerst twee, later één scenario met variatie in het startijdstip van de lozing (eerst 48 uur, later 36 uur). Deze analyse is gebaseerd op berekeningen van het REMM (op basis van input van het KNMI en het RIVM).
- De wijze waarop de adviezen in de besluitvorming worden gebruikt, verschilt per organisatie/team:
 - In het ROT VRZ, de VG en CG van IenW en het IAO en de ICCb worden de adviezen expliciet besproken.
 - In het RBT VRZ weet men lange tijd niet dat er adviezen zijn uitgebracht. Wanneer men later in de oefening wel weet dat de adviezen er zijn, komen deze niet als zelfstandige producten op tafel maar als integraal onderdeel van het advies van het ROT.
 - In het ROT VRMWB komen de adviezen in de ochtendfase van de oefening niet expliciet op tafel. In het vierde overleg van het ROT VRMWB licht de AGS-OT het advies van het CETsn wel toe en neemt het ROT hierin mee. Op basis van deze informatie wordt voor het ROT helder dat de omvang en reikwijdte van de straling mee zou vallen en daardoor niet meer in Midden- en West-Brabant terecht zou komen.
- Op onderdelen zijn er bij de afnemers vragen over de adviezen van het CETsn. Deze betreffen onder meer de soms plotselinge veranderingen in afstanden en richtingen die het CETsn adviseert bij de verschillende maatregelen (dit had voor een deel te maken met een onzorgvuldigheid in het derde advies die in het vierde advies hersteld moest worden), geconstateerde verschillen tussen de uitgeschreven adviezen en de onderliggende tabel (bijv. 35 km versus meer dan 200 km met betrekking tot het graasverbod²²), het soms onduidelijk geachte taalgebruik en de vraag of en waarom bepaalde (voorzorgs)maatregelen wel of niet meer nodig zijn. Ook is er in één van de adviezen sprake van een slordigheid, waardoor de weerssituatie foutief wordt weergegeven. In verschillende (besluitvormende) overleggen leidt dit enkele keren tot verbazing en onrust.

²¹ In het REMM werken verschillende backoffices op het gebied van lucht/bodem, water, voedsel en gezondheid samen. Deze modaliteiten hebben ieder een eigen adviseur aan de CETsn-adviestafel, die de terugkoppeling dient te verzorgen naar de eigen backoffice in het REMM.

²² Het verschil in aantal km heeft te maken met dat het graasverbod in totaal 200km betreft, maar geldt richting zee en daarmee dus effectief maar 35km betreft (want daarna houdt het land op en begint de zee). Dit is niet geëxpliciteerd in het advies, waardoor verwarring ontstaat.

- Het CETsn voert al tijdens de oefening aanpassingen door in de (formulering van) adviezen, op basis van signalen van afnemers over onduidelijkheden.
- Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat het zinvol is om de onderliggende tabel bij de adviezen te verplaatsen naar het radiologisch beeld, zodat er duidelijker onderscheid ontstaat tussen de weergave in de tabel van de maatregelen die gerechtvaardigd zijn op basis van radiologische gronden (overschrijding van de interventiewaarden) en de maatregelen die het CETsn daadwerkelijk adviseert.
- Uit de deelnemersevaluaties komt ook naar voren dat het voor de advisering vanuit radiologisch/nucleair oogpunt wenselijk is om – als de situatie dat toe laat - de besluitvormende overleggen wat te vertragen, zodat er voldoende tijd is om de adviezen goed door te rekenen en zorgvuldig te formuleren en er zo min mogelijk herstel en/of aanpassing van eerdere adviezen nodig is.

Bevinding 24. Het CETsn duidt zijn adviezen zowel voor de regionale crisisorganisatie als voor de nationale crisisorganisatie. Op nationaal niveau gebeurt dit rechtstreeks aan tafel in de crisisteams en helpt de duiding de beslissers om een beter beeld te krijgen van de maatregelen die het CETsn adviseert en het CETsn om een beter beeld te krijgen van de vragen die leven bij de beslissers. Op regionaal niveau vindt de duiding plaats via bilateraal contact met de nucleair adviseur. Desondanks ervaren sommige beslissers dat de adviezen veelal gedeeld zijn zonder dat er betekenis aan werd gegeven.

- De duiding voor de regionale crisisorganisatie vindt telefonisch plaats. De adviseur crisisbeheersing van het CETsn en de NA van de VRZ hebben gedurende de oefening regelmatig telefonisch contact. In dit contact worden de adviezen toegelicht en geduid. Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat de afdrank bij de regio desondanks is dat de adviezen van het CETsn veelal gedeeld werden zonder dat er betekenis aan gegeven werd en dat mede hierdoor soms ruis en onduidelijkheid ontstond. Uit de deelnemersevaluaties komt ook naar voren dat er een aanbod lag vanuit het CETsn om de adviezen via een online meeting te duiden voor een bredere groep binnen de VRZ, maar dat de VRZ geen gebruik heeft gemaakt van dit aanbod.
- De duiding voor de nationale crisisorganisatie vindt fysiek plaats. De voorzitter CETsn neemt deel aan het IAO (twee keer) en de ICCb en duidt daar het voorliggende CETsn-advies. Uit deelnemersevaluaties blijkt dat de leden van het IAO en de ICCb het prettig hebben gevonden dat het CETsn direct aan tafel zat. De voorzitter CETsn vond het op haar beurt prettig om de ruimte te krijgen om de adviezen toe te lichten en met name de effecten op gezondheidkundig vlak te kunnen nuanceren.
- Het CETsn is niet vertegenwoordigd in de departementale teams van IenW, omdat het CETsn het te druk heeft en het bovendien geen formele taak van het CETsn is om departementale teams te adviseren²³. In de CG neemt wel een vertegenwoordiger (bestuursvoorzitter) van de ANVS plaats, die expliciet aangeeft daar niet vanuit het CETsn te zitten. Op verzoek geeft de bestuursvoorzitter van de ANVS naast haar eigen rol ook invulling aan de rol van liaison CETsn. De vertegenwoordiger van de ANVS beantwoordt de vragen over het advies van CETsn naar vermogen. Eén vraag wordt later beantwoord, na raadpleging van het CETsn.

²³ Conform het LCP-S is het CETsn ingesteld om via de regionale en/of nationale vraagregisseur aan de veiligheidsregio of aan het IAO ter voorbereiding van de ICCb en/of MCCb de noodzakelijke informatie en adviezen te leveren ten behoeve van de adequate bestrijding van stralingsongevallen of mogelijke dreiging daarvan. Eventueel kan het CETsn een mondelinge toelichting geven op de adviezen. Formeel gezien heeft het CETsn geen rol ten opzichte van departementale crisisteams, zoals de VG en CG van IenW.

- Uit de deelnemersevaluatie komt naar voren dat de leden van de VG en CG de duiding van het CETsn hebben gemist.
- Het CETsn stuurt één en hetzelfde advies tegelijkertijd uit en naar rijk en regio. De adviezen die men krijgt, zijn daarmee congruent. Wel blijkt de voorzitter CETsn in het eerste IAO te beschikken over verouderde informatie over het geplande moment van lozing. Actuelere informatie is op dat moment al door het CETsn gedeeld met de regio en het rijk. De voorzitter CETsn is door de in het IAO aanwezige operationeel leider op het nieuwe tijdpad geweest.

Bevinding 25. Rijk en regio gaan in het treffen van maatregelen op onderdelen verder dan het CETsn adviseert. In een aantal gevallen wordt dit gedaan omwille van de navolgbaarheid en duurzaamheid van het maatregelenpakket. In een aantal andere gevallen doet men dit om stralingsgerelateerde redenen.

- In de VRZ, het IAO en de ICCb worden maatregelen uitgebreid omwille van de navolgbaarheid en duurzaamheid van het maatregelenpakket:
 - Het CETsn adviseert in het vierde advies om de maatregelen schuilen en jodiumprofylaxe in twee sectoren af te kondigen. In het RBT VRZ wordt geconstateerd dat dit door de veranderde wind andere sectoren zijn dan in eerdere adviezen. Er worden zorgen geuit dat het maatregelenpakket op deze manier lastig te volgen is voor burgers en bedrijven. Die zorg wordt door de ROL-VRZ en de plv. voorzitter van de VRZ ook gedeeld in het IAO en de ICCb. In het IAO komt de vraag op tafel of de maatregelen wellicht voor de hele cirkel genomen moeten worden, omdat de wind wellicht weer verder draait. In de ICCb doet de plv. voorzitter van de VRZ het voorstel om de maatregelen in een bredere taartpunt (vier sectoren in plaats van twee sectoren) af te kondigen, om zo te voorkomen dat de maatregelen last minute weer veranderd moeten worden. De ICCb gaat in deze redeneerlijn mee, waarbij men voor de dag erna een moment inbouwt waarop eventueel besloten kan worden om het maatregelengebied weer te verkleinen. Uit de deelnemersevaluatie komt naar voren dat hierdoor het risico ontstaat dat in ieder besluitvormend gremium het effectgebied vergroot wordt, terwijl deze onzekerheden in het weer al worden verdisconteerd in de sectoren die het CETsn adviseert.
 - In de ICCb wordt geconstateerd dat het treffen van een graasverbod nieuwe vragen bij burgers zou opwerpen: mogen kinderen nog in de zandbak spelen? Mogen bouwvakkers nog spullen oprapen op een bouwterrein? Mogen mensen nog voedsel consumeren uit eigen tuin? De conclusie in de ICCb is dat het maatregelenpakket en de communicatie op deze aspecten eenduidig moet zijn. Het CETsn wordt verzocht om ook deze aspecten in zijn advisering mee te nemen. In het vijfde advies komt het CETsn naar aanleiding van deze vragen met het aanvullende advies om een oogstverbod voor te bereiden in hetzelfde gebied als het graasverbod en daar ook tijdelijk geen voedsel uit eigen tuin te consumeren. Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat dergelijke vragen en de advisering daarover zeer complex zijn en om die reden in de koude fase uitgewerkt zouden moeten worden.
- IenW, LVVN en de GNA nemen de verdergaande maatregelen om stralingsgerelateerde redenen, zonder deze via de nationaal vraagregisseur voor te leggen aan het CETsn:
 - IenW neemt een spoedbesluit om het luchtruim boven de EPZ-centrale te sluiten. Deze maatregel wordt genomen als voorzorgsmaatregel.
 - De GNA stremt in afstemming met de VRZ de Westerschelde. De ROL-VRZ licht deze maatregel in het IAO toe als nadere operationalisering van de schuilmaatregel, terwijl deze in het LCP-S als twee verschillende sleutelbesluiten staan.

- LVVN geeft in de ICCb aan een reeks van maatregelen te hebben getroffen die volgens hen in het directe verlengde van het door het CETsn geadviseerde graasverbod liggen, maar in het LCP-S als verschillende sleutelbesluiten zijn opgenomen (zie ook bevinding 26).
- In de CG IenW, het IAO en de ICCb stellen de vertegenwoordigers van het CETsn en de ANVS vragen over de rationale achter deze laatste set maatregelen. Zij waarschuwen voor een mogelijke overreactie.

Oefendoel 13: de ministers die het aangaat en de voorzitter van de veiligheidsregio nemen sleutelbesluiten ingeval van een stralingsongeval

Bevinding 26. Er wordt aantoonbaar gebruik gemaakt van de sleutelbesluiten in het LCP-S.

- In veel geobserveerde teams raadpleegt men ter voorbereiding op en in crisioverleggen expliciet het LCP-S en de onderliggende planvorming (ArbpSI) om de sleutelbesluiten scherp te krijgen.
- In de voorbereiding op het IAO vat het NCC de hoofdlijnen van het LCP-S (inclusief een overzicht van de sleutelbesluiten) samen en stuurt deze mee met de stukken. De voorzitter IAO vestigt hier bij de start van het eerste IAO de aandacht op en roept op om er kennis van te nemen.
- Er worden in de oefening verschillende besluiten genomen die door het LCP-S als sleutelbesluit worden gekenmerkt:
 - De voorzitter van de VRZ neemt in de oefening de volgende sleutelbesluiten: schuilen en jodiumprofylaxe. Ook worden voor het sleutelbesluit evacueren de voorbereidingen getroffen.
 - De minister van IenW neemt in de oefening de volgende sleutelbesluiten: afkondigen radiologische noodsituatie, sluiten luchtruim (later weer ingetrokken)
 - De minister van LVVN neemt in de oefening de volgende sleutelbesluiten: graasverbod, sluiting kassen, oogstverbod, beregeningsverbod, vervoersverbod, visverbod.
 - De GNA neemt in de oefening het volgende sleutelbesluit: stremming van de scheepvaart op de Westerschelde (later weer ingetrokken, tot 16 oktober 9.00 uur, dan zou het weer van kracht worden).
- Opvallend is dat men ook een aantal sleutelbesluiten neemt waartoe het CETsn niet adviseert. Voorbeelden hiervan zijn de sluiting van het luchtruim, de stremming van de scheepvaart, het oogstverbod, het beregeningsverbod, het vervoersverbod en visverbod (zie hierover ook bevinding 25).

Oefendoel 14: indien er geen tijd is c.q. er nog geen nationale coördinatie is, neemt de voorzitter van de veiligheidsregio bij een (verwachte) General Emergency de voorzorgsmaatregelen

Bevinding 27. De voorzitter van VRZ treft na overleg met de operationeel leider de voorzorgsmaatregelen die in het voorzorgsbesluit staan. De minister van IenW wordt ongeveer anderhalf uur later van de genomen voorzorgsmaatregelen op de hoogte gebracht.

- De ROL-VRZ zoekt om 8.34 uur contact met de voorzitter van de VRZ en krijgt van deze akkoord op de uitvoering van het voorzorgsbesluit. Daarmee ligt er een akkoord op de volgende voorzorgsmaatregelen:
 - Uitvoeren van: instellen veiligheidszone 500m, schuiladvies taartpunt 3,5 km, inzetten voorbereide communicatieboodschappen
 - Vorbereiden van: evacueren 5km van KCB, schuilen 20 km vanaf KCB, jodiumprofylaxe (20 km: 18-40 jaar; 100km: <18 jaar + zwangere vrouwen).
- In het eerste ROT VRZ om 9.01 uur wordt gesproken over het tot uitvoering brengen van het voorzorgsbesluit:
 - In het ROT VRZ wordt geïnventariseerd waar partijen staan in de voorbereiding van het voorzorgsbesluit.
 - In het ROT VRZ wordt geconstateerd dat de gebieden voor ontruimen en schuilen gedeeltelijk overlappen en er wordt een besluit genomen wat dat in de praktijk betekent, namelijk: ontruimen. Er wordt specifiek benoemd wie de doelgroepen zijn die dit betreft: schepen, bedrijven en nautisch verkeer.
 - In het ROT VRZ wordt besloten dat een noodverordening moet worden voorbereid.
 - In het ROT VRZ wordt gesproken over de voorbereidingen voor evacuatie, schuilen en jodiumprofylaxe.
- Als het CETsn in zijn eerste advies (om 9.30 uur) formeel vaststelt dat sprake is van een General Emergency en aangeeft dat uitvoering van de voorzorgsmaatregelen gerechtvaardigd is, zijn deze al in gang gezet (circa 9.25 uur).
- De Kernenergiewet schrijft voor dat de voorzitter van de veiligheidsregio 'onmiddellijk' de minister van IenW, de ministers die het aangaat, de Commissaris van de Koning en de ANVS op de hoogte moet stellen. De minister van IenW wordt om 10.22 uur van de genomen voorzorgsmaatregelen op de hoogte gebracht. De Commissaris van de Koning wordt middels een liaison Cvdk in het RBT VRZ frequent geïnformeerd. Onduidelijk is of ook de 'ministers die het aangaat' (JenV en VWS), de Commissaris van de Koning en de ANVS zijn geïnformeerd.
- Zowel in het ROT VRZ als in het RBT VRZ is expliciet aandacht voor de vraag of hulpverleners gevaar zouden lopen in het kader van de te nemen voorzorgsmaatregelen.

HOOFDSTUK 7

Informatiemanagement

Oefendoel 15: partijen wisselen de informatie tussen regionaal, nationaal en interdepartementaal zoveel mogelijk netcentrisch uit

Bevinding 28. Alle deelnemende organisaties maken gebruik van elementen van de netcentrische werkwijze om informatie uit te wisselen.

- Alle deelnemende organisaties maken eigen beelden en stellen op basis daarvan situatiebeelden op. De opgestelde situatiebeelden worden binnen de eigen organisaties gebruikt als basis voor de crisisbesluitvorming.
- Eigen beelden en situatiebeelden worden, op een enkele uitzondering na, actueel bijgehouden.
- Eigen beelden en situatiebeelden worden via LCMS beschikbaar gesteld.
- Radiologische informatie wordt actueel gedeeld in CalWeb.

Bevinding 29. De twee veiligheidsregio's wisselen hun informatie netcentrisch uit via LCMS. Ten aanzien van de mondelinge duiding en afstemming van de informatie lopen de verwachtingen van de VRZ en VRMWB uiteen. Het LOCC maakt een overkoepelend landelijk operationeel beeld, maar dit blijft niet actueel en levert daardoor ruis op.

