

Vergaderjaar 2019–2020

29 517

Veiligheidsregio's

29 754

Terrorismebestrijding

Nr. 188

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2020

Hierbij doe ik uw Kamer het onderzoeksrapport «de voorbereiding op hulpverlening na een terroristische aanslag» van de Inspectie Justitie en Veiligheid («de Inspectie») toekomen¹. In Nederland gold sinds maart 2013 en ten tijde van dit onderzoek het dreigingsniveau «substantieel». De kans op een terroristische aanslag werd daarmee reëel geacht.² De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) heeft op 9 december 2019 het dreigingsniveau in Nederland vastgesteld op niveau 3 van de 5. Dreigingsniveau 3 betekent dat een aanslag in Nederland nog steeds voorstelbaar is. Het laat ook onverlet dat de voorbereiding op de hulpverlening na een terroristische aanslag onverminderd belangrijk is.

Onderstaand geef ik eerst de door de Inspectie aangedragen achtergrond voor het onderzoek en de belangrijkste bevindingen en de aanbevelingen van de Inspectie aan. Vervolgens geef ik mijn beleidsreactie.

De dreiging van een terroristische aanslag geldt voor heel Nederland en indien het gebeurt, heeft dit, zo geeft de Inspectie aan, al snel (inter)nationale uitstraling en kan sprake zijn van grootschalig optreden door de hulpdiensten. Veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Aangezien een terroristische aanslag geldt als een ramp of crisis verwacht de Inspectie dat veiligheidsregio's zich voorbereiden op het optreden na een terroristische aanslag (terrorismegevolgbestrijding). Vanwege het dreigingsbeeld en omdat uit de oriëntatie van de Inspectie naar voren kwam dat het optreden bij een terroristische aanslag een aantal bijzonderheden kent ten

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² In maart 2013 ging het dreigingsniveau van niveau 2 naar 3, op een schaal van 4. Om meer nuance aan te brengen in het systeem van dreigingsniveaus is in juli 2016 een trede toegevoegd aan het stelsel. Sindsdien is het niveau vastgesteld op 4 van de 5. Met uitzondering van 18 maart 2019, na de tramsaanslag in Utrecht is in die provincie enkele uren niveau 5 van kracht geweest. Het veranderde dreigingsbeeld (zie het 51^{ste} Dreigingsbeeld van de NCTV) is reden om het niveau nu vast te stellen op 3, aanzienlijk.

opzichte van het optreden bij een «regulier» incident, heeft de Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding door de veiligheidsregio's.

Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

De Inspectie concludeert dat alle veiligheidsregio's zich voorbereiden op terrorismegevolgbestrijding, maar op verschillende manieren en in verschillende tempo's. Zij geeft daarbij aan dat dit in zekere zin te maken heeft met de vorm van verlengd lokaal bestuur die in Nederland geldt op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat veiligheidsregio's zich verschillend voorbereiden is in dat opzicht te verklaren, zo stelt de Inspectie. Echter, zo concludeert de Inspectie, een aantal van die verschillen levert risico's op met name als het aankomt op de multidisciplinaire en bovenregionale samenwerking. Bij een grootschalige aanslag zal al snel behoefte bestaan aan interregionale samenwerking en bijstand. De Inspectie constateert een spanning tussen noodzaak tot versterkte bovenregionale samenwerking enerzijds en de lokale autonome keuzes anderzijds.

De Inspectie noemt een aantal verschillen in de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding dat risico's oplevert. Zo wisselt de oefenfrequentie tussen veiligheidsregio's en is sprake van regionale verschillen in werkwijzen wat betreft het voor dit scenario ontwikkelde ringenmodel. Ook is sprake van verschil in de beschermende middelen van de hulpdiensten. De Inspectie concludeert dat er zo verschillen kunnen ontstaan in de aan burgers geboden hulpverlening en in de veiligheid van het personeel.

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

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

De Inspectie doet de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan de veiligheidsregio's

1. Draag zorg voor een beter onderbouwde risico-inschatting, zowel waar het gaat om de kans op een terroristische aanslag als de mate waarin extra voorbereiding noodzakelijk is.
2. Draag zorg voor dezelfde interpretatie en uitleg van het ringenmodel in alle veiligheidsregio's en beoefen dit.

3. Draag zorg voor een gelijkwaardige uitrusting van personeel bij een gelijksoortige rol tijdens het optreden.
4. Geef de oefeningen met een terroristisch scenario zo vorm dat de in de plannen benoemde bijzonderheden voldoende aan bod komen.
5. Maak gebruik van de lessen die andere veiligheidsregio's hebben getrokken uit oefeningen met een terroristisch scenario.
6. Zorg ervoor dat gemaakte keuzes volledig doorwerken in vervolgstappen conform de PDCA-cyclus.

Aanbeveling aan de Stuurgroep TGB en het IFV

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

Aanbeveling aan het Nationaal Crisiscentrum en de veiligheidsregio's

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

Aanbevelingen aan de Minister

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

Reactie op het rapport

Als Minister van Justitie en Veiligheid ben ik verantwoordelijk voor het stelsel van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het stelsel van veiligheidsregio's in het algemeen. Het bestuur van de veiligheidsregio's is verantwoordelijk voor de taakuitvoering. Vanuit de stelselverantwoordelijkheden reageer ik op het overkoepelende beeld ten aanzien van de voorbereiding van terrorismegevolgbestrijding door de veiligheidsregio's dat uit het rapport naar voren komt alsmede op de aanbevelingen.

Ik heb veel waardering voor de wijze waarop de veiligheidsregio's en andere veiligheidspartners de voorbereiding op en daadwerkelijke terrorismegevolgbestrijding vormgeven. De afgelopen jaren is door alle veiligheidsregio's hieraan actief gewerkt. Het is belangrijk dat professionals intra- en multidisciplinair kunnen werken en dat het bevoegd gezag op lokaal, regionaal en nationaal niveau op elkaar aansluit. Alleen zo bewerkstelligen we de eenheid van inspanning die nodig is om de negatieve gevolgen van (dreigend) terrorisme te beperken. Ook mijn ministerie heeft hier een actieve rol in. Het rapport van de Inspectie maakt inzichtelijk welke elementen aandacht en verbetering behoeven. Het rapport levert hiermee een bijdrage aan de verdere ontwikkeling van veiligheidsregio's in voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding. Hoewel de veiligheidsregio's centraal staan in dit onderzoek, zijn de conclusies ook relevant voor organisaties waar de veiligheidsregio's mee samenwerken.

Het belang van uniformiteit en eenheid van inspanning

In mijn brief d.d. 17 december 2018 aan uw Kamer ben ik ingegaan op de thematiek van verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de

veiligheidsregio's³. Ik benoem daar het spanningsveld tussen de lokale autonomie van gemeenten en individuele veiligheidsregio's enerzijds en de gedeelde zorg voor de aanpak van bovenregionale incidenten, regiogrensoverschrijdende samenwerking en het bieden van een vergelijkbaar niveau van veiligheidszorg in heel Nederland anderzijds. De Inspectie haalt in het voorwoord van het rapport die brief aan, en geeft aan dat haar rapport de constatering over terrorismegevolgbestrijding in die brief onderschrijft.

Het principe van veiligheidsregio's is gebaseerd op verlengd lokaal bestuur, een wezenlijk element van het stelsel van brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Echter, verschillen die leiden tot onvolwaardige en risicovolle samenwerking in de crisisbeheersing kunnen we ons niet veroorloven. Ik onderschrijf dan ook de aanbevelingen van de Inspectie ten aanzien van de noodzakelijke uniformiteit op genoemde onderwerpen.

De veiligheidsregio's hebben een gedeelde verantwoordelijkheid en zorg voor de aanpak van bovenregionale incidenten, regiogrensoverschrijdende samenwerking en landelijke samenwerking en het bieden van een vergelijkbaar niveau van veiligheidszorg in heel Nederland, alsmede de veiligheid van het personeel. Uniformiteit, vergelijkbaarheid en lerend vermogen zijn hierbij essentiële elementen. Multidisciplinaire inzet, interregionale samenwerking en bijstand moeten mogelijk zijn tijdens hulpverlening bij crisis, zo ook na een aanslag. Daarom dienen de veiligheidsregio's en de multipartners waar mogelijk toe te werken naar standaardisatie en uniformiteit ten aanzien van de werkwijzen en inzet van hulpverleners, interregionale samenwerking en bijstand bij terrorismegevolgbestrijding.

Met oog voor de verschillen tussen veiligheidsregio's en binnen veiligheidsregio's vind ik het van belang minder de verschillen te benadrukken maar meer te werken vanuit de overeenkomsten en invulling te geven aan de gezamenlijkheid van de verantwoordelijkheid. Ik zie dit ook als een belangrijk element in het kader van de lopende evaluatie van de Wet veiligheidsregio's.

