



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

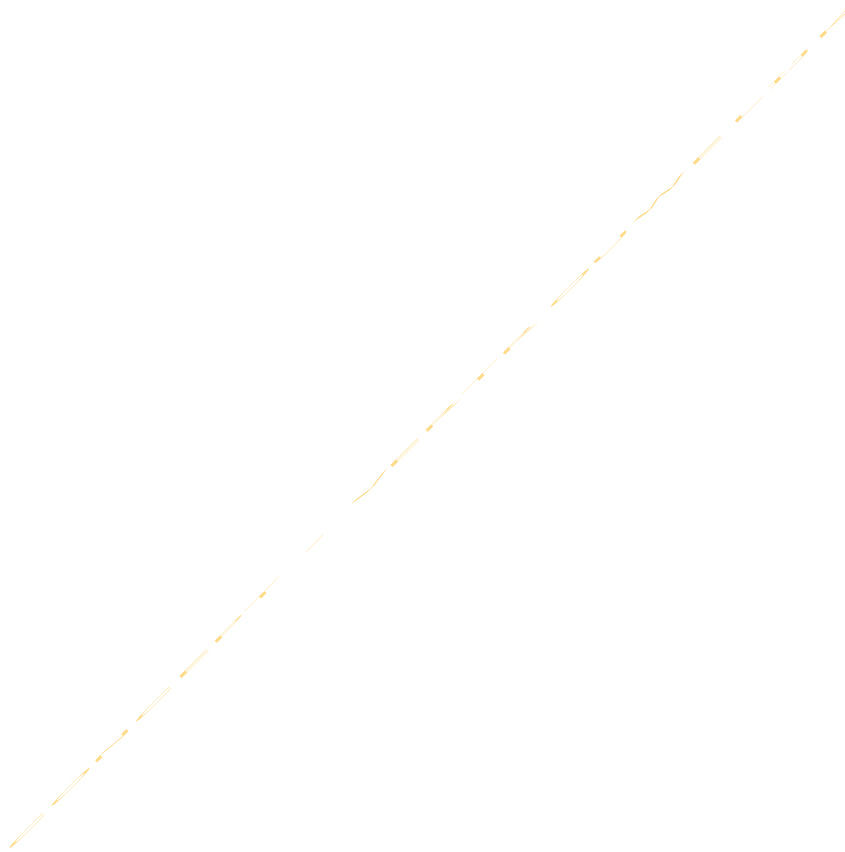
De voorbereiding op hulpverlening na een terroristische aanslag

Thematisch onderzoek

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	5
1	Inleiding	14
1.1	Aanleiding	14
1.2	Doel- en probleemstelling en onderzoeksvragen	15
1.3	Operationalisering	15
1.4	Afbakening	16
1.5	Methoden van onderzoek	17
1.6	Toetsingskader	18
1.7	Leeswijzer	18
2	Risico-inschatting	19
2.1	Kader	19
2.2	Bevindingen	20
2.2.1	Informatievergaring door de veiligheidsregio's	20
2.2.2	Terrorisme in het regionaal risicoprofiel	21
2.2.3	Is specifieke voorbereiding nodig?	23
3	Bijzonderheden TGB in planvorming	25
3.1	Kader	25
3.2	Bevindingen	26
3.2.1	Totstandkoming plannen	26
3.2.2	Repressief optreden	27
3.2.3	Crisiscommunicatie	30
3.2.4	Nazorg aan hulpverleners	32
3.2.5	Opschaling	33
4	Opleiden, trainen en oefenen	36
4.1	Kader	36
4.2	Bevindingen	37
4.2.1	Monodisciplinair	37
4.2.2	Multidisciplinair	39

5	Leren	43
5.1	Kader	43
5.2	Bevindingen	44
5.2.1	Evaluatiesystematiek	44
5.2.2	Inhoud van de lessen	44
5.2.3	Waar komen de lessen vandaan?	45
5.2.4	Acteren op lessen	47
	Bijlagen	
I	Afkortingenlijst	48
II	Toetsingskader	50
III	Wederhoortabel	55





Voorwoord

In Nederland geldt sinds maart 2013 het dreigingsniveau 'substantieel'. Van veiligheidsregio's mag daarom verwacht worden dat zij zich voorbereiden op de hulpverlening na een terroristische aanslag. Om die reden heeft de Inspectie hier een onderzoek naar uitgevoerd.

Uit het onderzoek komt naar voren dat alle veiligheidsregio's zich voorbereiden, zij het op verschillende manieren en in verschillende tempo's. In zekere zin heeft dit te maken met de vorm van verlengd lokaal bestuur die in Nederland geldt op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De burgemeesters van de gemeenten in een veiligheidsregio zijn hier verantwoordelijk voor. Dat veiligheidsregio's zich verschillend voorbereiden is in dat opzicht te verklaren.

De minister van Justitie en Veiligheid sprak in zijn brief aan de Tweede Kamer over een spanning tussen versterkte bovenregionale samenwerking enerzijds en lokale autonome keuzes anderzijds.¹ Terrorismegevolgbestrijding was één van de onderwerpen die hij in dit verband noemde. Voorliggend inspectierapport onderschrijft deze constatering. De dreiging van een terroristische aanslag geldt namelijk voor heel Nederland en indien het gebeurt heeft dit al snel (inter)nationale uitstraling en kan er sprake zijn van grootschalig optreden door de hulpdiensten.

De Inspectie hoopt met dit rapport een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van veiligheidsregio's in de voorbereiding op de hulpverlening na een terroristische aanslag. Daarnaast kan het rapport input zijn voor de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's die dit jaar start en waarvan de eerder aangehaalde spanning tussen lokale autonomie en het nemen van (gezamenlijke) verantwoordelijkheid voor bovenregionale vraagstukken onderdeel zal zijn.

J.G. Bos

Inspecteur-Generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

¹ Brief aan de Tweede Kamer. Kamerstukken II, 2018-2019, 29517, nr. 154. 17 december 2018.



Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

Inleiding

Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bij grootschalige rampen en crises dienen zij in staat te zijn de benodigde hulpverlening te bieden en de bron van de ramp of crisis te bestrijden.

De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) stelt vier keer per jaar het nationale dreigingsbeeld vast. Sinds maart 2013 geldt voor heel Nederland het op één na hoogste dreigingsniveau: substantieel. Dat wil zeggen dat de kans op een terroristische aanslag reëel wordt geacht.

Op basis van dit dreigingsbeeld mag van verantwoordelijke organisaties verwacht worden dat zij zich voorbereiden op hun optreden bij een eventuele aanslag. Aangezien een terroristische aanslag geldt als een ramp of crisis verwacht de Inspectie daarom dat veiligheidsregio's zich voorbereiden op het optreden na een terroristische aanslag.² Vanwege het dreigingsbeeld en omdat uit de oriëntatie van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) naar voren kwam dat dit optreden een aantal bijzonderheden kent ten opzichte van optreden bij een 'regulier' incident, heeft de Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding.

Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Hoe bereiden veiligheidsregio's zich voor op terrorismegevolgbestrijding?

De Inspectie beantwoordt dit aan de hand van de volgende vier onderzoeksvragen:

1. *Hoe wordt het risico op een terroristische aanslag ingeschat?*
2. *In welke mate komen de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding terug in de planvorming van de veiligheidsregio's?*
3. *Hoe worden operationele functionarissen bijgeschoold voor terrorismegevolgbestrijding?*
4. *Welke lessen komen naar voren bij inzetten met een terroristisch scenario en hoe wordt daarvan geleerd?*

² Artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's.



Onderzoeksaanpak

De Inspectie heeft dit onderzoek in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase bestond uit een documentstudie. De Inspectie heeft aan alle 25 veiligheidsregio's schriftelijk gevraagd aan te geven welke activiteiten zij ontplooiën op het gebied van terrorismegevolgbestrijding. Veiligheidsregio's dienden dit te onderbouwen met relevante documentatie. In de tweede fase nam de Inspectie interviews af bij een aantal actoren. Naast interviews bij vijf veiligheidsregio's heeft de Inspectie een interview afgenomen bij de landelijke eenheid van de politie, de Dienst Speciale Interventies (DSI), het Nationaal Crisiscentrum (NCC), het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), de directie Bewaking, Beveiliging, Burgerluchtvaart (DB3) van de NCTV, de stuurgroep TGB en het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).

Bijzonderheden bij een terroristisch aanslag

De Inspectie heeft in dit onderzoek bekeken hoe veiligheidsregio's een aantal bijzonderheden van dit type scenario betrekken in de voorbereiding. Dit gaat om een aantal kenmerken van het repressief optreden, de crisiscommunicatie, de nazorg aan hulpverleners en de opschaling.

Toetsingskader

Voor het toetsingskader heeft de Inspectie zich gebaseerd op het toetsingskader van de Inspectie voor de multidisciplinaire taakuitvoering veiligheidsregio's.³ De Inspectie heeft het toetsingskader bruikbaar gemaakt voor dit onderzoek door het op onderdelen aan te vullen dan wel onderdelen niet van toepassing te verklaren.

³ [Toetsingskader 4.0. Multidisciplinaire Taakuitvoering Veiligheidsregio's](#). Inspectie Justitie en Veiligheid. Maart 2018.



Eindconclusie

Alle veiligheidsregio's besteden aandacht aan de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding. Zij doen dit in verschillende tempo's en op verschillende manieren. Met name de veiligheidsregio's waar de grote steden in zijn gelegen zijn actief. Dat er verschillen zijn tussen veiligheidsregio's is niet vreemd gegeven het feit dat de voorbereiding een verantwoordelijkheid is van het lokaal gezag. De Inspectie concludeert echter dat een aantal verschillen risico's oplevert. Zo wisselt de oefenfrequentie tussen veiligheidsregio's en is sprake van regionale verschillen in werkwijzen wat betreft het voor dit scenario ontwikkelde ringenmodel. Ook is sprake van verschil in de beschermende middelen van de hulpdiensten. Goed geoefend personeel is van wezenlijk belang om goed op te kunnen treden. De verschillen in omgang met het ringenmodel kunnen nadelig zijn wanneer er interregionaal samengewerkt moet worden. Bij een grootschalige aanslag ontstaat die behoefte naar verwachting snel in verband met de (inter)nationale uitstraling en de benodigde capaciteit. De Inspectie concludeert dus dat er verschillen kunnen ontstaan in de aan burgers geboden hulpverlening en de veiligheid van het personeel.

Verder constateert de Inspectie dat de grondslag om de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding op een bepaalde manier in te vullen – het bepalen van de noodzaak van voorbereiding – zich momenteel typeert door diversiteit. Met name hier is volgens de Inspectie meer uniformiteit noodzakelijk omdat de diversiteit momenteel niet goed onderbouwd is. De verschillende uitkomsten van de risico-inschattingen worden namelijk veroorzaakt door de verschillende methoden en zienswijzen van veiligheidsregio's en zijn daardoor moeilijk te objectiveren. Daarbij geldt dat de impact van een terroristisch incident naar verwachting niet verschilt per veiligheidsregio.

Tot slot concludeert de Inspectie dat op dit moment keuzes in de risico-inschatting en planvorming niet volledig doorwerken in het oefenbeleid. Concreet betekent dit dat in planvorming wel wordt benoemd dat dit scenario bepaalde kenmerken heeft maar dat deze vervolgens niet allemaal worden beoefend. Het is de Inspectie ook niet gebleken waarom dit dan niet wordt beoefend. De Inspectie oordeelt dat hetgeen als bijzonderheid in plannen benoemd wordt ook geoefend moet worden dan wel dient onderbouwd te worden waarom de veiligheidsregio dat niet nodig acht.

Aanleiding en definitie

In een overleggremium tussen o.a. de NCTV, de G4 (de gemeentes Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en de politie is in 2014 de noodzaak uitgesproken om voorbereid te zijn op de hulpverlening na een terroristische aanslag. Door de aan dit overleg deelnemende partijen is toen de handreiking TGB opgesteld en zijn de G4 concrete voorbereidingen gaan treffen. De betreffende gemeenten hadden een initiërende rol t.o.v. de veiligheidsregio waar zij in zijn gelegen en zijn een belangrijke partner in dit dossier.



De Inspectie merkt op dat de politie in haar beleid spreekt van grof en extreem geweld. Dit, omdat niet altijd direct duidelijk is of sprake is van terrorisme. Een aantal veiligheidsregio's heeft deze definitie overgenomen in hun beleid.

Voorbereiding veiligheidsregio's

De Inspectie concludeert dat alle veiligheidsregio's zich voorbereiden op de hulpverlening na een terroristische aanslag – zij het in verschillende mate. Veiligheidsregio's bepalen de noodzaak om zich voor te bereiden, al dan niet met een expliciete risico-inschatting. Zij baseren zich voornamelijk op de inschatting of hulpverleners extra competenties zouden moeten leren om met dit scenario om te kunnen gaan. Hiervoor wordt gekeken naar een aantal bijzonderheden van dit scenario, waaronder het optreden van hulpverleners in onveilig gebied, het grote belang van crisiscommunicatie die door meerdere actoren wordt uitgevoerd en de opschaling. Zo kan er naast de crisisorganisatie van de veiligheidsregio ook een driehoek actief zijn en kan er opschaling plaatsvinden binnen de politie. Onderlinge afstemming tussen deze verschillende opschalingsstructuren is dan van belang.

Veiligheidsregio's stellen plannen en procedures op ten behoeve van het optreden bij grof en extreem geweld. Hierbij maken zij gebruik van landelijk opgestelde documenten die als handreiking gelden. Deze zijn onder andere opgesteld door het NCC samen met ketenpartners en de stuurgroep TGB.⁴ Een voorbeeld van een set uitgangspunten die door alle veiligheidsregio's is omarmd is de commander's intent. Deze is door zes GHOR-regio's opgesteld en is gericht op het zo goed mogelijk helpen van zo veel mogelijk gewonden met daarbij aandacht voor de eigen veiligheid. Op andere gebieden constateert de Inspectie verschillen tussen veiligheidsregio's. De verschillen tussen veiligheidsregio's zitten met name in de risico-inschatting, de plannen en procedures die voor dit scenario worden opgesteld en de wijze waarop en de frequentie waarin het scenario wordt beoefend.

Risico-inschatting verschilt te veel tussen veiligheidsregio's

Onderdeel van de werkwijze van veiligheidsregio's is het maken van een risico-inschatting om zo te bepalen op wat voor scenario's de hulpdiensten voorbereid moeten zijn. Uit dit onderzoek komt naar voren dat veiligheidsregio's dit voor terrorisme op verschillende manieren doen en ook tot verschillende uitkomsten komen. Zo volgt een aantal veiligheidsregio's de landelijke handreiking regionaal risicoprofiel.⁵ Deze regio's zien terrorisme niet als apart incidenttype, maar als thema of oorzaak van bestaande incidenttypen. Andere veiligheidsregio's volgen de handreiking minder strikt en zien terrorisme wel als een incidenttype en schatten het risico ervan in.

De bronnen waar veiligheidsregio's zich op baseren komen deels overeen. Zo maken de meeste veiligheidsregio's gebruik van een professioneel oordeel van eigen medewerkers en/of externe deskundigen. Dit is vanwege het ontbreken van voldoende historische gegevens over aanslagen begrijpelijk. Maar doordat er verschillende professionals bij betrokken zijn levert dit wel verschillende uitkomsten op.

De Inspectie is van oordeel dat de verschillende uitkomsten van risico-inschattingen vanwege verschillende werkwijzen niet wenselijk zijn. Nu is niet vast te stellen of

⁴ De stuurgroep TGB is in 2016 in het leven geroepen vanwege de behoefte de voorbereiding op TGB af te stemmen tussen de hulpdiensten. De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van veiligheidsregio's, de GHOR, de brandweer, gemeenten, politie, het IFV en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁵ Geraadpleegd via www.ifv.nl. Veiligheidsregio's zijn niet verplicht om de handreiking te volgen.



een hoger ingeschat risico in een regio daadwerkelijk hoger is of alleen het gevolg is van een ander gevolgd proces om tot de inschatting te komen.

Los van de inschatting van het risico schatten veiligheidsregio's, conform de landelijke handreiking regionaal risicoprofiel, ook in of extra competenties nodig zijn voor een terroristisch scenario. Ook hierin komt men tot verschillende conclusies. Er zijn veiligheidsregio's die het standpunt innemen dat behoorlijk veel extra dan wel andere competenties nodig zijn en hier dus plannen en procedures voor opstellen en het beoefenen. Andere veiligheidsregio's schatten dit anders in en stellen dat de reeds aanwezige competenties grotendeels voldoende zijn. Hun plannen en procedures zijn minder uitgebreid en deze regio's oefenen doorgaans minder. Deze verschillen vindt de Inspectie onwenselijk omdat ze niet overtuigend verklaard kunnen worden. Het zou namelijk betekenen dat er verschillen in competenties zitten tussen hulpverleners uit verschillende veiligheidsregio's.

Aanbeveling aan alle veiligheidsregio's

- Draag zorg voor een beter onderbouwde risico-inschatting, zowel waar het gaat om de kans op een terroristische aanslag als de mate waarin extra voorbereiding noodzakelijk is.

Verschillen in optreden tussen veiligheidsregio's

Indien zich een grootschalige ramp⁶ voordoet met grof/extreem geweld is de kans aanwezig dat een veiligheidsregio bijstand nodig heeft van andere veiligheidsregio's. In het kader van goede samenwerking dienen hulpverleners op vergelijkbare wijze geëquipeerd te zijn en volgens dezelfde procedures te werken. Hier ziet de Inspectie een risico vanwege de verschillen in interpretatie van het ringenmodel, verschillen in uitrusting en verschillen in oefenintensiteit.

Het ringenmodel

Eén van de bijzonderheden van het optreden bij een terroristische aanslag is het repressief optreden. De plaats van het incident gaat gepaard met een dynamisch gevaar, namelijk dat van de aanslagpleger(s).⁷ De werkgroep 'multidisciplinaire afspraken bij extreem geweld voor first responders' heeft hiervoor het ringenmodel ontwikkeld. Het ringenmodel is bedoeld om veilig genoeg op te kunnen treden maar wel hulp te kunnen verlenen. In dit model worden drie zones onderscheiden: 'hot', 'warm' en 'cold'. In de hot zone mogen alleen specialistische eenheden van de politie optreden omdat hier het gevaar het grootst is vanwege de (mogelijke) aanwezigheid van (een) verdachte(n). In de warm zone mogen hulpverleners van de ambulance en brandweer alleen onder begeleiding van de politie optreden om slachtoffers ter plekke te helpen of om ze te verplaatsen naar de cold zone. Deze is het minst onveilig en hier kan uitgebreide hulp verleend worden aan slachtoffers, zonder begeleiding of bewaking door de politie. De Inspectie constateert dat er verschillen zitten in de wijze waarop veiligheidsregio's het ringenmodel interpreteren. De Inspectie begrijpt dat tijdens een inzet of een oefening mogelijk

⁶ De Inspectie hanteert in dit rapport de wettelijke definitie van een ramp zoals beschreven in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's: 'een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'.

⁷ Dit hangt af van de modus operandi. Bij een zelfmoordaanslag zijn er (doorgaans) geen aanslagplegers meer, maar dit kan aan het begin niet uitgesloten worden dus moeten hulpverleners tijdens het optreden altijd rekening houden met deze mogelijkheid.



van (een deel van) het ringenmodel wordt afgeweken. Maar in de planfase zouden de uitgangspunten meer gelijk moeten zijn. Met name de definities van de zones en de striktheid waarmee het al dan niet zou moeten worden nageleefd verschillen. Daarnaast wordt het ringenmodel in de ene veiligheidsregio meer beoefend dan in de andere. Hierdoor verschilt de beheersing ervan tussen regio's. Vanwege de mogelijkheid tot interregionale bijstand bij een grootschalige aanslag vindt de Inspectie dit risicovol. Daarbij geldt ook dat de politie landelijk hetzelfde werkt en zich dus geconfronteerd kan zien met verschillende ervaringen en werkwijzen bij de andere hulpverleners.

Aanbeveling aan alle veiligheidsregio's

- Draag zorg voor dezelfde interpretatie en uitleg van het ringenmodel in alle veiligheidsregio's en beoefen dit.

Verschillen in uitrusting

De politie werkt landelijk en is standaard voorzien van een aantal beschermende middelen om veilig op te kunnen treden. Personeel van ambulances en brandweer beschikken niet over dezelfde middelen. Brandweer Nederland en Ambulancezorg Nederland hebben beide een advies gegeven over het gebruik van steekwerende vesten en helmen. In de adviezen worden argumenten gegeven die regio's kunnen gebruiken bij hun afweging. Het is aan de regio's om hier een besluit over te nemen. Alle RAV'en hebben beschermende middelen aangeschaft. De brandweer heeft dit niet gedaan. Dit heeft invloed op het optreden. Deze verschillen vindt de Inspectie onwenselijk. Hier dient wel bij opgemerkt te worden dat een uitgebreidere uitrusting geen automatisme zou moeten zijn, maar moet horen bij de rol van de betreffende hulpverleners. Eerst moet dus gekeken worden of hulpverleners een rol vervullen waarbij sprake is van een risico dat het dragen van extra beschermende middelen rechtvaardigt.

Voorts geldt dat het per brandweerkazerne verschilt of de brandweervoertuigen uitgerust zijn met zogeheten traumakits. Deze kits bevatten middelen t.b.v. het uitvoeren van levensreddende handelingen bij ernstige verwondingen, zoals een tourniquet. Ook hier is het aan de regio's om hier een besluit over te nemen. Wel hebben alle RAV'en de traumakits aangeschaft.

Aanbeveling aan alle veiligheidsregio's

- Draag zorg voor een gelijkwaardige uitrusting van personeel bij een gelijksoortige rol tijdens het optreden.

Verschillen in oefenen

Zoals benoemd maken veiligheidsregio's verschillende risico-inschattingen en kijken zij verschillend aan tegen de vraag in hoeverre dit scenario extra competenties vergt van hulpverleners. Dit vertaalt zich in een wisselende oefenintensiteit. De verschillen zijn gelegen in de frequentie van het oefenen maar ook de wijze waarop. Daarmee doelt de Inspectie op welke teams oefenen en in welke combinaties. Zo kan er alleen operationeel geoefend worden met als voornaamste doel het beheersen van het ringenmodel. Hierbij geldt dat deelname van de DSI aan de oefening het realistischer maakt. De DSI oefent echter alleen mee op verzoek van de veiligheidsregio en heeft – ten tijde van het onderzoek – (nog) niet in alle



veiligheidsregio's mee geoefend. Naast operationeel oefenen kan ook op bestuurlijk niveau geoefend worden door een Gemeentelijk Beleidsteam (GBT). In deze oefeningen wordt juist de crisiscommunicatie en (de voorbereiding) van de nafase – inclusief de nazorg aan hulpverleners – beoefend. Tot slot kunnen operationeel en bestuurlijk oefenen gecombineerd worden waarbij ook de opschaling onderdeel wordt van de oefening. Bij dit scenario is de opschaling in die zin bijzonder omdat er meerdere manieren van opschaling naast elkaar kunnen plaatsvinden. Een aantal veiligheidsregio's heeft dit al geoefend.

Een deel van de veiligheidsregio's heeft op al deze niveaus geoefend maar een deel (nog) niet. Daarnaast is er nog geen oefening geweest waarbij zowel de crisisorganisatie van het Rijk als van een veiligheidsregio is opgeschaald.⁸ De genoemde verschillen in het oefenen brengen volgens de Inspectie het risico met zich mee dat hulpverleners nog niet overal voldoende zijn voorbereid op de bijzonderheden van dit scenario.

Aanbeveling aan alle veiligheidsregio's

- Geef de oefeningen met een terroristisch scenario zo vorm dat de in de plannen benoemde bijzonderheden voldoende aan bod komen.

Aanbeveling aan het Nationaal Crisiscentrum en de veiligheidsregio's

- Organiseer gezamenlijke oefeningen met lokaal opgeschaalde crisisorganisaties en de nationale crisisorganisatie.

Veiligheidsregio's kunnen meer van elkaar leren

Terrorisme is niet het enige scenario waar veiligheidsregio's zich op voor moeten bereiden. Ook andere scenario's, denk aan een ongeval met gevaarlijke stoffen of een overstroming, dienen beoefend te worden. Het is in dat kader te begrijpen dat veiligheidsregio's verschillende afwegingen maken. Dit moet gezien worden in het totaal aan activiteiten die veiligheidsregio's ontplooiën. De Inspectie vindt het in dit kader een gemiste kans dat veiligheidsregio's weinig gebruik maken van de opbrengsten van oefeningen van andere veiligheidsregio's. Als in de eigen veiligheidsregio minder geoefend wordt, kunnen lessen van anderen helpen om dit deels goed te maken, zo redeneert de Inspectie. Zeker gezien de constatering van de Inspectie dat de lessen die veiligheidsregio's uit hun oefeningen met dit scenario halen grotendeels overeenkomen tussen de regio's, liggen hier mogelijkheden om de bekendheid met dit scenario te vergroten. Dit komt volgens de Inspectie de voorbereiding ten goede.

Het IFV is bezig met het ontwikkelen van een virtueel kantoor dat aan deze behoefte kan gaan voldoen, maar dit was nog niet afgerond ten tijde van het inspectie-onderzoek. In het virtueel kantoor kunnen documenten geplaatst worden die veiligheidsregio's kunnen raadplegen.

⁸ Het meest recente praktijkvoorbeeld – op moment van publicatie van dit rapport – van een dergelijke samenwerking is het schietincident in de tram op het Oktoberplein in Utrecht op 18 maart 2019.

**Aanbeveling aan alle veiligheidsregio's**

- Maak gebruik van de lessen die andere veiligheidsregio's hebben getrokken uit oefeningen met een terroristisch scenario.

Aanbeveling aan de stuurgroep TGB en het IFV

- Zorg er bij de inrichting van het virtueel kantoor voor dat lessen van een veiligheidsregio met alle andere veiligheidsregio's gedeeld kunnen worden.

PDCA-cyclus⁹

Uit het onderzoek komt tot slot naar voren dat veiligheidsregio's de PDCA-cyclus niet altijd volledig doorlopen. In de eerste plaats constateert de Inspectie dat de uitkomst van de risico-inschatting niet volledig doorwerkt in de verdere activiteiten die de veiligheidsregio ontplooit. Zo is er niet altijd een direct verband tussen de hoogte van het ingeschatte risico en de hoeveelheid voorbereiding. Verder concludeert de Inspectie dat niet alle in planvorming benoemde bijzonderheden van dit scenario ook beoefend worden. Met name crisiscommunicatie krijgt in plannen wel aandacht maar komt in oefeningen beperkt terug. Ook het niet gezamenlijk oefenen met de crisisorganisatie van het Rijk is hier een voorbeeld van.

Aanbeveling aan alle veiligheidsregio's

- Zorg ervoor dat gemaakte keuzes volledig doorwerken in vervolgstappen conform de PDCA-cyclus.

De evaluatie van de Wet veiligheidsregio's

Dit jaar start de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's. De evaluatiecommissie heeft als taak 'de doeltreffendheid en de effecten van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en onderliggende regelgeving in de praktijk te onderzoeken en te bezien of de huidige wet bruikbaar is in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de crisisbeheersing in het algemeen'.¹⁰ De Inspectie vindt het van meerwaarde om de bevindingen van dit inspectieonderzoek te betrekken bij de evaluatie. Deze evaluatie richt zich onder andere op de spanning tussen de lokale autonomie van gemeenten en veiligheidsregio's enerzijds, en het nemen van (gezamenlijke) verantwoordelijkheid voor bovenregionale vraagstukken dan wel de daartoe vereiste uniformiteit anderzijds. Met name voor dit onderdeel van de evaluatie kan dit inspectierapport waardevol zijn.

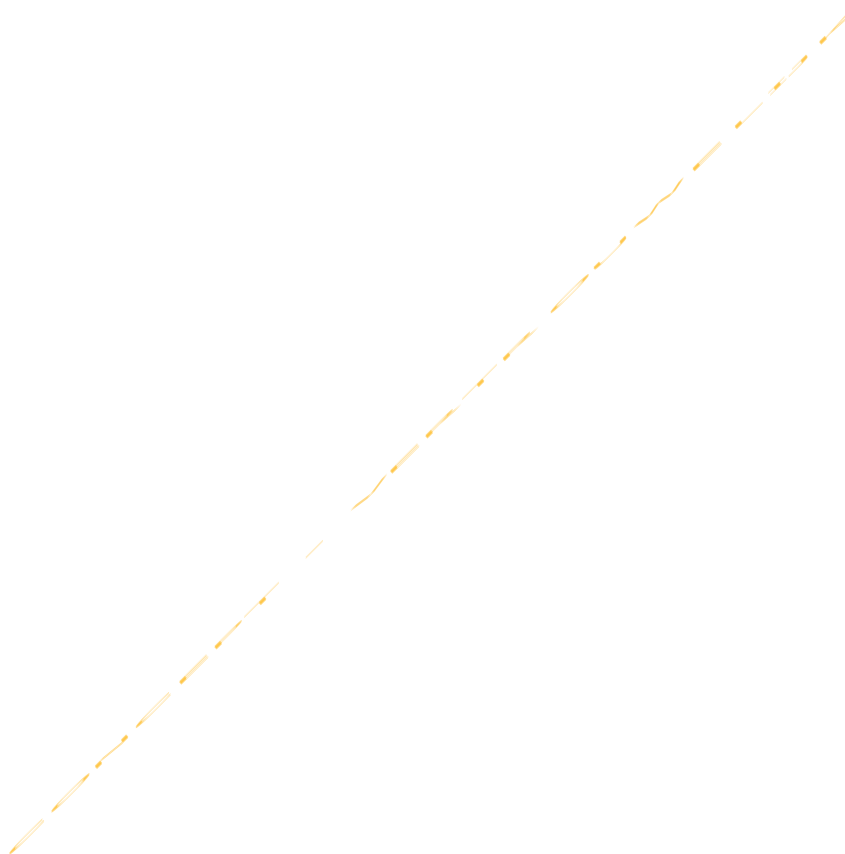
⁹ De PDCA-cyclus staat voor Plan, Do, Check, Act en houdt een model in waarmee een organisatie haar activiteiten kan vormgeven en er sprake is van continue monitoring en verbetering van het primair proces van de organisatie door cyclisch te werken.

¹⁰ [Taak evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's](#). 2019.



Aanbevelingen aan de Minister van Justitie en Veiligheid

- Vraag de evaluatiecommissie van de Wet veiligheidsregio's de bevindingen van dit inspectieonderzoek te betrekken bij de evaluatie, met name ten aanzien van de spanning tussen lokale autonomie en de behoefte tot bovenregionale afstemming dan wel sturing.
- De Inspectie adviseert de minister om de voorzitters van de veiligheidsregio's aan te spreken op het opvolgen van de aanbevelingen.





1

Inleiding

Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Bij grootschalige rampen en crisis dienen zij in staat te zijn de benodigde hulpverlening te bieden en de bron van de ramp of crisis te bestrijden. Een belangrijke werkwijze om de mate en inhoud van voorbereiding te bepalen is het maken van een risico-inschatting. Op basis van in een veiligheidsregio aanwezige risico's bepalen de veiligheidsregio's op welke scenario's zij zich voorbereiden en op welke wijze. Enerzijds verschillen risico's per regio. Zo doet het risico op bosbranden zich in bepaalde regio's veel minder voor dan in andere. Anderzijds doen bepaalde risico's zich (in meer of mindere mate) in iedere regio voor. Een risico dat voor iedere veiligheidsregio geldt is een terroristische aanslag dan wel het gebruik van grof en/of extreem geweld.

1.1 Aanleiding

De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) stelt vier keer per jaar het nationale dreigingsniveau vast. Sinds maart 2013 geldt voor heel Nederland het op één na hoogste dreigingsniveau: substantieel.¹¹ Dat wil zeggen dat de kans op een terroristische aanslag reëel wordt geacht.

Op basis van dit dreigingsbeeld mag van verantwoordelijke organisaties verwacht worden dat zij zich voorbereiden op het optreden bij een eventuele aanslag. Immers, de kans is reëel. Aangezien een terroristische aanslag geldt als een ramp of crisis verwacht de Inspectie daarom dat veiligheidsregio's zich voorbereiden op het optreden na een terroristische aanslag.¹² Vanwege het dreigingsbeeld en omdat uit de oriëntatie van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) naar voren kwam dat dit optreden een aantal bijzonderheden kent heeft de Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding.

¹¹ Waar er voorheen 4 niveaus werden onderscheiden zijn dat er sinds 2016 vijf. Het dreigingsniveau 'substantieel' was in zowel de oude als de nieuwe situatie het op één na hoogste niveau maar heeft sinds 2016 dus wel een wat andere lading gekregen.

¹² Artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's.



1.2 Doel- en probleemstelling en onderzoeksvragen

Doel- en probleemstelling

Gezien de bijzonderheden van een terroristische aanslag ten opzichte van een 'regulier' incident, en de reële kans op een aanslag in Nederland, mag van de veiligheidsregio's verwacht worden dat zij zich daarop voorbereiden. Met dit onderzoek wil de Inspectie hier dan ook meer inzicht in verschaffen.

Zo kan dit onderzoek de *awareness* (verder) verhogen en – in het verlengde daarvan – inzicht geven in de (planmatige) borging van het incidenttype terrorisme en een impuls geven aan de oefenbereidheid. Hoewel de veiligheidsregio's centraal staan in dit onderzoek, kunnen de conclusies ook relevant zijn voor organisaties waar de veiligheidsregio's mee samenwerken.

Gelet op het doel van dit onderzoek luidt de probleemstelling als volgt:

Hoe bereiden de veiligheidsregio's zich voor op terrorismegevolgbestrijding?

Onderzoeksvragen

De probleemstelling valt uiteen in de volgende vier onderzoeksvragen:

1. Hoe wordt het risico op een terroristische aanslag ingeschat?
2. In welke mate komen de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding terug in de planvorming van de veiligheidsregio's?
3. Hoe worden operationele functionarissen bijgeschoold voor terrorismegevolgbestrijding?
4. Welke lessen komen naar voren bij inzetten met een terroristisch scenario en hoe wordt daarvan geleerd?

1.3 Operationalisering

Onderzoeksvraag 1: Hoe wordt het risico op een terroristische aanslag ingeschat?

Om te begrijpen waarom een veiligheidsregio zich op een bepaalde manier voorbereidt op een terroristische aanslag, is het van belang om te bekijken of terrorisme als risico wordt erkend in de regio. Daarom kijkt de Inspectie hoe de veiligheidsregio's het risico op een terroristische aanslag inschatten. Daarbij wordt ook onderzocht op basis van welke informatie die inschatting is gemaakt, via welke methodiek deze informatie is vertaald naar de risico-inschatting, hoe het risico is geduid en of deze risico-inschatting is vastgelegd.

Onderzoeksvraag 2: Hoe komen de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding terug in de planvorming van de veiligheidsregio's?

Het proces van risicobepaling, zoals onderzocht in de vorige onderzoeksvraag, werkt door in de planvorming van de veiligheidsregio's. Deze plannen staan centraal in deze tweede onderzoeksvraag. Deze onderzoeksvraag richt zich op de vraag of en hoe de bijzonderheden van een terroristische aanslag zijn opgenomen in deze plannen. Paragraaf 1.4 gaat nader in op deze bijzonderheden.



Onderzoeksvraag 3: Hoe worden operationele functionarissen bijgeschoold voor terrorismegevolgbestrijding?

Het erkennen van een terroristische aanslag als een nieuw ramptype betekent tevens dat operationele functionarissen bijgeschoold dienen te worden op zaken die specifiek zijn voor TGB. Daarom kijkt de Inspectie in het kader van de derde onderzoeksvraag naar theoretisch onderwijsmateriaal (syllabi, presentaties, e-learning en intranet) en naar oefeningen en trainingen met een terroristisch scenario in de praktijk. Dit zal zowel monodisciplinair (binnen de eigen kolom) als multidisciplinair (op het overstijgende niveau van de veiligheidsregio, al dan niet met andere partners) benaderd worden.

Onderzoeksvraag 4: Welke lessen komen naar voren bij inzetten met een terroristisch scenario, en hoe wordt daarvan geleerd?

Bij deze laatste onderzoeksvraag staan lessen tijdens het optreden centraal. Het gaat dan om inzetten bij situaties waar de procedures voor een terroristisch scenario gevolgd worden of (achteraf gezien) gevolgd hadden moeten worden. Dit kan betrekking hebben op een oefening met een terroristisch scenario, maar ook op het optreden bij een incident.

1.4 Afbakening

In onderwerp

De Inspectie beperkt zich tot die onderdelen die in haar ogen anders, dan wel extra gecompliceerd zijn, ten opzichte van de type rampen en crises waar veiligheidsregio's al ervaring mee hebben.

Repressief optreden

Onder het repressief optreden verstaat de Inspectie het optreden van hulpverleners (brandweer, politie, ambulancedienst) ter plaatse gedurende de eerste uren na de aanslag. Uit de oriëntatie van de Inspectie ten behoeve van dit onderzoek kwam een aantal bijzonderheden naar voren die op dit optreden tijdens deze fase betrekking hebben. Het betreft de veiligheid van hulpverleners ter plaatse, de samenwerking met de Dienst Speciale Interventies (DSI) en de hulpverlening aan slachtoffers.

Crisiscommunicatie

Dit betreft de communicatie door de overheid over de aanslag. Dit behelst onder andere informatievoorziening, betekenisgeving en het geven van handelingsperspectief voor betrokken burgers zodat de schade beperkt wordt.

Nazorg aan hulpverleners

Uit aanslagen in andere landen blijkt dat het optreden voor hulpverleners een zeer traumatische gebeurtenis kan zijn vanwege de schaal en het type verwondingen. Dit kan een grote impact op hen hebben. Het is dus van belang dat hen goede nazorg wordt geboden.

Opschaling

De dynamiek van een terroristische aanslag is anders dan bij reguliere incidenten. Aanvullend op de GRIP-procedure zijn andere opschalingsmanieren mogelijk, bijvoorbeeld op nationaal niveau.

Internationale samenwerking is voorstelbaar bij dit scenario vanwege mogelijk naar het buitenland vluchtende daders dan wel bij een aanslag in een grensstreek. In dit



onderzoek is dit niet meegenomen omdat de Inspectie dit heeft onderzocht in het onderzoek naar de samenwerking door veiligheidsregio's.¹³

In organisaties

Het beperken van de gevolgen van een aanslag is een ingewikkelde opgave, waarbij veel actoren komen kijken. Niet alleen de overheid, maar ook burgers zelf en de media spelen hierin een rol. De Inspectie onderzoekt niet het hele scala aan actoren, maar beperkt zich tot overheidsorganisaties die bij bovenstaande taken een rol en verantwoordelijkheid hebben.

De Inspectie zet daarmee de veiligheidsregio's centraal in dit onderzoek. Daarbij wordt ook de interactie tussen de veiligheidsregio's en andere organisaties onderzocht, te weten:

- De nationale politie.
- Het Nationaal Crisiscentrum (NCC) van de NCTV.
- Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC).
- De directie Bewaking, Beveiliging en Burgerluchtvaart (DB3) van de NCTV.
- Het Openbaar Ministerie (OM).
- De Dienst Speciale Interventies (DSI).

Het gaat bij deze organisaties specifiek om de samenwerking met de veiligheidsregio. Hoe het gehele voorbereidingsproces er bij deze andere organisaties uit ziet valt buiten de scope van dit onderzoek.

1.5 Methoden van onderzoek

De Inspectie heeft dit onderzoek in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase bestond uit een documentstudie. In de tweede fase nam de Inspectie interviews af bij een aantal actoren. Bij een aantal onderwerpen zijn meerdere onderzoeksmethoden van toepassing.

Fase 1: Documentstudie

Om zicht te krijgen hoe de veiligheidsregio's zich voorbereiden op terrorismegevolgbestrijding vroeg de Inspectie bij alle 25 veiligheidsregio's de voor dit onderzoek relevante documentatie op. Dit betroffen wettelijke plannen (zoals het Risicoprofiel, Beleidsplan, Crisisplan) en alle aanvullende op schrift gestelde informatie die betrekking had op terrorismegevolgbestrijding. Hierbij valt te denken aan beleidsnota's, procesbeschrijvingen, plannen (zoals een rampenbestrijdingsplan voor een terroristisch scenario), afspraken, uitrukprocedures, onderzoeken, instructies, voorschriften, gespreksverslagen en evaluatierapporten.

Fase 2: Interviews

De Inspectie heeft interviews afgenomen bij landelijk opererende organisaties en dienstonderdelen en bij vijf veiligheidsregio's. De Inspectie heeft interviews afgenomen bij deze landelijke diensten:

- De landelijke eenheid van de nationale politie.
- De Dienst Speciale Interventies (DSI).
- Het Nationaal Crisiscentrum (NCC) van de NCTV.
- Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC).

¹³ Zie het nog te verschijnen rapport 'Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing'.



- De directie Bewaking, Beveiliging en Burgerluchtvaart (DB3) van de NCTV.
- De stuurgroep TGB (zie hoofdstuk III).
- Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft schriftelijke informatie verstrekt.

Voor de selectie van de veiligheidsregio's heeft de Inspectie zich gebaseerd op de informatie die is opgehaald in fase 1 van het onderzoek. Op basis van deze documentatie zijn de veiligheidsregio's in drie groepen ingedeeld, variërend in de mate waarin de voorbereiding op TGB was uitgewerkt. Naast dit criterium heeft de Inspectie vier andere criteria gebruikt bij de selectie:

- Er moest minimaal één lid van de G4¹⁴ bij zijn.
- De veiligheidsregio's moesten geografisch verspreid zijn.
- De te bezoeken veiligheidsregio's mochten niet uit dezelfde politie-eenheid komen omdat de samenwerking tussen de regio's voor TGB op het niveau van de politie-eenheid plaatsvindt. Meerdere veiligheidsregio's uit dezelfde eenheid interviewen zou daarom beperkte meerwaarde hebben.
- Er moesten zowel stedelijke als niet-stedelijke veiligheidsregio's in de selectie zitten.

