



Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

S. Wevers  
copie Jaan de Steghe

31-7-2018

J. ten Voorde (vrijgroeier)  
M. Krisman (COV)

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitters van de veiligheidsregio's  
i.a.a.  
de directeuren van de veiligheidsregio's

Veiligheidsregio Twente	
Comen post	
Registratienummer 18001655	
Kolom:	
Datum	31 JULI 2018
	Paraaf
	R
DB VRT	
AB VRT	
Kopie:	

**Inspectie Justitie en Veiligheid**  
Inspectie JenV

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
www.inspectie-jenv.nl

**Contactpersoon**  
Cedric Furr  
senior inspecteur

M 06 468 710 42  
c.furr@inspectievenj.nl

**Projectnaam**  
Inspectieonderzoek  
terrorismegevolgbestrijding

**Ons kenmerk**  
2301783/2326646

*Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.*

Datum 31 juli 2018  
Onderwerp Aankondiging inspectieonderzoek

Geachte heer/mevrouw,

Sinds maart 2013 geldt in Nederland het dreigingsniveau substantieel. Met dit dreigingsniveau 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. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop veiligheidsregio's deze voorbereiding vormgeven heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna; de Inspectie) besloten er een onderzoek naar uit te voeren. Met deze brief informeer ik u over de start van dit onderzoek naar terrorismegevolgbestrijding.

#### Focus onderzoek

De Inspectie focust zich in het onderzoek op een aantal bijzonderheden voor het optreden na een terroristische aanslag. De Inspectie onderzoekt in hoeverre deze bijzonderheden aandacht krijgen in planvorming, het oefenen en hoe daar van wordt geleerd. Een afgeleide van het toetsingskader 4.0 'Multidisciplinaire Taakuitvoering Veiligheidsregio's' is hiervoor de leidraad. Voor een volledig overzicht van de afbakening en methoden van onderzoek verwijs ik u naar bijgevoegd plan van aanpak.

#### Te betrekken organisaties

Veiligheidsregio's zijn wettelijk verplicht om zich voor te bereiden op de aanpak van rampen en crisis. Dit doen veiligheidsregio's in samenwerking met relevante partners. Omdat dit ook voor terrorismegevolgbestrijding geldt, richt de Inspectie zich in dit onderzoek ook op de samenwerking met een aantal partners.

#### Aanpak onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee stappen. De inspectie start door alle veiligheidsregio's te vragen aan te geven hoe zij zich voorbereiden op terrorismegevolgbestrijding. De Inspectie zal hier handvatten voor bieden. Op basis van de resultaten daarvan selecteert de Inspectie een aantal regio's voor verdiepende interviews op dit onderwerp en concretisering, completering en verificatie van de informatie uit de eerste stap. De Inspectie zal de opbrengsten van dit onderzoek publiceren, tenzij publicatie van (een deel van) de opbrengsten nadelige gevolgen heeft voor de nationale veiligheid. Hierover zal de NCTV de Inspectie adviseren.

*Tot slot*

Ter uitvoering van de eerste stap in het onderzoek neemt de Inspectie contact op met de directeur van uw veiligheidsregio. Als u vragen heeft kunt u contact opnemen met de heer Cedric Furr ([c.furr@inspectievenj.nl](mailto:c.furr@inspectievenj.nl) of 06 4687 1042).

Met vriendelijke groet,  
Het Hoofd van de Inspectie Justitie en Veiligheid  
namens deze,

b.a. 

A.C. Möhring  
Directeur Toezicht

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**  
Inspectie JenV

**Datum**  
31 juli 2018

**Ons kenmerk**  
2301783/2326646



Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de directeuren veiligheidsregio  
i.a.a.  
de liaisons van de veiligheidsregio's

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**  
Inspectie JenV

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)

**Contactpersoon**

Cedric Furr  
senior inspecteur

M 06 468 710 42  
[c.furr@inspectievenj.nl](mailto:c.furr@inspectievenj.nl)

Datum 31 juli 2018  
Onderwerp Aankondiging inspectieonderzoek

**Projectnaam**

Inspectieonderzoek  
terrorismegevolgbestrijding

**Ons kenmerk**

2301783/2326648

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Geachte heer/mevrouw,

Met deze brief informeer ik u over de start van een onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) naar de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding. Voor de inhoud van het onderzoek verwijs ik u naar de bijlagen; de brief die de voorzitter van uw Veiligheidsregio recent heeft ontvangen en het plan van aanpak van het onderzoek.

*Onderzoeksaanpak*

In het eerste deel van het onderzoek vraagt de Inspectie alle veiligheidsregio's om aan te geven hoe zij zich voorbereiden op terrorismegevolgbestrijding. Ik vraag u hiervoor om kort per onderzoeksvraag, zoals vermeld in het plan van aanpak, aan te geven welke activiteiten u hiervoor ontplooit en waar relevant te verwijzen naar documenten waar meer informatie te vinden is. Indien de Inspectie de documenten waar u naar verwijst reeds in het bezit heeft, kunt u dat aangeven. U kunt bijlage I van het plan van aanpak gebruiken als leidraad voor wat de Inspectie onder de onderzoeksvragen verstaat en mogelijke bronnen om naar te verwijzen.

Voor het tweede deel van het onderzoek maakt de Inspectie op basis van de aangeleverde informatie een selectie van veiligheidsregio's voor verdiepende interviews en ter concretisering en completering van de schriftelijk aangeleverde informatie. De Inspectie neemt te zijner tijd contact met u op als uw regio tot deze selectie behoort.

De Inspectie ontvangt de gevraagde informatie graag uiterlijk vrijdag 31 augustus. U kunt deze informatie e-mailen naar de projectleider van dit onderzoek, de heer Cedric Furr ([c.furr@inspectievenj.nl](mailto:c.furr@inspectievenj.nl)).

Zoals gebruikelijk zullen de inspecteurs regelmatig met een medewerker van uw regio contact hebben, zoals met vragen over de documenten of over het (verloop) van het onderzoek. Daarvoor zal de inspectie de vaste contactpersoon van uw regio benaderen. Mocht uw voorkeur voor dit onderzoek een andere medewerker zijn, dan horen wij dit graag.

*Tot slot*

Het onderzoeksteam van de Inspectie is bevoegd om gerubriceerde informatie te raadplegen, mocht dit aan de orde komen. De Inspectie zal de opbrengsten van dit onderzoek publiceren, tenzij publicatie van (een deel van) de opbrengsten nadelige gevolgen heeft voor de nationale veiligheid. Hierover zal de NCTV de Inspectie adviseren.

Mochten er vragen zijn of wilt u overleg hebben over het bovenstaande, dan kunt u contact opnemen met de heer Cedric Furr per bovenstaand mailadres of telefonisch via 06 4687 1042.

Ik vertrouw op een prettige samenwerking bij dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,  
Het hoofd van de Inspectie Justitie en Veiligheid  
namens deze,

b.a. 

A.C. Möhring  
Directeur Toezicht

**Inspectie Justitie en  
Veiligheid**  
Inspectie JenV

**Datum**  
31 juli 2018

**Ons kenmerk**  
2301783/2326648



Inspectie Veiligheid en Justitie  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

# Protocol voor de werkwijze

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Doel van het protocol	3
1.2	Missie Inspectie VenJ	4
1.3	Toezichtgebieden	4
1.4	Typen inspectieonderzoek	4
<b>2</b>	<b>Werkwijze</b>	<b>6</b>
2.1	Onderzoeksprogrammering	6
2.2	Voorbereiding van een onderzoek	6
2.3	Uitvoeren van onderzoek	7
2.4	Analyseren en oordeelsvorming	8
2.5	Rapporteren	8
2.6	Openbaarmaking rapporten	8



# 1

## Inleiding

### 1.1 Doel van het protocol

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) is de dienst die, onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie, toezicht houdt op het terrein van veiligheid en justitie. Het toezicht van de Inspectie moet van meerwaarde zijn voor de samenleving, de ondertoezichtgestelde en de verantwoordelijke bewindspersoon. De Inspectie VenJ vindt het daarom belangrijk om bij de uitvoering van haar toezicht in verbinding te staan met haar omgeving. Een op samenwerking gerichte grondhouding is essentieel voor het effect dat de Inspectie met haar toezicht wil bereiken.

Dit protocol biedt inzicht in de werkwijze die de Inspectie VenJ hanteert bij het uitvoeren van inspectieonderzoek en in de kwaliteits- en zorgvuldigheidseisen die zij daarbij in acht neemt. Daarmee weten organisaties waar zij aan toe zijn als de Inspectie voor een onderzoek langs komt, wat er van hen wordt verwacht en wat hun rol is in het onderzoek. Het protocol geeft geen beschrijving van de handhavingsbevoegdheden van de Inspectie VenJ.

De werkwijze van de Inspectie is conform de principes van goed toezicht zoals die zijn geformuleerd in de Kaderstellende Visie op Toezicht II. Dit betekent dat het toezicht van de Inspectie VenJ voldoet aan de zes principes van goed toezicht: transparant, onafhankelijk, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend.

Het protocol beschrijft de werkwijze zoals die voor het gehele toezichtterrein van de Inspectie Veiligheid en Justitie geldt<sup>1</sup>. De Inspectie werkt zo veel mogelijk volgens deze werkwijze, maar in de praktijk kunnen zich situaties voordoen (bijvoorbeeld bij een urgent onderzoek) dat er van de in dit Protocol beschreven werkwijze en termijnen wordt afgeweken.

Dit protocol staat op de website van de Inspectie en in (formele) aankondigingen van onderzoek wordt naar dit protocol verwezen.

<sup>1</sup> Eventueel kunnen per toezichtgebied of aandachtsveld aanvullende werkafspraken zijn gemaakt.



## 1.2 Missie Inspectie VenJ

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie 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 veilige en rechtvaardige samenleving.

## 1.3 Toezichtgebieden

Binnen het terrein van veiligheid en justitie onderscheidt de Inspectie de volgende vier toezichtgebieden:

- Politie
- Sanctietoepassing en Jeugd
- Asiel en migratie
- Nationale veiligheid

## 1.4 Typen inspectieonderzoek

De Inspectie hanteert verschillende typen onderzoek. De Inspectie schat vooraf in welk type onderzoek in een bepaalde situatie het meeste effect zal sorteren.

De drie soorten onderzoek zijn:

### *Doorlichting*

Dit is een gestandaardiseerde onderzoeksmethode waarmee een breed oordeel wordt gegeven over de kwaliteit van de taakuitvoering door een individuele organisatie en haar onderdelen (bijvoorbeeld een justitiële inrichting). Een doorlichting kan ook om de taakuitvoering van een keten/netwerk van organisaties (bijvoorbeeld een veiligheidsregio) gaan.

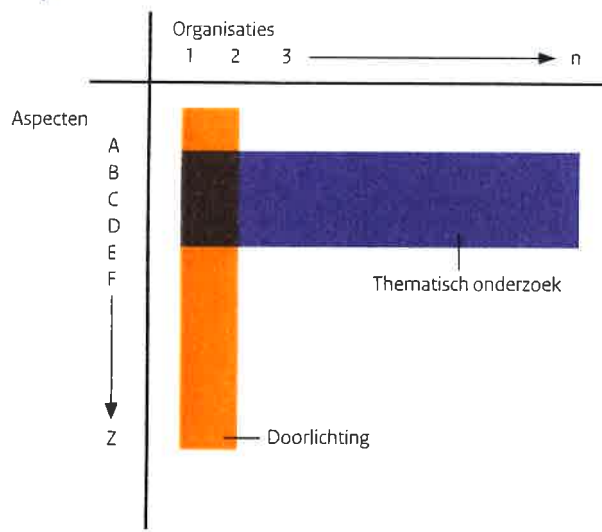
### *Thematisch onderzoek*

Thematisch onderzoek is een onderzoek naar specifieke aspecten binnen de uitvoeringspraktijk. Het onderzoek resulteert in een oordeel over de uitvoering bij meerdere organisaties. Dit type onderzoek komt voort uit politieke en maatschappelijk actualiteiten, incidenten, risicoanalyse of bevindingen uit eerder onderzoek.





Figuur 1 Het verschil tussen een doorlichting en een thematisch onderzoek



#### *Incidentonderzoek*

De Inspectie kan naar aanleiding van een incident, ongeval, ramp of crisis besluiten onderzoek te doen. Ook kan zij door de bewindspersoon worden verzocht onderzoek te doen. De opzet en invalshoek van het onderzoek worden door de aard van het incident bepaald.

Bij de besluitvorming over een incidentonderzoek wordt rekening gehouden met de samenloop van taken en bevoegdheden met andere onderzoeksinstanties, zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid<sup>2</sup>.

Kenmerkend voor incidentonderzoeken is dat er veelal een (maatschappelijke) noodzaak is om snel met onderzoeksresultaten te komen. Incidentonderzoek zal, voor zover de urgentie en gevoeligheid het toelaten, zoveel mogelijk worden afgehandeld op dezelfde wijze als de reguliere onderzoeken.

Om de doorlooptijd van een incidentonderzoek te bespoedigen, kan worden afgeweken van de normtijden die in het volgende hoofdstuk vermeld staan.

<sup>2</sup> De verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de Onderzoeksraad: artikel 57, 1<sup>e</sup> lid, onder c, Wet Veiligheidsregio's en Artikel 76 Politiewet 2012. Met de Onderzoeksraad is een afstemmingsprotocol opgesteld en met de voorzitter zijn afspraken gemaakt betreffende de afstemming en samenwerking.

# 2

## Werkwijze

### 2.1 Onderzoeksprogrammering

Het terrein van veiligheid en justitie kent een veelheid aan onderwerpen en aspecten van toezicht. Het werkprogramma van de Inspectie VenJ komt mede tot stand op basis van haar wettelijke taken. Onderzoeken komen grotendeels voort uit gesignaleerde risico's in het veiligheids- en justitiedomein. Daarnaast ligt de basis in eerder onderzoek, toezeggingen van de bewindspersoon aan de Tweede Kamer en behoeften vanuit het departement en de stakeholders. Jaarlijks stelt de minister de programmering van de Inspectie voor het komende jaar vast. De programmering wordt gedurende het jaar beoordeeld op actualiteit. Afhankelijk van deze beoordeling wordt de programmering herzien.

Een overzicht van lopende onderzoeken is te vinden op de website van de Inspectie, [www.ivenj.nl](http://www.ivenj.nl).

### 2.2 Voorbereiding van een onderzoek

#### *Vooronderzoek*

Elk onderzoek start met een vooronderzoek. Het vooronderzoek is een nader uitwerking van de oriëntatie en levert een plan van aanpak op. Het plan van aanpak bevat in ieder geval:

- [de onderzoeksvragen](#)
- [de te gebruiken methoden en technieken voor het onderzoek](#)
- [een tijdplan voor het onderzoek](#)
- [aanknopingspunten voor het op te stellen toetsingskader](#)
- [de benodigde capaciteit in mensen en middelen](#)

Elk plan van aanpak wordt eerst intern getoetst op methodologie van onderzoek en haalbaarheid door een reviewteam, voordat het plan aan de leiding wordt voorgelegd ter vaststelling. Een publieksversie van het plan van aanpak wordt op de website van de Inspectie geplaatst. Over de gebruikte onderzoeksoptzet en -methodiek wordt in het rapport verantwoording afgelegd.

<sup>1</sup> De publieksversie van een plan van aanpak bevat geen beheerinformatie zoals projectsamenstelling, planning en risicoparagraaf van het onderzoek.



#### *Aankondiging onderzoek*

De onderzoeken van de Inspectie worden in de regel minimaal zes weken voorafgaand aan het daadwerkelijke onderzoek aangekondigd. In de aankondiging wordt de startdatum van het onderzoek gemeld en wordt een inschatting gegeven van de totale doorlooptijd van het onderzoek. De Inspectie stuurt de publieksversie van het plan van aanpak van het onderzoek mee met de aankondigingsbrief.

In bijzondere gevallen, als de aard van het onderzoek daar aanleiding toe geeft, kan de Inspectie ook onaangekondigde inspecties uitvoeren.

#### *Toetsingskader en inspectieprogramma*

Wanneer de Inspectie toetst aan normen, stelt de Inspectie een toetsingskader op. Een toetsingskader geeft aan welke aspecten van het functioneren van organisaties de Inspectie in haar onderzoek betreft, welke criteria daarbij als uitgangspunt dienen en in welke normen de criteria geoperationaliseerd zijn.

Het opstellen van toetsingskaders is de eigen verantwoordelijkheid van de Inspectie. De Inspectie informeert de betrokken beleidsdirectie en ondertoezichtgestelden over het toetsingskader en geeft transparant weer hoe het toetsingskader tot stand is gekomen.

De toetsingskaders zijn gebaseerd op wettelijk vastgestelde normen en daarvan afgeleid uitvoeringsbeleid. Daar waar geen of slechts beperkt wettelijke, meetbare normen voorhanden zijn formuleert de Inspectie in overleg met de betrokken beleidsdirecties en onder toezicht gestelde organisaties het toetsingskader.

Uiterlijk twee weken voorafgaand aan een onderzoek wordt een te onderzoeken organisatie nader geïnformeerd over het inspectieprogramma bij de organisatie.

## 2.3 Uitvoeren van onderzoek

#### *Inspecteren*

Het onderzoek bestaat veelal uit het bestuderen en analyseren van schriftelijk materiaal en vervolgens uit het uitvoeren van inspecties (interviewen, observeren en/of het beoordelen van documentatie/registraties) bij de ondertoezichtgestelde. Uitgangspunt is een aanpak die een zo getrouw mogelijk beeld van de werkelijkheid oplevert. Als de situatie daar om vraagt, kunnen ook andere methoden van onderzoek worden ingezet zoals schriftelijke enquêtes, burgerinterviews en panels.

#### *Verslagen*

Van de interviews wordt een gespreksverslag van het interview of een algemeen verslag van het bezoek aan de organisatie gemaakt. Deze verslagen worden aan de organisatie/respondenten voorgelegd. Voor dit wederhoor op feitelijke onjuistheden heeft men twee weken de tijd.



## 2.4 Analyseren en oordeelsvorming

Op basis van verzamelde en gevalideerde informatie vormt de Inspectie zich een oordeel over het onderzoeksthema en de praktijk bij de toezichtgenieter. De Inspectie formuleert haar oordeel, conclusies en aanbevelingen.

## 2.5 Rapporteren

### *Opstellen van het conceptrapport*

Het conceptrapport geeft een beschrijving van de onderzoeksopzet, de bevindingen, de analyse, de conclusies en aanbevelingen. De Inspectie maakt in haar rapporten expliciet onderscheid tussen de bevindingen en haar oordeel. Op basis van de bevindingen geeft de Inspectie een oordeel aan de hand van de criteria van het opgestelde toetsingskader. Aan de conclusies worden zo nodig aanbevelingen verbonden. De Inspectie richt aanbevelingen rechtstreeks tot de organisaties, tot de landelijke hoofdkantoren en/of tot de bewindspersoon; aanbevelingen zijn altijd geadresseerd.

### *Wederhoor*

De bevindingen uit het conceptrapport worden voor wederhoor op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de onderzochte (koepel)organisatie(s). De organisatie heeft vervolgens twee weken om schriftelijk te reageren op feitelijke onjuistheden. De reacties worden (eventueel als bijlage) in het rapport verwerkt. Aan de onderzochte organisaties wordt terug gemeld hoe met hun reacties is omgegaan. De reactie van de Inspectie VenJ op de wederhoor wordt gelijktijdig met het publiceren van het rapport op de website van de Inspectie geplaatst.

### *Vaststellen van het inspectierapport*

Na de wederhoor wordt het rapport voorzien van conclusies en aanbevelingen. Het concept van een inspectierapport wordt binnen de Inspectie volgens een vaste procedure getoetst op objectiviteit, zorgvuldigheid en consistentie. Tot de vaste procedure behoort onder meer het mee beoordelen van het conceptrapport door een intern reviewteam.

Na het oordeel van het reviewteam wordt het rapport besproken door de leiding van de Inspectie. Het hoofd van de Inspectie stelt het inspectierapport vervolgens vast. De leiding van de Inspectie bespreekt in beginsel voorafgaand aan de officiële aanbieding aan de bewindspersoon het rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, met de verantwoordelijke bestuurder(s) van de onderzochte organisaties en met de betrokken Directeur-Generaal. Doel hiervan is om te bepalen of de conclusies en aanbevelingen het gewenste effect hebben bij de publicatie van het rapport.

## 2.6 Openbaarmaking rapporten

Het vastgestelde inspectierapport wordt door het hoofd van de Inspectie aangeboden aan de verantwoordelijke bewindspersoon van Veiligheid en Justitie en in kopie verstuurd aan de betrokken Directeur-Generaal. Indien het rapport is opgesteld op verzoek van een bestuursorgaan, bijvoorbeeld het bestuur van een veiligheidsregio of een burgemeester, wordt het rapport niet alleen aangeboden aan het bestuursorgaan, maar vanwege diens verantwoordelijkheid voor



het gehele VenJ-domein ook aan de bewindspersoon en de betrokken Directeur-Generaal. De bewindspersoon maakt het rapport binnen zes weken openbaar door het, al dan niet vergezeld van een inhoudelijke reactie, aan de Tweede Kamer aan te bieden. Indien de bewindspersoon na zes weken het rapport nog niet aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, wordt het rapport in de regel openbaar door plaatsing op de website van de Inspectie Veiligheid en Justitie. Kort voor publicatie van het rapport krijgen de onderzochte organisaties en de daarvoor verantwoordelijke besturen onder embargo een exemplaar van het rapport toegestuurd.





*Missie Inspectie Veiligheid en Justitie*

*De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie 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 veilige en rechtvaardige samenleving.*

*Dit is een uitgave van*

Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[communicatie@inspectievenj.nl](mailto:communicatie@inspectievenj.nl)

[www.ivenj.nl](http://www.ivenj.nl)

December 2014 | Publicatienummer: J-26266

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





Inspectie Veiligheid en Justitie  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

# De voorbereiding op terrorismegevolg- bestrijding

*Plan van aanpak*

# Inhoudsopgave

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



# 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 griepepidemie en de dreiging uitgaande van terrorisme.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> [Brochure](#) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013), 'Wet veiligheidsregio's'.  
<sup>2</sup> Zie de [Wet Veiligheidsregio's](#) en het [Besluit Veiligheidsregio's](#).



## 1.1 Aanleiding

### Het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland

Sinds maart 2013 geldt het dreigingsniveau substantieel.<sup>3</sup> 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).<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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).

<sup>3</sup> Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). In deze driemaandelijke publicatie stelt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) het dreigingsbeeld vast.

<sup>4</sup> DTN 47 (maart 2018).

<sup>5</sup> 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 contraterrorismestrategie 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.'*<sup>6</sup>

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 contraterrorismestrategie 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-procedure<sup>7</sup> 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.

<sup>6</sup> [Nationale contraterrorismestrategie 2016-2020](#), Pag. 4.

<sup>7</sup> Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure: een structuur die beschrijft hoe crisisteamen 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-cyclus<sup>8</sup> terug te vinden.

---

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> 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-learning's 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'.<sup>10</sup> 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 kijkt 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

<sup>10</sup> [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.

### **Voorbereiding**

#### *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 TGB<sup>11</sup>) 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) voorbereiding<sup>12</sup>, (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.

<sup>11</sup> Zie paragraaf 3.3.

<sup>12</sup> 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.





[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;



- 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 vervolgvactiteiten 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 Afkortingen

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
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 én 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](http://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.*

