

Leiden alle wegen nog wel naar Rome?

Doorlichting crisisinformatievoorziening in opdracht van de directie Crisisbeheersing (BZK)

- Eindconcept -

Amsterdam, 25 maart 2005

Jack Wever

Marc Bökkerink

Rose Headley

Onder supervisie van:

Marnix Eysink Smeets

Met medewerking van:

Oberon Nauta

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Vraagstelling & Aanpak	5
2.1	Doelen en oorspronkelijke vraagstelling	5
2.2	Keuze voor het perspectief van BZK	6
2.3	Werkwijze	6
3	Over crises, crisisbeheersing en crisisinformatievoorziening	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Definities	8
3.3	Aandachtspunten voor crisisinformatievoorziening	9
3.4	Eerder onderzoek	9
3.5	Andere onderzoeken rond de onderzochte casus	12
4	De casus Van Gogh en de casus Laakkwartier	13
4.1	Inleiding	13
4.2	De casus Van Gogh	13
4.3	De casus Laakkwartier	15
5	Hoofdprocessen crisisinformatievoorziening	17
5.1	Inleiding	17
5.2	Horizontale coördinatie van de crisisbeheersing	18
5.3	Bestuurlijke coördinatie verticaal	21
5.4	Openbare orde en veiligheid - bijstand	22
5.5	Overige processen	24
5.6	Tussentijdse analyse	26
6	Crisisinformatievoorziening per actor	27
6.1	Inleiding	27
6.2	Nationaal Coördinatie Centrum (NCC)	27
6.3	Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC)	32
6.4	Provincie	35
6.5	Gemeenten	38
6.6	Bureau Operationele Zaken (BOZ)	40
6.7	Directie Juridische Zaken en Directie Operaties (DOPS) van Defensie	41
6.8	Nationaal Coördinator Terreurbestrijding (NCTb)	43
6.9	Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging	45
6.10	Nationaal Coördinator Crisisbeheersing (NCCB)	47
6.11	Nationaal Informatie Knooppunt (NIK)	48
6.12	Betekenis van het voorgaande	50
7	Beantwoording van de onderzoeksvragen en aanbevelingen	51
7.1	Wat zijn de vigerende afspraken ten aanzien van de informatievoorziening bij gebeurtenissen als de moord op Van Gogh en het incident in het Laakkwartier?	51
7.2	Hoe is de feitelijke informatievoorziening bij deze twee gebeurtenissen verlopen?	52
7.3	Zo er verschillen zijn tussen 1 en 2, hoe zijn deze te verklaren?	52

7.4	Welke aanbevelingen zijn hieruit te doen voor de verbetering van de informatievoorziening?	55
7.5	Al met al	57
7.6	Tot slot	57
	Bijlagen	
Bijlage 1	Lijst met actoren	60
Bijlage 2	Lijst met geïnterviewden	61
Bijlage 3	Gespreksopbouw	62
Bijlage 4	Wat verder ter tafel kwam	63
Bijlage 5	Literatuurlijst	64

1 Inleiding

Nieuwe bedreigingen van de Nederlandse veiligheid en de vergroting van de schaal waarop incidenten zich voor doen stellen strengere eisen aan de kwaliteit van de crisisbeheersing. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een voortrekkersrol waar het gaat om het optimaliseren van die crisisbeheersing. Niet voor niets kent dit ministerie dan ook sedert 1 september jl. een aparte Directie Crisisbeheersing.

Een cruciaal onderdeel van de crisisbeheersing vormt de informatie-uitwisseling tussen de bij de crisisbeheersing betrokken actoren. Zonder goede onderlinge informatie-uitwisseling kan van een adequate crisisbeheersing immers geen sprake zijn. Omdat de indruk bestond dat de zogenaamde 'crisis-informatievoorziening' nog voor verbetering vatbaar was heeft de Directeur Crisisbeheersing van het ministerie van BZK eind 2004 besloten tot een nader onderzoek naar deze informatievoorziening.

De opvatting *de praktijk is de beste leermeester* stond aan de basis van het besluit tot dit onderzoek over te gaan. Aan het einde van 2004 deden zich immers kort na elkaar twee situaties voor waarin de samenwerking tussen de crisispartners en daarmee de uitwisseling van crisisinformatie op de proef werden gesteld: de (gebeurtenissen rond de) moord op Theo van Gogh op 2 november en de gecompliceerde arrestatie van twee terreurverdachten in het Laakkwartier op 10 november. Besloten is de crisisinformatievoorziening rond deze twee gebeurtenissen te evalueren, om zo te bezien waar leermomenten en mogelijkheden tot verbetering liggen. De evaluatie is verzorgd in een co-productie, door een gemengd onderzoeksteam van Directie Crisisbeheersing en DSP-groep Het voorliggende rapport bevat de resultaten van deze exercitie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het doel, de vraagstelling en de werkwijze van het onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt het thema crisisbeheersing kort verder uitgediept, tevens wordt het voorliggende onderzoek gepositioneerd ten opzichte van andere onderzoeken.

Hoofdstuk 4 beschrijft in kort bestek het verloop van beide casus die voor deze doorlichting het uitgangspunt vormen. In hoofdstuk 5 worden, aan de hand van enkele hoofdprocessen, theorie en praktijk van de crisisbeheersing bij de moord op Theo van Gogh en de arrestatie in het Laakkwartier kort tegen elkaar afgezet. In het zesde hoofdstuk wordt ingegaan op de afzonderlijke actoren, hun formele taakstelling ten aanzien van crisisinformatievoorziening en hun taakuitoefening in de praktijk.

In hoofdstuk 7 worden tenslotte de centrale onderzoeksvragen beantwoord, waarbij ook aanbevelingen worden gedaan voor de toekomst. Afgerond wordt in hoofdstuk 8 met een korte slotoverweging.

2 Vraagstelling & Aanpak

2.1 Doelen en oorspronkelijke vraagstelling

De directie Crisisbeheersing heeft voor het onderzoek een tweeledige doelstelling geformuleerd:

- 1 Inzicht krijgen in de informatievoorziening (zowel hoe het zou moeten zijn (*soll*) als hoe het is (*ist*) tussen de rijksoverheid, de medeoverheden en de operationele diensten.
- 2 Een aanzet geven tot verbetering van de (procedure-)afspraken over informatie-uitwisseling tussen de relevante partijen.

Deze doelstelling is in eerste instantie uitgewerkt in een viertal onderzoeksvragen:

- 1 Wat zijn de vigerende afspraken¹ ten aanzien van de informatievoorziening² bij gebeurtenissen als de moord op Van Gogh en het incident in het Laakkwartier?
- 2 Hoe is de feitelijke informatievoorziening bij deze twee gebeurtenissen verlopen? Daarbij uitgaand van de casus Van Gogh en Laakkwartier.
- 3 Zo er verschillen zijn tussen 1 en 2, hoe zijn deze te verklaren? Daarbij in het oog houdend dat afwijkingen kunnen leiden tot zowel een beter als een slechter resultaat³.
- 4 Vallen hieruit aanbevelingen te doen voor de verbetering van de informatievoorziening?

Tijdens het onderzoek bleek al snel dat de 'vigerende afspraken' ten aanzien van de informatievoorziening minder helder en minder uitgebreid waren dan bij aanvang van het onderzoek was verondersteld. Tegelijkertijd werd ook duidelijk dat verschillende geïnterviewden veel meer te melden hadden over de crisisinformatievoorziening dan louter over die rond de moord op Theo van Gogh en de arrestaties in het Laakkwartier. Er werden ook algemenere knelpunten en verbeterpunten aangedragen ten aanzien van de uitwisseling van crisisinformatie. Gelet op de doelstelling van het onderzoek is daarom gaande het onderzoek de focus verbreed, waarbij meer algemeen is gekeken naar (de beoordeling van) de informatievoorziening tijdens de crises, de wederzijdse verwachtingen van actoren op dit gebied en de meer algemene suggesties voor verbetering.

Noot 1 Bestaande schriftelijk afspraken, mondelinge afspraken en gegroeide gewoontes.

Noot 2 Informatie aan en van (beleids)verantwoordelijken binnen BZK. Informatie aan en van (beleids)verantwoordelijken bij collega-departementen. Informatie aan en van derden zoals mede-overheden en operationele diensten.

Noot 3 Anders doen dan voorgeschreven of afgesproken is dus niet per definitie slecht.

2.2 Keuze voor het perspectief van BZK

Een belangrijke beperking van dit onderzoek, is dat de doorlichting van de crisisinformatievoorziening wordt ondernomen vanuit het perspectief van BZK. Dit heeft als consequentie dat niet alle partijen die een rol speelden bij de crisisbeheersing rond de casus van Gogh en Laak, in het onderzoek zijn betrokken. Wel in het onderzoek zijn betrokken:

- Alle relevante actoren op rijksniveau⁴; te weten:
 - Nationaal Coördinatiecentrum (NCC);
 - het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC);
 - de Nationaal Coördinator Crisisbeheersing (NCCB);
 - de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (NCBB);
 - de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb);
 - het Bureau Operationele Zaken (BOZ) van het ministerie van Justitie;
 - de Directie Operaties en de Directie Juridische Zaken van het ministerie van Defensie;
 - het Nationaal Informatie Knooppunt (NIK) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).
- De bij de casus betrokken provincies; te weten Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland, hoewel deze laatste provincie minder nauw bij deze crises betrokken was.
- Enkele van de bij de casus betrokken actoren op regionaal niveau⁵; te weten politieregio Haaglanden en hulpverleningsregio Haaglanden.
- De gemeenten Amsterdam en Den Haag.

2.3 Werkwijze

Zoals vermeld in hoofdstuk 1 heeft dit onderzoek op verzoek van de opdrachtgever plaatsgehad in de vorm van een co-productie. Hiervoor is een gemengd team samengesteld van onderzoekers die namens DSP-groep optraden en medewerkers van de Directie Crisisbeheersing. Dit team heeft, mede aan de hand van een tevoren opgesteld onderzoeksplan, bij de uitvoering van het onderzoek de navolgende stappen doorlopen.

Stap 1 Bureaustudie

Van alle betrokken partijen zijn documenten opgevraagd waarin (impliciet of expliciet) afspraken over informatievoorziening zijn opgenomen. Daarnaast zijn documenten opgevraagd die betrekking hebben op het verloop van de casus Van Gogh en de casus Laakkwartier. Deze zijn gebruikt als basis voor de feitenrelazen in hoofdstuk 3.

Stap 2 Interviews

Het belangrijkste deel van deze rapportage is gebaseerd op diepte-interviews. In bijlage 2 is een lijst opgenomen met namen van de actoren met wie een interview heeft plaatst gehad.

Noot 4 Het landelijk Parket-Generaal heeft geen medewerking verleend aan dit onderzoek.

Noot 5 Politieregio Amsterdam-Amstelland heeft geen medewerking verleend aan dit onderzoek.

De interviews zijn afgenomen met een semi-gestructureerde vragenlijst die in bijlage 3 van deze rapportage wordt aangetroffen. De geïnterviewden hebben een persoonlijk interviewverslag ontvangen en deze ten behoeve van het onderzoek – na eventuele correcties - geaccordeerd.

Stap 3 Tussentijdse analyse

De uitkomsten van de eerste bevindingen zijn gepresenteerd aan de opdrachtgever, de directeur Crisisbeheersing, en aan vertegenwoordigers van het NCC en het LOCC.

Stap 4 Aanscherpen analysekader

Naar aanleiding van het commentaar op deze eerste analyse, zijn per actor de belangrijkste bevindingen op een rijtje gezet en is een aangescherpt analysekader geschapen. Dit kader is gebruikt om via een analyse per crisisinformatielijn en per actor te komen tot overall conclusies.

Stap 5 Opstellen concept rapport en validatie

Met behulp van het aangescherpte analysekader is een concept rapport opgesteld. Ter validatie is de beschrijving van de verschillende actoren in hoofdstuk 5 nogmaals aan de geïnterviewden voorgelegd.

Stap 6 Rapportage

Het concept rapport is besproken is met de opdrachtgever, de directeur Crisisbeheersing van BZK. Na verwerking van diens commentaar is een definitief rapport opgesteld.

3 Over crises, crisisbeheersing en crisisinformatievoorziening

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op wat moet worden verstaan onder crises en crisisinformatievoorziening. Daarna wordt kort ingegaan op enkele eerdere onderzoeken, waaruit ook voor dit onderzoek relevante bevindingen te halen zijn (paragraaf 3.4). Ook wordt de plaats van het onderhavige onderzoek geschetst ten opzichte van andere (deel)evaluaties (paragraaf 3.5).

3.2 Definities

De kwaliteit van de crisisinformatievoorziening is het onderwerp van dit onderzoek. Maar wat verstaan we nu onder crisisinformatie? Het begrip *informatie* behoeft weinig toelichting, bij het begrip *crisis* ligt de zaak anders. In het Nationaal Handboek Crisisbeheersing wordt echter een duidelijke definitie gegeven. Onder crisis wordt daarin verstaan: *een ernstige verstoring van de basisstructuren dan wel aantasting van fundamentele waarden en normen van het maatschappelijk systeem*. Het beleidsplan Crisisbeheersing, dat van latere datum is, beschrijft een crisis als: *een situatie die kan ontstaan als de nationale veiligheid in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven*.

Wat in het kader van dit onderzoek relevant is, is dat crises doorgaans on-aangekondigd optreden en dat tijd een doorslaggevende rol speelt in de beheersing van de gevolgen ervan.

Crises vragen om crisisbeheersing. Daaronder verstaat het Beleidsplan Crisisbeheersing: het geheel van maatregelen en voorzieningen dat de overheid treft in samenwerking met andere organisaties ter voorbereiding op, ten tijde van en na afloop van crises ter waarborging van de (nationale) veiligheid.

Onder crisisinformatievoorziening verstaan wij de uitwisseling van informatie tussen de actoren in de crisisbeheersing. Deze informatie varieert in de praktijk van informatie over wat er aan de hand is of wat er moet gebeuren tot informatie op basis waarvan bijvoorbeeld een bijstandsaanvraag getoetst kan worden. Onder crisisinformatie in het kader van dit onderzoek verstaan wij – gelet op de opdracht - nadrukkelijk niet mediavoortlichting of publiekscommunicatie, ook al speelt dit een niet te onderschatten rol bij het beheersen van een crisis.

3.3 Aandachtspunten voor crisisinformatievoorziening

De vraag welke informatie relevant is voor de diverse actoren in de crisisbeheersing wordt natuurlijk vooral bepaald door de taken, rollen en verantwoordelijkheden van die actoren in de crisisbeheersing. Crisisinformatievoorziening kan dan ook niet los van die taken, rollen en verantwoordelijkheden worden gezien. Deze worden mede beïnvloed door vigerende wet- en regelgeving, gekozen organisatiestructuren en staande procedures.

Daarnaast is uit de literatuur bekend dat de informatievoorziening bij crises gekenmerkt wordt door een aantal factoren die specifieke met het verschijnsel crisis te maken hebben, zoals de snelheid van communicatie, het gevaar voor een informatie-overload, paradoxaal vaak gekoppeld aan een informatie-tekort⁶, de bijzondere invloed van nieuwsmedia (die de zgn. mediatisering van crises tot gevolg kan hebben), incongruentie van informatie⁷ en een factor als geruchtvorming⁸.

3.4 Eerder onderzoek

Het onderhavige onderzoek is niet het eerste onderzoek dat door of namens het ministerie BZK wordt verricht en waarin (ook) aandacht wordt besteed aan de informatievoorziening tijdens crises. In het recente verleden zijn tenminste drie onderzoeken relevant⁹:

- 1 De evaluatie van de interprovinciale politie bijstandsverlening tijdens de MKZ-crisis (Eysink Smeets et al, 2001).
- 2 Het rapport met betrekking tot het veldonderzoek ter voorbereiding van het beleidsplan Crisisbeheersing (Wismans et al, 2004).
- 3 Het rapport van de Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (ACIR, maart 2005).

In het onderstaande gaan wij kort in op enkele relevante bevindingen uit deze rapporten.

1 De evaluatie bijstandsverlening tijdens de MKZ-crisis

Deze evaluatie werd in 2001 ondernomen, mede op instigatie van de CdK's, naar aanleiding van ervaren knelpunten in het proces van bijstandsverlening tijdens de MKZ-crisis. Eén aspect waar de evaluatie expliciet op was gericht was de "communicatie tussen en informatievoorziening van de betrokken overheidsactoren".

Noot 6 Of zoals in de Engelse taal wel wordt verzucht: drowning by information, starving for knowledge. Dit doet zich voor in de bij crises vaak voorkomende situatie waarin actoren wel overspoeld worden door allerei informatie, maar waarbij men toch niet beschikt over precies die informatie die men voor een adequate crisisbeheersing nodig heeft.

Noot 7 Informatie met betrekking tot hetzelfde onderwerp, maar uit verschillende bronnen, waarbij echter geen gelijklopend beeld ten aanzien van het betreffende onderwerp ontstaat.

Noot 8 Zie bijvoorbeeld Rosenthal et al, 1998.

Noot 9 En worden ook door diverse repondenten in dit onderzoek genoemd.

De evaluatie rapporteert – over alle aspecten van de evaluatie heen - een 15-tal clusters van knelpunten, waarvan voor het voorliggende onderzoek vooral relevant zijn:

- 1 een niet-optimale *preparatie*;
- 2 een verre van optimale *samenwerking* tussen de ‘vakdisciplines (de LNV-kolom) en bestuur en politie. Tussen de ‘vakbelangen’ en de algemeen maatschappelijke belangen bestond stevige onbalans;
- 3 de *informatievoorziening* aan politie en bestuur is door hen ervaren als ‘niet tijdig’, ‘onvolledig’, ónduidelijk en verwarrend’, ‘vaak achterhaald’, ‘niet toegespitst op de verantwoordelijkheden en behoeften van de verschillende doelgroepen’ en als ‘verspreid via achterhaalde, inadequate methoden’;
- 4 er was bij de diverse actoren geen sprake van een even sterk *crisisbesef*, noch van een gelijklopende probleemdefinitie in dit kader;
- 5 bij de kwaliteit van het *crisismanagement* bij diverse actoren werden veel kanttekeningen geplaatst;
- 6 ten aanzien van de bijstandsprocedure werden onder meer vraagtekens geplaatst bij de positie en rol van de CdK
- 7 rol, rolopvattingen en verwachtingen van het NCC bleken voor verbetering vatbaar. Zo werd een gat geconstateerd tussen de verwachtingen die bestuur en politie van het NCC hadden en datgene wat men op dat moment van het NCC zag, de coördinerende rol werd smaller ingevuld dan het veld wenselijk achtte, tevens bestond er behoefte aan meer expertise en slagkracht.
- 8 tenslotte werd, naast andere knelpunten, gesignaleerd dat er rond de MKZ-crisis sprake was van een relatief groot aantal evaluaties, die niet altijd evenzeer op elkaar waren afgestemd. (zie ook paragraaf 3.5) .

Het rapport sluit af met een aantal concrete aanbevelingen, zowel ten aanzien van het verstevigen van de totale regie als ten aanzien van de versteviging van de coördinerende rol van het NCC.

2 Het rapport Wismans

Dit rapport doet verslag van de resultaten van een uitgebreid veldonderzoek onder 113 ‘vooraanstaande functionarissen binnen en buiten de overheid’ naar actuele onderwerpen en opvattingen over crisisbeheersing.

Volgens de respondenten neemt de complexiteit van bedreigingen toe, waardoor meer actoren relevant zijn voor de crisisbeheersing, wat op zijn beurt weer meer coördinatie vergt. Crisisbeheersing wordt (daarmee) moeilijker, terwijl de verwachtingen van de burger ten aanzien van de overheid hooggespannen zijn. Politisering, mediatisering, mobilisering en internationalisering zijn herkenbare, dominante trends.

Vele respondenten constateren dat in de veiligheidsketen de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden onduidelijk zijn belegd. Over de rol van de departementen bij de crisisbeheersing zijn respondenten uit de rijksoverheid relatief tevreden, respondenten uit provincie, gemeente en regio echter minder. Men acht de rol van BZK als coördinerend ministerie in crisistijden belangrijk, er bestaat daarbij echter discussie over de reikwijdte van die rol. Gesignaleerd wordt ook dat het goed zou zijn dat de

departementale rolverdeling zoals deze tijdens een crisis vorm krijgt in tijden van rust geïmplementeerd zou worden. Waar het gaat om de totale bestuurlijke hoofdstructuur (rijk-provincie-(regio)-gemeente) zijn opvallend veel respondenten van mening dat er onduidelijkheid bestaat over de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de betrokken partijen bij crisisbeheersing”¹⁰

De organisatie van de crisisbeheersing wordt zeer belangrijk gevonden. Respondenten zijn daarbij van mening dat er voldoende draaiboeken en instrumenten voorhanden zijn. “Kritiekpunt is evenwel dat draaiboeken niet aansluiten, samenwerking niet voldoende is en er onvoldoende effectief wordt geïmplementeerd”¹¹

Ten aanzien van de sturingsinstrumenten op het gebied van informatie en communicatie geven alle actoren aan deze instrumenten zeer belangrijk te vinden. De auteurs merken op dat het opvallend is dat de conformiteit hiervan echter vrij ver achterblijft ten opzichte van de wet- en regelgeving. Verder merkt men op dat de techniek en de technische mogelijkheden in orde zijn, maar dat de onderlinge afstemming tussen de verschillende technische systemen moeizaam is. Men heeft vooral zorgen over de grotere context, het geheel, en geconstateerd wordt dat het niet tot stand komen van adequate informatie-uitwisseling en communicatie vooral ligt aan de ‘zachte’ kant, en niet zozeer aan de ‘harde’ kant.

3 Het rapport van de ACIR

Het ACIR-rapport verscheen vrijwel gelijktijdig met het voorliggende onderzoeksrapport. In dit rapport wordt in kaart gebracht op welke punten de informatievoorziening bij grootschalig multidisciplinair optreden verbetering behoeft. De nadruk ligt hierbij niet op het zoeken naar technische oplossingen maar op het vinden van de achterliggende financiële, bestuurlijke en organisatorische oorzaken van de knelpunten in de informatievoorziening. De knelpunten zijn te verdelen in twee categorieën. De ene categorie heeft betrekking op het niet hebben van informatie (waaronder ook niet toegankelijke en niet bruikbare informatie) en op het niet delen van informatie (waaronder tussen disciplines, regio's, ministeries en hiërarchisch). De commissie doet aanbevelingen aan de minister van BZK op drie terreinen. De commissie beveelt aan te komen tot landelijke verheldering van de informatiebehoefte van de verschillende disciplines. Verder is een verbetering van het informatiemanagement op regionaal niveau nodig. Tenslotte zou de minister van BZK specifieke aanvullende bevoegdheden moeten krijgen om standaardiserende beslissingen op het terrein van de informatievoorziening te kunnen nemen.

Noot 10 Wismans et al, pag. 15

Noot 11 Wismans et al, pag 19.

3.5 Andere onderzoeken rond de onderzochte casus

Individuele betrokken partijen bij de casus Van Gogh en Laakkwartier hebben evaluaties gehouden. Van enkele van deze evaluaties is bij dit onderzoek gebruik gemaakt.

Evaluatie bijstandsaanvraag 2 november

Een evaluatiebijeenkomst van de slecht verlopen bijstandsaanvraag op 2 november met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, het ministerie van Defensie, de Koninklijke Marechaussee, de CdK van Zuid-Holland, de Gemeente Den Haag en politie Haaglanden.

Evaluatie LOCC Laakkwartier

Het LOCC in oprichting heeft het eigen functioneren tijdens de gebeurtenissen in het Laakkwartier op 10 november geëvalueerd. Het was het eerste operationele optreden van het LOCC.

Werkgroep

Naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten ten aanzien van mate waarin het bestuur kan beschikken over (onder meer) AIVD-informatie is onlangs een breed samengestelde werkgroep in het leven geroepen, die zich die zich over dit (gecompliceerde) vraagstuk zal buigen.

Om deze werkgroep niet voor de voeten te lopen wordt op dit specifieke vraagstuk in het voorliggende onderzoek niet diepgaand ingegaan.

4 De casus Van Gogh en de casus Laakkwartier

4.1 Inleiding

In de navolgende hoofdstukken wordt ingegaan op de crisisinformatievoorziening tijdens de beide casus 'van Gogh' en 'Laak'. Voor een goed begrip wordt daarom in dit hoofdstuk eerste een korte beschrijving gegeven van het verloop van beide casus. De casus van Gogh wordt beschreven in paragraaf 4.2, de casus Laak in paragraaf 4.3.

4.2 De casus Van Gogh

Op dinsdag 2 november 2004 fietst filmmaker, columnist en regisseur Theo van Gogh 's ochtends door de Linnaeusstraat te Amsterdam, als hij door een andere fietser onder vuur wordt genomen. Van Gogh wordt door zeven kogels geraakt en daarna met twee messen gestoken. Zijn hals wordt tot voorbij de wervel doorgesneden. Het drama vindt plaats voor het stadsdeelkantoor Oost/Watergraafsmeer aan de Linnaeusstraat. Van Gogh overlijdt ter plaatse. Op zijn lichaam wordt een brief achtergelaten die is gericht aan kamerlid Ayaan Hirsi Ali en een aantal Koran-teksten bevat.

Enkele minuten later wordt, na een schotenwisseling met de politie, een verdachte gearresteerd. Bij de schietpartij worden een motoragent, een omstander en de verdachte verwond. Het blijkt om de 26-jarige Mohammed B. te gaan. Op zijn lichaam wordt een afscheidsbrief gevonden.

In de uren na de moord arresteert de Amsterdamse politie nog acht mensen in verband met de zaak. B.. Zij worden er onder andere van verdacht deel uit te hebben gemaakt van de terroristische cel aangeduid met de naam Hofstadgroep.

In verband met het terroristische karakter van de aanslag komt om ongeveer 11 uur de driehoek in Amsterdam bij elkaar. In Den Haag komen rond diezelfde tijd voor de eerste keer de ministers van BZK en Justitie met een aantal van hun ambtenaren bijeen voor overleg.

De politie Amsterdam-Amstelland meldt via de NIK-RIK dat van Gogh is doodgeschoten en verzoekt aan alle Regionale Informatie Knooppunten om de verdachte B. na te slaan in de diverse registraties. Tevens wordt aangegeven dat NRI en de politie Amsterdam Amstelland gaan onderzoeken welke verdere vorm van landelijke informatiecoördinatie noodzakelijk is. Er wordt gevraagd alert te zijn op signalen die kunnen duiden op maatschappelijke onrust en/of dreiging.

De lokale driehoek vraagt onder andere bij de Regionale Inlichtingendienst (RID), de Eenheid bewaken en beveiligen (EBB) en de Algemene inlichtingen en veiligheidsdienst (AIVD) om informatie. Dit om te kunnen bepalen of bescherming nodig is voor andere mogelijk bedreigde personen, aangezien het vermoeden bestaat dat de verdachte onderdeel uitmaakt van een netwerk.

Veel van de informatie kan niet met de gemeente Amsterdam worden gedeeld op grond van artikel 60 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Burgemeester Cohen van Amsterdam vraagt zich in dit kader op 4 november publiekelijk af of alle informatie van de AIVD wel op tijd bij de politie is terechtgekomen. Hij reageert hiermee op de uitspraak van minister Donner twee dagen eerder waarin deze aangeeft dat alle informatie is gedeeld. Het is het begin van een slepende discussie.

Het is niet het enige punt van wrijving. Op de dag van de moord op Van Gogh ontvangt het NCC in het begin van de middag een verzoek om bijstand voor de gemeente Den Haag. De provincie Zuid-Holland vraagt om één peloton ME van de Koninklijke marechaussee (Kmar). Er ontstaat een discussie over de vraag of de gemeente Den Haag specifiek bijstand van de Kmar nodig heeft of dat ook een andere bijstandseenheid in de behoefte kan voorzien. Wanneer de discussie is uitgewoed blijkt het te laat om nog bijstand te leveren.

Omdat het NCC het gevoel heeft dat de moord op Van Gogh landelijke consequenties zou kunnen hebben, komt het NCC op 2 november 's middags met een verzoek aan gemeenten om rekening te houden met spanningen gerelateerd aan de Marokkaanse achtergrond van de vermoedelijke dader. Gemeenten en provincies worden verder verzocht met een zekere frequente een Situatierapport (sitrap) aan het NCC te sturen over de stand van zaken. In de volgende dagen stuurt het NCC nog twee brieven aan de medeoverheden over de moord op Van Gogh.

In de dagen na 2 november komen de ministers van Justitie en BZK geregeld bij het NCC bij elkaar. Een aantal keren is ook de minister van V&I aanwezig. Het aantal aanwezigen bij deze overleggen is vooral in de eerste fase groot en wisselt sterk. Hoewel er enige discussie is over de vraag of het hier om een crisis gaat, wordt dit niet op de spits gedreven. Vanuit de optiek dat het hier primair om een voltooid delict met aangehouden dader gaat, trekt de Minister van Justitie het voorzitterschap van de overleggen naar zich toe.

De overleggen worden niet bestempeld als IBT of MBT overeenkomstig het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en vormen naar samenstelling een mix van beide. Er zijn veel aanwezigen bij de overleggen. De NCCB is bij geen van de overleggen aanwezig. Teneinde het aantal aanwezigen te verminderen wordt op donderdag 4 november besloten dat onder anderen het hoofd NCC niet meer bij de overleggen aanwezig hoeft te zijn.

De informatiepositie van het NCC verandert hierdoor ingrijpend. Vanaf dat moment wordt zij alleen nog schriftelijk op de hoogte gesteld van de resultaten van de ministeriële beraadslagingen. Hierdoor kan het NCC niet anticiperen op opdrachten of verzoeken uit het overleg. Bovendien kan zij haar eigen informatie ook niet langer zelf kwijt aan het overleg (anders dan via de DGV).

Op donderdagavond 4 november wordt door minister Donner - bij wijze van hoge uitzondering - de brief vrijgegeven die op het lichaam van Van Gogh is gevonden. Het NCC wordt vlak voor de openbaarwording rond 20:00 door de minister gevraagd de provincies op de hoogte stellen en hen te verzoeken het bericht inclusief brief door te sturen naar de gemeenten.

Een aantal provincies twijfelt aan het nut en de noodzaak hiervan. Veel gemeentehuizen zijn immers al gesloten. Zo stuurt onder andere de provincie Noord-Holland pas de volgende dag de fax door naar de gemeenten.

In de brief die op 10 november aan de Tweede Kamer wordt gestuurd wordt uitgebreid ingegaan op de beveiliging van Van Gogh, de bekendheid van Mohammed B. bij de inlichtingendiensten en de radicalisering. In een bijlage is een minutieuze feitenreconstructie van de informatie-uitwisseling over de verdachte tussen de verschillende partijen opgenomen. Op enkele cruciale punten blijft er echter een verschil van mening bestaan met de gemeente Amsterdam.

4.3 De casus Laakkwartier

Op verschillende plaatsen in Den Haag, Amsterdam en Amersfoort worden op 10 november 2004 in totaal zeven terreurverdachten aangehouden. De aanhouding in de Haagse Antheunisstraat verloopt niet volgens plan. Om half drie in de vroege ochtend begint onder regie van de landelijk terreurofficier een inval in een woning in het Laakkwartier in Den Haag. Een explosie volgt. Er wordt aangenomen dat er op de deur van de woning een boobytrap zit. Vanuit de woning wordt een handgranaat gegooid. In de straat zijn kort na drie uur schoten te horen. Even voor zes uur in de ochtend worden drie gewonde agenten afgevoerd. De politie zet vervolgens de buurt af. Buurtbewoners worden opgevangen in de Haagse Hogeschool, zij worden hier later op de dag bezocht door de burgemeester van Den Haag.

Na de mislukte instap komt de lokale driehoek Den Haag bij elkaar. De landelijk terreurofficier bij de Nationale Recherche (NR) neemt deel aan de beraadslagingen van de driehoek over de noodzakelijke vervolgstappen. In dit gezelschap bestaat onenigheid over de aanpak van de situatie. Justitie staat een drastischer aanpak voor dan de gemeente die beducht is voor openbare orde consequenties in de wijken. Besloten wordt om te vragen om de inzet van een Bijzondere bijstandseenheid (BBE). Via het college van PG is het ministerie van Justitie al kort na de inval op de hoogte gebracht van de mislukte actie. Omdat snel duidelijk is dat inzet van de BBE nodig zou kunnen zijn, activeert het ministerie de Belcom, de begeleidingscommissie die de minister van Justitie adviseert over de inzet van de BBE.

Op initiatief van de brandweer is het Regionaal Operationeel Team bij elkaar gekomen. Aangezien de brandweer en de GHOR niet deelnemen aan het overleg in de driehoek, kan het ROT haar adviezen slecht kwijt.

De politie Haaglanden informeert via de NIK-RIK lijn de andere regio's en vraagt hen de regionale driehoek te informeren over mogelijke vervolgacties elders in het land.

Om kwart voor zeven wordt het LOCC door de meldkamer van het KLPD geïnformeerd. Het LOCC stuurt een liaison naar het NCC en begint met het landelijk in kaart brengen van grootschalige evenementen en beschikbare bijstand. Het is een drukke dag. In Groningen vindt een EU-top plaats die veel bijstand vraagt. Elders in het land zijn nog verschillende andere grootschalige evenementen.

Tegen zeven uur arriveert een Bijzondere Bijstands Eenheid (BBE) van het Korps Mariniers en rond half negen verschijnen ambulances en brandweerwagens in de omgeving van de Antheunisstraat. Het luchtruim boven Den Haag wordt gesloten voor al het vliegverkeer om te voorkomen dat de pers helikopters inzet voor de verslaggeving.

Om kwart voor tien geeft de Haagse driehoek in een persconferentie uitleg over de situatie. Kort na de middag verklaart minister-president Jan Peter Balkenende dat hij het diep betreurt dat de actie in Den Haag nodig was.

Rond het middaguur meldt de LOCC-liaison bij het NCC dat politie Haaglanden met spoed bijstand nodig heeft van een peloton ME in verband met rellen op het Terra college. Dit verzoek loopt parallel aan de formele aanvraag via de provincie Zuid-Holland. Volgens informatie van het LOCC is een peloton ME aan het oefenen op het Brabantse Hoogerheide. Het peloton kan daarom snel worden ingezet. Het LOCC laat de ME alvast naar Den Haag vertrekken, in afwachting van formele toestemming. Deze komt snel daarna van de commissaris van de Koningin in Noord-Brabant.

Rond half vier brengt de Belcom opnieuw advies uit aan de minister van Justitie om toestemming te geven voor aanhouding van de verdachten. Ter voorbereiding op de actie worden op dat moment de elektriciteit en het gas in de woning afgesloten.

Om vier uur is het advies door de ministers van BZK, Defensie en AZ getekend en om vijf uur wordt tot actie overgegaan. Op het moment van de actie breken relletjes uit tussen omstanders: Haagse autochtone jongeren tegenover moslims. Rond half zes is de actie afgelopen en zijn twee mensen gearresteerd. Een van de arrestanten wordt met een schotwond per ambulance afgevoerd.

5 Hoofdprocessen crisisinformatievoorziening

5.1 Inleiding

Bij incidenten of crises¹² zoals in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven is een groot aantal actoren betrokken met verschillende taken en verantwoordelijkheden, vaak in wisselende onderlinge relaties. Om de complexiteit te ontwarren kan het dienstig te zijn om, analoog aan bijvoorbeeld de rampenbeheersing, een onderscheid te maken in verschillende hoofdprocessen bij de beheersing van het incident. In dit hoofdstuk gebeurt dan ook precies dat.

De auteurs zijn zich er van bewust, dat de indeling in hoofdprocessen op meerdere manieren kan gebeuren. De gekozen indeling is naar de mening van de auteurs adequaat voor het doel van dit onderzoek.

Een eerste onderscheid dat gemaakt dient te worden, is dat tussen 'algemene' crisisprocessen en 'vakprocessen'. Met het eerste worden die processen bedoeld die zich meestal of altijd voordoen bij een (nationale) crisis. Hierbij gaat het om:

- 1 horizontale crisiscoördinatie;
- 2 bestuurlijke coördinatie verticaal;
- 3 bijstandsverlening in het kader van de ordehandhaving¹³.

Daarnaast is meestal sprake van één of meer 'vakprocessen': processen die betrekking hebben op het thema of de aanleiding van de crisis, maar die als het ware per crisis inwisselbaar zijn. In het geval van de beide beschreven casus waren dit de processen:

- 1 rechtshandhaving;
- 2 terreurbestrijding;
- 3 en de daarmee verbonden intelligence.

In het geval van de MKZ-crisis bijvoorbeeld (zie par. 3.3) betrof het hier de veterinaire processen, in het geval van een pokkenuitbraak zou het hier het geneeskundige proces betreffen, et cetera.

Voor de eerste drie processen is op landelijk niveau het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk, voor de 'vakprocessen' betreft dit meestal een of meerdere 'vakdepartementen', zoals in het onderhavige geval (in ieder geval voor processen 4 en 5) het ministerie van Justitie.

Een deel van de actoren in een crisis hebben in hoofdzaak slechts in één proces een rol, anderen, waaronder bijvoorbeeld het NCC, dienen tegelijkertijd in diverse processen hun bijdrage te leveren.

Noot 12 Verderop in dit hoofdstuk zal gezien worden in hoeverre hier sprake was van 'incidenten' of 'crises'.

Noot 13 Bij een crisis hoeft niet per definitie van politieke bijstandsverlening sprake te zijn. Vaak is dit echter wel het geval, vandaar dat de auteurs dit om pragmatische redenen bij de algemene crisisprocessen hebben gerekend.

Op welke manier er *binnen* en *tussen* de processen crisisinformatie wordt uitgewisseld hangt deels af van formele afspraken maar, zo zal ook in dit hoofdstuk blijken, voor een ander deel van de manier waarop de verantwoordelijken de processen feitelijk inrichten.

In dit hoofdstuk wordt bezien hoe de processen, op basis van de geldende regels en afspraken, bij de casus van Gogh en Laak idealiter zouden zijn ingericht en hoe zij in de praktijk hebben gefunctioneerd. Daarbij wordt, conform de opdracht van dit onderzoek, met name gekeken naar de processen die hierboven als de typische crisisprocessen kunnen worden betiteld (dus 1-3). Tevens wordt, conform de opdracht, alleen gekeken naar de processen voor zover zij zijn verricht door actoren waarmee het ministerie van BZK in deze casus een directe relatie had. Zo blijven allerlei coördinerende processen tussen actoren op lokaal niveau buiten beschouwing.

5.2 Horizontale coördinatie van de crisisbeheersing

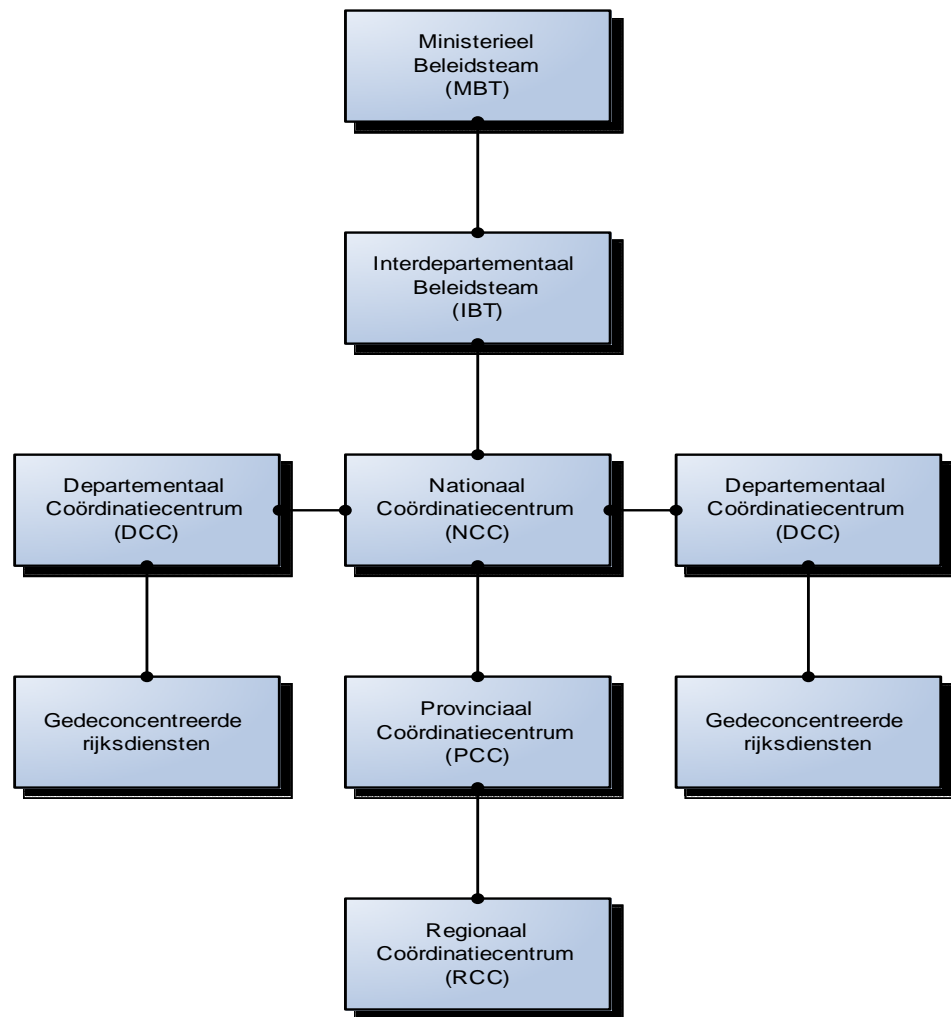
De theorie

De manier en het niveau waarop de crisiscoördinatie wordt verricht is afhankelijk van de aard en omvang van de crisis. Belangrijke criteria zijn de ernst en reikwijdte van de crisis. Het begrip reikwijdte heeft hier een dubbele betekenis: zowel in geografisch zin (zoals lokaal, bovenlokaal, landelijk), maar ook in 'departementale' zin: louter betrekking hebbend op het terrein van één departement of op dat van meerdere departementen.

Voor het ministerie van BZK is in eerste instantie een coördinatietask weggelegd wanneer een gedeelte van de aanpak van het incident op haar vakgebied ligt en bovenprovinciale componenten kent. Wanneer een vakminister overeenkomstig het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming besluit tot activering van het Departementaal Coördinatiecentrum (DCC) zal het ministerie van BZK in veel gevallen betrokken zijn vanwege het belang van de openbare orde en veiligheid en het decentrale openbaar bestuur. Het NCC zal dan optreden als DCC voor de aspecten openbare orde en veiligheid en decentraal openbaar bestuur. Verwarrend hierbij is de terminologie: de DCC-rol wordt immers uitgevoerd door het NCC.

Bij een crisis met directe, ingrijpende gevolgen voor beleidsterreinen van meerdere departementen volgt interdepartementale coördinatie. De rol van BZK en het NCC is dan niet meer alleen die van vakdepartement voor OOV en openbaar bestuur maar ook die van coördinerend ministerie voor crisisbeheersing. Bestuurlijk krijgt de coördinatie vorm in een Ministerieel Beleids-team (MBT), ambtelijk in het Interdepartementaal Beleidsteam (IBT). De ondersteuning van IBT en MBT wordt verzorgd door het NCC). Het NCC verzorgt ook de informatievoorziening tussen de verschillende betrokken partijen. Schematisch kunnen de actoren in het crisiscoördinatieproces waarbij sprake is van een MBT als volgt worden weergegeven.

Figuur 5.1 Crisisinformatielijnen algemeen (NCC-taak NCC) volgens het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming



[Opmerking Marc en Rose: verbreden van MBT en IBT tot volledige breedte en lijnen aanbrengen tussen IBT en de beide DCCs. Reactie Jack: maar zoals hierboven staat het in het NHC]

De praktijk bij van Gogh en Laak

De meeste respondenten zijn het erover eens dat de situatie die ontstond na de moord op Van Gogh interdepartementale coördinatie vereiste overeenkomstig de structuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC). Uitzondering hierop waren de respondenten uit de Justitielijn en de DG Veiligheid. Aanvankelijk was het weliswaar een lokaal incident van strafrechtelijke aard maar er dreigde grote maatschappelijke onrust met gevolgen voor de openbare orde in zowel Amsterdam als andere gemeenten. Om die reden had volgens de meeste respondenten gewerkt moeten worden volgens het NHC. Gelet op de aard van het incident – bedreiging van de de openbare orde in meerdere gemeenten – had het voorzitterschap van het MBT bovendien bij de minister van BZK moeten liggen.

Eén en dezelfde gebeurtenis lijkt tot geheel uiteenlopende definiëringen te kunnen leiden en daarmee tot een uiteenlopende interpretatie van de mate waarin van een crisis sprake is en waaruit die crisis dan bestaat. Uit de gesprekken en andere beschikbare bronnen rond de casus van Gogh blijkt dus dat sommigen de gebeurtenis interpreteren als een - weliswaar schokkend – voltooid delict (en daarmee niet als een nationale crisis), anderen kijken vooral naar – wat zij noemden – de ‘maatschappelijke veenbrand’ die hieruit ontstond en definiëren het daarmee wél tot een nationale crisis. Volgens een respondent was er sprake van het krampachtig vermijden van het woord crisis, zodat men vrijer zou zijn in het inrichten van de organisatie. Enkele respondenten er overigens op dat er weliswaar op hoog ambtelijk en bestuurlijk niveau zeker sprake was van een crisisbesef, maar dat daarbij door sommigen vooral het vraagstuk van de politieke verantwoording als crisis werd gedefinieerd. Tenslotte zijn er ook betrokken die er op wijzen dat ook de enorme mediadruk (en daarmee het vraagstuk van de publieke verantwoording) in ieder geval voor een deel als de crisis kon worden gezien.

Volgens de meeste respondenten was de beoordeling van de situatie rondom van Gogh als een voltooid delict doorslaggevend, en heeft dit grote consequenties gehad voor (de crisisbeheersing en) de informatievoorziening. Er was geen sprake van een formeel IBT of MBT conform het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Wel was er, meestal gecombineerd, overleg tussen de betrokken ministers en hun ambtelijke staf zodat crisisinformatie op horizontale wijze tussen de ministers en departementen gedeeld kon worden. Een soort mengvorm van een MBT en IBT derhalve. Verschillende betrokkenen wijzen er daarbij op dat er teveel mensen aan het overleg deelnamen om effectief te kunnen zijn, dat er sprake was van een rommelige vergaderstructuur en/of meer algemeen op een gebrekkige systematiek en structuur.

Het hoofd NCC mocht op een zeker moment niet meer deelnemen aan het overleg, waardoor de informatievoorziening tussen het NCC en de andere departementen werd bemoeilijkt. Informatie van het NCC voor het overleg werd vanaf dat moment meegegeven aan de DGV Onduidelijk is echter in hoeverre vervolgens de door NCC verzamelde informatie door de DGV daadwerkelijk is gebracht in het overleg.

De Nationaal Coördinator Crisisbeheersing (de directeur Crisisbeheersing) is geen enkele keer bij het interdepartementale overleg aanwezig geweest.

Enkele respondenten wijzen er op dat er vaker sprake is van een ‘kantelpunt’, waarbij een crisis overgaat van een departementale crisis naar een crisis die interdepartementale coordinatie vereist. Of anders verwoord, van een ‘vak’-crisis naar een crisis met brede maatschappelijke consequenties. Er zou volgens hen daarbij beter nagedacht moeten worden over hoe om te gaan met dit kantelmoment. Er zijn genoeg voorbeelden waarin de vakdepartementen te lang in de departementale kolom blijven hangen en niet doen aan interdepartementale afstemming, zo stelt een respondent. Een ander wijst er op dat er spelregels ontbreken voor de aanvang van een crisis, zodat lange tijd onduidelijkheid kan blijven bestaan.

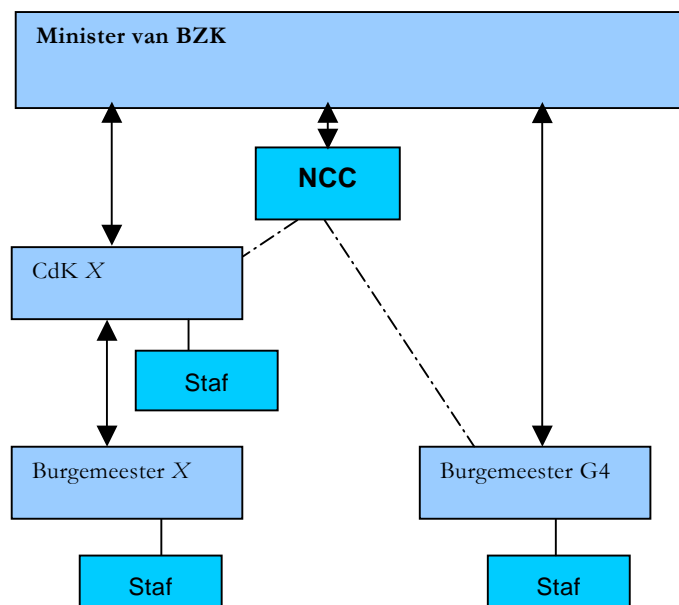
5.3 Bestuurlijke coördinatie verticaal

De theorie

Waar het gaat om de openbare orde en veiligheid dienen in het kader van de crisisinformatievoorziening informatiestromen van het Rijk via de provincies naar de gemeenten te lopen en omgekeerd. In dit proces speelt opnieuw het NCC een belangrijke rol. In haar hoedanigheid van DCC is zij verantwoordelijk voor de informatiecoördinatie binnen de bestuurlijke lijn naar provincies en gemeenten. Ook wanneer er sprake is van interdepartementale coördinatie, en het NCC dus ook als *nationaal* coördinatiecentrum gaat optreden, blijft zij haar taak op het gebied van de openbare orde en veiligheid als DCC vervullen. Ook bestuurlijke informatie van de andere departementen met de provincies en gemeenten loopt dan via het NCC. Het NCC informeert de gemeenten altijd indirect via de provincies, met uitzondering van de gemeentes Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht waarmee rechtstreeks contact is. Afspraak is dat de betreffende provincie steeds gelijktijdig wordt geïnformeerd.

Het bestuurlijke openbare orde en veiligheidsproces kan als volgt schematisch worden weergegeven.

Figuur 5.2 De belangrijkste actoren in het proces van bestuurlijke informatievoorziening (binnen OOV)



De praktijk

Het uitsluiten van het NCC bij de ministeriele bijeenkomsten bemoeilijkte volgens verschillende respondenten niet alleen de horizontale crisisinformatievoorziening tussen de departementen maar ook de verticale informatievoorziening binnen de bestuurlijke lijn. In haar hoedanigheid van DCC was het NCC tenslotte nog steeds verantwoordelijk voor het informeren van de provincies en via hen de gemeenten. Omdat zij echter niet meer betrokken was bij het centrale overleg beschikte zij niet over de meest actuele informatie.

Bovendien kon zij niet langer garanderen dat de informatie uit de provincies de centrale regie zouden bereiken.

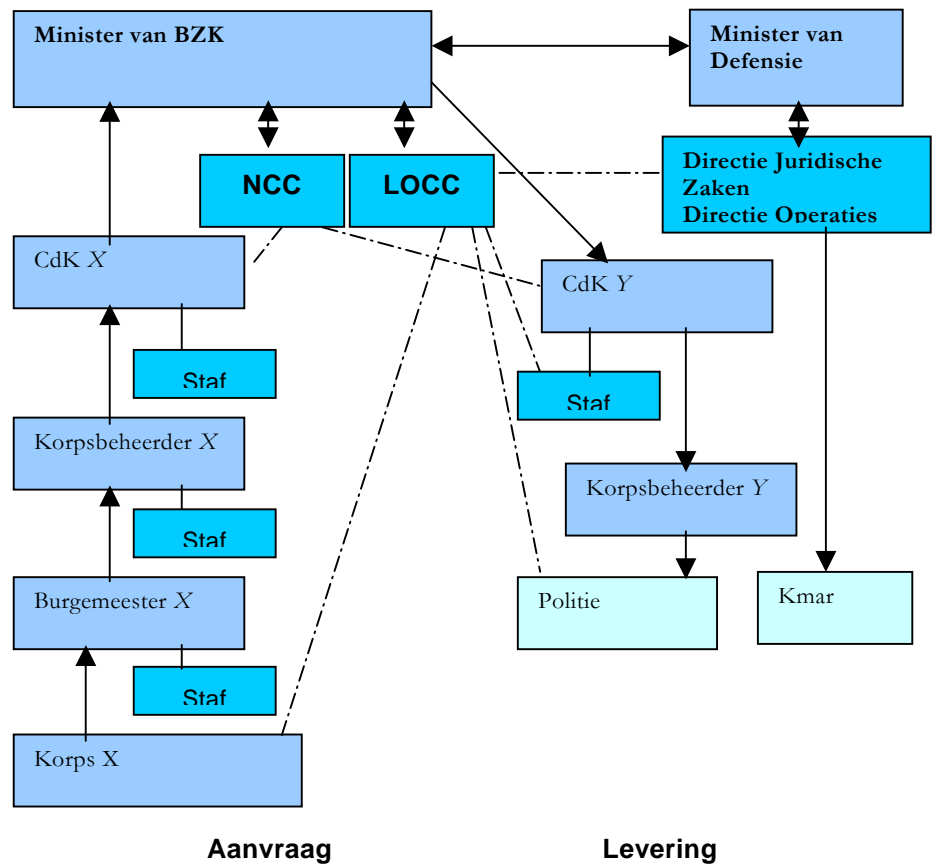
Op het lokale en provinciale niveau is daarnaast de nodige onvrede te constateren ten aanzien van de aard, frequentie en timing van de informatie vanuit het departement/NCC. Ten aanzien van de aard wordt onder meer opgemerkt dat het niet bevorderlijk is dat een bewindspersoon vraagt om de dialoog tussen bevolkingsgroepen te verbeteren, terwijl men daar op lokaal niveau al jaren mee bezig is. Dergelijke zaken vergroten de 'vertrouwenskloof' tussen ministerie en lokaal bestuur, waarvan volgens enkele respondenten sprake is. Maar ook de handelswijze van het NCC rond sitraps of de timing van de brief met betrekking tot de persconferentie over de aangetroffen brief in de casus van Gogh oogsten bij meerdere respondenten onbegrip.

Sowieso is zichtbaar dat het (functioneren van het) NCC veel kritiek krijgt van andere spelers in het veld. Hierop zal in het navolgende hoofdstuk nader worden ingegaan.

5.4 Openbare orde en veiligheid - bijstand

Een ander voor het ministerie BZK relevant – en bij crises veelvuldig voorkomend - proces in het kader van de openbare orde en veiligheid is de interprovinciale bijstandsverlening voor met name de politie. Dit proces is bij wet vastgelegd en verloopt volgens een vaststaande procedure, dat kort is samengevat in figuur 4.3.. Er is daarbij sprake van een formele bestuurlijke lijn en een informele, operationele lijn. In deze laatste lijn heeft sinds kort het in oprichting zijnde LOCC een belangrijke rol. Het LOCC adviseert aan het NCC welke regio's bijstand zouden kunnen verlenen en heeft daartoe onder meer zicht op evenementen in den lande, de beschikbare bijstandsmiddelen en de oefenkalender.

Figuur 5.3 De belangrijkste actoren in het proces van interprovinciale bijstandsverlening



De praktijk

Opvallend is in de casus van Gogh met name de verwarring rond de gevraagde bijstand van een peloton KMar voor de politie Haaglanden. Dit korps had bijstand nodig, de CdK Zuid-Holland verkeerde onterecht in de veronderstelling dat “de politie Nederland was uitverkocht”, via een informele lijn bestond – onterecht – de indruk dat een peloton KMar min of meer klaar stond, men vroeg daarom het NCC om bijstand van een peloton KMar – waar de beslissing over te gaan tot militaire bijstand is voorbehouden aan het Rijksniveau - , het NCC herkende het tenslotte spoedeisende karakter van de vraag niet, waardoor instemming met de aanvraag te lang bleef liggen.

De positie en rol van het LOCC bleek naar aanleiding van beide casus nog niet alle respondenten even duidelijk, maar overwegend wordt de toevoeging van het LOCC aan de bijstandsprocedure verwelkomd. Wel bleek tijdens de casus Laak dat pro-actief optreden van het LOCC om te bezien waar eventueel bijstand vandaan kon worden gehaald - voor het geval dat nodig mocht zijn - op zich ook weer enige verwarring of onrust schepte.

5.5 Overige processen

Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven wordt in dit onderzoek vooral ingezoomd op de algemene crisisprocessen. In iedere crisis is ook sprake van vakprocessen. Voor een goed begrip van de samenhang van 'vakprocessen' met de algemene crisisinformatieprocessen wordt hierna kort stilgestaan bij de 'vakprocessen' die in de beide casus een rol hebben gespeeld. Het gaat hierbij om de processen terreurbestrijding en intelligence.

Terreurbestrijding

De theorie

Als gevolg van de toegenomen nationale terreurdreiging heeft er binnen het veld van de crisisbeheersing een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden plaatsgevonden en zijn nieuwe actoren in het leven geroepen. Voor wat betreft de crisisinformatievoorziening zijn met name de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en de Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (NCBB) relevant. De NCTb is verantwoordelijk voor het (internationale) terrorismebeleid. Zo moet de NCTb de informatie van inlichtingendiensten, opsporingsdiensten en de IND verzamelen en analyseren, zodat op ieder gewenst moment een reële dreigingsanalyse kan worden gemaakt. Na de moord op Pim Fortuyn is de bewakings- en beveiligingstaak ondergebracht bij de NCBB. Voor de personen en objecten binnen het zogeheten nationaal domein verzorgt de NCBB de bewaking en beveiliging. De NCBB is tevens belast met het verder ontwikkelen van een integraal bewakings- en beveiligingsbeleid. De NCBB maakt voor haar taken gebruik van informatie van de MIVD, AIVD en NIK-RIK lijn. Daarnaast is er vaak een informele lijn met de korpsen. Een deel van de taken van de NCBB lag vroeger bij het NCC. Sinds 1 januari 2005 maakt de NCBB onderdeel uit van de NCTb¹⁴.

De praktijk

Verschillende respondenten wijzen er op dat de positie, taken en verantwoordelijkheden van de nieuwe spelers – zoals NCTb en NCBB - ten opzichte van de bestaande spelers nog niet helder en uitgekristalliseerd is. Dit leidt tot onduidelijkheid. Daarnaast wordt van verschillende kanten gesignaleerd dat sprake is van spanning tussen terreurbestrijding en crisisbeheersing over vragen als wie het voortouw heeft als een terroristische aanslag leidt tot een crisis. Gesteld wordt dat deze spanning, die door respondenten ook wordt geduid als een spanning is tussen de ministeries van Justitie en BZK, een optimale informatie-uitwisseling in de weg staat.

Intelligence

De theorie

Primair ten behoeve van de terreurbestrijding en de rechtshandhaving bestaat een uitgebreid conglomeraat aan inlichtingendiensten. Voor het doel van dit onderzoek zijn met name de Algemene Inlichtingen en Veiligheids

Noot 14 De naamgeving is inmiddels aangepast in Coördinator Bewaking en Beveiliging. In de rest van dit stuk wordt de aanduiding gebruikt ten tijde van de beide onderhavige casus.

Dienst (AIVD) en het Nationale Informatie Knooppunt (NIK) van belang. Niet iedere actor die een taak heeft in de crisisbeheersing kan op gelijke wijze gebruik maken van de informatie die verzameld wordt door de verschillende inlichtingendiensten. Hoe en op welke wijze van de informatie uit dit netwerk gebruik gemaakt kan worden, wordt deels bepaald door wettelijke afspraken over de vertrouwelijkheid van de informatie en berust deels op gegroeide gewoonten en informele contacten. Informatieverstrekking aan de AIVD of door de AIVD valt onder de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) wat de mogelijkheden beperkt actoren te informeren die niet onder de WIV vallen. Informatie van de AIVD die consequenties heeft voor de openbare orde en veiligheid wordt via de NCTb en de NCBB aan het NCC doorgeleid. Informatie uit de NIK-RIK lijn valt onder de Wet op de Politiegegevens. Het NIK verschaft informatie aan onder anderen de NCTb, de NCBB en het NCC, Het NCC krijgt, in tegenstelling tot de andere twee actoren, geen operationele informatie van het NIK. Dit uiteraard ook zonder operationele informatie.

De praktijk

Niet alle actoren bij de beide casus zijn tevreden over de informatie die zij van de inlichtingendiensten hebben gekregen. De burgemeesters van Amsterdam en Den Haag hebben de AIVD – ook in de media - verweten onvoldoende informatie met hen te delen. Zij menen dat zij ten onrechte niet over informatie konden beschikken die relevant was voor hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid in hun stad en voor de veiligheid van het personeel van de hulpverleningsdiensten die onder hun verantwoordelijkheid optreden. Zoals ook beschreven in hoofdstuk 3 is een breed samengestelde werkgroep in het leven geroepen om te bezien hoe dit knelpunt opgelost zou kunnen worden.

Door het NIK wordt gesignaleerd dat door het NIK geleverde informatie door de afzonderlijke actoren verschillend geïnterpreteerd wordt. Door gebrek aan centrale coördinatie leidt de verspreiding van dergelijke informatie er ook toe dat op verschillende plekken actie wordt ondernomen en er langs elkaar heen gewerkt wordt

“Alle diensten maken bijvoorbeeld nieuwsbrieven die ze onderling niet mogen afstemmen. Die nieuwsbrieven gaan alle kanten op. Net als kranten. Iedere keer als er in zo'n nieuwsbrief iets staat dat niet wordt gesnapt, wat niet lijkt te kloppen met andere nieuwsbrieven of de mediaberichten, dan begint er wel iemand (burgemeester, minister, OvJ of politiechef) verantwoordelijkheid te nemen. Vaak boort men daarbij eigen contacten of informatielijnen aan. Dan ontstaat er voor enkele uren een enorme kakofonie waarbij iedereen-iedereen belt. Het begint met een enorme paniek. De minister wil..... en op hoog niveau. Ik ben gebeld door de korpschef en die is gebeld door de minister zelf en jij moet..... Zeker eens per week maak ik zoiets mee. En dat duurt met gemak 24 uur blijft rondzingen. 25 telefoontjes! is dan normaal. Aan het eind van de rit is iedereen geïrriteerd en hebben we niet kunnen doen waarvoor we zijn.”

5.6 Tussentijdse analyse

Idealiter vormen de onderscheiden deelprocessen bij de beheersing van een crisis een stevig, samenhangend bouwwerk van goed op elkaar aansluitende deelprocessen. Zo'n bouwwerk is tijdens de betreffende casus echter niet zichtbaar geweest. Het crisiscoördinatieproces, het 'dak' van het bouwwerk, oogde in de casus van Gogh geïmproviseerd en wankel. De linking pin naar het verticale bestuurlijke proces ontbrak. De aansluiting tussen 'vakprocessen' en de algemenere processen was zeker niet op alle punten optimaal. Daarnaast viel ook binnen meerdere deelprocessen een sub-optimaal verloop van de informatievoorziening te herkennen.

Volgens het recente ACIR-rapport "is de grens tussen een crisis, een incident en een ramp niet scherp te trekken"¹⁵. De waarheid van die constatering is in het voorliggende onderzoek nog eens onderstreept, net als de verregaande consequenties die daaraan verbonden kunnen zijn: een rammelend crisiscoördinatieproces en daaruit voortvloeiend een sub-optimale crisis-informatievoorziening. Veel van de knelpunten voor de informatievoorziening die het ACIR-rapport onderscheid waren overigens ook in deze casus zichtbaar, zoals onduidelijkheid van de organisatie, kanttekeningen bij de kwaliteit van het functioneren, en bijvoorbeeld wederzijdse onbekendheid tussen organisaties of spanning tussen die organisaties. In het navolgende hoofdstuk wordt daar, in een beschouwing van het verloop van de crisisinformatievoorziening aan de hand van de taak en bijdrage van de belangrijkste actoren, nog eens dieper op ingegaan.

Noot 15 De vrijblijvendheid voorbij, maart 2005, pag. 5

6 Crisisinformatievoorziening per actor

6.1 Inleiding

Werd in het voorgaande hoofdstuk gekeken naar de crisisinformatievoorziening op het niveau van hoofdprocessen, in dit hoofdstuk wordt verder ingezoomd tot het niveau van de belangrijkste actoren in die processen. In lijn met de doelstelling van dit onderzoek wordt daarbij bezien wat in theorie de taak en functie van elke actor in de crisisbeheersing en – informatievoorziening is, daarna wordt bezien welke bijzonderheden zijn te constateren ten aanzien van de bijdrage in beide casus. Niet elke actor wordt overigens besproken: een selectie is gemaakt van de voor dit onderzoek meest relevante actoren in de crisisinformatievoorziening in de beide casus. Dit heeft geleid tot de navolgende 10 actoren:

- 1 NCC
- 2 LOCC
- 3 De provincies
- 4 De Gemeenten
- 5 Bureau Operationele Zaken (BOZ – Justitie)
- 6 Defensie Operatie Centrum (DOPS) en directie Juridische Zaken
- 7 Nationaal Coördinator Terreurbestrijding (NCTb)
- 8 Nationaal Coördinator Bewaken en Beveiligen (NCBB)
- 9 Nationaal Coördinator Crisisbeheersing (NCCB)
- 10 Nationaal Informatie Knooppunt (NIK)

In de navolgende paragrafen wordt per actor beschreven:

- 1 Waar deze bestuurlijk is ondergebracht en wat diens formele taak is in de crisisinformatievoorziening?
- 2 Hoe deze taak is vervuld in de casus Van Gogh en Laakkwartier?
- 3 Wat de ervaringen met en meningen over deze actor zijn van de andere spelers binnen de crisisbeheersing, alsmede welke verwachtingen er leven bij de actor zelf en bij de andere actoren ten aanzien van diens taak?
- 4 Eventuele randvoorwaarden voor de crisisinformatievoorziening. Hierbij gaat het meestal om de gebruikte kanalen/hulpmiddelen voor de informatievoorziening.

6.2 Nationaal Coördinatie Centrum (NCC)

/// de onderstaande tekst ligt nog ter tweede toetsing bij het NCC, ondanks telefonische en e-mail rappel nog geen reactie ontvangen//

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 4 heeft het NCC in de crisisbeheersing een centrale rol. Als ondersteuning voor de crisisbeheersing op nationaal niveau is het NCC verantwoordelijk voor de crisisinformatiecoördinatie. Als Departementaal Coördinatie Centrum (DCC) van het ministerie van BZK is het NCC verantwoordelijk voor de bijstandsverlening en voor de crisisinformatiedeling met gemeenten en provincies.

Taakstelling¹⁶

Ten aanzien van de crisisinformatievoorziening vallen drie belangrijke hoofdtaken voor het NCC te onderscheiden. Zoals in hoofdstuk 4 reeds beschreven treedt het NCC in de eerste plaats tijdens crises op als aanspreekpunt voor provincies en de G4. Via de provincies onderhoudt het NCC contact met de overige gemeenten.

Het NCC informeert provincies en gemeenten middels situatierapporten (sitrap) en stelt ze op de hoogte van eventuele besluiten uit het IBT of MBT over de crisisbeheersing. De informatiestroom tussen het NCC en de lagere overheden is overigens in twee richtingen. Het NCC vraagt namelijk bij gemeenten en provincies informatie op, bijvoorbeeld over de situatie in de verschillende gemeenten. De sitrap van het NCC zijn niet alleen gebaseerd op die informatie van gemeenten en provincies, maar kan ook gebaseerd zijn op informatie van bijvoorbeeld de media, vakdepartementen, het Nationaal Informatie Knooppunt (NIK), de NCTb en de NCBB.

In de tweede plaats handelt het NCC voor de minister van Binnenlandse Zaken de verzoeken af voor (interprovinciale) bijstand van de operationele diensten.

De bovengenoemde twee taken worden door het NCC uitgevoerd als Departementaal Coördinatiecentrum (DCC). Het NCC kan echter, zoals in hoofdstuk 4 reeds aangegeven, ook ingericht worden als *Nationaal* Coördinatie Centrum wanneer de crisis meerdere departementen aangaat. In dat geval strekt de informatiecoördinatie rol zich ook uit over de andere relevante departementen en fungeert het NCC als ondersteuning voor IBT en MBT. Dit is de derde taakstelling van het NCC die in het kader van informatievoorziening van belang is.

Ten aanzien van deze derde taakstelling is door een voormalig hoofd NCC opgemerkt dat deze rol gebaseerd is op een besluit in de ministerraad om een organisatorische voorziening te hebben in geval van crisis. Deze voorziening is ingevuld in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (in die zin is het NCC een ad hoc virtuele organisatie). Het NCC ontbeert daarmee een wettelijke grondslag, maar dit verandert mogelijk met de implementatie van het beleidsplan Crisisbeheersing, waarin steviger juridische verankering van het NHC is voorzien.

Daarnaast is volgens het voormalig hoofd NCC de ministeriële regeling waarbij het NCC is ingesteld en waarin de info uitwisseling met het NCC is geregeld, bij de vorming van het Directoraat Generaal Veiligheid afgeschaft. Daar zou geen andere regeling voor in de plaats zijn gekomen. Er is dus geen specifieke juridische grondslag voor het NCC om info te vergaren.

Noot 16 Zie Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het Handboek Crisisbeheersing van het ministerie van BZK.

Taakuitoefeningen bij de twee incidenten

Van Gogh

Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds aangegeven was er, ondanks het feit dat er op ministerieel niveau voor gekozen is de moord op Van Gogh niet als een crisis te beschouwen, wel sprake van een overleg waaraan actoren deelnamen die normaal in een IBT of MBT zitting hebben. Hoewel aanvankelijk nog onduidelijk was in welke hoedanigheid het NCC zou optreden, werd - nadat het hoofd van de NCC niet langer deel mocht nemen aan de beraadslagingen van de ministers – helder dat er geen sprake was van een *Nationaal* Coördinatie Centrum. Het NCC heeft in deze casus dus noodgedwongen vooral als DCC BZK geopereerd.

In het kader van de crisisinformatiecoördinatie in de richting van de gemeenten en provincies heeft het NCC in de casus van Gogh veel contact gehad met de gemeente Amsterdam en de provincie Noord-Holland om inzicht te krijgen in de lokale situatie. In een later stadium heeft het NCC aan alle provincies verzocht om middels situatierapporten (sitrap) verslag te doen van eventuele maatschappelijke onrust in de gemeenten. De uitkomsten van deze inventarisatie werd periodiek teruggekoppeld aan de provincies met het verzoek deze door te geleiden naar de gemeenten. Daarnaast werd deze inventarisatie op de site geplaatst. Het NCC heeft verder via de provincies de burgemeesters op de hoogte gesteld van de persconferentie van de minister van Justitie waarin deze de inhoud van de brief bekend zou maken die op het lichaam van Van Gogh gevonden was.

Het sitrap verkeer is niet door alle provincies positief beoordeeld. Zo stelt de provincie Flevoland dat niet duidelijk was welke informatie het NCC verlangde in de sitrap. Daarnaast bood het nationale sitrap van het NCC volgens het kabinet van de commissaris van de Koningin in Flevoland weinig meerwaarde ten opzichte van de nieuwsberichten in de media. Verder bleef volgens Flevoland en Noord-Holland de frequentie van het aanleveren van nieuwe sitraps onnodig hoog terwijl er al lang niets meer te melden viel.

De kabinetten van de commissarissen van de Koningin waren verder kritisch over de aankondiging van de persconferentie over de gevonden brief. Vooral de timing schoot in het verkeerde keelgat. Het tijdstip waarop het bericht aan de provincies werd gestuurd (rond acht uur 's avonds) was zo laat dat deze de meeste burgemeesters niet meer tijdig konden inzien. Verder was nog onbekend hoe laat op dezelfde avond de persconferentie zou plaatsvinden. Een aantal provincies vond het belang van de aankondiging van de persconferentie niet zo groot dat daarvoor alle burgemeesters moesten worden opgetrommeld. De vraag is echter in hoeverre dit het NCC te verwijten valt. Zij werd namelijk zelf pas om 20:00 uur ingeseind over de geplande persconferentie en kon zodoende pas daarna contact leggen met de provincies en de G4.

Over de afhandeling van de bijstandsaanvraag voor de politieregio Haaglanden heerst bij de politie en de provincie eveneens de nodige onvrede. Op 30 november 2004 zijn de hoofdrolspelers in dit bijstandsverzoek bij elkaar gekomen om te leren van het incident. De conclusie uit dit overleg was dat het NCC de urgentie van de aanvraag had moeten laten voorgaan boven de discussie met de provincie Zuid-Holland over de bevoegdheden.

De provincie Zuid-Holland heeft aangegeven dat het beter was geweest als in de bijstandsaanvraag niet specifiek om KMar was gevraagd. Bij evaluatie kwam men ook tot de conclusie dat een en ander vooral terug te voeren was op menselijke interacties en niet zozeer op tekort schieten van procedures

Laakkwartier

De betrokkenheid van het NCC bij de casus Laakkwartier beperkt zich tot het afhandelen van een bijstandsverzoek ten behoeve van de politie Haaglanden. Op het moment dat de formele aanvraag via de provincie Zuid-Holland binnenkwam bij het NCC, had het LOCC al bijstand geregeld. Het NCC heeft deze bijstand vervolgens formeel goedgekeurd en afgehandeld.

Ervaringen en verwachtingen vanuit het veld

Naast de knelpunten die naar voren kwamen tijdens de crisisinformatievoorziening rondom de moord op Theo van Gogh werden door de respondenten verschillende andere problemen naar voren gebracht met betrekking tot de informatievoorziening door het NCC.

Meerwaarde?

Zo werd bijvoorbeeld door de provincies Flevoland en Noord-Holland aangegeven dat het NCC niet altijd de benodigde informatie kan verschaffen en dan doorverwijst of het antwoord schuldig blijft. Daarnaast missen de provincies een duidelijke meerwaarde van het NCC in het berichtenverkeer; informatie wordt, zo stelt men, door het NCC vaak zonder kritiek, toets of opmerkingen doorgesluisd. Mechanisch, te weinig inhoudelijk en onvoldoende kritisch, zijn kwalificaties die daarbij gebruikt worden.

Behoefte aan kaders

Gelet op het voorgaande en de ervaringen met het sitrapverkeer na de moord op Van Gogh, pleiten de provincies ervoor om kaders te formuleren ten aanzien van uitwisseling van informatie binnen de bestuurlijke pijler: onder welke omstandigheden, op welke manier. Men constateert nu dat als gevolg van uiteenlopende verwachtingen van de onderlinge informatie-uitwisseling wrijvingen ontstaan.

Grenzen aan kennis en kunde

Ten aanzien van de informatiepositie van het NCC, merkt de NCTb op dat het NCC de grens bereikt heeft van haar intrinsieke mogelijkheden. Het aantal crises neemt toe evenals de complexiteit hiervan. Het NCC zou er daarbij goed aan doen gebruik te maken van de kennis en kunde die bij de gehele directie Crisisbeheersing aanwezig is. Dit geldt zowel voor haar taken in haar hoedanigheid van DCC als in NCC.

Wil het NCC teveel weten?

Provincies, gemeenten en hulpdiensten geven aan het NCC doorschiet in haar taak om "permanent en nauwlettend de gebeurtenissen in Nederland en daarbuiten" te volgen (zie NHC of Handboek Crisisbeheersing BZK). Zij worden naar eigen zeggen nu "voor het minste of geringste lokaal incident" benaderd door het Coördinatie Centrum. Een respondent geeft aan dat dit met name het geval is sinds er sprake is van een 24-uurs bezetting en geeft aan dat "zo het aanbod de vraag bepaalt". Het NCC meent echter op haar beurt dat zij nooit over voldoende informatie kan beschikken.

Actoren als de NCBB, NCTb en BOZ vinden verder dat het NCC zaken wil weten die ze niet hoeft te weten of zelfs niet mag weten. Op de achtergrond speelt daarin volgens BOZ mee dat niet altijd duidelijk is wanneer het NCC optreedt als DCC (en daarmee in het belang van de minister van BZK) of als NCC (en daarmee in het gezamenlijk belang). In het laatste geval heeft het NCC meer recht op informatie dan in het eerste. De vraag wordt daarbij ook geopperd of het NCC, voor alle duidelijkheid, onder AZ zou moeten vallen.

Pro-actie nodig

Om goed te kunnen coördineren is het volgens diverse respondenten – waaronder ook een vertegenwoordiger van het NCC zelf - overigens noodzakelijk om pro-actief na te denken over hoe een crisis zich zou kunnen ontwikkelen (zowel in preparatie als in respons). Het NCC zelf geeft aan dat deze rol al wel wordt opgepakt als het gaat om preparatie maar minder als het gaat om respons. In het kader van preparatie worden er bijvoorbeeld procedure afspraken gemaakt met de eerstelijns partners op departementaal (DCC) en provinciaal (PCC) niveau.

In de respons, zo menen zowel NCC als NCTb en NCBB, zou zij het initiatief moeten nemen om met verschillende experts in een ‘ambtelijk overleg’ na te denken over het verloop van een crisis en te komen tot voorstellen voor te nemen maatregelen. Dat zou moeten voorkomen dat een IBT of MBT bij elkaar komt zonder duidelijke agenda en dat er allerlei operationele informatie wordt besproken.

Matige toetsing als gevolg van veranderde bezetting?

Wat betreft de taak van het NCC in het coördineren van bijstand wordt door het LOCC en door Defensie¹⁷ aangegeven dat het NCC soms te weinig informatie verstrekt over de feitelijke situatie rondom de inzet om tot een afgewogen besluit te kunnen komen¹⁸. Defensie vermoedt dat de matige toetsing van de aanvragen veroorzaakt wordt door een gebrek aan kwaliteit en ervaring (er zijn veel nieuwe mensen) van de betrokkenen op het NCC. Ook anderen wijzen op de veronderstelde gevolgen van personele wisseling binnen en groei van het NCC, deze zouden het kennisniveau hebben **aangetast** **///wederhoor|: reactie NCC volgt///**. Tevens zou het ertoe leiden dat partners van het NCC vaker te maken krijgen met 'onbekende gezichten' wat de communicatie bemoeilijkt. Dit wordt ook in breder verband, dus buiten alleen de bijstandsverlening, door diverse respondenten als knelpunt opgemerkt. Overigens zou het NCC volgens de gemeente Amsterdam daarbij onvoldoende investeren goede persoonlijke relaties (dit in tegenstelling tot diverse andere, met name nieuwe, actoren, die dit wel nadrukkelijk zouden doen).

“Concurrentie?”

Een andere ontwikkeling is de komst van de NCTb en de NCBB waardoor het NCC vooral voor de grote gemeenten aan betekenis heeft ingeboet. De gemeente Amsterdam constateert dat zij met vragen over terreur niet terecht kan bij het NCC en daarom rechtstreeks zaken doet met de Nationale Coör-

Noot 17 In casu de directie Juridische Zaken en het Defensie Operationaal Centrum (DOPS).

Noot 18 Ter illustratie werd door het LOCC de aanvraag voor militaire bijstand voor het dorp Veen (Noord-Brabant) genoemd in verband met de bestrijding van rellen rond de jaarwisseling. Pas na lang doorvragen (door het LOCC via het NCC), werd duidelijk waarom er genoeg reden was om militaire bijstand te vragen.

dinator Terreurbestrijding (NCTb) en de Nationaal Coördinator Bewaken en Beveiligen (NCBB). Tegelijkertijd verwacht de gemeente Amsterdam wel dat het NCC er bij terreur voor zorgt dat er ook op rijksniveau voldoende aandacht geschonken wordt aan de gevolgen voor de openbare orde. Verschillende partijen menen dat dit na de moord op Van Gogh onvoldoende is gebeurd. Hier moet echter aan worden toegevoegd dat niet alle actoren ten aanzien van het thema 'terreur' dezelfde verwachtingen hebben van het NCC. De NCBB acht het bijvoorbeeld zelfs onwenselijk dat het NCC inhoudelijk betrokken wordt bij het thema terreur, dit is immers niet haar taak is. Wel kan zij optreden als 'doorgeefluik' Zo dient het NCC bijvoorbeeld niet te sleutelen aan bestuurlijke brieven die de NCBB via het NCC verstuurt aan CdK, burgemeesters en PG, maar deze gewoon door te geven

Communicatiemiddelen

Het NCC communiceert tijdens crises voornamelijk via onbeveiligde fax en telefoonverbindingen. Daar hebben meerdere respondenten hun bedenkingen bij: het moet toch mogelijk zijn met nieuwe communicatiesystemen zowel efficiënter als veiliger te communiceren. Diverse partners, zoals enkele provincies, maar ook bijvoorbeeld BOZ verwachten dat de komst van Incident Master een belangrijke impuls kan geven aan de rol van crisisinformatiecoördinatie van het NCC. Sinds de moord op Van Gogh kunnen gemeenten overigens ook geautoriseerd worden om toegang te krijgen tot de site van het NCC, waardoor snellere informatievoorziening mogelijk is.

Beschouwing

Een buitenstaander zou verwachten dat een Nationaal Coördinatie Centrum een door voor alle partijen gezaghebbend, gesmeerd lopende machine is. Dat blijkt komt uit dit onderzoek niet naar voren. Zowel 'van boven' (de lijn met MBT/IBT wordt in de casus van Gogh doorgesneden), als 'van opzij' (de kanttekeningen van andere spelers op rijksniveau) als 'van onderen' oogst het NCC im- of expliciet kritiek. De bewegingen binnen (de personele en groei) als rondom met NCC (nieuwe spelers, verschuivingen van taken en verantwoordelijkheden) lijken daaraan bij te dragen. In ieder geval is duidelijk dat positie en functioneren van het NCC niet optimaal aansluiten op de behoeften van andere actoren. Het beeld van het NCC dat uit dit onderzoek oprijst, verschilt overigens niet substantieel van het beeld dat ten tijde van de MKZ-crisis werd opgetekend. Toch zijn in de periode tussen MKZ-crisis en de onderhavige casus de nodige veranderingen doorgevoerd. Dit maakt een extra bezinning op positie en functioneren gewenst.

6.3 Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC)

Het LOCC kan sinds kort een belangrijke rol gaan spelen in de operationele coördinatie van de inzet van hulpdiensten, in het verlengde van de (bestuurlijke) activiteiten van het NCCt. Het LOCC is een nieuwe speler in het veld, de taak en positionering is daarmee voor sommige actoren nog onduidelijk.

Het LOCC is formeel nog in oprichting, maar al wel – sinds kort: 1 september 2005 - volledig operationeel. Het LOCC is bestuurlijk ondergebracht bij het Directoraat Generaal Veiligheid en operationeel bij het KLPD

in Driebergen. Het LOCC heeft als taken het in kaart brengen van de operationele situatie tijdens een crisis, het in kaart brengen van de mogelijk beschikbare bijstand, het adviseren over de aangevraagde bijstand. Tot slot wordt het LOCC geacht te pro-actief na te denken over de inzet van middelen bij verschillende crisissituaties. Dit laatste kan uit budgettaire beperkingen nog niet goed worden opgepakt: er is 5 ton tekort (op een begroting van 2,5 mln) waardoor de middelen ontbreken om crisisscenario's uit te werken.

Ondersteuning bij bijstandsverlening

De belangrijkste taak richt zich op bijstand. De formele lijn daarbij is dat een verzoek om bijstand dat bij het NCC binnenkomt, ter advisering wordt neergelegd bij het LOCC. Het LOCC heeft een landelijk beeld van de situatie (incl. evenementen) en beschikbare bijstandsmiddelen. Het LOCC zoekt uit welke regio's bijstand kunnen verlenen en adviseert het NCC vervolgens wat de mogelijkheden zijn. Het NCC kan hierdoor gericht contact zoeken met de provincie die bijstand zou kunnen leveren. Is het bijstandsverzoek geformaliseerd, dan regelt het LOCC de praktische aspecten van de bijstand.

In de praktische zin zal het operationeel team van een regio een bijstandsverzoek dat via de formele lijn ingediend wordt/gaat worden reeds in een vroeger stadium aangeven aan het LOCC, zodat de reactietijd aanmerkelijk versneld kan worden.

Taakuitoefening bij de twee incidenten

De moord op Theo van Gogh

In verband met de aanvraag door de provincie Zuid-Holland van bijstand voor de politie Haaglanden heeft het LOCC contact gezocht met een aantal regio's. Uit deze contacten bleek dat het niet mogelijk was om op korte termijn politiebijstand te regelen en heeft het LOCC het NCC geadviseerd om in te stemmen met het verzoek van de provincie Zuid-Holland om een peloton KMar in te zetten. Het NCC heeft het advies niet opgevolgd en de aanvraag in eerste instantie afgewezen. Omdat het LOCC ten tijde van de casus Van Gogh nog niet volledig operationeel was, ontbrak het haar overigens op dat moment nog aan een goed en volledig overzicht van beschikbare en ingezette politiecapaciteit.

Laakkwartier

Tijdens de crisis in het Laakkwartier had het LOCC kennis van de oefenagenda van ME pelotons. Die kennis kwam goed van pas toen de politie Haaglanden in verband met rellen op het Terra College acuut behoefte had aan bijstand. Nog voordat het formele verzoek bij het NCC was ontvangen had het LOCC een peloton dat op dat moment aan het oefenen was op pad gestuurd richting Den Haag. Vlak voor het verlaten van de provincie Noord-Brabant is pas die bijstand formeel afgekaart via de commissaris van de Koningin in Noord-Brabant.

Het overzicht van de landelijke beschikbare capaciteit aan bijstand van het LOCC was ten tijde van het Laakkwartier nog niet volledig. Vandaar dat het LOCC, bij de politie en Defensie naging welke bijstand zij eventueel zouden kunnen verlenen. Volgens het DOPS en de directie Juridische Zaken van

Defensie had het LOCC pas moeten gaan informeren op het moment dat er sprake was van een daadwerkelijke bijstandsaanvraag. Nu leidde het informeren van het LOCC immers tot onrust en verwarring (*'er staat zeker iets te gebeuren'*).

Ervaringen en verwachtingen uit het veld

(Verschillen in gepercipieerde) meerwaarde

Hoewel alle geïnterviewde actoren meerwaarde zien in de komst van het LOCC bestaan er onder de respondenten verschillen in waardering en verwachting. Vooral de politie Haaglanden is, mede gelet op de snelle reactie op een bijstandsaanvraag tijdens de casus Laakkwartier, ronduit positief over het initiatief.

Provincies minder positief

De provincies zijn minder positief over het LOCC. Zij hebben de indruk dat het LOCC bijstandsaanvragen ook bestuurlijk toetst hetgeen als een uitholling van de taak van de commissaris van de Koningin en van het NCC wordt beschouwd. Daarnaast vinden zij dat het LOCC zich (althans in de opbouw-fase) buiten de *intraprovinciale* bijstand zou moeten houden omdat dit een provinciale taak is. Een respondent die niet tot de provincies behoort verbaast deze reactie van de provincies niets: "de provincies zien het LOCC gewoon als concurrent".

Geen rol nodig tav defensie-bijstand?

Defensie is van mening dat het LOCC geen rol hoeft te spelen bij de operationele afhandeling van militaire bijstand; dat kan het DOPS prima zelf en past ook bij het normale takenpakket van het DOPS.

Informatiepositie nog in opbouw

Het LOCC is voor haar functioneren in crisissituaties afhankelijk van de informatie die door derden verstrekt wordt. Volgens het LOCC zijn niet alle politieregio's even scheutig met het verstrekken van informatie en zo wordt bijvoorbeeld intraprovinciale bijstand niet altijd gemeld bij het LOCC. Daardoor is het voor het LOCC lastig om een up-to-date overzicht te houden van het beschikbaar bijstandspotentieel.

Naast informatie van de hulpdiensten, heeft het LOCC behoefte aan informatie uitwisseling met operationele diensten van de ministeries (DCCs zoals BOZ van Justitie en DOPS van Defensie, de NCBB en Rijkswaterstaat). Vaak hoeven deze organisaties de informatie niet af te staan en is de uitwisseling vrijwillig. Het LOCC geeft aan dat het deze uitwisseling stimuleert door zelf informatie aan te bieden.

De informatiepositie van het LOCC is echter broos. Dankzij het grote aantal informele contacten beschikt de organisatie over een goed informatienetwerk, maar dat is nu nog sterk afhankelijk van persoonlijke netwerken. Op termijn zouden de opgebouwde informatierelaties dan ook geformaliseerd moeten worden.

Analyse

Een organisatie die haar positie nog moet verwerven (en bekend maken), maar die overwegend als een aanvulling wordt gezien, dat is het beeld dat uit dit onderzoek ten aanzien van het LOCC oprijst. De informatiepositie moet nog verder worden opgebouwd en structureler worden gemaakt, verdere ervaring moet ook nog worden opgedaan ten aanzien van wat wél en wat niet goed werkt (zie bijvoorbeeld de geruchtenstroom die op gang komt na het polsen van regio's over bijstandsmogelijkheden). Alleen al om vrijving te voorkomen is nadere afbakening wijselijk ten opzichte van de provincies.

6.4 Provincie

De provincie (met de Commissaris van de Koningin als bestuurlijk verantwoordelijke) heeft een coördinerende en toezichthoudende rol ten opzichte van de gemeenten. Daarnaast vormt de CdK een schakel in zowel de crisisinformatievoorziening als in de interprovinciale bijstand.

Bestuurlijke inbedding en taakstelling¹⁹

De coördinerende functie van de Commissaris van de Koningin is terug te voeren tot drie hoofdtaken:

- 1 De informatievoorziening verzorgen tussen overheden en instanties die daarvoor in aanmerking komen.
- 2 Bestuurlijke coördinatie; dit wil zeggen de afstemming van het beleid op bestuurlijk niveau met en tussen de gemeenten, de rijksdiensten en andere overheden en instanties.
- 3 Regelen van de bijstandsverlening op verzoek van de burgemeesters en/of korpsbeheerders in de provincie of van de minister, volgens bestaande procedures.

Taakuitoefeningen bij de twee incidenten

Theo van Gogh

Ten aanzien van de informatievoorziening heeft de provincie Noord-Holland bij de moord op Theo van Gogh het NCC van informatie voorzien over de moord zelf en het vervolg hierop in Amsterdam. Daarnaast heeft de provincie Noord-Holland ervoor gezorgd dat er op afroep bijstand in de vorm van een peloton ME beschikbaar was voor de gemeente Amsterdam.

De provincies hebben op verzoek van het NCC gerapporteerd over de maatschappelijke onrust in de gemeenten. De provincies hebben voor dit doel intensief contact onderhouden met de gemeenten maar hen ook zelf geïnformeerd over de inhoud van de nationale situaties van het NCC en berichten uit het ministeriële overleg.

Noot 19 Deze taken vloeien voort uit een groot aantal wettelijke bepalingen waarin de taken en bevoegdheden van de commissaris geregeld zijn zoals de Wrzo, Brandweerwet, Politiewet, Provinciewet, Ambtsinstructie commissaris van de Koning, Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en Voorschrift militaire bijstand en steunverlening in Nederland in vreedetijd.

Wat betreft bijstand heeft de provincie Zuid-Holland namens de politie Haaglanden verzocht om een peloton ME van de Koninklijke Marechaussee. De informatie op basis waarvan deze aanvraag is gedaan, bleek achteraf niet te kloppen. De provincie Zuid-Holland meende informatie te hebben op basis waarvan de inschatting werd gemaakt dat er geen politiebijstand mogelijk zou zijn. Het oordeel hierover is echter aan het NCC. Daarnaast had de politie Haaglanden in haar bijstandsverzoek aangegeven dat een peloton ME van de KMar min of meer klaar stond om ingezet te worden. Dit bleek uiteindelijk niet het geval.

Laakkwartier

In de casus Laakkwartier heeft de provincie Zuid-Holland namens de politie Haaglanden een verzoek gedaan om bijstand.

Ervaringen en verwachtingen uit het veld

Over de taak van de provincie in de informatievoorziening is door de gemeente Amsterdam opgemerkt dat berichten van het NCC door de provincie Noord-Holland soms te laat worden doorgespeeld. De provincie wijt dit echter aan het NCC die op haar beurt informatie te laat aanlevert.

Meerwaarde bij bijstand wordt betwijfeld

Door gemeenten en hulpdiensten wordt getwijfeld aan de meerwaarde van de provincies in het aanvragen van bijstand (*'een extra schijf'*). Zo wordt aangegeven dat de provincie geen assets heeft ten behoeve van de crisisbeheersing, geen operationele rol, slechts bijstands aanvragen parafeert en geen eigen mening heeft (mede omdat ze over veel dingen niet gaan).

Verder wordt de provincie door veel actoren gezien als een vertragende factor in het aanvragen van bijstand. Zo stelt politie Haaglanden dat een verzoek om bijstand dat al informeel door een andere regio is aangekondigd soms dagen of weken later pas formeel wordt gedaan. Dan komt het voor dat het rooster al dicht zit en de bijstand niet meer geleverd kan worden. Daarom gaan sommige operationele diensten er toe over parallel alvast het LOCC te informeren.

Formats

De provincies zelf achten hun bestuurlijk toetsende rol van belang en proberen zo min mogelijk vertraging te veroorzaken. Zo heeft de provincie Zuid-Holland een format voor bijstands aanvragen ontwikkeld, hanteert de provincie Noord-Holland al jaren een standaardformulier dat is ontwikkeld door de Raad van Hoofdcommissarissen en hanteert ook de provincie Flevoland een standaard format.

Geen operationeel overzicht

Gemeenten en hulpdiensten geven aan dat zij niet van de provincie verwachten dat deze zich bezighoudt met de vraag welke eenheid bijstand moet gaan verlenen²⁰.

Noot 20 De hulp in de eerste uren na een ramp door buurregio's gebeurt sowieso zonder 'inmenging' van de provincie.

Het LOCC heeft daar een veel beter overzicht op. Volgens de respondenten zien de provincies bovendien niet alle bijstand die wordt verleend (b.v. brandweerbijstand tussen regio's in een zelfde provincie), hebben ze geen goed totaaloverzicht van beschikbare bijstand en kunnen ze niet oordelen over de eerlijke verdeling van bijstandsverlening over het land.

Bereikbaar?

Voor het uitwisselen van crisisinformatie is het van essentieel belang om als organisatie bereikbaar te zijn. Door de provincies wordt aangegeven dat dit dankzij haar 24-uurs piketdiensten gegarandeerd is. Het NCC is echter een andere mening toegedaan en geeft te kennen dat de kabinetten van de commissarissen van de Koningin niet altijd bereikbaar zijn. Hiervan zegt de provincie Noord-Holland echter dat het NCC zich niet houdt aan de piket-procedures en/of verouderde lijsten met contactgegevens hanteert.

Communicatiemiddelen

De provincie Flevoland geeft aan dat de provincies bij gebrek aan ICT-ontwikkelingen op rijksniveau individueel of gezamenlijk aan het beter ontsluiten van crisisinformatie werken. Zo kent de provincie Flevoland het Veiligheidsnet Flevoland, dat bedoeld is voor gemeenten en de veiligheidspartners in Flevoland en werken de provincies gezamenlijk aan de ontwikkeling van een eigen digitale risicokaart aan de hand van een landelijk vastgesteld model. Het Veiligheidsnet Flevoland heeft als pilot gefungeerd, wordt momenteel geëvalueerd en besloten is dit instrument nog niet bij crises te benutten. Daartoe is een afzonderlijk besluit vereist.

Daarnaast verdient volgens de provincies de beveiliging van de communicatiemedia de aandacht. Volgens de provincie Zuid-Holland zou daarbij een relatie gelegd kunnen worden met bijvoorbeeld PKI²¹ (waarin onder andere is voorzien in beveiligd e-mail verkeer en een elektronische handtekening), Incident Master van het NCC en het project OOV-net.

Analyse

De vraag rond de meerwaarde van de provincie (in de crisisinformatievoorziening!) is een steeds terugkerende vraag in dit soort evaluaties. Zie ook bijvoorbeeld ook de evaluatie van de MKZ-crisis. En hoe meer anderen kanttekeningen rond die meerwaarde plaatsen, hoe meer provincies het belang van hun rol benadrukken. Zichtbaar is dat zich nieuwe spelers in het veld aandienen die in ieder geval voor een deel overlappen met de hier relevante taken van de provincie: het LOCC bijvoorbeeld, maar ook de veiligheidsregio kan in dit verband niet ongenoemd blijven. Het heeft wat weg van de discussie rond apothekers: steeds meer partijen komen op de markt die in ieder geval een deel van het werk beter zeggen te kunnen, de apothekers zelf benadrukken steeds scherper het unieke van hun toegevoegde waarde. In het kader van deze evaluatie is geen zinnige uitspraak mogelijk. Het is immers maar net waar het zwaarste belang aan wordt gehecht. Het valt niet te betwijfelen dat bijvoorbeeld een partij als het LOCC zeker ook een deel van het (operationelere!) werk van de provincie net zo goed zou kunnen.

Noot 21 De PKI voor de overheid is de naam die verbonden is aan de Public Key Infrastructure (PKI) die ontworpen is voor betrouwbare elektronische communicatie binnen en met de Nederlandse overheid

Maar daarmee is het bestuurlijke deel nog niet afgedekt. En niet te vergeten: de provincie vormt een belangrijke etage uit het huis van Thorbecke. Daar aankomen gaat de reikwijdte van deze evaluatie te boven. Op het uitvoerende vlak zijn detailverbeteringen op het vlak van de informatievoorziening mogelijk, zie hiervoor bijvoorbeeld de opmerkingen over piketregelingen, formats en dergelijke.

6.5 Gemeenten

Gemeenten spelen een essentiële rol in de bestrijding van crises. De burgemeester is daarbij natuurlijk bijzonder van belang omdat hij leiding geeft aan de hulpdiensten. Daarnaast is hij lid van de lokale of regionale driehoek.

Bestuurlijke inbedding en taakstelling²²

De gemeente vormt de basis van het openbaar bestuur in dit land. Het (wettelijk) takenpakket van de gemeente bij crisis is breed. De burgemeester heeft op lokaal niveau de directe verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Daar hoort bij het opperbevel bij de beheersing van een crisis en de inzet van hulpdiensten. Voor de hulpdiensten draagt de burgemeester daarnaast een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om de veiligheid en het welzijn van het personeel²³. Als lid van de driehoek is de burgemeester ook betrokken bij de rechtshandhaving. Al deze verantwoordelijkheden kan een burgemeester natuurlijk alleen uitoefenen als hij/zij over de juiste (crisis)informatie kan beschikken.

Een deel van deze informatie krijgt de burgemeester direct van de operationele hulpdiensten en/of de driehoekspartners. Een ander deel van de informatie krijgt de burgemeester van de provincie die op haar beurt informatie ontvangt van het NCC en van andere gemeenten in de provincie. Andersom kan de provincie op verzoek van het NCC de gemeente om informatie vragen. Wanneer bij de crisisbeheersing bijstand nodig is van buiten de eigen regio dan richt de burgemeester zich tot de Commissaris van de Koningin.

Taakuitoefeningen bij de twee incidenten

Casus Van Gogh

In de jaren voorafgaande aan de moord op Van Gogh zijn er diverse contacten geweest tussen de gemeente Amsterdam en de AIVD over moslimradicalisme. De gemeente Amsterdam heeft de AIVD daarbij onder andere informatie gevraagd over terroristen in de stad. Dit heeft geleid tot een onderzoek naar moskeeën en radicalisering. Nadat Van Gogh was vermoord, heeft de vraag gespeeld of de AIVD de gemeente Amsterdam afdoende heeft geïnformeerd.

Noot 22 Deze taken vloeien voort uit een groot aantal wettelijke bepalingen waarin de taken en bevoegdheden van de burgemeester geregeld zijn zoals de Wrzo, Brandweerwet, Politiewet en Gemeentewet.

Noot 23 Als burgemeester voor het personeel van de lokale brandweer en als korpsbeheerder voor de regionale politie.

Zie hiervoor ook de brief aan de Tweede Kamer van 10 november 2004. Na de moord op Van Gogh vond in de lokale driehoek in Amsterdam de afstemming plaats over de crisisbeheersing.

Casus Laakkwartier

Nadat de instap mislukt was, is de regie overgegaan van het Parket Generaal (in casu de landelijk terreurofficier) naar de lokale driehoek. De lokale driehoek is daarbij aangevuld met de landelijk terreurofficier. Binnen dit gezelschap botste het belang van rechtshandhaving (aanhouding van de verdachten) aanvankelijk met het belang van openbare orde en veiligheid (o.a. risico's voor omwonenden en kans op rellen als er bij de aanhouding doden zouden vallen).

Ervaringen en verwachtingen uit het veld

Gevoeld informatietekort

De grote gemeenten geven aan dat hen belangrijke crisisinformatie onthouden is of wordt. Dit betreft vooral informatie waarvan de AIVD vindt dat die conform de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (WIV) niet gedeeld mag worden met de burgemeester. De gemeenten zelf vinden dat zij meer informatie van de AIVD nodig hebben om de openbare orde en veiligheid te kunnen waarborgen. Een werkgroep met vertegenwoordigers van het rijk en de gemeenten zoekt momenteel naar een oplossing van dit geschilpunt, reden waarom in dit onderzoek op dit onderdeel verder niet wordt ingegaan.

Investeren in relaties

Gelet op de actualiteit van terreur investeren gemeenten Amsterdam en Den Haag nadrukkelijk in rechtstreekse relaties met de NCTb en de NCBB. Dit is wederzijds en heeft geresulteerd in goede (persoonlijke) relaties en daarmee een gemakkelijker verloop van de communicatie.

Bereikbaarheid kleinere gemeenten

Wat betreft de crisisinformatievoorziening hebben enkele provincies aangegeven dat de bereikbaarheid van (met name de kleinere) gemeenten een probleem is. Dankzij B&W piket is de gemeente bestuurlijk vaak wel bereikbaar maar ambtelijk is dit in de kleine gemeenten veelal niet het geval. Gepleit wordt voor toepassing van modernere technologieën (SMS bijvoorbeeld) om dit te ondervangen.

Analyse

Veel crises doen zich op het lokale niveau gelden, de gemeenten (en de gemeentelijke bestuurders) vormen op dit gebied dan ook een zeer belangrijke speler. Kernprobleem op het gebied van de informatievoorziening lag in beide casus op het gebied van de beschikbaarheid van de AIVD-informatie, zoals eerder aangegeven buigt een werkgroep zich inmiddels over dit knelpunt, zodat wij dit punt in dit onderzoek vooralsnog laten rusten.

Verder zijn vooral de voorwaarden voor een goede informatie-uitwisseling met de gemeenten op punten te verbeteren: investeren in relaties, in verbeteringen in de bereikbaarheid en de gebruikte media en – zie hoofdstuk 4 – in het invoelende vermogen met de situatie van lokale bestuurders en ‘tone-of-voice’.

6.6 Bureau Operationele Zaken (BOZ)

Het Bureau Operationele Zaken van het Ministerie van Justitie vervult in haar hoedanigheid van Departementaal Coördinatie Centrum een spilfunctie in de crisisbeheersing vanuit het perspectief van de rechtshandhaving. BOZ is voor politie, het Openbaar Ministerie en de overige justitiële diensten het centrale aanspreekpunt van Justitie ten tijde van crisis of voor bijzondere gevallen.

Bestuurlijke inbedding en taakstelling²⁴

BOZ is de facto het DCC van Justitie. De hoofdtaak van BOZ ligt in het bewaken van de rechtshandavingslijn en de informatie daarbinnen te coördineren. Hiertoe is BOZ dag en nacht bereikbaar en fungeert het als point of contact voor politie, OM en de rest van Justitie Nederland. Daarbij gaat het altijd over zaken die betrekking hebben op rechtshandhaving en rechtspleging en waarvan de minister op de hoogte dient te zijn of waarvoor de minister toestemming moet verlenen²⁵.

BOZ is ook belast met het afhandelen van verzoeken om militaire bijstand in het kader van de rechtshandhaving. Tot voor kort speelde BOZ ook een rol in het bij elkaar roepen van de Belcom (de commissie die de minister van Justitie adviseert over de inzet van de BBE) en zat het hoofd van BOZ de Belcom. Deze taak is inmiddels echter overgedragen aan de NCTb.

Taakuitoefeningen bij de twee incidenten

Van Gogh

Tijdens de crisis rondom om de moord van Theo van Gogh heeft het BOZ geen noemenswaardige rol gespeeld. De vermoedelijke dader was tenslotte al gepakt waardoor feitelijk alleen het openbare orde proces van betekenis was.

Laakkwartier

Na de mislukte instap in het Laakkwartier is BOZ geïnformeerd en heeft deze de Belcom bij elkaar geroepen. De Belcom heeft de minister van Justitie geadviseerd over de inzet van de BBE in het Laakkwartier.

Noot 24 Een en ander als uitvloeisel van de commissie Van Traa en opgenomen in het Wetboek van Strafvordering.

Noot 26 Zo moet de minister van tevoren toestemming geven voor bepaalde opsporingstechnieken en voor het storen en afluisteren van gsm verkeer. Daarnaast gaat het om militaire bijstandverlening in kader van rechtshandhaving. (b.v. het gebruik van F-16's als er een lijk gezocht wordt).

Ervaringen en verwachtingen uit het veld

Omdat de rol van BOZ zich specifiek richt op de rechtshandhaving zijn er weinig opmerkingen gemaakt.

Info-uitwisseling

BOZ wisselt op basis van eigen inschatting – dus niet op basis van regels of protocollen - informatie uit met het NCC over zaken die OOV-consequenties kunnen hebben of waarvan het noodzakelijk is dat het NCC hiervan weet.

Defensie (Defensie Operatie Centrum en de Directie Juridische Zaken) merkt op dat aanvragen voor militaire bijstand door BOZ soms onvoldoende informatie bevatten om door defensie beoordeeld te worden²⁶

Een kwestie van relaties...

Volgens de vertegenwoordiger van BOZ is crisismanagement in zekere zin netwerkmanagement (zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau). BOZ is er dan ook van doordrongen dat de kwaliteit van de crisisinformatievoorziening dan ook mede wordt bepaald door de persoonlijke contacten die het BOZ onderhoudt met de voor haar relevante actoren.

Analyse

Het onderzoek heeft geen concrete knel- of verbeterpunten ten aanzien van deze actor opgeleverd. Het valt op dat BOZ aangeeft dat de informatievoorziening van het NCC louter op basis van eigen inschatting plaatsvindt, er zijn vooralsnog echter geen concrete aanwijzingen dat dit in beide casus nadelige gevolgen heeft gehad of in andere casus zou kunnen hebben.

6.7 Directie Juridische Zaken en Directie Operaties (DOPS) van Defensie

De directie Juridische Zaken van Defensie en de directie Operaties (DOPS) spelen een centrale rol in de verlening van militaire bijstand in het kader van de zowel handhaving van de openbare orde en veiligheid als de handhaving van de rechtsorde (alsmede bij bijstandsverlening op grond van de Wet Rampen en zware ongevallen).

Bestuurlijke inbedding en taakstelling

De DOPS maakt onderdeel uit van het ministerie van Defensie en vormt als het ware de front office van het ministerie. Bijstandsverzoeken aan Defensie van het NCC²⁷ of BOZ²⁸ komen als eerste bij het DOPS. Deze bijstand is bij wet geregeld, de procedures hiervoor liggen vast. De verdere beoordeling

Noot 26 Bij de toetsing door Defensie wordt o.a. gekeken naar gevaarstelling t.a.v. militairen (bijvoorbeeld in geval van bewaken en beveiligen van civiele objecten door militairen), de geweldsinstructies, het bestuurlijk-juridische kader en de wetssystematiek.

Noot 27 Bijstand op grond van de Politiewet 1993 in het kader van de handhaving van de openbare orde, alsmede bijstand in het kader van de Wet rampen en zware ongevallen

Noot 28 Bijstand op grond van de Politiewet 1993 in het kader van de stafrechtelijke rechtshandhaving of ten dienste van Justitie.

en afhandeling van de aanvragen wordt in principe door DJZ gedaan in overleg met de DOPS. DJZ doet de formele toetsing²⁹ en is gemandateerd door de minister van Defensie om, na overleg met de DOPS, een beslissing te nemen over een bijstandsaanvraag. Uitzondering hierop is bijstand in het kader van de wet rampen en zware ongevallen, waarbij het DOPS een beslissing neemt na overleg met DJZ. De DOPS regelt de operationele zaken en de operationele gereedstelling van de betreffende eenheden. De afweging welke eenheid ingezet wordt, is niet altijd zichtbaar voor derden maar betreft o.a. de vraag welke eenheid geschikt c.q. beschikbaar is.

Taakuitoefeningen bij de twee incidenten

Van Gogh

Het NCC heeft ten behoeve van de bijstandsaanvraag door de provincie Zuid-Holland de DOPS verzocht om bijstand van een peloton ME van de KMar. Dit is eerder reeds uitgebreider beschreven in hoofdstuk 5 respectievelijk. paragraaf 6.1.

Laakkwartier

In het Laakkwartier heeft de DOPS geen actieve rol gespeeld. Wel is de DOPS in de loop van de dag door het LOCC benaderd omdat het een actueel beeld wilde hebben van de beschikbare bijstand. Daarnaast had de plaatsvervangend directeur Juridische Zaken van Defensie, alsmede vertegenwoordigers van de Kmar en het Korps Mariniers, zitting in de Belcom en hebben zij bijgedragen aan het advies voor de minister van Justitie over de inzet van de BBE.

Ervaringen en verwachtingen uit het veld

Militaire bijstand behoort formeel via het NCC of BOZ te worden aangevraagd. Helaas worden er wel eens aanvragen voor bijstand van Defensie gedaan via andere routes. Dit vloeit doorgaans voort uit informele contacten tussen eenheden en gemeenten of hulpdiensten (zoals bijvoorbeeld in de casus Van Gogh). Als de aanvraag dan via de formele lijn binnenkomt, dan kan het gebeuren dat Defensie besluit een andere eenheid in te zetten dan de aanvrager verwachtte of dat de aanvraag wordt afgewezen. Dit wil nog wel eens leiden tot verwarring en frustratie bij de aanvrager en de eenheid waarmee deze contact heeft gelegd.

Goede toetsing vooraf door NCC gewenst

De DOPS en de directie Juridische Zaken geven aan dat het in het verleden is voorgekomen dat bijstandsverzoeken worden gedaan die niet voldoen aan de wettelijke criteria. Het gaat hier specifiek om het punt dat de integrale capaciteit van politieregio's eerst dient te zijn uitgeput voordat een beroep wordt gedaan op defensiecapaciteit.

Noot 29 Bij de toetsing wordt o.a. gekeken naar gevaarstelling t.a.v. militairen (bijvoorbeeld in geval van bewaken en beveiligen van civiele objecten door militairen), de geweldsinstructies, het bestuurlijk-juridische kader, de wetssystematiek, etc.

Soms, wanneer het om minder aantrekkelijk werk ging, werd relatief snel naar een verzoek om militaire bijstand gegrepen. Dit zou volgens Defensie voorkomen kunnen worden als het NCC aanvragen beter zou toetsen.

Communicatiemiddelen niet beveiligd

Voor de communicatie over bijstandverzoeken wordt gebruik gemaakt van fax en (mobiele) telefoon. Dergelijke communicatiemiddelen zijn onbeveiligd en kunnen in principe door kwaadwillende worden afgetapt. Defensie introduceert momenteel Tiger XS; een beveiligd mobiel telefoonnet.

Analyse

Een periodieke reminder van de belangrijkste betrokkenen ten aanzien van de procedure rond het aanvragen van militaire bijstand is gelet op het bovenstaande wellicht raadzaam. Verder kan, gelet op de elders geuite vraag naar beter beveiligde communicatiemiddelen, wellicht iets geleerd worden van Tiger XS.

6.8 Nationaal Coördinator Terreurbestrijding (NCTb)

Als gevolg van de toenemende terreurdreiging en de groeiende maatschappelijke aandacht voor het onderwerp terreurbestrijding is de functie van NCTb in het leven geroepen. Vanwege zijn centrale interdepartementale rol loopt, wanneer terreur in het geding is, een groot aantal crisisinformatiestromen via de NCTb.

Bestuurlijke inbedding en taakstelling³⁰

Verschillende organisaties en overlegorganen zijn op dit moment betrokken bij de aanpak van terrorisme. Een doelmatige organisatie van informatie, beleid, mankracht en bevoegdheden is van groot belang. De coördinatie hiervan is ondergebracht bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). De werkzaamheden van de NCTb vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, terwijl de NCTb beheersmatig is ondergebracht bij het Ministerie van Justitie.

De NCTb is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het beleid op het gebied van terrorismebestrijding en de uitvoering van dit beleid, zoals beschreven in onder meer de eerdergenoemde brief van 10 september 2004 en de brieven aan de Tweede Kamer van 10 november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 854, nr. 3) en 24 januari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 5). Het gaat hierbij onder meer om de volgende onderwerpen: het stellen van vragen en zo mogelijk geven van opdrachten tot het vergaren en verstrekken van inlichtingen en informatie ten behoeve van concrete analyses en een helder actueel dreigingsbeeld inzake terrorisme, het leiding geven de ambtelijke besluitvorming en advisering ingeval van terroristische crises of dreigende terroristische crises, het identificeren van mogelijke

Noot 30 Brief aan de Tweede Kamer van 10 september 2004 over terrorismebestrijding.

doelwitten en het ontwikkelen van de vereiste beschermingsmaatregelen (onder meer ter bescherming van de vitale infrastructuur en het nationale alarmeringssysteem), het zorg dragen voor de vormgeving van de bijzondere bijstand en bijzondere bijstandsverlening in concrete gevallen, het zorg dragen voor oefeningen en evaluaties en het monitoren van beleidsterreinen zoals financiële stromen in relatie tot terrorisme, NBC-terrorisme en infrastructurele voorzieningen. De NCTb is voorts belast met de werkzaamheden op het terrein van bewaking en beveiliging, welke tot doel hebben de samenhang te verzekeren bij de voorbereiding van maatregelen ter voorkoming van een onder meer terroristische aanslag³¹.

Taakuitvoering

Van Gogh

De NCTb heeft deelgenomen aan het crisisoverleg op rijksniveau en zou, gelet op de aard van het incident (een terreurdaad) een belangrijke rol hebben kunnen spelen. Dit is feitelijk niet gebeurd, omdat de NCTb op dat moment nog in de oprichtingsfase zat. Het primaat lag op ambtelijk niveau bij de DG Rechtshandhaving en in mindere mate bij de DG Veiligheid. Wel had de NCTb een leidende rol bij het opstellen van de brief van 10 november aan de Tweede Kamer.

Ervaringen en verwachtingen uit het veld

Perceptie van overlappende taken

Met de creatie van de NCTb zijn alle terrorismetaken van de dgV en dgRH overgedragen aan de NCTb. In de toekomst zou volgens de NCTb in geval van een crisis op het terrein van terrorisme of terreur dus geen onduidelijkheid meer mogen bestaan over de rol van de NCTb.

Echter een politierespondent heeft het gevoel dat er sprake is van een overlap van taken tussen de NCTb, de AIVD en de politie. Deze verwacht dan ook dat dit voor problemen gaat zorgen. Dit sluit aan op de bredere onduidelijkheid bij politie en provincies over de rolverdeling tussen NCTb, NCBB, NCC en LOCC.

(Conditie voor) informatie-uitwisseling nog sub-optimaal

Ten aanzien van het verzamelen van informatie, merkt de NCTb op dat de grotere aandacht voor terrorisme leidt tot meer informatie-uitwisseling. Daarbij speelt onder andere het probleem dat informatie niet altijd en niet op tijd gedeeld wordt. De NCTb heeft bovendien moeite eenduidig vast te stellen welke actor op welk moment over welke informatie moet beschikken.

Organisatie nog in ontwikkeling

Aangezien de organisatie van de NCTb nog niet volledig is ontwikkeld en de praktische gevolgen van de afbakening van taken nog niet rond is, vindt er momenteel overleg plaats tussen de NCTb, het hoofd NCC en de NCCB over de verhouding tussen de NCTb en BZK.

Noot 31 Toelichting op concept-Instellingsbesluit NCTb.

Analyse

Duidelijkheid is conditio sine qua non voor effectieve crisisbeheersing en – informatievoorziening. Mede op het groeiende belang van terreur- en terrorismebestrijding is het dan ook onontbeerlijk dat snel voortgang wordt gemaakt met de positionering en taakafbakening van de NCTb in het veld van actoren. Voorkomen moet daarbij worden dat zelfs maar de schijn van spanning tussen de betrokken departementen ontstaat.

6.9 Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging

In navolging van de aanbevelingen van de Commissie van den Haak is voor het nieuwe stelsel bewaken en beveiligen een Nationaal Coördinator Bewaking en Beveiliging (NCBB) aangesteld. Deze is verantwoordelijk voor het rijksofbeeld binnen het stelsel bewaken en beveiligen en adviseert over bewaken en beveiligen binnen het lokale domein.

Bestuurlijke inbedding en taakstelling³²

De NCBB legt verantwoording af aan de ministers van BZK en Justitie en heeft van hen bevoegdheden gemandateerd gekregen. Gezien dit gezagsdualisme in de taakuitoefening en de relatie hiervan met de taken van de NCTb is de NCBB vanaf 1 januari 2005 ondergebracht bij de NCTb en is de naam veranderd in CBB. In deze rapportage wordt uitgegaan van de situatie ten tijde van de beide casus.

De NCBB is met name belast met het implementeren en verder ontwikkelen van een integraal bewakings- en beveiligingsbeleid. Daartoe verzamelt de NCBB bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten aanwezige informatie ten behoeve van het uitvoeren van dreigingsinschattingen en dreigings- en risico-analyses en – na afstemming in diverse gremia – het geven van bewakings- en beveiligingsopdrachten en –adviezen.

Voor de personen, objecten en diensten binnen het zogeheten rijksofbeeld, verzorgt de NCBB de bewaking en beveiliging. Voor personen en objecten in het zogeheten lokale domein ligt de verantwoordelijkheid bij het lokale bestuur. In beide gevallen ligt de uitvoering bij de regionale politiekorpsen alsmede – in bepaalde omschreven gevallen – bij de DKDB en de Kmar. De NCBB maakt voor haar taken gebruik van informatie van de MIVD, AIVD en NIK-RIK lijn. Daarnaast maakt de NCBB gebruik van open bronnen en is er vaak een informele lijn met de korpsen.

Voor de formele communicatie naar het bestuur maakt de NCBB gebruik van het NCC. Deze fungeert dan als het ware als ‘postbus’ en verstuurt de ‘bestuurlijke’ brieven opgesteld door de NCBB aan de CdK, burgemeesters en PG. De inhoud van de bestuurlijke brieven is in de praktijk steeds informeel afgestemd met ambtenaren van de betreffende bestuursorganen.

Noot 34 Brief aan de Tweede Kamer over het nieuw stelsel bewaken en beveiligen van 20 juni 2003.

Van Gogh

De NCBB is na de moord op Van Gogh door de lokale driehoek Amsterdam gevraagd informatie te geven over de beveiliging van andere bedreigde individuen. Dit leverde volgens de gemeente Amsterdam echter weinig bruikbare informatie op. Dit mede omdat de NCBB geen volledige inzage geeft in de achterliggende informatie uit – vertrouwelijke c.q. Stg. confidentiële dreigingsinschattingen.

De NCBB heeft zelf na de moord op Van Gogh gekeken naar de effecten van de moord op andere domeinen (personen en gebouwen) binnen het stelsel bewaken en beveiligen.

Verwachtingen

Verschillen in dreigingsinschattingen?

Wat congruentie van informatie betreft, hebben de respondenten uit de NIK-RIK lijn de indruk dat dreigingsinschattingen van de AIVD standaard hoger zijn dan die uit de NIK-RIK lijn en dat de NCBB in haar analyse (op basis van AIVD en NIK-RIK informatie) daar tussenin gaat zitten.

Amsterdam (nog) niet enthousiast?

Ten aanzien van het advies van de NCBB merkt de respondent van de gemeente Amsterdam op dat de kwaliteit van de analyses in zijn ogen tot nog toe matig is. De respondent geeft aan te vermoeden dat de kwaliteit van de relatie tussen de AIVD en de NCBB hieraan debet is. Daarnaast is er enige ontevredenheid over de advisering door de NCBB, dit heeft volgens de vertegenwoordigers van de gemeenten te maken met een gebrek aan inzicht in de feitelijke situatie dan wel met aanloopproblemen.

De NCBB zegt hierop zelf dat hij deze signalen nooit heeft ontvangen van de gemeenten en dat de relatie met de AIVD juist zeer sterk is. In contacten met de AIVD bestaat er volgens de NCBB af en toe wel meer behoefte aan kennis van de achterliggende factoren die ten grondslag liggen aan concrete dreigingsinschattingen.

Relatie NCBB-NCC

De NCBB is van mening dat het NCC – conform de nota Nieuw stelsel bewaken en beveiligen - in haar rol van bestuurlijk informatiekanal moet blijven en geen informatiekanal voor operationele informatie is. De NCBB bepaalt zelf welke informatie die zij van de AIVD krijgt relevant is voor het NCC.

Volgens het LOCC en het NCC is er een kans op knelpunten als het gaat om zaken die op het snijvlak van bewaken en beveiligen en openbare orde en veiligheid liggen.

Het NCC en de NCBB noemen hun relatie koel, een politievertegenwoordiger betitelt de relatie echter als uitgesproken slecht.

Rechtstreekse lijnen NCBB

Het NCC heeft geen kennis over terreurbestrijding en gaat (niet meer) over bewaken en beveiligen, waardoor grote steden als Amsterdam buiten het NCC om zaken doen met NCBB en NCTb³³. Verder heeft de NCBB vaak een informele lijn met de korpsen. Deze rechtstreekse informatielijnen zijn volgens de NCBB van groot belang om miscommunicatie te voorkomen. Dat bleek volgens de NCBB ook tijdens het ministerieel overleg, waar vervormde informatie door de NCBB kon worden gecorrigeerd.

Analyse

Conform de eerder ingezette lijn in dit rapport onthouden de onderzoekers zich van uitspraken over de AIVD-informatie. Verder moet eigenlijk min of meer hetzelfde worden geconstateerd als ten aanzien van de NCTb: duidelijke positionering en (communicatie over) taakafbakening is gewenst, op dit moment wordt immers – tenminste – het gevaar van overlap geconstateerd. Maar ook de opmerking over het voorkomen van zelfs maar de schijn van interdepartementale of interorganisationele spanning doet hier opgeld: wat dat aangaat maken de onderzoekers zich zorgen over de kwalificaties die worden gegeven aan de relatie tussen NCBB en NCC. Een dergelijke verhouding kan in tijden van crisis de informatievoorziening belemmeren. De NCBB is overigens een voorbeeld van een der actoren die het belang van goede informele dan wel interpersoonlijke relaties ten behoeve van de (crisis)informatie onderkent en daar ook nadrukkelijk in investeert.

6.10 Nationaal Coördinator Crisisbeheersing (NCCB)

Bestuurlijke inbedding en taakstelling

Om de taak van de minister van BZK als coördinerend bewindspersoon in het geval van crisis goed mogelijk te maken is in het beleidsplan Crisisbeheersing de directeur Crisisbeheersing van het ministerie van BZK aangewezen als de Nationaal Coördinator Crisisbeheersing (NCCB). Hij is verantwoordelijk voor de ambtelijke ondersteuning en geeft invulling aan de dagelijkse coördinerende rol. Hij zal optreden als Nationaal Coördinator in het geval de crisisbesluitvorming is opgeschaald naar IBT en/of MBT-niveau.³⁴

De NCCB ziet voor zichzelf als taak om 'in vredetijd' te zorgen voor een goede samenwerking tussen de departementen, zodat de voorbereiding op crisis wordt geoptimaliseerd. In crisistijd ziet hij zichzelf vooral als een intermediair tussen het NCC en de IBT/MBT-structuur. Het hoofd NCC dient zorg te dragen voor een afgewogen en afgestemd advies voor het IBT of MBT en de NCCB brengt dit advies in.

Noot 36 Een deel van de taken van de NCBB lag voorheen bij het NCC. Een deel van het personeel van het NCC dat verantwoordelijk was voor bewaken en beveiligen is overgaan naar de NCBB.

Noot 34 Indien een (dreigende) crisis één sector overstijgt en ingeval van (mogelijke) opschaling van de crisiscommunicatie naar het nationale niveau wordt er op hoog ambtelijk niveau (DG/SG-niveau) een Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) geactiveerd. Activering van het IBT geschiedt door de directeur Crisisbeheersing als NCCB of op verzoek van een DG/SG van een vakministerie aan de NCCB.

Volgens het beleidsplan Crisisbeheersing zit de DG Veiligheid het IBT, een overleg op DG/SG-niveau voor. De NCCB is in het IBT ondersteunend aan de DGV.

Taakuitvoering

Van Gogh

De NCCB nam niet deel aan het interdepartementaal overleg in deze casus. Hierover hebben enkele deelnemers aan dit overleg hun verwondering uitgesproken.

Ervaringen en verwachtingen uit het veld

De gemeente Amsterdam noemt het opvallend dat de NCCB nog geen energie heeft gestoken in de relatie met Amsterdam. Dit in tegenstelling tot de NCTb en de NCBB die wel werken aan de persoonlijke contacten met de gemeente Amsterdam en ook op bezoek komen voor overleg.

Analyse

De NCCB is één van de relatief nieuwe spelers in het veld. Net als bij de andere nieuwe spelers is duidelijke positionering, communicatie en versterking van de essentiële relaties dan ook gewenst.

6.11 Nationaal Informatie Knooppunt (NIK)

Het NIK is de spil in het intelligence netwerk van de Nederlandse politie. Behalve informatie uit de diverse politieregio's verwerkt het NIK ook informatie van bijzondere opsporingsdiensten en de Koninklijke Marechaussee. Het NIK levert informatie aan deze crisisbeheersingspartners en aan een aantal actoren op rijksniveau.

Organisatorische inbedding en taakstelling

Het Nationaal Informatie Knooppunt maakt onderdeel uit van het KLPD en vormt voor politieel Nederland de informatiespil op nationaal niveau. Op regionaal niveau is in elke politieregio een Regionaal Informatie Knooppunt ingericht en via de zogeheten NIK-RIK lijn wordt in geval van crisis of bijzondere omstandigheden gericht politie informatie verzameld. De NIK-RIK lijn is ontwikkeld op initiatief van de Raad van Hoofdcommissarissen.

De NIK-RIK lijn is met name ingericht voor intelligence, het bijeenbrengen van vertrouwelijke gegevens om vanuit het overzicht over alle informatie de beste aanpak te kunnen bedenken. Anders gezegd: de NIK-RIK lijn is er om vooraf te signaleren dat er iets te gebeuren staat en achteraf te bekijken wat de crisis aan nieuwe operationele informatie heeft opgeleverd om die in de toekomst te benutten.

Behalve de regiokorpsen winnen ook andere opsporingsdiensten informatie in bij de NIK-RIK lijn, bijvoorbeeld in de vorm van een NIK-sitrap of analyse-rapport³⁵. Verschillende actoren ontvangen niet alleen informatie maar verstrekken die ook aan de NIK. Dit zijn de FIOD, ECD, AID, VROM-inspectie en SIOD en de Koninklijke Maréchaussee. Een aantal actoren ontvangt uitsluitend informatie maar verstrekt zelf geen informatie: AIVD, de MIVD (Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst), het college van Procureurs-Generaal (via de landelijke inlichtingenofficier), de NCTb, de NCBB, het NCC en het LOCC (de laatste twee ontvangen een sitrap zonder operationele gegevens).

Taakuitoefeningen bij de twee incidenten

Van Gogh

Via het NIK is na de moord van Theo van Gogh door de politie Amsterdam-Amstelland aan alle Regionale Informatie Knooppunten gevraagd de verdachte B. na te slaan in de diverse registraties. De RIK's zijn toen tevens gevraagd alert te zijn op signalen die kunnen duiden op maatschappelijke onrust en/of dreiging. Alle geïnterviewden gaven aan dat het NIK naar behoren heeft gefunctioneerd.

Laakkwartier

Politie Haaglanden heeft via haar Regionaal Informatie Knooppunt en het NIK de andere regio's geïnformeerd over de achtergronden van de instap in het Laakkwartier en hen gevraagd hierover de regionale driehoek te informeren. Dit met het oog op mogelijke vervolgacties elders in het land en/of verzoeken om informatie. Geen van de geïnterviewden stelde het optreden van het NIK ter discussie.

Ervaringen en verwachtingen uit het veld

Positief

De crisisinformatievoorziening door het NIK wordt door alle geïnterviewden positief beoordeeld. De gemeente Amsterdam is bijvoorbeeld van mening dat de informatie afkomstig van het NIK bruikbaar is dan de NCBB analyses.

De geïnterviewden van de NIK-RIK organisaties gaven aan dat de kwaliteit van de crisisinformatie binnen deze intelligence-lijn afhangt van de kwaliteit van de informatieverzoeken die gedaan worden (de zogeheten inwinplannen) en de discipline van de regio's om informatie aan te leveren.

Noot 35 Met bijzondere opsporingsdiensten (BOD's) wordt informatie uitgewisseld op basis van wet politiegegevens, tenminste voor zover het betreft de verstrekking vanuit de politie aan de BOD's. Andersom gebeurt dat op basis van de wet persoonsregistraties en bijzondere wetgeving zoals bijvoorbeeld de belastingwet. Wettelijk is slechts de mogelijkheid tot delen geregeld; een verplichting tot uitwisseling is nergens in opgenomen. De KMar is voor wat betreft de wetgeving gewoon vergelijkbaar met iedere willekeurige politieregio. De informatieverstrekking aan de AIVD en MIVD geschiedt op basis van de wet op de veiligheids- en inlichtingendiensten en m.u.v. ambtsberichten van de AIVD is dit één richtingsverkeer.

Minder gevoelig voor kwaliteit persoonlijke relaties

In tegenstelling tot bij veel eerder besproken actoren lijkt de informatiepositie van het NIK veel minder afhankelijk van persoonlijke relaties. Dit omdat bepaald is dat informatie uit de regio's alleen via het RIK en aan het NIK verzonden mag worden. Op regionaal niveau zijn deze persoonlijke relaties wel van belang. De Regionaal Informatie Coördinator, de chef van een RIK, is voor de kwaliteit en kwantiteit van de informatie hiervan namelijk mede afhankelijk.

Communicatiemiddelen

Veel van de (externe) communicatie verloopt via onbeveiligde media als telefoon en e-mail. Binnen de KLPD probeert men de communicatiesystemen te verbeteren maar volgens de KLPD blijven de ontwikkelingen binnen de politieregio's en op nationaal niveau achter.

Analyse

Ook de actor (of, beter: samenstel van actoren) is een relatief nieuwe speler, die nog in ontwikkeling is. De eerste ontvangst in het veld daarvan lijkt gunstig. Uitbouw – en dus doorgaan op het ingeslagen weg – lijkt heier het belangrijkste devies.

6.12 Betekenis van het voorgaande

Tien actoren zijn in het voorgaande van dichterbij belicht. Hun taak en positie in de crisisbeheersing en - informatievoorziening is daarbij kort in kaart gebracht, net als relevante bevindingen rond het functioneren in beide casus. Tot slot is een korte analyse van de betekenis hiervan voor de toekomst gegeven. In het navolgende hoofdstuk worden de resultaten van de actor-gewijze behandeling uit dit hoofdstuk gecombineerd met de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken, om zo tot een totaalbeeld te komen.

7 Beantwoording van de onderzoeksvragen en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen uit het onderzoek gegeven, geordend naar: een algemeen overzicht over het verloop van de beide casus (hoofdstuk 4), de theorie en de praktijk van de belangrijkste hoofdprocessen in beide casus (hoofdstuk 5) en tenslotte bezien op het niveau van de belangrijkste actoren in die processen (hoofdstuk 6). In het nu voorliggende hoofdstuk wordt bezien wat deze bevindingen betekenen voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen. Dat geschiedt in de navolgende paragrafen, waarbij per paragraaf op één centrale onderzoeksvraag wordt ingegaan.

7.1 Wat zijn de vigerende afspraken³⁶ ten aanzien van de informatievoorziening bij gebeurtenissen als de moord op Van Gogh en het incident in het Laakkwartier?

Uit het onderzoek rijst het beeld op van een lappendeken aan expliciete en impliciete voorschriften, afspraken, gegroeide gewoonten én witte plekken. De voorschriften, afspraken en gewoonten vinden hun basis soms in wettelijke regels (zoals in het geval van politieke bijstand), soms in handboeken (zoals het Handboek Crisisbesluitvorming), soms in de bestaande bestuurlijke verhoudingen en wettelijke taken, soms in min of meer geformaliseerde afspraken tussen enkele betrokkenen, soms ook in gegroeide informele, persoonlijke relaties. Diverse voorschriften of afspraken hebben overigens niet rechtstreeks op de informatievoorziening betrekking, maar op de vastgelegde organisatiestructuren voor crisisbeheersing, waaruit natuurlijk de noodzakelijke informatiestromen direct of indirect kunnen worden afgeleid.

Wie louter inzoomt op de als typische crisisbeheersingsprocessen aangemerkte deelprocessen in dit onderzoek, ziet dat op het eerste gezicht van redelijk duidelijke structuren en afspraken sprake is. Voor het crisiscoördinatieproces vormt het Handboek Crisisbesluitvorming het richtsnoer, de verticale bestuurlijke informatievoorziening vindt een richtsnoer in de normale bestuurlijke verhoudingen, de bijstandsverlening vindt een duidelijk richtsnoer in onder meer de Politiewet. Maar allereerst valt op dat naast de formele lijnen zoals deze door de bovengenoemde voorschriften of regelingen worden gegeven in de praktijk, vaak op goede gronden, ook allerlei min of meer informele lijnen zijn ontstaan. Ten tweede valt op dat bepaalde voorschriften of afspraken op het eerste gezicht wellicht voldoende houvast bieden, maar in de praktijk op verschillende manieren kunnen worden ingevuld, zodat alsnog onduidelijkheid ontstaat.

Noot 36 Bestaande schriftelijk afspraken, mondelinge afspraken en gegroeide gewoontes.

Bij een nationale crisis wordt gewerkt op basis van het handboek Crisisbeheersing. Maar wanneer is er sprake van een crisis? Die vraag werd al gesteld in het ACIR-rapport, maar ook de casus van Gogh laat zien dat dat zeker niet voor alle partijen even duidelijk is, zodat onduidelijk is of we nu minder helder is dan wel wordt aangenomen en dat daarmee ook niet scherp bepaals is of wel of niet op basis van de lijnen uit het handboek Crisisbesluitvorming moet worden gewerkt. Ook iets relatief simpels als het vragen van interprovinciale politieke bijstand, op het oog toch duidelijk en afdoende geregeld, blijkt in de praktijk toch niet zo duidelijk te zijn geregeld als in de praktijk nodig is. Dus ontstaan misverstanden of ontwikkelen provincies bijvoorbeeld eigen formats om de informatievoorziening in het kader van de bijstand te stroomlijnen.

Tenslotte valt op dat zich in het veld van de crisisbeheersing diverse nieuwe spelers bewegen, waarvan rol, taak, verantwoordelijkheden en – dus – gewenste informatieuitwisseling nog niet zijn uitgekristalliseerd. Voorbeelden zijn onder meer het LOCC, de NCCB, de NCTb en dergelijke.

7.2 Hoe is de feitelijke informatievoorziening bij deze twee gebeurtenissen verlopen?

In beide casus lijkt geen sprake te zijn geweest van een op alle fronten gesmeerd lopende crisisinformatievoorziening, waarbij alle actoren tijdig en op de voor hen geschikte manier die informatie kregen die zij op dat moment voor hun goed functioneren nodig hadden. Integendeel: in beide casus is op meerdere momenten bij meerdere actoren sprake van (een perceptie van) ontbrekende informatie, onjuiste informatie, incongruente informatie, overbodige informatie, niet optimale timing of geruchtenvorming. Natuurlijk, dit is inherent aan een crisis. Juist in een crisis kan niet alleen over de gebaande paden gelopen worden, moet geïmproviseerd worden en lopen – dus – ook zaken mis. Maar dan is dus de vraag aan de orde in hoeverre de onvolkomenheden in de informatievoorziening de crisisbeheersing hebben belemmerd en, vooral, of deze onvolkomenheden ook – realistisch gesproken - te vermijden waren geweest. Deze vraag moet in de optiek van de onderzoekers bevestigend beantwoord worden. De crisisbeheersingsorganisatie, en daarmee de crisisinformatievoorziening - verdiende in de beide casus zeker niet de schoonheidsprijs. Of, zoals een respondent het verwoordde ten aanzien van de crisisbeheersing in de casus van Gogh: *deze zaak is deels dankzij de overheid goed afgelopen, maar deels ook ondanks de inzet van de overheid.* In de navolgende paragraaf wordt gezien welke factoren daarbij de crisisinformatievoorziening hebben belemmerd.

7.3 Zo er verschillen zijn tussen 1 en 2, hoe zijn deze te verklaren?

Deze oorspronkelijke onderzoeksvraag suggereert dat de vigerende afspraken over de crisisinformatievoorziening relatief volledig en dekkend zijn. Dat is, zoals in paragraaf 7.1. reeds aangegeven, zeker niet het geval. De vraag is dan ook in lijn met de doelstelling van dit onderzoek veralgemeniseerd naar de vraag *welke inzichten de ervaringen in beide casus hebben opgeleverd ten aanzien van factoren die de crisisinformatievoorziening bij dergelijke gebeurtenissen (kunnen) belemmeren.* Het antwoord daarop is meerledig.

Het is kennelijk onduidelijk wanneer sprake is van een crisis

Volgens vele respondenten was, zeker in het geval van de casus van Gogh, sprake van een crisis in de zin van het Handboek Crisisbesluitvorming. En dus had volgens hen een crisisbeheersingsorganisatie conform de richtlijnen van dat handboek moeten worden opgezet. Dat is niet gebeurd, de gebeurtenissen zijn formeel – en volgens een enkeling ‘krampachtig’ - niet als een crisis aangemerkt. Als gevolg hiervan werd er gewerkt op basis van een geïmproviseerde mix van elementen uit het Handboek (zoals een mengvorm van IBT en MBT). Dit heeft direct consequenties gehad voor de crisisinformatievoorziening, onder meer – maar zeker niet alleen - doordat de informatielijn naar het NCC werd doorgesneden. Tijdens een crisis is ‘duidelijkheid’ ten aanzien van de crisisorganisatie en besluitvormingstructuren voor een goed functioneren van alle actoren – en dus ook de informatievoorziening - een eerste vereiste. Van die duidelijkheid is, zeker in de casus van Gogh, geen sprake geweest.

Ook de aard van de ‘crisis’ kan verschillend worden geïnterpreteerd

Zoals aangegeven in hoofdstuk 5 werd in de casus van Gogh de aard van de ‘crisis’ in het gemengde IBT/MBT verschillend ervaren. Zag de een het als een vooral justitiële aangelegenheid, anderen (ook velen bij andere betrokken organisaties) beschouwden vooral de ‘maatschappelijke veenbrand’ als de te bezweren crisis. Maar van diverse kanten wordt geconstateerd dat uit de aanpak kon worden afgeleid dat in feite de politieke dan wel publieke verantwoording de kern van de opgave vormde. Daarbij wordt geconstateerd dat dit de effectiviteit van de crisisbeheersing, en zo dus ook de crisisinformatievoorziening – geen goed heeft gedaan.

De verschillende deelprocessen sluiten niet optimaal op elkaar aan

Zo was in de casus van Gogh van een goede aansluiting van de landelijke horizontale crisiscoördinatie op de ‘verticale’ bestuurlijke informatievoorziening geen sprake. Dat valt deels te verklaren uit het wegvallen van de directe verbinding met het NCC), anderen wijzen er echter ook op dat de affiniteit met het bestuurlijke veld te wensen overliet, waardoor de informatievoorziening in dit proces onnodig wrijvingen veroorzaakte bij provincies en gemeenten. In beide casus wordt daarnaast, zeker door lokale spelers, geklaagd over de niet/toereikendheid van de informatie/uitwisseling tussen de intelligence-lijn en de voor de lokale openbare orde en veiligheid verantwoordelijke bestuurders. Breder wordt meerdere malen gewezen op een gebrek aan gevoel vanuit de ‘vakprocessen’ voor de bredere maatschappelijke repercussies – vooral op het gebied van openbare orde en veiligheid - waaronder dan ook de informatievoorziening te lijden heeft.

Er bestaan onduidelijkheden rond nieuwe spelers

In het kader van de aanscherping van de crisisbeheersingsorganisatie, maar ook door het groeiende belang van de terreurbestrijding, is sprake van een aantal nieuwe spelers op en rond het gebied van de crisisbeheersing. Zo is er de NCTb, de NCBB, en is er bijvoorbeeld de NCCB en het LOCC. Zij be-

kleden voor een deel taken die eerder door anderen werden vervuld. De precieze rollen, taken en bevoegdheden zijn echter nog niet van elke speler evenzeer uitgekristalliseerd, en daar waar deze dat wel zijn, zijn zij op dit moment voor andere actoren nog niet even duidelijk. Dit kan verwarring opleveren. Tevens zijn er aanwijzingen dat sommige spelers door anderen als 'bedreigend' (in de zin van potentieel concurrerend) worden gezien, hetgeen een vrije informatiestroom in de weg kan staan.

Kanttekeningen bij de meerwaarde van enkele actoren

Vraagtekens worden vooral geplaatst bij de rol van de provincies en die van het NCC. Op het NCC wordt hieronder nader ingegaan. Ten aanzien van de rol van de provincies worden met name op het gebied van de (interprovinciale) bijstandsverlening kanttekeningen geplaatst bij de meerwaarde. Een vertragende factor zonder bijzondere toegevoegde waarde, is hier de kern van de (in feite gebruikelijke) opmerkingen. Die beoordeling wordt vooral gemaakt vanuit de optiek van 'de operatie'. Een louter bestuurlijke bril kan echter weer tot een genuanceerder oordeel leiden.

Het NCC wordt niet gezien als hét gezaghebbend Nationaal Coördinatie Centrum

Het gezag en het krediet van het NCC, dat toch als Nationaal Coördinatiecentrum een prominente positie in de crisisinformatievoorziening zou moeten innemen, is onder vele betrokken actoren niet erg groot te noemen. Opvallend in dit kader is overigens dat de informatielijn naar het NCC in de casus van Gogh door het gemengd IBT/MBT de facto werd doorgesneden. Van belang is verder de constatering dat de taken van het NCC de afgelopen jaren zijn uitgehold. De taken met betrekking tot bewaken en beveiligen van personen en objecten zijn uit het NCC losgemaakt en ondergebracht bij de NCBB. De taken met betrekking tot de operationele kant van de bijstandsverlening zijn overgeheveld naar het LOCC. Hierdoor lijken de operationele kennis en contacten met de operationele actoren minder geworden, of, zoals sommigen op basis van ervaringen uit het verleden zullen zeggen: *nog* minder geworden. Dit is ook van invloed op de mogelijkheden van het NCC om de resterende taken goed uit te voeren.

Kanttekeningen worden zowel geplaatst bij de positionering van het NCC als bij de wijze waarop het NCC haar rol vervult. Ten aanzien van de positionering wordt opgemerkt dat de vermenging van NCC-rol en DCC-rol soms verwarrend kan zijn en het NCC te zeer als een BZK-onderdeel kan worden gezien. Tevens was bij de terreurcasus zichtbaar dat het NCC (inmiddels) zeker niet (meer) over alle informatiestromen beschikt. Ook worden er veel kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop het NCC aan zijn rol invulling geeft, waarbij kwalificaties vallen als 'ambtelijk', 'mechanisch', 'weinig kritisch', 'weinig inhoudelijk', 'schept haar eigen vraag' en dergelijke. Van een gezaghebbend, degelijk imago als de solide spin in het informatieweb lijkt geen sprake te zijn.

Het belang van investeren in goede relaties wordt niet overal onderkend

Tijdens crises moet snel en open kunnen worden gecommuniceerd, zonder dat om het minste geringste misverstanden of irritaties ontstaan. De informatievoorziening in tijden van crises is dan ook gebaat bij wederzijdse bekendheid en - bij voorkeur - goede onderlinge relaties. Dat geldt niet alleen op het niveau van de betrokken organisaties, maar minstens zozeer op het niveau van de personen binnen die organisaties. Respondenten in dit onderzoek reppen echter zeer regelmatig over 'institutionele' spanningen (bijvoorbeeld tussen rijk en lokaal bestuur, NCC en NCBB, BZK en Justitie) en/of over niet-optimale verhoudingen tussen relevante personen. Geconstateerd wordt bijvoorbeeld ook dat de gewijzigde personele samenstelling bij het NCC de informatie-uitwisseling met actoren in het land niet gemakkelijker heeft gemaakt. Sommige actoren, met name enkele van de nieuwe spelers, investeren ook zeer bewust in het creëren van goede onderlinge relaties met andere partijen, zodat ten tijde van crises gemakkelijker kan worden geopereerd. Dit maakt het overigens nog eens extra zichtbaar dat andere partijen, zoals het NCC, hierin minder investeren, hetgeen van diverse kanten wordt betreurd.

De communicatiemiddelen behoeven verbetering

Veel van de communicatie tussen actoren vindt nog plaats via traditionele media als telefoon, fax, koerier. Het NCC maakt gebruik van een website, met e-mail heeft men echter de ervaring dat vertragingen ontstaan door de firewalls die verschillende actoren gebruiken, hierdoor kunnen e-mails uren vertraagd worden. Verschillende respondenten wijzen op de wenselijkheid van enerzijds de toepassing van modernere communicatiemiddelen (zoals bijvoorbeeld sms om aan burgemeesters aan te kondigen dat nieuwe informatie onderweg is) of aparte onderlinge ict-verbindingen, anderzijds op de wenselijkheid van communicatiemiddelen met een hogere graad van beveiliging. Stappen in deze richting worden gezet – bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een beveiligd OOV-net – maar implementatie laat nog op zich wachten.

7.4 Welke aanbevelingen zijn hieruit te doen voor de verbetering van de informatievoorziening?

Opvallend is dat de hiervoor gegeven bevindingen uit dit onderzoek op diverse fronten consistent zijn met de resultaten van eerdere onderzoeken, zoals die van de eerder in dit rapport beschreven evaluatie van de bijstandsverlening tijdens de MKZ-crisis (Eysink Smeets et al., 2001) en die uit het rapport-Wismans (Wismans et al, 2004) en het recente rapport van de ACIR. Zo werden tijdens de MKZ-crisis ook reeds knelpunten geconstateerd op het gebied van crisisbesef en crisisdefiniëring, was sprake van een gebrekkige aansluiting tussen vakprocessen en algemenere processen, werden kanttekeningen bij de meerwaarde van dezelfde actoren geplaatst, was de positie en het functioneren van het NCC niet boven twijfel verheven en werden kanttekeningen gemaakt ten aanzien van de gebruikte communicatiemiddelen. Het rapport Wismans benadrukte dat in de totale bestuurlijke hoofdstructuur onduidelijkheid bestaat over de verdeling van taken, en de

bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen bij crisisbeheersing. Verder komt uit het rapport naar voren dat er op zich voldoende draaiboeken en instrumenten voorhanden zijn, maar dat deze draaiboeken niet aansluiten, samenwerking niet voldoende is en er onvoldoende effectief wordt geoefend". Ten aanzien van de informatievoorziening merkte het rapport Wismans ook op dat de knelpunten hier niet zozeer liggen aan de "harde" kant (systemen e.d.), maar vooral aan de "zachte" (persoonlijke contacten) kant. Die bevinding sluit aan op de bevindingen in het voorliggende onderzoek.

Niet gezegd kan worden dat sedert die tijd geen enkele maatregel is genomen om de hierin geconstateerde knelpunten te verbeteren, geconstateerd moet wel worden dat de maatregelen vooralsnog (kennelijk) onvoldoende zijn geweest. Op basis van het voorliggende onderzoek kan gesteld worden dat er zowel een noodzaak als een vrij breed gevoelde behoefte is om (snel) tot verdere verbetering te komen.

Procesbenadering gewenst

De hamvraag is echter hoe die gewenste verbetering kan worden gerealiseerd. De oplossing zal naar de mening van de onderzoekers maar slechts zeer ten dele kunnen worden gevonden in het aanscherpen van handboeken en het vastleggen van helderder procedures en dergelijke. In lijn met het rapport Wismans kan immers geconstateerd worden dat een belangrijk deel van de knelpunten niet zozeer berusten op ontbrekende procedures, maar vooral op de manier waarop deze procedures in de praktijk worden ingevuld, de onderlinge samenwerking en de verwachtingen van alle actoren hieromtrent. Het lijkt ons daarom zinniger een verbeterproces op gang te brengen dan (louter) te streven naar één of enkele producten (een aangescherpt handboek, een besluit over verantwoordelijkheden, een technisch systeem) die de oplossing zouden moeten bieden.

In een dergelijk proces zouden simulaties een belangrijk onderdeel kunnen vormen. Deze simulaties zouden niet zozeer gericht moeten zijn op het opdoen van ervaring (dus als 'oefening'), maar op het op een praktische manier aanscherpen van onderlinge afspraken en afbakeningen, het leren zien van elkaars informatiebehoefte en het op basis daarvan ontwikkelen van praktische afspraken en hulpmiddelen en, niet onbelangrijk, op het domweg versterken van persoonlijke relaties.

Het belang van de proceskant laat overigens onverlet dat ook aan de productkant verbeteringen wenselijk zijn. De belangrijkste hiervan zijn:

Crisisbegrip

Aandacht dient allereerst uit te gaan naar de vraag of het 'kantelpunt' tussen ernstig incident en 'crisis met een noodzaak tot interdepartementale coördinatie' voldoende helder en hanteerbaar is. Er bestaat nu kennelijk een groot 'grijs gebied', waarin de betrokken spelers op rijksniveau zich vrij voelen de horizontale coördinatie op hun eigen manier in te vullen. Een oplossing kan wellicht gevonden worden in een scherpere markering van het begrip crisis, wellicht is het ook denkbaar een lichtere vorm van horizontale crisiscoördi-

natie te ontwerpen voor gebeurtenissen die net onder het niveau van een 'full-blown' crisis liggen. Voorwaarde daarbij is wel dat deze lichtere vorm van coördinatie opschaalbaar is naar de coördinatiestructuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Rol, taken, verantwoordelijkheden nieuwe spelers

Ten aanzien van de nieuwe spelers lijkt nog een extra slag nodig om tot scherpere afbakening van rollen, taken, verantwoordelijkheden te komen én om deze dan te communiceren met de andere actoren in het veld, zodat deze bij alle betrokkenen helder op het netvlies staan en verwarring wordt voorkomen.

NCC

Veel aandacht dient nog uit te gaan naar het scheppen van de juiste voorwaarden om het NCC haar belofte van Nationaal Coördinatie Centrum, te kunnen laten waarmaken. Zoals in dit rapport is aangegeven verdienen positionering, taakafbakening en (condities voor) een aangescherpte taakinvolving daarbij ruime aandacht. Wij kunnen ons daarbij voorstellen dat als door of vanuit het NCC een forse stap vooruit wordt gemaakt ten aanzien van de gebruikte communicatiemiddelen dit – naast een inhoudelijke vooruitgang – ook een versteviging van haar krediet en positie in het veld kan opleveren.

Tenslotte is de positie van de provincie in met name het bijstandsproces voor diverse partijen een blijvend punt van discussie. De onderzoekers zien dit echt als een veel minder zwaarwegend punt dan de hiervoor besproken onderwerpen. Wellicht kan alleen al een duidelijk gecommuniceerd standpunt, waarin ook aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen LOCC en provincies, hier al wat van het 'geroezemoes' wegnemen.

7.5 Al met al

De ervaringen met de crisisinformatievoorziening in de casus van Gogh en Laak laten zien dat zowel de noodzaak als de behoefte bestaat tot een verdere verbetering van deze informatievoorziening te komen. Voor een dergelijke verbetering zijn voldoende aanknopingspunten voorhanden. Het zou een vergissing zijn de verbetering louter te zoeken in de *product*gewijze benadering: een aangescherpt handboek, een nieuw informatiesysteem. De oplossing zal veel meer liggen in een verbeterings*proces*, waarin gericht wordt gewerkt aan praktische aanscherping van afspraken en taakverdelingen, maar minstens zozeer wordt gewerkt aan wederzijds bekendheid (van rol, positie en mogelijkheden) van actoren en versteviging van de onderlinge (ook persoonlijke) relaties.

7.6 Tot slot

Bij de uitvoering van het onderzoek viel het de onderzoekers op, dat relatief veel de geïnterviewde actoren wat ambivalente gevoelens hadden ten aanzien van dit onderzoek.

Aan de ene kant onderschreven zij de doelstellingen van dit onderzoek van harte. De ambitie en noodzaak om te leren van de ervaringen in beide casus werd onderschreven, door de respondenten zelf werden ook vele verbeterpunten aangedragen. De stap van het ministerie van BZK om tot dit onderzoek over te gaan werd uit dien hoofde dan ook toegejuicht.

Aan de andere kant werd ook echter de nodige scepsis geconstateerd ten aanzien van het uiteindelijk resultaat van het onderzoek. Zou er *daadwerkelijk* iets met de uitkomsten van dit onderzoek worden gedaan? Voorzichtig geformuleerd kan geconstateerd worden dat het vertrouwen dat de uitkomsten van dit onderzoek ook daadwerkelijk zullen leiden tot veranderingen die de crisisinformatievoorziening ten goede komen niet overal even groot is. In dit verband wordt ook verwezen naar de resultaten van eerdere onderzoeken.

Er is dus een duidelijk gevoelde noodzaak tot verbetering, er is een behoefte deze verbetering daadwerkelijk ter hand te nemen, er zijn voldoende aanknopingspunten om deze verbetering ook vorm te geven, maar er is scepsis ten aanzien van de vraag of het ministerie van BZK de verbetering ook met voldoende daadkracht ter hand zal nemen. Er ligt dus een mooie uitdaging voor de directie Crisisbeheersing van het ministerie van BZK: laat de sceptici zien dat zij ongelijk hebben!

Bijlagen

Bijlage 1 Lijst met actoren

De onderstaande actoren hebben in de casus Van Gogh en/of Laakkwartier een rol gespeeld. Allen zijn in het kader van één van beide onderzoeken (ons onderzoek en het parallelle onderzoek naar de bestuurlijke gang van zaken rond de casus Van Gogh) gehoord.

- Ministerie van Justitie (Minister van Justitie, Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Secretaris-Generaal van Justitie, Directeur-Generaal Rechthandhaving, Directeur-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, Bureau Operationele Zaken en voorlichting)
- Ministerie van BZK (Minister van BZK, Secretaris-Generaal BZK, Directeur-Generaal Veiligheid, vertegenwoordiger BZK in de Belcom³⁷ en voorlichting)
- Ministerie van Algemene Zaken (wat voor functie heeft Van de Beek?)
- Ministerie van Defensie (Directie Juridische Zaken en het Defensie Operatie Centrum)
- Openbaar Ministerie³⁸ (voorzitter van het college van Procureurs-Generaal)
- AIVD (Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst)
- NCTb (Nationaal Coördinator Terreurbestrijding)
- NCBB (Nationaal Coördinator Bewaken en Beveiligen)
- NCCB (National Coördinator Crisisbeheersing)
- NCC (Nationaal Coördinatie Centrum)
- LOCC (Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum)
- Provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland
- Gemeenten Amsterdam en Den Haag
- Politie Haaglanden³⁹
- Brandweer Haaglanden
- KLPD

Noot 37 De Belcom is de zogeheten Begeleidingscommissie die de Minister van Justitie adviseert over de inzet van de BBE (Bijzondere Bijstandseenheid).

Noot 38 Het Parket-Generaal heeft geen medewerking verleend aan dit onderzoek.

Noot 39 Politie Amsterdam-Amstelland heeft geen medewerking verleend aan dit onderzoek.

Bijlage 2 Lijst met geïnterviewden

De volgende personen zijn door ons geïnterviewd:

- Ministerie van Justitie – Dick van Lingen en Toine Proost (Bureau Operationele Zaken)
- Ministerie van BZK – Henk Geveke (Nationaal Coördinator Crisisbeheersing)
- Ministerie van BZK – Fred Akkerman (de vertegenwoordiger van BZK in de Belcom⁴⁰)
- Ministerie van Defensie – Sjoerd Bos (Defensie Operatie Centrum) en Marc Gazenbeek (Directie Juridische Zaken)
- NCTb – Rob Duiven (Nationaal Coördinator Terreurbestrijding)
- NCBB – Arjan Jonge Vos (Nationaal Coördinator Bewaken en Beveiligen)
- NCC – Leo van Malland en Sigrid Berk (Nationaal Coördinatie Centrum)
- LOCC (Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum) - Eric van der Horst, Bram de Nood, Nico Roobol en Maurits Jacquet
- Provincie Noord-Holland – René van Treeck en Gert Broekman (kabinet commissaris van de Koningin)
- Provincie Zuid-Holland – Juul Covers en Rutger Den Haan (kabinet commissaris van de Koningin)
- Provincie Flevoland – Wim Keizer en Renzo Kalk (kabinet commissaris van de Koningin)
- Gemeente Amsterdam – Raimond Sienot (bestuursdienst)
- Gemeente Den Haag – Nico van Mourik (bestuursdienst)
- Politie Haaglanden – Ger van Opstal (bureau grootschalig en bijzonder optreden)
- Brandweer Haaglanden – Martin Evers
- KLPD - Harm Beukenholdt (Korps Informatie Knooppunt), Jos Overes (dienst Nationale Recherche Informatie), Hans Ardon (Nationale Recherche) en (per e-mail) Jan Janse (Nationaal Informatie Knooppunt)

Noot 40 De Belcom is de zogeheten Begeleidingscommissie die de Minister van Justitie adviseert over de inzet van de BBE (Bijzondere Bijstandseenheid).

Bijlage 3 Gespreksopbouw

1 Kennismaken

- Kennismaken;
 - onderzoekers;
 - rol/functie gesprekspartner (ook in casus).
- Doel en opzet van het onderzoek (en wat is NIET de bedoeling).
- Houding en verwachting respondent t.a.v. het onderzoek.
- Afspraken over vervolg (correctie gespreksverslag etc.).

2 Algemene intro

- Hoe is de info-voorziening ervaren?
Hoe heeft u de gebeurtenissen ervaren?
(reconstructie vanuit de persoon/ organisatie in kwestie)
- Is er noodzaak en ruimte tot verbetering, waar zou die dan moeten liggen?

3 Overzicht maken

- Van wie had u welke info nodig tijdens de beide casus?
- Aan wie moest u welke info geven ?
- Check met schema: compleet?
- Wat zijn de informele lijnen en waarom hanteerde u die?
- Informatievoorzieningssysteem algemeen: ontbrekende, omslachtige of overbodige lijnen.
- Kreeg u ook de info die u nodig had?
- Kon u ook de info geven die de andere nodig hadden?

4 De diepte in

- Selecteer eerst zo nodig de lijnen die het zinvolst zijn om verder uit te werken.
- Kijk dan per lijn HOE GING HET, HOE HOORT HET en WAT KAN BETER.
- Sluit steeds af met de te leren lessen.

5 naar de afronding

- kijk of er metathema's in het gesprek zitten die uitdieping vragen
- algemene lessen

6 Afsluiting

- Alles aan de orde geweest?
- Gesprek bevallen?
- Afspraken voor vervolg (verslag controleren en validatie).

Bijlage 4 Wat verder ter tafel kwam

In de interviews is informatie naar boven gekomen die niet past in dit onderzoek maar wel de moeite waard is om te vermelden. Deze waardevolle brokjes hebben wij in deze bijlage kort samengevat.

Safety versus security

Met de toenemende aandacht voor terreur krijgt je wrijving tussen safety en security: wat moet om de veiligheid (security) te vergroten kan ten koste gaan van het de mogelijkheid om incidenten te bestrijden (safety).

Verdeling schaarste

De brandweer Den Haag vraagt zich af of het NCC (gezien de ervaringen rond de Millenniumnacht toen alle bijstand over het hele land op zijn plek moest blijven) in staat is om als het er op aan komt bijstand richting vitale gebieden te sturen ten koste van andere gebieden.

Waterschappen

In de crisisinformatievoorziening moeten de waterschappen niet vergeten worden. Die hebben een eigen taak, los van provincie en gemeenten, en dat wordt wel eens over het hoofd gezien. De waterschappen vormen feitelijk een goede illustratie van de versnippering in de coördinatie.

Bij bepaalde incidenten verdienen de waterschappen een plek in het RBT. Omdat er sprake is van territoriale incongruentie (er liggen meerdere waterschappen in een veiligheidsregio en meestal liggen ze ook nog eens in meerdere veiligheidsregio's), zou er echter een coördinerend dijkgraaf benoemd moeten worden. De belangen van de verschillende waterschappen conflicteren immers. Neem bijvoorbeeld de extreme droogte van 2 jaar geleden: het ene waterschap wilde dat water binnengelaten zou worden, de ander niet omdat de boel dan zou verzilten.

Bijlage 5 Literatuurlijst

Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (ACIR), De Vrijblijvendheid Voorbij, Den Haag, maart 2005

Eysink Smeets, M., Schutte, A., Scholtes, M., Verheij, M., Gröflin, J. en Kaouass, A.. *Het proces van interprovinciale bijstandsverlening tijdens de MKZ-crisis - Evaluatie van het bijstandsverleningproces*, Den Haag, december 2001

Hulpverleningsregio Haaglanden, *Rampenplan*, Den Haag, 2003

ICT-Service Coöperatie – *Informatieanalyse Landelijke Operationeel Coördinatie Centrum* (versie 18 november 2004)

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie – een evaluatie van het project Landelijke Informatiecoördinatie DNP* (concept), Den Haag, december 2004

Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) – *Concept Organisatieplan* (versie 20-10-2004)

Landelijke Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), *Evaluatie gebeurtenissen Laakkwartier 10 december 2004*, Driebergen, 2004

Landelijke Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC), *Uittreksel Journaal LOCC van woensdag 10 november 2004*, Driebergen, 2004

Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum – *Werkplan 2005*

Ministerie van BZK, *Aanslag op Theo van Gogh*, Brief van de minister van BZK aan de burgemeesters, commissarissen van de Koningin en de voorzitter van het college van procureurs-generaal (verzoek om alert te zijn), Den Haag, 2 november 2004

Ministerie van BZK, *Aanslag op Theo van Gogh*, Brief van de minister van BZK aan de burgemeesters, commissarissen van de Koningin en de voorzitter van het college van procureurs-generaal (aankondiging persconferentie), Den Haag, 4 november 2004

Ministerie van BZK, *Afstemming operationele en bestuurlijke aanpak openbare ordeverstoring*, Brief van de minister van BZK aan de voorzitters van regionale colleges en voorzitters van veiligheidsregio's i.o., Den Haag, 10 november 2004

Ministerie van BZK, *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*, Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, Den Haag, 21 juni 2004

Ministerie van BZK en Ministerie van Justitie, *De moord op de heer Th. Van Gogh*, Brief van de ministers van Justitie en van BZK aan de Tweede Kamer, Den Haag, 2 november 2004

Ministerie van BZK en Ministerie van Justitie, *De moord op de heer Th. Van Gogh*, Brief van de ministers van Justitie en van BZK aan de Tweede Kamer, Den Haag, 10 november 2004

Ministerie van BZK – *Evaluatie incident 30 september 2004* (vliegtuig met mogelijk bom aan boord), brief ministerie van BZK en reacties, Den Haag, 13 december 2004

Ministerie van BZK – *Handboek Crisisbeheersing* (1998)

Ministerie van BZK, *Van Gogh*, Brief van de minister van BZK aan de voorzitter van het college van procureurs-generaal (ter info de brief aan de Tweede Kamer), Den Haag, 4 november 2004

Ministerie van BZK, *Van Gogh*, Brief van de minister van BZK aan de burgemeesters en de commissarissen van de Koningin (ter info de brief aan de Tweede Kamer), Den Haag, 4 november 2004

Ministerie van BZK, *Verslag bijeenkomst 'Evaluatie bijstandsaanvraag 2 november'*, Den Haag, 13 december 2004

Ministerie van BZK (DGOOV – Directie VIP) – *Visiedocument Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum* (versie 29 april 2004)

Ministerie van BZK – *Voortgangsrapportage crisisbeheersing door de overheid op rijksniveau* (1999-2001), Den Haag, 2002

Nationaal Coördinatie Centrum, *Afstemming informatiebehoefte* (concept), Den Haag, 2004

Nationaal Coördinatie Centrum, *Checklists voor incidenten*, Den Haag, versies 2004

Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

Provincie Flevoland, *Convenant Bestuurlijke Coördinatie*, Lelystad, 2000

Provincie Flevoland, *Convenant Veiligheidsnet Flevoland*, Lelystad, 2003

Provincie Flevoland, *Intentieverklaring Optimalisatie Crisiscommunicatie Flevoland*, Lelystad, 2003

Provincie Flevoland, *Provinciaal Coördinatieplan*, Lelystad, 2001

Raad van Hoofdcommissarissen, *Landelijk Aanvraagformulier Externe Bijstand*, Den Haag, 1990

Provincie Noord-Holland, *Logboek n.a.v. de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 in Amsterdam*, Haarlem, 2004

Provincie Noord-Holland, *Overzicht crisisnetwerken* (memo), Haarlem, 2005

Provincie Zuid-Holland, *Presentatie over de Veiligheidsdriehoek*, Den Haag, 2003

Provincie Noord-Holland, *Provinciaal Coördinatieplan*, Haarlem, 2002

Provincie Zuid-Holland, *Provinciaal coördinatieplan voor de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de provincie Zuid Holland*, Den Haag, 2002

Provincie Noord-Holland, *Werkwijzebeschrijving Provinciaal Coördinatiecentrum Noord-Holland*, Haarlem, 2004

Wergroep NCC-LOCC – (*Tussen*) *Rapport Samenwerking NCC-LOCC* (versie 6 december 2004)

Wismans G., Van de Leur, J. en Jukkenekke, M.. *Project Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*, Ministerie van BZK, Den Haag, 29 maart 2004