Op basis van deze criteria heeft de Inspectie vijf veiligheidsregio's geselecteerd. In deze rapportage zijn de bevindingen niet herleidbaar naar individuele veiligheidsregio's.

1.6 Toetsingskader

Voor het toetsingskader heeft de Inspectie zich gebaseerd op het toetsingskader van de Inspectie voor de multidisciplinaire taakuitvoering veiligheidsregio's.¹⁵ De Inspectie heeft het toetsingskader toegesneden op dit onderzoek door het op onderdelen aan te vullen dan wel onderdelen niet van toepassing te verklaren. Het toetsingskader is gebruikt als leidraad voor het beoordelen van de bevindingen. Bijlage II bevat het toetsingskader zoals dat in dit onderzoek is gebruikt.

1.7 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken schetst de Inspectie haar bevindingen. Ieder hoofdstuk behandelt één onderzoeksvraag. De hoofdstukken zijn gelijk opgebouwd en beginnen met de conclusie. Daarna volgt eerst het relevante (wettelijke) kader en relevante onderdelen van het toetsingskader van de Inspectie. Vervolgens komen de bevindingen aan de orde.

¹⁴ De vier gemeenten met de meeste inwoners vormen samen de G4. Dat zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Zie ook www.vng.nl.

¹⁵ [Toetsingskader 4.0. Multidisciplinaire Taakuitvoering Veiligheidsregio's](#). Inspectie Justitie en Veiligheid. Maart 2018.



2

Risico-inschatting

Omdat de risico-inschatting aan de basis staat van de voorbereiding op de hulpverlening na een terroristische aanslag, heeft de Inspectie onderzocht hoe de veiligheidsregio's het risico op dit scenario inschatten.

Risico's vormen de basis van het beleid van veiligheidsregio's. Het risico op een terroristische aanslag laat zich echter moeilijk concreet kwantificeren. Een risico-inschatting conform de reguliere methodiek is voor het scenario terrorismegevolgbestrijding dan ook beperkt bruikbaar om het belang van voorbereiding op een aanslag te bepalen. Terrorismisme komt wel op meerdere manieren terug in de risicoprofielen van de veiligheidsregio's, maar slechts een beperkt aantal regio's maakt daadwerkelijk deze risico-inschatting. Toch hebben ook regio's zonder risico-inschatting beoordeeld in welke mate zij zich voor dienen te bereiden op dit scenario. Minstens evenzo belangrijk hiervoor blijkt de opvatting hoe veel specifieke voorbereiding vereist is voor dit scenario ten opzichte van andere risico's. Het gaat dan om de vraag of er extra competenties voor nodig zijn. De Inspectie is kritisch ten aanzien van deze verschillende opvattingen. Dezelfde 'kenmerken' van terrorisme dragen hierdoor namelijk bij aan regionale verschillen in de voorbereiding, en daarmee aan een verschillende behandeling van zowel burger als personeel.

2.1 Kader

Een vast onderdeel van de werkwijze van veiligheidsregio's is het maken van een risico-inschatting om te bepalen waar de hulpdiensten zich op voor moeten bereiden. Dit is één van de wettelijke taken van veiligheidsregio's en een belangrijke hoeksteen van de voorbereiding.¹⁶ Regio's stellen hier een regionaal risicoprofiel voor op. In de Wet veiligheidsregio's is namelijk opgenomen dat zij een risicoprofiel dienen te maken waarin een overzicht is opgenomen van de risico's in de regio, de scenario's die daaruit voort kunnen komen en een analyse met een weging en

¹⁶ Artikel 10 onder a. Wet veiligheidsregio's.



inschatting van de gevolgen van de soorten rampen en crises die voor kunnen komen in de regio.¹⁷

In het voor dit onderzoek opgestelde toetsingskader is opgenomen dat veiligheidsregio's dienen te beschikken over een afgestemd en vastgesteld regionaal risicoprofiel.¹⁸ Concreet gaat het erom dat de veiligheidsregio's het risico op een terroristische aanslag ingeschat moeten hebben. De wijze van totstandkoming dient navolgbaar te zijn en te gebeuren met inbreng van de belanghebbende partijen. Daarnaast dient de veiligheidsregio zich bewust te zijn van hoe hun risico-inschatting zich verhoudt tot de risico-inschatting van partners (zowel nationaal als regionaal).

Voor het inschatten van risico's is in 2009 de landelijke handreiking regionaal risicoprofiel opgesteld.¹⁹ Hierin is onder meer opgenomen welke crisistypen zijn onderscheiden en welke methodiek gevolgd kan worden. Het gebruik van deze handreiking is niet verplicht: het is aan veiligheidsregio's om dit al dan niet te doen. In deze handreiking wordt terrorisme overigens niet als apart crisistype onderscheiden, maar gezien als overkoepelend thema. Terrorismen is in die context een (moedwillige) aanleiding voor de andere crisistypen, waarbij – zo is de gedachte – de gevolgen voor wat betreft incidentbestrijding niet anders zijn dan bij een 'reguliere' ramp of crisis. De Inspectie vindt het daarbij van belang dat aandacht blijft voor bijzonderheden die kunnen spelen wanneer een crisistype wordt veroorzaakt door terreur.

2.2 Bevindingen

In een overleggenium tussen o.a. de NCTV, de G4 (de gemeentes Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en de politie is in 2014 de noodzaak uitgesproken om voorbereid te zijn op de hulpverlening na een terroristische aanslag. Door de aan dit overleg deelnemende partijen is toen de handreiking TGB opgesteld (zie hoofdstuk 3) en zijn de G4 concrete voorbereidingen gaan treffen. De betreffende gemeenten hadden een initiërende rol t.o.v. de veiligheidsregio waar zij in zijn gelegen en zijn een belangrijke partner in dit dossier.

2.2.1 Informatievergaring door de veiligheidsregio's

Bij het bepalen van het belang van het voorbereiden op risico's baseren regio's zich op verschillende bronnen. Voor het maken van een risico-inschatting kan, indien mogelijk en relevant, statistische informatie worden gebruikt, bijvoorbeeld voor woningbranden. Hiervan is informatie beschikbaar over onder andere de prevalentie in Nederland en welk type woning het meest getroffen wordt. Op basis van dergelijke gegevens kan een kans berekend worden.

Voor een terroristische aanslag geldt dat dit zeer zelden voorkomt en de kans dus erg laag is. Het effect daarentegen kan wel groot zijn. Veiligheidsregio's gebruiken daarom andere bronnen om het belang van voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding te bepalen. De Inspectie constateert op basis van de

¹⁷ Artikel 15 Wet veiligheidsregio's.

¹⁸ Zie bijlage II. Deze is afgeleid van het [Toetsingskader Multidisciplinaire Taakuitvoering Veiligheidsregio's](#).

¹⁹ Geraadpleegd via www.ifv.nl.



ontvangen stukken dat veiligheidsregio's gebruik maken van vier categorieën bronnen, veelal in combinatie met elkaar:

- Eigen kennis;
- Externe deskundigen;
- Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van de NCTV;
- Literatuur over aanslagen.

Eigen kennis

Een eerste bron die wordt genoemd is de eigen kennis van de veiligheidsregio. Het gaat dan bijvoorbeeld om eigen kennis van risicovolle locaties en eigen ervaring met grootschalige incidenten en de voorbereiding op grootschalige evenementen. Deze kennis en ervaringen worden bijvoorbeeld gedeeld in reguliere werkgroepen om het risico op een aanslag continu in te schatten. Dit speelt ook bij de advisering aan gemeenten bij grootschalige evenementen.

Externe deskundigen

De deelnemers van werkgroepen of 'expert meetings' beperken zich niet altijd tot de kolommen van de eigen regio. Tot de deelnemende partijen kunnen bijvoorbeeld ook het OM of de NCTV behoren. Ook geeft een aantal regio's aan buiten dergelijke multidisciplinaire bijeenkomsten informatie te hebben ingewonnen over terrorisme, bijvoorbeeld in gesprekken met de NCTV.

Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van de NCTV

Veel regio's verwijzen in het regionale risicoprofiel naar het DTN. Een belangrijke reden die de Inspectie heeft gehoord is dat een aantal veiligheidsregio's het risico niet regionaal in te schatten vindt en daarom gebruik maakt van de landelijke risico-inschatting.

Literatuur over aanslagen

Enkele regio's geven aan mede op basis van literatuur over aanslagen in het binnen- en buitenland (hoofdzakelijk West-Europa) het risico in de eigen regio te bepalen. Daarbij wordt gekeken naar de type doelwitten die in het buitenland zijn gekozen en de aanwezigheid van vergelijkbare doelwitten binnen de regiogrenzen.

Op basis van deze bronnen maken de regio's afwegingen en keuzes bij het benaderen van het onderwerp terrorisme en het opnemen van het onderwerp in de planvorming, alsmede bij het bepalen hoe 'bijzonder' terrorismegevolgbestrijding is ten opzichte van 'regulier' optreden. Deze keuzes komen in de volgende twee paragrafen aan de orde.

2.2.2 Terrorismen in het regionaal risicoprofiel

De Inspectie constateert op basis van de ontvangen stukken dat terrorisme bij twaalf veiligheidsregio's in het regionaal risicoprofiel is opgenomen. Verder zijn er vijf veiligheidsregio's die bij de Inspectie hebben aangegeven momenteel bezig te zijn met het opstellen van een nieuw regionaal risicoprofiel en terrorisme daarin een plaats gaan geven.

De wijze waarop terrorisme in een regionaal risicoprofiel staat verschilt per regio. Het kan bijvoorbeeld als apart risico of als oorzaak van andere crisistypes zijn opgenomen. Het risico wordt niet altijd geduid in termen ten aanzien van de kans op



dit scenario. Als een veiligheidsregio terrorisme niet heeft opgenomen in het risicoprofiel wil dat overigens niet direct zeggen dat deze regio zich hier niet op voorbereidt. Zie daarover verder hoofdstuk 3. Kijkend naar de redenen voor de wijze waarop veiligheidsregio's dit risico al dan niet hebben opgenomen in het regionaal risicoprofiel onderscheidt de Inspectie twee factoren die ervoor zorgen dat veiligheidsregio's tot verschillende uitkomsten komen. In de eerste plaats wordt het onderwerp op verschillende manieren benaderd. Ten tweede past het onderwerp niet in de vierjaarlijkse plancyclus zoals de Wet veiligheidsregio's die voorschrijft.²⁰ Onderstaand gaat de Inspectie op deze twee factoren in.

Benadering van het onderwerp terrorisme

De Inspectie ziet grofweg twee afwegingen die veiligheidsregio's maken bij het benaderen van het onderwerp terrorisme en het opnemen van het onderwerp in de planvorming.

Terrorisme of grof/extreem geweld

Binnen de politie is de scope van het onderwerp verbreed naar grof/extreem geweld. Hierbij gaat het voor het eerste optreden ter plaatste niet zozeer om de vraag of sprake is van ideologische motieven van de dader(s). De verschijningsvorm is grof/extreem geweld en die wordt niet beïnvloed door de motieven van de dader(s), zo is de redenering. Een aantal veiligheidsregio's is hier inmiddels in meegegaan en spreekt niet langer van 'terrorismegevolgbestrijding' maar van de voorbereiding op 'grof/extreem geweld'.

Terrorisme als thema of als zelfstandig risico

De meeste regio's benaderen terrorisme (of grof/extreem geweld) als thema. In de meeste van deze gevallen wordt het onderwerp, conform de handreiking regionaal risicoprofiel, gezien als mogelijke 'trigger' van andere crisistypen. Het is dan echter veelal niet inzichtelijk hoe dit doorwerkt in de risicoschatting van de andere crisistypen. In deze gevallen komt het onderwerp meestal niet of beperkt²¹ voor in de risicoprofielen. In een aantal andere gevallen wordt terrorisme echter juist gepositioneerd als thema omdat de regio van mening is dat op regionaal niveau het risico niet in te schatten is, maar wel extra aandacht behoeft. Om deze redenen staat terrorisme bij de meeste regio's niet kwantitatief gekwalificeerd in het risicoprofiel. De Inspectie kan dit begrijpen, omdat bij terrorisme waarschijnlijkheid en impact zich lastig op regionaal niveau laten kwantificeren.

Regio's mogen afwijken van de handreiking regionaal risicoprofiel en de Inspectie constateert dat een aantal regio's dit inderdaad doet. Zo neemt een aantal regio's terrorisme als zelfstandig risico op in het regionale risicoprofiel. Een aantal van deze regio's heeft tevens op basis van waarschijnlijkheid en impact het risico op een terroristische aanslag ingeschat. Deze inschattingen lopen uiteen van 'beperkt' tot 'groot/zeer groot'. Hoewel het aantal concrete regionale risico-inschattingen zeer beperkt is, valt op dat de grootstedelijke regio's het risico hoger inschatten. De heersende opvatting bij veiligheidsregio's is tevens dat het risico op een aanslag in regio's met grote steden groter is – al kan dit dus vaak niet onderbouwd worden aan de hand van regionale waarschijnlijkheids- en impactanalyses.

²⁰ Artikel 14 Wet veiligheidsregio's.

²¹ Zo benoemen sommige veiligheidsregio's terrorisme bijvoorbeeld expliciet in de scenario's 'ongeval in menigten' en 'verstoring openbare orde'.



“De regio ziet terrorisme wel als een crisistype – ofschoon terrorisme vaak mede een oorzaak is van een incident, door bijvoorbeeld een schietpartij, explosie of een voertuig dat ergens tegenaan rijdt, maar de impact van terrorisme is vele malen groter (dan een regulier incident) en vraagt daarom om een andere aanpak.”

Een veiligheidsregio over de benadering van het onderwerp terrorisme.

De vierjaarlijkse plancycclus

In de Wet veiligheidsregio's is vastgelegd dat het bestuur van de veiligheidsregio een keer in de vier jaar een beleidsplan moet vaststellen.²² Dat beleidsplan dient mede gebaseerd te zijn op een door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld regionaal risicoprofiel (RRP). Het RRP maakt samen met het Beleidsplan (inclusief MOTO beleidsplan) en het Crisisplan deel uit van de plancycclus met als doel de planvorming te concentreren op regionaal niveau en de organisaties in te richten en strategische keuzes te laten maken²³.

Het komt vaker voor dat veiligheidsregio's gedurende de looptijd van een RRP nieuwe of veranderende risico's signaleren en hierop acteren. Dit geldt ook voor terrorisme. Regionale risicoprofielen worden echter in de praktijk niet bij elke geconstateerde verandering aangepast en opnieuw vastgesteld. De Inspectie constateert dat als gevolg hiervan meerdere regio's het onderwerp wel hebben opgepakt, terwijl dit niet expliciet in het risicoprofiel als risico dan wel thema was benoemd. Reden hiervoor die uit de interviews naar voren kwam was de erkenning dat het specifieke voorbereiding vergt en men niet wilde wachten op het nieuwe RRP. Hieruit blijkt dat het dynamische karakter van terrorisme lastig te verenigen is met het statische karakter van de vierjaarlijkse plancycclus.

2.2.3 Is specifieke voorbereiding nodig?

De Inspectie constateert dat niet alleen het risicoprofiel een rol speelt bij het bepalen van het beleid ten aanzien van terrorismegevolgbestrijding. Ook het antwoord op de vraag hoe 'bijzonder' dit onderwerp is speelt een rol, zo blijkt uit de interviews. Dit geldt echter voor alle risico's en niet voor terrorisme in het bijzonder. Zo vormen woningbranden in iedere veiligheidsregio een risico maar behoeft dit mogelijk weinig extra aandacht omdat de brandweer hier reeds veel ervaring mee heeft. Omtrent terrorismegevolgbestrijding constateert de Inspectie echter dat veiligheidsregio's hier verschillende antwoorden op geven.

“Je kunt volgens ons niet zeggen, dat de voorbereiding minder hoeft te zijn, omdat de kans op een aanslag kleiner is. Hierbij speelt natuurlijk ook de (gemeentelijke) politiek een belangrijke rol.”

Een respondent over andere redenen (dan de risico-inschatting) die het beleid bepalen.

Operationele respons

Operationele diensten hebben een standaard opleiding en beschikken dus over competenties waarmee ze de meeste incidenten moeten kunnen aanpakken. Voor terrorismegevolgbestrijding gelden echter een aantal bijzonderheden zoals de

²² Artikel 14 en 15 Wet veiligheidsregio's.

²³ [Brochure](#) over de Wet veiligheidsregio's, Ministerie van VenJ. 2013.



mogelijke aanwezigheid van een dader, ook voor de operationele diensten.²⁴ Veiligheidsregio's hanteren verschillende standpunten wanneer het gaat om de vraag of deze bijzonderheden extra voorbereiding behoeven. Aan de ene kant van het spectrum geeft een aantal veiligheidsregio's aan een behoorlijke behoefte aan specifieke voorbereiding te zien. Aan de andere kant van het spectrum geven veiligheidsregio's aan dat de standaard competenties grotendeels voldoende worden geacht en er dus minder specifieke voorbereiding nodig is.

Deze tweede categorie veiligheidsregio's hanteert – in lijn met de gedachtegang van de handreiking regionaal risicoprofiel – het uitgangspunt dat de operationele aspecten bij het optreden na een aanslag sterk lijken op de effecten van andere risico's. Dit vertaalt zich echter in de praktijk naar een verschillende mate van voorbereiding terwijl de operationele effecten gelijk zijn. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan in de aan burgers geboden hulpverlening en de veiligheid van het personeel.²⁵

Bestuurlijke respons

Naast bijzonderheden voor de operationele diensten kent een terroristisch scenario ook bestuurlijke aspecten die anders zijn dan normaal. Het blijkt in de praktijk af te hangen van de mate van bestuurlijke aandacht voor dit thema wat voor inschatting veiligheidsregio's hierin maken. Zo zijn er veiligheidsregio's wiens voorzitter als aanjager voor dit onderwerp gezien kan worden. Daar wordt ook op bestuurlijk niveau bekeken wat voor specifieke voorbereiding nodig is. In andere veiligheidsregio's is minder bestuurlijke aandacht en moet het meer vanuit de veiligheidsregio zelf komen om specifieke voorbereiding van bestuurders te bepalen.

“De toenmalige burgemeester en de driehoek hielden er rekening mee dat de normale/reguliere voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing niet afdoende zouden zijn voor een scenario waarin terrorisme een rol speelt.”

Een respondent over andere redenen (dan de risico-inschatting) die het beleid bepalen.

Bestuurlijk gezien zal de impact van een terroristische aanslag groter zijn dan bij een regulier incident. Vragen die bij een aanslag ontstaan, zoals waarom de aanslag werd gepleegd of wie de daders zijn kunnen onrust, onzekerheid en woede veroorzaken onder de bevolking. Dit kan direct landelijke en internationale uitstraling krijgen. Juist in deze omstandigheden wil de overheid betrouwbaar en eenduidig communiceren. Daarnaast is bij terrorisme een prominente rol voor de strafrechtelijke aspecten, waarbij afstemming plaatsvindt binnen de lokale of regionale gezagsdriehoek. Gezien deze aspecten van terrorisme vindt de Inspectie het opmerkelijk dat veiligheidsregio's verschillende opvattingen hebben over hoeveel specifieke voorbereiding vereist is voor dit scenario.

²⁴ Zie paragraaf 1.4 en verder hoofdstuk 3.

²⁵ Zie verder hoofdstuk 3.



3

Bijzonderheden TGB in planvorming

Een onderdeel van de voorbereiding door veiligheidsregio's is het nadenken over de wijze van optreden en dit, als onderdeel van het doen beheersen ervan door medewerkers, vervatten in plannen. Zo is de informatie idealiter eenduidig en na te slaan voor crisisfunctionarissen. De Inspectie heeft de planvorming van veiligheidsregio's voor terrorismegevolgbestrijding bekeken en onderzocht in hoeverre voor dit scenario geldende bijzonderheden hierin terug te vinden zijn.

De Inspectie concludeert dat bijna alle veiligheidsregio's in hun plannen aandacht hebben voor bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding. De hoeveelheid aandacht en de wijze waarop die wordt vormgegeven in plannen verschilt wel tussen veiligheidsregio's. De Inspectie vindt een aantal van deze regionale verschillen niet wenselijk, zoals verschillen in interpretatie van het ringenmodel en verschillen in gebruik van beschermende middelen. In situaties waar meerdere veiligheidsregio's moeten samenwerken kan dit voor verwarring zorgen – en daarmee voor risico's voor de taakuitvoering.

De regionale verschillen zijn enerzijds terug te voeren op de verschillende opvattingen over welke vorm van plannen het meest bruikbaar is voor de crisisfunctionarissen. Dit kan als begrijpelijke verklaring voor verschillen gezien worden. Een andere verklaring van verschillen is echter gelegen in de mate waarin veiligheidsregio's inschatten dat het optreden bij een terroristische aanslag specifieke voorbereiding en daarmee plannen behoeft, zoals uiteengezet in het vorige hoofdstuk. Deze tweede verklaring vindt de Inspectie niet begrijpelijk.