- Beide veiligheidsregio's houden een situatiebeeld bij in LCMS. Zij koppelen hun LCMS-activiteiten aan elkaar na het eerste ROT-overleg van de VRMWB.
- De netcentrische informatie-uitwisseling stelt de VRMWB in staat om het informatiebeeld van de VRZ te monitoren. Dit doet de regio in de praktijk ook. Zo constateert de VRMWB op basis van het beeld in LCMS dat men "anders naar de situatie kijkt dan de buurregio". Later signaleert men in de VRMWB op basis van het beeld in LCMS dat er licht zit tussen de eigen communicatie en die van de VRZ. In de contacten met de liaisons (in de appgroep met de NKC-liaison, de liaison bij de VRZ en de VRMWB) komt dit punt niet aan de orde.
- De VRMWB doet pogingen om deze punten actief onder de aandacht van de VRZ te brengen, maar het lukt in de praktijk vaak niet om de collega's van de VRZ te pakken te krijgen om informatie mondeling af te stemmen. In de deelnemersevaluaties van de VRMWB wordt erop gewezen dat sleutelfunctionarissen van de VRZ het vaak te druk hadden, met de eigen besluitvorming en maatregelen maar ook met de rol die zij in de landelijke gremia vervulden.
- Omgekeerd komt uit de deelnemersevaluaties van de VRZ naar voren dat dat het niet wenselijk is dat sleutelfunctionarissen dit type informatiekundige vragen met elkaar afstemmen, maar dat deze afstemming moet plaatsvinden tussen de informatieorganisaties. Ook komt naar voren dat men het onduidelijk vindt wanneer het volstaat om informatie uitsluitend in LCMS te verversen en wanneer informatie ook mondeling gedeeld moet worden.
- Het LOCC stelt een landelijk operationeel beeld op en brengt daarin de beelden van de twee veiligheidsregio's bij elkaar. In de praktijk is dit beeld echter niet altijd up to date, waardoor ruis ontstaat bij de regio's.

- Het LOCC initieert een "IM-call" waarin het beeld inhoudelijk besproken wordt met de informatiemanagers van de betrokken veiligheidsregio's. Deze call draagt bij aan de onderlinge informatie-uitwisseling tussen de twee regio's. Ook initieert het LOCC een "OL-call", waarin de commandolijnen worden afgestemd. Hoewel deze call primair geen rol heeft in de informatie-uitwisseling, draagt deze daar de facto wel aan bij.

Bevinding 30. De informatie-uitwisseling tussen departementen vindt hoofdzakelijk plaats in het IT. Door de actieve opstelling van het team is er een overkoepelend actueel beeld met informatie en duiding vanuit de verschillende beleidsterreinen. Dit beeld wordt echter beperkt benut in het IAO en de ICCb.

- Voor de informatie-uitwisseling tussen departementen wordt het IT geactiveerd. Het team komt in de oefening fysiek bijeen. Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat dit zeer gewaardeerd is, vanwege de korte lijnen en de mogelijkheden om elkaar laagdrempelig en snel vragen te stellen. Wel wordt daarbij de kanttekening gemaakt dat het voor medewerkers hierdoor lastiger is om feeling te houden met de crisisorganisatie binnen de eigen organisatie.
- Het IT spant zich in om alle relevante organisaties aan tafel te krijgen. Ook de nationale vraagregisseur sluit aan bij het IT. Door de vergaderdruk kan een aantal organisaties niet constant aanwezig zijn in het IT. Ook is een enkele organisatie wel vertegenwoordigd in het IAO en de ICCb, maar niet in het IT. Dit wordt door betrokkenen onwenselijk genoemd.
- De betrokken organisaties houden een eigen beeld bij in LCMS. Aanwezige organisaties spannen zich actief in om informatie binnen hun eigen organisatie in te winnen en te ontsluiten. Informatiebehoeften worden met elkaar gedeeld. De informatiecoördinator van het IT werkt de eigen beelden van de verschillende organisaties op tot een actueel situatiebeeld.
- De informatie-uitwisseling binnen het IT is in eerste instantie aanbod gedreven, maar wordt al snel gestructureerd aan de hand van een aantal thema's, die uit het IAO worden gedestilleerd. De voorzitter IT vraagt enkele IAO-leden ook enkele malen expliciet naar hun informatiebehoefte, zodat het IT gerichter aan de slag kan. Ook geeft het IT zijn eigen informatiebehoefte expliciet mee aan het IAO.
- Het nationaal beeld en de duiding hiervan worden gebundeld in een SenD. In de beeldvorming van het IAO en de ICCb speelt deze SenD een beperkte rol. De SenD wordt in beide teams niet gebruikt als startpunt voor de beeldvorming en niet integraal aan het team toegelicht. Bij het IAO staat de input vanuit het IT/de SenD niet op de agenda. De SenD wordt voor het eerste IAO (van 10.51 uur) ook niet rondgestuurd. In de praktijk krijgt de IT-vertegenwoordiger in het eerste IAO als derde het woord in de beeldvorming, na het CETsn en de veiligheidsregio. De IT-vertegenwoordiger geeft heel kort weer wat er in de samenleving leeft en lijkt zich hiervoor op de SenD te baseren, maar licht deze niet integraal toe. Voor het tweede IAO (van 14.30 uur) wordt de SenD wel rondgestuurd, maar wederom niet integraal toegelicht. In plaats daarvan stipt de voorzitter kort enkele wat hem betreft belangrijke veranderingen aan. Op de agenda van de ICCb wordt de SenD expliciet genoemd bij de beeldvorming en is 'aanvullingen Informatieteam' het laatste agendapunt onder beeldvorming, volgend op de inbreng van het ministerie van IenW/de ANVS, de VRZ en communicatie. In de praktijk krijgen achtereenvolgens de voorzitter CETsn, de voorzitter IAO, de NKC-vertegenwoordigers en de burgemeester van Borsele (in de rol van plv. voorzitter van de VRZ) het woord, gevolgd door een ronde langs de tafel. De SenD wordt in het geheel niet gebruikt en is ook niet vooraf gedeeld.

- Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat het IT last had van de korte tijd die er voorafgaand en tussen de vergaderingen van het IAO en de ICCb beschikbaar was om tot een nieuwe SenD te komen, waardoor de focus kwam te liggen op het halen van de deadlines en minder op het adequaat uitvoeren van het IT-proces en de aanverwante processen. Ook komt naar voren dat het IT daarin, ondanks dat de voorzitter IT daar expliciet om heeft gevraagd, de feedbackloop vanuit het IAO heeft gemist. Op die manier had meer richting gegeven kunnen worden aan de opzet en invulling van het beeld om daarmee ook beter aan te kunnen sluiten op de beeldvorming in de overleggen.

Bevinding 31. Er is sprake van informatie-uitwisseling tussen regio en rijk. Deze is niet volledig netcentrisch. In theorie zijn de veiligheidsregio's via het landelijk operationeel beeld van het LOCC aangesloten op de informatievoorziening van het rijk en vice versa. In de praktijk is de vertaling van de beelden van de veiligheidsregio's naar het landelijk operationeel beeld echter niet altijd actueel en vertaalt het LOCC de informatie vanuit het IT-beeld niet naar het landelijk operationeel beeld. De aanwezigheid van regionale vertegenwoordigers in de teams van de nationale crisisstructuur levert een positieve bijdrage aan de informatie-uitwisseling tussen regio en rijk.

- Het DCC-IenW, het NCC en het LOCC kunnen vanaf het begin van het incident meelezen op de LCMS-activiteiten van de VRZ. Zij beschikken daarmee over actuele informatie vanuit de regio.
- Het LOCC vertaalt de beelden van de veiligheidsregio's naar een landelijk operationeel beeld en stelt daarmee het regionale beeld beschikbaar aan het IT. Uit deelnemersevaluaties komt naar voren dat het landelijk operationeel beeld niet altijd actueel is gehouden. Zo staat er omstreeks 14.30 uur in het beeld nog een lijstje met maatregelen in voorbereiding van de VRZ dat daar ondertussen niet meer aan de orde is. Het niet actuele landelijk operationeel beeld zorgt op momenten voor ruis en irritatie bij de regio's en andere deelnemende partijen.
- Het LOCC heeft toegang tot de LCMS-activiteit van het IT, maar filtert en vertaalt de informatie hieruit niet naar het landelijk operationeel beeld. Daarmee is het actuele nationale beeld niet beschikbaar voor de veiligheidsregio's. Wel is het beeld van Rijkswaterstaat gekoppeld aan de beelden van beide veiligheidsregio's.
- Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat de aanwezigheid van de regionale vertegenwoordigers in de rijksteams erg gewaardeerd is. In het NKC zit een communicatievertegenwoordiger namens beide veiligheidsregio's. In het IAO zit de ROL-VRZ. In de ICCb zit de burgemeester van Borsele, in zijn rol als plv. voorzitter van de VRZ. Al tijdens het de oefening wordt hiervoor waardering uitgesproken. Het belang van de aanwezigheid van de veiligheidsregio wordt ook op andere manieren benadrukt. De voorzitter van het IAO wachtte bijvoorbeeld beide keren met de aanvang van de vergadering totdat de regiovertegenwoordiger aanwezig was.

Oefendoel 16: de informatiekkanalen en –systemen zijn operationeel en werken

Bevinding 32. CalWeb is tijdens de oefening operationeel, maar werkt niet optimaal. Dit heeft deels te maken met een ingebouwde functionaliteit en deels met een externe oorzaak.

- CalWeb wordt door de leden van het CETsn, de inhoudelijk adviseur van de VRZ en EPZ (responscel) gebruikt voor informatie-uitwisseling.

- Het systeem CalWeb ververst de gedeelde informatie niet automatisch. Gebruikers moeten het systeem zelf verversen. Een aantal gebruikers doet dat niet altijd en ziet daardoor niet alle (actuele) informatie die in CalWeb beschikbaar is.
- Verbindingspogingen van buiten Nederland leiden ertoe dat het CalNet-portaal, het portal om CalWeb te benaderen, een aantal keren door de beheerder wordt herstart. Het buitenlands verkeer wordt daarmee afgebroken. Na aanpassing aan de firewall zijn de herstarts niet meer nodig. Gebruikers buiten de crisisruimte en het RIVM hebben daardoor gedurende een deel van ochtend niet altijd toegang tot CalWeb. De crisisruimte en het RIVM beschikken over virtuele desktops waardoor zij direct naar de betreffende server kunnen en geen gebruik maken van het portal.
- Het herstarten van CalNet leidt bij het CETsn niet tot grote ergernissen of grote interrupties geleid. Door andere partijen, waaronder de VRZ, wordt dit wel als hinderlijk ervaren. Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat zij bij het benaderen van de CalWeb-website een terugkerende foutmelding ontvingen. De foutmelding maakte het noodzakelijk om de browser te stoppen en te herstarten of cookies te verwijderen en opnieuw in te loggen.

Bevinding 33. LCMS is tijdens de oefening operationeel en werkt.

- LCMS wordt door de betrokken partijen (de VRZ, de VRMWB, het LOCC, de departementen en de nationale crisisstructuur) gebruikt om onderling informatie uit te wisselen.
- Voor zover de gemaakte afspraken hierin voorzien, kunnen partijen hun LCMS-activiteiten technisch aan elkaar koppelen. Een uitzondering hierop vormt de VRMWB, die het beeld van het LOCC wel kan inzien, maar niet kan koppelen aan de eigen LCMS-activiteit.

Bevinding 34. Door problemen met (de toepassing van) de techniek verloopt de alarmering en informatie-uitwisseling op onderdelen niet optimaal.

- Bij de VRZ zijn er problemen met de toepassing van de techniek tijdens de alarmering. Om 7.58 uur wordt de calamiteitencoördinator van de GMK Zeeland-West Brabant door de ROL-VRZ gebeld met de opdracht om op te schalen naar GRIP-2. Conform procedure geldt die alarmering in beide veiligheidsregio's. De calamiteitencoördinator van de GMK vraagt vervolgens om 7.59 uur aan de centralist van de GMK om dit in het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS) in te voeren. De alarmering gaat vanuit GMS via een voorgeprogrammeerde reeks pagercodes en iTel-Alert scenario's en verschijnt om 8.01 uur in P2000. Bij VRZ is niet iedereen gealarmeerd, omdat de iTel-Alert scenario's niet geprogrammeerd zijn door een onvolledige invoer in GMS.
- Bij het IAO en de ICCb zijn er technische problemen in de tijdelijke zalen die men heeft betrokken in verband met de tijdelijke huisvesting van het ministerie van Algemene Zaken. Zo lukt het in de overleggen niet om een presentatie op het beeldscherm te tonen of zichtbaar mee te schrijven. Ook kan geen plot/kaartje van het bron- en effectgebied getoond worden. In de vergaderingen wordt dit (deels) ondervangen met papieren stukken.
- Gedurende het eerste digitale IAO lukt het de ROL-VRZ niet om in te bellen via beeldbellen. De uitnodiging is verzonden als agenda-item naar een persoonlijk mailadres. Dit was in eerste instantie niet gemeld aan de ROL-VRZ. Uiteindelijk wordt hij ingebeld via een tablet van een van de aanwezige leden, voordat het toch lukt om hem via beeldbellen op het grote scherm te krijgen.
- Uit deelnemersevaluaties komt naar voren dat men de problemen met (de toepassing van) de techniek vervelend heeft gevonden en dat dit het optreden af en toe nadelig heeft beïnvloed omdat bijvoorbeeld workarounds moesten worden bedacht.

Oefendoel 17: de nationale en regionale vraagregisseur communiceren indien mogelijk via het LCMS met het CETsn. De actualisatie van het dreigingsbeeld vindt indien mogelijk via het LCMS plaats

Bevinding 35. De communicatie tussen de vraagregisseurs en het CETsn verloopt hoofdzakelijk via e-mail en telefoon. De vragen en antwoorden worden door de nationale en regionale vraagregisseur ook bijgehouden in LCMS, in twee aparte activiteiten. Omdat beide regisseurs hun input uit verschillende overzichten halen, zijn deze niet congruent.

- Om 8.39 uur hebben de nationale vraagregisseur en de crisismanager van DCC-IenW contact waarin zij afstemmen om voor het vraagregieproces via LCMS te communiceren. Om 8.45 uur maakt de nationale vraagregisseur hiervoor een aparte LCMS-activiteit aan. Hij kiest hiermee een andere route dan in de leidraad vraagregie Rijk is beschreven, namelijk dat de nationale vraagregisseur werkt in een apart tabblad van de LCMS-activiteit van het IT.
- De departementen delen de vragen die zij gedurende de oefening willen stellen aan het CETsn hoofdzakelijk via het Informatieteam met de nationale vraagregisseur. De nationale vraagregisseur stuurt de vragen vervolgens via e-mail door aan de adviseur crisisbeheersing van het CETsn, met de regionale vraagregisseur in CC. Indien nodig licht de nationale vraagregisseur vragen telefonisch toe. Hij logt de vragen daarna in de LCMS-activiteit.
- De adviseur crisisbeheersing van het CETsn stuurt de antwoorden op de door de departementen gestelde vragen eveneens via e-mail naar de nationale vraagregisseur. De nationale vraagregisseur zet de antwoorden per e-mail (en in sommige gevallen ook aanvullend mondeling) door naar de vragenstellers en zet ze daarna ook in de LCMS-activiteit.
- De adviseur crisisbeheersing van het CETsn houdt in een Excelbestand een overzicht bij van de vragen die hij ontvangt vanuit het rijk, en de antwoorden daarop. De regionale vraagregisseur gebruikt dit overzicht, met daarin alleen vragen vanuit de departementen, en kopieert deze naar de eigen LCMS-activiteit. Hierdoor zijn er twee LCMS-activiteiten met separate overzichten die niet altijd congruent zijn. De vragen van de regio worden niet bijgehouden in een overzicht en landen daardoor niet in LCMS.

Bevinding 36. Het CETsn deelt zijn actualisaties van het dreigingsbeeld zowel per e-mail als via LCMS met rijk en regio.

- De actualisaties van het dreigingsbeeld worden door het CETsn steeds in de adviezen verwerkt. Het CETsn stuurt deze adviezen per e-mail naar het DCC-IenW, het NCC, de VRZ (de regionale vraagregisseur en het stralingspiket) en in CC naar de ANVS (bestuur en communicatieadviseur).
- De informatiecoördinator van het CETsn plaatst de adviezen ook in de eigen LCMS-activiteit van het CETsn.
- De nationale vraagregisseur en de adviseur crisisbeheersing van het CETsn maken tijdens de oefening de afspraak dat de nationale vraagregisseur het CETsn-advies ook in de eigen LCMS-activiteit mag plaatsen. Via de koppeling van deze activiteit aan de LCMS-activiteit van het IT, is het advies ook beschikbaar voor de leden van het IT.

HOOFDSTUK 8

Crisiscommunicatie

Oefendoel 18: de regionale communicatieorganisatie en het NKC schalen op en stemmen af

Bevinding 37. Zowel de regionale communicatieorganisaties (binnen de VRZ en VRMWB) als het NKC worden geactiveerd in lijn met de algemene opschaling van de veiligheidsregio's en de nationale crisisstructuur. Vanaf het moment dat het NKC informeel start, brengt de liaison regio vanuit het NKC direct de afstemming tussen de regionale communicatieorganisaties en het NKC tot stand.

- De stafsecties crisiscommunicatie van de VRZ en de VRMWB worden rond 8.00 uur geactiveerd, nadat beide veiligheidsregio's zijn opgeschaald naar GRIP 2.
- Iets na 9.00 uur besluiten de directeur communicatie van het ministerie van IenW en de directeur communicatie van het ministerie van JenV een informeel NKC en een aantal voorbereidende werkzaamheden op te starten, vooruitlopend op het formeel activeren van het NKC. Rond 9.30 uur wordt besloten het NKC formeel te activeren.
- Vanwege de oefenopzet is vanaf het begin een liaison regio aanwezig in het NKC.²⁴ Om capacitaire redenen vertegenwoordigt deze liaison zowel de VRZ als de VRMWB. Om 9.13 uur legt de liaison regio vanuit het NKC contact met de liaisons voor het NKC binnen de communicatieorganisaties van de VRZ en de VRMWB. Zij maakt zich kenbaar als liaison vanuit het NKC voor beide regionale communicatieorganisaties. De functionarissen spreken af om een appgroep te vormen en regulier belcontact te hebben met zijn drieën.
- Naast de informatie-uitwisseling en afstemming tussen de liaisons vanuit het NKC en in de veiligheidsregio's, hebben ook de woordvoerders onderling contact over bijvoorbeeld de inzet van de Tolk Nederlandse Gebarentaal bij de persconferentie in de regio. Uit deelnemersevaluaties komt naar voren dat de nieuwe rol van liaison regio in het NKC als positief is ervaren, vanwege de makkelijke lijn die daardoor ontstaat met wat er in de regio speelt en afstemming over wat wel en niet wordt gecommuniceerd.

Oefendoel 19: de communicatieteams, regionaal, nationaal en interdepartementaal, stemmen de communicatie inhoudelijk en processueel met elkaar af

Bevinding 38. Er worden vroeg lijnen gelegd om te zorgen voor afstemming tussen de communicatieteams regionaal, nationaal en interdepartementaal. De VRZ is lange tijd in de lead van de communicatie en waar nodig vindt hierover afstemming plaats tussen de VRZ en het NKC. De VRMWB en de collega's van DCO IenW die met zich bezig houden met de departementale communicatie vanuit het departement zijn op zoek naar input van en afstemming met de VRZ en het NKC, maar voelen zich hierin niet altijd voldoende bediend.

²⁴ Andersom is er geen liaison uit het NKC afgevaardigd naar de communicatieorganisatie(s) van de veiligheidsregio('s). Dit staat wel als mogelijkheid beschreven in de planvorming.

- De opschaling van het NKC biedt een podium voor afstemming tussen de betrokken departementen. Bovendien is er al vroeg contact tussen de liaison regio in het NKC en de liaisons van de veiligheidsregio's. Ook het bijhouden van informatie in LCMS op zowel regionaal als nationaal niveau biedt mogelijkheden om de communicatie op elkaar af te stemmen.
- In de ochtend is de communicatie vanuit de VRZ leidend. De VRZ stemt hierover af met EPZ en de ANVS (CETsn) en zoekt actief afstemming met het NKC over de timing en inhoud van het persstatement en de persconferentie van de burgemeester van Borsele.
- De VRMWB is actief bezig met monitoring van het landelijk beeld en de communicatie van VRZ, om de eigen communicatie daarop af te kunnen stemmen. Desondanks merkt VRMWB in de loop van de dag op dat de communicatie van beide veiligheidsregio's op onderdelen toch uiteen loopt, bijvoorbeeld over de vraag of mensen wel of niet naar de regio kunnen komen en over het al dan niet klaarleggen van jodiumpillen. Uit de deelnemersevaluaties komt naar voren dat de communicatieorganisatie van de VRMWB de gewenste afstemming hierover met de VRZ als lastig heeft ervaren in verband met de operationele drukte bij de VRZ. Echter komt ook naar voren dat er in de appgroep met de liaisons vanuit het NKC en de regio's regelmatig contact is geweest en dat daar geen signaal is gegeven over moeilijkheid in de afstemming met de VRZ.
- De door het NKC uitgewerkte aanpak wordt in het IAO en ICCb besproken, aangevuld en bekrachtigd. Het NKC stuurt actief bij op de timing en inhoud van de boodschap, als het gaat over evacuatie en blijkt dat dit bij de VRZ nog niet aan de orde is. Om die reden besluit het NKC het punt over evacuatie ook uit het eigen advies te halen.
- De medewerkers van DCO IenW die zich bezig houden met de departementale communicatie proberen hiervoor zowel bij de VRZ als bij de eigen vertegenwoordigers in het NKC informatie op te halen en af te stemmen. Het contact met de VRZ komt door drukte moeilijk tot stand. Ook vanuit de eigen vertegenwoordigers in het NKC krijgen de collega's van DCO op het departement weinig respons op vragen over de communicatielijn die het NKC volgt en verzoeken om input en richting voor de departementale communicatie. Zo krijgen de medewerkers van DCO op het departement het verzoek vanuit het NKC om een persconferentie door de minister van IenW voor te bereiden, maar op de vraag hoe deze persconferentie zich verhoudt tot die van de burgemeester van Borsele blijft een concrete reactie van de IenW-vertegenwoordigers in het NKC lange tijd uit.
- Bij de medewerkers van DCO IenW die zich bezig houden met de departementale communicatie, ontstaat aan het begin van de middag onrust over het uitblijven van externe publiekscommunicatie vanuit de rijksoverheid. Zij hebben hierover bij de terugkoppeling van het IAO van 10.51 uur al een signaal gegeven aan de collega's in het NKC. Inmiddels zijn er ook toenemende signalen vanuit de buitenwereld (responscel) dat er communicatie nodig is vanuit de rijksoverheid. De medewerkers van DCO IenW op het departement stellen hierover opnieuw vragen en bieden aan te helpen op het eigen taakveld, maar een reactie vanuit het NKC blijft uit. Uit de deelnemersevaluatie komt naar voren dat dit leidde tot frustratie.

Oefendoel 20: de communicatieverantwoordelijken zetten de voorbereide communicatieboodschappen bij de voorzorgsmaatregelen in

Bevinding 39. Zowel in de regio als bij het NKC wordt, indien aan de orde, actief gebruik gemaakt van een aantal voorbereide communicatieboodschappen. Deze worden op onderdelen aangepast op de situatie en actualiteit.

- De VRZ zet de voorbereide communicatieboodschappen bij het voorzorgsbesluit (bijlage 'Communicatie voorzorgsbesluit') op verschillende kanalen in, met als centrale informatiepunt de website www.zeelandveilig.nl.
- Op onderdelen worden de boodschappen aangepast aan de situatie en actualiteit:
 - In de voorbereide boodschappen is sprake van een ongeval, waar tijdens de oefening gesproken wordt over een storing.
 - Van het voorbereide kaartmateriaal wordt alleen het plaatje met de gele veiligheidszone gepubliceerd, niet het tweede plaatje met de (rode) taartpunten voor de windrichting. De schuilzone van 3,5 kilometer wordt ook niet in de tekst genoemd.
- Het door de VRZ voorbereide NL-alert (staat niet in het standaardberichtenboek) wordt als vertrekpunt gebruikt, maar in overleg met de sectie Brandweer aangepast. De voorbereide tekst luidt: 'Ongeval in de kerncentrale aan de Zeedijk bij Borssele. We onderzoeken of er radioactieve straling vrijkomt. Uit voorzorg worden maatregelen genomen in een gebied van circa 3,5 kilometer van de centrale. Volg de aanwijzingen van VRZ via www.zeelandveilig.nl.' De uiteindelijke tekst luidt: 'Incident bij de kerncentrale Borsele. Uit voorzorg ontruimen we het havengebied. Het betreft de bedrijven aan de Europaweg Zuid. Zie kaart op ZeelandVeilig. Voor heel de provincie geldt: volg zeelandveilig.nl, daarop staat wat je moet doen.'
- De voorbereide animaties van de ANVS worden niet gebruikt, omdat daarin gesproken wordt over een ongeval (het ging hier om een storing) en over situaties die nog niet aan de orde zijn (evacueren en jodiumtabletten innemen). Aanvullend op het voorbereide materiaal, levert de backoffice communicatie van de ANVS gedurende de dag ook op maat gemaakte content en Q&A's over de feitelijke ongevalssituatie (waaronder over de onvermijdelijke lozing van radioactief afval) aan bij het NKC. De ANVS is in de veronderstelling dat het NKC deze content zal gebruiken voor de communicatie vanuit de rijksoverheid en zal doorzetten naar de veiligheidsregio's. In het NKC wordt ervoor gekozen om met het communicatie over de onvermijdelijke lozing te wachten tot na de ICCb²⁵, maar hierover vindt geen terugkoppeling plaats aan de backoffice communicatie van de ANVS.
- Voor de VRMWB geldt dat het scenario geen aanleiding geeft om communicatie over eventuele voorzorgsmaatregelen voor te bereiden.
- Het NKC maakt voor de communicatie vanuit de rijksoverheid op maat gemaakte communicatieboodschappen. De toolkit crisiscommunicatie uit het LCP-S is beschikbaar in het NKC en wordt door individuen geraadpleegd. De redacteurs gebruiken de voorbereide boodschappen in de opbouw van het dossier op rijksoverheid.nl. Een crisiscommunicatieadviseur van DCO IenW deelt op eigen initiatief voorbereide kernboodschappen uit het LCP-S met de directeur communicatie van IenW in het NKC.

²⁵ In de praktijk vindt deze communicatie niet plaats, omdat de oefening vrijwel meteen na de ICCb is afgelopen.

HOOFDSTUK 9

Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

Deze paragraaf geeft inzicht in de conclusies die wij op basis van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken trekken. In algemene zin zien we, binnen de kaders van de door ons geobserveerde oefendoelen, dat de planvorming goed bekend was bij de betrokken partijen en houvast heeft geboden bij het doorlopen van de verschillende hoofdprocessen. Op enkele aspecten zien we ruimte om de planvorming aan te scherpen en/of verder uit te werken. Ook zien we ruimte om op onderdelen explicieter in gesprek te gaan over de rolinvulling en wederzijdse verwachtingen. De oefening heeft voor beide bruikbare handvatten opgeleverd. Zo ontstonden in de praktijk van de oefening nieuwe werkwijzen die nog niet in de planvorming zijn vastgelegd, maar wel een positieve bijdrage hebben geleverd aan de crisisrespons. Wij hebben bovenstaande punten nader uitgewerkt in de navolgende conclusies en deze geordend naar de verschillende hoofdprocessen die in het LCP-S onderscheiden worden.

Melding en alarmering bij een stralingsongeval in Nederland

1. Het volgen van het processchema uit het LCP-S heeft bijgedragen aan een effectieve en tijdige melding en alarmering van betrokken partijen. De afwijkingen van het processchema hebben niet tot problemen geleid, doordat betrokken partijen adequaat hebben geacteerd op signalen en hierin flexibel hebben geopereerd.

Ongevalseclassificatie, opschaling en afkondigen radiologische noodsituatie

2. De opschaling van de verschillende onderdelen van de crisisorganisatie (ANVS, veiligheidsregio's, departementaal en interdepartementaal) heeft vanuit inhoudelijk oogpunt geleid tot een flexibele en doelgericht inzet van de crisisorganisatie, doordat betrokken partijen de geldende planvorming hebben benut, maar tegelijkertijd ook bewuste en logische afwegingen hebben gemaakt om daar op onderdelen van af te wijken. Bij de opschaling hebben betrokken partijen echter alleen gekeken naar inhoudelijke criteria en zijn praktische criteria, zoals vergaderdruk en ruimte om de bijdrage van ieder team optimaal te benutten, door hen onvoldoende meegewogen. Ook bij latere overwegingen zoals die rondom de vergaderfrequentie hebben deze praktische aspecten te weinig aandacht gekregen.²⁶ Het valt op dat ook in de planvorming hiervoor geen aandacht is.
3. In de planvorming wordt voor de opschaling van de regionale en nationale crisisorganisatie bij kernreactorongevallen een koppeling gelegd naar de ongevalsclassificatie.²⁷ In het ArbpSI is geëxpliciteerd dat de regionale opschaling wordt opgestart op basis van de technische ongevalsclassificatie van de centrale en de nationale opschaling plaatsvindt na de formele vaststelling van de ongevalsclassificatie door het CETsn. In het LCP-S is dit onderscheid niet geëxpliciteerd.

²⁶ Onze analyse is dat dit niet uitsluitend te wijten is aan de oefendynamiek, maar zeer waarschijnlijk bij een echte crisis ook zou gebeuren.

²⁷ Dit betreft de opschaling vanuit radiologisch oogpunt. Daarnaast kunnen er, zoals bij ieder type crisis, generieke redenen zijn om op te schalen. Een voorbeeld van zo'n generieke reden is het ontstaan van maatschappelijke onrust.

De werkwijze zoals beschreven in het ArbpSI heeft waarde, omdat zij het enerzijds mogelijk maakt om snel voorzorgsmaatregelen te treffen op regionaal niveau op basis van de technische ongevalsclassificatie van de centrale, en anderzijds zorgvuldigheid te borgen bij de verdere crisisrespons op basis van de formeel vastgestelde ongevalsclassificatie door het CETsn.

In de oefening voer de regio voor de opschaling conform het ArbpSI op de technische ongevalsclassificatie van de centrale. De opschaling van de regio in combinatie met de indicatie dat de situatie mogelijk zou kunnen leiden tot een General Emergency, was voor het rijk aanleiding om voorbereidingen te treffen voor de opschaling van de nationale crisisstructuur. Voor de daadwerkelijke opschaling heeft het rijk niet gewacht op de formele vaststelling van de ongevalsclassificatie door het CETsn. Er ontstond bij het rijk namelijk onduidelijkheid doordat de regio in LCMS al refereerde aan de ongevalsclassificatie General Emergency, terwijl er nog geen formele ongevalsclassificatie van het CETsn lag. Daarmee werd het duiden van de ongevalsclassificatie een van de redenen om het IAO te activeren.

De stap om al bij de technische ongevalsclassificatie voorbereidingen te treffen voor de nationale opschaling past goed bij de denklijn uit het ArbpSI. De onduidelijkheid had voorkomen kunnen worden door een betere doorleving van het onderscheid tussen de technische ongevalsclassificatie van de centrale en de formele vaststelling van de ongevalsclassificatie door het CETsn.

4. De minister van IenW heeft de radiologische noodsituatie afgekondigd. De precieze implicaties hiervan waren echter bij verschillende sleutelfunctionarissen onbekend en zijn ook onvoldoende uitgewerkt in de planvorming. Dit leverde in de oefening ruis op, onder meer in relatie tot de afgegeven ongevalsclassificatie. De VRZ had gelet op de communicatieve werking die van de term uitgaat, in een eerdere fase meegenomen moeten worden.

Metten en modelleren²⁸

5. De vragen die regio en rijk via de vraagregisseurs gesteld hebben aan het CETsn, zijn naar behoefte beantwoord. Op nationaal niveau is het vraagregieproces goed van de grond gekomen, mede door een aantal door de nationale vraagregisseur gemaakte keuzes. Zo koos de nationale vraagregisseur ervoor om plaats te nemen in het IT, waardoor de rijkspartijen hun vragen laagdrempelig en snel konden stellen en de antwoorden efficiënt gedeeld konden worden. Ook heeft de nationale vraagregisseur de regionale vraagregisseur steeds meegenomen in de vragen en antwoorden. Op regionaal niveau is het vraagregieproces niet goed van de grond gekomen. Er ontstonden twee bilaterale lijnen waarlangs vragen gesteld werden die niet bij elkaar kwamen. Ook zijn de vragen op regionaal niveau niet bijgehouden in een overzicht. De vraagregie tussen rijk en regio heeft geleden onder het ontbreken van duidelijke procesafspraken tussen de landelijke en regionale vraagregisseur over de registratie van vragen en antwoorden en over het ontsluiten van deze informatie. Bovendien lag op beide niveaus de focus in het vraagregieproces met name op het uitwisselen van vragen en adviezen en minder op het ordenen en prioriteren daarvan. Dit leidde in de eerste uren van de ongevalssituatie tot hoge werkdruk bij het CETsn.

²⁸ Het oefendoel luidt: 'Het CETsn geeft advies aan de regionale en nationale vraagregisseur'. In overleg met de werkgroep Evaluatie is ervoor gekozen om dit oefendoel breder te operationaliseren dan alleen rondom het proces van meten en modelleren. Om die reden heeft ook de conclusie een bredere insteek.

Leiding, coördinatie en besluitvorming

6. Teams en partijen acteerden op hoofdlijnen rolvast, waardoor het stelsel heeft gewerkt zoals het bedacht is. Over het geheel genomen was goed duidelijk wie waarvoor aan de lat staat. De beschikbaarheid van sleutelbesluiten in het LCP-S heeft hierbij geholpen. Voor een aantal teams gold wel dat zij te veel op zichzelf waren georiënteerd, waardoor de aansluiting met andere teams niet optimaal was. Er is bijvoorbeeld door besluitvormende gremia niet altijd (systematisch) gebruik gemaakt van het voorwerk van teams eerder in de keten. Met name de producten van het IT zijn onderbenut. Ook resultaten en besluiten zijn niet altijd teruggekoppeld aan teams eerder in de keten.
7. Het activeren van het voorzorgsbesluit is conform de planvorming verlopen en gaf rust in de crisisrespons omdat daarmee zowel radiologisch als communicatief meteen een (tussen rijk en regio afgestemd) basispakket van maatregelen van kracht was. Er ontstond door de activering van het voorzorgsbesluit bovendien tijd om zorgvuldige advisering en besluitvorming over vervolgstappen tot stand te brengen.
8. Bij de aanpassing van het maatregelenpakket hebben de adviezen van het CETsn een belangrijke rol gespeeld. De adviezen sloten goed aan op de technische ongevalssituatie en de adviesbehoefte van de crisisteams, maar werden niet altijd begrepen omdat zij soms multi-interpretabel waren en achterliggende gedachten en overwegingen in het schriftelijke adviesproduct onvoldoende geëxpliciteerd werden. Dit had ook te maken met de tijdsklem waarin het CETsn kwam te zitten door de vergadermomenten van de besluitvormende gremia, die druk legde op de formulering van de adviezen. De mondelinge duiding van de adviezen heeft een deel van de onduidelijkheid kunnen wegnemen. Daarbij had het grote waarde wanneer het CETsn rechtstreeks aan tafel zat in de crisisteams. Soms gaven de adviezen aanleiding tot vervolgvragen of vragen over andere, niet geadviseerde, sleutelbesluiten, die naar hun aard niet 'on the spot' konden worden weggenomen door de experts. Dit had voor een deel voorkomen kunnen worden door proactief handelen door vraagstellers en experts, of door in de koude fase hiervoor voorbereidend werk te verrichten.
9. Rijk en regio hebben de besluitvorming over maatregelen goed onderling afgestemd. De aanwezigheid van regionale vertegenwoordigers in de nationale teams heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Het expliciete onderscheid dat men op nationaal niveau consequent maakte ten aanzien van de grondslag voor maatregelen (is een maatregel nodig door het ongeval of door de maatschappelijke reactie erop?) zorgde voor een heldere toetssteen bij de onderbouwing van maatregelen. In een aantal gevallen is men bij het treffen van beschermende maatregelen verder gegaan dan het CETsn adviseerde, soms vanwege de navolgbaarheid en duurzaamheid van het maatregelenpakket, soms om stralingsgerelateerde redenen. Daar waar dit gebeurde vanwege de navolgbaarheid en duurzaamheid van het maatregelenpakket, is dit goed te begrijpen. Waar het gaat om het verbreden van de sectoren, dient echter wel bedacht te worden dat in de modellen waar het CETsn mee werkt, ook onzekerheden in het weer al zijn meegenomen. Daardoor heeft de facto een opeenstapeling van onzekerheidsmarges plaatsgevonden. Waar men om stralingsgerelateerde redenen verder is gegaan dan het CETsn adviseerde, is men te veel op de stoel van de experts gaan zitten. Hoewel is uitgesproken dat men als overheid één lijn moest aanhouden bij het treffen van maatregelen uit voorzorg, heeft hierop onvoldoende regie plaatsgevonden.

10. Het CETsn, de veiligheidsregio's en het rijk hebben alle drie stappen gezet om systematisch naar het verdere verloop van het incident te kijken en hiervoor scenario's uit te werken. Door deze vraag bij respectieve scenarioteams neer te leggen, was de aandacht voor de langere termijn nadrukkelijk in de crisisorganisatie geborgd. Het toevoegen van een scenarioteam aan de crisisstructuur, was zowel op nationaal als regionaal niveau een relatief nieuw fenomeen. De structuur en werkwijze voor het scenariodenken waren op rijksniveau onvoldoende ingevuld om bruikbare producten op te leveren. Ook was er onvoldoende samenhang tussen het scenariodenken bij de verschillende organisaties.

Informatiemanagement

11. De informatie-uitwisseling via de netcentrische werkwijze verliep op regionaal en (inter)departementaal niveau in grote lijnen goed en vormde een solide basis voor de crisisbesluitvorming. Op nationaal niveau heeft de samenwerking in het IT een cruciale rol gespeeld in het faciliteren van aanvullende duiding en onderlinge afstemming, waardoor de informatiewaarde verder is versterkt. Op regionaal niveau bleek mondelinge afstemming en duiding van informatie lastig, omdat de verwachtingen hierover tussen beide veiligheidsregio's uiteen liepen en een uitgekristalliseerde werkwijze voor mondelinge afstemming en duiding van informatie tussen beide veiligheidsregio's ontbreekt. De afstemming werd bevorderd door het initiatief van het LOCC om een IM-call te organiseren. De informatie-uitwisseling tussen rijk en regio heeft geleden onder het ontbreken van een duidelijk informatieknooppunt waarin zowel regionale informatie wordt ontsloten voor het rijk als rijksinformatie wordt ontsloten voor de regio, zoals is voorzien met KCR2. Het LOCC heeft weliswaar een Landelijk Operationeel Beeld opgesteld, maar dit beeld was niet altijd actueel. Bovendien is actuele informatie vanuit het IT-beeld niet ontsloten voor de veiligheidsregio's.

Crisiscommunicatie

12. De VRZ heeft de crisiscommunicatie adequaat en snel opgepakt, met effectief gebruik van voorbereide boodschappen die op de actuele situatie zijn afgestemd en door actief afstemming te zoeken met het NKC. Het NKC heeft er na opschaling in eerste instantie voor gekozen om de communicatie primair bij de regio te laten. Het NKC heeft in die fase vooral een faciliterende rol richting de VRZ gespeeld. Hoewel dit begrijpelijk was gelet op de dynamiek van het incident, leidde het op een gegeven moment tot vragen en onbegrip over het uitblijven van communicatie vanuit het rijk, zowel in de buitenwereld als bij betrokken partijen. Bovendien ontstonden er discrepanties in de communicatie vanuit beide veiligheidsregio's. Het NKC heeft effectief invulling gegeven aan zijn adviesrol richting het IAO en de ICCb, maar had een actievere rol kunnen spelen om te anticiperen op de informatiebehoefte vanuit de buitenwereld en te voorzien in kaders voor de communicatie van de verschillende organisaties. Betrokken partijen bleken ten slotte verschillende verwachtingen te hebben over de onderlinge afstemming over de crisiscommunicatie. Hiervoor is tijdens de oefening onvoldoende oog geweest.

9.2 Aanbevelingen

Tegen de achtergrond van de hierboven geschetste conclusies doen wij de volgende aanbevelingen:

Ongevalsclassificatie, opschaling en afkondigen radiologische noodsituatie

1. Werk in de planvorming indicatieve, op stralingsongevallen gerichte criteria²⁹ uit voor het activeren en inzetten van de onderdelen van de nationale crisisorganisatie. Houd daarbij rekening met de volgende aspecten:
 - a. Ga ook voor de nationale crisisorganisatie in beginsel uit van getrapte opschaling³⁰, waarbij bewuste afwegingen worden gemaakt over het al dan niet opschalen van de verschillende onderdelen van de crisisorganisatie.
 - b. Overweeg in het specifieke geval van kernreactorongevallen om 1) de technische ongevalsclassificatie die wordt afgegeven door de centrale een trigger te laten zijn voor de opschaling van de regionale crisisorganisatie, het treffen van voorzorgsmaatregelen³¹ en de voorbereiding van de nationale crisisorganisatie en 2) de formele vaststelling van de ongevalsclassificatie door het CETsn een trigger te laten zijn voor de feitelijke opschaling van de nationale crisisorganisatie en de verdere crisisrespons.
2. Borg dat ook praktische aspecten een plek krijgen in de overwegingen rondom opschaling en de planning van crisISOverleggen op regionaal en nationaal niveau. Denk daarbij aan zaken als vergaderdruk, de mogelijkheid voor sleutelfunctionarissen om aan te sluiten bij relevante overleggen en de benodigde tijd en ruimte voor voorbereiding en advisering. Doe dit door:
 - a. Dit als aandachtspunt op te nemen in de planvorming.
 - b. Dit als expliciet aandachtspunt mee te geven aan de adviseurs crisisbeheersing om op te letten in de warme fase.
3. Onderzoek de mogelijkheden om vanuit het CETsn sneller te komen tot een formele vaststelling van de ongevalsclassificatie, door bijvoorbeeld na te gaan of (netcentrisch) werken op afstand in dit kader kansen biedt. Borg daarbij dat niet wordt ingeleverd op de zorgvuldigheid.
4. Werk in het LCP-S de betekenis en implicaties van het afkondigen van een radiologische noodsituatie verder uit. Besteed aan dit onderwerp ook aandacht in de opleidings-, trainings- en oefenprogramma's rondom stralingsongevallen.

²⁹ Dit kunnen zowel stralingsgerelateerde als meer algemene criteria (zoals maatschappelijke onrust) zijn.

³⁰ Getrapte opschaling maakt al integraal onderdeel uit van de opschalingssystematiek (GRIP) die wordt gehanteerd voor de regionale crisisorganisatie. In het LCP-S wordt met betrekking tot de opschaling op nationaal niveau geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende onderdelen van de nationale crisisstructuur, maar wordt gesproken van "geen/mogelijk opschaling nationale crisisorganisatie" en "(nagenoeg) complete nationale opschaling".

³¹ In het geval van een General Emergency.

Meten en modelleren³²

5. Bewaak en toets dat bij het activeren van het vraagregieproces de vraaglijnen in de praktijk uitsluitend via de aangewezen vraagregisseurs lopen.
6. Leg in de planvorming vast dat de nationale vraagregisseur in beginsel aanhaakt bij het IT als dit wordt geactiveerd, om te faciliteren dat partijen laagdrempelig en snel vragen kunnen stellen en de antwoorden op deze vragen efficiënt gedeeld en gedeeld kunnen worden.
7. Werk in de planvorming een vaste procedure uit voor het op één plek registreren van vragen en antwoorden in het kader van het vraagregieproces op regionaal en nationaal niveau. Geef dit bij voorkeur vorm op netcentrische wijze. Hanteer daarbij de al geldende afspraak dat in beginsel de vragen centraal geregistreerd worden en de antwoorden alleen als deze breder gedeeld kunnen worden dan alleen met de vraagsteller. En dat in het geval dat de antwoorden niet breder kunnen worden gedeeld, wel procesmatig wordt aangegeven welke partij het antwoord heeft ontvangen en met wie bij nadere vragen hierover contact kan worden gezocht.
8. Bevorder dat in het vraagregieproces meer aandacht besteed wordt aan het ordenen en prioriteren van vragen, door:
 - a. In de planvorming een systematiek en indicatieve criteria uit te werken voor het, in afstemming met de vraagstellers en het CETsn, ordenen en prioriteren door de nationale en regionale vraagregisseur.
 - b. Deze systematiek een plek te geven in de opleidings-, trainings- en oefenprogramma's voor de regionale en nationale vraagregisseurs.

Leiding, coördinatie en besluitvorming

9. Bevorder dat crisisteams nadrukkelijker aandacht hebben voor het benutten en in stelling brengen van teams voor en na hen. Denk hierbij aan (het creëren van tijd voor) het maken van (advies)producten, het daadwerkelijk benutten van deze producten, het gericht terugkoppelen van besluiten en het reflecteren op de kwaliteit en aansluiting van (advies)producten. Doe dit door:
 - a. Dit onderwerp te behandelen in de opleidings-, trainings- en oefenprogramma's voor crisisfunctionarissen.
 - b. Dit als expliciet aandachtspunt mee te geven aan de adviseurs crisisbeheersing om op te letten in de warme fase.
10. Bevorder een betere aansluiting tussen de adviezen van het CETsn en de besluitvormingsprocessen, door:
 - a. In de adviezen van het CETsn scherper onderscheid te maken tussen het daadwerkelijke advies en de onderbouwing daarvan inclusief tabellen met berekende afstanden.
 - b. In het geval dat in het advies afgeweken wordt van de berekende afstanden, expliciet te maken dat dit zo is en waarom dit zo is.
 - c. Als besluitvormer de noodzaak tot het nemen van sleutelbesluiten, in beginsel vooraf, actief te toetsen bij het CETsn.

³² Het oefendoel luidt: 'Het CETsn geeft advies aan de regionale en nationale vraagregisseur'. In overleg met de werkgroep Evaluatie is ervoor gekozen om dit oefendoel breder te operationaliseren dan alleen rondom het proces van meten en modelleren. Om die reden hebben ook de aanbevelingen een bredere insteek.

- d. In de adviezen van het CETsn standaard een overzicht op te nemen van alle sleutelbesluiten uit het LCP-S en daarbij 1) voor zover al gewogen door het CETsn, per sleutelbesluit aan te geven of deze op basis van technische, radiologische en gezondheidskundige redenen aan de orde zijn of niet en 2) indien bepaalde sleutelbesluiten nog niet gewogen zijn door het CETsn, dit expliciet aan te geven.
 - e. In de koude fase gezamenlijk te verkennen tot welke (vervolg)vragen bepaalde sleutelbesluiten in de praktijk kunnen leiden en wat dit betekent voor de advisering door het CETsn.
11. Veranker in de planvorming dat in het IAO, de ICCb en het ROT en/of RBT van de bronregio structureel vertegenwoordigers vanuit het CETsn aansluiten om de adviezen van het CETsn plenair mondeling toe te lichten en te duiden en vragen hierover te beantwoorden. Stel het CETsn in staat om dit in de praktijk te realiseren.
12. Laat naast de afvaardiging van regionale vertegenwoordigers naar de nationale crisisstructuur, ook vertegenwoordigers vanuit de rijksoverheid aansluiten in het ROT en/of RBT van de bronregio. Denk hierbij aan liaisons/bestuurlijke verbindingsschakels van het ministerie van IenW en/of JenV.
13. Borg dat crisisteams in het geval van een stralingsongeval in hun overwegingen bij het treffen van maatregelen en het vastleggen daarvan structureel onderscheid (blijven) maken naar de grondslag voor het treffen van die maatregelen: is een maatregel aan de orde omdat deze radiologisch nodig is of omdat de (te verwachten reactie van de) omgeving dit vraagt? Doe dit door:
- a. In hulpmiddelen voor crisisoverleggen (zoals scenariokaarten) dit onderwerp expliciet als aandachtspunt op te nemen.
 - b. Dit als expliciet aandachtspunt mee te geven aan de adviseurs crisisbeheersing om op te letten in de warme fase.
14. Geef verder vorm aan de ontwikkeling van de rol, opdracht, werkwijze en aansluiting van de scenarioteams binnen de nationale en regionale crisisstructuur en veranker deze in de planvorming. Betrek hierbij een verkenning van scenariovragen die in het verloop van een stralingsongeval en de crisisrespons aan de orde kunnen komen.

Informatiemanagement

15. Hanteer het door het IT gemaakte situatiebeeld structureel als startpunt voor de beeldvorming in de crisisoverleggen van de IAO en ICCb, om zo te borgen dat de teams vanuit een breed, ontleurd beeld blijven denken.
16. Versterk de informatie-uitwisseling tussen de bron- en effectregio's bij een stralingsongeval, door:
- a. Ter verrijking van de netcentrische informatie-uitwisseling, een eenduidige werkwijze te ontwikkelen voor het mondeling afstemmen en duiden van informatie tussen de betrokken informatieorganisaties.
 - b. Deze werkwijze op hoofdlijnen vast te leggen in de planvorming.
 - c. Aandacht aan dit onderwerp te besteden in de opleidings-, trainings- en oefenprogramma's voor functionarissen in de informatieorganisatie.

17. Versterk de informatie-uitwisseling tussen rijk en regio bij een stralingsongeval, door:
- a. Op een zo kort mogelijke termijn te gaan werken met een duidelijk informatieknooppunt waarin zowel regionale informatie wordt ontsloten voor het rijk als rijksinformatie wordt ontsloten voor de regio, zoals is voorzien in KCR2.
 - b. Deze werkwijze vast te leggen in de planvorming.
 - c. Aandacht aan dit onderwerp te besteden in de opleidings-, trainings- en oefenprogramma's voor functionarissen in de informatieorganisatie.

Crisiscommunicatie

18. Versterk de regierol van het NKC, bijvoorbeeld als het gaat om het anticiperen op de informatiebehoefte van de buitenwereld en het voorzien in kaders voor communicatie door verschillende partijen, door:
- a. Met betrokken partijen de invulling van deze regierol en de verwachtingen daaromtrent te doorleven en indien nodig verder uit te werken.
 - b. Aandacht aan dit onderwerp te besteden in de opleidings-, trainings- en oefenprogramma's voor communicatiefunctionarissen. Leg hierbij voor de hoofden van het NKC de nadruk op het sturing geven aan het proces en de inhoud en voor de leden van het NKC op de samenwerking, afstemming en onderlinge informatie-uitwisseling.
19. Maak een duidelijker beschrijving van de rol en taken van de liaisons Veiligheidsregio en ANVS in het NKC, zowel in het proces als in de inhoud van de crisiscommunicatie.

Bijlage 1: afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
AGS	Adviseur Gevaarlijke Stoffen
ANVS	Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
ArbpSI	Algemeen Rampbestrijdingsplan Stralingsincidenten
ARV	Adviseur Radiologische Verspreiding
CACO	Calamiteitencoördinator
CETsn	Crisis Expert Team straling en nucleair
CG	Coördinatiegroep (<i>van het ministerie van IenW</i>)
CvdK	Commissaris van de Koning
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
DCO	Directie Communicatie
DGLM	Directoraat-generaal Luchtvaart en Maritieme zaken
EPZ	Elektriciteits-Produktie­maatschappij Zuid-Nederland (= <i>exploitant kerncentrale Borssele</i>)
EU	Europese Unie
EZK	Economische Zaken en Klimaat
GE	General Emergency
GMK	Gemeenschappelijke Meldkamer (Zeeland/West-Brabant)
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GNA	Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
HBJZ	Hoofddirectie Bestuurlijk en Juridische Zaken (<i>van het ministerie van IenW</i>)
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing

Afkorting	Betekenis
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IM	Informatiemanager
IT	Informatieteam
JenV	Justitie en Veiligheid
KCB	Kerncentrale Borssele
KCR2	Knooppunt Coördinatie Regio's-Rijk
LCMS	Landelijk Crisismanagement Systeem
LCP-S	Landelijke Crisisplan Straling
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LOS	Liaison On Site
LVVN	Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MLOB	Multidisciplinair Landelijk Operationeel Beeld
NA	Nucleair Adviseur
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
NNO	Nationale Nucleaire Oefening
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OOA	Ongevalsorganisatie ANVS
RBT	Regionaal Beleidsteam
REMM	Radiologisch Expertiseteam Meten en Modelleren
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROL	Regionaal Operationeel Leider
ROT	Regionaal Operationeel Team
RWS	Rijkswaterstaat
SenD	Situatieschets en Duiding

Afkorting	Betekenis
VG	Vorbereidingsgroep (<i>van het ministerie van IenW</i>)
VRMWB	Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
VRZ	Veiligheidsregio Zeeland
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl