



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

De voorbereiding op terrorismegevolg- bestrijding

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	4
1.2	Afbakening	5
2	Doel- en probleemstelling	7
3	Onderzoeksaanpak	9
3.1	Operationalisering	9
3.2	Methoden van onderzoek	11
3.3	Toetsingskader	12
4	Samenhang met andere onderzoeken en inspecties	14
5	Communicatie	15
	Bijlagen	
I	Operationalisatie en onderzoeksaanpak	17
II	Toetsingskader	19
III	Afkortingen	24



1

Inleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie JenV) houdt toezicht op de organisaties binnen het domein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor de veiligheidsregio's. Veiligheidsregio's in Nederland moeten beschikken over een goed geoefende professionele organisatie die in staat is grootschalige incidenten aan te pakken. Door ontwikkelingen op het gebied van economie, technologie, ecologie, cultuur en bestuur (en de toenemende verstrengeling daarvan) is de complexiteit van de samenleving – en daarmee de rampenbestrijding – toegenomen. Als gevolg daarvan werd de dreiging vanuit de 'klassieke' rampen verruimd met 'nieuwe' ramptypen, zoals maatschappelijke onrust als gevolg van migratiestromen, de dreiging van een griep epidemie en de dreiging uitgaande van terrorisme.¹ Hierdoor is de rampenbestrijding in de loop van de jaren uitgebreid naar crisisbeheersing. Crisisorganisaties zijn algemeen uitgerust om bij dit soort uiteenlopende typen incidenten in actie te kunnen komen. Daarom worden onder andere scenario's uitgedacht, plannen opgesteld en oefeningen gehouden. Sommige scenario's vergen echter specifieke voorbereiding. Dit geldt ook voor terrorismegevolgbestrijding (TGB): het optreden na een terroristische aanslag.

Het voorbereiden op TGB ligt voor een belangrijk deel in handen van de veiligheidsregio's. Deze zijn wettelijk verplicht om zich voor te bereiden op rampen en crises – waaronder een terroristische aanslag.² De aanpak van maatschappelijke opgaven in het domein van justitie en veiligheid is meestal de verantwoordelijkheid van meerdere organisaties. Ook TGB is niet louter de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's. In lijn met de koers van de Inspectie JenV richt zij zich in haar toezicht op TGB daarom ook op de samenwerking met andere organisaties en daarmee op de bredere keten. Natuurlijk blijft er ook aandacht voor individuele organisaties. Een keten is immers zo sterk als de zwakste schakel.

¹ [Brochure](#) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013), 'Wet veiligheidsregio's'.

² Zie de [Wet Veiligheidsregio's](#) en het [Besluit Veiligheidsregio's](#).



1.1 Aanleiding

Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland

Sinds maart 2013 geldt het dreigingsniveau substantieel.³ Dat betekent dat de kans op een aanslag in Nederland reëel is, maar dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat er voorbereidingen worden getroffen om in Nederland een aanslag te plegen. De meest bepalende terroristische dreiging voor Nederland op dit moment blijft de jihadistische dreiging waarbij verschillende typen actoren betrokken kunnen zijn (terroristische organisaties, transnationale netwerken, kleinschalige cellen en eenlingen).⁴ Hoewel er op dit moment geen concrete aanwijzingen voor zijn, kunnen zowel kleinschalige als grootschalige jihadistische aanslagen ook in Nederland plaatsvinden.

Met een dreigingsniveau dat sinds maart 2013 op substantieel staat, mag de Nederlandse burger van de overheid verwachten dat zij, naast het voorkomen van aanslagen, zich ook voorbereidt op de gevolgen van een terroristische aanslag, mocht die zich voordoen. Veiligheidsregio's bereiden zich hier momenteel ook op voor.

Wat terrorismegevolgbestrijding anders maakt

Een terroristische aanslag heeft – in vergelijking met de 'reguliere' rampen en crisistypen – een extra dimensie, namelijk het (ideologisch) doel van de terroristische aanslag. Na een terroristische aanslag zullen de reguliere hulpverleningsdiensten – brandweer, politie en ambulancediensten – als eerste optreden. In de eerste uren zorgen zij onder andere voor een veilige omgeving en het helpen van slachtoffers. Tegelijkertijd nemen zij actie om te voorkomen dat daders meer slachtoffers maken, bijvoorbeeld door de inzet van aanvullende eenheden, zoals de Dienst Speciale Interventies (DSI). Uit recente evaluaties blijkt dat onder zeer moeilijke omstandigheden opgetreden moet worden: zowel de omgeving als het slachtofferbeeld is te vergelijken met een oorlogsgebied. Daarbij speelt ook het risico voor de hulpverleners zelf, bijvoorbeeld vanwege mogelijk nog aanwezige daders en de mogelijkheid op explosies.

Ook op het vlak van bestuur en organisatie vertoont een terroristische aanslag typerende kenmerken. Zo is behoefte aan een snellere opschaling dan 'regulier', vanwege een acute behoefte aan veel hulpverleners, en de hierboven benoemde eventuele betrokkenheid van de DSI. Een terroristische aanslag heeft daarnaast een andere maatschappelijke dimensie. Eén van de doelen van terrorisme is namelijk het verspreiden van angst.⁵ Maatschappelijke onrust en angst onder de bevolking kunnen daardoor een veel grotere rol spelen dan bij andere rampen of crises. Mede hierdoor is het de verwachting dat de nationale politiek erbij betrokken wordt. In het verlengde hiervan ligt het vraagstuk van crisiscommunicatie (*framing* van het incident en timing van de communicatie naar de betrokken actoren en bevolking).

³ Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). In deze driemaandelijkse publicatie stelt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) het dreigingsbeeld vast.

⁴ DTN 47 (maart 2018).

⁵ De definitie van terrorisme luidt in de [contraterrorisme strategie 2016-2020](#) van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid als volgt: 'het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.'



Daarnaast moet rekening gehouden worden met het strafrechtelijk onderzoek en moeten forensische sporen daarom zoveel mogelijk worden veilig gesteld en bewaard. Deze verschillen (hierna: bijzonderheden) vragen om aanvullende kennis en vaardigheden van de hulpverleningsdiensten en de bestuurders en vereisen daarom extra voorbereiding.

1.2 Afbakening

In onderwerp

Terrorismegevolgbestrijding is een breed begrip. In de Nederlandse beleidsvorming is de contraterrostrategie 2015-2020 een centraal document. Hierin worden verschillende interventiegebieden onderscheiden. Eén hiervan is voorbereiden:

*'Het optimaal voorbereid zijn op extremistisch en terroristisch geweld en de gevolgen daarvan.'*⁶

Hieronder verstaat de NCTV het voorbereiden op extremistisch en terroristisch geweld, de respons op extremistische en terroristische incidenten en nazorg. In essentie gaat het er om dat Nederland voorbereid is mocht extremistisch dan wel terroristisch geweld plaatsvinden. Men spreekt dan van een aanslag. De Inspectie JenV betreft in haar onderzoek niet alle aspecten die in de contraterrostrategie benoemd zijn onder 'voorbereiden'. De Inspectie JenV 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.
De bijzonderheden voor het repressief optreden bij een terroristische aanslag hebben betrekking op: de samenwerking met DSI, opsporing in relatie tot hulpverlening, de veiligheid van veldeenheden en hulpverlening aan zowel directe slachtoffers als omstanders.
- Crisiscommunicatie.
Dit betreft de communicatie door de overheid over de aanslag. Dit omhelst onder andere de duiding van de aanslag of het bieden van handelingsperspectief voor burgers. Mede in het licht van het doel van een terroristische aanslag is communicatie zeer belangrijk.
- 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-procedure⁷ zijn andere opschalingsmanieren mogelijk, bijvoorbeeld op nationaal niveau.

In dit onderzoek kijkt de Inspectie JenV hoe de veiligheidsregio's zich voorbereiden op deze taken. In hoofdstuk 2 staat in de onderzoeksvragen beschreven wat de Inspectie JenV onder voorbereiden verstaat.

⁶ [Nationale contraterrostrategie 2016-2020](#). Pag. 4.

⁷ Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure: een structuur die beschrijft hoe crisisteams zich formeren en hoe deze onderling samenwerken. Dit om een opschaling eenduidig te laten verlopen.



In organisaties

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

Voor het uitvoeren van deze taken zal de veiligheidsregio zijn crisisorganisatie opschalen. De veiligheidsregio zelf bestaat uit de brandweer, geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR) en bevolkingszorg. De crisisorganisatie is echter breder en bestaat uit onder meer de politie, brandweer, GHOR, gemeente en, afhankelijk van het incident, bijvoorbeeld Defensie of een waterschap. Gezien de effecten van een aanslag in Nederland is het te verwachten dat op nationaal niveau ook een crisisorganisatie opschaaft. Het Nationaal Crisiscentrum (NCC) heeft dan op nationaal niveau een coördinerende rol.

Naast deze crisisorganisaties op lokaal en nationaal niveau zijn er meer organisaties die een rol hebben. Zo kan de DSI optreden om aanslagplegers te neutraliseren. Wat betreft DSI kijkt de Inspectie JenV niet naar de wijze waarop DSI zich voorbereidt, maar naar de aansluiting tussen DSI en de lokale crisisorganisatie. Eenzelfde benadering hanteert de Inspectie voor wat betreft de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie (OM). Het landelijk parket van het OM is belast met de opsporing van het strafbaar feit en zal de in de crisisorganisatie deelnemende officier van justitie aansturen. Het gaat de Inspectie JenV in dit onderzoek niet om de inhoud van dit strafrechtelijk proces, maar om de interactie met de hulpverlening. Zo zal hulp verleend moeten worden op een locatie die het OM mogelijk als plaats delict aanduidt. Dit heeft gevolgen voor de hulpverleners in verband met de aanwezigheid van forensische sporen.

De Inspectie JenV 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 landelijk parket van 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. Waar in dit plan van aanpak 'onderzochte organisaties' staat, bedoelt de Inspectie JenV alle hierboven benoemde organisaties.



2

Doel- en probleemstelling

Doelstelling

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 daarop voorbereid zijn. Met dit onderzoek wil de Inspectie hier dan ook meer inzicht in verschaffen.

Inzicht verschaffen in de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding door de veiligheidsregio's en hen daarmee in staat te stellen om zichzelf op dit vlak te kunnen verbeteren.

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.

Probleemstelling

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

Hoe bereiden de veiligheidsregio's zich voor op terrorismegevolgbestrijding?

Onderzoeksvragen

Bovenstaande 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?

De eerste onderzoeksvraag richt zich op de risico-inschatting van een terroristische aanslag door de veiligheidsregio's. Risico-inschattingen bepalen (mede) het beleid van de regio – en daarmee de voorbereiding op crises. De voorbereiding op TGB wordt vervolgens uiteengezet in drie onderzoeksvragen. Dit betekent dat er vanaf onderzoeksvraag 2 specifiek wordt gekeken naar de eerder benoemde bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding: repressief optreden, crisiscommunicatie, nazorg aan hulpverleners en opschaling. Daarbij is niet alleen aandacht voor de veiligheidsregio's, maar ook voor de interacties en samenwerking met de ketenpartners zoals benoemd in paragraaf 1.2. In de volgorde van deze onderzoeksvragen is de PDCA-cyclus⁸ terug te vinden.

⁸ Plan Do Check Act: een cyclische aanpak om verbeteringen binnen de organisatie te realiseren en te bewaken.



3

Onderzoeksaanpak

3.1 Operationalisering

De specifieke onderwerpen waar de Inspectie zich voor dit onderzoek op richt worden hieronder per onderzoeksvraag toegelicht. Een schematisch overzicht is opgenomen in bijlage I.

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 naar hoe de veiligheidsregio's het risico op een terroristische aanslag inschatten. Daarbij wordt ook onderzocht op basis van welke informatie die inschatting is gemaakt, middels 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 enerzijds op of en hoe de bijzonderheden van een terroristische aanslag zijn opgenomen in deze plannen. Anderzijds onderzoekt de Inspectie ook de samenhang van deze plannen voor wat betreft de voorbereiding op een aanslag. Met samenhang wordt bedoeld de vertaling van het Risicoprofiel, via het Beleidsplan, naar het Crisisplan, en hoe deze weerslag krijgen in bijvoorbeeld aanvullende (werk)procedures en opleidingsplannen. Het proces van risicobepaling via beleid naar een crisisorganisatie is namelijk deels vastgelegd in wettelijke vereisten aan de plannen.⁹

⁹ In de [Wet veiligheidsregio's](#) staat dat het beleidsplan mede gebaseerd hoort te zijn op een door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld risicoprofiel (art 15.1).



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 de inhoud van theoretisch onderwijsmateriaal (syllabi, presentaties, E-learnings en intranet) en naar oefeningen en trainingen met een terrorisme-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. Naast het onderzoeken hoe tijdens theoretische en praktische bijscholing rekening wordt gehouden met de bijzonderheden van TGB, wordt ook gekeken of bijscholing daadwerkelijk gebeurt conform de monodisciplinaire en multidisciplinaire opleiden, trainen en oefen plannen.

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.

Allereerst onderzoekt de Inspectie naar de wijze waarop lessen worden opgehaald. In dit kader wordt gekeken naar de evaluatie- en beoordelingssystematieken die de veiligheidsregio's hiervoor hanteren. Vervolgens kijkt de Inspectie naar de inhoud van die lessen: wat ging goed en wat kan beter in relatie tot TGB? Ook bij deze onderzoeksvraag zal de praktijk vergeleken worden met hetgeen vermeld in de plannen. Tenslotte onderzoekt de Inspectie hoe de veiligheidsregio's acteren op deze lessen: welke maatregelen worden genomen, en worden de lessen gedeeld binnen en buiten de eigen discipline en/of veiligheidsregio?

Bijlage I bevat een schematische weergave van de operationalisatie. Dit overzicht bevat ook de gehanteerde onderzoeksmethoden (zie paragraaf 3.2).



3.2 Methoden van onderzoek

De Inspectie voert dit onderzoek in twee fasen uit. De eerste fase bestaat uit een documentstudie. In de tweede fase neemt de Inspectie interviews af bij een aantal actoren. In het overzicht in bijlage I is te zien welke onderwerpen de Inspectie op welke manier onderzoekt. Bij een aantal onderwerpen zijn meerdere onderzoeksmethoden van toepassing.

Fase 1: Documentstudie

Om zicht te krijgen hoe de veiligheidsregio's zich voorbereiden op terrorismegevolgbestrijding vraagt de Inspectie bij alle 25 veiligheidsregio's de voor dit onderzoek relevante documentatie op. Dit betreft de wettelijke plannen (zoals het Risicoprofiel, Beleidsplan, Crisisplan) en alle aanvullende op schrift gestelde informatie die betrekking heeft 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.

In deze documenten wordt gekeken hoe de vier bijzonderheden van TGB zijn opgenomen. Dit inzicht stelt de Inspectie tevens in staat om de samenhang tussen de plannen voor wat betreft TGB te bezien. In het algemeen geldt dat de Inspectie door dit documentonderzoek vast kan stellen in hoeverre er aan de bijzonderheden van TGB aandacht is besteed. Afhankelijk van de beschikbare informatie hieromtrent kan de Inspectie met deze inzichten elke onderzoeksvraag deels belichten. Zo geeft bijvoorbeeld het Risicoprofiel inzicht in de risico-inschatting van de regio van een terroristische aanslag, kan het Crisisplan of rampenbestrijdingsplan terrorisme een beeld geven van de procedures tijdens TGB, geeft het MOTO plan en onderwijsmateriaal inzicht in bijscholing voor TGB, en kan aan de hand van evaluatierapporten onderzocht worden of de TGB procedures in de praktijk daadwerkelijk zijn toegepast.

Deze documentatie alleen is echter, zo wordt verwacht, niet voldoende om de voorbereiding op TGB in beeld te brengen. Zo kunnen de plannen nieuwe vragen oproepen; vragen voor meer informatie, vragen in het kader van verificatie of vragen om zicht te krijgen op achterliggende beweegredenen. In deze gevallen is het van belang om door middel van interviews te verdiepen.

Fase 2: Interviews

Interviews zullen in ieder geval worden afgenomen bij de NCTV (DB3 en NCC), het OM en de DSI. Dit zijn alle actoren die betrokken worden in dit onderzoek met een verantwoordelijkheid voor de nationale component van de crisisbeheersing bij een terroristische aanslag. Daarnaast wordt gesproken met de directie Veiligheidsregio's en Crisisbeheersing van het Directoraat-Generaal Politie (DG POL). Bij de veiligheidsregio's (en daarmee de monodisciplines brandweer, GHOR en bevolkingszorg) zal, omwille van capaciteit en doorlooptijd, een selectie gemaakt worden in welke regio's er interviews worden afgenomen. De keuze voor interviews bij politie eenheden is hier tevens van afhankelijk. Op basis van de documentstudie zullen de 25 veiligheidsregio's geclusterd worden, waarop deze selectie gebaseerd wordt. Deze clustering is afhankelijk van de bevindingen in fase 1, en is zodoende op voorhand nog niet vast te stellen. Dit betekent tevens dat het aantal



veiligheidsregio's waar interviews zullen worden afgenomen pas na fase 1 bepaald zal worden.

Bij het clusteren van de veiligheidsregio's kan rekening gehouden worden met de risico-inschatting op een terroristische aanslag, de mate van aandacht voor TGB, opmerkelijke en afwijkende bevindingen in de voorbereiding op TGB ten opzichte van andere regio's, en terugkerende keuzes of zwaartepunten in de voorbereiding op TGB. Daarnaast kan met geografische spreiding en/of omvang van de regio's rekening gehouden worden. Naast de clusters houdt de Inspectie bij de selectie om interviews te houden mogelijk ook rekening met andere inspectie-onderzoeken waarvoor de veiligheidsregio's benaderd worden. Dit om de toezichtslast voor de veiligheidsregio's te beperken.

Voor alle interviews geldt dat deze worden afgenomen met de portefeuillehouder TGB van de desbetreffende organisatie. Indien deze functie bij een van de organisaties niet bestaat, vindt het interview plaats met de medewerker(s) waar de verantwoordelijkheden voor terrorismegevolgbestrijding zijn belegd. Welke onderwerpen er bij welk interview aan bod zullen komen, is schematisch gepresenteerd in bijlage I.

3.3 Toetsingskader

Voor de Staat van de Rampenbestrijding 2019 gebruikt de Inspectie het 'Toetsingskader 4.0 Multidisciplinaire Taakuitvoering Veiligheidsregio's'.¹⁰ Dit toetsingskader is breder qua opzet en reikwijdte dan dit onderzoek. Het omsluit wel nagenoeg alle facetten die voor dit onderzoek van belang zijn. Het toetsingskader voor dit onderzoek is daarom afgeleid van het algemene, bredere toetsingskader. Onderstaand is per onderdeel uit het toetsingskader in het algemeen aangegeven welke bewerking is gedaan om het van toepassing te laten zijn op terrorismegevolgbestrijding. In het algemeen geldt dat die elementen die niet anders zijn voor terrorismegevolgbestrijding *geen* onderdeel zijn van het toetsingskader voor dit onderzoek. Voor een aantal onderdelen zijn aanvullende elementen geformuleerd. Bijlage II bevat een volledig overzicht van het toetsingskader voor dit onderzoek.

Risicobeheersing

Zicht op risico's

De elementen uit het toetsingskader die betrekking hebben op de algemene procedure voor de totstandkoming van de risico-inschatting zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Wel bekijkt de Inspectie of het risico op een terroristische aanslag in plannen is erkend en waar dit op is gebaseerd.

Reduceren van risico's

Voor het onderzoek naar terrorismegevolgbestrijding gebruikt de Inspectie deze elementen uit het toetsingskader niet. Enerzijds omdat dit buiten de afbakening van het onderzoek valt, anderzijds omdat het voorkomen van een terroristische aanslag

¹⁰ [Toetsingskader 4.0. Multidisciplinaire Taakuitvoering Veiligheidsregio's](#). Inspectie Justitie en Veiligheid. Maart 2018.



een complexe aangelegenheid is waarbij veel andere organisaties zijn betrokken, zowel binnen als buiten Justitie en Veiligheid.

Vorbereiding

Informatie t.b.v. een parate crisisorganisatie

De Inspectie betreft de elementen ten aanzien van de algemene procedure voor de totstandkoming van plannen niet bij dit onderzoek. Een extra element is de aandacht die in de plannen is voor de in de afbakening benoemde bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding. Dit betreft delen van het repressief optreden, crisiscommunicatie, nazorg aan hulpverleners en opschaling.

Parate crisisorganisatie door opleiden, trainen en oefenen

Voor dit onderzoek is het element van de opleidings-, trainings- en oefenactiviteiten toegeschreven naar de bijzonderheden van terrorismegevolgbestrijding. Algemene principes zoals het zicht hebben op de vakbekwaamheid van crisisfunctionarissen is geen onderdeel van dit onderzoek, omdat dit niet anders is voor terrorismegevolgbestrijding.

Uitvoering

Meldkamer

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

Operationele en bestuurlijke aanpak

In dit onderzoek kijkt de Inspectie alleen naar de aanpak op twee elementen, te weten het handelen conform procedures en de afstemming tussen de lokale/regionale en de nationale crisisorganisatie.

Informatiemanagement

De Inspectie onderzoekt informatiemanagement niet in dit onderzoek.

Crisiscommunicatie

Vanwege het grote belang en complexiteit van crisiscommunicatie bij een terroristische aanslag betreft de Inspectie bijna alle elementen van het algemeen toetsingskader van dit onderdeel bij dit onderzoek. Alleen het tijdens een ramp of crisis controleren of de crisiscommunicatie effectief is wordt niet betrokken omdat dit niet gemeten kan worden in dit onderzoek.

Afschaling en overdracht

Dit element is voor dit onderzoek gewijzigd in de nazorg aan hulpverleners. Uit evaluatieonderzoek naar aanslagen in het buitenland is namelijk 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.

Verantwoorden, leren en bijstellen

Verantwoorden over multidisciplinaire taakuitvoering

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

Leren van oefeningen en inzetten

Deze elementen heeft de Inspectie toegespitst op terrorismegevolgbestrijding om te kunnen achterhalen in hoeverre de oefeningen leiden tot het beter voorbereid zijn op een terroristische aanslag.



4

Samenhang met andere onderzoeken en inspecties

Staat van de Rampenbestrijding 2019

Dit onderzoek heeft een inhoudelijk verband met de Staat van de Rampenbestrijding 2019 (ook wel 'de Staat 2019'). Het heeft namelijk betrekking op de rampenbestrijding en crisisbeheersing bij een specifiek scenario. De uitkomsten van het onderzoek worden daarom ook betrokken bij de Staat 2019.

Gezien het verband tussen beide onderzoeken is bij het opstellen van de vier onderzoeksvragen (en het toetsingskader TGB¹¹) gebruik gemaakt van het model dat tevens ten grondslag ligt aan het toetsingskader van de Staat van de Rampenbestrijding 2019. Hierin worden vier hoofdprocessen onderscheiden: (1) risicobeheersing, (2) voorbereiding¹², (3) uitvoering, en (4) verantwoording, leren en bijstellen. Zo heeft de eerste onderzoeksvraag betrekking op risicobeheersing, hebben onderzoeksvraag twee en drie betrekking op voorbereiding, en staat deelvraag vier in het kader van zowel uitvoering als verantwoording, leren en bijstellen.

Gedurende de looptijd van het onderzoek vindt afstemming plaats met dit project en de bijbehorende deelprojecten. Deze afstemming is zowel inhoudelijk als procesmatig, bijvoorbeeld voor het bezoeken van veiligheidsregio's. De verwachting is dat informatie van het ene onderzoek ook bruikbaar is in een ander onderzoek. Ook hier vindt afstemming over plaats zodat veiligheidsregio's niet dubbel bevraagd worden.

Vakbekwaamheid

Het deelonderzoek vakbekwaamheid raakt dit onderzoek: namelijk het opleiden en trainen van medewerkers op basis van nieuwe ontwikkelingen. In dit onderzoek naar TGB wordt sec gekeken naar de vraag of voor terrorismegevolgbestrijding specifieke opleidingen, trainingen en oefeningen gedaan worden. Of dit onderdeel is van de *learning loop*, zoals beschreven in het plan van aanpak voor vakbekwaamheid, is hier niet aan de orde. Dat komt juist in het onderzoek naar vakbekwaamheid aan bod.

¹¹ Zie paragraaf 3.3.

¹² Niet te verwarren met het interventiegebied 'voorbereiden' uit de Nederlandse contraterrorismestrategie en de verdere afbakening daarvan voor dit specifieke onderzoek, zoals aangegeven in paragraaf 1.2.



5

Communicatie

Plan van Aanpak

Na vaststelling van het plan van aanpak deelt de Inspectie dit onder embargo met de betrokken organisaties en de verantwoordelijke beleidsdirectie. De betrokken organisaties krijgen een formele aankondiging. Daarna maakt de Inspectie het plan van aanpak openbaar door plaatsing op de website (dit is ook het moment waarop de geïnterviewden tijdens de oriëntatie hiervan kennis kunnen nemen).

Rapportage

De Inspectie schrijft een rapport waarin het aandeel van de keten- en netwerkpartners wordt beschreven. Alle te onderzoeken organisaties (de functionele doelgroep) zullen betrokken worden in de wederhoor. Na interne vaststelling bespreekt de Inspectie het rapport op bestuurlijk niveau, in ieder geval met de veiligheidsregio's. Voor de andere partijen zal bezien worden of de bevindingen hier aanleiding toe geven. Mogelijk vindt het bestuurlijk gesprek plaats met meerdere organisaties tegelijk.

De communicatie van het inspectierapport is ingericht voor een drietal 'doelgroepen':

- De minister.
- De zogenaamde functionele doelgroep, waarmee de organisaties worden bedoeld die onderzocht worden.
- 'De geïnteresseerden'; zoals bijvoorbeeld de politiek, de media, de burgers en andere overheidsorganisaties.

De minister

De Inspectie zal het inspectierapport aan de minister van Justitie en Veiligheid aanbieden nadat het bestuurlijk is besproken met de onderzochte organisaties. De Inspectie zal de opbrengsten van dit onderzoek publiceren, tenzij publicatie van (een deel van) de opbrengsten nadelige gevolgen heeft voor de nationale veiligheid.

De regio-inspecteurs kunnen het definitief rapport mondeling toelichten in de veiligheidsregio's tijdens de reguliere contactmomenten.

Functionele doelgroep

Vanwege de doelstelling van dit onderzoek, namelijk in staat stellen van de onderzochte organisaties om zichzelf op het vlak van TGB te kunnen verbeteren, is het van belang de wijze van communicatie hierop af te stemmen. Pas wanneer de



bevindingen bekend zijn kan hier een keuze in gemaakt worden. Hier zal de afdeling Communicatie bij betrokken worden.

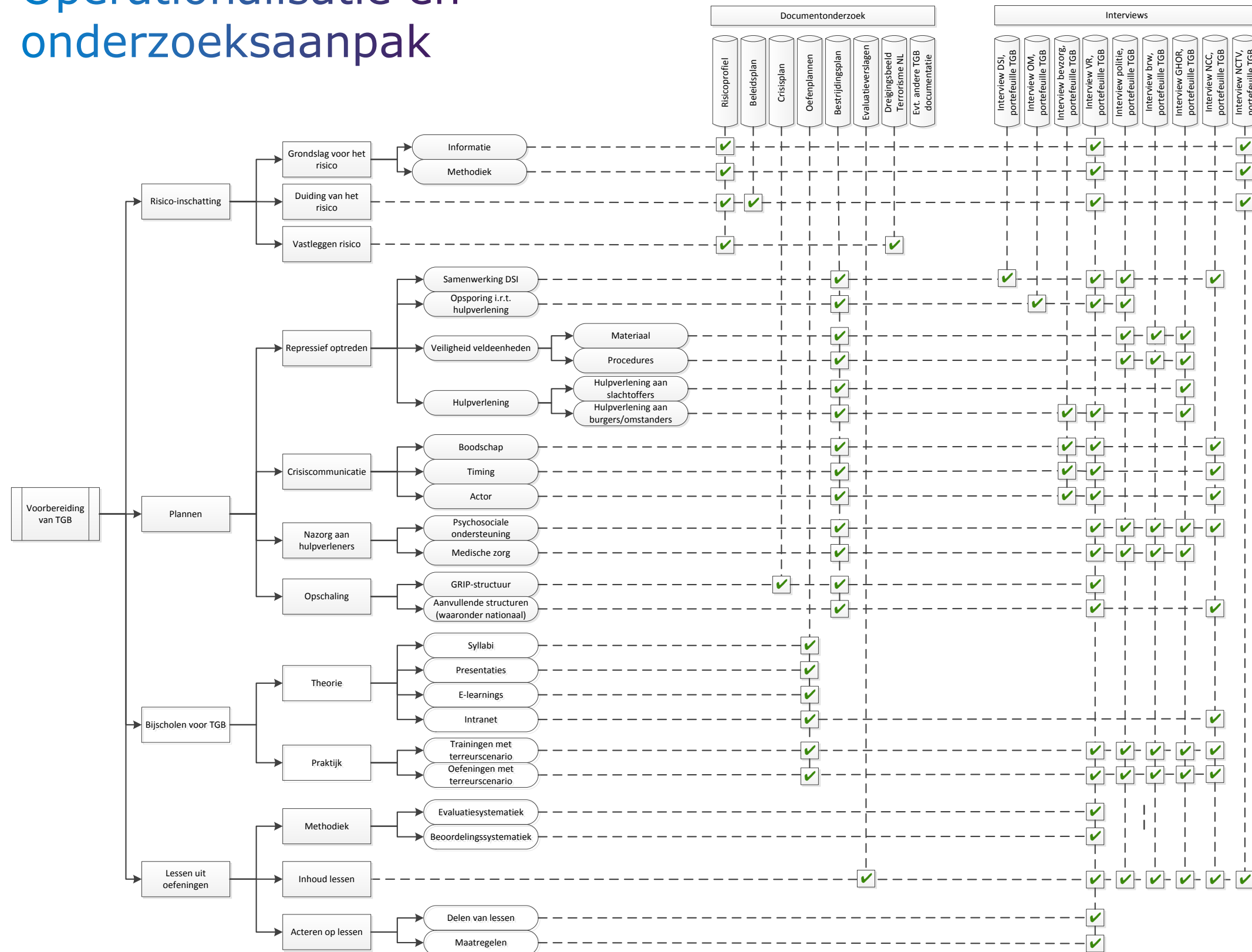
Geïnteresseerden

Om deze doelgroep te kunnen bedienen, zal samen met de afdeling Communicatie bekeken worden of deze doelgroep nader te duiden is om zo de communicatiestrategie er op af te kunnen stemmen. Ook hier geldt dat dit pas mogelijk is wanneer de bevindingen er zijn.



I

Bijlage Operationalisatie en onderzoeksaanpak





[Deze pagina is bewust leeg gelaten]



II

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;



- wordt gebracht met passende communicatiemiddelen afgestemd op het incident, de omstandigheden en de doelgroepen;
- 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.



IV

Bijlage Afkorting

Afkorting	Betekenis
DB3	Directie Bewaking, Beveiliging en Burgerluchtvaart
DG POL	Directoraat-Generaal Politie
DSI	Dienst Specialistische Interventies
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
MOTO	Multidisciplinair Opleiden, Trainen, Oefenen
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
TGB	Terrorismegevolgbestrijding



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

Juli 2018

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