3.1 Kader

Het maken van plannen ten behoeve van de voorbereiding op hulpverlening bij rampen en crises is voor een deel wettelijk verplicht. Zo moeten veiligheidsregio's ten minste iedere vier jaar een beleidsplan en een crisisplan opstellen.²⁶ Voor een

²⁶ Artikelen 14 en 16 van de Wet veiligheidsregio's.



aantal categorieën dienen, in aanvulling hierop, rampbestrijdingsplannen aanwezig te zijn die specifiek voor een bepaald (type) scenario gelden.²⁷

Naast de wettelijk verplichte plannen stellen veiligheidsregio's ook voor andere onderwerpen plannen op. Deze nemen verschillende vormen aan, zoals incidentbestrijdingsplannen of informatiekaarten. Ze zijn bedoeld ter ondersteuning van functionarissen in de crisisorganisatie.

In het toetsingskader voor dit onderzoek heeft de Inspectie aangegeven dat veiligheidsregio's over actuele informatie dienen te beschikken waarin het beleid en de aanpak van een terroristische aanslag staan beschreven. Daarnaast heeft de Inspectie onderzocht of onderstaande bijzonderheden aandacht krijgen in de plannen:

- Repressief optreden;
- Crisiscommunicatie;
- Nazorg aan hulpverleners;
- Opschaling.

De Inspectie gaat hierna in de paragraaf met de bevindingen nader in op deze begrippen.

3.2 Bevindingen

3.2.1 Totstandkoming plannen

Op basis van het documentonderzoek constateert de Inspectie dat bijna alle veiligheidsregio's specifiek voor terrorismegevolgbestrijding plannen hebben opgesteld. Zij werken omtrent dit onderwerp veel samen met buurregio's die binnen dezelfde politie-eenheid vallen. Uit dit onderzoek blijkt de politie namelijk een belangrijke partner voor terrorismegevolgbestrijding. Verder stelt de Inspectie vast dat veiligheidsregio's voor verschillende vormen van plannen kiezen.

Planvorming binnen politie-eenheden

De hulpdiensten werken met elkaar samen bij verschillende typen rampen en crises. Het kan per scenario verschillen wat er van een hulpdienst wordt verwacht. Zo kan het zijn dat een hulpdienst bij het ene scenario een kleinere rol heeft dan bij een ander scenario. Voor terroristische aanslagen geldt dat de politie en het OM sterk aanwezig zijn in de crisisorganisatie. Dat heeft te maken met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In dit kader dient de politie, afhankelijk van het scenario, op te treden om het gevaar te neutraliseren. Ook is sprake van sporenonderzoek ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek naar de strafbare feiten. De Inspectie constateert dat, vanwege de belangrijke rol van de politie en het OM in dit scenario, de voorbereiding zo veel mogelijk op dit niveau plaatsvindt. Hierin werken één politie-eenheid en één arrondissementsparket dus samen met meerdere veiligheidsregio's.

²⁷ Artikel 17 lid 1 van de Wet veiligheidsregio's. Een voorbeeld is een luchtvaartterrein.

**Geografie: Politie, OM en 25 veiligheidsregio's**

Nederland kent tien regionale politie-eenheden en tien arrondissementen. De grenzen hiervan komen overeen. Binnen iedere politie-eenheid, met uitzondering van Amsterdam, liggen meerdere veiligheidsregio's. Zo komt bijvoorbeeld het werkgebied van de veiligheidsregio's Haaglanden en Hollands Midden overeen met het werkgebied van de politie-eenheid Den Haag en het arrondissementsparket Den Haag.

Verschillende vormen van plannen

De Inspectie heeft in de eerste fase van dit onderzoek²⁸ alle veiligheidsregio's gevraagd om aan te geven welke activiteiten zij ontplooiën ten behoeve van de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding. De Inspectie heeft ter onderbouwing van deze antwoorden verschillende typen documenten ontvangen. Hieruit blijkt een verscheidenheid aan plannen die veiligheidsregio's opstellen. Zo zijn er veiligheidsregio's die de door de NCTV opgestelde landelijke handreiking TGB 'vertalen' naar het regionale niveau. Andere veiligheidsregio's ontwikkelen alleen informatiekaarten, waarop de belangrijkste informatie puntsgewijs is weergegeven. Niet alleen de vorm van de plannen maar ook de onderwerpen verschillen. Zo hebben sommige regio's per onderwerp een plan, anderen hebben één plan voor meerdere onderwerpen.

3.2.2 Repressief optreden

Onder het repressief optreden verstaat de Inspectie het optreden van hulpverleners (brandweer, politie, ambulancedienst) ter plaatse gedurende de eerste uren na de aanslag. Uit de oriëntatie van de Inspectie ten behoeve van dit onderzoek kwam een aantal bijzonderheden naar voren die op dit optreden tijdens deze fase betrekking hebben. Het betreft de veiligheid van hulpverleners ter plaatse, de samenwerking met de Dienst Speciale Interventies (DSI) en de hulpverlening aan slachtoffers.

Veiligheid hulpverleners

Hulpverleners hebben altijd aandacht voor de eigen veiligheid. Echter, afhankelijk van het scenario zijn de mogelijkheden om de eigen veiligheid zoveel mogelijk te borgen verschillend. Hulpverleners zijn getraind om om te gaan met risico's zoals brand, explosiegevaar en instortingsgevaar. Bij een terroristische aanslag kunnen de risico's anders zijn vanwege het moedwillig handelen. Afhankelijk van de modus operandi kan er bijvoorbeeld een gewapend persoon zijn of een explosief. Dit betekent dat hulpverleners anders met hun veiligheid om moeten gaan.

Procedure: het ringenmodel

De stuurgroep TGB²⁹ heeft, mede op basis van ervaring uit het buitenland, een procedure vastgesteld die hulpdiensten kunnen gebruiken. Het zogeheten ringenmodel gaat uit van drie zones: 'hot', 'warm' en 'cold'. In de hot zone mogen alleen gespecialiseerde eenheden van de politie optreden om daar het gevaar te neutraliseren. Dit houdt in het aanhouden dan wel uitschakelen van de verdachte. In de warm zone mogen medewerkers van de brandweer en de ambulance onder begeleiding van de politie komen om gewonden eerste hulp te verlenen en/of om ze

²⁸ Zie paragraaf 1.5.

²⁹ De stuurgroep TGB is in het leven geroepen vanwege de behoefte de voorbereiding op TGB af te stemmen tussen de hulpdiensten. De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van veiligheidsregio's, de GHOR, de brandweer, gemeenten, politie, het IFV en het ministerie van Justitie en Veiligheid.



te verplaatsen naar een veiligere plek: de cold zone. Het ringenmodel is een manier om zoveel mogelijk hulp te verlenen met een acceptabel risico voor de veiligheid van hulpverleners.

Alle veiligheidsregio's gebruiken deze procedure. De Inspectie heeft wel verschillen geconstateerd in de wijze waarop veiligheidsregio's in hun plannen het ringenmodel interpreteren en aan de crisisfunctionarissen aanleren. Zo legt de ene veiligheidsregio meer nadruk op de eigen afweging van hulpverleners om al dan niet een zone in te gaan dan andere veiligheidsregio's. Ook is er een veiligheidsregio die een andere beschrijving van de ringen hanteert en stelt dat in de binnenste twee ringen (hot en warm) alleen "(specialistische) politie-eenheden" optreden. In de andere veiligheidsregio's staat bij het ringenmodel benoemd dat andere hulpverleners ook in de warm zone kunnen optreden, zij het onder begeleiding van de politie. De Inspectie voorziet dat deze verschillende interpretaties in de praktijk mogelijk voor verwarring kunnen zorgen wanneer capaciteit van elders noodzakelijk is en er zodoende meerdere veiligheidsregio's op dezelfde locatie samenwerken.

"We merken dat sommige veiligheidsregio's een eigen model gebruiken of daar een andere uitleg bij geven."

Een respondent over het gebruik van het ringenmodel door de veiligheidsregio's.

Procedure: Commander's Intent

De GHOR heeft in samenwerking met enkele partners een aantal uitgangspunten opgesteld om houvast te bieden voor situationeel handelen onder moeilijke omstandigheden. Deze zijn vastgelegd in een zogenaamde 'Commander's Intent', bestaande uit vijf uitgangspunten. Hoewel de Commander's Intent in eerste instantie is ontwikkeld voor de geneeskundige hulpverlening, is deze tevens overgenomen door de Brandweer Nederland. De Inspectie stelt op basis van de ontvangen documentatie vast dat alle veiligheidsregio's de uitgangspunten van de Commander's Intent hanteren.

Twee van deze uitgangspunten staan nadrukkelijk in het teken van de veiligheid van de hulpverleners zelf en vertonen raakvlakken met het ringenmodel. Zo wordt voorgeschreven dat zoveel mogelijk slachtoffers door de hulpverlening worden meegenomen en getrieerd buiten het plaats incident (de cold zone) en zo snel mogelijk conform specifiek spreidingsplan vervoerd naar het ziekenhuis (het zogenaamde 'scoop and run' principe). Daarnaast wordt onderkend dat tijdens de gevechtbestrijding van terrorisme het niet mogelijk is om een gegarandeerde veilige werkomgeving te realiseren voor de hulpverleners. Er wordt daarom gestreefd naar een acceptabel risico (het 'acceptable risk & damage control' principe).

Materialen

Naast het ringenmodel kunnen hulpverleners zichzelf extra beschermen door middel van beschermende kleding. Zo heeft Ambulancezorg Nederland (AZN) alle regionale ambulancediensten geadviseerd om helmen en steekwerende vesten in de voertuigen te leggen. Het is aan de regio's om dit advies al dan niet over te nemen. Uit een inventarisatie van AZN blijkt dat zestien RAV's deze spullen hebben aangeschaft en op de voertuigen hebben geplaatst. Vier RAV's hebben de spullen besteld maar nog niet op de voertuigen. Vijf RAV's hebben nog geen besluit genomen. Het verschilt per RAV of het per voertuig, per personeelslid of op een andere manier is aangeschaft. Brandweer Nederland heeft geen extra



beschermende middelen geadviseerd aan de regio's.³⁰ De politie beschikt standaard over kogelwerende vesten en bewapening. De uitrusting van hulpverleners is dus per discipline georganiseerd. De Inspectie vindt dit onwenselijk met het oog op de samenwerking tussen hulpverleners op een plaats incident. Dit betekent immers dat voor hetzelfde scenario hulpverleners verschillend geëquipeerd worden.

“De vraag is wel hoe medewerkers het zouden ervaren als de één wel beschermende kleding draagt en de ander niet terwijl je op dezelfde locatie optreedt.”

Een veiligheidsregio over het gebruik van beschermende middelen binnen de regio.

Samenwerking DSI

Bij grof/extreem geweld, al dan niet gepleegd met een terroristisch motief, kan de DSI optreden om de verdachte aan te houden dan wel uit te schakelen. Afhankelijk van het precieze scenario moeten hulpverleners samenwerken met de DSI waarbij de laatste zich richt op de verdachte terwijl de hulpverleners zich ontfemen over de gewonden. Deze samenwerking is bijzonder voor zowel hulpverleners als de DSI omdat deze weinig voorkomt.

De Dienst Specialistische Interventies (DSI)

De DSI is ondergebracht bij de landelijke eenheid van de politie en bestaat uit verschillende eenheden met personeel van zowel de politie als defensie. De DSI is opgeleid en uitgerust om te kunnen opereren in het hoogste geweldspectrum. Verspreid over Nederland rijden continu Rapid Response Teams (RRT) rond. Zodra er een melding binnenkomt van (mogelijk) grof/extreem geweld, begeven deze teams zich direct naar de locatie van het incident. Indien nodig kan een robuustere Quick Reaction Force (QRF) opgeroepen worden. Al deze eenheden opereren altijd onder het gezag van een hoofdofficier van justitie. Wie bevoegd is tot inzet van DSI kan per geval verschillen. Uit de regeling Dienst Speciale Interventies blijkt dat in bepaalde gevallen het College van Procureurs-Generaal namens de minister van JenV bevoegd is. In andere gevallen dient de minister van JenV zelf, geadviseerd door het Beleidssteam DSI, toestemming te geven voor de inzet van de DSI. In het geval van een terroristische aanslag zijn aanvullende afspraken gemaakt over de inzet van DSI teneinde snel optreden mogelijk te maken.

De samenwerking met de DSI staat bij een derde van de veiligheidsregio's beschreven in de plannen. Dat wil zeggen, er staat beschreven hoe de samenwerking eruit ziet en wat de taakverdeling is. Bij andere regio's staat DSI alleen genoemd als samenwerkingspartner of helemaal niet. De DSI is zelf niet betrokken bij dit onderdeel van de planvorming van veiligheidsregio's.

Hulpverlening aan slachtoffers

Procedure: Commander's Intent

Het helpen van gewonden is de kerntaak van hulpverleners, met name van de ambulance. Echter, bij een terroristische aanslag spelen twee factoren die deze

³⁰ Er zijn voorbeelden van afspraken in veiligheidsregio's die vooruitlopen op de adviezen. Zo mag de brandweer in een regio gebruik maken van de kogelwerende vesten van de politie en is in een andere regio sinds januari 2017 een special operations response team van de ambulance in ontwikkeling.



hulpverlening anders en moeilijker maken dan bij andere scenario's. Zo kan de aard van de verwondingen anders en ernstiger zijn en moeten hulpverleners optreden in een gevaarlijke situatie. Zes GHOR-regio's hebben daarom op eigen initiatief de eerder aangehaalde 'Commander's Intent' opgesteld waarin handvatten voor hulpverleners zijn opgenomen. Deze handvatten zijn uitgangspunten voor hulpverleners die erop zijn gericht zoveel mogelijk gewonden zo goed mogelijk te helpen ('do the most for the most' principe) met daarbij aandacht voor de eigen veiligheid (zoals het eerder aangehaalde 'scoop and run' principe).

Materialen

Gegeven de type verwondingen die hulpverleners kunnen aantreffen zijn er zogeheten traumakits³¹ samengesteld om deze te kunnen behandelen. AZN en Brandweer Nederland hebben de regio's hierover geadviseerd. AZN adviseerde om de traumakits op alle ambulances te plaatsen. Brandweer Nederland adviseerde om dit per kazerne te bepalen. Uit een inventarisatie door AZN blijkt dat alle RAV'en traumakits hebben aangeschaft voor de ambulances. Voor de brandweer geldt dat dit, conform het advies, per kazerne is bepaald. Doordat de keuze per kazerne gemaakt wordt, verschilt het per kazerne of brandweerpersoneel traumakits tot hun beschikking heeft.

Opsporing in relatie tot hulpverlening

Ten behoeve van de opsporing verrichten speciale teams – zogeheten Quick Identification Teams (QIT) – sporenonderzoek. Een QIT verzamelt op de plaats delict zo snel mogelijk informatie en sporen die kunnen helpen bij het opsporen van de dader(s). Echter, bij het verlenen van hulp kunnen sporen vernield worden of anderszins onbruikbaar gemaakt worden. In de algemene uitgangspunten zoals overeengekomen in de Nationale Handreiking TGB is neergelegd dat hulpverlening voor opsporing gaat (tenzij opsporing meer slachtoffers kan voorkomen). Alle veiligheidsregio's hebben dit uitgangspunt overgenomen. Opsporen gaat wel voor de zorg voor overleden slachtoffers.

3.2.3 Crisiscommunicatie

In het geval van een terroristische aanslag is crisiscommunicatie van groot belang voor een eenduidige en afgestemde informatievoorziening, betekenisgeving en schadebeperking. Bij een ramp of crisis kan sprake zijn van meerdere actoren die erover communiceren naar de burger. Dit doen zij vanuit de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit is ook het geval bij een terroristische aanslag.

De Inspectie constateert dat veiligheidsregio's bij de voorbereiding van crisiscommunicatie bij een terroristische aanslag aandacht hebben voor zowel de actor die communiceert als de inhoud van de boodschap. De mate waarin dit wordt uitgewerkt in plannen verschilt echter per regio.

Gebruik maken van landelijke plannen

Op het gebied van crisiscommunicatie bestaan landelijke plannen die veiligheidsregio's kunnen gebruiken. Zo is er een koepelnotitie waarin algemene uitgangspunten, doelstellingen en strategieën staan uitgewerkt. Onderdeel hiervan is de rolverdeling tussen de lokale en nationale crisisorganisatie en andere partners zoals het OM. Ook is er een document met voorbeelden van spreekteksten voor

³¹ Ook wel 'anti-terrorismetassen' genoemd.



burgemeesters die zijn toegeschreven op een aantal scenario's. Het gebruik van deze plannen is niet verplicht, veiligheidsregio's maken hier een eigen afweging in. Veiligheidsregio's gebruiken de koepelnotitie om, in overleg met partners, te bepalen welke vervolgstappen genomen moeten worden en of regionale uitwerking nodig is. Een aantal regio's heeft voor regionale uitwerking gekozen, een aantal niet. Zij vinden de landelijke stukken voldoende bruikbaar, zo blijkt uit de interviews. Het document met de spreekteksten voor burgemeesters is door minder veiligheidsregio's benoemd in hun beantwoording van het informatieverzoek van de Inspectie. Dat wil echter niet zeggen dat ze het niet gebruiken. Eén regio heeft bij de Inspectie aangegeven geen gebruik te maken van de spreekteksten.

Veiligheidsregio's die de landelijke documenten regionaal uitwerken doen dat door bijvoorbeeld checklists en informatiekaarten op te stellen of door het toe te voegen in het regionale IBP voor TGB.

Aandacht voor welke actor communiceert

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de actoren tijdens een terroristisch incident veranderen niet. Dat geldt ook ten aanzien van de crisiscommunicatie. Iedere actor communiceert over datgene waar die verantwoordelijk voor is³²:

- de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio³³ communiceert over openbare orde en veiligheid;
- de veiligheidsregio communiceert over de lokale hulpverleningsacties;
- het OM communiceert over het strafrechtelijk onderzoek;
- de politie communiceert over veiligheidsmaatregelen;
- het kabinet communiceert over nationaal getroffen maatregelen;
- de NCTV communiceert over het dreigingsniveau.

Hoewel deze taakverdeling altijd geldt, komen er weinig situaties voor waar al deze partijen communiceren over een incident. De afstemming tussen de organisaties is door de veelheid aan actoren complex maar zeer belangrijk om te voorkomen dat er aan elkaar tegenstrijdige berichten worden uitgevaardigd. Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) fungeert tijdens een crisis of incident als knooppunt van informatie vanuit de Rijksoverheid op het gebied van pers- en publiekscommunicatie. Het NKC kan in werking worden gesteld bij nationale crises maar ook bij incidenten waarbij het gezag (nog) decentraal ligt maar die mogelijk uitstraling op nationaal niveau hebben.³⁴ Ook als het NKC niet in werking is gesteld kan er afgestemd worden tussen de rijksoverheid en een lokale overheid.

Uit de regionale plannen blijkt dat bijna alle regio's de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle actoren die betrokken zijn bij een terroristisch incident hebben opgenomen.

Aandacht voor de inhoud van de boodschap

In de landelijke koepelnotitie wordt concreet aangegeven op welke wijze de verantwoordelijken hun taak kunnen uitvoeren en welke aspecten daarbij van belang zijn. Zo nodig worden concrete spreekteksten gegeven, zoals in de handreiking 'spreekteksten voor burgemeesters'. In de koepelnotitie worden enkele

³² Deze opsomming is niet limitatief.

³³ Indien bij (dreigend) terrorisme sprake is van een ramp/crisis van meer dan plaatselijke betekenis, gaan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zijn genoemd in artikel 39 WvR met betrekking tot die (dreigende) ramp of crisis over naar de voorzitter veiligheidsregio.

³⁴ Factsheet NKC.



scenario's voor crisiscommunicatie uitgewerkt, waarbij verschillende accenten nader worden genoemd die typerend zijn voor het gegeven scenario, zoals een dreiging of een aanslag. Benadrukt wordt dat onderlinge afstemming over inhoud en timing van de crisiscommunicatie van groot belang is.

Uit de opgevraagde regionale documentatie en de afgenomen interviews blijkt dat bijna alle veiligheidsregio's in hun plannen aandacht besteden aan de inhoud van de boodschap. Daarbij wordt geredeneerd vanuit het doel van de crisiscommunicatie om zo de inhoud van de boodschap te bepalen. Zo is het bij een terroristische aanslag belangrijk om de weerbaarheid van de samenleving aan te spreken. De veiligheidsregio's die hier geen aandacht aan besteden in plannen hebben het standpunt dat dit onderdeel is van de algemene taakomschrijving van de betreffende functionaris en zij voldoende geëquipeerd zijn om de goede afwegingen te maken bij een terroristische aanslag.

3.2.4 Nazorg aan hulpverleners

Uit verschillende aanslagen in het buitenland is duidelijk geworden dat het optreden voor hulpverleners een zeer traumatische gebeurtenis kan zijn die ook kan leiden tot (grootschalig en/of langdurig) verzuim. Een goede nazorg is van belang om hulpverleners te helpen met het verwerkingsproces. De Inspectie stelt in dit onderzoek vast dat de meeste veiligheidsregio's geen specifieke plannen hebben ontwikkeld maar hun reguliere nazorgproces als afdoende inschatten. Enkele veiligheidsregio's hebben aanvullende afspraken gemaakt met elkaar.

Het reguliere nazorgproces

Tijdens hun reguliere werkzaamheden kunnen hulpverleners geconfronteerd worden met heftige situaties. In dergelijke situaties is specifieke begeleiding van het personeel van groot belang. Het niet verwerken van de nare ervaring kan traumatische en/of fysieke gevolgen hebben. Daarom moeten hulpverleners kunnen terugvallen op professionele nazorg. Daarvoor heeft elke veiligheidsregio een regulier nazorgproces georganiseerd met onder andere een bedrijfsopvangteam/collegiaal opvangteam (BOT/COT).

Daarnaast wordt vaak ook monodisciplinair aandacht besteed aan nazorg. Zo is er voor de brandweer 'Handreiking opvang en nazorg brandweer' en het 'Landelijk Steunpunt Brandweer'.

Het bevorderen van de psychosociale hulp na rampen is een wettelijke kerntaak van de GGD. De GGD doet dat niet alleen, maar heeft afspraken met ketenpartners en de GHOR over de uitvoering ervan. Zij kunnen zij snel inschatten waaraan behoefte is, welke interventies mogelijk zijn en of die noodzakelijk zijn. Daarnaast treft de regionale GHOR vaak in samenwerking met de GGD voorbereidingen voor nazorg voor eigen personeel.

Bij de politie is onder andere een meldpunt posttraumatische-stressstoornis (PTSS), werken er casemanagers en psychologen en kan specialistische zorg buiten de politie ingezet worden. Dit geldt ook als reguliere nazorg en is niet specifiek voor terrorisme.

Zeker tijdens het optreden na een terroristische aanslag kunnen hulpverleners te maken krijgen met meerdere factoren die een traumatische impact kunnen hebben.



Te denken valt aan het slachtofferbeeld (schaal en type verwondingen) en een voortdurende dreiging omdat er mogelijk nog aanslagplegers zijn. Veiligheidsregio's hebben in hun reguliere nazorgproces de mogelijkheid om specialistische hulp in te schakelen afhankelijk van de behoefte. Na het optreden bij een terroristische aanslag kunnen zij dus hulp inschakelen die hiervoor goed geëquipeerd is.

Afspraken tussen vijf veiligheidsregio's

Vijf veiligheidsregio's hebben met elkaar afgesproken elkaar te ondersteunen in het nazorgproces indien dat nodig is na het optreden bij een terroristische aanslag. Zij schatten namelijk in dat er een groot beroep gedaan kan worden op het BOT/COT waardoor extra capaciteit hiervoor nodig is. Dit heeft te maken met de ernst van de ervaringen van hulpverleners, maar ook het grote aantal hulpverleners dat mogelijk ingezet is. Dergelijke afspraken bij de andere veiligheidsregio's zijn bij de Inspectie niet bekend.

Momenteel heeft het IFV een subsidieaanvraag aan het ministerie van Justitie en Veiligheid in voorbereiding om een toolkit te laten ontwikkelen waar alle veiligheidsregio's gebruik van kunnen maken om hun nazorg aan hulpverleners verder mee vorm te geven. Op moment van schrijven van dit rapport is nog niet bekend hoe de toolkit er uit gaat zien.

3.2.5 Opschaling

Bij grootschalige rampen en crises kunnen veiligheidsregio's snel een crisisorganisatie optuigen. Hiervoor hanteren zij een standaard opschalingsprocedure (GRIP, zie onderstaand kader) waarbij rol- en taakverdeling voor alle functionarissen duidelijk is.

Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure (GRIP)

Bij een complex incident moeten hulpverleners van de monodisciplinaire hulpverleningsdiensten vanuit hun dagelijkse werkzaamheden snel kunnen omschakelen naar één multidisciplinaire organisatie die de incidentbestrijding ter hand neemt. Om een dergelijke opschaling eenduidig te laten verlopen is de GRIP-structuur ontwikkeld. Deze structuur beschrijft hoe crisisteam, zoals benoemd in de Wet veiligheidsregio's en het Besluit veiligheidsregio's, zich formeren en hoe deze onderling samenwerken. Dit om een opschaling eenduidig te laten verlopen.³⁵

Echter, de Inspectie maakt uit de documentatie op dat niet elke regio de procedure op identieke wijze hanteert. Sommige regio's schalen bij terrorisme standaard op naar GRIP1 of GRIP2. Andere regio's schalen 'flexibel' op. Daarbij kunnen onderdelen van de lokale crisisorganisatie, naar gelang de behoefte, een hoger of lager GRIP niveau hanteren dan andere onderdelen.

De Inspectie stelt vast dat in geval van een terroristische aanslag er – naast de GRIP – ook andere opschalingsstructuren worden gehanteerd. Dat gaat achtereenvolgens om de opschaling van de crisisorganisatie van het Rijk, de opschaling binnen de politie en het functioneren van de lokale driehoek, gevormd door de burgemeester, de politie en het OM. In geval van een terroristische aanslag

³⁵ GRIP en de flexibele toepassing ervan. *Instituut Fysieke Veiligheid*. Mei 2017.



kunnen er dus verschillende opschalingsstructuren naast elkaar bestaan. Deze structuren zitten elkaar niet in de weg zolang er goed afgestemd wordt.

Opschaling crisisorganisatie van het Rijk

Bij een terroristische aanslag is het waarschijnlijk dat de crisisorganisatie van het Rijk opschaaft.³⁶ Dit komt vanwege de te verwachten maatschappelijke impact, maar kan ook aan de orde zijn vanwege capaciteitsverdeling of het treffen van maatregelen waartoe ministers bevoegd zijn. De crisisorganisatie van het Rijk bestaat uit meerdere gremia, waaronder de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) en de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb). Daarnaast kan het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) geformeerd worden.³⁷ Het onder de NCTV ressorterend Nationaal Crisis Centrum (NCC) fungeert als informatieknoppunt tussen de lokale crisisorganisatie en die van het Rijk. Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) kan tot slot capaciteit verdelen tussen veiligheidsregio's omdat zij over het landelijk overzicht beschikken.

De crisisorganisatie van het Rijk kan drie rollen vervullen: faciliteren, richting geven en sturen. Deze zijn uitgewerkt in het Handboek Crisisbesluitvorming. Ook in de nationale handreiking terrorismegevolgbestrijding wordt ingegaan op de rol van de crisisorganisatie van het Rijk. In plannen van veiligheidsregio's zelf wordt ook ingegaan op de bevoegdheden van het Rijk en de taakverdeling. Deze komen overeen met de beschrijvingen in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Opschaling binnen de politie

De politie werkt in iedere eenheid met een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBB). Een SGBB is verantwoordelijk voor de aansturing van de politie en het verdelen van politiecapaciteit bij grootschalige inzet. Bij zeer grootschalige inzet kan de politie gelijktijdig alle SGBB's in het land activeren. Om de coördinatie te houden wordt daarnaast een Nationaal SGBB (NSGBB) geactiveerd. Die dient tevens om vanuit de politie de korpschef te informeren, die plaatsneemt in de ICCb.

De opschaling van de politie staat los van de opschaling door de veiligheidsregio. Er kan dus in een eenheid een SGBB actief zijn *naast* een crisisorganisatie van de veiligheidsregio. De politie neemt ook deel aan de crisisorganisatie. Deze samenloop komt vaker voor en is niet nieuw voor dit type scenario. Het blijft wel belangrijk dat beide organisaties goed op elkaar zijn aangesloten.

In de bestudeerde plannen heeft de Inspectie geen specifieke aandacht gevonden voor deze aansluiting. Uit het regulier toezicht weet de Inspectie wel dat veiligheidsregio's hier in het algemeen afspraken over maken met de politie en er aandacht aan besteden in oefeningen.

De lokale gezagsdriehoek

Een ander gremium dat naast de crisisorganisatie van een veiligheidsregio kan functioneren is de gezagsdriehoek, gevormd door de burgemeester, de politie en het OM. In de lokale gezagsdriehoek overleggen deze drie partijen over de taakuitvoering van de politie.³⁸ Het kan nodig zijn om een afweging te maken tussen de verschillende belangen die een rol spelen in de crisis, te weten openbare orde, veiligheid en handhaving van de rechtsorde. Overleg in driehoeksverband kan

³⁶ Zoals bijvoorbeeld gebeurde bij het schietincident in de tram op het Oktoberplein in Utrecht op 18 maart 2019.

³⁷ [Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming](#).

³⁸ Artikel 13 lid 1 van de Politiewet.



ook noodzakelijk zijn met het oog op het delen van vertrouwelijke informatie.³⁹ De deelnemers van de gezagsdriehoek nemen ook plaats in het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) dan wel Regionaal Beleidsteam (RBT) dat opkomt vanaf GRIP3 respectievelijk GRIP4, een voorstelbaar opschalingsniveau bij een terroristische aanslag. Daarnaast kunnen regionaal afspraken gemaakt worden over deelname van bijvoorbeeld de directeur van een veiligheidsregio aan de gezagsdriehoek.

De Inspectie heeft in plannen van veiligheidsregio's voor terrorismegevolgbestrijding niet terug gelezen dat er in dat kader specifieke afspraken zijn gemaakt over de samenwerking tussen het GBT/RBT en een gezagsdriehoek. Wel is de Inspectie vanuit het regulier toezicht bekend dat deze situatie zich ook bij andere scenario's kan voordoen en in dit kader ook geoefend wordt (zie verder hoofdstuk 4). Het verschilt echter per veiligheidsregio en per incident hoe hiermee om wordt gegaan. Het is een afweging van de leden van de gezagsdriehoek om al dan niet anderen toe te laten bij een vergadering.

³⁹ Zie de memorie van toelichting bij de Wet veiligheidsregio's.



4

Opleiden, trainen en oefenen

Een belangrijk onderdeel van de voorbereiding door veiligheidsregio's is het opleiden, oefenen en trainen van operationele functionarissen. Het gaat bij deze vorm van bijscholing om activiteiten die zijn gericht op het verkrijgen en behouden van voor de functie benodigde vaardigheden. Verschillende typen activiteiten vallen hieronder, waaronder cursussen, oefeningen en e-learnings. De Inspectie heeft onderzocht hoe operationele functionarissen worden bijgeschoold voor terrorismegevolgbestrijding.

Het belang van bijscholen wordt erkend door betrokken organisaties, maar hier wordt regionaal een andere invulling aan gegeven. Zo verschilt het welke functionarissen en teams deelnemen aan oefeningen en wordt er ook in verschillende frequenties geoefend. Dit heeft deels te maken met het feit dat veiligheidsregio's dit onderwerp op verschillende momenten op hebben gepakt: sommigen zijn er al langer mee bezig dan anderen. Een andere verklaring is gelegen in het feit dat de oefenkalender van veiligheidsregio's doorgaans voor een langere periode wordt vastgelegd. Daardoor vinden veiligheidsregio's het lastig om er een nieuw thema aan toe te voegen. Tot slot vloeit uit een lage risico-inschatting ook een kleinere oefenbehoefte – maar niet altijd.

De Inspectie ziet een risico ten gevolge van de verschillen als men niet overal voldoende op de hoogte is van zijn/haar eigen taak, de bijzonderheden van een terroristische aanslag en de taken van de partners zoals de DSI en de crisisorganisatie van het Rijk.

4.1 Kader

In de wet en het besluit veiligheidsregio's zijn, naast de bepaling ten aanzien van de systeemtest⁴⁰, geen specifieke bepalingen opgenomen over het oefenen door veiligheidsregio's. Wel is beschreven dat het beleidsplan ook een plan ten aanzien van het oefenbeleid moet hebben, het zogenaamde MOTO-plan (Multidisciplinair

⁴⁰ Artikel 2.5.1 van het Besluit veiligheidsregio's schrijft voor dat de onderdelen van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing jaarlijks gezamenlijk een oefening houden met een fictieve ramp of crisis. In de praktijk wordt deze oefening de systeemtest genoemd.



Opleiden, Trainen en Oefenen).⁴¹ In de memorie van toelichting bij de wet veiligheidsregio's onderschrijft de wetgever wel het belang van oefenen.⁴²

In het toetsingskader dat de Inspectie voor dit onderzoek heeft opgesteld is ten aanzien van het bijscholen opgenomen dat opleidings-, trainings- en oefenactiviteiten gericht dienen te zijn op de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding. Ook zou de wijze van oefenen logisch voort moeten vloeien uit hetgeen veiligheidsregio's in plannen hebben opgenomen.

4.2 Bevindingen

Het belang van investeren in kennis en vaardigheden van operationele functionarissen wordt door zowel politie, brandweer en GHOR (zowel afzonderlijk als gezamenlijk in de multidisciplinaire samenwerking) breed erkend, blijkt zowel uit de toegestuurde documentatie als de interviews. Dit geldt in het bijzonder voor het belang van oefenen. Veiligheidsregio's en partners benoemen hier over het algemeen vier redenen voor: door te oefenen slijten de benodigde vaardigheden in, kunnen de plannen en procedures getest worden, kan de mentale weerbaarheid versterkt worden en leren de functionarissen en organisaties elkaar kennen. De manier waarop geoefend wordt verschilt wel tussen veiligheidsregio's en tussen de disciplines.

4.2.1 Monodisciplinair

In het kader van de monodisciplinaire voorbereiding organiseren de verschillende kolommen eigen activiteiten, zoals het organiseren van themabijeenkomsten over terrorismegevolgbestrijding. Professionals van andere disciplines zijn vaak echter wel welkom. Sommige veiligheidsregio's hebben (al dan niet gezamenlijk) een e-module ontwikkeld waar elke kolom gebruik van kan maken. Ook zijn er voor de disciplines cursussen beschikbaar. Sommige hiervan zijn voor één specifieke discipline, terwijl andere modules gericht zijn op alle kolommen. Zo is bijvoorbeeld per september 2018 de IFV e-module 'Aandacht voor je veerkracht' beschikbaar voor alle kolommen.

Politie

Het opleiden van politiepersoneel gebeurt landelijk. Voor al het uitvoerend personeel van de politie is er een tweedaagse opleiding 'grof en extreem geweld' waarin medewerkers worden getraind om hier mee om te gaan. Er is aandacht voor de eerste reactie wanneer agenten geconfronteerd worden met grof en extreem geweld en voor de procedures voor het optreden. Het onderwerp komt ook terug in de reguliere integrale beroepsvaardigheden training (IBT). Sommige politie-eenheden hebben tevens een aanvullend opleidingsprogramma in het kader van terrorisme/grof geweld, blijkt uit het documentonderzoek

Tevens zijn er initiatieven die in bredere zin bijdragen aan beter politiewerk, maar niet specifiek voor TGB zijn ontwikkeld. Zo heeft de school voor Gevaar- & Crisisbeheersing van de Politieacademie bijvoorbeeld een mentale krachttraining ontwikkeld, met als doel het versterken van de mentale weerbaarheid van politiepersoneel.

⁴¹ Artikel 14 lid 2 onder d van de wet veiligheidsregio's.

⁴² Memorie van toelichting, wet veiligheidsregio's. Kamerstukken II, 2006-2007, 31117 nr. 3.



Brandweer

De cursus 'stop de bloeding' over levensreddende handelingen bij ernstige verwondingen wordt gegeven door de GHOR en is voor de brandweer in alle veiligheidsregio's beschikbaar. Daarnaast biedt het IFV een cursus 'awareness' aan om te bevorderen dat medewerkers van de brandweer signalen kunnen herkennen die kunnen duiden op een terroristische aanslag. Dit geldt voor de gevallen waarin dat niet meteen duidelijk is en de brandweer bijvoorbeeld op een melding van een explosie afgaat. Aan de hand van een aantal factoren kan de brandweer herkennen of er sprake kan zijn van een terroristische aanslag. Een voorbeeld hiervan is de locatie.

Daarnaast heeft Brandweer Nederland in samenwerking met het IFV de bijscholing 'Instructeur Basisopleiding Terrorismegevolgbestrijding' ontwikkeld. Deze bijscholing geeft de deelnemer (instructeur bij de brandweer) de kennis en handvatten mee om de basisopleiding TGB in de eigen veiligheidsregio te implementeren.

De Inspectie constateert op basis van de door de veiligheidsregio's aangeleverde documenten dat het per veiligheidsregio verschilt in welke mate deze landelijk beschikbare instrumenten worden benut. Ook zijn er veiligheidsregio's die aanvullend hierop – of in plaats hiervan – regionale activiteiten ontplooiën in het kader van bijscholing. Zo worden in sommige regio's interactieve sessies voor bevelvoerders georganiseerd waar de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding de revue passeren.

GHOR

De Academie voor Ambulancezorg biedt een training Tactical Emergency Casualty Care (TECC) aan die ambulancemedewerkers uit alle regio's kunnen volgen. Deze cursus is gericht op de primaire pre-hospitale zorg aan slachtoffers van aanslagen. Zodoende richt deze cursus zich op een van de bijzonderheden van terrorisme, namelijk repressief optreden en de hulpverlening aan slachtoffers in het bijzonder. Het is aan de veiligheidsregio's om deze cursus al dan niet te volgen.

Daarnaast is er sinds februari 2018 een e-learning 'Terrorismegevolgbestrijding voor de witte kolom' beschikbaar. Deze is tot stand gekomen in samenwerking met Ambulancezorg Nederland en de Academie voor Ambulancezorg. De e-learning bestaat uit twee modules ('Mindset' en 'Handelingsperspectief') en neemt deelnemers mee in het scenario TGB vanaf aankomst bij het incident tot en met het handelen. Ook hier geldt dat het per veiligheidsregio verschilt in welke mate deze landelijk beschikbare instrumenten worden benut. Ook betreffende de GHOR zijn er veiligheidsregio's die aanvullend hierop – of in plaats hiervan – regionale activiteiten ontplooiën in het kader van bijscholing. Zo heeft bijvoorbeeld een aantal regio's een werkconferentie georganiseerd in de witte kolom rondom het thema dreiging en terrorismegevolgbestrijding. Ook zijn er regio's waar medewerkers van de Regionale ambulancevoorziening (RAV) hebben geoefend in een gesimuleerde omgeving met vuur, rook, chaos en slachtoffers. Tot slot is er een landelijke bijstandoefening grootschalige geneeskundige bijstand georganiseerd en worden gewondenspreidingsplannen beoefend.

**Andere partners**

Naast de politie-eenheden, brandweer en GHOR hebben ook andere actoren een rol bij terrorismegevolgbestrijding. Het valt buiten de scope van dit onderzoek om de activiteiten van deze partners in kaart te brengen. Wel kan gesteld worden dat al deze betrokkenen zich voorbereiden op hun rol bij een terroristisch incident. Zo volgen bijvoorbeeld medewerkers van het NCC een cursus aan een universiteit, nemen DSI medewerkers deel aan trainingen en lezingen en heeft het OM een programma ontwikkeld om CTER (Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering)-officieren (bij) te scholen ten aanzien van terrorisme. Medewerkers van het LOCC worden niet in het bijzonder opgeleid voor terrorismegevolgbestrijding. Dit vanuit de gedachte dat de kerntaken van het LOCC gelijk blijven, ongeacht het type incident.

4.2.2 Multidisciplinair**Kennisdeling tussen partners**

Naast themabijeenkomsten voor een specifieke discipline (zie vorige paragraaf), worden er ook regionaal (veiligheidsregio en politie-eenheid) en landelijk themabijeenkomsten georganiseerd voor meerdere partners. In een aantal van deze bijeenkomsten zijn personen uitgenodigd die in het buitenland hebben opgetreden bij een aanslag. Ook gaan bijvoorbeeld Aanhoudings- en Ondersteuningsteams (AOTs) van DSI langs bij veiligheidsregio's ter kennismaking en om informatie te verstrekken over de werkwijze van DSI.

Bewustwordingscongres Terrorisme

Eind 2016 vond in Enschede het 'Bewustwordingscongres Terrorisme' plaats. Zes Belgische sprekers deelden hun ervaringen tijdens deze bijeenkomst met ruim 300 aanwezige geïnteresseerden. Centraal daarbij stonden de aanslagen op 22 maart 2016 in Brussel (vliegveld Zaventem en metrostation Maalbeek).

Multidisciplinair oefenen

Veiligheidsregio's oefenen, zo blijkt uit de documentstudie, op verschillende manieren, met verschillende organisaties en in verschillende frequenties. Een aantal van de verschillen is te verklaren door de verschillende momenten waarop veiligheidsregio's dit onderwerp hebben opgepakt. Sommigen zijn al meerdere jaren bezig, anderen zijn recenter gestart. Daarnaast speelt mee dat gestelde oefendoelen zich soms op specifieke onderdelen van de crisisorganisatie richten (en niet op de crisisorganisatie als geheel). Ook dit draagt bij aan regionale verschillen. Deze regionale verschillen kunnen betrekking hebben op de deelnemers tijdens de oefeningen, wat voor type oefeningen er georganiseerd worden (en daar aan gerelateerd: de onderwerpen die aan bod komen) en de oefenfrequentie.

Deelnemers

Bij het organiseren van oefeningen maken veiligheidsregio's keuzes welke crisisfunctionarissen en welke veldeenheden moeten deelnemen. De keuzes zijn ingegeven door de oefendoelen. Zo worden er bijvoorbeeld oefeningen georganiseerd voor alleen veldeenheden (first responders), alleen operationeel leidinggevend (H)OvD's, voor één of een beperkt aantal crisisteam (bijvoorbeeld een CoPI en een ROT of een ROT en een GBT) of een combinatie



hiervan (zo wordt bij TGB-oefeningen met veldeenheden ook vaak het Commando Plaats Incident (CoPI) beoefend). In enkele gevallen wordt ook de meldkamer bij oefeningen betrokken. Bij oefeningen met alle crisisteams worden doorgaans geen veldeenheden betrokken. De Inspectie constateert dat bij de meeste veiligheidsregio's de crisisteams afzonderlijk dan wel in combinatie met een ander team oefenen, en dus niet de hele hoofdstructuur van de crisisorganisatie betrekken bij de oefening.⁴³ Er zijn veiligheidsregio's die al in vrijwel alle samenstellingen crisisteams hebben beoefend. Er zijn echter ook veiligheidsregio's die dat (nog) niet hebben gedaan en alleen nog bijvoorbeeld per individueel crisisteam hebben geoefend. Er is echter tevens een aantal veiligheidsregio's dat een systeemtest heeft georganiseerd met een terrorisme-scenario, waarin de gehele hoofdstructuur wel werd beoefend.⁴⁴

Officieren van justitie worden, net als bij andere oefeningen, ook betrokken bij oefeningen met TGB. Zij nemen in principe in iedere veiligheidsregio deel aan het GBT en soms ook aan het ROT tijdens een oefening.

Voor wat betreft de deelname van het NCC constateert de Inspectie op basis van interviews dat het NCC doorgaans niet deelneemt als oefenende partij, maar als begeleider en als klankbord. Ook het LOCC is vaak geen oefenende deelnemer. Veel TGB-oefeningen van regio's beperken zich in schaal tot de eigen regio, waardoor er geen bovenregionale capaciteitsvraagstukken ontstaan. Dit ervaart het LOCC zelf echter niet als gemis blijkt uit het betreffende interview: de werkwijze van het LOCC is bij een terroristisch incident niet anders dan bij een ander type incident. De DSI daarentegen oefent wel regelmatig met regio's. Dit doet de DSI op verzoek van veiligheidsregio's, niet op eigen initiatief, zo blijkt uit interviews. De Inspectie constateert op basis van door DSI toegestuurde stukken dat de DSI met de meeste veiligheidsregio's heeft geoefend. Dit betreft zowel kleine als grote oefeningen. In regio's met grote steden, waar het risico op een terroristische aanslag het hoogst wordt ingeschat, worden vaker (grote multidisciplinaire) oefeningen gehouden waar ook de DSI aan deelneemt.

Waar de meeste oefeningen zich beperken tot één veiligheidsregio, is er inmiddels een aantal oefeningen gehouden dat de grenzen van de veiligheidsregio overstijgt (zie kader op volgende pagina). Bij deze oefeningen werden ook andere partners nadrukkelijker betrokken, zoals Defensie, de Koninklijke Marechaussee en waterschappen.

⁴³ Artikel 2.1.1 van het besluit veiligheidsregio's stelt dat de gehele hoofdstructuur bestaat uit de meldkamer, een CoPI, een team bevolkingszorg (afhankelijk van de aard van de ramp of crisis), een Regionaal Operationeel Team (ROT) en een Gemeentelijk dan wel Regionaal Beleidsteam (GBT/RBT).

⁴⁴ Artikel 2.5.1 van het besluit veiligheidsregio's verplicht de besturen van de veiligheidsregio's jaarlijks een gezamenlijke oefening te houden met een fictieve ramp of crisis waarbij alle onderdelen van de hoofdstructuur zijn betrokken. Dit wordt de systeemtest genoemd.

**‘Venari’ en ‘Samen Sterker!’**

Beide oefeningen vonden plaats in november 2018. ‘Venari’ was een landelijke oefening en tot dusverre de grootste terrorisme-oefening in Nederland. De focus lag niet alleen op de inzet van first responders, maar ook opsporing van de daders. Tijdens ‘Samen Sterker!’ werd er twee weken lang geoefend in vier veiligheidsregio’s. Gedurende deze periode is de samenwerking tussen de regio’s en partners beoefend van lokale operationele eenheden op straat tot op het beleidsniveau.

Type oefeningen in relatie tot de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding
 Veiligheidsregio’s organiseren (al dan niet gezamenlijk met andere partners) verschillende type oefeningen. Dit varieert van table-top oefeningen tot operationele oefeningen met crisisteams en/of veldeenheden. Hoewel de daadwerkelijke nazorg zich moeilijker laat vatten in dit soort oefeningen, zijn de andere drie bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding⁴⁵ hiermee wel te oefenen.

Er zijn meerdere oefeningen georganiseerd voor veldeenheden (al dan niet met CoPI) met ‘echte’ daders en lotusslachtoffers.⁴⁶ Dergelijke oefeningen zijn van belang om de TGB-kenmerkende facetten tijdens het repressieve optreden te oefenen, zoals het werken met het ringenmodel, het hanteren van de Commander’s Intent en hulpverlening aan slachtoffers met ernstige verwondingen. Gezien het doel van veldoefeningen om deze operationele bijzonderheden te oefenen, is het van belang dat ook de DSI hieraan deelneemt. Eerder is aangekaart dat DSI bij de meeste veiligheidsregio’s heeft geoefend, maar nog niet overal. Naast veldoefeningen worden er door de veiligheidsregio’s ook bestuurlijke oefeningen georganiseerd, zoals table-top oefeningen. Deze oefeningen lenen zich onder andere voor het beoefenen van de voorbereiding van de nafase (waaronder nazorg) en crisiscommunicatie. Type oefeningen die zich typeren door deelname van meerdere crisisteams, of bij grootschalige oefeningen (zoals operationeel en bestuurlijk oefenen gecombineerd), hebben daarnaast nog als doel om de opschaling te beoefenen. Hoewel dit soort oefeningen hebben plaatsgevonden, is er nog geen oefening geweest waarbij zowel de crisisorganisatie van het Rijk, als de crisisorganisatie van een of meerdere veiligheidsregio’s is opgeschaald.

Frequentie oefeningen

De hoeveelheid oefeningen met een terroristisch scenario die zijn gehouden wisselt per veiligheidsregio, zo blijkt uit de aangeleverde documentatie en de interviews. In een aantal veiligheidsregio’s was TGB voor een jaar lang het thema voor het multidisciplinair oefenen. In andere veiligheidsregio’s was het thema al eerder vastgesteld en is TGB extra beoefend, zij het in mindere frequentie. Veiligheidsregio’s die terrorisme als groot risico erkennen en/of als prioritair thema hebben vastgesteld, oefenen doorgaans vaker. De Inspectie heeft geen exact overzicht van de aantallen oefeningen omdat veiligheidsregio’s hierover op verschillende manieren hebben gerapporteerd.⁴⁷ Op basis van de verkregen

⁴⁵ Repressief optreden, crisiscommunicatie, opschaling (zie paragraaf 1.4).

⁴⁶ Een lotusslachtoffer is een deelnemer die in een oefening zo realistisch mogelijk een slachtoffer uitbeeldt.

⁴⁷ In lijn met het nu geldende toetsingskader voor de multidisciplinaire taakuitvoering van veiligheidsregio’s heeft de Inspectie in dit onderzoek de veiligheidsregio’s gevraagd aan te tonen welke activiteiten zij ontplooiën voor TGB. Veiligheidsregio’s hebben op verschillende manieren gehoor gegeven aan dit



gegevens is wel inzichtelijk dat de frequentie van oefenen uiteen loopt tussen veiligheidsregio's. Zo heeft een aantal veiligheidsregio's gelijksoortig gerapporteerd aan de Inspectie en op basis hiervan constateert de Inspectie verschillen. Ook uit de interviews is dit naar voren gekomen.

TGB is niet het enige onderwerp dat beoefend moet worden. Omdat de inhoud van oefeningen vaak voor een heel jaar wordt vastgelegd kan het lastig zijn om extra oefeningen voor een nieuw thema in te lassen. Mocht TGB aan de oefenagenda worden toegevoegd, dan kan dit betekenen dat een ander scenario komt te vervallen. Veiligheidsregio's vinden dit lastige keuzes. Ook hebben veiligheidsregio's te maken met verschillende oefenverplichtingen, zoals het oefenen met BRZO-bedrijven⁴⁸ of verplichtingen voortkomend uit convenanten afgesloten met vitale partners.

De wisselende oefenfrequentie is desondanks moeilijk te rijmen met de (eerder beschreven) in het veld erkende noodzaak om de inzet tijdens een terroristisch incident te oefenen. Gezien deze oefenintensiteit – alsmede in relatie tot de deelnemers en de onderwerpen die al dan niet beoefend worden – ziet de Inspectie een potentieel risico dat hulpverleners nog niet in alle regio's voldoende zijn voorbereid op de bijzonderheden van dit scenario.

verzoek. Zo hebben enkele regio's uitgebreide overzichten van uitgevoerde oefeningen aangeleverd en hebben andere regio's dit meer in kwalitatieve zin omschreven.

⁴⁸ BRZO staat voor Besluit risico's zware ongevallen. In dit besluit zijn criteria opgenomen aan de hand waarvan bepaald kan worden of een bedrijf hieraan voldoet. Als een bedrijf als BRZO is aangemerkt, brengt dit een aantal verplichtingen met zich mee in het kader van veiligheid.



5

Leren

Het is belangrijk dat veiligheidsregio's leren van oefeningen en inzetten zodat zij hun werkwijze verder kunnen ontwikkelen en verbeteren. Veiligheidsregio's kunnen door te leren van oefeningen en inzetten inzicht krijgen in welke processen of procedures werken en welke eventueel aanpassing of meer oefening behoeven. Daartoe evalueren veiligheidsregio's inzetten en oefeningen en formuleren zij leerpunten. In het (deel)onderzoek naar kwaliteitszorg heeft de Inspectie het proces van evalueren nauwkeurig onderzocht.⁴⁹ In voorliggend onderzoek is gekeken naar welke lessen specifiek voor TGB gelden en hoe specifiek voor TGB geleerd wordt.

De Inspectie concludeert dat veiligheidsregio's beter moeten leren op het gebied van TGB. Dat komt met name doordat ze alleen van de eigen oefeningen leren. Dat is, juist vanwege de wisselende oefenintensiteit, een gemiste kans. Gezien de relevantie van de wel geleerde lessen vindt de Inspectie dit belangrijk zodat veiligheidsregio's hun procedures en oefeningen verder aan kunnen passen ten behoeve van een betere voorbereiding.

5.1 Kader

De wet en het besluit veiligheidsregio's bevatten geen specifieke bepalingen over het leren van incidenten. Wel schrijft de wet voor dat besturen van veiligheidsregio's een kwaliteitszorgsysteem hanteren.⁵⁰ Wat hieronder wordt verstaan is niet uitgewerkt in de wet.

In het toetsingskader dat de Inspectie voor dit onderzoek hanteert is ten aanzien van de vierde deelvraag⁵¹ opgenomen dat veiligheidsregio's inzetten en oefeningen systematisch met betrokken partners evalueert. Aanbevelingen en verbeterpunten dienen vervolgens te worden opgepakt. Het tweede punt dat de Inspectie verwacht is dat veiligheidsregio's uitkomsten van andere evaluaties, onderzoeken en ontwikkelingen op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing benut.

⁴⁹ Zie het nog te verschijnen rapport 'Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing'.

⁵⁰ Artikel 23 wet veiligheidsregio's.

⁵¹ Zie paragraaf 1.2.



5.2 Bevindingen

5.2.1 Evaluatiesystematiek

Veiligheidsregio's

Veiligheidsregio's maken gebruik van hun reguliere evaluatiesystematiek om ook oefeningen en inzetten met een terroristisch scenario te evalueren. Zij hebben hier geen aparte instrumenten of kaders voor ontwikkeld. Deze worden momenteel ook niet gemist blijkt uit de interviews. In het (deel)onderzoek naar kwaliteitszorg heeft de Inspectie het evalueren door veiligheidsregio's onderzocht.⁵²

Uit de (nog te verschijnen) regiobeelden van het onderzoek naar kwaliteitszorg blijkt dat veiligheidsregio's een systematiek hebben om oefeningen en inzetten te evalueren. De wijze waarop zij dit doen hangt onder andere af van de grootte van de inzet en of er specifieke behoefte is om onderdelen te evalueren. De Inspectie oordeelt in dit onderzoek dat de evaluatiesystematiek van veiligheidsregio's in de basis voldoet om leerpunten uit oefeningen en inzetten te halen.

DSI

Bij een regionale oefening, waaraan de disciplines deelnemen, oefent soms ook DSI mee. De evaluatie van DSI wordt altijd door eigen waarnemers van de DSI gedaan en niet door een waarnemer van de regio. De DSI heeft in het interview aangegeven alle inzetten, zowel de oefeningen als de praktijk inzetten, te evalueren.

5.2.2 Inhoud van de lessen

De Inspectie heeft bij de schriftelijke uitvraag in fase I van het onderzoek alle veiligheidsregio's gevraagd welke lessen zij halen uit oefeningen en inzetten met een terroristisch scenario. De Inspectie constateert dat er gemeenschappelijke lessen getrokken worden en zet hieronder de meest voorkomende uiteen.

Rekening houden met een terroristisch motief

Uit oefeningen en incidenten komt naar voren dat het rekening houden met een terroristisch motief bij de bestrijding van een (fictief) incident een lastige is. Dit is namelijk afhankelijk van de informatie die beschikbaar is. Daarbij kan het gevolgen hebben om onterecht wel of niet rekening te houden met een terroristisch scenario. Als bijvoorbeeld onterecht geen rekening gehouden wordt met een terroristisch scenario kan dat tot gevolg hebben dat er onvoldoende maatregelen getroffen worden. Andersom kunnen maatregelen behoorlijke consequenties hebben en is het onwenselijk dat deze onterecht genomen worden wanneer (achteraf) geen sprake blijkt te zijn van terrorisme. De meldkamer speelt hierbij een belangrijke rol, met name de centralisten die, vaak met beperkte informatie, een keuze moeten maken in de informatie en het beeld dat zij aan de eerste hulpverleners meegeven. Geven zij daar bijvoorbeeld al bij aan dat zij vermoedens hebben van een terroristische aanslag of niet? Dit is van invloed op hoe de hulpdiensten de situatie benaderen.

Het werken met het ringenmodel (en DSI)

Zoals benoemd in hoofdstuk 3 werken alle veiligheidsregio's met het ringenmodel. In de praktijk blijkt het een uitdaging om conform de in dit model neergelegde uitgangspunten te werken omdat dit afwijkt van regulier optreden. Zo zijn de

⁵² Zie het nog te verschijnen rapport 'Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing'.



medewerkers van de brandweer en de ambulance normaliter niet afhankelijk van de politie bij het bepalen van een veilig werkgebied. Bovendien lijkt het een lastige taak om in een vroeg stadium aan te geven wat een veilige zone voor hulpverleners is. Ook het verlenen van hulp onder begeleiding van een gewapende politieagent is voor hulpverleners niet gebruikelijk. Het werken in de hectiek met deze ringen en de bijbehorende procedures blijkt in de praktijk dan ook een uitdaging. Zo benoemt één van de veiligheidsregio's bijvoorbeeld de vraag hoe het ringenmodel zich verhoudt tot bron- en effectgebied (in verband met de taakverdeling van het CoPI en ROT). Frequenter terugkerende vraagstukken hebben echter betrekking op het daadwerkelijke optreden in de zones: staan de ringen vast en of zijn deze flexibel? Mag een hulpverlener per definitie niet in de hot zone hulp verlenen, of is hier ruimte voor een eigen afweging? Veiligheidsregio's zien juist deze vragen terug komen in oefeningen, omdat het in beginsel niet kunnen verlenen van hulp aan gewonden in de hot zone in druist tegen de natuurlijke drang van geneeskundig personeel en brandweerlieden om hulp te verlenen. Het werken met DSI, die in principe als enige in de hot zone optreedt, blijkt ook gewenning te behoeven.

Afstemming tussen actoren t.b.v. crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie is een regulier proces bij een ramp of crisis. Bij een terroristische aanslag komt het, om de redenen die zijn genoemd in hoofdstuk 3, extra nauw. Daar komt bij dat er sprake is van meerdere actoren die communiceren over datgene waar zij verantwoordelijk voor zijn waardoor veelvuldige afstemming noodzakelijk is. Dit blijkt, op basis van oefeningen, een aandachtspunt te zijn.

Informatiedeling tussen de politie en andere partners

Bij een terroristisch scenario loopt bij de politie het opsporingsproces om de identiteit van de dader(s) te achterhalen en deze aan te houden dan wel uit te schakelen. De politie maakt hiervoor gebruik van informatie uit de eigen databases. Deze informatie mag echter niet altijd gedeeld worden met andere organisaties (behalve het OM). In oefeningen blijkt het zoeken naar de juiste modus. Want welke informatie hebben andere partners nodig om hun werk goed uit te voeren? Wat kan de politie delen zodat zij een handelingsperspectief hebben zonder dat informatie gedeeld wordt die vertrouwelijk is?

Mentale impact voor hulpverleners

Het optreden bij een terroristisch scenario kan om meerdere redenen een behoorlijke mentale impact hebben voor hulpverleners. Zoals eerder genoemd kan het optreden conform het ringenmodel impact hebben. Maar ook het slachtofferbeeld kan dusdanig heftig zijn dat dit leidt tot een traumatiserende ervaring voor hulpverleners.

5.2.3 Waar komen de lessen vandaan?

Er zijn verschillende manieren om te leren hoe men de eigen voorbereiding kan verbeteren. De twee voornaamste die uit het onderzoek naar voren komen zijn het leren van eigen oefeningen en het leren van aanslagen in het buitenland. Een missende wijze van leren is het gebruik maken van lessen van andere veiligheidsregio's.

Leren van eigen oefeningen

De meeste lessen die in de vorige paragraaf zijn benoemd zijn afkomstig van de oefeningen die veiligheidsregio's of andere partners zelf organiseren. De lessen



worden gebruikt om procedures en handreikingen bij te stellen en om de volgende oefeningen mee vorm te geven. Belangrijke voorwaarde hierbij is uiteraard dat de oefeningen geëvalueerd worden. Zo heeft bijvoorbeeld het NCC oefeningen gehouden met het kabinet en de burgemeesters van de G4. Na afloop is aan alle partijen gevraagd welke verbeteringen volgens hen nodig zijn. Dat gebeurt ook na incidenten.

Beperkt leren van oefeningen van andere veiligheidsregio's

In dit onderzoek is de Inspectie niet gebleken dat veiligheidsregio's structureel gebruik maken van de lessen die een andere regio heeft getrokken uit zijn oefeningen. Gezien de wisselende oefenfrequentie vindt de Inspectie dit een gemiste kans. Zeker gegeven het feit dat de Inspectie constateert dat de geleerde lessen veel overeenkomen tussen de veiligheidsregio's is het te verwachten dat lessen die één veiligheidsregio trekt in meerdere andere regio's ook gelden.

Leren van de kennisbank IFV

Het IFV heeft een coördinerende rol op het gebied van TGB en ook welke lessen er geleerd (kunnen) worden; het IFV Kennispunt en Kennisdossier TGB. Het IFV heeft een eenmalige (rijks)subsidie ontvangen, die gebruikt is voor 9 deelprojecten onder regie van de Stuurgroep TGB. Een van de deelprojecten is de (ontwikkeling van de) kennisbank. Ten tijde van het inspectie-onderzoek was het IFV bezig om een virtueel kantoor op te zetten. Dit virtueel kantoor zou een verzameling van documenten moeten worden die zowel door het IFV zelf verzameld zijn als zijn aangeleverd door veiligheidsregio's. Voorbeelden zijn evaluatieverslagen.

Leren van aanslagen in het buitenland

Veiligheidsregio's nodigen sprekers uit het buitenland uit die betrokken zijn geweest bij een aanslag (zie ook paragraaf 4.2.2). Te denken valt aan de aanslag in Brussel of de aanslag in Manchester. Het valt daarbij wel op dat er tussen regio's weinig wordt afgestemd. Hierdoor komen buitenlandse (ervarings)deskundigen op verschillende momenten voor een verschillend publiek dezelfde ervaringen delen. Sommige regio's hebben een dossier 'lessons learned' aangelegd. Verder verzamelt het IFV de evaluatieverslagen van aanslagen in het buitenland. Veiligheidsregio's kunnen deze raadplegen. Ook andere partners, zoals de DSI, kijken naar aanslagen in het buitenland om lessen uit te halen.

Andere triggers tot actie

Naast dat oefeningen en praktijkinzetten (hetzij in de eigen regio of elders) leiden tot lessen om opgepakt te worden door veiligheidsregio's, spelen ook andere factoren een rol bij het oppakken van bepaalde (leer)punten, zo blijkt uit interviews. Zo kunnen overleggen tussen partners leiden tot inzichten dat bepaalde kennis ontbreekt of dat bepaalde elementen van TGB onderbelicht zijn gebleven. Ook kan een bepaalde ontwikkeling, zoals een aanslag in het buitenland, iets 'triggeren' bij een bestuurder. In beide gevallen resulteert dit niet per definitie in concrete lessen op basis van ervaring zoals beschreven in paragraaf 5.2.2, maar kan dit in de praktijk wel leiden tot aanpassingen (paragraaf 5.2.4). Dit betekent dat ontwikkelingen en het bespreken daarvan, bijvoorbeeld in werkgroepen of themabijeenkomsten (zie ook het vorige hoofdstuk) een rol kunnen spelen bij de vormgeving van beleid.



5.2.4 Acteren op lessen

Om een verbeterslag teweeg te brengen is het van belang dat de geïdentificeerde leerpunten worden opgepakt en geborgd. Dit doen veiligheidsregio's primair door plannen en procedures aan te passen en door de leerpunten te beoefenen. In het eerder aangehaalde inspectie-onderzoek naar kwaliteitszorg concludeert de Inspectie dat het merendeel van de onderzochte veiligheidsregio's dit in de basis op orde hebben. Zij werken met overzichten waarin de leerpunten uit oefeningen zijn omgezet naar actiepunten met daaraan actiehouders gekoppeld. De actiehouder is verantwoordelijk voor de opvolging van het leerpunt. Ook wordt gemonitord of de opvolging daadwerkelijk gebeurt.

Aanpassen van plannen en procedures

De Inspectie heeft geconstateerd dat veiligheidsregio's huidige TGB-plannen aanscherpen (zoals het aanpassen van het organogram, zodat duidelijker wordt wie met wie moet afstemmen), of dat regio's hun TGB-planvorming anders inrichten (bijvoorbeeld overstappen op taakkaarten om taken en processen bondig inzichtelijk te maken). Daarnaast kunnen op basis van geleerde lessen nieuwe procedures worden geïmplementeerd. Zo hebben geleerde lessen naar aanleiding van de aanslagen in Parijs 2015 (specifiek de aanslag in het Bataclan) geleid tot de landelijke ontwikkeling en implementatie van het ringenmodel in Nederland.

De zones: een harde lijn of niet?

Bij een veldoefening bleek dat hulpverleners aan de rand van de hot zone bleven wachten totdat DSI het sein *veilig* gaf. De veiligheidsregio in kwestie vond deze standaard afwachtende houding onwenselijk, en besloot de hot zone niet meer aan te duiden als 'onveilig gebied', maar als 'relatief onveilig gebied'. Dit betekende een aanpassing van de procedure: hulpverleners hoeven niet meer per definitie te wachten met optreden in de hot-zone totdat DSI daar toestemming voor geeft, maar mogen nu ook op basis van een eigen risico-inschatting in dat gebied hulp verlenen. Om deze risico-inschatting te maken is voor de hulpverleners een checklist opgesteld.

Overigens betekent het aanpassen van plannen, zeker als het om implementatieplannen gaat, niet per definitie dat de voornemens ook in de praktijk worden uitgevoerd.

Oefenen van leerpunten

Ook voor wat betreft terrorismegevolgbestrijding geven veiligheidsregio's aan dat leerpunten worden verwerkt in het opleidingsprogramma en zodoende worden meegenomen in vervolgoefeningen. Dit blijkt zowel uit de toegestuurde documenten als uit interviews.

Kennis delen regionaal, nationaal en internationaal

Meerdere veiligheidsregio's hebben aangegeven lessen beschikbaar te stellen aan anderen. Echter, zoals eerder aangegeven, wordt de mogelijkheid om hier van te leren nog maar beperkt benut. Middels projecten van het IFV wordt geprobeerd om dit te stimuleren.



Bijlage

Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
AZN	Ambulancezorg Nederland
DB3	Directie Bewaking, Beveiliging en Burgerluchtvaart
BOT	Bedrijfsopvangteam
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
CBRN	Chemisch, biologisch, radioactief en/of nucleair
CoPI	Commando Plaats Incident
COT	Collegiaal Opvang Team
DSI	Dienst Speciale Interventies
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
G4	De vier grote steden: Den Haag, Utrecht, Rotterdam, Amsterdam
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure
(H)OvD	(Hoofd)officier van Dienst
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IBP	Incidentbestrijdingsplan
IBT	Integrale beroepsvaardigheden training
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid



LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MOTO	Multidisciplinair Opleiden, Trainen, Oefenen
NCC	Nationaal Crisis Centrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
(N)SGBO	(Nationale) Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
OM	Openbaar Ministerie
PTSS	Posttraumatische-stressstoornis
QIT	Quick Identification Team
QRF	Quick Reaction Force
RAV	Regionale ambulancevoorziening
ROT	Regionaal Operationeel Team
RRP	Regionaal Risicoprofiel
RRT	Rapid Response Team
TECC	Tactical Emergency Casualty Care
TGB	Terrorismegevolgbestrijding
Wvr	Wet veiligheidsregio's



Bijlage

Toetsingskader

De Inspectie maakt voor dit onderzoek gebruik van het algemene toetsingskader voor de multidisciplinaire taakuitvoering van de veiligheidsregio's. Omdat dit onderzoek zich specifiek richt op de voorbereiding op één type scenario, zijn niet alle elementen van het toetsingskader van toepassing. Onderstaand is conform de opbouw van het toetsingskader aangegeven welke elementen de Inspectie bij dit onderzoek betreft. Wanneer het extra elementen zijn, is dit aangegeven. Ook is bij een aantal onderdelen aangegeven waarom die in het geheel geen onderdeel van het onderzoek zijn. Andere elementen zijn 'vertaald' zodat zij zich specifiek op terrorismegevolgbestrijding richten.

Risicobeheersing

A. De veiligheidsregio heeft zicht op de aanwezige generieke en specifieke risico's voor de veiligheidsregio in het kader van haar taakuitvoering.

Het gaat hierbij om de volgende elementen.

- Een door het bestuur afgestemd en vastgesteld overzicht van de risico's (regionaal risicoprofiel) waar de veiligheidsregio zich specifiek op voorbereidt. De wijze van totstandkoming:
 - is navolgbaar;
 - gebeurt met inbreng van direct belanghebbende partijen, zoals gemeenten, vitale partners en bedrijven en, voor regiogrensoverschrijdende risico's samen met de omliggende veiligheidsregio's en/of landen.
- Het bewustzijn en de verhouding van de regionale risico's tot de nationale risico's (risicoprofiel) en de risico's van de partners (risicoprofielen).

B. De veiligheidsregio treft maatregelen / onderneemt actie om de kans of het effect van de risico's te reduceren.

Voor het onderzoek naar terrorismegevolgbestrijding gebruikt de Inspectie deze elementen uit het toetsingskader niet, omdat dit buiten de afbakening van het onderzoek valt.



Vorbereiding

A. De veiligheidsregio beschikt, op basis van de in de veiligheidsregio aanwezige risico's, over actuele toegankelijke informatie ten behoeve van een parate crisisorganisatie voor mens, middel en proces.

Het gaat hierbij om de volgende elementen.

- De veiligheidsregio beschikt over actuele informatie waarin het beleid en de aanpak van terroristische aanslagen in samenhang en op basis van de in de veiligheidsregio aanwezige generieke en specifieke risico's is beschreven voor mens, middel en proces. Denk hierbij aan plannen (beleidsplan, MOTO, beleidsplan, crisisplan, continuïteitsplan, oefenplannen), kwalificatieprofielen, procedures, werkafspraken, checklists, operationele sturingsinformatie.

Naast bovenstaand element van het toetsingskader betreft de Inspectie onderstaande specifieke elementen voor dit onderzoek. Deze zijn alleen op dit onderzoek van toepassing.

- In de plannen is aandacht voor de volgende bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding:
 - Repressief optreden.
 - Crisiscommunicatie.
 - Nazorg aan hulpverleners.
 - Opschaling.

B. De veiligheidsregio beschikt over een parate crisisorganisatie op functieniveau, teamniveau en organisatieniveau.

Het gaat hierbij om de volgende elementen.

- Opleidings-, trainings-, en oefenactiviteiten zijn gericht op de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding en op zowel de multidisciplinaire samenwerking als het monodisciplinair optreden. Zij volgen uit het beleid en de plannen gebaseerd op het ingeschatte risico op een terroristische aanslag.

Uitvoering

A. De meldkamer zorgt bij aanvang en tijdens een incident of crisis voor tijdige alarmering en informatie-uitwisseling door eenduidige aansturing.

De Inspectie onderzoekt het optreden van de meldkamer niet in dit onderzoek.



B. De crisisorganisatie stuurt en coördineert de operationele en bestuurlijke aanpak van een incident of crisis effectief en efficiënt.

Het gaat hierbij om de volgende elementen.

- De teams en functionarissen werken conform procedures, richtlijnen en handboeken en passen maatwerk toe als bijzonderheden van het betreffende incident hiertoe aanleiding geven.
- Tussen de lokale/regionale en nationale crisisorganisatie vindt regelmatige afstemming en informatie-uitwisseling plaats en is duidelijk wie wat doet in het kader van de operationele en bestuurlijke aanpak op basis van rol, verantwoordelijkheid en verwachtingen.
- Het is duidelijk op welke vraagstukken door wie een besluit of actie moet worden genomen ten aanzien van de operationele en strategische sturing.

C. De crisisorganisatie en de extern betrokken partners beschikken over tijdige, actuele en relevante informatie gedurende een incident of crisis.

De Inspectie onderzoekt informatiemanagement niet in dit onderzoek.

D. Met verschillende doelgroepen (zoals getroffen, media, bevolking, verwanten en de interne organisatie) wordt tijdig, doelgericht en regelmatig gecommuniceerd over het incident of de crisis.

Het gaat hierbij om de volgende elementen.

- Communicatie richt zich op informatieverstrekking, betekenisgeving en handelingsperspectief.
- Feitelijke informatie wordt snel gecommuniceerd. Over betekenisgeving en handelingsperspectief vindt afstemming plaats.
- De verschillende doelgroepen zijn benoemd en ontvangen tijdig, regelmatig en op maat informatie.
- De communicatieboodschap:
 - is afgestemd met (externe) partners (uit de functionele keten). Daarbij is duidelijk wie waarover communiceert en op welk moment en met welk doel;



- o wordt gebracht met passende communicatiemiddelen afgestemd op het incident, de omstandigheden en de doelgroepen;
- o is gericht op de specifieke informatiebehoefte, kennis en niveau van de verschillende doelgroepen.

E. Na afschaling is sprake van een duidelijke overdracht van activiteiten van de crisisorganisatie naar de 'nafase'-organisatie. Daarbij zijn vervolgactiviteiten belegd.

De Inspectie onderzoekt de overdracht van activiteiten van de crisisorganisatie naar de 'nafase'-organisatie niet in dit onderzoek. Wel onderzoekt de Inspectie de wijze waarop de nazorg aan hulpverleners is georganiseerd omdat uit evaluatieonderzoek naar aanslagen in het buitenland is gebleken dat optreden bij een aanslag een zeer traumatische ervaring kan zijn. Ook betreft het mogelijk veel hulpverleners vanwege de potentiële omvang van een aanslag.

Het gaat hierbij om de volgende elementen:

- De nazorg is gericht op het welzijn van de hulpverleners.
- De nazorg kan op grote schaal verzorgd worden.

Verantwoorden, leren en bijstellen

A. De veiligheidsregio verantwoordt zich over de multidisciplinaire taakuitvoering.

De Inspectie onderzoekt de wijze waarop veiligheidsregio's zich verantwoorden over de multidisciplinaire taakuitvoering niet in dit onderzoek.

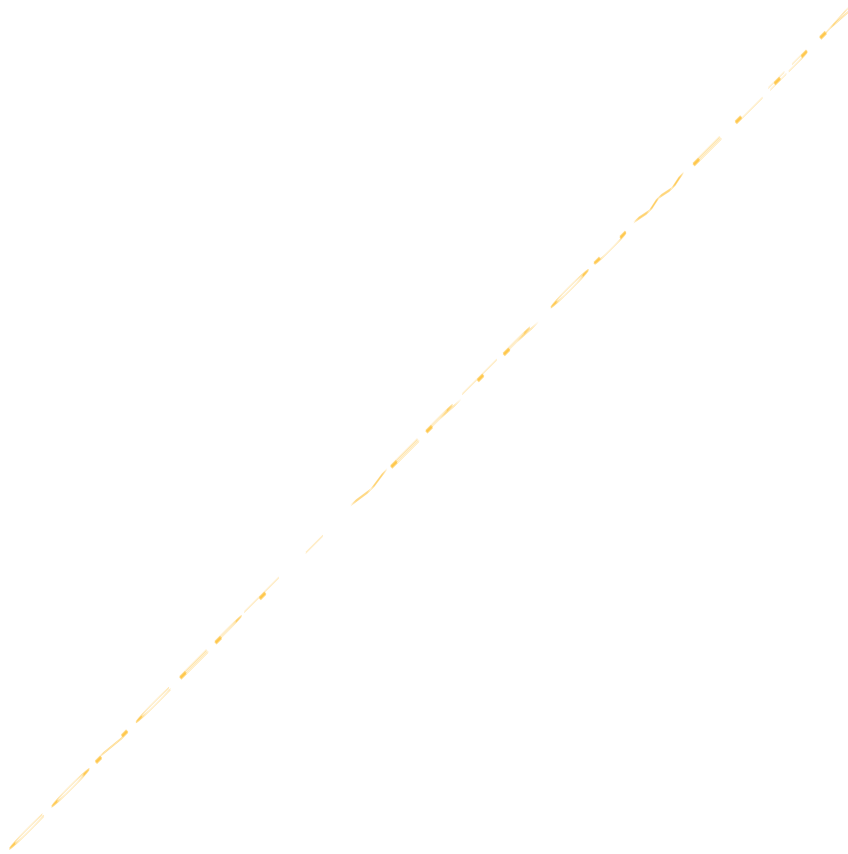
B. De veiligheidsregio leert van oefeningen en operationele inzetten (evenementen, incidenten en crises) en stelt indien nodig de voorbereiding en aanpak bij.

Het gaat hierbij om de volgende elementen.

- De inzet van de crisisorganisatie bij oefeningen met een terroristisch scenario en bij praktijkinzetten wordt systematisch met betrokken partners (en regio's) geëvalueerd. Aanbevelingen, verbeterpunten en *good practices* worden (geclusterd) vastgelegd en toegewezen. Er wordt toegezien op de daadwerkelijke implementatie van de aanbevelingen. Indien nodig wordt de voorbereiding of aanpak bijgesteld.



- De uitkomsten van andere evaluaties, onderzoeken en ontwikkelingen op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding worden benut en verwerkt in de eigen voorbereiding en aanpak.





Bijlage Wederhoortabel

Nr.	Inzage- partij	Hst / paragraaf	Te corrigeren tekst (eerste...laatste woord)	Argumentatie / onderbouwing van uw reactie	Reactie Inspectie
1.	NCTV	p. 7.	<p>"Bij een grootschalige aanslag ontstaat die behoefte naar verwachting snel vanwege de benodigde capaciteit"</p> <p><u>Tekstvoorstel:</u> "Bij een grootschalige aanslag ontstaat die behoefte naar verwachting snel in verband met de (inter)nationale uitstraling en de benodigde capaciteit."</p>	Qua communicatie ontstaat die behoefte direct i.v.m. (inter)nationale uitstraling.	Deze tekstsuggestie is overgenomen.



2.	NCTV	p. 7	<p>“De Inspectie merkt op dat de politie in haar beleid spreekt van grof en extreem geweld. Dit, omdat niet altijd direct duidelijk is of sprake is van terrorisme.”</p>	<p>Het gebruik van de terminologie ‘grof en extreem geweld’ is niet voorbehouden aan de politie. Het is gangbare terminologie voor het duiden van situaties waarin sprake is van ‘grof en extreem geweld’.</p> <p>Daarnaast blijft de definitie terrorisme valide en bruikbaar. In de handreiking terrorismegevolgbestrijding wordt terrorisme als volgt gedefinieerd:</p> <p><i>“Terrorisme is het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen en/of politieke besluitvorming te beïnvloeden.”</i></p> <p>Het bestaan van beide begrippen, elk met een eigen betekenis en afbakening, is functioneel. Zie ook opmerking 2.</p>	<p>Het klopt dat deze term niet is voorbehouden aan de politie. Dit staat dan ook niet zo genoemd in het rapport. Uit de bevindingen van het onderzoek is naar voren gekomen dat veiligheidsregio's deze term, van wie dan ook afkomstig, ook zijn gaan hanteren in plaats van dan wel aanvullend op de term terrorismegevolgbestrijding.</p>
3.	NCTV	p. 7	<p>“Daarnaast is het voor de hulpverleners ter plaatse die zich geconfronteerd zien met de gevolgen van het gepleegde geweld niet relevant of er sprake was</p>	<p>Deze constatering staat op gespannen voet met passages in de handreiking terrorismegevolgbestrijding (p. 6 & 7), die aandacht vragen voor de bijzonderheden en een aantal specifieke uitdagingen bij (een vermoeden van) terrorisme, die</p>	<p>Deze zinsnede is verwijderd zodat de samenvatting meer in lijn is met hoofdstuk twee.</p>



			van een terroristisch motief.”	<p>relevant zijn of kunnen zijn voor hulpverleners (als verbijzondering van andere vormen van extreem of grof geweld met een andere achtergrond, zoals crimineel of relationeel).</p> <p>Daarnaast hebben praktijkvoorbeelden uitgewezen dat het nuttig is dat hulpverleners bij (een vermoeden van) terrorisme expliciet rekening houden met een grote(re) kans op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - meerdere daders, op meerdere plekken, met meerdere modi operandi; - kans op vervolgaanslag (‘second blast’); - de mogelijkheid dat dader(s) bereid is/zijn om bij de actie te sterven. 	
4.	NCTV	p. 10	‘In deze fase wordt juist de crisiscommunicatie... beoefend’	Bij bestuurlijke TGB-oefeningen komt altijd de nationale afstemming erbij, zeker qua communicatie. Geen tekstvoorstel.	Deze alinea is onder andere gericht op het beschrijven van de processen die beoefend worden. Afstemming met de nationale crisisorganisatie is belangrijk, maar ziet de Inspectie niet als een proces zoals crisiscommunicatie. Daarbij is crisiscommunicatie een proces waarover afstemming plaats zal moeten vinden met de nationale crisisorganisatie.
5.	NCTV	P. 15, 1.4	“Dit omhelst onder andere de duiding van de aanslag of het bieden van	Crisiscommunicatie kent drie aspecten: informatievoorziening, schadebeperking/handelingsspec	Dit tekstvoorstel is overgenomen omdat het een preciezere omschrijving is



			handelingsperspectief voor burgers.'	tief en betekenisgeving/duiding (wat betekent dit incident voor...). We gebruiken liever het woord 'betekenisgeving' omdat duiding in deze context al snel wordt verward met duiding van het incident zelf. Namelijk: was het wel of geen terrorisme. En die duiding kan pas op langere termijn na onderzoek van politie/OM. En het OM zal daar definitief uitsluitel over geven.	van het begrip crisiscommunicatie.
			<u>Tekstvoorstel:</u> "Dit behelst onder andere informatievoorziening, betekenisgeving en het geven van handelingsperspectief voor betrokken burgers zodat de schade beperkt wordt."		
5.	NCTV	p. 23, 2.2.3	'Crisiscommunicatie is daardoor zeer belangrijk en luistert nauwer dan gebruikelijk.'	Je wilt als 'overheid' (een pot nat voor de burger) eenduidig informatie verstrekken. Als je dit in crisistijd niet doet, kan dit de crisis onbedoeld verergeren. Daarom stemmen we direct af. In eerste instantie desnoods alleen via woordvoerders.	De aangehaalde passage is vervangen door de eerste zin van de tekstsuggestie. De tweede zin is niet overgenomen omdat die de suggestie wekt dat dit in de praktijk altijd zo gaat. De bevindingen van het onderzoek kunnen die uitspraak niet onderbouwen.
			<u>Tekstsuggestie:</u> "Juist in deze omstandigheden wil je als overheid betrouwbaar en eenduidig communiceren. Daarom wordt bij een vermoeden van een terroristisch motief de crisiscommunicatie direct met nationaal niveau afgestemd qua inhoud en timing."		
6.	NCTV	p. 28, 3.2.2	"Quick Reaction Force (QRT)" → QRF		Overgenomen.
7.	NCTV	p. 28, 3.2.2	"Deze dient toestemming te geven voor een daadwerkelijke inzet van de DSI"		De volgende tekst is toegevoegd aan het tekstblok in plaats van de aangehaalde zin: "Wie bevoegd is tot inzet van DSI kan per geval verschillen. Uit



			<p><u>Tekstsuggestie:</u></p> <p>“De bevoegdheid tot inzet van de DSI is door de minister van JenV in een aantal vooraf beschreven gevallen gemandateerd aan de voorzitter van College van procureurs-generaal. In uitzonderlijke gevallen (nationaal belang of een afwijkend niet vooraf beschreven scenario) beslist de minister van JenV over de inzet. Hij laat zich daarbij adviseren door het Beleidsteam DSI. Een terroristische aanslag geldt als situatie van nationaal belang. De (hoofd) Officier van Justitie heeft het gezag over de daadwerkelijke inzet van de DSI. Binnen het OM zijn nadere afspraken en procedures uitgewerkt over de rolverdeling rondom de aanvraag en inzet van de DSI.”</p>		<p>de regeling Dienst Speciale Interventies blijkt dat in bepaalde gevallen het College van Procureurs-Generaal namens de minister van JenV bevoegd is. In andere gevallen dient de minister van JenV zelf, geadviseerd door het Beleidsteam DSI, toestemming te geven voor de inzet van de DSI. In het geval van een terroristische aanslag zijn aanvullende afspraken gemaakt over de inzet van DSI teneinde snel optreden mogelijk te maken.”</p>
8.	NCTV	p. 29, 3.2.3	<p>“In het geval van een terroristische aanslag is crisiscommunicatie van groot belang, onder andere in het kader van de duiding van een het incident.”</p> <p><u>Tekstvoorstel:</u></p> <p>“In het geval van een terroristische aanslag is</p>	<p>Zie eerdere opmerking over het gebruik van de term ‘duiding’ in de TGB-context.</p>	<p>Overgenomen in lijn met opmerking 5.</p>



			crisiscommunicatie van groot belang voor een eenduidige en afgestemde informatievoorziening, betekenisgeving en schadebeperking."		
9.	NCTV	p. 30, 3.2.3	<p>"de burgemeester communiceert over openbare orde en veiligheid"</p> <p><u>Tekstsuggestie:</u> "de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio* communiceert over openbare orde en veiligheid"</p> <p>*Indien bij (dreigend) terrorisme sprake is van een ramp/crisis van meer dan plaatselijke betekenis, gaan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zijn genoemd in artikel 39 Wet veiligheidsregio's (Wvr) met betrekking tot die (dreigende) ramp of crisis over naar de voorzitter veiligheidsregio</p> <p>NB: deze opmerking gaat op voor alle passages in het rapport waar gesproken wordt over de bevoegdheden of rol van een burgemeester</p>		Overgenomen.



10.	NCTV	p. 30, 3.2.3	<p>'Iedere actor.... Getroffen maatregelen'</p> <p><u>Tekstvoorstel:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - de burgemeester* communiceert over de lokale/regionale openbare orde en veiligheid, en doet de lokale/regionale betekenisgeving en handelingsperspectieven; - het OM communiceert over opsporing en het strafrechtelijke onderzoek; - de politie over veiligheidsmaatregelen; - ministers en de MP doen de nationale betekenisgeving en landelijke maatregelen en handelingsperspectief; - de NCTV communiceert over het dreigingsniveau; 	<p>N.B. Dit soort lijstjes zijn altijd vereenvoudigingen. Het OM communiceert over de opsporing en het onderzoek: dit zal het landelijke parket zijn in het geval van een terroristische aanslag (in afstemming met lokaal parket).</p> <p>Als OM wordt genoemd in dit rijtje, dan ook politie en NCTV.</p>	De politie en de NCTV zijn toegevoegd aan de opsomming. Omdat het hier om een opsomming op hoofdlijnen gaat zijn verdere specificeringen niet overgenomen. Wel is een voetnoot toegevoegd waarin wordt gesteld dat de opsomming niet limitatief is.
11.	NCTV	p. 30, 3.2.3	<p>'Het NKC kan worden opgeschaald bij nationale crises maar... hebben.'</p> <p><u>Tekstvoorstel:</u></p> <p>"Het NKC kan in werking worden gesteld bij nationale crises. Bij incidenten die direct nationale uitstraling kunnen hebben, kan ook afstemming plaatsvinden of virtueel overlegd worden."</p>	<p>Het NKC is een lege huls en wordt samengesteld uit communicatiemensen van het NCC, JenV en andere direct betrokken departementen zoals OM, Politie, AZ, KMar etc. Het NKC is de opschaling van de communicatie. Voordat het zover is, is er minimaal overleg tussen woordvoerder, of organiseren we een virtueel NKC.</p>	De woorden 'worden opgeschaald' zijn vervangen door 'in werking worden gesteld'. Ook is toegevoegd dat afstemming tussen de rijksoverheid en een lokale overheid ook kan plaatsvinden zonder in werking stelling van het NKC.



12.	NCTV	p. 31, 3.2.3	“Zo nodig worden concrete.... Burgemeesters.”	Deze zin kan weg: dit document is slechts een handreiking, een schets met ideeën, maar speelt geen grote rol. Daarom ook niet zo prominent aanwezig in deze alinea.	Deze zin is niet verwijderd, omdat in het onderzoek een aantal veiligheidsregio's juist hebben benoemd wel of geen gebruik te maken van de spreekteksten. Wel is de term 'handreiking' toegevoegd.
13.	NCTV	p. 31, 3.2.3	“Benadrukt wordt..... belang is.” <u>Tekstsuggestie:</u> “Benadrukt wordt dat onderlinge afstemming over inhoud en timing van de crisiscommunicatie van groot belang is.”	Afstemming van timing en inhoud van de communicatie is van groot belang. De communicatie zal veelal naar de burger zijn, maar het kan ook naar andere doelgroepen zijn.	Deze suggestie is overgenomen.
14.	NCTV	p. 32, 3.2.5	Kader met uitleg GRIP	De uitleg in het kader geeft een onvolledig en onjuist beeld van GRIP; <ul style="list-style-type: none">- de bestuurlijke dimensie wordt buiten beschouwing gelaten;- de relatie met de Wvr (& artikel 39 Wvr) wordt buiten beschouwing gelaten;- er zijn meerdere factoren voor opschaling dan alleen de grootte van een incident.	Het kader is bedoeld als achtergrondinformatie, niet om alle facetten van de procedure in detail toe te lichten. In het kader is de relatie met de Wvr en Bvr toegevoegd. Verder is verwezen naar de bron, een brochure over de GRIP-regeling van het IFV.
15.	NCTV	p. 34, 3.2.5	GBT	Het uitsluitend noemen van een GBT geeft een onvolledig beeld; er wordt niet gesproken over de mogelijkheid van een RBT.	In de tekst is het RBT toegevoegd.
16.	NCTV	p. 33, 3.2.5	“Er kan dus in een eenheid een SGB0 actief zijn naast	GRIP is een opschalingsprocedure, geen crisisorganisatie. En de politie maakt in beginsel deel uit van de crisisorganisatie. Het is onduidelijk	Deze suggestie is overgenomen door 'volgens GRIP' te vervangen door 'van de veiligheidsregio'. De



			een crisisorganisatie volgens GRIP."	wat met de geformuleerde zin bedoeld wordt.	politie is inderdaad ook onderdeel van de crisisorganisatie en een SGBO fungeert dan als sectie politie bij het ROT. Omdat een SGBO beschikt over de mogelijkheden om verschillende organisatieonderdelen binnen de politie op te schalen (bijvoorbeeld een Team Grootschalige Opsporing) en een SGBO ook zonder een crisisorganisatie van een veiligheidsregio actief kan zijn benoemt de Inspectie dit op deze manier. Zo is voorstelbaar dat bij een dreiging er wel een SGBO en een gezagsdriehoek actief zijn maar niet perse crisisorganisatie van een veiligheidsregio. Als er dan daadwerkelijk een aanslag plaatsvindt, zal de crisisorganisatie van de veiligheidsregio wel opschalen en moet de SGBO dan a.h.w. 'incorporeren'.
17.	NCTV	p. 33 & 34, 3.2.5	Passage over de lokale driehoek	De betreffende passage kent een minder complete en ongenueanceerdere formulering over de gezagsdriehoek dan de Memorie van Toelichting op de Wet veiligheidsregio's. Daarbij blijft het aspect van opschaling naar een RBT onderbelicht en de mogelijkheid van	De tekst is aangepast aan de hand van de memorie van toelichting van de Wet veiligheidsregio's.



				het aansluiten van andere functionarissen in de gezagsdriehoek, zoals een vertegenwoordiger van de NCTV of de directeur van de Veiligheidsregio.	
18.	NCTV	P 35, 4.1	“In de wet en het besluit veiligheidsregio’s zijn, naast de bepaling ten aanzien van de systeemtest, geen specifieke bepalingen opgenomen over het oefenen door veiligheidsregio’s.”	<p>Onduidelijk is wat met “specifieke bepalingen” wordt bedoeld. Onvermeld blijft een verwijzing naar de toelichting op de Regeling personeel veiligheidsregio’s, waarin het volgende is opgenomen:</p> <p>“In artikel 2 van het Besluit personeel veiligheidsregio’s is bepaald dat voor de in het besluit opgesomde functies voor het personeel van de brandweer, voor de functies binnen de GHOR en voor de functies binnen de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing bij ministeriële regeling regels worden gesteld. Ter uitvoering van dit artikel wordt in de bijlagen bij de onderhavige regeling, per functie aangegeven wat de taken en de bijbehorende competenties zijn. Het opleiden, examineren, bijscholen en oefenen zijn instrumenten om vakbekwaam te worden en te blijven.”</p>	<p>Met “specifieke bepalingen” bedoelt de Inspectie wetsartikelen die in dit geval een oefenverplichting inhouden. Omdat in zowel de wet als het besluit veiligheidsregio’s zulke bepalingen niet staan is deze tekst in het rapport niet aangepast.</p> <p>Het besluit en regeling personeel veiligheidsregio’s waar u naar verwijst bevat de vereiste competenties en kerntaken van een aantal crisisfunctionarissen. Ook in deze twee regelingen staan geen specifieke bepalingen die een oefenverplichting inhouden.</p>
19.	NCTV	P. 43, 5.2.2	<p>Kop: ‘Keuzemoment om uit te gaan van terrorisme’</p> <p><u>Tekstvoorstel:</u></p>	<p>-</p> <p>NB: de inhoudsopgave matcht niet met de inhoud van het rapport</p>	Omdat deze formulering beter aansluit bij de praktijk hebben we de kop aangepast. De inhoudsopgave is ook gecorrigeerd.



			'Rekening houden met een terroristisch motief'		
20.	Stuurgroep TGB	Pagina 4, voorwoord		Toevoegen dat de voorbereiding van de regio's afhankelijk is van het regionale risicoprofiel	Dit is niet overgenomen want dit komt in het inhoudelijk deel van het rapport voldoende naar voren.
21.	Stuurgroep TGB	Pagina 5	"Crisis" (2 ^e regel)	"Crises"	Overgenomen.
22.	Stuurgroep TGB	Pagina 6	"aantal kenmerken van het repressief optreden"	"aantal kenmerken van het <i>bovenregionaal</i> repressief optreden"	Dit is niet overgenomen omdat het niet perse hoeft te gaan om <i>bovenregionaal</i> repressief optreden. Zo is bijvoorbeeld het ringenmodel in de optiek van de Inspectie geen voorbeeld van bovenregionaal repressief optreden.
23.	Stuurgroep TGB	Pagina 8, kopje 'Voorbereiding veiligheidsregio's'	"opschaling"	Dit is niet specifiek kenmerkend voor dit scenario	Het klopt dat dit niet voorbehouden is aan dit scenario. Volgens de Inspectie is het er desalniettemin wel een kenmerk van.
24.	Stuurgroep TGB	Pagina 8	"Veiligheidsregio's stellen plannen en procedures op ten behoeve van het optreden. Hierbij maken zij gebruik van..."	Hun wettelijke vastgestelde planvormen genoemd in de Wvr art 14, 15 en 16 (Beleidsplan, crisisplan en risicoprofiel)	De Inspectie doelt in deze passage niet op de in de reactie genoemde wettelijk vastgestelde planvormen. Juist hierop aanvullende planvormen worden bedoeld. Aan de zin is daarom toegevoegd "(...) van het optreden <i>bij grof en extreem geweld.</i> "



25.	Stuurgroep TGB	Pagina 8		Algemene opmerking – de bevindingen die gedaan worden zijn inherent aan het besturingsmodel waarvoor gekozen is en voldoet aan de wettelijke basis die er ligt. Wat is dan de ‘gesuggereerde’ oplossing?	De geconstateerde bevindingen kunnen gezien worden als gevolg van het gekozen besturingsmodel. De Inspectie oordeelt dan ook niet dat er sprake is van niet-naleving van een wettelijk voorschrift. Desondanks wil de Inspectie in dit rapport wel de wenselijkheid van de geconstateerde verschillen ter discussie stellen. Vanuit de rol van toezichthouder is het tot slot niet aan de Inspectie om een oplossing te suggereren.
26.	Stuurgroep TGB	Pagina 9, kopje ‘Verschillen in optreden tussen veiligheidsregio’s’	“De stuurgroep TGB heeft hiervoor het ringenmodel ontwikkeld.”	De stuurgroep heeft geen ringenmodel ontwikkeld, hoogstens goedgekeurd. Dat is door de werkgroep die afstemming heeft met de operatiën gedaan. De brandweer kan ook optreden in de hotzone – het is afhankelijk van het type incident. In de hotzone wordt opgetreden door de dienst die daarvoor geëquipeerd is en dus afhankelijk van het incidenttype. In de warmzone is begeleiding van de politie geen voorwaarde. De observatie van de inspectie wordt door ons onderschreven.	De tekst is aangepast om aan te geven dat de werkgroep ‘multidisciplinaire afspraken bij extreem geweld voor first responders’ het ringenmodel heeft ontwikkeld. U merkt op dat de in de warmzone begeleiding van de politie geen voorwaarde is. Deze interpretatie van het ringenmodel is de Inspectie niet bij de veiligheidsregio’s tegengekomen in het onderzoek. Het rapport maakt in ieder geval duidelijk dat het ringenmodel op



					verschillende manieren wordt geïnterpreteerd, en ook deze opmerking van de Stuurgroep is daar een voorbeeld van. Het rapport benoemt dat hier meer uniformiteit wenselijk is. Het is vervolgens aan de veiligheidsregio's om voor één interpretatie te kiezen.
27.	Stuurgroep TGB	Pagina 11	"Een deel van de veiligheidsregio's ... van dit scenario"	De formulering in het rapport kan leiden tot de constatering dat de hulpverleners niet goed zijn voorbereid omdat ze niet met het rijk hebben geoefend, dat lijkt een wat overschatte invalshoek.	De Inspectie bedoelt hiermee alle genoemde verschillen in het oefenen, niet alleen het oefenen samen met het Rijk. De tekst is aangepast om dit duidelijk te maken zodat geen verwarring kan ontstaan.
28.	Stuurgroep TGB	Pagina 12, kopje De evaluatie van de Wet veiligheidsregio's'	Algemene opmerking	Hoewel ik zeer goed begrijp dat de evaluatie Wvr een rol speelt bij dit onderzoek zou mijn advies zijn dit eruit te laten en indien er besloten wordt dit erin te laten staan is het zeer charmant de regio's die hebben meegewerkt aan de input ook ruimte te geven hierop te kunnen reageren.	De tekst ten aanzien van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's blijft in het rapport staan. De Inspectie legt dit rapport niet voor aan de veiligheidsregio's voor een reactie omdat zij geen feitelijke onjuistheden in het rapport kunnen constateren aangezien het geen naar individuele veiligheidsregio herleidbare gegevens bevat. Conform de reguliere werkwijze van de Inspectie ontvangen alle onderzochte organisaties het vastgestelde



					inspectierapport voorafgaand aan publicatie.
29.	Stuurgroep TGB	Pagina 15	Algemene opmerking; er is erg ingezoomd op de operationele eenheden i.r.t. plaats incident. De taakafbakening is gefocust op de blauwe kolom en de rode kolom. Juist als je wilt objectiveren ligt er naast risico's op operationeel terrein zeker een noodzaak tot landelijk samenwerken in de witte kolom. We doen het uiteindelijk allemaal om een zo hoog mogelijk overlevingspercentage te realiseren van de getroffen slachtoffers. Dat is de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur en de hulpdiensten. De zorg voor slachtoffer van extreem en grof geweld stopt niet NA dat de operationele eenheden zijn vertrokken op plaats incident en de verantwoordelijkheid van het openbaarbestuur stopt dan ook nog niet. Juist is de volgende fase ligt een enorme opgave voor de coördinatie en in het bijzonder voor de coördinatie van zorg en de continuïteit hiervan. Het missen van deze observaties is een lacune in dit rapport.		De Inspectie heeft bij de onderzoeksopzet gekozen voor een afbakening die gericht is op de eerste uren na een terroristische aanslag en de nazorg. Hoewel de Inspectie het belang van de door u genoemde onderwerpen niet ontkent valt dit dus buiten de afbakening. Daarbij geldt dat dit monodisciplinaire activiteiten van de witte kolom betreft en dit niet onder het toezicht van de Inspectie Justitie en Veiligheid, maar onder het toezicht van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd valt. De uitwerking van het begrip repressief optreden onder 'afbakening in onderwerp' in paragraaf 1.4 is uitgebreid.



30.	Stuurgroep TGB	Pagina 26, kopje 'Geografie'		Traumaregio's toevoegen	<p>Dit kader is bedoeld om toelichting te geven over hoe de verschillende geografische regio's zich tot elkaar verhouden. De Inspectie beperkt zich in het kader tot het noemen van die regio's die relevant zijn in voorliggend onderzoek. Gelet op de focus van het onderzoek (eerste uren na een aanslag, repressief optreden, ...) zijn dat de veiligheidsregio's, de politie-eenheden en de arrondissementen.</p> <p>Traumaregio's worden verder nergens benoemd in het rapport. Daarom zijn ze hier niet toegevoegd.</p>
31.	Stuurgroep TGB	Pagina 27 & 28, kopje 'Materialen '	De zin "GHOR Nederland en Brandweer Nederland hebben de regio's hierover geadviseerd" klopt feitelijk niet.	<p>"De werkgroep multidisciplinaire afspraken bij extreem geweld voor first responders heeft naast de oplevering van het ringenmodel, ook een advies opgesteld over medische hulpmiddelen bij extreem geweld. Daarbij gaat het om levensreddend handelen en de daarvoor benodigde medische hulpmiddelen bij slachtoffers van extreem geweld in de warme zone. Dit advies is na vaststelling in de stuurgroep TGB aangeboden aan AZN, Brandweer Nederland, GGD GHOR Nederland en de Nationale Politie. Het gaat hierbij niet om uitbreiding van taken voor brandweer en politie, maar feitelijk</p>	<p>Op basis van een inventarisatie van AZN is het rapport aangepast. Hier kwam namelijk uit naar voren dat alle RAV'en traumakits hebben aangeschaft en de meeste ook beschermende middelen.</p>



				om een aanvulling op de eerste hulp materialen. “ Daarna, de zin “De GHOR adviseerde om de traumakits..” wijzigen in “AZN adviseerde om de traumakits”.	
32.	Stuurgroep TGB	Pagina 31, kopje ‘Het reguliere nazorgproces’	De zin “GGD GHOR Nederland kan voor psychosociale hulp bij rampen en ingrijpende gebeurtenissen zorgen.”	GGD-GHOR Nederland is geen uitvoeringsorganisatie. Voorstel om de tekst te wijzigen in: “Het bevorderen van de psychosociale hulp (PSH) na rampen is een wettelijke kerntaak van de GGD. De GGD doet dat niet alleen, maar heeft afspraken met ketenpartners en de GHOR over de uitvoering van de PSH.”	De tekstsuggestie is overgenomen.
33.	Stuurgroep TGB	Pagina 32, kopje ‘Afspraken tussen vijf veiligheidsregio’s’		Aan het eind van de alinea, de volgende zin toevoegen: “Op landelijk niveau wordt ten behoeve van alle veiligheidsregio’s gewerkt aan de opstelling van een handreiking voor psychosociale nazorg voor eigen personeel in het geval van terrorisme en/of grof en extreem geweld.”	Er is toegevoegd dat het IFV momenteel een subsidieaanvraag in voorbereiding heeft om daarmee een toolkit te laten ontwikkelen waar alle veiligheidsregio’s gebruik van kunnen maken.
34.	Stuurgroep TGB	Pagina 37	Algemene opmerking: Het voortouw voor het ontwikkelen van TGB-plannen is genomen door de GHOR6. Vanuit deze 6 regio’s is de planvorming geneeskundig opgepakt en uitgerold. Hieruit is ook de Commanders Intent voortgekomen.		Het feit dat de 6 regio’s het voortouw hebben genomen in planvorming is toegevoegd aan tekst onder de kop “Procedure: commander’s intent” op pagina 29-30. Op pagina 37 is onder de kop “GHOR” toegevoegd dat



			Naast de oefeningen, waarbij enkelen de verantwoordelijkheid zijn van de RAV (TECC), worden er ook gewondenspreidingsoefening en gehouden en is er een landelijke bijstand oefening GGB gedraaid.		er gewondenspreidingsoefening en worden gehouden en er een landelijke GGB-oefening is gedraaid.
35.	OM	1.5; pag. 16	- Het ... (OM) (verwijderen)	Er is geen interview afgenomen bij het OM, derhalve staat het OM ten onrechte genoemd in deze lijst. Op pagina 6 van het rapport staat het wel goed.	Het OM is verwijderd uit de lijst met geïnterviewde organisaties. In plaats daarvan is onder de opsomming aangegeven dat het OM schriftelijk informatie heeft verstrekt.



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

*De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken
toezicht op het terrein van justitie en veiligheid
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

November 2019

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*