Oog voor het bijzondere

Terrorismegevolgbestrijding heeft een aantal bijzonderheden in zich. Het is een belangrijk vraagstuk dat bijzondere eisen stelt aan de hulpverlening en de crisisorganisatie. Van de overheid wordt eenheid in optreden verwacht. Een belangrijke uitdaging, onder andere bij de aanslag in Utrecht (2019), blijkt de organisatie- en regiogrensoverschrijdende samenwerking, bijvoorbeeld bij de beheersing van de maatschappelijke impact. De focus van veiligheidspartners moet, nog meer dan de afgelopen jaren, gericht worden op regionale, bovenregionale en landelijke samenwerking, waarbij mijn ministerie ook een actieve rol speelt. In het kader van de door mij aan uw Kamer aangeboden Agenda risico- en crisisbeheersing 2018–2021⁴ pak ik dit al concreet op binnen de huidige wet- en regelgeving. Meer specifiek zet mijn ministerie momenteel samen met de veiligheidsregio's en het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) stappen in het ontwikkelen van een landelijke en bovenregionale veiligheidsaanpak op het vlak van risicobeoordeling, risicobeheersing en crisisbeheersing. Op 16 januari jongstleden vond een eerste conferentie plaats over dit onderwerp.

³ Kamerstuk 29 517, nr. 154.

⁴ Kamerstuk 30 821, nr. 50.

De Inspectie doet een zevental aanbevelingen aan de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's hebben de ruimte om eigen besluiten gebaseerd op regionale aspecten en inzichten te nemen. Echter, deze besluiten dienen voorzien te worden van een goede en transparante onderbouwing (bestuurlijk en operationeel gedragen). Eventuele verschillen moeten kunnen worden uitgelegd en met het oog op de noodzakelijke samenwerking tussen veiligheidsregio's op wenselijkheid te worden beoordeeld. De veiligheid van de burger en de hulpverleners dient hierbij een zwaarwegende overweging te zijn. De Inspectie benoemt het belang van het doorlopen van de PDCA-cyclus. Dit onderschrijf ik.

Een aantal aanbevelingen heeft betrekking op de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en andere diensten, zoals de politie en de Regionale Ambulance Voorzieningen (RAV). Deze organisaties bepalen elk voor zich de voorbereiding op hun inzet in het kader van een terroristische aanslag, inclusief de inzet en het gebruik van beschermende middelen. De werkwijze ten aanzien van het omarmde ringenmodel is hierbij van belang. Het ringenmodel is een manier om zoveel mogelijk hulp te verlenen met een acceptabel risico voor de veiligheid van hulpverleners. Duidelijke afspraken en eenduidige interpretatie en toepassing van dit model zijn essentieel. De keuzes en overwegingen in de toepassing van beschermende middelen van de hulpverleners zijn hierbij van belang. Hier benadruk ik het belang van uniformiteit in de toepassing van beiden. Regionale verschillen en/of verschillen binnen de disciplines zorgen voor onduidelijkheid en daarmee risico's voor de hulpverleners, in de samenwerking en geboden hulpverlening ter plaatse.

Ten aanzien van de beschermende middelen zal per discipline, met aandacht voor de inzet en gebruik van beschermende middelen bij de verschillende disciplines, één lijn moeten worden getrokken om misverstanden te voorkomen. Dit dient in een multidisciplinair afgestemde set van afspraken te worden vastgelegd. Ook dienen de veiligheidsregio's naar een uniforme interpretatie van het ringenmodel toe te werken. De aanbevelingen over de gelijkwaardige uitrusting van personeel bij een gelijksoortige rol tijdens het optreden en de aanbeveling van een uniforme interpretatie van het ringenmodel, dienen met urgentie te worden opgepakt. Ik roep de veiligheidsregio's op om op zo kort mogelijke termijn hierover sluitende en eenduidige afspraken te maken met de betrokken partners, zijnde de besturen van de Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV's)/ Ambulancezorg Nederland (AZN) en politie. Eenduidigheid en uitlegbaarheid ten aanzien van de persoonlijke beschermingsmiddelen en aanwezigheid van hulpverleningsmiddelen bij de verschillende disciplines acht ik noodzakelijk. Afstemming met werknemers en hen vertegenwoordigende partijen is daarbij belangrijk.

In mijn brief d.d. 23 mei 2018 waarmee ik het rapport «Inrichting repressieve brandweezorg» aanbied aan uw Kamer⁵ ga ik in op een aantal door de Inspectie genoemde overkoepelende aandachtspunten voor de besturen van de veiligheidsregio's binnen de repressieve brandweezorg. Ik constateer dat de strekking van deze punten ook vast te stellen is in de aanbevelingen in het voorliggende rapport. Het gaat hier om de noodzaak van een verdere verbetering van de uitvoering van de taak (de onderbouwing en doorwerking van risico-inschattingen en continue leren), een verdere professionalisering van de kwaliteitszorg (uitrusting en voorbereiding en geoefendheid van personeel) en een unité de doctrine (werkwijzen) ten behoeve van eenduidigheid van (de voorbereiding van)

⁵ Kamerstuk 29 517, nr. 142.

inzet en effectiviteit van samenwerking in de crisisbeheersing. Deze onderwerpen vragen bijzondere aandacht van de veiligheidsregio's, in den brede maar ook met het oog op de bijzonderheden van een terroristisch scenario.

Aanbeveling aan de Stuurgroep TGB en het IFV

Zoals ik hiervoor al benadrukte, hecht ik eraan dat de veiligheidsregio's en de andere veiligheidspartners bij elkaar actief te rade gaan om van elkaar te leren. Ook de internationale context acht ik van belang hierin. Het IFV heeft daarvoor een bijdrage van mijn ministerie gekregen om de multidisciplinaire kennisontwikkeling en kennisdeling over terrorismegevolgbestrijding ten behoeve van o.a. de veiligheidsregio's te versterken. Ik zal het Inspectierapport doen toekomen aan het IFV en hierbij het belang benadrukken dat met name het delen van lessen tussen de veiligheidsregio's geborgd is in de virtuele werkomgeving die het IFV ontwikkelt.

Niet alleen de virtuele werkomgeving draagt bij aan het onderling leren en het delen van kennis ten aanzien van terrorismegevolgbestrijding ook overleg en onderwijs kunnen daartoe leiden. Het IFV heeft, met bijdrage van mijn ministerie, een basisopleiding terrorismegevolgbestrijding ontwikkeld. Deze is bedoeld om de hulpverleners voor te bereiden op terroristische dreigingen en aanslagen. Tevens zijn er (multidisciplinaire) overleggen over terrorismegevolgbestrijding. Deze gremia zijn gericht op kennisontwikkeling en kennisdeling en leveren producten op ten behoeve van terrorismegevolgbestrijding. Ook mijn ministerie neemt hieraan deel. Mijn ministerie tracht met de betrokken partners de effectiviteit van deze gremia daar waar mogelijk te vergroten.

Aanbeveling aan het Nationaal Crisiscentrum en de veiligheidsregio's

Het oefenen van een terroristisch scenario op zowel operationeel als bestuurlijk niveau (alsmede binnen de opschalingsmogelijkheden) is een noodzakelijk onderdeel van de voorbereiding op dit scenario. De veiligheidsregio's kunnen binnen de eigen oefencyclus/oefeningen extra aandacht geven aan scenario's met een terroristische grondslag, en bij deze oefeningen de ketenpartners betrekken. Veiligheidsregio's maken deze afwegingen op basis van het regionale risicoprofiel. Mijn ministerie is betrokken bij verschillende vormen van oefenen in het kader van terrorismegevolgbestrijding. Dat gebeurt zowel in het kader van de voorbereiding op oefeningen van de veiligheidsregio's met ketenpartners als bij de uitvoering hiervan. De op 10 december 2019 door mij aan uw Kamer aangeboden «evaluatie nationale crisisstructuur, samenvatting evaluatie inzet politie en lessen n.a.v. aanslag Utrecht 18 maart jl.»⁶ biedt aandachtspunten ten behoeve van de verbinding tussen de lokale en nationale crisisstructuren.

Aanbevelingen aan de Minister

Ik zal de aandacht van de besturen van de veiligheidsregio's vragen voor dit rapport van de Inspectie en oproepen de aanbevelingen en constatering niet alleen te bezien in relatie tot de terrorismegevolgbestrijding maar ook in het bredere perspectief van taakinvulling en samenwerking. Daarnaast zal ik het rapport agenderen voor overleg met het Veiligheidsberaad.

In lijn met de aanbeveling van de Inspectie vraag ik de commissie Evaluatie Wet veiligheidsregio's de bevindingen van het inspectieon-

⁶ Kamerstuk 28 684, nr. 590.

derzoek te betrekken bij de evaluatie, met name ten aanzien van de spanning tussen lokale autonomie en de behoefte tot bovenregionale afstemming dan wel sturing. Zoals in deze brief nogmaals aangegeven, acht ik dit een aspect van spanning in het huidige stelsel dat onze aandacht behoeft.

Aanvullend merk ik ter afsluiting op het van belang te vinden de opbrengsten van dit rapport mee te nemen in de verdere ontwikkeling en verbeterlagen van veiligheidsregio's en andere veiligheidspartners in de voorbereiding op de hulpverlening na een terroristische aanslag. Aandacht voor de noodzakelijke uniformiteit, vergelijkbaarheid en lerend vermogen ten behoeve van samenwerking en het niveau van veiligheid voor burgers en hulpverleners zijn daarin van essentieel belang.

Ik zal de Tweede Kamer voor de zomer 2020 informeren over de wijze waarop de veiligheidsregio's met de aanbevelingen omgaan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus