



Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Evaluatie opschaling Nationale Crisisstructuur naar aanleiding van de aanslag in Utrecht op 18 maart 2019

Datum
Status

1 november 2019
Definitief

Colofon

Afzendgegevens	Nationaal Crisis Centrum
	Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20011 2500 EA Den Haag www.nctv.nl
Contactpersoon	Nationaal Crisiscentrum
Auteurs	T 070 751 50 50 Nationaal Crisiscentrum, NCTV

Inhoud

Colofon 3

1	Inleiding 7
1.1	Aanleiding 7
1.2	De opdracht: kamerbrief 7
1.3	Onderzoeksvraag 7
1.4	Afbakening 7
2	Opzet en uitvoering van de evaluatie 8
2.1	Opzet 8
2.2	Uitvoering 8
3	Tijdslijn 10
4	Voorbereiding 13
4.1	Kader 13
4.2	De nationale crisisorganisatie 13
4.3	Voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding 14
4.4	Analyse 15
4.5	Constateringen 16
5	Onderkennen en signaleren van de crisis 17
5.1	Kader 17
5.2	Organisatie 17
5.3	Signaleren en alerteren 18
5.4	Alarmeren 18
5.5	Analyse 18
5.6	Constateringen 19
6	Voorzien in informatie 20
6.1	Kader 20
6.2	Organisatie 20
6.3	Informatiedeling 20
6.4	Informatiedeling nationaal - decentraal 21
6.5	Informatiedeling publiek-privaat 21
6.5.1	Openbaar Vervoer diensten (OV) 22
6.6	Noodzakelijke informatie 22
6.6.1	Verwarring over het aantal incidenten en daders. 22
6.6.2	Informatie over slachtoffers 23
6.7	Informatiedeling internationaal 24
6.8	Analyse 25
6.9	Constateringen 26
6.10	Les 26
7	Advies en besluitvorming 28
7.1	Kader 28
7.2	Organisatie 28
7.3	Advies en besluitvorming voor en door ICCb en MCCb 28
7.4	Besluit verhogen dreigingsniveau naar 5 29
7.4.1	Achtergrond dreigingsniveau 29
7.4.2	Het besluit van de NCTV 30

7.4.3	Effecten 31
7.4.4	Hoog risico beveiliging (HRB) 31
7.5	Samenwerking nationaal - decentraal in ICCb en MCCb 31
7.6	Analyse 32
7.7	Constateringen 32
7.8	Lessen 32
8	Crisiscommunicatie 34
8.1	Kader 34
8.2	Organisatie 34
8.3	Inzet van Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie 35
8.4	Communicatiekanalen 36
8.5	De inhoud van de communicatie en beeldvorming 36
8.5.1	De framing van de aanslag 37
8.5.2	Achteraf onjuiste verklaringen in de media 37
8.5.3	Woordvoeringslijnen 38
8.6	Samenwerking Rijk-regio op communicatie 38
8.7	Analyse 38
8.8	Constateringen 39
9	Gezamenlijke algemene indruk en geformuleerde lessen 41
9.1	Gezamenlijke algemene indruk 41
9.2	Constateringen 41
9.3	Lessen 42
9.4	Conclusie 42
9.5	Reflectie op de evaluatie 42
Bijlage 1	Vragenlijst voor DCC's & andere partners met deelname in ICCb en MCCb 43
Bijlage 2	Uitgebreide tijdlijn 46
Bijlage 3	Samenstelling overleggen 49
Bijlage 4	Afkortingenlijst 51

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 18 maart vond in Utrecht een schietpartij/aanslag met (waarschijnlijk) terroristisch motief plaats. Hierbij zijn 4 mensen omgekomen en een aantal mensen (zwaar) gewond geraakt. Zowel lokaal/regionaal in Utrecht als nationaal in Den Haag zijn de crisisorganisaties opgeschaald.

1.2 De opdracht: kamerbrief¹

Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor de Rijkscrisisstructuur kan ik u laten weten dat inmiddels de evaluatie is gestart. Zoals ik ook tijdens het debat van dinsdag 19 maart heb aangegeven (Handelingen II 2018/19, nr. 64, Vragenuur), vind ik het van groot belang dat we direct leren van deze vreselijke gebeurtenis en eventuele lessen meenemen in ons toekomstig crisisoptreden. Daarom zijn deze week de eerste interne evaluatiebijeenkomsten georganiseerd. In deze evaluatie zal ook aandacht worden besteed aan de crisiscommunicatie en de werking van het crisisstelsel. Mochten daaruit, zoals door uw Kamer gevraagd, indicaties naar voren komen dat de veiligheidspartijen niet beschikten over voldoende bevoegdheden of capaciteiten, dan zal ik u daarover informeren.

1.3 Onderzoeksvraag

Welke lessen kunnen geleerd worden uit de inzet van de nationale crisisbeheersingsstructuur bij de aanpak van de aanslag in de tram in Utrecht op 18 maart.

Hierbij wordt aandacht besteed aan

- De interdepartementale samenwerking en informatie-uitwisseling en de toepassing van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming;
- De uitvoering van de crisiscommunicatie door het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie;
- De besluitvorming in de ICCb en MCCb;
- De samenwerking tussen de nationale en lokale/regionale crisisorganisatie;

1.4 Afbakening

- Er wordt uitsluitend gekeken naar de gebeurtenissen op 18 en 19 maart, vanaf het moment van de aanslag tot aan het afschalen van de nationale crisisstructuur. De nafase is geen onderwerp van deze evaluatie.
- Er wordt uitsluitend gekeken naar de activiteiten van de nationale crisisorganisatie. De werking van de lokale/regionale crisisorganisatie valt buiten de scope van deze vraag. De gemeente en veiligheidsregio Utrecht evalueren de eigen opschaling. De activiteiten van de nationale crisisorganisatie betreffen wel de samenwerking met de lokale/regionale crisisorganisatie (de raakvlakken)
- Er wordt niet gekeken naar de samenwerking met andere veiligheidsregio's, maar alleen met de opgeschaalde organisatie in Utrecht (de gemeente).
- Het oordeel wordt uitsluitend gebaseerd op de informatie van 18 en 19 maart. Knelpunten die op een later tijdstip zijn binnengekomen worden wel benoemd, maar niet in het oordeel opgenomen omdat de crisisorganisatie hier binnen de voor deze evaluatie afgebakende periode niet op heeft kunnen reageren. Lessen die organisaties hierop hebben geformuleerd worden wel opgenomen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 28 684, nr. 554

2 Opzet en uitvoering van de evaluatie

2.1 Opzet

Er is voor gekozen om het referentiekader van de Inspectie JenV toe te passen en dit aan te vullen waar dat nuttig is.

Het referentiemodel voor evaluaties van de Inspectie JenV gaat uit van de volgende indeling (auditvariabelen):

1. Voorbereiding
2. Onderkennen en signaleren van de crisis
3. Voorzien in informatie
4. Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden
5. Nemen van besluiten en aansturen
6. Crisiscommunicatie
7. Evaluatie en nazorg;

Operationalisering kader

Het kader is opgesteld met termen als 'adequaat', 'goed', 'tijdig', 'snel' en 'relevant'. Om dit kader bruikbaar te maken moet dus eerst aangegeven worden hoe deze kwalificaties geoperationaliseerd (ingevuld) kunnen worden voor de nationale crisisstructuur. Omdat elke crisis anders is en de rol van de nationale overheid soms beperkt is, is het niet altijd mogelijk hier eenduidig invulling aan te geven. Per proces zal worden aangegeven hoe hier bij het onderhavige crisistype naar wordt gekeken.

Onderdeel 7, evaluatie en nazorg wordt buiten beschouwing gelaten om een aantal redenen. Dit valt buiten het afgebakende tijdsframe van de opschaling; nazorg wordt in deze casus lokaal en regionaal opgepakt – er is geen bovenregionale coördinerende taak; de strafrechtelijke vervolging valt buiten de nationale crisisstructuur.

Voor elk van deze processen is door de Inspectie JenV een nadere uitwerking in beoordelingscriteria gegeven. Deze worden aan het begin van elk hoofdstuk opgesomd.

Deze evaluatie is gebaseerd op:

- Beschikbare agenda's, verslagen en stukken van crisioverleggen
- Beschikbare Situatieschetsen en Duidingen en LCMS-activiteiten,
- Een NCTV-interne evaluatiesessie,
- De logging van de Frontoffice van het NCC,
- De logging en adviezen van het NKC,
- Omgevingsanalyses
- De door partners beantwoorde vragenlijsten over de opschaling.
- Een reactie van de gemeente Utrecht over de samenwerking tussen de nationale crisisstructuur en de crisisorganisatie bij de gemeente.
- Aangeleverde informatie van partners
- Interviews

In de evaluatie worden lessen benoemd, maar geen aanbevelingen gedaan.

2.2 Uitvoering

Voor deze evaluatie is gestart, heeft binnen de NCTV een evaluatiesessie plaatsgevonden op de interne processen en samenwerking. Deze sessie leverde

naast enkele interne leerpunten en praktische suggesties ook aandachtspunten over de samenwerking met partners op voor de evaluatie van de nationale crisisstructuur.

Bij de start van de evaluatie is een inventarisatie gemaakt van de locatie van beschikbare documenten en correspondentie op de interne systemen. Dit zijn de crisismappen met onder andere beelden en verslagen van het NCC en omgevingsbeelden en adviezen van het NKC, het elektronisch logboek van de NCC-Frontoffice. Zowel vanuit het NCC als vanuit het NKC was een tijdelijk beschikbaar.

Partners die in de ICCb en MCCb hebben deelgenomen zijn bevraagd door middel van een vragenlijst. De antwoorden hieruit zijn gebundeld en gecategoriseerd naar aandachtspunten die mogelijk tot lessen kunnen leiden. Op basis van de geïdentificeerde aandachtspunten is gezocht welke informatie beschikbaar is en zijn waar nodig nadere vragen geformuleerd om de aandachtspunten vanuit verschillende partners te beschouwen en eventuele conclusies te kunnen onderbouwen.

De evaluatoren

De evaluatie wordt door de NCTV (NCC) zelf uitgevoerd door een senior adviseur crisisbeheersing, in het dagelijks werk belast met taken voor de Nationale Academie voor Crisisbeheersing. De evaluator heeft in deze opschaling van de crisisstructuur geen actieve rol gehad in een van de processen. Wel zijn informatieberichten en verslagen die dag actief met de evaluator (als lid van de adviseursploeg van het NCC) gedeeld. Deze informatiedeling is een standaardproces bij incidenten en crises.

De evaluator is vanuit de ervaring goed bekend met de processen binnen de nationale crisisstructuur en in het verleden bij andere opschalingen actief ingezet.

Gedurende het proces is een tweede evaluator toegevoegd. Deze is in het dagelijks werk analist bij de NCTV en was tijdens de opschaling niet aanwezig.

3 Tijdlijn

Op basis van de logging op de Frontoffice van het NCC en het NKC is de volgende tijdlijn geconstrueerd voor de inzet van de nationale crisisorganisatie.

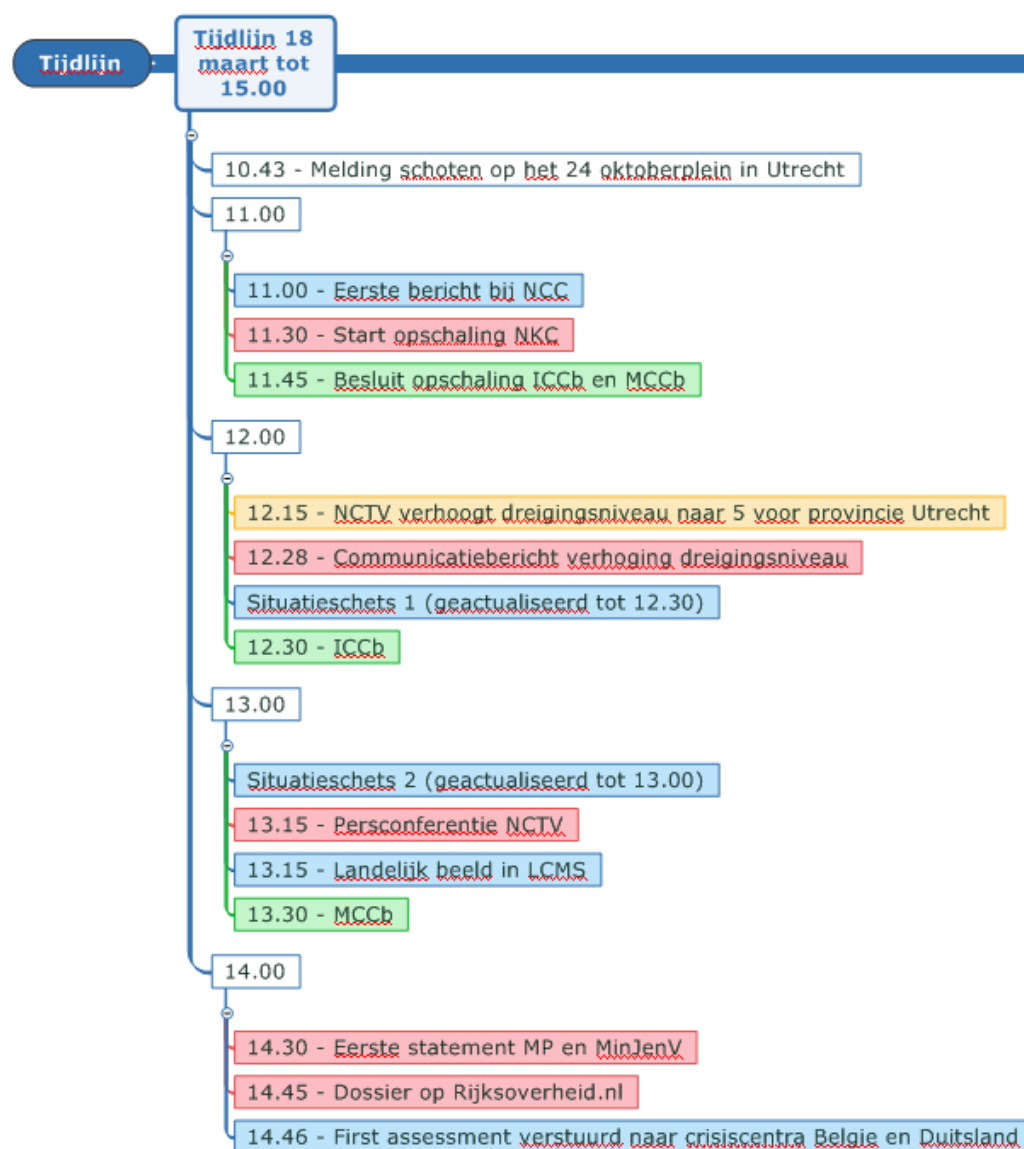
De blauwe onderdelen hebben betrekking op informatieproducten / -uitwisseling

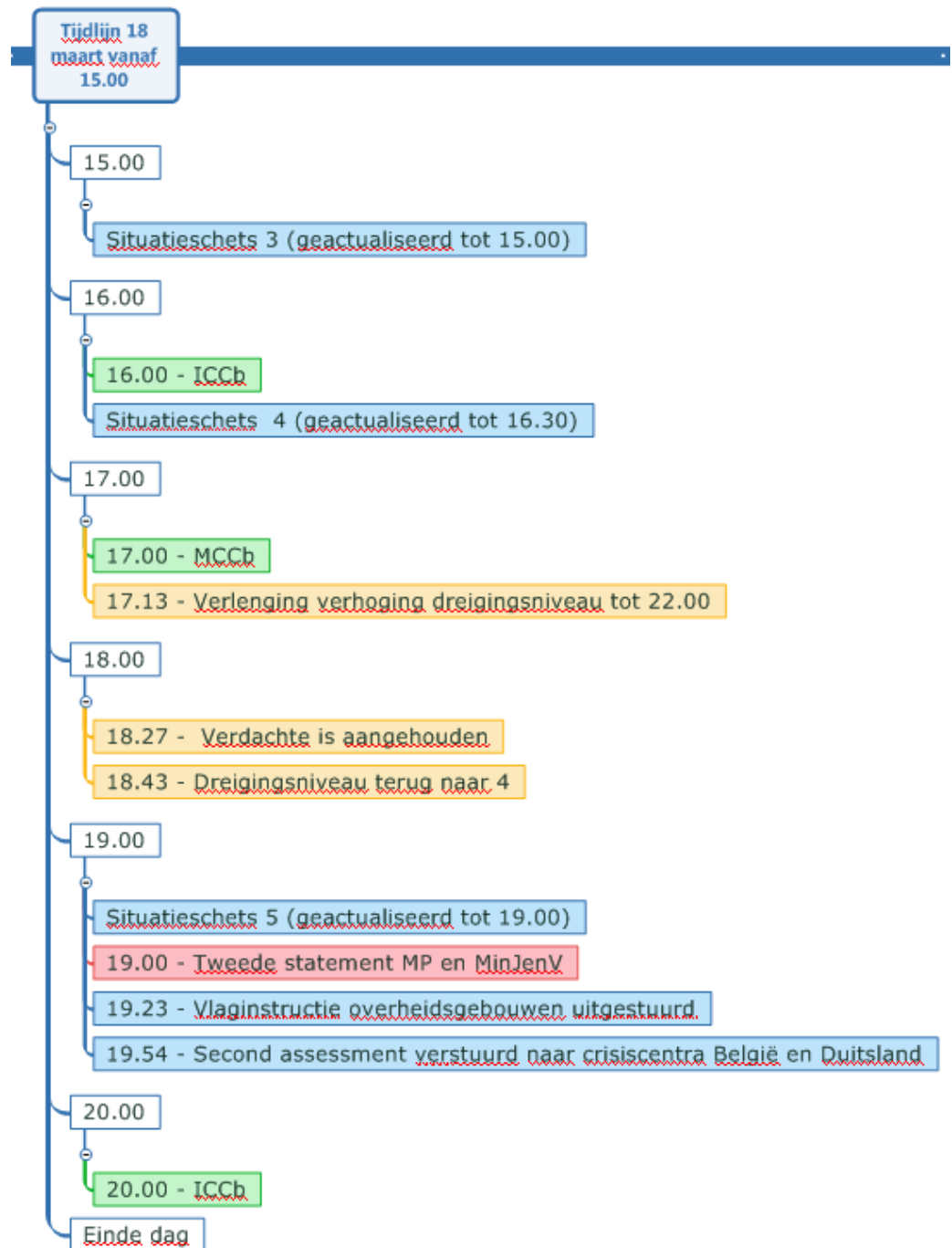
De rode onderdelen hebben betrekking op crisiscommunicatie

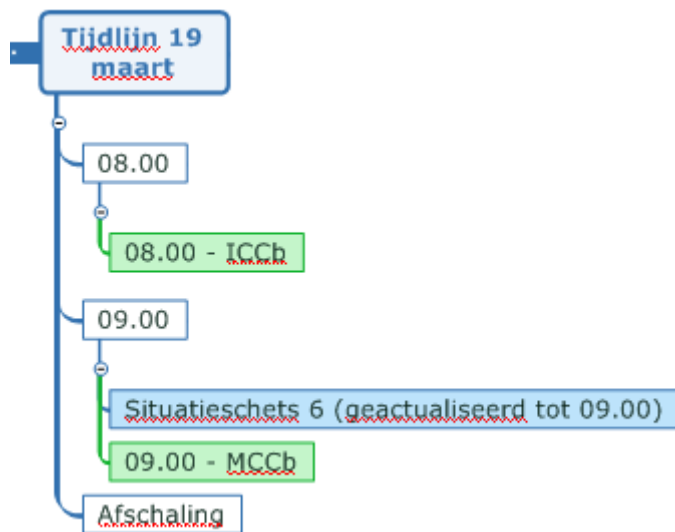
De groene onderdelen hebben betrekking op ICCb en MCCb

De gele onderdelen hebben betrekking op het verhogen van het dreigingsniveau

Een weergave van de tijdlijn in tabelvorm is opgenomen in Bijlage 2.







4 Voorbereiding

4.1 Kader

Dit proces is aan de hand van de volgende criteria beschouwd

- De structuur van de crisisorganisatie is adequaat opgezet
Operationalisatie 'adequaat': Er zijn vaste beoefende onderdelen en werkwijzen die flexibel worden toegepast op wat de situatie op dat moment vraagt.
- Er is een goed uitgewerkt draaiboek crisisbeheersing aanwezig
Operationalisatie 'goed': het is duidelijk hoe rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld.
- Er zijn criteria geformuleerd op basis waarvan een crisis kan worden gesignaleerd en getypeerd
- Er is een landelijk informatieplan beschikbaar dat kaderstellend is voor het informatieproces, het informatienetwerk en de systemen, zodat uniformiteit kan worden gerealiseerd
- Er zijn direct beschikbare technische (ict)- en aanverwante voorzieningen met voldoende bedrijfszekerheid en noodvoorzieningen op de informatiepunten en andere plaatsen, die nodig zijn voor de uitvoering van het proces
- Er is een landelijk plan voor crisiscommunicatie, dat kaderstellend is voor het communicatieproces, het communicatienetwerk en de systemen
- Er zijn regelingen en mandaten geformuleerd en bekrachtigd die garanderen dat de crisiscommunicatie tijdig op gang komt en effectief wordt aangestuurd
Operationalisatie 'tijdig': zo dicht mogelijk volgend op de informatiebehoefte van het publiek.
Operationalisatie 'effectief': de doelen worden bereikt.
- Er zijn relevante medianetwerken beschikbaar ter bevordering van actuele, juiste en eenduidige berichtgeving via media
Operationalisatie 'relevant': passend bij dit incident en de doelgroep van het bericht.
- Er vindt op structurele basis een crisisoefening plaats

Beoordelingscriteria IJenV voor dit proces met operationalisering voor deze crisis

4.2 De nationale crisisorganisatie

Koud

Afstemming over de crisisstructuur, crisisbeheersingsbeleid en gezamenlijke planvorming vindt maandelijks plaats in het Interdepartementaal Overleg Crisisbeheersing, voorgezeten door het NCC. Ongeveer vier maal per jaar komt ook het Directeurenoverleg Crisisbeheersing bijeen. Het IOCB is hiervoor het voorportaal. Voor gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen bestaat het kennisplatform Interdepartementaal Opleiden, Trainen en Oefenen, het KpIOTO. Ook dit overlegt maandelijks.

Vakbekwaamheid

De verschillende centra zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de medewerkers die zij inzetten binnen de nationale crisisstructuur. Door de Nationale Academie voor Crisisbeheersing wordt een gezamenlijk programma met opleidingen en (combinaties van) teamtrainingen aangeboden voor medewerkers in de nationale crisisstructuur. Ook wordt door de nationale crisisstructuur deelgenomen in grotere oefeningen van de crisisbeheersingsketen, zoals de nationale nucleaire oefening van 2018. In februari, maart en april 2019 zijn verschillende teams getraind in voorbereiding op de mogelijke gevolgen van een no-deal Brexit.

Warm

De nationale crisisorganisatie is een flexibele organisatie, bestaande uit het nationaal crisiscentrum (NCC), het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) en departementale crisiscentra (DCC's, ook wel departementale coördinatiecentra) bij de verschillende ministeries. Het NCC is 24/7 actief, net als het DOC van Defensie. De overige DCC's en het LOCC zijn buiten kantooruren via piketregelingen bereikbaar. De organisaties hebben een flexibele schil van medewerkers om een vaste kern om snel op te kunnen schalen in geval van crises.

De processen van de nationale crisisstructuur staan beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (2016) en departementale handboeken, aangevuld met gezamenlijke crisisplannen voor specifieke risico's.

Voor informatie-uitwisseling tijdens crises kan het Informatieteam ingezet worden. Dit interdepartementale team bouwt met behulp van LCMS een gezamenlijk beeld op, dat wordt voorzien van een gezamenlijke duiding. Op basis van dit beeld en deze duiding kunnen de teams uit de nationale crisisstructuur (het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg IAO, de interdepartementale Commissie Crisisbeheersing ICCb en Ministeriële Commissie Crisisbeheersing MCCb) volgens de Beeldvorming-oordeelsvorming-besluitvorming-structuur (BOB) adviseren en/of besluiten.

Voor het proces crisiscommunicatie is het interdepartementale Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie beschikbaar. Dit wordt gevuld met communicatiemedewerkers vanuit de verschillende bij de crisis betrokken ministeries en veiligheidspartners als de Nationale Politie en is ook aangesloten op het Informatieteam.

4.3 Voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding

Zoals voor alle crisistypen vormt het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming ook de basis voor een opschaling vanwege een terroristische aanslag. Deze algemene basis is in de afgelopen jaren verschillende malen ingezet bij crises, opschalingen ter ondersteuning van onverwachte processen of grote evenementen, zoals na het neerschieten van Malaysia Airlines vlucht MH17 boven Oekraïne, de stroomstoring Noord-Holland van 27 maart 2015, de hoge instroom van vluchtelingen in 2015 en orkaan Irma in 2017. De inzet is hierbij altijd flexibel: de teams worden naar behoefte samengesteld en bijeengeroepen.

Dankzij het netcentrisch werken in LCMS en met de komst van het Informatieteam is er een structurele voorziening beschikbaar ten behoeve van informatieuitwisseling met andere betrokken organisaties en crisispartners in de nationale crisisorganisatie. Hierbij wordt tussen de nationale partijen samengewerkt in een Informatieteambeeld en wordt voor netcentrische informatie-uitwisseling met regionale partners een tweede landelijk beeld opgesteld met het LOCC. Vanwege de doelgroep verschilt dit landelijk beeld van het informatieteambeeld of de Situatieschets en Duiding² die voor ICCb en MCCb wordt opgesteld. Dit zijn in LCMS twee separate activiteiten.

Het dreigingsniveau voor terrorisme (DTN) staat al enige jaren op het op één na hoogste niveau. Sinds een aantal jaar vindt onder regie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) periodiek en structureel

² Zie hoofdstuk 6 voor meer informatie over de Situatieschets en Duiding

overleg plaats met de meest betrokken partijen om gezamenlijk te bezien of we in Nederland voldoende zijn voorbereid op een (terroristische) aanslag. Deze meest betrokken partijen zijn naast de NCTV de hoofden van de nationale operationele diensten - Nationale Politie, Koninklijke Marechaussee (KMar), Defensie en de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), het Openbaar Ministerie, de hoofden Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de vier grote steden, een vertegenwoordiger namens de Veiligheidsregio's, het NCC, LOCC en een vertegenwoordiger vanuit het DG Politie en Veiligheidsregio's van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Zonodig worden aandachtspunten geïdentificeerd, acties geïnitieerd of aangejaagd.

Deze en andere overleggen waar (aspecten van) terrorismegevolgbestrijding aan de orde komen, hebben geleid tot diverse producten voor professionals. Voorbeelden daarvan zijn de handreiking terrorismegevolgbestrijding (TGB), november 2015, de update daarvan in 2017, de koepelnotitie communicatie TGB (2018), een infographic 'Wat moet ik doen bij een aanslag', een mindmap TGB, en spreekteksten voor burgemeesters.

Tevens hebben de afgelopen jaren diverse multidisciplinaire oefeningen plaatsgevonden waarbij operationele en bestuurlijke partners op regionaal en nationaal niveau met elkaar hebben geoefend op verschillende aspecten van terrorismegevolgbestrijding. Enkele (niet limitatieve) recente voorbeelden zijn: oefening Pharos (1 november 2017), Samen Sterker (Amsterdam, 8 en 9 november 2017), oefening in Flevoland & Gooi en Vechtstreek (20 december 2017), gezamenlijke sessie met betrokken ministers en burgemeesters G4 (22 en 23 mei 2018), oefening Alert 2018 (Amersfoort, 12 september 2018), oefening VR IJsselland (Zwolle, 8 november 2018), oefening VR Haaglanden (Den Haag, 16 november 2018) en oefening Venari (22 november 2018).

4.4 Analyse

De nationale crisisorganisatie bestaat uit vaste beoefende onderdelen, beschikt over een generieke structuur en actuele plannen voor potentiële crises, waaronder actuele stukken voor terrorismegevolgbestrijding. De generieke structuur wordt wanneer nodig op onderdelen aangepast, zoals na MH17, dat een herziening van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en een crisisplan voor luchtvaartongevallen tot gevolg had.

De crisisorganisatie is ook na MH17 enkele keren ingezet of benaderd om vraagstukken in de crisisstructuur aan te pakken om crises te voorkomen, zoals bij de hoge instroom van vluchtelingen in 2015 en de voorbereiding op een no-deal Brexit in 2019. Dit reflecteert een vertrouwen in de bewezen werking van de nationale crisisstructuur.

Voor terrorismegevolgbestrijding is dit de eerste inzet van de nationale crisisstructuur. Op dit onderwerp zijn dus niet eerder lessen of aanbevelingen geformuleerd die van invloed zijn op de voorbereiding van de crisisstructuur op dit specifieke crisistype. Het dreigingsniveau voor terrorisme staat al geruime tijd op het op één na hoogste niveau. Dit wordt gereflecteerd in de voorbereiding op bestuurlijk, communicatief en operationeel niveau in plannen en communicatieboodschappen.

In de afgelopen jaren is op verschillende niveaus (mee)geoefend met het thema terroristische aanslagen of dreiging. De nationale crisisorganisatie heeft in de afgelopen jaren daarnaast ook op andere thema's gezamenlijk getraind en

geoefend. Medewerkers hebben daarmee, naast trainingen en oefeningen vanuit de eigen organisatie, ervaring en vakbekwaamheid opgebouwd.

4.5

Constateringen

De nationale crisisorganisatie is geoefend en beschikt over een generieke structuur en actuele plannen voor potentiële crises, waaronder actuele stukken voor terrorismegevolgbestrijding. De generieke structuur bevat vaste beoefende onderdelen en werkwijzen die flexibel worden toegepast op wat de situatie op dat moment vraagt, en is daarmee adequaat.

De nationale crisisorganisatie is door middel van een parate crisisorganisatie op functieniveau, teamniveau en organisatieniveau voorbereid op generieke en specifieke effecten van incidenten en crises.

Er is in voorbereiding op een terroristische aanslag volop samenwerking met andere partners binnen en buiten de nationale crisisstructuur.

5 Onderkennen en signaleren van de crisis

5.1 Kader

Dit proces is aan de hand van de volgende criteria beschouwd

- Een gebeurtenis/situatie die tot een (potentiële) crisis kan leiden wordt zo snel mogelijk als zodanig onderkend
operationalisering 'zo snel mogelijk': direct, zodra hier informatie over is ontvangen
operationalisering 'als zodanig': het NCC beoordeelt³ 1) of partners op de beschikbare informatie over de gebeurtenis mogelijk actie willen ondernemen en 2) of de gebeurtenis mogelijk kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting
- De relevante diensten worden initieel geïnformeerd/ gealerteerd door de signalerende dienst
operationalisering 'relevante': de voor de afhandeling van deze crisis noodzakelijke
- Nadat het besluit tot alarmeren is genomen, worden de juiste organisaties, eenheden en functionarissen zo snel mogelijk en op effectieve wijze over hun taak geïnformeerd
Operationalisering 'juiste': de in de afhandeling van deze crisis noodzakelijke
Operationalisering 'zo snel mogelijk': onmiddellijk na het besluit tot opschaling
Operationalisering 'effectief': het alarmeringsbericht wordt ontvangen.

Beoordelingscriteria IJenV voor dit proces met operationalisering voor deze crisis

Historie op deze processen

Uit evaluaties blijkt dat eerste alertering niet altijd geschiedt door crisispartners. Bij de crash met MH17 kwam de alertering bijvoorbeeld uit mediaberichtgeving.

Uit de evaluatie van MH17 bleek dat de crash van vlucht MH17 snel werd gesignaleerd door de nationale crisisbeheersingsorganisatie en de relevante crisisorganisaties, overheidsdiensten en crisispartners. De omvang en impact ervan worden de eerste uren niet door alle betrokken actoren binnen de nationale crisisbeheersing organisatie onmiddellijk onderkend, hetgeen een adequate crisisbeheersing in die eerste uren in de weg heeft gestaan.⁴ Wat opvalt is dat de nationale crisisbeheersingsorganisatie op de hoogte wordt gesteld via open bronnen – de media – , waarop op 'organische wijze' de verschillende gremia en actoren stapsgewijs worden geactiveerd. Hierdoor werden het ministerie van Defensie en de nationale politie pas een dag later betrokken in de ICCB en MCCB.⁵

5.2 Organisatie

De Frontoffice van het Nationaal Crisiscentrum is 24 uur per dag, 7 dagen per week bezet en actief met signalering, alertering en informatiedeling.

De Frontoffice is niet de partij die het besluit tot opschalen neemt. Dat zijn de voorzitters van de te alarmeren gremia, in deze opschaling respectievelijk de NCTV voor de ICCb en de Minister President voor de MCCb.

Indien wordt opgeschaald verzorgt de Frontoffice wel de alarmering. Dit gebeurt op basis van afspraken met partners. Voor de meeste incidenten en crises gebeurt dit

³ Op basis van afspraken met partners of eigen inzicht

⁴ Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie MH-17, Universiteit Twente, 9 december 2015, p. 146.

⁵ Idem p. 144 e 147.

via het algemene contactpunt bij het DCC. Voor een opschaling in geval van terrorisme is op verzoek van de vorige NCTV een specifieke alarmeringslijst opgesteld, die afhankelijk van de getroffen sector varieert.

Binnen de nationale crisisorganisatie is elke deelnemende organisatie zelf verantwoordelijk voor bereikbaarheid en beschikbaarheid van crisismedewerkers. Zij hanteren hier eventueel piketregelingen bij die een opkomsttijd voorschrijven. Dit kan per organisatie en per crisisrol verschillen. Voor de ondersteuning van de crisisorganisatie hanteert het NCC een opkomsttijd van maximaal 2 uur.

5.3 Signaleren en alerteren

Om 11.00 uur kwamen de eerste berichten binnen bij de Frontoffice van de NCC in de vorm van een bericht van de Landelijke Eenheid. Dit luidde dat in Utrecht bij het 24 Oktoberplein is geschoten in een tram, en dat dit mogelijk terrorismegerelateerd is (zie de tijdslijn in bijlage 2). Na verdere verificatie zijn intern NCTV alerterende berichten verzonden. Om 11.21 is de aanslag in de alerterende SMS van de Frontoffice aan de NCTV-leiding beschreven als dat het mogelijk een terroristische aanslag betreft.

Om 11:40 vond daarop een intern NCTV-overleg plaats. Hierin is de opschaling van de nationale crisisstructuur besproken en besloten de crisisstructuur te activeren. Partners zijn hierbij gebeld om de opschaling en een tijdstip voor het eerste overleg af te stemmen.

5.4 Alarmeren

Om ongeveer 11.30 uur is vanuit de NCC-basisbezetting van het NKC begonnen met een belronde langs de communicatiecollega's van de Nationale Politie, KMar, AIVD, en J&V om een NKC bijeen te roepen. Dit team was om 12.10 fysiek bijeen op het NCC.

Op basis van het activeringsbesluit van de NCTV is om 12.07 de ICCb per e-mail opgeroepen voor een overleg om 12.30. De MCCb is om 12.14 opgeroepen voor een overleg om 13.30. Dit is gebeurd op de voor deze gremia gebruikelijke wijze: een oproep vanuit de Frontoffice van het NCC voor het overleg met datum en tijdstip.

Alle partijen die gealarmeerd moesten worden zijn gealarmeerd. Voor de eerste overlegronde is op basis van de specifieke alarmeringslijst (zie 5.2) ruim uitgenodigd. Vrijwel iedereen was aanwezig. In latere overleggen was een kleinere selectie aan partijen uitgenodigd en aanwezig.

Uitnodigingen worden in geval van (mogelijke) terroristische incidenten door de specifieke alarmeringslijst veelal naar persoonlijke e-mailboxen gestuurd én naar de algemene DCC-box. Dit is bij het eerste ICCb niet consequent gebeurd. Niet iedere direct uitgenodigde zag de uitnodiging daarom op tijd. Vanuit VWS en de AIVD zijn opmerkingen gemaakt over opgetreden knelpunten, namelijk de uitnodiging aan de DCC-box resp. de afgesproken extra alertering (per SMS) ontbrak. Er zijn geen andere meldingen ontvangen van partners die vonden dat ze onjuist zijn gealverteerd of gealarmeerd.

5.5 Analyse

Het NCC monitort verschillende systemen en media, maar is voor de alertering op een incident wel afhankelijk van anderen om informatie in die systemen in te voeren of een telefonische alertering. Uit evaluaties blijkt dat eerste alertering niet altijd geschiedt door crisispartners. Bij de crash met MH17 kwam de alertering bijvoorbeeld uit mediaberichtgeving. Bij de aanslag in Utrecht kwam de eerste alertering wel van een crisispartner, de Landelijke Eenheid. Dat het eerste signaal na ongeveer 15 minuten binnenkwam is snel. De verifiëring en daaropvolgende

alerterende berichtgeving door het NCC kostten ca 20 minuten. Ook dit is tijdig. De opschaling van de crisisstructuur is een besluit van de voorzitter van het in te zetten gremium. Ook deze heeft korte tijd nodig voor reflectie en afstemming met enkele partners en de voorzitter van de MCCb, zeker gezien de diffuse informatie in het eerste uur en de onbekendheid met de motieven van de schutter. Het besluit tot opschaling van de crisisstructuur binnen een uur na het incident is daarmee in die context snel. Partners in de ICCb hebben aangegeven de timing van de opschaling goed te vinden.

De opschaling van het NCC heeft ruim binnen de gestelde opkomsttijden voor de NCC-ondersteuning van het proces plaatsgevonden. Dat het incident plaats heeft gevonden tijdens kantooruren zal hieraan hebben bijgedragen. Tussen de alarmering en start van de ICCb zat ca 25 minuten. Het NKC was nog eerder bijeen. De gealarmeerde partners hebben deze korte termijn vrijwel allemaal gehaald. Waar dit niet is gebeurd, kan dit mogelijk worden verklaard door de genoemde inconsequenties bij de uitnodiging, beschreven in 5.4.

Er zijn later geen partijen toegevoegd aan de overleggen, wat er op duidt dat de aanvankelijk brede opschaling zorgde voor de betrokkenheid van de benodigde partners vanaf het eerste overleg.

5.6 Constateringen

De situatie is snel gesignaleerd en onderkend als een gebeurtenis waarbij het passend is dat de nationale crisisstructuur wordt ingezet. Deze is tijdig opgeschaald en snel bemenst met vertegenwoordigers van de juiste partijen.

De wisselende samenstelling van ICCb en MCCb (eerst erg breed, later smaller) en de inconsequenties in de uitnodigingen vragen aandacht voor het uitnodigingsbeleid.

6 Voorzien in informatie

6.1 Kader

Dit proces is aan de hand van de volgende criteria beschouwd

- De noodzakelijke gegevens worden zo snel mogelijk geregistreerd, verwerkt, geverifieerd en veredeld
Operationalisering 'noodzakelijke': de gegevens die nodig zijn om aan de informatiebehoefte binnen de crisisorganisatie ten behoeve van de taken binnen de nationale crisisstructuur te voldoen.
Operationalisering 'zo snel mogelijk': een actueel informatiebeeld is beschikbaar voordat het eerste overleggremium⁶ bijeenkomt.
- De noodzakelijke gegevens worden op onderdeelniveau zo snel mogelijk verwerkt tot eigen informatiebeelden
Operationalisering 'noodzakelijke': de gegevens die nodig zijn om aan de informatiebehoefte binnen de crisisorganisatie ten behoeve van de taken binnen de nationale crisisstructuur te voldoen.
Operationalisering 'zo snel mogelijk': een informatiebeeld is beschikbaar voordat het eerste overleggremium bijeenkomt.
- Er wordt zo snel mogelijk voorzien in een integraal informatiebeeld
Operationalisering 'zo snel mogelijk': een informatiebeeld is beschikbaar voordat het eerste overleggremium bijeenkomt.
- De eigen beelden en het totaalbeeld worden continu toegankelijk en actueel gehouden voor alle belanghebbenden
- Er wordt zo spoedig mogelijk voorzien in regie over het totale informatieproces en de inhoudelijke informatievoorziening
operationalisering 'zo spoedig mogelijk': een informatiebeeld is beschikbaar voordat het eerste overleggremium bijeenkomt.

Beoordelingscriteria IJenV voor dit proces met operationalisering voor deze crisis

6.2 Organisatie

Voor de informatievoorziening en voorbereiding van de beeldvorming voor de adviserende en besluitvormende teams zijn twee varianten te onderscheiden. De eerste is de inzet van het interdepartementaal/multidisciplinair samengestelde Informatieteam met netcentrische opbouw van het beeld en de duiding in LCMS. De tweede variant is het opstellen van een *Situatieschets en Duiding* door de analisten van de NCTV op basis van de voor hen beschikbare informatie.⁷ De tweede variant wordt vaak ingezet wanneer de tijd tot het eerste overleg te kort is om het Informatieteam volledig actief te hebben en bij (vermoedelijk) extremistische en terroristische incidenten, ook wanneer er niet wordt opgeschaald binnen de nationale crisisorganisatie.

6.3 Informatiedeling

Tijdens de opschaling is gebruik gemaakt van de tweede variant.

De frontoffice van het NCC en de analisten van de NCTV hebben continu de geëigende informatiebronnen gemonitord. Dit zijn zowel open bronnen als besloten bronnen als LCMS, en dan vooral de activiteit van de VR Utrecht daarin.

⁶ Conform het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2016: IAO, ICCb of MCCb

⁷ Handboek crisisorganisatie NCTV 2017

Binnenkomende informatie is door de analisten van de NCTV verwerkt in de Situatieschets en Duiding (SenD). Dit proces is ingezet zodra de eerste berichtgeving over de aanslag in de media verscheen. De frequentie van dit product is afgestemd op de overlegcyclus van de ICCb en MCCb en is naar de deelnemers van deze overleggen verspreid. Er zijn zes SenD's verschenen.⁸

Hiernaast is in de beeldvormende fase van de overleggen ICCb en MCCb de gelegenheid aan de deelnemers tot aanvulling of correctie van het beeld dat volgt uit de SenD.

Daar naar gevraagd geven de partners uit de nationale crisisbeheersingsorganisatie aan dat zij voldoende zijn geïnformeerd door het NCC en dat er geen behoefte was om het Informatieteam met gezamenlijke netcentrische beeldvorming in LCMS in te zetten.⁹

Het LOCC heeft om 13.15 een landelijk beeld opengesteld in LCMS met informatie uit de Veiligheidsregio's en de nationale crisisstructuur. Dit was vanaf 13.15 continu toegankelijk en actueel beschikbaar voor de partners met actieve toegang tot LCMS. Dit zijn met name de regionale partners.

6.4 Informatiedeling nationaal - decentraal

De samenwerking tussen de nationale en de regionale/gemeentelijke crisisorganisatie heeft in de informatie-uitwisseling op verschillende wijzen vorm gekregen.

- Er zijn vanuit de NCTV liaisons uitgezonden naar het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) en Regionaal Operationeel Team (ROT).
- De beelden op basis waarvan beide organisaties opereerden (respectievelijk het situatiebeeld en de regionale activiteit in LCMS) zijn uitgewisseld.
- Omgevingsbeelden en omgevingsanalyses zijn uitgewisseld als basis voor de crisiscommunicatie.
- In de ICCb en MCCb is telefonisch deelgenomen vanuit de crisisorganisatie in Utrecht, waarbij de binnen de nationale crisisstructuur opgestelde beelden waar nodig zijn aangevuld.

6.5 Informatiedeling publiek-privaat

Alerteringssysteem terrorismebestrijding (ATb) ¹⁰

Het ATb is een vorm van publiek-private samenwerking die de overheid en bedrijven handelingsperspectief biedt bij situaties waar sprake is van een terroristische dreiging. Het hoofddoel is om de kans op een aanslag bij vitale en kwetsbare bedrijven te verkleinen en de betreffende bedrijven veilig te laten functioneren, ook onder een eventuele dreiging. Zowel bedrijven als de politie hebben (beveiligings)maatregelen in het kader van het ATb voorbereid die – na afstemming – kunnen worden ingezet bij een dreigingssituatie (besluitvorming door lokaal bevoegd gezag en betreffende bedrijven).

Het ATb is een samenwerking tussen NCTV, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, het sluit aan bij bestaande crisisstructuren. Op lokaal bevoegd gezag, relevante ministeries en niveau gaat het hierbij om de gezagsdriehoek en/of de

⁸ Frontoffice logging

⁹ Antwoorden uitgezette vragenlijsten

¹⁰ Handreiking Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb), Publiek-Private Samenwerking bij een terroristische dreigingssituatie, Update 2018; www.nctv.nl

multidisciplinaire aangesloten bedrijfssectoren. Met betrokken bedrijven vindt 1 op 1 contact plaats op lokaal/regionaal niveau om te informeren en af te stemmen over maatregelen.

Iedere sector heeft een zogenoemde sectorcoördinator die in de voorbereiding (als liaison) zorgdraagt voor de afstemming met de NCTV en de informatievoorziening binnen de sector.

6.5.1 *Openbaar Vervoer diensten (OV)*

De ATb-coördinatoren van de openbaar vervoer sectoren hebben gedurende dag contact opgenomen met het NCC voor informatie. De bij de NCTV beschikbare informatie is met hen gedeeld, verder zijn zij verwezen naar de regionale crisisorganisatie aangezien de crisisorganisatie Utrecht de partij was die de recentste informatie had, de partij was die bepaalde met welke partijen deze informatie werd gedeeld, de partij was die de lokale besluiten nam en de partij was die bepaalde hoe daarover werd gecommuniceerd¹¹.

IenW geeft aan dat het voor een organisatie als Qbuzz lastig was om aansluiting te vinden bij de regionale crisisorganisatie. Gevraagd is aandacht te besteden aan de aansluiting van OV-partijen in de evaluatie van de regionale aanpak door de gemeente en veiligheidsregio Utrecht. Dit wordt hier daarom niet verder uitgewerkt.

Het NCC heeft de sectorcoördinatoren van alle sectoren binnen het samenwerkingsverband Atb een bericht gestuurd via quickinform (het afgesproken communicatieplatform). Dit bericht was informerend van aard.

6.6 **Noodzakelijke informatie**

Uit de ingevulde vragenlijsten en de NCTV-evaluatiesessie vanuit de nationale crisisorganisatie kwamen een paar punten naar voren over een informatielacune of verwarrende informatie.

6.6.1 *Verwarring over het aantal incidenten en daders.*

Het aantal betrokken locaties en daders was in de eerste uren onzeker. In het verslag van de ICCb¹² van 12.30 staat dat vanuit de deelnemer vanuit de crisisorganisatie in Utrecht wordt gemeld dat meerdere locaties betrokken zijn.

In de situatieschets en duiding van zowel 12.30 als 13.00 wordt de mogelijkheid van meerdere locaties genoemd ("er zou geschoten zijn op 4 plaatsen"), met om 13.00 expliciet de mogelijkheid van fake news benoemd. Beide beelden zijn dus minder stellig in het aantal betrokken locaties dan het verslag van de ICCb weergeeft.

Later blijkt dat er op maar 1 locatie is geschoten. In het (eerste) omgevingsbeeld vanuit de crisisorganisatie Utrecht van ca 13.25 wordt aangegeven: Berichten over andere schietpartijen dan bij het 24 Oktoberplein kloppen niet, zegt de politiewoordvoerder.¹³

Hiermee is het tussen 13.30 en 14.00 binnen de nationale crisisorganisatie voldoende duidelijk dat het om 1 locatie gaat. Deze correctie in het beeld is verder terug te vinden in het Landelijk beeld schietpartij Utrecht¹⁴ om 14.08 uur op 18

¹¹ Toelichting adviseur NCC

¹² Verslag ICCb Incident Utrecht 18 maart 2019 12.30

¹³ Rapport omgevingsbeeld, analyseperiode 12.45-13.25, crisisorganisatie Utrecht

¹⁴ LCMS activiteit regio 26 (Journaal)

maart (LCMS). Ook in de situatieschets en duiding van 15.00 gaat men uit van 1 locatie.

6.6.2

Informatie over slachtoffers

Informatie over slachtoffers is van belang voor de nationale crisisorganisatie om een aantal redenen. De belangrijkste redenen zijn het informeren van partners en het kunnen duiden van de aanslag voor de ICCb en MCCb.

Proces informeren van partners

Tijdens een crisissituatie in Nederland hebben intermediairs gericht op buitenlandse doelgroepen behoefte aan informatie over wat er gebeurt in Nederland. Het gaat om

- bewindspersonen die in het buitenland zijn,
- Nederlandse posten in het buitenland en
- Corps Diplomatique en Internationale organisaties (CD/IO) in Nederland.

Alle drie de partijen hebben behoefte aan informatie en/of (passieve)

woordvoeringslijnen: wat kunnen zij zeggen in een eerste reactie?

De belangen in informatiebehoefte verschillen maar de basis en zeker voor het eerste bericht is de behoefte: aan wat is er aan de hand? En zijn er buitenlandse slachtoffers, zo ja uit welke landen? Specifiek voor CD/IO moet de vraag beantwoord worden of er een dreiging is t.a.v. hun medewerkers/gebouwen en wat de overheidsadviezen/handelingsperspectieven zijn.

Het ministerie van Buitenlandse zaken en het NCC hebben de taak om Corps Diplomatique en Internationale organisaties te informeren over betrokkenheid van hun landgenoten bij de aanslag. Hiervoor bestaat de Ambassadeprocedure¹⁵. Deze procedure is in eerste instantie geschreven op ongevallen op en rond Schiphol, waar de betrokkenheid van mensen met een andere nationaliteit waarschijnlijk is. De basis van deze procedure, namelijk het recht van ambassades om hun landgenoten te ondersteunen maakt dat ook bij andere typen incidenten deze procedure wordt toegepast en NCC en/of het ministerie van Buitenlandse Zaken worden bevestigd door ambassades op betrokkenheid van hun landgenoten.

Proces duiden van de aanslag.

Om een goede inschatting van een incident te kunnen maken wordt de beschikbare informatie geduid. Dit gebeurt binnen de nationale crisisstructuur doorgaans door de analisten van de NCTV. De identiteit van de slachtoffers is relevant voor deze duiding om vast te kunnen stellen of de aanslagpleger en slachtoffers elkaar kennen. Wanneer dit het geval is, is een terroristisch oogmerk onwaarschijnlijker. Ook kan de identiteit van de slachtoffers iets zeggen over het motief van de aanslagpleger. Wanneer alle slachtoffers een moslimachtergrond of allochtone achtergrond hebben, is de kans bijvoorbeeld groter dat er sprake is van rechts terrorisme dan van jihadistisch terrorisme. Maximale informatieverstrekking, binnen de kaders van wet- en regelgeving, door lokaal opererende partijen zoals OM, politie en gemeente, is noodzakelijk voor het inschatten van de aard en ernst van de dreiging (en dus het dreigingsniveau), de mogelijkheid van vervolgaanslagen, informeren van binnen- en buitenlandse partners, de inzet van publiekscommunicatie en het stimuleren van tegengeluid.¹⁶

Uitwisseling informatie over slachtoffers gedurende de opschaling

¹⁵ Ambassadeprocedure (BZ, JenV, Haarlemmermeer e.a., 2016)

¹⁶ Bron: Analisten van de NCTV

Het NCC is vanaf ongeveer 12 uur¹⁷ vanuit het CD/IO telefonische en per e-mail bevraagd op informatie over slachtoffers (de betrokkenheid van slachtoffers met een niet-Nederlandse nationaliteit)

De nationale politie en de crisisorganisatie in Utrecht zijn bevraagd op de benodigde informatie voor beide processen. Dit is gebeurd in de ICCb en via de door de NCTV uitgezonden liaison.

In de ICCb van 16.00 is hier expliciet sprake van in het verslag: de ICCb besluit Utrecht te verzoeken z.s.m. met informatie omtrent de slachtoffers te komen. De liaison heeft ook uitgelegd waarom de informatie nodig was en heeft daarbij beide relevante processen toegelicht. De liaison heeft ook aangegeven dat de informatie die in het GBT is meegegeven over slachtoffers onvoldoende concreet was om binnen de nationale crisisstructuur te gebruiken binnen de genoemde processen¹⁸.

De gevraagde informatie wordt op dinsdagochtend 19/3 beschikbaar gesteld aan de nationale crisisstructuur.

Binnen de NCTV wordt dit ervaren als te laat, voor zowel het duidingsproces als voor het informeren van internationale partners.

Bij navraag¹⁹ bij de crisisorganisatie in Utrecht is aangegeven dat in het eerste Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) om 13.50 vanuit de GHOR een slachtofferbeeld is gedeeld. Deze gegevens waren verzameld en in het kader van verwanteninformatie gedeeld met het SIS te Driebergen conform landelijke doctrine. Vanuit de GHOR is aangegeven dat zij noch de medewerkers in het proces bevolkingszorg van de liaisons een specifieke vraag hebben gekregen over het aanreiken van slachtoffergegevens.

De politie benadrukt bij navraag dat zorgvuldigheid in dit soort processen altijd voor snelheid gaat, omdat dat fouten snel gemaakt zijn en juist dit soort zaken heel kwetsbaar is.

Van het OM is geen nadere reactie op dit onderwerp ontvangen.

6.7 Informatiedeling internationaal

De crisisorganisatie heeft informatie over de aanslag gedeeld met de crisiscentra en in België en Duitsland

- De Frontoffice van het NCC heeft om 14.46 uur een eerste assessment over de aanslag gedeeld met het Belgische en Duitse Crisiscentrum.
- De NCTV heeft om 15.19 uur gesproken met zijn Belgische counterpart bij OCAD²⁰
- Een tweede assessment over de schietpartij is om 19.54 gedeeld naar aanleiding van de arrestatie van de verdachte en de verlaging van het dreigingsniveau voor Utrecht naar niveau 4.

In Duitsland zijn naar aanleiding van de aanslag grensbewakingsactiviteiten geïntensiveerd. Hierover is de nationale crisisorganisatie niet geïnformeerd.

¹⁷ Bijvoorbeeld door Letland om 12:06 en Zwitserland om 12:21, logging NCC Frontoffice

¹⁸ Interview liaison

¹⁹ Beantwoording uitgezette vragen door crisisorganisatie Utrecht

²⁰ Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse is in België belast met de evaluatie van de dreiging op het vlak van terrorisme en extremisme (www.crisiscentrum.be)

De Nederlandse posten in het buitenland hebben de tekst van het eerste statement van de Minister-President en de minister van JenV toegestuurd gekregen als woordvoeringslijn.

Voor de informatieuitwisseling met het Corps Diplomatique en internationale organisaties in Nederland bestaat de ambassadeprocedure. Deze is in samenwerking met de ambassades opgesteld. Deze heeft ook gewerkt volgens afspraak. De ambassades hebben zich gemeld bij Buitenlandse Zaken en het NCC. Het in 6.6.2 beschreven knelpunt over slachtofferinformatie is hierop wel van invloed geweest, doordat de door internationale partners gevraagde informatie lang niet beschikbaar was.

6.8 Analyse

Voorzien in informatiebeelden

De beschikbare informatie is opgenomen in de eigen beelden (de *Situatieschets en Duiding*) van de nationale crisisorganisatie. Wat geverifieerd kon worden werd benoemd als feit en wat nog niet was geverifieerd werd benoemd met een slag om de arm. Het beeld was op tijd beschikbaar voor alle overleggen en daarmee voldoende snel beschikbaar.

Netcentrische informatieopbouw

Door te kiezen voor de *Situatieschets en Duiding* als variant voor het opbouwen van een informatiebeeld, is niet netcentrisch gewerkt. Het beeld was daarmee dus niet continu toegankelijk en actueel beschikbaar voor alle belanghebbenden als een netcentrisch opgebouwd beeld dat is. Wel waren de beelden actueel en beschikbaar voor aanvang van de overleggen van de nationale crisisorganisatie. Partners geven aan dat zij voldoende zijn geïnformeerd door het NCC en dat er overwegend geen behoefte was om het Informatieteam met gezamenlijke netcentrische beeldvorming in LCMS in te zetten.²¹ Men voelde zich voldoende geïnformeerd²¹.

In de loop van de dag is niet alsnog omgeschakeld naar de structuur met het Informatieteam en LCMS. Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn.

- Bij terroristische incidenten is de informatiepositie van de analisten die de S&D opstellen doorgaans goed.
- Meerwaarde van het Informatieteam is dat het interdepartementale partners aansluit op het beeld. In deze crisis, die vooral op het JenV-beleidsterrein speelde had deze omschakeling waarschijnlijk geen extra informatie vanuit deze partners opgeleverd en de omschakeling vooral voor verwarring gezorgd.
- Mogelijk was er dan zelfs minder informatie beschikbaar gekomen omdat de beveiliging van LCMS voldoet voor departementaal vertrouwelijke informatie, maar geen hoger geclassificeerde informatie.

Inzet van het Informatieteam had in deze crisis niets veranderd aan de beschikbaarheid van de noodzakelijke informatie uit hoofdstuk 6.6. omdat de informatie niet beschikbaar was vanuit de op het ICCb aangesloten partners. De modus van beeldopbouw, SenD of Informatieteam is daarin niet bepalend.

Noodzakelijke informatie

Binnen de nationale crisisstructuur bestond behoefte aan voor de taken van de nationale crisisstructuur noodzakelijke informatie. Dit betreft vooral informatie met betrekking tot de slachtoffers, namelijk de nationaliteit voor de werking van de ambassadeprocedure en kenmerken van de slachtoffers ten behoeve van de duiding

²¹ Antwoorden uitgezette vragenlijsten

van het incident, de betekenisgevende rol van de Minister President en het stimuleren van tegengeluid uit toepasselijke maatschappelijke organisaties. Deze informatie bleek niet geleverd te (kunnen) worden binnen de termijnen waarop hier behoefte aan was.

De verwachting bij de NCTV was dat deze informatie via de lokaal opererende partijen, zoals OM, politie en gemeente beschikbaar zou moeten kunnen komen. Via de ICCb en via de uitgezonden liaison in het GBT is de noodzaak van het verkrijgen van informatie over de slachtoffers benadrukt. Dit heeft niet geleid tot het gewenste resultaat.

Het is niet onderzocht in hoeverre de bevroegde gremia (en personen of deelnemende organisaties daarbinnen) wel over deze informatie beschikten. De informatiepositie van deze gremia is onderwerp van andere evaluaties.

De informatie is beperkt op de tweede dag verkregen toen de gemeente informatie over slachtoffers naar buiten bracht naar pers en publiek.

Doordat informatie niet op de eerste dag beschikbaar was zijn processen van en binnen de nationale crisisorganisatie sterk vertraagd. Zorgvuldigheid is geboden maar ook het belang om diplomatieke vertegenwoordigingen in Nederland snel te kunnen informeren of er buitenlandse slachtoffers zijn gevallen en een goede facilitering van de duiding hoort in deze discussie nadrukkelijk te worden meegewogen.

De aanvankelijke verwarring over het aantal incidenten en daders heeft geen effect gehad op besluitvorming binnen de nationale crisisstructuur. Wel maakte het de analisten moeilijker om de aanslag te duiden. Toen het na enkele uren opgehelderd was, hebben geen herzieningen van besluiten plaatsgevonden.

Dat in de eerste uren van een aanslag als deze het beeld diffuus is, is een gegeven. Meldingen en geruchten moeten worden onderzocht en dit kost tijd.

Publiek-privaat

Het ATb is ingezet vanuit de nationale crisisorganisatie zoals afgesproken. Waar gevraagd is vanuit de nationale crisisstructuur de beschikbare informatie gedeeld. Dit is ook actief gedeeld met niet-betrokken sectoren gebeurd via Quickinform. Omdat het primaat van de crisisaanpak in Utrecht lag, zijn partijen met aanvullende vragen over bijvoorbeeld maatregelen daarheen verwezen (conform de afspraken in het Atb).

De regionale component van het Atb is geen onderdeel van deze evaluatie.

6.9

Constateringen

De informatie-uitwisseling binnen de nationale crisisstructuur is overwegend positief ervaren. Op enkele punten zijn lacunes gesignaleerd die voor vertraging in processen hebben geleid.

De informatie-uitwisseling binnen de nationale crisisstructuur is bij deze opschaling niet netcentrisch uitgevoerd. Dit is niet gemist.

Vanuit de nationale crisisstructuur is het belangrijk ook private partijen te kunnen bedienen met informatie.

6.10

Les

Over de snelheid waarmee gegevens over de slachtoffers beschikbaar moeten zijn voor de crisisbeheersingsprocessen op nationaal niveau bestaan verschillende

verwachtingen. Verkend moet worden, zonder afbreuk te doen aan de hierbij benodigde zorgvuldigheid, of en hoe informatie over slachtoffers sneller beschikbaar kan komen.

7 Advies en besluitvorming

7.1 Kader

Dit proces is aan de hand van de volgende criteria beschouwd

- Het besluitnemende orgaan wordt voorzien van een analyse van de crisis en de vooruitzichten, die zijn gebaseerd op actuele inzichten die een optimaal beeld geven van de crisis en de mogelijke consequenties daarvan
 - Het besluitnemende orgaan wordt voorzien van voorstellen voor besluiten, die zijn gebaseerd op actuele inzichten die het nemen van de juiste besluiten optimaal ondersteunen
Operationalisering 'juiste': besluiten die passen bij de onderhavige crisis en binnen de bevoegdheden van het besluitnemende orgaan vallen.
 - Het besluitnemende orgaan stelt de strategie en overige besluiten om de crisis zo optimaal mogelijk te beheersen tijdig vast en baseert deze op de meest actuele informatie
 - Het besluitnemende orgaan brengt alle gegevens en ontwikkelingen waar zij als eerste kennis van neemt, de eigen besluiten en eigen strategische overwegingen zo snel mogelijk in bij de processen 'Voorzien in informatie' en 'Analyseren, beoordelen en besluiten voorbereiden'.
 - *Operationalisering 'zo snel mogelijk': direct na beëindiging van het overleg waarin het besluitnemende orgaan het besluit neemt of als eerste kennis neemt van informatie.*
 - Het besluitnemende orgaan stuurt de crisisorganisatie op hoofdlijnen aan
- Beoordelingscriteria IJenV voor dit proces met operationalisering voor deze crisis*

7.2 Organisatie

Binnen de nationale crisisstructuur is de MCCb, een commissie van de Ministerraad, het hoogste besluitvormende gremium. Dit wordt geadviseerd door de ICCb. De ICCb voorziet, op terreinen die de eigen bevoegdheid ontstijgen, de MCCb van voorstellen voor besluiten. De samenstelling van de commissies hangt af van de crisis waarvoor ze worden ingezet. In ieder geval neemt de voorzitter van de ICCb deel aan de MCCb. Beide gremia worden vanuit de ondersteunende organisatie gevoed met tenminste een beeld van de situatie en communicatieadvies, gericht op de bevoegdheden van deze gremia.

De ICCb en MCCb besluiten eigenlijk niet. Besluiten zijn aan de individuele deelnemers van de ICCb en MCCb die daartoe bevoegd zijn. Waar dus gesproken wordt over een MCCb-besluit gaat het om een besluit dat genomen is door de daartoe bevoegde minister in het overleg én tijdens het overleg.

7.3 Advies en besluitvorming voor en door ICCb en MCCb

De ICCb en MCCb hebben gewerkt als respectievelijk voorbereidend en besluitvormend gremium. De Situatieschets en Duiding zoals opgesteld door de NCTV-analisten voorzag voorafgaand aan elk overleg in een actuele analyse van de crisis, gericht op de besluitvorming in de ICCb en MCCb.

Voor alle ICCb's en MCCb's heeft het NKC een communicatieadvies voorbereid. Dit is in alle overleggen behandeld.

Hieronder volgt een overzicht van de adviezen en besluiten van ICCb en MCCb

De ICCb van 12.30 adviseert:

- de MCCb van 13.30 met een communicatieadvies

- driehoeken buiten [de provincie]²² Utrecht dat het niet noodzakelijk is om andere maatregelen te nemen, naast het opschalen van de politie.

In de stukken die beschikbaar zijn voor de evaluatie is niets gevonden dat wijst op de uitvoering van het tweede advies door de nationale crisisorganisatie, zoals bijvoorbeeld het informeren van andere burgemeesters rond de veiligheidsregio Utrecht. Het communiceren van dit advies was in het verslag ook niet toegewezen aan een van de partijen.

De MCCb²³ van 13.30 beperkt zich tot een besluit over de communicatiestrategie. Andere besproken punten behoren tot de bevoegdheid van de Burgemeester van Utrecht. Hier zijn daarom geen besluiten over genomen.

De ICCb van 16.00 adviseert aan de MCCb van 17.00 dat het zwaartepunt van communicatie vooral lokaal zal liggen, waardering uit te spreken voor hulpverleningsdiensten en aandacht te hebben voor het gebruik van terminologie terroristische aanslag. Dit moet consistent zijn (in relatie tot melding door gemeente Utrecht).

De ICCb besluit:

- Utrecht te verzoeken z.s.m. met informatie omtrent de slachtoffers te komen.
- In overleg te gaan met driehoek Utrecht i.v.m. een mogelijk bijstandsverzoek
- Follow-up scenario's te laten ontwikkelen.

De MCCb van 17.00 bevestigt de opdracht tot het opstellen van follow-up scenario's en besluit tot een vlaginstructie voor de gebouwen van de rijksoverheid voor 19 maart.

De ICCb van dinsdag 19/3 8.00 adviseert na de MCCb van 19 maart de crisisstructuur af te schalen en het proces via reguliere lijnen door te laten gaan.

De MCCb van dinsdag 19/3 9.00 neemt het advies tot afschalen over.

7.4 Besluit verhogen dreigingsniveau naar 5

Hoewel dit strikt gezien niet de werking van het crisisstelsel betreft, wordt met partners ook naar enkele andere onderwerpen gekeken, waaronder het door de NCTV afkondigen van het niveau 5 voor terroristische dreiging. Gebleken is dat de geografische afbakening van het besluit tot vragen heeft geleid buiten de stad en buiten de provincie Utrecht²⁴.

7.4.1 Achtergrond dreigingsniveau²⁵

Nederland werkt met een systeem van dreigingsniveaus die aangeven hoe groot de kans is op een terroristische aanslag in of tegen Nederland. De NCTV publiceert hiertoe drie maal per jaar het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN). In het dreigingsbeeld worden diverse factoren meegenomen. De afweging van al deze factoren leidt tot een conclusie: het actuele dreigingsniveau. Het DTN is een globale analyse van radicalisering, extremisme en de nationale en internationale terroristische dreiging tegen Nederland, en tegen Nederlandse

²² Context uit het verslag: dit volgt op de constatering dat het dreigingsniveau is verhoogd voor de provincie Utrecht.

²³ De verslagen van de MCCb zijn STG geheim gerubriceerd

²⁴ o.a. <https://nos.nl/artikel/2278333-dreigingsniveau-5-de-ene-gemeente-sloot-de-moskee-de-andere-deed-niks.html>

²⁵ www.nctv.nl pagina's over DTN, Atb en dreigingsniveaus

belangen in het buitenland. Het beeld is een trendrapportage waarin de voornaamste dreigingsontwikkelingen op hoofdlijnen worden geschetst.

Het DTN is gebaseerd op informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de politie, open bronneninformatie, informatie van buitenlandse partners en analyses van ambassadepersoneel.

Het dreigingsniveau is de slotsom van het dreigingsbeeld. Het geeft in één woord een inschatting van de kans op een aanslag in of tegen Nederland. Er zijn 5 niveaus van oplopende dreiging:

- minimaal: het is niet waarschijnlijk dat in Nederland een terroristische aanslag plaatsvindt
- beperkt: er bestaat een kleine kans op een terroristische aanslag in Nederland
- aanzienlijk: een terroristische aanslag in Nederland is voorstelbaar
- substantieel: de kans op een terroristische aanslag in Nederland is reëel
- kritiek: een terroristische aanslag in Nederland is op handen

5

De terroristische dreiging in Nederland is kritiek

Een terroristische aanslag in Nederland is op handen.

- We hebben concrete aanwijzingen dat terroristen op het punt staan een aanslag in Nederland te plegen.
- Er heeft een aanslag in Nederland plaatsgevonden.
- Er is een kans op een vervolgaanslag in Nederland.

Opmerkingen bij niveau 5:

- Niveau 5 kan worden afgekondigd voor een specifiek deel van Nederland.
- Niveau 5 zal voor een beperkte tijd worden afgekondigd.

Maatregelen

De NCTV stelt, op basis van een breed scala aan informatie, zoals opgenomen in het concept-DTN, vast wat het algemene dreigingsniveau voor Nederland is. Het gaat hierbij niet om specifieke plaatsen of tijdstippen, maar om de vraag hoe groot de kans is dat Nederland getroffen wordt door een terroristische aanslag. Omdat het beeld algemeen is, worden op basis van alleen het DTN geen beveiligingsmaatregelen getroffen. Het DTN heeft dan ook met name invloed op het contraterorismebeleid van de overheid, bijvoorbeeld doordat de overheid meer aandacht gaat geven aan het tegengaan van radicaliseringsprocessen, aan de rol van vrouwen in terroristische netwerken, of aan het tegengaan van financiering van terroristische groeperingen.

7.4.2

Het besluit van de NCTV

De NCTV heeft om 12.15 uur op basis van het dan bekende beeld het dreigingsniveau voor de provincie Utrecht tijdelijk verhoogd. Voorafgaand aan het besluit heeft overleg met de burgemeester van Utrecht plaatsgevonden. Niveau 5 wordt afgekondigd bij een aanslag en kans op een vervolgaanslag. "Er was op dat moment geen informatie die wees op iets anders dan een aanslag. De dader was ontkomen, er was daardoor een risico op een vervolgaanslag. Doel was om awareness te creëren onder de bevolking en daarmee ook een kader voor eventuele maatregelen vanuit het bevoegd gezag. Gezien de informatie was het niet logisch om dit voor het hele land te verhogen, dus is gekozen voor de provincie Utrecht en

een eindtijd om 18.00.”²⁶ Deze eindtijd is later verlengd tot 22.00 uur. De verhoging is ingetrokken om 18.43 uur, volgend op het bericht van de arrestatie van de vermoedelijke dader.

7.4.3

Effecten

Maatregelen of handelingsperspectief

Een dreigingsniveau wordt afgekondigd zonder bijbehorende maatregelen (zie paragraaf 7.4.1) Ook bij deze verhoging van het dreigingsniveau is dat gebeurd. In de begeleidende communicatie-uitingen is het publiek opgeroepen tot alertheid en het volgen van aanwijzingen van het lokale bevoegd gezag.

In de dagen na de aanslag zijn op verschillende wijzen vragen over de geografische afbakening van en het handelingsperspectief bij de verhoging van het dreigingsniveau binnengekomen.

In interviews met het hoofd van het NCC en de NCTV is expliciet nagevraagd of zij op 18 maart tijdens het verhoogde dreigingsniveau vragen hierover hebben ontvangen. Beiden geven aan op de dag zelf geen vragen hierover gekregen te hebben.

De geografische afbakening

Gekozen is voor de provincie Utrecht. Een dichtbij de locatie gelegen gemeente als Hilversum hoort daar niet bij, terwijl Amersfoort, verder weg, daar wel onder valt. Dit heeft geleid tot vragen waarom het verhoogde dreigingsniveau niet voor Hilversum gold, maar waarom er wel een verhoging in Amersfoort zou moeten zijn.

De NCTV geeft in zijn interview aan dat bij het kiezen van een geografische afbakening gekozen is voor een herkenbare omschrijving: “Groot Utrecht’ had ook gekund, maar dan krijg je weer de discussie wat daar dan onder valt, bij ‘provincie Utrecht’ heb je dat niet”.

7.4.4

Hoog risico beveiliging (HRB)

De NCTV geeft aan²⁷ dat de acties in het kader van de hoog risico beveiliging door de KMar, namelijk een wijziging in de bewapening op locaties buiten de provincie Utrecht voor de NCTV een aandachtspunt is. Het informatiebeeld gaf hier volgens de NCTV geen aanleiding toe. Het leidt daardoor mogelijk ook tot ongewenste neveneffecten. De KMar evalueert dit proces zelf.

7.5

Samenwerking nationaal - decentraal in ICCb en MCCb

Binnen de Nationale Crisisstructuur is waardering voor de wijze van samenwerking met het lokale gezag. Zoals ook in de voorbereidingen op terrorismegevolgbestrijding was afgesproken is door het lokale gezag telefonisch deelgenomen aan de ICCb (directeur Veiligheid Utrecht) en MCCb (Burgemeester Utrecht) Dit is zowel binnen de ICCb en MCCb als bij de gemeente Utrecht als positief ervaren. Gewaardeerd wordt dat de directeur en burgemeester hier tijd voor vrij hebben gemaakt. Vanuit Utrecht wordt wel aandacht gevraagd voor de aansluiting van het vergaderritme op dat van de crisisorganisatie in Utrecht. Ook is aangegeven dat bij telefonisch deelnemen aan een overleg het een uitdaging is om alles goed te kunnen volgen.

De gemeente Utrecht geeft daarmee een positief statement over de samenwerking.

²⁶ Interviewverslag NCTV

²⁷ Interviews

7.6

Analyse

In de ICCb en MCCb zijn enkele besluiten genomen. De meeste besluiten hielden een interne opdracht aan de crisisorganisatie in. Het enige besluit dat effect had voor anderen buiten de crisisorganisatie is de vlaginstructie voor gebouwen van de rijksoverheid. Er zijn daarmee geen besluiten genomen die buiten de eigen bevoegdheden van deelnemers in de overleggen vallen.

Het besluit van de NCTV om dreigingsniveau 5 af te kondigen in de provincie Utrecht is, zoals ooit bedacht (zie 7.4.1), uitgebracht zonder gekoppelde maatregelen of handelsperspectief. Dit heeft bij publieke en private organisaties in de omgeving van Utrecht geleid tot vragen. Zij verwachtten waarschijnlijk wel een bijbehorend handelingsperspectief. Deze vragen zijn tijdens de verhoging van het niveau niet bij de nationale crisisorganisatie terecht gekomen.

Deze (1) ogenschijnlijke onbekendheid van organisaties met de wijze van afkondigen van het dreigingsniveau en (2) dat vragen niet bij de NCTV en nationale crisisorganisatie uitkwamen zijn aandachtspunten voor de NCTV.

Het advies van de ICCb van 12.30 aan andere driehoeken buiten de stad Utrecht dat het niet noodzakelijk is om andere maatregelen te nemen, naast het opschalen van de politie heeft in de voor de evaluatie beschikbare stukken geen herleidbare opvolging gekregen, of check dat dit is gebeurd. Uit het verslag is niet op te maken wie deze actie zou moeten uitvoeren. Dat dit besluit geen opvolging heeft gekregen is onzorgvuldig.

Er kan niet gezegd worden wat het effect op de crisisafhandeling was geweest had het besluit tot adviseren wel opvolging gekregen. Het advies zou waarschijnlijk onvoldoende tegemoetkomen aan de vragen die de dagen daarna (deels via de media) opkwamen, vooral vanuit andere partijen dan gemeenten.

Dat zowel het hoofd NCC als de NCTV aangeven op de dag zelf geen vragen te hebben gekregen is opvallend. Het lijkt er daarmee op dat deze op de dag van de aanslag niet zijn gesteld aan de nationale crisisorganisatie.

De telefonische deelname van de lokale/regionale crisisorganisatie in Utrecht in de ICCb en MCCb is positief ervaren en zeer gewaardeerd.

Deelname de lokale/regionale crisisorganisatie in de ICCb en MCCb is eerder in dilemmasessies (zie 4.3) met het kabinet beoefend.

7.7

Constateringen

Op basis van de verslaglegging van ICCb en MCCb en op basis van de beantwoording van de gehanteerde vragenlijst, blijkt dat beide overleggen zich rolvast hebben gedragen en beperkt tot de bevoegdheden en taken op nationaal niveau. Beide gremia hebben rolvast gefunctioneerd.

De toewijzing, opvolging of uitvoering van acties en besluiten van ICCb en MCCb moet goed bewaakt worden. Dat is bij één besluit niet het geval geweest.

Het verhogen van het dreigingsniveau naar niveau 5 heeft tot vragen over de geografische afbakening en het handelingsperspectief voor gemeenten, scholen, openbaar vervoer en andere sectoren geleid.

7.8

Lessen

Binnen de nationale crisisstructuur moet gezocht worden naar een wijze om de opvolging van besluiten uit de ICCb en MCCb consequent te monitoren.

Op basis van de ontstane vragen over de verhoging van het dreigingsniveau naar 5

- kunnen door de NCTV begeleidende activiteiten of producten voor een eventuele nieuwe verhoging van het dreigingsniveau worden voorbereid
- kan gewerkt worden aan de bewustwording bij partijen van de noodzaak tot voorbereiding en afstemming.
- kan de NCTV onderzoeken waarom vragen niet doorkwamen en een werkwijze inrichten waarin tijdens een crisis actief vragen en knelpunten worden opgehaald bij decentrale partners.

8 Crisiscommunicatie

8.1 Kader

Dit proces is aan de hand van de volgende criteria beschouwd

- De crisiscommunicatie wordt zo snel en optimaal mogelijk ingezet om de ontwikkeling en de effecten van de crisis te beperken
Operationalisering 'zo snel mogelijk': vanaf het moment van alarmeren
Operationalisering 'zo optimaal mogelijk': gericht op effectieve informatievoorziening, schadebeperking en betekenisgeving
- Zo snel mogelijk nadat de opschaling van de (rijks)crisisstructuur heeft plaatsgevonden wordt een omgevingsanalyse gemaakt en actueel gehouden
Operationalisering 'zo snel mogelijk': volgens afspraak voor de tweede²⁸ overlegcyclus, of zoveel eerder als haalbaar.
- Er wordt een media-inventarisatie opgebouwd
- Op basis van de omgevingsanalyse wordt zo snel mogelijk een communicatiestrategie en –aanpak opgesteld en actueel gehouden
Operationalisering 'zo snel mogelijk': Voorafgaand aan het bijeenkomen het eerste bijeenkomende overleggremium is een communicatieadvies beschikbaar
- De actuele omgevingsanalyse, de communicatiestrategie en –aanpak, de centrale boodschap en de overige 'boodschappen' zijn voor alle communicatiefunctionarissen en andere belanghebbenden digitaal en continu toegankelijk of, zolang in de startfase nog niet alle functionarissen zijn 'ingelogd', worden actief en zo spoedig mogelijk beschikbaar gesteld
Operationalisering 'zo spoedig mogelijk': zodra een functionaris aansluit in het NKC
- Er wordt zo spoedig mogelijk voorzien in effectieve, eenhoofdige regie over het integrale communicatieproces
Operationalisering 'zo spoedig mogelijk': Voor het bijeenkomen van het eerste overleggremium is een NKC actief
- De effecten van de crisiscommunicatie worden voortdurend gemonitord en geëvalueerd. Zonodig worden de omgevingsanalyse, het totaalbeeld, de communicatiestrategie en -aanpak bijgesteld
- De feitelijke communicatie door de verschillende partners, wordt zo snel mogelijk gecoördineerd op nationaal niveau
Operationalisering 'zo snel mogelijk': Voor het bijeenkomen van het eerste overleggremium is een NKC actief

Beoordelingscriteria IJenV voor dit proces met operationalisering voor deze crisis

8.2 Organisatie

Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) coördineert de pers- en publieksvoorlichting vanuit de rijksoverheid. Het NKC adviseert de crisisoverleggen op rijksniveau over de te volgen communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van (voor)genomen besluiten. Het NKC haalt daartoe 'de buitenwereld binnen', door het monitoren en analyseren van media, internet en pers- en publieksvragen. Het NKC formuleert afgestemde communicatiekaders en -boodschappen voor alle partners op rijksniveau. Met andere relevante partijen stemt het NKC af over timing en inhoud van communicatie.

²⁸ Er is sprake van een 'flitscrisis': de tijd tussen de alarmering en start van de eerste overlegcyclus is zo kort dat 15 minuten voor het eerste overleg (het communicatieadvies moet op de omgevingsanalyse aansluiten, mits beschikbaar) een omgevingsanalyse beschikbaar hebben vrijwel niet mogelijk is.

Het NKC werkt onder leiding van de directeur Communicatie van JenV en de directeur Communicatie van het eerstverantwoordelijke ministerie. De directeuren vertegenwoordigen de communicatie-kolom in de ICCb/MCCb. De dagelijkse aansturing van het NKC wordt verzorgd door het hoofd van de Eenheid Communicatie van het NCC en de coördinator van het pers- en publieksteam. De basisbezetting van het NKC bestaat uit communicatiespecialisten van de Directie Communicatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Eenheid Communicatie van het NCC. Als er andere ministeries betrokken zijn, zitten ook hun communicatiespecialisten in het NKC. In de praktijk wordt het NKC (inhoudelijk) aangestuurd door de directeur Communicatie van het eerstverantwoordelijk ministerie en (organisatorisch) door het hoofd van de Eenheid Communicatie van het NCC.

Omgevingsanalyses worden gemaakt door de partners in het NKC, in ieder geval door de directie communicatie van het inhoudelijk verantwoordelijke ministerie. Welke andere partner hangt af van het type crisis (en de beschikbaarheid van omgevingsanalisten). Als voor een NKC omgevingsanalyses nodig zijn, wordt binnen het NKC afgestemd welke partner dit gaat doen en de communicatieafdeling van de betreffende partner benaderd en gevraagd deze te schrijven. Hiervoor zijn geen vaste termijnen afgesproken. De cyclus voor het opleveren van omgevingsanalyses wordt afgestemd op de vergadercyclus van de andere teams in de nationale crisisstructuur.

8.3 Inzet van Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie

Het NKC is een half uur nadat de eerste signalen het NCC bereikten opgeroepen en voorafgaand aan de ICCb bijeengekomen.

Het eerste omgevingsbeeld vanuit Utrecht was om 13.25 beschikbaar voor het NKC. Daarna zijn gedurende de dag en de dag erna verschillende omgevingsbeelden vanuit Utrecht beschikbaar gekomen. De eerste eigen omgevingsanalyse was gereed om 12.26. Ook hiervan kwam met regelmaat een actuele versie beschikbaar. Daarmee was altijd een actuele omgevingsanalyse beschikbaar.

 Omgevingsbeeld_24Oktplein_20maart2019-0815uur.do
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_1325uur.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_1405uur.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_1555uur.pdf
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_1655uur.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_1755uur.pdf
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_1905 uur.pdf
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_1955uur.pdf
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_2055uur.pdf
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_19032019_11.25u.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_19032019_12.25u.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_19032019_13.25u.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_19032019_14.25u.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_19032019_15.25u.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_19032019_16.25u.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_19032019_17.35u.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_19032019_0945u.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_19032019_1035u.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_20032019_10uur.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_20032019_11uur.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_20032019_16.15uur.docx
 Omgevingsbeeld_24Oktplein_20032019_1315uur.docx

Figuur1: Omgevingsbeelden gemeente Utrecht

 Omgevingsanalyse 7.30 uur .pdf	19-3-2019 7:44
 Omgevingsanalyse 12.00.pdf	19-3-2019 11:56
 Omgevingsanalyse 14.00.pdf	19-3-2019 14:00
 Omgevingsanalyse 14.15 uur .pdf	18-3-2019 14:08
 Omgevingsanalyse 15.00.pdf	18-3-2019 15:02
 Omgevingsanalyse 15.45 uur.pdf	18-3-2019 15:48
 Omgevingsanalyse 16.00.pdf	19-3-2019 15:58
 Omgevingsanalyse 16.30.pdf	18-3-2019 16:30
 Omgevingsanalyse 17.45.pdf	18-3-2019 17:44
 Omgevingsanalyse 19.30.pdf	18-3-2019 19:32
 Omgevingsanalyse format 13.15 update....	18-3-2019 13:13
 Omgevingsanalyse schietincident 24 Okt...	18-3-2019 12:26
 Situatieschets schietincident 24 Oktober...	18-3-2019 12:03

Figuur 2: Omgevingsanalyses NKC

Tijdens de opschaling heeft de directeur Communicatie van JenV in zijn rol van hoofd van het NKC het communicatieadvies ingebracht in de ICCb en MCCb.

In dit NKC waren veel mensen aanwezig, zoals vanuit AZ en het OM, met kennis van en ervaring met werken in het NKC. "Dat werkt snel en makkelijk samen met een hoge mate van vertrouwen."²⁹ Desondanks geven verschillende deelnemende organisaties aan een startbriefing te hebben gemist. Het opkomen van het team viel samen met de voorbereiding van het advies voor het eerste ICCb.

Door de hoge tijdsdruk en hoge vergaderdruk van ICCB/MCCB is geïmproviseerd en onderling geschoven met taken. "Vooral de communicatieadviseur ondervond veel druk en werd geleid door de vergaderdruk (advies schrijven) in plaats van de inhoudelijke inzet (Q&A's, contact met de gemeente en regio). Dit is door NKC-leden met andere rollen opgepakt."²⁹

8.4 Communicatiekanalen

De twitter accounts van de NCTV (@NCTV_nl en @PJAalbersberg_nl) zijn vanaf 12.25 uur ingezet voor communicatie over de gebeurtenis in Utrecht, inclusief de verhoging van het dreigingsniveau. Er is getwitterd in het Nederlands en in het Engels. Op www.nctv.nl is een bericht geplaatst over het verhogen van het dreigingsniveau en een link naar de live blog van de gemeente Utrecht en de telefoonnummers die waren ingezet voor verwanten- en publieksinformatie.

De NCTV heeft een persstatement gegeven over de verhoging van het dreigingsniveau. De Minister-President en de minister van JenV hebben twee statements gegeven aan de pers. Deze zijn vooral gericht op betekenisgeving.

Rond 14.45 uur was het dossier op www.rijksoverheid.nl gereed. Hierin waren onder meer de statements van de Minister President, minister van J&V en NCTV terug te vinden. Daarnaast is er actief verwezen naar het live blog van de gemeente Utrecht op www.utrecht.nl en het twitteraccount van politie Utrecht voor operationele informatie en handelingsperspectief.

Crisis.nl is op 18 en 19 maart niet ingezet, maar wel veel bezocht.

Auditieve handicap

In de media is in de dagen na de aanslag aandacht gevraagd voor de inzet van gebarentolken bij de communicatie met mensen met een auditieve handicap. Het NKC heeft geen gebruik gemaakt van gebarentolken.

Op 12 juni 2019 zijn over dit onderwerp kamervragen over beantwoord³⁰ waarin een plan van aanpak is toegezegd. Daarom wordt op dit punt geen les geformuleerd.

8.5 De inhoud van de communicatie en beeldvorming

De pers- en publiekscommunicatie vanuit het NKC richtte zich vooral op informatieverstrekking (over de verhoging van het dreigingsniveau) en betekenisgeving (statements van de minister-president en minister van JenV).

Algemeen handelingsperspectief voor incidenten als de aanslag wordt gegeven op de website www.crisis.nl³¹. De bezoekersaantallen van [crisis.nl](http://www.crisis.nl) lieten een flinke

²⁹ Leiding NKC

³⁰ 2019D24640

stijging zien, van gemiddeld 1600 naar 59000 bekeken pagina's. Vooral de pagina's over NLalert en terrorisme zijn veel bekeken.

Uit de bijdragen van deelnemers in het NKC en op basis van beantwoorde vragenlijsten en mediaberichten blijken er een aantal punten te zijn die om nadere aandacht vragen. Deze worden hieronder uitwerkt.

8.5.1 *De framing van de aanslag*

In de media is aandacht geweest voor de framing van de aanslag. Aanslag, terroristische aanslag, schietpartij met terroristisch motief, schietpartij met een terroristisch oogmerk zijn termen die zijn gebruikt. Uit het verslag van de ICCb van 16.00 blijkt dat dit als een van de aandachtspunten is aangegeven door het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie.

Media zijn erg scherp op verschillen in de formuleringen van de verklaringen die door verschillende betrokkenen worden gebracht en benoemen die. Hiernaar gevraagd geeft de NCTV aan de framing niet zo verschillend te vinden. "De woorden waren soms wat anders, maar de boodschap, de lijn was hetzelfde."

In de afspraken op Contraterrorisme-communicatiegebied wordt aan de woordkeuze en het wel of niet benoemen van een terroristisch motief aandacht besteed. In hoeverre de inhoud van deze koepelnotitie³² bij iedereen bekend en paraat is, is niet uitgezocht, omdat niet alleen vanuit het NKC, maar vanuit verschillende organisaties (nationaal en lokaal) is gecommuniceerd.

8.5.2 *Achteraf onjuiste verklaringen in de media*

De NCTV startte zijn statement³³ om 13.15 uur ter toelichting van de verhoging van het dreigingsniveau Terrorismen naar niveau 5 met de zin "Zoals u allemaal heeft meegekregen heeft vanochtend in Utrecht een schietpartij plaatsgevonden op verschillende locaties."

Het aantal betrokken locaties was lange tijd onzeker, zie hoofdstuk 6.6.1. In het verslag van de ICCb³⁴ van 12.30 staat dat vanuit Utrecht wordt gemeld dat meerdere locaties betrokken zijn. De NCTV heeft zijn statement kort na dit overleg gegeven.

Later blijkt dat er op maar 1 locatie is geschoten. Onder de kop social media in de Situatieschets en duiding van 15.00 wordt gemeld dat verwarring heerst over de uitspraak van de politiewoordvoerder enerzijds (er is niet op meerdere locaties geschoten) en de uitspraak van de NCTV anderzijds (er is op meerdere locaties geschoten).

Dit onjuiste deel van het statement van de NCTV is niet expliciet door het NKC via publiekskanalen gecorrigeerd. In latere communicatie-uitingen als het statement van de minister-president en de minister van Justitie en Veiligheid³⁵ om 14.42 wordt

³¹ <https://crisis.nl/wees-voorbereid/terrorismen/>

³² Koepelnotitie Communicatie bij een terroristische dreiging/aanslag Update d.d. 6 september 2018

³³ Extra NOS Journaal, N1, 13.19 uur Persconferentie NCTV over mogelijke terreurdaad in Utrecht

³⁴ Verslag ICCb Incident Utrecht 18 maart 2019 12.30

³⁵ Extra NOS Journaal, N1, 14.42 uur Persconferentie MP Rutte en Grapperhaus over mogelijke terreurdaad in Utrecht

niet over meerdere locaties gesproken. Uit het verslag van de ICCb van 16.00 uur blijkt wel dat het wegnemen van verwarring over het aantal schietpartijen een aandachtspunt is voor communicatie.

8.5.3 *Woordvoeringslijnen*

Het ministerie van Buitenlandse Zaken geeft aan dat zij vanuit verschillende hoeken informatie en woordvoeringslijnen hebben ontvangen, namelijk een bericht voor voor CD/IO via de NCTV en woordvoeringslijnen voor de minister en de posten via het ministerie van Algemene Zaken. Het geeft de voorkeur aan één afzender. Hiernaast was de informatie ten behoeve van de CD/IO uitgebreider dan de informatie voor de posten en minister. Zo werd het aantal doden en gewonden genoemd in het bericht aan CD/IO. Voor de minister en posten werd de uitgesproken tekst van de Minister-president en minister van JenV beschikbaar gesteld.

Het ministerie van BZ vraagt daarom om eenduidige informatie buitenlandse doelgroepen met regelmatige updates om zo ook de druk op de vragen van CD/IO en internationale media te verminderen.

Als onderdeel van de crisisstructuur en deelnemer in ICCb tijdens deze opschaling is het ministerie van BZ zelf ook onderdeel van het NKC.

8.6 **Samenwerking Rijk-regio op communicatie**

De uitwisseling van omgevingsbeelden vond met regelmaat en kort op het verschijnen van het document plaats (*zie Figuur 1 en Figuur 2*)

Het NKC heeft veel verwezen naar de boodschappen en lokaal ingezette instrumenten van de gemeente Utrecht en de politie.

Het aanbod van een communicatieliasion vanuit het NKC/de G4 (in de persoon van een adviseur van de gemeente Den Haag) aan de crisiscommunicatie-organisatie in Utrecht werd aanvankelijk geaccepteerd en later door een ander persoon afgeslagen. Bij navraag lijkt dit te berusten op een misverstand. Het aanbod werd geïnterpreteerd als aanvullende capaciteit in plaats van een liaison voor de verbinding tussen de twee organisaties.³⁶

8.7 **Analyse**

Het Nationaal Kernteam crisiscommunicatie is vroeg gealarmeerd (ruim eerder dan de ICCb en ook eerder dan het besluit om de ICCb in te zetten) en was drie kwartier na de alarmering bijeen in de daarvoor bestemde ruimte. Dit was snel.

Voor de eerste ICCb was een communicatieadvies beschikbaar. Ook voor volgende overleggen was steeds actueel communicatieadvies beschikbaar. Naast de eigen omgevingsanalyses kon hiervoor ook geput worden uit de omgevingsbeelden van de crisisorganisatie in Utrecht. Rond de start van het eerste MCCb was ook een eerste eigen omgevingsanalyse beschikbaar. Dit is ruim voor de start van de tweede vergadercyclus om 16.00, zoals aangegeven in het kader in hoofdstuk 8.1. Dit was dus goed.

Het besluit van het verhogen van het dreigingsniveau is na ongeveer een kwartier (zie tijdslijn) gecommuniceerd naar publiek en pers. Dit viel samen met de opstart van het NKC en de voorbereiding van het eerste advies voor het ICCb en is daarmee

³⁶ Gemeente Utrecht

snel te noemen. Een startbriefing met de aangesloten leden van buiten JenV is in de hectiek overgeslagen. Deelnemers in het NKC hebben aangegeven dit gemist te hebben.

Inzet van het NKC maakt dat er voorzien wordt in eenhoofdige regie over het integrale communicatieproces van de nationale crisisorganisatie. Dit heeft ook bij deze crisis zo gewerkt.

Hoewel vroegtijdig contact is gelegd met de crisiscommunicatiepartners van de gemeente Utrecht, is er geen sprake geweest van nationale coördinatie van de feitelijke communicatie door partners. Een crisiscommunicatieliasion zou geholpen hebben in de afstemming.

Utrecht hanteerde terecht de eigen communicatiestrategie, de nationale crisisstructuur heeft dit als gegeven beschouwd en in de eigen communicatie hiernaar verwezen en hierop op nationale thema's aangevuld. Het zwaartepunt van de crisis en crisiscommunicatie lag lokaal. De nationale coördinatie heeft zich daarom begrijpelijk beperkt tot de nationale partijen.

In de beginfase van een crisissituatie is veel informatie vaak nog onduidelijk of niet volledig bevestigd. Voor de overheid ligt er een grote verantwoordelijkheid zorgvuldig te communiceren, toch kunnen fouten gemaakt worden. Van belang is dat onjuistheden zo snel mogelijk gerectificeerd worden.

Crisis.nl is op 18 en 19 maart niet ingezet, maar wel veel bezocht. Ook wanneer deze site niet actief wordt ingezet bij een incident of crisis is het plaatsen van een verwijzing naar wel actieve informatiebronnen nuttig.

8.8 Constateringen

Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie heeft naar verwachting en volgens de afspraken gefunctioneerd. Het heeft tijdig adviezen opgeleverd op basis van actuele omgevingsanalyses. Aandachtspunt is de verbinding met de crisiscommunicatieorganisatie in Utrecht.

9 Gezamenlijke algemene indruk en geformuleerde lessen

9.1 Gezamenlijke algemene indruk

In voorgaande hoofdstukken is op de verschillende processen binnen de crisisorganisatie ingegaan. Partners zijn bevraagd op de algemene indruk over de opschaling en samenwerking tijdens de opschaling als gevolg van de aanslag. De verschillende partners geven in de vragenlijsten aan dat de opschaling snel en goed is verlopen en beoordelen de samenwerking als positief.

9.2 Constateringen

De nationale crisisorganisatie is geoefend en beschikt over een generieke structuur en actuele plannen voor potentiële crises, waaronder actuele stukken voor terrorismegevolgbestrijding. De generieke structuur bevat vaste beoefende onderdelen en werkwijzen die flexibel worden toegepast op wat de situatie op dat moment vraagt, en is daarmee adequaat.

De nationale crisisorganisatie is door middel van een parate crisisorganisatie op functieniveau, teamniveau en organisatieniveau voorbereid op generieke en specifieke effecten van incidenten en crises.

Er is in voorbereiding op een terroristische aanslag volop samenwerking met andere partners binnen en buiten de nationale crisisstructuur.

De situatie is snel gesignaleerd en onderkend als een gebeurtenis waarbij het passend is dat de nationale crisisstructuur wordt ingezet. Deze is tijdig opgeschaald en snel bemenst met vertegenwoordigers van de juiste partijen.

De wisselende samenstelling van ICCb en MCCb (eerst erg breed, later smaller) en de inconsequenties in de uitnodigingen vragen aandacht voor het uitnodigingsbeleid.

De informatie-uitwisseling binnen de nationale crisisstructuur is overwegend positief ervaren. Op enkele punten zijn lacunes gesignaleerd die voor vertraging in processen hebben geleid.

De informatie-uitwisseling binnen de nationale crisisstructuur is bij deze opschaling niet netcentrisch uitgevoerd. Dit is niet gemist.

Vanuit de nationale crisisstructuur is het belangrijk ook private partijen te kunnen bedienen met informatie.

Op basis van de verslaglegging van ICCb en MCCb en op basis van de beantwoording van de gehanteerde vragenlijst, blijkt dat beide overleggen zich rolvast hebben gedragen en beperkt tot de bevoegdheden en taken op nationaal niveau. Beide gremia hebben rolvast gefunctioneerd.

De toewijzing, opvolging of uitvoering van acties en besluiten van ICCb en MCCb moet goed bewaakt worden. Dat is bij één besluit niet het geval geweest.

Het verhogen van het dreigingsniveau naar niveau 5 heeft tot vragen over de geografische afbakening en het handelingsperspectief voor gemeenten, scholen, openbaar vervoer en andere sectoren geleid.

Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie heeft naar verwachting en volgens de afspraken gefunctioneerd. Het heeft tijdig adviezen opgeleverd op basis van actuele omgevingsanalyses. Aandachtspunt is de verbinding met de crisiscommunicatieorganisatie in Utrecht.

9.3 Lessen

Over de snelheid waarmee gegevens over de slachtoffers beschikbaar moeten zijn voor de crisisbeheersingsprocessen op nationaal niveau bestaan verschillende verwachtingen. Verkend moet worden, zonder afbreuk te doen aan de hierbij benodigde zorgvuldigheid, of en hoe informatie over slachtoffers sneller beschikbaar kan komen.

Binnen de nationale crisisstructuur moet gezocht worden naar een wijze om de opvolging van besluiten uit de ICCb en MCCb consequent te monitoren.

Op basis van de ontstane vragen over de verhoging van het dreigingsniveau naar 5

- kunnen door de NCTV begeleidende activiteiten of producten voor een eventuele nieuwe verhoging van het dreigingsniveau worden voorbereid
- kan gewerkt worden aan de bewustwording bij partijen van de noodzaak tot voorbereiding en afstemming.
- kan de NCTV onderzoeken waarom vragen niet doorkwamen en een werkwijze inrichten waarin tijdens een crisis actief vragen en knelpunten worden opgehaald bij decentrale partners.

9.4 Conclusie

De opschaling van de nationale crisisorganisatie heeft volgens de afspraken uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming plaatsgevonden. De organisatie heeft in zijn geheel op basis van de beschikbare informatie naar verwachting gefunctioneerd. De onderlinge samenwerking en de samenwerking met de lokale/regionale crisisorganisatie zijn als overwegend positief ervaren. Er is een aantal lessen geformuleerd die ter verbetering kunnen worden opgepakt.

Het verhogen van het dreigingsniveau door de NCTV heeft tot veel vragen geleid. Deze zijn vooral achteraf bij de crisisorganisatie terecht gekomen en vergen zeker opvolging.

9.5 Reflectie op de evaluatie

Tijdens het evaluatieproces is gebleken dat er weinig normen zijn voor de nationale crisisorganisatie die aangeven dat iets goed is gegaan of snel (genoeg). Ook het kader roept vragen op. Wat is noodzakelijke informatie precies? Graag onderzoeken de evaluatoren samen met de inspectie Justitie en Veiligheid hoe hier meer duidelijkheid in gekregen kan worden en een vernieuwd kader kan worden neergezet voor toekomstige evaluaties.

Bijlage 1 Vragenlijst voor DCC's & andere partners met deelname in ICCb en MCCb

Tijddlijn

Bijgevoegd vindt u de concept tijddlijn op basis van de logging van de Frontoffice en het NKC. Heeft u aanvullingen voor deze tijddlijn? Graag in onderstaand format opnemen

Datum, tijd	Omschrijving feit
18-03-14.30	
18-03-17.18	
19-03-08.00	

Algemeen

Vraag	Antwoord
Wat is uw algemene oordeel over de opschaling van de nationale crisisstructuur?	
Wat is uw algemene oordeel over de samenwerking?	

Alertering en alarmering

Vraag	Antwoord
Vond u dat u door het NCC tijdig bent gealerteerd op het incident?	
Vond u dat uw DCC tijdig was gealarmeerd in verband met de opschaling van de crisisstructuur?	
Vond u dat de ICCb en MCCb tijdig zijn gepland (gerelateerd aan de ontwikkeling van het incident)?	
Miste u partners in de crisisorganisatie?	
Heeft u andere opmerkingen over de alertering en alarmering?	

Informatieuitwisseling

Vraag	Antwoord
Ontving uw organisatie/DCC de Situatieschets en Duiding? (6x verschenen)	
Ontving uw organisatie/DCC de verslagen van de ICCb (4x)?	
Heeft uw organisatie gebruik gemaakt van uitluistermogelijkheden en of de aanwezigheid van liaisons?	

Vraag	Antwoord
Heeft het NCC in uw informatiebehoefte kunnen voorzien? Motiveer uw antwoord.	
Zo nee, welke informatie miste u of vond u laat beschikbaar en had u nodig voor het uitvoeren van uw taken? Motiveer uw antwoord	
Had u behoefte e aan het inzetten van het Informatieteam en LCMS bij de informatieuitwisseling? Verwacht u dat eventuele ontbrekende informatie (voorgaande vraag) dan wel voor u beschikbaar was geweest?	
Heeft u andere opmerkingen ten aanzien van de informatieuitwisseling?	

Adviezen en besluiten ICCb en MCCb

Vraag	Antwoord
Vind u dat in de ICCb en MCCb de juiste onderwerpen besproken zijn?	
Vind u dat de ICCb de juiste adviezen heeft gegeven e/of juiste besluiten heeft genomen ? Waren deze adviezen/besluiten goed gemotiveerd/onderbouwd?	
Vind u dat uw eigen organisatie goed heeft kunnen bijdragen aan deze adviezen?	
Vind u dat de ICCb en MCCb rolvast zijn geweest?	
Vind u dat de MCCb de besluiten van de MCCb passend waren voor het incident	
Heeft u andere opmerkingen ten aanzien van genomen besluiten? Dit kan gaan over besluiten in de ICCb en MCCb, maar ook over besluiten op basis van eigenstandige bevoegdheden, zoals over de tijdelijke verhoging van het dreigingsniveau voor de provincie Utrecht	

Crisiscommunicatie

Vraag	Antwoord
Vind u dat het NKC goed gewerkt heeft (processen, rollen, taken)	
Bent u tevreden over de producten die het NKC heeft opgeleverd? Motiveer uw antwoord	
• Communicatieadvies	
• QandA's	
• ...	
Vindt u dat het NKC de juiste communicatiekanalen heeft gebruikt? Motiveer uw antwoord.	

Vraag	Antwoord
Heeft u andere opmerkingen ten aanzien van de crisiscommunicatie?	

Afsluitend

Vraag	Antwoord
Heeft u nog opmerkingen over andere onderwerpen die nog niet in deze vragenlijst zijn behandeld, maar u wel relevant vindt voor de evaluatie?	

Bijlage 2 Uitgebreide tijdlijn

Datum/Tijd	Omschrijving feit	Bron
18-03-10.43	Schietpartij op het 24 Oktoberplein in Utrecht.	112 melding
18-03-11.00	NCC krijgt melding van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) dat Operation van Landelijke Eenheid te Driebergen laat weten dat er in Utrecht bij het 24oktober plein is geschoten in een tram, mogelijk terrorisme gerelateerd.	Logging NCC - ELB
18-03-11.01	NCC belt met Taakcommandant Landelijke eenheid. Taak commandant laat weten dat : In Utrecht ter hoogte van het 24oktober plein zijn in een tram schoten gelost. Op dit moment nog niet duidelijk of het CTER ³⁷ gerelateerd is.	Logging NCC - ELB
18-03-11.30	Start opschaling Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC)	Logging NKC
18-03-11.50	NCTV belt met burgemeester Utrecht en Korpschef, informeert Minister Jen V en ministerie van AZ	Telefoon NCTV
18-03-12.07	Uitnodiging/Alarmering Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb)	Logging NCC
18-03-12.10	NCTV belt met driehoek Utrecht	Telefoon NCTV
18-03-12.10	NKC komt fysiek samen	Logging NKC
18-03-12.14	Uitnodiging/Alarmering Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb)	Logging NCC
18-03-12.15	De NCTV heeft in overleg met de burgemeester van Utrecht vanaf 12.15u het dreigingsniveau in de provincie Utrecht verhoogd naar niveau vijf tot ten minste 18.00u en wordt dan opnieuw bezien. In overige delen van Nederland blijft het dreigingsniveau ongewijzigd; niveau vier. Het advies aan de overige gezagen is gegeven om geen andere maatregelen te nemen dan extra alertheid en zichtbaarheid.	Logging NCC
18-03-12.28	Communicatie: Dreigingsniveau Utrecht naar 5 Via Tweet NCTV, bericht op website www.nctv.nl	Logging NKC
18-03-12.30	ICCB overleg (1) met NP, KMar, Def, BZ, AIVD, SZW, directeur communicatie JenV; OOV Utrecht belt in.	Logging NCC
18-03-12.57	LOCC meldt dat het SIS ³⁸ is geactiveerd	Logging NCC
18-03-13.00	Eerste contact met Actiecentrum Communicatie Utrecht	Logging NKC
18-03-13.13	Situatieschets en Duiding ³⁹ (SenD), geactualiseerd tot 12:30u, verstuurd	Logging NCC

³⁷ CTER: term voor contraterrorismeactiviteiten

³⁸ Procedure voor slachtofferinformatie

³⁹ Informatieproduct van de analisten van de NCTV

Datum/Tijd	Omschrijving feit	Bron
18-03-13.15	Aanbod van een liaison Communicatie vanuit NKC naar Utrecht	Logging NKC
18-03-13.15	Persconferentie NCTV: Dreigingsniveau naar niveau 5 voor provincie Utrecht tot 18.00	Logging NKC
18-03-13.15	Het LOCC heeft een apart Landelijk Beeld opengesteld Het Landelijk Beeld wordt gevuld door het LOCC met operationele informatie vanuit de Veiligheidsregio's en andere hulpdiensten en door het NCC voor wat betreft de bestuurlijke informatie vanuit Den Haag (ICCb en MCCb).	Logging NCC
18-03-13.21	SenD, geactualiseerd tot 13:00u, verzonden	Logging NCC
18-03-13.30	MCCB overleg (1) met de minister president en de ministers Grapperhaus, Ollongren, Schouten, van Nieuwenhuizen, Koolmees. Verder de NP, OM, AIVD. Burgemeester Utrecht belt in.	Logging NCC
18-03-13.45	Afwijzing liaison communicatie NKC door hoofd communicatie Utrecht	Logging NKC
18-03-14.30	Eerste statement Minister-president en minister van JenV	Logging NKC
18-03-14.45	Aanmaken dossier op Rijksoverheid.nl	Logging NKC
18-03-14.46	First assessment of terrorist attack Utrecht 18 maart 2019, ontvangen van NCTV analisten , door NCC verzonden aan Belgische (ADCC/CGCCR) en Duitse (GMLZ) nationale crisiscentra.	Logging NCC
18-03-15.00	Persverklaring door burgemeester Utrecht	Logging NCC
18-03-15.19	NCTV belt met Belgische tegenhanger OCAD naar aanleiding van een verzoek om informatie.	Telefoon NCTV
18-03-16.00	ICCB overleg (2)	Logging NCC
18-03-16.22	SenD, geactualiseerd tot 15:00u, verzonden	Logging NCC
18-03-17.00	MCCB overleg (2)	Logging NCC
18-03-17.13	Verhoging dreigingsniveau Utrecht blijft op 5 tot 22:00 uur	Logging NCC
18-03-18.10	Persconferentie door driehoek Utrecht	Logging NCC
18-03-18.27	Hoofdverdachte is aangehouden.	Logging NCC
18-03-18.38	SenD, geactualiseerd tot 16:30u (versie MCCB), verzonden	Logging NCC
18-03-18.43	De NCTV heeft het dreigingsniveau voor de provincie Utrecht terug gebracht naar niveau 4. Reden is de aanhouding van de hoofdverdachte van de schietpartij. Hiermee staat het dreigingsniveau in heel Nederland weer op 4.	Logging NCC/NKC

Datum/Tijd	Omschrijving feit	Bron
18-03-19:00	Tweede statement Minister-president en minister van JenV	Logging NKC
18-03-19.23	Vlaginstructie overheidsgebouwen verzonden aan departementen en gemeentes	Logging NCC
18-03-19:54	Second assessment of terrorist attack Utrecht 18 maart 2019, ontvangen van DAS, door NCC verzonden aan ADCC/CGCCR en GMLZ	Logging NCC
18-03-20.00	ICCB overleg (3)	Logging NCC
18-03-21.28	SenD, geactualiseerd tot 19:00u (versie ICCB), verzonden	Logging NCC
19-03-08.00	ICCB overleg (4)	Logging NCC
19-03-09.00	MCCB overleg (3); afschaling	Logging NCC
19-03-10.16	SenD, geactualiseerd tot 9:00u (versie MCCB), verzonden	Logging NCC
20-03-12.50	Telefonisch bericht Veiligheidsregio Utrecht: Terug geschaald naar GRIP 0	Logging NCC

Bijlage 3 Samenstelling overleggen

De volgende partijen hebben gedurende de opschaling in verschillende overleggen/team deelgenomen.

Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie

JenV/communicatie
JenV/NCTV/NCC
AZ
AIVD
NP
KMar
IenW

Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb)

		ICCb 1	ICCb 2	ICCb 3	ICCb 4
		18/3	18/3	18/3	19/4
		12.30	16.00	20.00	08.00
AZ	Raadsadviseur	X	X	X	X
BZ	DGPZ	X	X	X	X
BZK-II	Hoofd AIVD	X	X	X	X
Defensie	Commodore	X	X	X	X
KMar	Plv-CKMar	X	X	X	X
JenV/NCTV	NCTV	X	X	X	X
JenV/NCTV/Analyse	Directeur	X	X	X	X
JenV/NCTV/NCC	hoofd NCC	X	X	X	X
JenV/NCTV/NCC	verslag (2)	X	X	X	X
JenV/communicatie	directeur	X	X	X	X
Nationale Politie	Korpsleiding	X	X	X	X
Openbaar Ministerie	College PG's	X	X	X	X
SZW	directeur S&I	X	X	X	X
IenW	DG RWS	X	X	X	-
Utrecht⁴⁰	Directeur OOV	Tel.	Tel.	Tel.	Tel.
VWS	DG - V	-	X	-	-

⁴⁰ Vanuit Utrecht is telefonisch deelgenomen

Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb)

		MCCb 1 18/3 13.30	MCCb 2 18/3 17.00	MCCb 3 19/3 09.00
AZ	MP	X	X	X
LNV	Vice-MP	X	-	-
BZK	Minister / Vice-MP	X	X	X
Defensie	Minister	X	X	X
IenW	Minister	X	X	-
SZW	Minister	X	-	-
JenV	Minister	X	X	X
BZK-II	hoofd AIVD	X	X	X
KMar	Plv-CKMar	X	X	X
Nationale Politie	Korpschef	X	X	X
Openbaar Ministerie	Voorzitter Coll. PG's	X	X	X
Utrecht	Burgemeester	Tel.	Tel.	Tel.
JenV/Communicatie	directeur	X	X	X
JenV/NCTV	NCTV	X	X	X
JenV/NCTV/NCC	hoofd NCC	X	X	X
JenV/NCTV/NCC	Verslag (2x)	X	X	X

Bijlage 4 Afkortingenlijst

AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
ATb	Alerteringssysteem Terrorismebestrijding
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Cc	Carbon copy, <i>in afschrift aan</i>
CD/IO	Corps Diplomatique en Internationale Organisaties in Nederland
DCC	Departementaal Crisiscentrum of Coördinatiecentrum
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
LCMS	Landelijk Crisismanagement Systeem, <i>webtoepassing voor beeldvorming</i>
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MP	Minister President
MVenJ	Minister van JenV
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NHC	Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
OCAD	Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, is in België belast met de evaluatie van de dreiging op het vlak van terrorisme en extremisme
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
ROT	Regionaal Operationeel Team
SenD	Situatieschets en Duiding
SMS	Short Message Service
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TGB	Terrorismegevolgbestrijding
VR	Veiligheidsregio
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport