



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Rapportage naar aanleiding van de motie Van der Plas (BBB)

Datum	21 november 2022
Status	Definitief

Inhoud

Inhoud—2

Inleiding—4

1	Geschiedenis en taken NCTV—8
1.1	Inleiding—8
1.2	Ontstaan—8
1.3	Huidige taken NCTV—8
1.4	Onderscheid rol NCTV buiten en binnen nationale crisisstructuur—9
1.5	Organogram —9
1.6	Portefeuille Strategie, Analyse en Bedrijfsvoering: de Kerneenheid Analyse—10
1.7	Portefeuille Nationale Crisisbeheersing: Nationaal Crisis Centrum—11
2	Nationale crisisstructuur in het kort—12
2.1	Leeswijzer—12
2.2	Inrichting van de nationale crisisstructuur—12
2.3	Organogram—14
2.4	Coördinatie en besluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau—14
2.4.1	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb)—14
2.5	Coördinatie en besluitvorming op ambtelijk niveau—15
2.5.1	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb)—15
2.6	Ondersteuning van de crisisbesluitvorming—15
2.6.1	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO)—15
2.6.2	Nationaal Crisiscentrum (NCC)—16
2.6.3	Landelijk Operationeel Crisis Centrum (LOCC)—16
2.6.4	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC)—17
2.6.5	Multidisciplinaire staf of Informatieteam—17
2.7	Activering nationale crisisstructuur—18
2.8	Instrumenten gebaseerd op analyse in de crisisstructuur—18
2.8.1	Omgevingsbeeld, ook wel: Omgevingsanalyse—18
2.8.2	Situatieschets en Duiding (SenD)—19
3	Bevindingen uit de interviews—21
3.1	Inleiding—21
3.2	Effectief functioneren van de nationale crisisstructuur—22
3.3	Rol NCTV in de nationale crisisstructuur—22
3.3.1	Externe gesprekspartners—22
3.3.2	Gesprekspartners NCTV en JenV—22
3.4	Situatieschets en duiding (SenD)—23
3.4.1	Gesprekspartners NCTV en JenV—24
3.5	Kern Analyse—25
3.5.1	Externe gesprekspartners—25
3.5.2	Gesprekspartners NCTV en JenV—26
3.6	Omgevingsbeeld en NKC—27
3.6.1	Externe partners—27

3.6.2 Gesprekspartners NCTV en JenV—27

4 Bevindingen alternatieve scenario's—29

4.1 Inleiding—29

4.2 Scenario 1: checks-and-balances proces opstellen SenD—30

4.3 Scenario 2: loskoppeling product SenD (SenD elders opgesteld)—32

4.4 Scenario 3: loskoppeling personele inzet Kern Analyse—35

4.5 Scenario 4: loskoppeling product SenD én personele inzet Kern Analyse—36

5 Conclusies naar aanleiding van de bevindingen—38

5.1 Inleiding—38

5.2 Conclusies werkgroep—39

5.3 Aanbevelingen werkgroep—41

Bijlage A Belangrijkste geraadpleegde documenten—42

Bijlage B Voorbeeld van een SenD—43

Inleiding

Aanleiding

Op 2 juni 2022 vond het plenair debat over de werkwijze van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV) plaats in de Tweede Kamer. In dit debat met de minister van Justitie en Veiligheid zijn vragen gesteld over de taken en werkzaamheden van de NCTV, waaronder ook de analysefuncties van deze organisatie.

Tijdens het debat is de motie Van der Plas ingediend¹:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat verschillende functies binnen de NCTV in taakverwarring kunnen resulteren;

constaterende dat een centrale crisiscoördinatie cruciaal blijft in een crisissituatie;

verzoekt het kabinet te onderzoeken op welke wijze de functies die de NCTV binnen de nationale crisisstructuur vervult verder losgekoppeld kunnen worden van de analysefuncties waar de NCTV zich mee bezighoudt, en de Kamer daar zo snel mogelijk over te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De motie is aangenomen door de Tweede Kamer. In een brief van 8 juli 2022 heeft de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer geïnformeerd aan de motie uitvoering te geven door opdracht te verlenen aan een ambtelijke werkgroep onder leiding van secretaris-generaal J.H. Dronkers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.²

Afbakening

Op basis van de motie ligt de focus allereerst op de functies die de NCTV binnen de nationale crisisstructuur vervult. Daarom wordt in deze rapportage stilgestaan bij hoe de nationale crisisstructuur werkt en in kaart gebracht welke functies de NCTV vervult ingeval van de activering van (onderdelen van) de nationale crisisstructuur.

Daarnaast is de motie gericht op de analysefuncties van de NCTV. In deze rapportage wordt daarom ook ingegaan op de analysefuncties die de NCTV ten behoeve van de nationale crisisstructuur vervult. In deze rapportage zal niet uitgebreid worden ingegaan op de analysefunctie van de NCTV in brede zin, waaronder wordt verstaan analysewerkzaamheden of -producten van de NCTV *buiten* de crisisstructuur.

Voor wat betreft het "verder losgekoppeld kunnen worden van de analysefuncties" uit de motie zijn er alternatieve scenario's in kaart gebracht ten opzichte van de huidige situatie.³ Daarbij is niet meegenomen of de taak van de NCTV met

¹ Kamerstukken II, 2021/22, 32 761, nr. 237.

² Kamerstukken II, 2021/22, 32 761, nr. 243.

³ In hoofdstuk 4 staat de totstandkoming van de scenario's nader omschreven.

betrekking tot de crisiscoördinatie elders kan worden belegd.⁴ Concreet is dus de huidige invulling van de nationale crisisstructuur en de analysefuncties daarbinnen⁵ als uitgangspunt genomen, waarbij ieder alternatief hoofdscenario een andere mate van loskoppeling van de analysefunctie van de NCTV in kaart brengt.

Momenteel lopen er twee wetgevingstrajecten met een link naar de NCTV en/of de nationale crisisstructuur.

- 1) Het wetsvoorstel verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid. Dit wetsvoorstel is nog in behandeling. Dit wetsvoorstel ziet niet op de activiteiten binnen de nationale crisisstructuur en daarmee dus ook niet op de analysefuncties van de NCTV daarbinnen. Deze rapportage zal de inhoud van dit wetsvoorstel daarom buiten beschouwing laten.
- 2) Het andere wetgevingstraject naar aanleiding van de evaluatie Wet veiligheidsregio's zal wel zien op crisissituaties en de nationale crisisstructuur. Dit traject bevindt zich echter in een vroeg stadium waarbij met vele partners nog wordt bekeken wat de inhoud van het wetsvoorstel zal worden. Deze rapportage laat het toekomstige wetsvoorstel daarom buiten beschouwing, maar de inhoud van deze rapportage kan wel relevant zijn voor de inhoud van dit wetsvoorstel.

Hoofd- en deelvragen

Het voorgaande in aanmerking genomen is een hoofdvraag en een aantal deelvragen geformuleerd.

De hoofdvraag luidt:

Op welke wijze kunnen de functies die de NCTV binnen de nationale crisisstructuur vervult losgekoppeld worden van de analysefuncties waar de NCTV zich buiten de crisisstructuur mee bezighoudt?

Deelvragen:

- Hoe is de nationale crisisstructuur inclusief analysefuncties georganiseerd?
Deze deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk 2.
- Wat zijn de voor- en nadelen van analysefuncties die de NCTV vervult binnen de huidige organisatorische structuur?
Deze deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk 3.
- Welke organisatorische scenario's zijn er ten aanzien van loskoppeling van de analysefuncties van de nationale crisisstructuur, inclusief de gevolgen ervan?
Deze deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk 4.

Definities

Nationale crisisstructuur: een formeel samenwerkingsverband van de Rijksoverheid voor de coördinatie en besluitvorming over maatregelen en acties die met publieke en private partners genomen moeten worden voor een samenhangende aanpak van een crisissituatie.

Activering nationale crisisstructuur: hierbij is sprake van het inschakelen van één of meerdere onderdelen van het formele samenwerkingsverband.

Crisissituatie: een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn of een andere situatie, waarbij van een grote maatschappelijke impact sprake is of kan zijn.⁶

⁴ De crisiscoördinatie taak van de NCTV is niet hetzelfde als de analysefuncties van de NCTV. Meer hierover is te vinden in hoofdstuk 3.

⁵ Zie voor de uitwerking hiervan de hoofdstukken 1 en 2.

⁶ Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Loskoppelen: losmaken, in andere woorden "maken dat de binding verbroken wordt".⁷

NCTV: betreft zowel het directoraat-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid, als de functionaris aan het hoofd van de organisatie. Om verwarring te voorkomen zal expliciet benoemd worden waar het gaat over de functionaris en niet de organisatie zelf.

Werkgroep

De ambtelijke werkgroep kent een voorzitter (secretaris-generaal Infrastructuur en Waterstaat), een projectleider (medewerker Justitie en Veiligheid), secretaris (medewerker Justitie en Veiligheid) en twee leden (medewerkers Infrastructuur en Waterstaat).

Werkwijze

De werkgroep is begonnen met een documentstudie. Voor de start van de documentstudie is een uitvraag gedaan bij de NCTV, specifiek gericht op openbare bronnen over de huidige en/of voormalige organisatiestructuur van de NCTV, in het bijzonder de crisisorganisatie en de analysefuncties daarbinnen. Daarnaast is een overzicht van parlementaire documentatie over dit onderwerp opgevraagd. Tevens is andere (openbare) informatie geraadpleegd, waaronder evaluatiestudies en Wob-stukken. Ook is kennisgenomen van interne documenten van de NCTV waarin werkprocessen van de nationale crisisstructuur staan beschreven. In bijlage A staan de belangrijkste geraadpleegde documenten opgenomen.

Op basis van de motie en de documentstudie zijn de hoofd- en deelvragen opgesteld. Deze hoofd- en deelvragen hebben als basis gediend voor de vragenlijst in de interviews (zie hieronder meer hierover). Daarnaast zijn de hoofdstukken van deze rapportage onderverdeeld naar de deelvragen. Deze hoofdstukken vormen de antwoorden op de deelvragen. De vraagstelling van de motie wordt meegenomen in de beantwoording van de hoofdvraag, de conclusies en aanbevelingen.

Interviews

Voor de rapportage zijn twaalf interviews gehouden met in totaal vijftien personen. Voor de interviews zijn gesprekspartners benaderd vanwege hun (voormalige) rol binnen de crisisstructuur op managementniveau, van afdelingshoofd tot Directeur-Generaal. Deze gesprekspartners zijn/waren werkzaam bij een externe overheidsorganisatie met een rol in de crisisstructuur of bij JenV of de NCTV. Voor wat betreft de externe gesprekspartners betreffen dit functionarissen van (oud-)VWS, Defensie, AIVD, LOCC en de Nationale Politie. Voor wat betreft JenV en de NCTV zijn dit functionarissen van Directie Communicatie, NKC, NCC, MT-leden NCTV en Kern Analyse. De gesprekken hebben in september en begin oktober 2022 plaatsgevonden aan de hand van een vooraf opgestelde lijst van vragen. Van elk van de interviews zijn door de interviewers gespreksaantekeningen gemaakt. Het concept van deze gespreksaantekeningen is steeds ter verificatie teruggelagd bij de gesprekspartner en hun eventuele aanvullingen en/of feitelijke correcties zijn verwerkt. De bevindingen naar aanleiding van de documentstudie en de interviews zijn in deze rapportage verwerkt.⁸ Met de gesprekspartners is afgesproken dat er – tenzij hier nadrukkelijke toestemming voor is gegeven – geen tot personen herleidbare uitspraken in het rapport zullen worden vermeld. In aanvulling op de uitnodiging voor een interview is de gesprekspartners de mogelijkheid geboden

⁷ Van Dale.

⁸ Zie hoofdstuk 3.

nadere (schriftelijke) informatie toe te sturen. Een aantal gesprekspartners heeft naar aanleiding van het interview nog nadere informatie toegestuurd.

Expertsessie

Alle gesprekspartners zijn vervolgens uitgenodigd voor een plenaire expertsessie die eind oktober 2022 heeft plaatsgevonden. Sommige gesprekspartners hebben zich hier laten vervangen door een collega namens hun organisatie(onderdeel) en/of met een actieve rol in de nationale crisisstructuur. Deze sessie had twee doelen, namelijk: (deels) verificatie van bevindingen en het plenair ophalen van zienswijzen over alternatieve scenario's. Tijdens de expertsessie zijn vier alternatieve hoofdscenario's besproken die de werkgroep op basis van de interviews heeft opgesteld en die ter voorbereiding op de expertsessie zijn rondgestuurd aan de deelnemers. Tijdens de expertsessie zijn de experts in de gelegenheid gesteld op deze scenario's hun zienswijze te geven met daarbij de huidige situatie/nationale crisisstructuur als referentiekader. Van de expertsessie is een conceptverslag gemaakt. Alle deelnemers hebben de kans gekregen aan te geven waar dit conceptverslag geen juiste weergave zou zijn. Vervolgens is het definitieve verslag vastgesteld en zijn de bevindingen uit de expertsessie met betrekking tot de vier hoofdscenario's verwerkt in dit einddocument.

Hoor en wederhoor

Een eerste conceptversie van hoofdstukken 1 en 2 is op 10 oktober 2022 aan de NCTV voorgelegd ter correctie van eventuele feitelijke onjuistheden. Op grond van de documentenstudie, de gevoerde gesprekken en de expertsessie zijn voorlopige bevindingen vastgelegd. Op basis van alle op deze wijze bijeengebrachte informatie is deze rapportage opgesteld. De hoofdstukken 1 t/m 4 van deze rapportage zijn ter correctie van eventuele feitelijke onjuistheden op 9 november 2022 voorgelegd aan de gesprekspartners waarmee interviews hebben plaatsgevonden. Eén externe gesprekspartner heeft vooraf aangegeven hiervan geen gebruik te maken.

1 Geschiedenis en taken NCTV

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de NCTV is ontstaan en welke taken de NCTV op dit moment heeft. In de beschrijving wordt ook ingegaan op het organogram van de NCTV, inclusief de analysefuncties van de NCTV.

1.2 Ontstaan

De NCTV is als NCTb (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding) opgericht in 2004 na de terroristische aanslagen in Madrid om op een informatie-gestuurde, samenhangende en effectieve wijze het contraterrorisme-beleid in Nederland vorm te geven. De NCTb kreeg de taak om de samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding te verbeteren, om dreigingsinformatie op hoofdlijnen bijeen te brengen en het beleid en de uitvoering daarvan te coördineren. Ook werden de taken op gebied van de bewaking en beveiliging van personen, objecten, diensten en de burgerluchtvaart tegen (terroristische) aanslagen ondergebracht bij de NCTb.⁹

In 2010 is besloten dat er een ministerie van Veiligheid en Justitie moest worden gevormd. De NCTb werd bij dit ministerie ondergebracht. De NCTb kreeg een forse taakuitbreiding en wordt daarom in 2012 de NCTV, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. De NCTV houdt zich sindsdien niet alleen met terrorismebestrijding bezig, maar met alle risico's voor de nationale veiligheid.¹⁰ Ook krijgt de NCTV een coördinerende rol bij nationale crisisbeheersing en wordt het Nationaal Crisis Centrum (hierna: NCC) onderdeel van de NCTV-organisatie.¹¹

1.3 Huidige taken NCTV

Volgens het Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de NCTV tot taak "het versterken van de nationale veiligheid en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting door dreigingen voor de vitale belangen van de samenleving te identificeren en de weerbaarheid en bescherming van die vitale belangen te versterken. Hiertoe verricht de NCTV in het bijzonder activiteiten die zijn gericht op:

- a. het bevorderen van de identificatie en de analyse van dreigingen en risico's op het gebied van terrorisme en nationale veiligheid;
- b. het reduceren van kansen of effecten van de genoemde dreigingen en risico's door:
 - i) het verhogen van weerbaarheid van vitale belangen;
 - ii) het zorgdragen voor een samenhangend crisisbeheersingsbeleid op nationaal niveau en voor een adequaat functioneren van het stelsel van nationale crisisbeheersing inclusief de aansluiting daarvan op het beleid en het stelsel van decentrale crisisbeheersing en op de afspraken met betrekking tot de internationale samenwerking;
- c. het zorgdragen voor de coördinatie van de bescherming van de vitale infrastructuur en voor een integrale aanpak van dreigingen voor de nationale veiligheid;

⁹ Rapport: 'U bent herkend (2007)', hoofdstuk II. Kamerstukken II, 2006/07, 29754 nr. 98.

¹⁰ Informatie in deze paragraaf ontleend aan: Kamerstukken II, 2020/21, 29 754, nr. 131.

¹¹ Zie paragrafen 1.7 en 2.6.2 voor meer over het NCC.

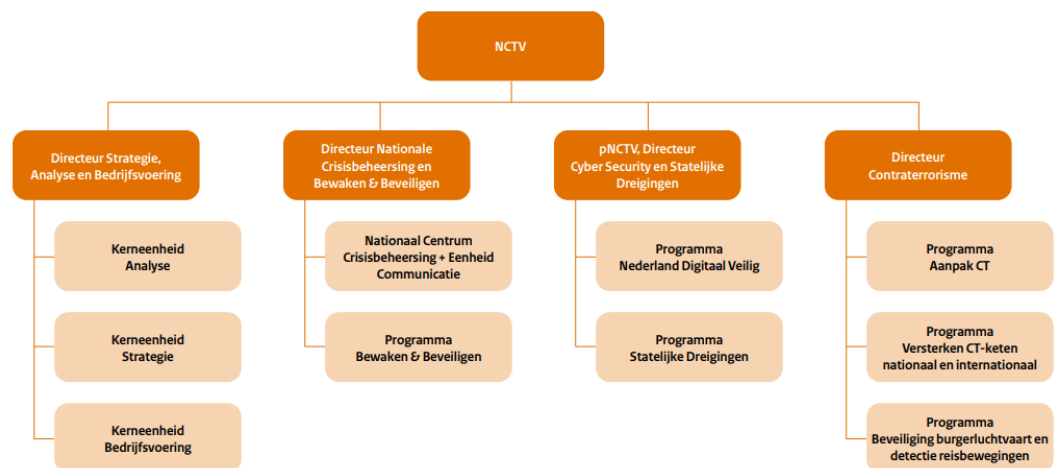
- d. het nemen van beschermingsmaatregelen ten aanzien van daartoe aangewezen bijzondere personen, objecten en diensten;
- e. het adequaat functioneren van het stelsel van bewaken en beveiligen;
- f. het zorgdragen voor de coördinatie van de nationale crisisbesluitvorming;
- g. de strategieontwikkeling rond cyber security en het bevorderen van de publiek-private samenwerking op het gebied van cyber security.”

De specifieke taken met betrekking tot de nationale crisisstructuur zijn onderstreept.

1.4 Onderscheid rol NCTV buiten en binnen nationale crisisstructuur

De NCTV heeft als organisatie dus taken binnen en buiten een nationale crisisstructuur. De taken en onderdelen van de NCTV buiten de crisisstructuur worden hieronder weergegeven. In hoofdstuk 2 wordt de nationale crisisstructuur en de rol van de NCTV binnen deze nationale crisisstructuur verder uitgelegd. Belangrijk voor het lezen van hoofdstuk 2 is het onderscheid tussen de 'reguliere' taken van de NCTV en de rol van de NCTV als de nationale crisisstructuur actief is.

1.5 Organogram ¹²



Figuur 1 Organogram NCTV

Zoals te zien is in het organogram bestaat de NCTV uit de volgende onderdelen:

- de portefeuille Strategie, Analyse en Bedrijfsvoering: Binnen deze portefeuille is een aantal NCTV-brede taken belegd, zoals de internationale en juridische functie en de stafondersteuning. Ook wordt bijgedragen aan de strategische positionering van de NCTV. Daarnaast wordt hier een actueel beeld van alle risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid onderhouden. Op basis daarvan is de Kern Analyse, ondergebracht in deze portefeuille, in staat om in samenwerking en overleg met andere partijen, analyseproducten te leveren. Zie paragraaf 1.6 voor een nadere toelichting op (de werkzaamheden van) de Kern Analyse.
- de portefeuille Nationale Crisisbeheersing en Bewaken & Beveiligen: Hier is het Nationaal Crisiscentrum ondergebracht. Zie voor een nadere

¹² Bron: Introductiedossier ministerie van Justitie en Veiligheid, december 2021.

toelichting paragraaf 1.7 en hoofdstuk 2. Daarnaast is het programma *Bewaken & Beveiligen* onderdeel van deze portefeuille. Dit programma draagt – o.a. met het beveiligen van personen en objecten - bij aan het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting en bescherming van het fundament van onze democratische rechtsorde door het verhogen van weerstand tegen concrete en voorstelbare dreigingen.

- de portefeuille Cyber Security en Statelijke Dreigingen:
Binnen de portefeuille *Cyber Security en Statelijke Dreigingen* wordt invulling gegeven aan de maatschappelijke opgaven om Nederland digitaal veilig en weerbaar te maken tegen cyberdreigingen en tegen dreigingen door statelijke actoren.
- de portefeuille Contraterrore:isme:
Met de portefeuille *Contraterrore:isme* levert NCTV - in samenwerking met nationale en internationale partners - een bijdrage aan de maatschappelijke opgave om aanslagen te voorkomen en terrorisme en extremisme te bestrijden.

De portefeuilles zijn ondergebracht in portefeuilles die ieder onder de verantwoordelijkheid vallen van een lid van het Managementteam (MT) van de NCTV. Deze rapportage heeft betrekking op de taken en activiteiten die onder de portefeuilles Strategie, Analyse en Bedrijfsvoering en Nationale Crisisbeheersing en Bewaken en Beveiligen vallen.

1.6 Portefeuille Strategie, Analyse en Bedrijfsvoering: de Kerneenheid Analyse

De NCTV heeft binnen de portefeuille Strategie, Analyse en Bedrijfsvoering een analyseafdeling, de zogeheten 'Kern Analyse'. De Kern Analyse heeft continu een zo compleet mogelijk beeld van alle risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid. Deze Kern Analyse heeft als taak "het in samenwerking en in overleg met andere partijen binnen en buiten de NCTV verrichten en aanleveren van analyses van dreigingen en risico's ten behoeve van de werkzaamheden van de NCTV en de werkzaamheden van veiligheidspartners, alsmede het opstellen van het actuele dreigings- en incidentenbeeld (...) ten behoeve van de nationale crisisbesluitvorming".¹³

Producten en werkwijze

De Kern Analyse schrijft analyses voor een brede doelgroep, variërend van interne programma's en projecten, allerlei politieke en ambtelijke gremia, de Tweede Kamer, ketenpartners, het management van de NCTV, voorlichters van J&V, burgers in algemene zin via openbare producten zoals het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), het Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN) en het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren (DBSA, gezamenlijk met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten).¹⁴ In deze analyseproducten wordt steeds de nationale veiligheid vooropgesteld.

De analyses van de Kern Analyse worden volgens vaste werkwijzen gevalideerd. Dit gebeurt in eerste instantie door middel van interne consultatie op tegenspraak. Daarna vindt afstemming met en validatie door de betreffende partner(s) plaats. In de validatie wordt de kwaliteit van de analyse(s) getoetst op verschillende niveaus met onderscheidende partijen. Deze validatie vindt plaats omdat de beleidsinzet van het kabinet vervolgens moet kunnen leunen op deze analyses.¹⁵

Bij de Kern Analyse werken analisten, informatiespecialisten en monitorspecialisten die ieder één of meer onderwerpen in portefeuille hebben. De teams binnen Kern Analyse zijn onder te verdelen in verschillende onderwerpen, namelijk jihadistisch

¹³ Artikel 55, eerste lid, aanhef en onder c, Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.

¹⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 32 761, nr. 180.

¹⁵ Idem 14.

terrorisme, islamitisch extremisme en salafisme, links-, rechts- en overig terrorisme & extremisme, cyberdreigingen en statelijke dreigingen en economische veiligheid. Daarnaast zijn zij breed inzetbaar op andere onderwerpen als dat noodzakelijk is, bijvoorbeeld ten tijde van een (potentiële) crisis.¹⁶ De analyses kunnen zien op de korte, middellange of lange termijn en worden gevraagd of ongevraagd opgesteld.

Tijdens een (potentiële) crisis zijn de analyses onder andere gericht op het vaststellen van een actueel dreigings-/incidentbeeld. Dit dreigings- of incidentbeeld, dat ook wel een *Situatieschets en Duiding* (hierna: SenD) wordt genoemd¹⁷, draagt in het geval van een (potentiële) crisis bij aan de oordeelsvorming en besluitvorming. De SenD betreft een feitelijke weergave van de dreiging of het incident, met daarbij een inschatting (duiding) van de effecten op de nationale veiligheid. Een voorbeeld van een actuele SenD is bijgevoegd (bijlage B). Dit betreft een SenD die de Kern Analyse heeft opgesteld naar aanleiding van de rechts-terroristische aanslag bij een LHBTI-bar in Slowakije die plaatsvond op 12 oktober 2022.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat de bijlage geen SenD betreft die is opgesteld ten behoeve van de nationale crisisstructuur. De als bijlage B toegevoegde SenD geeft desondanks een illustratie van de inhoud van een SenD en wijze waarop de Kern Analyse de feiten en de duiding in een SenD weergeeft.

Op de analysefunctie en de SenD en de functie hiervan specifiek binnen de nationale crisisstructuur wordt in de volgende hoofdstukken verder ingegaan.

1.7

Portefeuille Nationale Crisisbeheersing: Nationaal Crisis Centrum

In 2012 kreeg de NCTV ook een coördinerende rol bij nationale crisisbeheersing en het NCC wordt dan onderdeel van de organisatie (zie paragraaf 1.2). Het NCC vervult de functie van interdepartementaal coördinatiecentrum en ondersteunt de nationale crisisstructuur. Ook zonder dat een onderdeel van de nationale crisisstructuur is geactiveerd, is het NCC actief. Zo onderhoudt het NCC een netwerk van partners binnen en buiten de overheid, mede in voorbereiding op een eventuele crisis of een incident. Daarnaast bereidt het NCC zich samen met ministeries en veiligheidsregio's voor op mogelijke incidenten, door bestaande plannen en processen te oefenen en een bijdrage te leveren aan trainingen en expertise-bijeenkomsten. De Front Office van het NCC wordt 24/7 bezet, om zoals informatieloket bereikbaar te zijn en eventuele (acute) incidenten of crises snel te kunnen signaleren.¹⁸

De rol van het NCC binnen de nationale crisisstructuur wordt verder toegelicht in hoofdstuk 2.

¹⁶ Introductiedossier ministerie van Justitie en Veiligheid, december 2021, p. 91.

¹⁷ Zie voor meer hierover paragraaf 2.8.2.

¹⁸ Zie voor meer informatie Factsheet Nationaal Crisiscentrum (NCC), Taken en verantwoordelijkheden, februari 2018 (NCTV).

2 Nationale crisisstructuur in het kort

2.1 Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord, namelijk:
Hoe is de nationale crisisstructuur inclusief analysefuncties georganiseerd?

2.2 Inrichting van de nationale crisisstructuur

De minister van Justitie en Veiligheid is coördinerend minister voor crisisbeheersing en verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende *stelsel*.¹⁹ De NCTV geeft invulling aan deze coördinerende (stelsel)verantwoordelijkheid van de minister.²⁰ De hoofdlijnen van het crisisbeheersingsbeleid en de nationale crisisstructuur zijn vastgelegd in het 'Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming' (hierna: Handboek). Dit Handboek legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren binnen de nationale crisisstructuur. Het Handboek vormt een nadere uitwerking van het 'Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2016' en is vastgesteld door de Ministerraad.²¹ In de structuur van de nationale crisisbesluitvorming wordt een onderscheid gemaakt tussen i) coördinatie en besluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau, ii) op ambtelijk niveau en iii) de ondersteuning van de crisisbesluitvorming. Hierbij adviseert het ambtelijk niveau (de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (hierna: ICCb)) het politiek-bestuurlijk niveau (Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (hierna: MCCb)).

De kern van de nationale crisisbesluitvormingsstructuur wordt gevormd door deze ICCb en MCCb. Beide commissies worden ondersteund en geadviseerd door een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) en een multidisciplinaire staf. Voor alle onderdelen en overleggen binnen de nationale crisisstructuur geldt dat zij naar behoefte worden ingezet en flexibel worden ingericht en samengesteld: maatwerk per situatie en zo nodig per bijeenkomst.²² Afhankelijk van de aard en omvang van een specifieke crisis kan zo worden gekozen voor een passende mate van opschaling. Dit betekent dat soms kan worden volstaan met een IAO en ICCb (zonder instelling van een MCCb) of eventueel met alleen een IAO. Iedere minister of staatssecretaris kan de minister van Justitie en Veiligheid verzoeken een MCCb bijeen te roepen. De voorzitter van de MCCb besluit samen met de minister-president en de eerst verantwoordelijk bewindspersoon op het specifieke beleidsterrein over dit verzoek.²³ De ICCb kan ook adviseren aan de minister-president en de minister van Justitie en Veiligheid over het bijeenkomen van de MCCb.²⁴ Voor wat betreft de keuze tot activering van een IAO en/of ICCb beoordeelt de NCTV in de praktijk, in overleg met het beleidsverantwoordelijk departement, of dit onderdeel van de nationale crisisstructuur geactiveerd wordt.

De politieke verantwoordelijkheid voor de instelling van een MCCb berust bij de minister-president en de minister van Justitie en Veiligheid. De ICCb en MCCb zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor coördinatie en besluitvorming over het geheel

¹⁹ Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. 6 september 2015, nr. 3889766, houdende de instelling van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing, toelichting artikel 3.

²⁰ <https://www.nctv.nl/themas/crisisbeheersing>.

²¹ Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, p.11.

²² Idem.

²³ Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, p. 19.

²⁴ Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, p. 17.

van maatregelen en voorzieningen dat de Rijksoverheid treft, in samenwerking met betrokken publieke en private partners, in situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of met grote maatschappelijke impact.²⁵

Nota bene

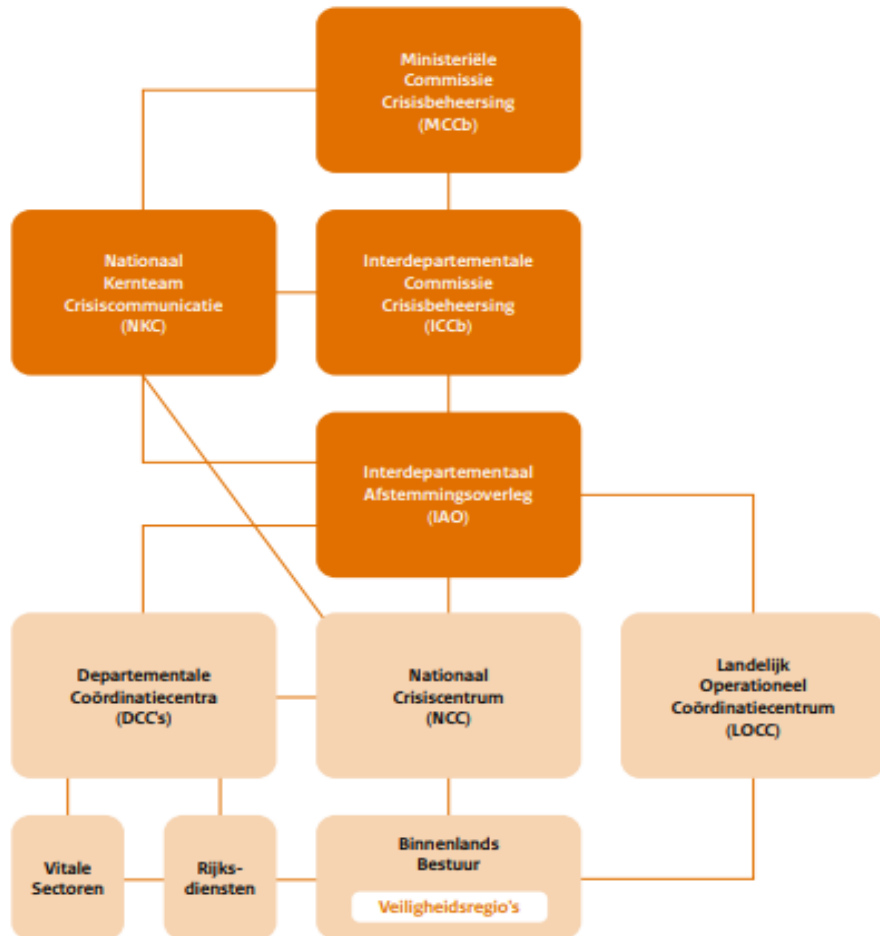
De crisisstructuur als *stelsel* en de bemensing van de structuur mogen niet worden verward met organisatieonderdelen binnen bijvoorbeeld JenV of specifiek de NCTV. Zo is de NCTV niet hetzelfde als de crisisstructuur en vice versa. In de praktijk wordt de crisisstructuur bemest met diverse deelnemers van verschillende organisaties van de Rijksoverheid en personeel van partners zoals veiligheidsregio's, de Nationale Politie en andere (uitvoerings-)organisaties.

Hieronder worden de verschillende onderdelen van de nationale crisisstructuur beschreven, waarbij ook steeds wordt stilgestaan bij de rol van de NCTV. In het algemeen heeft de NCTV-organisatie na activering van de nationale crisisstructuur de taak van coördinator. Dat wil zeggen: de samenwerking tussen alle betrokken organisaties en personen in de crisis overzien en zo goed mogelijk laten verlopen. Daarnaast faciliteert (en soms stuurt) de NCTV op samenhangende besluitvorming en crisiscommunicatie met het oog op een overkoepelende aanpak van de crisis.

²⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 30 821, nr. 131.

2.3 Organogram²⁶

Hoofdpijnen crisisbeheersingsstelsel



Conform Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

2.4 Coördinatie en besluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau

2.4.1 Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb)²⁷

De Commissie, voorgezeten door de minister van Justitie en Veiligheid of de minister-president, besluit over het geheel van maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende crisisaanpak. Vaste leden van de MCCb zijn de minister-president en de minister van Justitie en Veiligheid, maar afhankelijk van de aard van een crisis kunnen ook andere bewindspersonen en overheidspartners (zoals de Korpschef en/of de voorzitter van het Veiligheidsberaad) lid zijn van de MCCb. De voorzitter van de vergadering bepaalt de samenstelling van de MCCb.

RoI NCTV in MCCb

De functionaris Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (en tevens voorzitter van de ICCb) neemt als vaste adviseur deel aan de vergadering van de

²⁶ Bron: Introductiedossier ministerie van Justitie en Veiligheid, december 2021, p. 95.

²⁷ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/nationale-crisisstructuur>

MCCb. Het hoofd van het Nationaal Crisiscentrum vervult de rol van secretaris van de MCCb en wordt ondersteund door een adjunct-secretaris.²⁸ De MCCb is dus geen onderdeel van de NCTV-organisatie, maar een ministeriële commissie gericht op het nemen van besluiten in een crisissituatie waarin functionarissen van de NCTV een actieve rol spelen. De agenda van de MCCb wordt formeel vastgesteld door de voorzitter van de MCCb, in de praktijk wordt de (standaard)agenda voorbereid door het NCC.

2.5 Coördinatie en besluitvorming op ambtelijk niveau

2.5.1 *Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb)*

In eerste instantie wordt een (potentiële) crisis opgepakt door de bewindspersoon wiens beleidsterrein het betreft. Het beleidsverantwoordelijk Departementaal Coördinatiecentrum (DCC) speelt hierbij een belangrijke rol. Wanneer betrokkenheid van andere beleidssectoren/departementen nodig is, kan er door de NCTV, in overleg met het beleidsverantwoordelijk ministerie, op hoog ambtelijk niveau een ICCb bijeen worden geroepen. In de praktijk laten veel organisaties zich op het niveau van (plaatsvervangend) directeur-generaal vertegenwoordigen in de ICCb. In geval van een acute 'flitscrisis', zoals een aanslag of een vliegtuigramp kan het voorkomen dat direct wordt opgeschaald naar ICCb-niveau.

De ICCb adviseert de MCCb en neemt zo nodig en mogelijk ook zelf besluiten. Vaste deelnemers aan de ICCb zijn de functionaris Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (voorzitter), een raadsadviseur van het ministerie van Algemene Zaken, het hoofd van het NCC en de (p)DG/SG van het beleidsverantwoordelijk ministerie. De voorzitter van de vergadering bepaalt de samenstelling van de ICCb. In de praktijk is het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) ook vast aanwezig bij de ICCb.

Inhoudelijk zijn de taken van de ICCb onder meer het vaststellen waar(over) informatie ontbreekt, beeld- en oordeelsvorming van de crisissituatie, bepalen van richtlijnen voor communicatie en het adviseren van de MCCb over de aanpak en besluiten van de crisis.²⁹ De inhoudelijke voorbereiding van de ICCb is (grotendeels) afkomstig uit het IAO (zie paragraaf 2.6).

Rol NCTV in ICCb

De functionaris Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid is voorzitter van de ICCb. Het hoofd van het Nationaal Crisiscentrum is secretaris van de ICCb. Een directeur van de NCTV (voorzitter IAO) neemt deel aan de ICCb.

2.6 Ondersteuning van de crisisbesluitvorming

2.6.1 *Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO)*

Ter ondersteuning van de crisisbesluitvorming in de ICCb en/of MCCb kan op initiatief van een directeur van de NCTV, na overleg met het beleidsverantwoordelijk ministerie, of op verzoek van een departementale crisiscoördinator (DCC) een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) bijeenkomen op het Nationaal Crisiscentrum. In de praktijk zal er een IAO zijn wanneer een ICCb en MCCb worden ingesteld. De voorzitter van het IAO bepaalt de samenstelling van het IAO in overleg met het eerstverantwoordelijk ministerie.³⁰ Het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie is vertegenwoordigd op het niveau van coördinator, dat wil zeggen één niveau onder het hoofd NKC. In de praktijk kan een IAO ook

²⁸ Kamerstukken II, 2020/21, 30 821, nr. 131.

²⁹ Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, p. 17.

³⁰ Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, p. 23.

bijeenkomen zonder dat een ICCb of MCCb (al) actief zijn. Inhoudelijk zijn de taken van het IAO onder meer het uitwisselen van informatie, aanvullen op de beeld- en oordeelsvorming van de situatie, adviseren over het bijeenkomen van de ICCb en/of MCCb en afstemming van de voorbereiding daarvan.³¹

Rol NCTV in IAO

Het IAO wordt voorgezeten door een directeur van de NCTV.³² In de praktijk is dit de Directeur Crisisbeheersing. Het hoofd NCC is in de praktijk ook aanwezig, formeel in de hoedanigheid van secretaris. Het hoofd Kern Analyse van de NCTV kan deelnemen aan het IAO om de Situatieschets en Duiding toe te lichten.

2.6.2 *Nationaal Crisiscentrum (NCC)*

Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid bestaat het 24/7 bezette NCC. Het NCC vervult de functie van interdepartementaal coördinatiecentrum en knooppunt *van en voor* de informatievoorziening op nationaal niveau. Zodra één van de onderdelen van de nationale crisisstructuur is geactiveerd, fungeert het opgeschaalde NCC als hét centrale aanspreekpunt - één algemeen loket - binnen de Rijksoverheid voor alle publieke en private partners. Het NCC is voor het Rijk verantwoordelijk voor totstandkoming van een (inter-)nationaal beeld van de situatie. In de praktijk gebruikt het NCC een digitaal systeem waarin informatie vanuit vele verschillende bronnen en allerlei partners wordt ontvangen en bijgehouden. Dit is het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS)³³. Het NCC is hét centrale knooppunt op het gebied van de informatievoorziening, zowel horizontaal (interdepartementaal en ten behoeve van de crisisbesluitvorming op nationaal niveau) als verticaal, onder meer in relatie tot de veiligheidsregio's en andere betrokken publieke en private partners. Anders dan de hiervoor genoemde MCCb, ICCb en IAO is het NCC wél een organisatieonderdeel van de NCTV.

Rol NCTV

Het NCC is organisatorisch ondergebracht bij de NCTV³⁴ en is gehuisvest bij de NCTV.

2.6.3 *Landelijk Operationeel Crisis Centrum (LOCC)*

Het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) is een door de Openbare Orde en Veiligheidskolommen (politie, brandweer, GHOR, Defensie en gemeenten) bemenste organisatie die 24/7 bereikbaar is. Het LOCC zorgt voor een geïntegreerde benadering van de operationele aspecten van crisisbeheersing op nationaal niveau. Onder verantwoordelijkheid van de NCTV adviseert het LOCC binnen de nationale crisisstructuur over de beschikbaarheid en inzetbaarheid van mensen en middelen en de operationele uitvoerbaarheid van maatregelen in het kader van primair openbare orde en veiligheid.³⁵

³¹ Idem.

³² Idem.

³³ LCMS wordt gebruikt om een actueel en gedeeld beeld te onderhouden ter ondersteuning van de netcentrische werkwijze. LCMS wordt gebruikt door alle 25 veiligheidsregio's en het NCC en LOCC. De laatste jaren maken steeds meer organisaties gebruik van het systeem, zoals: Waterschappen, Rijkswaterstaat, Acute zorgregio's (GHOR), andere crisispartners als drinkwaterbedrijven en de Koninklijke Marechaussee. Binnen LCMS wordt alle informatie rondom risico's, incidenten, rampen en crises gedeeld om tot een actueel gedeeld beeld te komen. Binnen LCMS vindt er o.a. uitwisseling plaats van tekst, documenten en geografische informatie. Zie: <https://lcms.nl/over-lcms>.

³⁴ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/nationale-crisisstructuur>

³⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 30 821, nr. 131.

RoI NCTV

Het LOCC vormt géén onderdeel van de NCTV-organisatie, maar is een onderdeel van het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) van het ministerie van Justitie en Veiligheid.³⁶

2.6.4 *Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC)*

Het NKC fungeert tijdens een nationale crisis of incident ten aanzien van die crisis of dat incident als hét informatieknooppunt vanuit de Rijksoverheid op het gebied van pers- en publiekscommunicatie. Omgevingsbeelden bestaande uit bronnen uit online en offline media, gemaakt door verschillende departementen en/of externe partners worden binnen het NKC gedeeld of soms samengevoegd. Het NKC adviseert het IAO/ICCb/MCCb over de communicatiestrategie rond de crisisaanpak op nationaal niveau. Daarnaast formuleert het NKC communicatiekaders en kernboodschappen en stemt deze af met betrokken communicatiepartners. Het NKC is aanspreekpunt voor nationale, regionale en lokale partners. In de praktijk licht het NKC ook een omgevingsbeeld toe tijdens een IAO, ICCb of MCCb.

RoI NCTV

Het NKC is geen organisatieonderdeel of afdeling van NCTV, het ministerie van JenV of van enig ander departement, maar is een operationeel werkverband dat alleen wordt ingesteld ingeval van activering van (een deel van) de nationale crisisstructuur. De samenstelling van het NKC hangt af van de aard en omvang van een incident of crisis. Personeel voor het NKC wordt deels betrokken van de eenheid Communicatie van het NCC³⁷, maar er wordt ook capaciteit beschikbaar gesteld door andere verantwoordelijke departementen en/of organisaties (zoals bijvoorbeeld de Nationale Politie). In de praktijk wordt dus gewerkt met een multidisciplinair team van medewerkers gespecialiseerd in (crisis)communicatie. Alleen partners met een actieve communicatierol sluiten aan in een NKC. De directeuren Communicatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en van het inhoudelijk meest betrokken departement hebben de leiding in het NKC. Het hoofd van de Eenheid Communicatie van het NCC en de coördinator pers en publiek van het beleidsverantwoordelijke departement verzorgen de dagelijkse aansturing van het NKC.³⁸

2.6.5 *Multidisciplinaire staf of Informatieteam*

In de toelichting bij artikel 5 van het Nationaal Handboek Crisisbeheersing staat ook de optie van een multidisciplinaire staf genoemd: "staf die naar behoefte kan worden ingezet en flexibel worden ingericht en samengesteld, bijvoorbeeld ten behoeve van de informatievoorziening, beeld- en oordeelsvorming, advies over specifieke aspecten, crisiscommunicatie of parlementaire verantwoording". In de praktijk *kan* aan de behoefte van de informatievoorziening en beeld- en oordeelsvorming in sommige crises invulling gegeven worden door het oprichten van een interdepartementaal Informatieteam³⁹. De samenstelling van het Informatieteam hangt af van de aard van een incident of crisis. Medewerkers van het Informatieteam zijn deels afkomstig van de Kern Analyse van de NCTV en van het NCC, maar er wordt ook capaciteit beschikbaar gesteld door andere verantwoordelijke departementen en/of organisaties (zoals bijvoorbeeld de Nationale Politie).

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie/organogram/directoraat-generaal-politie-en-veiligheidsregio%E2%80%99s-dgpenv/landelijk-operationeel-coördinatiecentrum-locc>.

³⁷ Als er geen NKC actief is, is er bij de Nationaal Crisiscentrum (NCC) een basisbezetting actief die bestaat uit (crisis)communicatiespecialisten (Eenheid Communicatie).

³⁸ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/nationaal-kernteam-crisiscommunicatie>.

³⁹ Op het terrein van beeld- en oordeelsvorming is de multidisciplinaire staf in de praktijk veelal het Informatieteam.

Het Informatieteam bouwt met behulp van het digitale informatiesysteem LCMS een gezamenlijk informatiebeeld op. Alle deelnemers aan het Informatieteam kunnen informatie leveren en bijdragen aan de duiding van deze feiten voor de crisissituatie. Concreet wordt zo gezamenlijk in kaart gebracht wat er speelt, met welk effect op de nationale veiligheid. Voor wat betreft de eindredactieslag over de impact op de nationale veiligheid stelt Kern Analyse de duiding bij dit informatiebeeld vast. Dit product wordt SenD genoemd (zie paragraaf 2.8.2). Op basis van zo'n SenD kunnen het IAO, ICCb en/of MCCb in de nationale crisisstructuur adviseren en/of besluiten.⁴⁰ Naast het verzamelen en duiden van informatie, kan er ook behoefte zijn aan inhoudelijke voorbereiding van crisisbesluitvorming en advisering. Tijdens de Covid-19 crisis is in dat kader een Inhoudelijk Ondersteuningsteam (IOT) opgericht. De rol van een dergelijk adviesteam wordt momenteel geëvalueerd en nader uitgewerkt voor eventuele toekomstige crises.

RoI NCTV

In geval van activering van een Informatieteam is het Hoofd van Kern Analyse voorzitter en neemt een analist van Kern Analyse deel als lid. Het NCC levert de secretaris en soms ook de voorzitter. Bij activering van een inhoudelijk adviesteam gebeurt dit in beginsel onder leiding van het (reguliere) programmahoofd crisisbeheersing en brandweezorg van de NCTV.

2.7 Activering nationale crisisstructuur

De activering van onderdelen van de nationale crisisstructuur is afhankelijk van het type crisis. In de praktijk kan het ook voorkomen dat er (nog) geen sprake is van een acute crisissituatie, maar bijvoorbeeld het IAO wel geactiveerd wordt. Dit kan het geval zijn in de aanloop naar een mogelijke verdere opschaling op een later moment, bijvoorbeeld bij de Covid-19 crisis. Soms kan de activering van één of slechts enkele onderdelen van de crisisstructuur echter ook volstaan om tot een gezamenlijke aanpak en communicatiestrategie te komen. Wanneer sprake is van een relatief kortdurende 'flitscrisis', zoals een aanslag, is er minder tijd voor een opbouw en/of activering van de crisisstructuur.

Indien er geen sprake is van een (mogelijke) crisissituatie wordt ook wel gesproken over de 'koude fase'. Dit betreft dus een normale situatie. In een lauwe fase is er sprake van een overgang ofwel aanloop naar een (mogelijke) crisissituatie. Hierbij is er nog niet officieel sprake van crisissituatie, maar wordt wel nader overlegd/gemonitord/voorbereid. In een 'warme fase' is er sprake van een incident of een (dreigende) crisissituatie, waarbij de nationale crisisstructuur geactiveerd kan worden.

2.8 Instrumenten gebaseerd op analyse in de crisisstructuur

Iedere bijeenkomst van de MCCb/ICCb/IAO begint met twee producten voor de beeldvorming, oordeelsvorming en (eventueel) vervolgens besluitvorming. Dit zijn het Omgevingsbeeld en de SenD. Hieronder worden deze twee producten verder toegelicht.

2.8.1 Omgevingsbeeld, ook wel: Omgevingsanalyse

Het omgevingsbeeld of omgevingsanalyse wordt in de praktijk opgesteld door (een) medewerker(s), afkomstig van een communicatie-afdeling van het eerstverantwoordelijke departement in de crisissituatie.⁴¹ Het omgevingsbeeld bevat

⁴⁰ Evaluatierapport Utrecht, deel C, p. 14.

⁴¹ In bronnen zoals kamerbrieven, wob-stukken en interne stukken wordt voor dit product omgevingsanalyse of omgevingsbeeld gebruikt. In deze rapportage zal de term omgevingsbeeld worden aangehouden.

het beeld in de traditionele en sociale media van de crisissituatie.⁴² Dit beeld kan afwijken van de feitelijke situatie; het geeft weer wat er in diverse media leeft zodat daar, indien nodig, in de crisiscommunicatie rekening mee kan worden gehouden.

Het omgevingsbeeld wordt besproken in de MCCb, ICCb en het IAO.

- Omgevingsbeeld binnen de MCCb: in de MCCb wordt de Omgevingsbeeld toegelicht door hoofd NKC.
- Omgevingsbeeld of binnen de ICCb: in de ICCb wordt de Omgevingsbeeld of toegelicht door hoofd NKC.
- Omgevingsbeeld of binnen het IAO: in het IAO wordt de Omgevingsbeeld of toegelicht door coördinator NKC.

RoI NCTV

Het omgevingsbeeld en de toelichting van het hoofd NKC zijn géén NCTV-producten of personele rollen. De NCTV heeft als coördinator voor de gehele crisisaanpak en –structuur een overkoepelende taak, maar stelt niet het omgevingsbeeld samen, noch licht de NCTV dit zelf toe. In het IAO kan het beeld worden toegelicht door een (plaatsvervangend) coördinator van het NKC die buiten de nationale crisisstructuur werkzaam is voor de afdeling communicatie van het NCC. Deze medewerker geeft dan toelichting uit hoofde van zijn/haar functie als coördinator van het NKC en niet als medewerker van het NCC (en daarmee de NCTV).

2.8.2 *Situatieschets en Duiding (SenD)*

Afhankelijk van het type crisis wordt de SenD opgesteld door Kern Analyse van de NCTV (ingeval van kleiner incident) of onder leiding van Kern Analyse door een multidisciplinair Informatieteam (bij langdurige incidenten of bij veel vraag van andere departementen). De Kern Analyse levert in het laatstgenoemde geval de voorzitter van het Informatieteam. Op basis van informatie van het NCC/speciale informatiesysteem LCMS, bronnen van de AIVD/MIVD/Nationale Politie en door het raadplegen van openbare bronnen, vormt Kern Analyse, dan wel het Informatieteam, zich een feitelijk beeld van de crisissituatie. Van alle informatie maken zij een *situatieschets* en voorzien deze ook van een *duiding*.

Als voor het opstellen van de SenD specifieke expertise nodig is waarover de Kern Analyse zelf niet beschikt, zoals bijvoorbeeld in het geval van een gezondheids crisis, dan is de rol van de Kern Analyse meer coördinerend. De feitelijke inhoud van de SenD is in dat geval primair afkomstig van het betreffende vakdepartement of andere op die specifieke inhoud deskundige instanties. De Kern Analyse vertaalt dan wel de feiten naar de mogelijke gevolgen voor de nationale veiligheid (de duiding). De reden hiervoor is dat de Kern Analyse op het terrein van de nationale veiligheid een deskundigheid heeft waarover (de meeste) andere vakdepartementen of instanties niet beschikken.

Bij een langdurige crisis is er over het algemeen ruimte voor interdepartementale afstemming over de inhoud van de SenD, voordat deze besproken wordt in IAO/ICCb/MCCb. In geval van een 'flitscrisis' zoals een aanslag is hiervoor in de regel geen tijd.

Nota bene

Naar aanleiding van een brief van de Autoriteit Persoonsgegevens in juli 2021 heeft de NCTV besloten om te stoppen met internetmonitoringsactiviteiten, in afwachting van een toereikende wettelijke grondslag. Dit besluit is in september 2021 aan de AP gecommuniceerd.⁴³ De SenD bevat vanaf dat moment dus geen situatieschets en

⁴² Kamerstukken II, 2021/22, 32 761, nr. 223.

⁴³ Kamerstukken II, 2021/22, 32 761, nr. 200.

duiding van de berichten op de verschillende sociale media.

De SenD wordt besproken in de MCCb, ICCb en het IAO.

- SenD binnen de MCCb: de functionaris NCTV licht de SenD toe.
- SenD binnen de ICCb: de voorzitter van het IAO (een directeur van de NCTV) licht de SenD in het ICCb toe.
- SenD binnen het IAO: het hoofd Kern Analyse licht de SenD zelf toe in het IAO.

Het opstellen van een SenD door Kern Analyse gebeurt niet alleen tijdens en/of ten behoeve van de nationale crisisstructuur. Ook zonder dat een onderdeel van de nationale crisisstructuur geactiveerd is, kan Kern Analyse gevraagd of ongevraagd een SenD opstellen. De Kern Analyse besluit in de regel ongevraagd tot het opstellen van een SenD als zich een situatie voordoet waarvan op grond van de eerste beoordeling de inschatting is dat er gevolgen zijn voor de nationale veiligheid. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een aanslag in een ander land of op een (bekend) persoon. Het SenD kan een rol spelen bij de beslissing om één of meerdere onderdelen van de crisisstructuur te activeren of deze juist niet te activeren.

3 Bevindingen uit de interviews

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe de nationale crisisstructuur, inclusief analysefuncties, is georganiseerd. De verschillende onderdelen van de nationale crisisstructuur die geactiveerd (kunnen) worden zijn beschreven. Er is eveneens toegelicht wat de rol van de NCTV in deze onderdelen van de nationale crisisstructuur is.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de bevindingen uit de interviews met betrekking tot het functioneren van de nationale crisisstructuur en specifiek de analysefunctie, in de huidige situatie. Op hoofdlijnen gaat het hierbij om het volgende proces:

In een crisissituatie kan besloten worden (onderdelen van) de nationale crisisstructuur te activeren.⁴⁴ Als de nationale crisisstructuur is geactiveerd, wordt ten behoeve van beeldvorming en oordeelsvorming onder verantwoordelijkheid van de Kern Analyse een SenD opgesteld. In het geval van een langdurige crisis kan worden besloten een informatieteam in te richten dat ondersteunend is aan het maken van de SenD. De SenD is het eerste agendapunt bij vergaderingen van IAO/ICCb/MCCb.

Er zijn 12 interviews geweest met in totaal 15 verschillende personen. Het betreft 7 personen die werkzaam zijn binnen de NCTV of vanuit het ministerie van JenV een directe rol hebben binnen (het stelsel van) de nationale crisisbeheersing. Daarnaast is met 8 personen gesproken die zijn benaderd vanwege hun (eerdere) actieve rol in de nationale crisisstructuur. Dit betreft o.a. (oud-)medewerkers van VWS, Defensie, het LOCC, de AIVD en de Nationale Politie.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- enkele randvoorwaarden die van essentieel belang zijn voor het effectief functioneren van de nationale crisisstructuur;
- de rol van de NCTV in de nationale crisisstructuur;
- de rol en betekenis van de Situatieschets en Duiding (SenD) binnen de crisisstructuur;
- de rol en betekenis van de Kern Analyse van de NCTV binnen de nationale crisisstructuur;
- de rol en betekenis van het Omgevingsbeeld en het NKC binnen de nationale crisisstructuur.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van bovenstaande volgorde (ook) stilgestaan bij de deelvraag:

Wat zijn de voor- en nadelen van analysefuncties die de NCTV vervult binnen de huidige organisatorische structuur?

Aan het eind van de paragrafen 3.2 t/m 3.6 is steeds een korte samenvatting van de werkgroep opgenomen.

⁴⁴ Zie hoofdstuk 2.

3.2 Effectief functioneren van de nationale crisisstructuur

Met betrekking tot het (effectief) functioneren van de nationale crisisstructuur werd door de gesprekspartners benadrukt dat er een aantal essentiële randvoorwaarden is waaraan moet worden voldaan. De taakverdeling binnen de crisisstructuur moet duidelijk zijn, zodat bekend is wie op welk moment welke rol en taken heeft. De crisisstructuur moet tot snelle besluitvorming in IAO, ICCB en MCCB kunnen komen, mede op basis van een beschikbaar informatiebeeld. Dit informatiebeeld moet eenduidig, geactualiseerd en herkenbaar zijn voor alle partners in de crisisstructuur. De kwaliteit van het informatiebeeld moet geborgd zijn.

Samenvatting

Gesprekspartners geven aan geen signalen te hebben dat er in de werking van de nationale crisisstructuur ten aanzien van de bovengenoemde randvoorwaarden momenteel knelpunten zijn.

3.3 Rol NCTV in de nationale crisisstructuur

Tijdens de interviews is de gesprekspartners gevraagd naar de rollen en taken van de NCTV in de nationale crisisstructuur en de betekenis hiervan voor het functioneren van deze crisisstructuur.

3.3.1 Externe gesprekspartners

In het algemeen werd gesteld dat de taak van de NCTV binnen de nationale crisisstructuur duidelijk is afgebakend.

De manier waarop de NCTV binnen de nationale crisisstructuur de beeldvorming over de crisis en de besluitvorming faciliteert en het voorzitterschap vervult in overleggen zoals IAO en ICCB, werd als positief ervaren. Daarbij werd met name de wijze genoemd waarop de NCTV blijft sturen op informatievoorziening en besluitvorming. In één van de gesprekken werd aangegeven dat de rol van de NCTV meer toevoegde dan alleen technisch voorzitterschap. Dankzij de ervaring van de NCTV met crisisbeheersing kunnen tijdens een crisisvergadering prioriteiten worden gesteld. In dit gesprek werd benoemd dat de NCTV op grond van kennis van zaken en ervaring met crisisbeheersing beschikt over het gezag dat nodig is om tijdens een crisis tot besluitvorming te komen. Dit wordt als positief ervaren.

In de interviews is de vraag gesteld of er nadelen zijn aan de wijze waarop de analysefunctie binnen de nationale crisisstructuur nu is ingevuld. In de reactie op deze vraag werden door geen van de gesprekspartners knelpunten of problemen naar voren gebracht. Externe gesprekspartners gaven wel aan dat - voor zover in een crisissituatie nodig - gezien de grondslagendiscussie de verwerking van persoonsgegevens⁴⁵ niet kan plaatsvinden.

Het informele contact tussen de externe partners en de NCTV tijdens de 'koude', maar ook tijdens de 'lauwe' fase van een crisis⁴⁶ wordt als een belangrijk moment gezien om te bepalen wanneer een IAO wordt geïnitieerd en/of de crisisstructuur formeel in werking wordt gesteld.

3.3.2 Gesprekspartners NCTV en JenV

De geïnterviewden van de NCTV en JenV zijn van mening dat de rollen die de NCTV binnen de nationale crisisstructuur heeft voldoende duidelijk zijn afgebakend en passen bij de coördinerende rol die de NCTV binnen de nationale crisisstructuur heeft. Die rollen zijn faciliteren, adviseren en/of sturen. De faciliterende rol is

⁴⁵ Noot van de werkgroep ter verduidelijking: dit kan zowel gaan over (bijzondere) persoonsgegevens van bijvoorbeeld een aanslagpleger als om slachtoffers van een aanslag.

⁴⁶ Zie paragraaf 2.7 over de koude en lauwe fase.

gericht op het ondersteunen van de crisisbesluitvorming. De adviserende rol kan de NCTV met name vervullen in geval van een terroristische aanslag, omdat de NCTV hierover veel vakkennis in huis heeft. De sturende rol kan worden vervuld als de NCTV ook de beleidsverantwoordelijkheid heeft. In de praktijk is de rol van de NCTV veelal een faciliterende. Afhankelijk van het specifieke crisistype kan er een grotere of kleinere adviserende rol zijn. Als er een vakdepartement betrokken is zoals bijvoorbeeld in het geval van een gezondheids crisis of een energiecrisis, dan kan de NCTV een kleinere inhoudelijke rol vervullen.

Er worden vaste criteria gehanteerd voor het activeren van de nationale crisisstructuur: het moet gaan om een situatie met maatschappelijk landelijke impact⁴⁷, waarbij andere structuren niet meer voldoen en meerdere organisaties betrokken zijn bij de aanpak en hier (dus) coördinatie op nodig is.

De rol van de NCTV in de nationale crisisstructuur is doorgaans, zo werd aangegeven, afhankelijk van de crisissituatie. De situatie bepaalt welke elementen uit het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, waarin de (onderdelen van) de nationale crisisstructuur staan beschreven, worden benut.

Samenvatting

Uit de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat de taken en rollen van de NCTV binnen de nationale crisisstructuur helder en voldoende afgebakend zijn. Er bestaat waardering voor de wijze waarop de NCTV binnen de nationale crisisstructuur coördineert en besluitvorming faciliteert. Er worden geen knelpunten of problemen ervaren bij de wijze waarop de NCTV haar rol in de nationale crisisstructuur vervult.

3.4 Situatieschets en duiding (SenD)

Tijdens de interviews is de gesprekspartners gevraagd naar de functie, voordelen en de nadelen/knelpunten van een SenD voor de nationale crisisbesluitvorming.

Externe gesprekspartners

Bij navraag naar waar het product SenD is vastgelegd, wordt gerefereerd aan het Handboek Nationale Crisisbesluitvorming (niet op detailniveau).

De geïnterviewde externe partners deelden het belang van een SenD waarin een actueel en feitelijk beeld wordt gegeven van de crisissituatie. Het bijeenbrengen en delen van informatie van verschillende organisaties in één beeld werd als heel relevant gezien, omdat iedereen in de crisisvergaderingen dan over dezelfde informatie beschikt. Dit wordt als een belangrijk uitgangspunt beschouwd voor de besluitvormende commissies binnen de crisisstructuur, namelijk de ICCb en de MCCb. Aangegeven werd dat de SenD van goede kwaliteit is, het juiste abstractieniveau heeft en overkoepelend is. Met dit laatste werd bedoeld dat alle relevante facetten van de crisis voor de nationale veiligheid van Nederland erin mee worden genomen. De SenD wordt door de externe partners als een product ervaren dat op een onafhankelijke wijze tot stand komt.

In de gesprekken werd aangegeven dat iedere crisisvergadering begint met de toelichting en eventueel bespreking van de SenD. Het is standaard werkwijze dat in het IAO wordt gevraagd of er aanvullingen zijn op het beeld zoals dat in de SenD is weergegeven. Deze werkwijze wordt ook gehanteerd in de ICCb en MCCb. De gesprekspartners geven aan dat tijdens de crisisvergaderingen (IAO/ICCb/MCCb) er

⁴⁷ De feitelijke impact kan beperkt zijn tot een regio.

voldoende ruimte is om informatie uit de SenD te weerleggen of ter discussie te stellen.

Eén gesprekspartner benoemt hoe de verschillende organisaties vóór oprichting van de NCTb in 2004 enkel via de eigen lijn een beeld deelden in een crisissituatie. Dat betekende dat verantwoordelijke bewindspersonen vanuit hun eigen departement of uitvoeringsorganisatie(s) worden geïnformeerd en vervolgens zelf of onderling moesten bepalen wat ze van deze informatie belangrijk vonden. Er is een coördinerend mechanisme nodig op nationaal niveau om die verschillende beelden bij elkaar te brengen. Overigens zijn het geen concurrerende beelden, maar verschillende perspectieven van waaruit naar een specifiek vraagstuk wordt gekeken.

In de interviews is gevraagd of de SenD als onafhankelijk wordt ervaren. Uit geen van de reacties op deze vraag kwam naar voren dat de onafhankelijkheid in twijfel werd getrokken. Er zijn geen aanwijzingen dat ze niet onafhankelijk zijn. De SenD bestrijkt een heel breed informatiespectrum. De inbreng van andere organisaties wordt niet tegengesproken, maar verwelkomd en eventueel (afhankelijk van relevantie voor de nationale veiligheid) meegenomen in het eindproduct, aldus één van de gesprekspartners.

Het overkoepelende en feitelijke beeld van de crisis dat de NCTV maakt voor de vergaderingen van de ICCb en de MCCb en de duiding van dat beeld – de SenD – werd als noodzakelijk ervaren voor een effectieve besluitvorming in vergaderingen van de ICCb en MCCb. De duiding van het feitelijke beeld van de crisissituatie is volgens de gesprekspartners nodig om een oordeel te kunnen vormen over de (mogelijke) gevolgen van de crisissituatie voor de nationale veiligheid.

Ook werd er in een gesprek gewezen op dat het proces rondom de verspreiding van een SenD beter kan. De grote informatiedichtheid van een SenD en het feit dat deze pas kort voor de vergadering worden aangeleverd, maken volgens de gesprekspartner dat het product minder goed bij de voorbereiding kan worden betrokken. Dit kan ten koste gaan van de effectiviteit van dit product, zo werd gezegd.

3.4.1 *Gesprekspartners NCTV en JenV*

Bij navraag naar waar het product SenD is vastgelegd, wordt aangegeven dat het niet bekend is of dit formeel/openbaar is vastgelegd. Eén gesprekspartner refereert aan de analyserol als beschreven in het Organisatie en Formatierapport van de NCTV en wellicht ook het organisatiebesluit van Justitie en Veiligheid.

Door de gesprekspartners van de NCTV en JenV werd benadrukt dat een SenD, waarin een duiding wordt gegeven van een (potentiële) crisissituatie en de impact op de nationale veiligheid, essentieel is voor de besluitvorming in de crisisstructuur.

Het belang van een door de NCTV opgesteld SenD ligt erin dat er voor betrokken partners één beeld met dezelfde terminologie wordt opgesteld, de SenD een *breed beeld* schetst en op tijd beschikbaar is. Er werd benadrukt dat het ongewenst is dat er in de aanpak van een crisis verschillende 'eigen' beelden naast elkaar bestaan. Tijdens een crisis is het van belang een eenduidig en feitelijk beeld te hebben van de situatie. Het werd uitdrukkelijk onwenselijk geacht dat tijdens de vergadering van de ICCB nog een beeld zou moeten worden samengesteld, omdat dit de (effectiviteit van) de besluitvorming vertraagt.

Een enkele gesprekspartner bracht naar voren dat de SenD een belangrijk middel vormt om tot scenario's te komen. Scenario's zijn nodig om van tevoren te kunnen

nadenken hoe gehandeld zal worden als een mogelijke toekomstige situatie zich in de praktijk voordoet. Het is van belang van tevoren nagedacht te hebben over wat de aanpak in dat scenario zal zijn.

De SenD draagt bij aan de kwaliteit van de vergadering, omdat het de voorbereiders en deelnemers aan de crisisvergadering in staat stelt om vooraf te bezien wat de belangrijkste punten zijn en welke partijen nodig zijn voor de besluitvorming. De waarde van een door de NCTV opgestelde SenD ligt ook in de snelheid waarmee deze tot stand kan komen en de hoge frequentie waarmee een SenD wordt geactualiseerd. Dat kan afhankelijk van de situatie soms al binnen 30 minuten het geval zijn, zo werd aangegeven.

Opgemerkt werd dat de SenD in de praktijk vaak in samenwerking tussen het NCC en de Kern Analyse tot stand komt. De Kern Analyse wordt ondersteund door het NCC en maakt gebruik van de gegevens uit het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS). Als er bijvoorbeeld een terroristische aanslag plaatsvindt, dan kan de NCTV op dat specifieke terrein, waarover de NCTV inhoudelijke kennis in huis heeft, zelf een SenD opstellen. Dat ligt anders als er sprake is van inhoudelijke expertise die elders ligt, bijvoorbeeld bij een ander departement. In die situatie kan Kern Analyse aan de betreffende inhoudelijke experts vragen mee te kijken, dan wel input te leveren. Aan de inbreng van de betreffende inhoudelijke experts voegt de NCTV toe wat de gevolgen kunnen zijn voor de nationale veiligheid. De geïnterviewden gaven aan dat - in de context van de nationale crisisstructuur - alleen de NCTV goed in staat is om dit nationale veiligheidsperspectief aan de SenD toe te voegen. Andere departementen, die vanuit hun specifieke inhoudelijke expertise kijken, hebben die invalshoek in beginsel niet.

Samenvatting

De toegevoegde waarde van een SenD binnen de crisisstructuur is groot, zo is het algemene beeld bij de gesprekspartners. Het is een belangrijke bron om vanuit één gedeeld beeld de besluitvorming te ondersteunen. Er wordt voldoende ruimte ervaren om informatie uit de SenD te weerleggen of ter discussie te stellen. De Kern Analyse speelt een belangrijke rol in de totstandkoming van een SenD (zie paragraaf 3.5).

3.5 Kern Analyse

Tijdens de interviews is de gesprekspartners gevraagd naar de rol die (medewerkers van) de Kern Analyse speelt (spelen) binnen de nationale crisisstructuur en bij het opstellen van de SenD's in het bijzonder.

3.5.1 Externe gesprekspartners

De analisten van de NCTV voeren hun reguliere (dagelijkse) werkzaamheden uit buiten de nationale crisisstructuur (in koude fase). In geval van een crisis (warme fase) kunnen ze worden ingezet ten behoeve van de nationale crisisstructuur. In de gesprekken met de externe partners werd de rol van de analisten van de Kern Analyse als opsteller van de SenD als positief ervaren. Hierbij werd de specifieke inhoudelijke expertise op het gebied van de nationale veiligheid, waarover de analist doorgaans beschikt, benoemd als noodzakelijk voor de adequate duiding van het informatiebeeld in de SenD. Daarnaast werd, los van de inhoudelijke expertise, ook gewezen op de procesexpertise van analisten van de Kern Analyse. In de gevallen waarbij het gaat om een crisis buiten het vakgebied van de NCTV, brengt een analist van de Kern Analyse immers ook de competentie van het snel en goed samenstellen van de SenD mee. Bovendien draagt de rol van de analisten van de Kern Analyse bij aan de herkenbaarheid van het product SenD in crisissituaties, zo werd gesteld.

3.5.2 *Gesprekspartners NCTV en JenV*

In de gesprekken werd aangegeven dat de Kern Analyse van de NCTV in het IAO zelf een toelichting geeft op de SenD. In de ICCb en de MCCb doet de voorzitter van het IAO c.q. de ICCb dit. Op basis van de SenD geeft de Kern Analyse een mondelinge duiding van de situatie en wat de situatie betekent.

In de gesprekken werd de onafhankelijkheid (ook binnen de NCTV) van de Kern Analyse benadrukt. Het werd als positief gezien dat de Kern Analyse een overkoepelende blik heeft of anders gezegd 'boven de materie staat'. Als je de analysefunctie verder bij de NCTV weg organiseert, dan kan dat ten koste gaan van de snelheid en deskundigheid, zo werd gezegd. Als een andere (externe) organisatie de rol van Kern Analyse zou gaan vervullen dan heb je hele goede werkafspraken nodig met de organisatie(s) die het dan (wel) zou kunnen doen om voor de ICCb tijdig een feitelijk beeld te hebben van wat er aan de hand is.

In de gesprekken werd ook aangegeven dat de Kern Analyse de beschikking heeft over wetenschappelijke medewerkers die snel en op een systematische manier kunnen bepalen wat in een specifiek geval het risico voor de nationale veiligheid is. De medewerkers van de Kern Analyse zijn in staat als het nodig is binnen een twee uur, onder hoge druk, een SenD op te stellen. Dit heeft Kern Analyse voor op andere organisaties. Ook werd gesteld dat een beleidsdepartement minder goed in staat is om de doorvertaling te maken naar de gevolgen voor de nationale veiligheid.

Het werd als een voordeel gezien dat de Kern Analyse vanuit onder meer haar verantwoordelijkheid voor het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) gewend is om vanuit het nationale veiligheidsperspectief te kijken. Het vermogen om door de bril van de nationale veiligheid naar een situatie te kunnen kijken is een kwaliteit die je niet of niet in die mate vindt bij andere organisaties, zo gaf men aan. Deze invalshoek en inhoudelijke kennis worden meegenomen in een crisissituatie.⁴⁸ Een van de gesprekspartners gaf aan dat het bij de crisisbeheersing gaat om het maatschappij ontwrichtende aspect en (daarmee) de impact op de nationale veiligheid.

Uit de gesprekken met de NCTV en JenV bleken er geen knelpunten te worden ervaren rond de rol van de Kern Analyse in de nationale crisisstructuur. Benoemd werd dat Kern Analyse in de SenD steeds ook de informatie van de specialisten/inhoudelijke experts meeneemt. Hierbij werd de veronderstelling uitgesproken dat mensen zich dit niet altijd realiseren.

Gevraagd naar de onafhankelijkheid van de Kern Analyse leggen deze gesprekspartners uit dat de Kern Analyse separaat van de andere (inhoudelijke) organisatieonderdelen van de NCTV is georganiseerd. Dat wil zeggen: buiten de programmastructuur en onder een directeur die geen inhoudelijke portefeuilles heeft. Als aparte entiteit binnen de NCTV neemt analyse een onafhankelijke positie in. Een van de gesprekspartners merkt op dat omdat dit wel binnen de muren van de NCTV is, het voorstelbaar is dat die onafhankelijkheid voor de buitenwereld niet zo evident is.

Samenvatting

De Kern Analyse draagt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een SenD binnen de nationale crisisstructuur. De expertise en onafhankelijkheid van de

⁴⁸ Meer informatie over de producten en werkwijze van de Kern Analyse is opgenomen in paragraaf 1.6.

analisten wordt door alle partijen erkend. De Kern Analyse heeft de kennis en ervaring om te kijken vanuit het nationale veiligheidsperspectief en brengt dit in de crisisstructuur in. Dit is belangrijk omdat het in de crisisbeheersing gaat om de impact op de nationale veiligheid, zo zeggen de gesprekspartners.

3.6 Omgevingsbeeld en NKC

Tijdens de interviews is de gesprekspartners gevraagd naar de functie en het belang van een Omgevingsbeeld voor de nationale crisisbesluitvorming, alsmede naar het karakter en de inhoud van een Omgevingsbeeld. Ook zijn de gesprekspartners bevraagd op de rol die (medewerkers van) het NKC speelt (spelen) binnen de nationale crisisstructuur en bij het opstellen van de Omgevingsbeeld in het bijzonder.

3.6.1 Externe partners

De externe partners waren in de gesprekken positief over de rol van het Omgevingsbeeld binnen de nationale crisisstructuur. Expliciete knelpunten zijn niet aan de orde gesteld. Aangegeven werd dat dit mediabeeld behulpzaam is in de besluitvorming en de communicatiestrategie. Zo vormde het mediabeeld in de coronacrisis een nuttige aanvulling op het epidemiologisch beeld. Tevens was het van belang dat er één beeld ter vergadering voorlag.

De externe partners bleken niet allemaal op de hoogte te zijn van de werkwijze van het NKC bij het opstellen van een Omgevingsbeeld. Wel is bekend dat het NKC geen onderdeel van de NCTV vormt.

3.6.2 Gesprekspartners NCTV en JenV

Uit de gesprekken komt naar voren dat een Omgevingsbeeld zich richt op hetgeen zich in de buitenwereld (media) afspeelt.

Het NKC faciliteert het opstellen van een dergelijk beeld waarmee het IAO/ICCb/MCCb binnen de crisisstructuur worden bediend. Het NKC is als onderdeel van de nationale crisisstructuur weliswaar verbonden met de NCTV, maar het is een samenwerkingsverband van de communicatie experts van de meest betrokken departementen of overheidspartners, zo werd toegelicht in de gesprekken. Er wordt gewerkt vanuit de gedachte van één (Rijks)overheid. Het doel is binnen de crisisstructuur te adviseren over de overheidscommunicatie om de samenleving zo goed mogelijk te informeren. Het Hoofd NKC is zelfstandig (los van de NCTV) verantwoordelijk voor de totstandkoming van het omgevingsbeeld en de communicatiesheets die op basis van het Omgevingsbeeld in het ICCb/MCCb worden gepresenteerd. De rol van het NKC wordt door de gesprekspartners positief gewaardeerd.

In een IAO/ICCb/MCCb wordt een omgevingsbeeld kort toegelicht. Maar daarbij werd in de gesprekken de kanttekening gemaakt dat hetgeen in het omgevingsbeeld wordt geschetst rationeel gezien niet hetzelfde is (of hoeft te zijn) als hetgeen in de crisisbeheersing speelt. Met andere woorden, het omgevingsbeeld hoeft niet per definitie de feitelijke situatie weer te geven; het beschrijft het beeld dat in de media bestaat van de betreffende crisis.

In de gesprekken werd benadrukt dat een Omgevingsbeeld onder de verantwoordelijkheid van het NKC valt en niet wordt opgesteld door analisten van de NCTV. Het Omgevingsbeeld wordt gemaakt door de mediaspecialisten van het meest betrokken vakdepartement. Daarmee wijkt dit product niet af van wat bij de verschillende vakdepartementen ook buiten de crisisstructuur aan mediabeelden wordt opgesteld.

Zoals in de vorige paragrafen is aangegeven is een SenD een ander product dan een omgevingsbeeld. Beide producten worden besproken in de verschillende crisisvergaderingen van de nationale crisisstructuur. Om te voorkomen dat er onverhoopt tegenstrijdige beelden in ICCb/MCCb worden gepresenteerd, vindt er afstemming plaats tussen de Kern Analyse en het NKC over het tijdstip van oplevering van de producten. Daarbij wordt het Omgevingsbeeld gebruikt als een van de bronnen voor de SenD.

Samenvatting

Een Omgevingsbeeld is, naast een SenD, een product dat binnen de nationale crisisstructuur behulpzaam is bij de besluitvorming en om binnen korte tijd tot een eenduidig informatiebeeld te komen, zeggen de gesprekspartners. Het NKC is geen onderdeel van de NCTV-organisatie. De NCTV heeft géén inhoudelijke rol bij de totstandkoming van een Omgevingsbeeld.

4 Bevindingen alternatieve scenario's

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de bevindingen uit de interviews met betrekking tot het functioneren van de nationale crisisstructuur en specifiek de analysefunctie, in de huidige situatie. In hoofdstuk 4 worden mogelijke alternatieve scenario's besproken waarmee de functies die de NCTV binnen de nationale crisisorganisatie vervult losgekoppeld kunnen worden van de analysefuncties van de NCTV.

In de interviews is expliciet gevraagd of verdere loskoppeling zou kunnen plaatsvinden. Ook wanneer dit niet wenselijk en/of haalbaar werd geacht door de gesprekspartner, is gevraagd alternatieve scenario's in kaart te brengen, inclusief de gevolgen ervan.

Scenario's

In de interviews kwam naar voren dat er weliswaar sprake is van interne werkafspraken voor het opstellen van de SenD, maar dat de werkwijze van het opstellen van de SenD en de bestaande *checks-and-balances* niet formeel is vastgelegd. Ook werd door sommige gesprekspartners bij de vraag naar alternatieve scenario's een vorm van toezicht benoemd. Op basis hiervan heeft de werkgroep scenario 1 samengesteld.

Verschillende malen zijn naar aanleiding van de vraag naar loskoppeling scenario's genoemd waarin het product SenD niet langer door de Kern Analyse, maar door een ander organisatieonderdeel binnen de nationale crisisstructuur of door een externe organisatie wordt gemaakt. Op basis hiervan heeft de werkgroep scenario 2 geformuleerd.

Daarnaast kwam uit de interviews naar voren dat de Kern Analyse op verschillende plekken binnen de nationale crisisstructuur personele inzet heeft. Loskoppeling, zo werd gezegd, zou ook kunnen plaatsvinden door de personele inzet van de Kern Analyse binnen de nationale crisisstructuur te beëindigen. Op basis hiervan heeft de werkgroep scenario 3 opgesteld.

Ten slotte werden scenario's genoemd waarin sprake is van loskoppeling van zowel het product SenD als de personele inzet van de Kern Analyse. Op basis hiervan is scenario 4 geformuleerd.

De werkgroep heeft daarmee op basis van de interviews vier alternatieve (hoofd)scenario's voor verdere loskoppeling van de analysetaken vastgesteld:

- Scenario 1: checks-and-balances proces opstellen SenD;
- Scenario 2: loskoppeling product SenD (SenD wordt door een andere partij opgesteld);
- Scenario 3: loskoppeling personele inzet Kern Analyse;
- Scenario 4: totale loskoppeling product SenD en personele inzet Kern Analyse.

Deze vier scenario's zijn besproken in een expertsessie op 24 oktober 2022. In de voorbereiding op de expertsessie is de deelnemers gevraagd bij hun zienswijze op de scenario's vier criteria mee te wegen, namelijk tijdigheid, kwaliteit (kennis & expertise), efficiency en gevolgen voor de kwaliteit van de nationale crisisbeheersing.

Expertsessie

Tijdens de expertsessie zijn de deelnemers in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op deze scenario's te geven. De deelnemers waren vertegenwoordigers van overheidsorganisaties die onderdeel zijn van de nationale crisisstructuur⁴⁹. Het referentiekader voor de bespreking van de alternatieve scenario's was de huidige invulling van de analysefunctie binnen de nationale crisisstructuur. Deze huidige situatie is beschreven in hoofdstukken 2 en 3.

Hieronder worden de scenario's toegelicht, en wordt besproken wat de bevindingen naar aanleiding van de interviews en de expertsessie zijn ten aanzien van deze scenario's.

Daarmee staat dit hoofdstuk stil bij de deelvraag:

Welke organisatorische scenario's zijn er ten aanzien van loskoppeling van de analysefuncties van de nationale crisisstructuur, inclusief de gevolgen ervan?

In de tekstkaders hieronder is steeds een korte toelichting op het alternatieve scenario opgenomen.

4.2 Scenario 1: checks-and-balances proces opstellen SenD

Het product SenD wordt (onveranderd) opgesteld door de Kern Analyse, of een Informatieteam o.l.v. de Kern Analyse, ten behoeve van de beeld-, oordeels- en besluitvorming in de gremia van de nationale crisisstructuur. De Kern Analyse blijft eveneens voorzitter van het Informatieteam en licht de SenD toe in het IAO.

Het vastleggen van de werkwijze en/of het invoeren van checks and balances kan gebeuren door:

- 1a) Het vaststellen van regels rond SenD's. Hierbij wordt het werkproces met betrekking tot het opstellen van SenD's geprotocolleerd; en/of
- Er wordt adequaat toezicht/kwaliteitscontrole (*checks-and-balances*) op de totstandkoming van de SenD's georganiseerd, waarbij ook partijen van buiten de Kern Analyse worden betrokken. Dit kan op twee manieren:
 - 1b) Binnen nationale crisisstructuur: als (de fase van) de crisis dat toelaat, kunnen partijen die in het concrete geval deelnemen in de nationale crisisstructuur een dergelijke check uitvoeren; of
 - 1c) Buiten nationale crisisstructuur: als (de fase van) de crisis dat toelaat kunnen partijen die in het concrete geval buiten de nationale crisisstructuur staan een dergelijke check uitvoeren (bijv. een hiervoor in te richten Commissie van Toezicht).

Bevindingen scenario 1a, het vaststellen van regels rond het opstellen van SenD's

Uit de interviews komt naar voren dat de organisaties tevreden zijn over de wijze waarop de SenD tot stand komt en zij geven aan dat er voldoende mogelijkheden zijn om, als daar aanleiding voor is, de SenD voorafgaand aan of tijdens de vergadering van IAO/ICCb/MCCb aan te passen.

⁴⁹ LOCC, AIVD, Nationale Politie, Defensie, NCC, NKC, NCTV.

Checks-and-balances

- Het is standaard werkwijze de SenD tevoren af te stemmen met de betrokken experts/vakorganisatie, tenzij de tijd dat (in een acute crisis) niet toelaat. Er is in de ogen van de gesprekspartners in de huidige situatie voldoende mogelijkheid betrokken te zijn bij de inhoud van de SenD. Als er een Informatieteam is geactiveerd dan worden de(ze) relevante experts uitgenodigd hieraan deel te nemen.
- Uit de interviews kwam naar voren dat alle deelnemers aan de crisisvergaderingen opmerkingen, aanvullingen of voorstellen tot wijziging met betrekking tot de SenD kunnen doen.
- Een extra waarborg op het afstemmingsproces is dat vertegenwoordigers van de in de nationale crisisstructuur deelnemende organisaties via de Directeur-Generaal of bewindspersoon van het eigen departement ook lijnen hebben naar de ICCb en MCCb, werd door één van de gesprekspartners tijdens de interviews gezegd. Als dat nodig is dan kan langs die weg inbreng plaatsvinden op de inhoud van de SenD. Indien voorafgaand aan de vergadering geen overeenstemming wordt bereikt, is er dus een mogelijkheid om de eigen zienswijze rechtstreeks (zonder tussenkomst van de NCTV) naar voren te brengen. Als de NCTV een SenD maakt en een partij het niet eens is met de inhoud daarvan, dan moet die partij de argumenten hiervoor expliciet maken. Dit laatste wordt als vanzelfsprekend ervaren, omdat er anders geen mogelijkheid is voor een gesprek om al dan niet tot een aanpassing te komen van de SenD. Als er discussie ontstaat over de SenD dan is dat in het algemeen eerder over de duiding dan over de weergave van de feiten.

Tijdens de expertsessie komt naar voren dat het hiervoor beschreven proces en de ingebouwde checks-and-balances niet is vastgelegd in formele of openbare werkafspraken. Momenteel zijn er wel interne werkwijzen en richtlijnen, maar deze kennen geen openbare of formele status voor de samenwerkingspartners of daarbuiten.

Concluderend gaven de gesprekspartners in de expertsessie aan dat het vastleggen (protocolleren) van het werkproces rond het opstellen van een SenD kan helpen om het proces transparant te maken. Ook kan het bijdragen aan het wegnemen van een beeld, dat mogelijk bestaat bij niet bij crisisbesluitvorming betrokken partijen dat er sprake kan zijn van een *bias*. Het vastleggen van werkafspraken kan zien op het werkproces (welke stappen worden doorlopen), maar ook op het vastleggen van de bronnen die worden geraadpleegd, zo werd gezegd.

Bevindingen scenario 1b, het instellen van toezicht/kwaliteitscontrole binnen de nationale crisisstructuur

De gesprekspartners geven aan dat er in de huidige situatie sprake is van *checks-and-balances* voor het proces van het opstellen van een SenD. Dit is beschreven onder scenario 1a.

Gesteld wordt dat tijdens een acute crisis wel zo kan zijn dat er onvoldoende tijd is om voorafgaand aan IAO/ICCb/MCCb de inhoud van de SenD af te stemmen. In dat geval gebeurt het aanvullen of aanpassen van dit situationeel beeld en de duiding daarvan in sterkere mate tijdens de vergadering van IAO/ICCb/MCCb. Afhankelijk van de aard van de crisis kan van dag tot dag en in het meest extreme geval van uur tot uur een nieuwe versie van de SenD worden gemaakt. Reden hiervoor is dat een crisis dynamisch is, de situatie continu verandert en dus steeds een (nieuw) beeld van de situatie nodig is.

Bevindingen scenario 1c, het instellen van toezicht/kwaliteitscontrole buiten de nationale crisisstructuur

Tijdens de expertsessie geven de gesprekspartners aan dat het uitvoeren van toezicht/kwaliteitscontrole door een organisatie die *buiten* de nationale crisisstructuur is geplaatst, specifiek voor het proces van een SenD, niet verstandig wordt gevonden. Een SenD die conform de hiervoor besproken werkwijze met *checks-and-balances* wordt opgesteld voldoet volgens deze gesprekspartners aan de kwaliteitseisen voor bespreking in IAO/ICCb/MCCb.

Als er vervolgens door een externe organisatie van buiten de crisisstructuur nog een toets moet plaatsvinden, dan is dat een tijdrovende extra stap die op gespannen voet staat met de vereiste snelheid bij crisisbesluitvorming zeggen deze gesprekspartners. Het wordt daarom door hen niet haalbaar geacht.

In de expertsessie werd ook benoemd dat het instellen van toezicht/kwaliteitscontrole door een externe instantie van buiten de crisisstructuur het product SenD 'groter' maakt dan het in feite is. Hoewel alle gesprekspartners naar voren brengen dat zonder een actueel beeld, dat bestaat uit de feiten en de duiding van de feiten, er in IAO/ICCb/MCCb geen goede besluiten kunnen worden genomen, benadrukken zij ook dat de SenD uiteindelijk niet meer is dan een informatiebeeld. Extern toezicht specifiek op dit product wordt daarom een te zwaar instrument gevonden.

Het is volgens deze gesprekspartners wel denkbaar dat het werkproces voor het opstellen van een SenD onderdeel wordt gemaakt van het bredere toezichtskader van bijvoorbeeld het Wetsvoorstel grondslagen NCTV⁵⁰ of het wetsvoorstel veiligheidsregio's. Hierbij kan ook worden gedacht aan validatie (van het proces) achteraf, waarbij wordt getoetst of de SenD volgens de (verder vast te leggen) procesafspraken is opgesteld.⁵¹

Samenvatting

Door de geïnterviewden wordt benoemd dat de wijze waarop de SenD nu tot stand komt voldoende checks and balances kent. Er is in hun ogen voldoende mogelijkheid om betrokken te zijn bij het opstellen van de inhoud van de SenD. Zij merken ook op dat deze werkwijze niet formeel en openbaar is vastgelegd. Het gevolg daarvan is dat dit proces voor personen of organisaties buiten de nationale crisisstructuur onvoldoende transparant kan zijn. Het vastleggen in regels of protocollen kan dit verhelpen. Het organiseren van extern toezicht op specifiek de SenD wordt te zwaar gevonden en gaat ten koste van de vereiste snelheid van het proces. Wel is denkbaar dat het werkproces voor het opstellen van een SenD onderdeel wordt gemaakt van een breder toezichtskader, vastgelegd in (toekomstige) wetgeving.

4.3 Scenario 2: loskoppeling product SenD (SenD elders opgesteld)

Het product SenD's wordt niet (langer) door de Kern Analyse opgesteld, maar door een andere partij wel/niet binnen de NCTV. Deze taak zou dan kunnen worden belegd bij:

- a) een bestaand onderdeel van de nationale crisisstructuur, zoals bijvoorbeeld het NCC;

⁵⁰ Het Wetsvoorstel verwerking persoonsgegevens coördinatie en analyse terrorismebestrijding en nationale veiligheid.

⁵¹ De werkgroep merkt hierbij ter verduidelijking op dat het dus niet zou gaan om specifiek toezicht op het raadplegen en/of verwerken van persoonsgegevens, maar om het doorlopen van het (vastgelegde) werkproces met de (afgesproken) checks and balances.

- b) een binnen de crisisstructuur nieuw in te richten werkverband; of
- c) een andere (externe) organisatie binnen het veiligheidsdomein, zoals bijvoorbeeld de Nationale Politie, AIVD of het Knooppunt Coördinatie Regio's – Rijk ('KCR2').

De gesprekspartners gaven tijdens de expertsessie in algemene zin aan dat er een groot verschil bestaat tussen het opnieuw organiseren van de taak van het maken van de SenD elders binnen de nationale crisisstructuur en een externe organisatie buiten de crisisstructuur verantwoordelijk maken voor deze taak. In feite zijn dit twee verschillende scenario's met elk een andere impact, zo werd gezegd. Zij gaven daarbij aan dat het in de wereld van de crisisbeheersing gebruikelijk is de informatietaak dichtbij de crisisorganisatie te organiseren. Zo is de crisiscoördinatie in staat zo snel mogelijk te weten wat er aan de hand is. Het gaat hier onder meer om informatie die nodig is om de wijze van opschalen (het 'activeren') van de crisisstructuur te bepalen. Zo moet bijvoorbeeld worden besloten welke partijen bij de crisisvergaderingen aanwezig moeten zijn. Daarnaast is het voor de nationale crisisstructuur belangrijk dat de coördinator en voorzitter van een crisisvergadering (IAO/ICCb/MCCb) goed kan overzien welke informatie en duiding er wordt gegeven. Het is dus geen geïsoleerde taak die eenvoudig buiten de crisisstructuur is te plaatsen, zo gaven de gesprekspartners aan.

Bevindingen scenario 2a: de SenD wordt opgesteld door een bestaand onderdeel binnen de nationale crisisstructuur.

Deze variant houdt in dat de sturing op het opstellen van de SenD ergens anders dan bij Kern Analyse komt te liggen. Bijvoorbeeld bij het NCC, zo werd voorgesteld door sommige gesprekspartners.

Specifiek met betrekking tot het duiden van de betekenis voor de nationale veiligheid werd opgemerkt dat deze vaardigheid bij de Kern Analyse sterk is ontwikkeld omdat dit, ook buiten crisissituaties, hun dagelijkse werk is. De Kern Analyse maakt bijvoorbeeld ook twee keer per jaar het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), waarin een beeld wordt gegeven van ontwikkelingen die een impact kunnen hebben op de nationale veiligheid.⁵²

Door de gesprekspartners wordt benadrukt dat wanneer een ander(e) organisatie(onderdeel) de SenD opstelt, deze de vaardigheid moet hebben van het bijeenbrengen van de informatie: dit is een procesrol. Bovendien moet zij in staat zijn te duiden wat de betekenis van de betreffende informatie voor de nationale veiligheid is: dit is een inhoudelijke rol. Omdat dit vaardigheden zijn waarover de Kern Analyse bij uitstek beschikt, kan het overdragen van de taak van het maken van de SenD naar een ander organisatieonderdeel ten koste gaan van de kwaliteit, zo werd gezegd. Het wordt daarom door de gesprekspartners niet als verstandig ervaren

De gesprekspartners benadrukken dat wanneer de procesrol voor het opstellen van een SenD niet langer bij Kern Analyse zou zijn belegd, het essentieel is dat vanuit de Kern Analyse wél nog steeds de feitelijke inhoudelijke inbreng en/of duiding wordt geleverd wanneer het onderwerpen betreft die tot het specifieke expertiserrein van Kern Analyse behoren, waaronder de nationale veiligheid. Kern Analyse zou deze informatie in dat geval kunnen aanleveren bij het organisatieonderdeel dat het opstellen van de SenD coördineert.

⁵² Zie paragraaf 1.6.

Bevindingen scenario 2b: een binnen de crisisstructuur nieuw in te richten werkverband

In het kader van het nadenken over alternatieve scenario's is door een enkele gesprekspartner benoemd dat het loskoppelen van de analysefunctie van Kern Analyse ook zou kunnen gebeuren door te kiezen voor een werkwijze à la NKC (zie 2.6.4). In deze variant wordt binnen de nationale crisisstructuur een nieuw werkverband gecreëerd dat dan verantwoordelijk wordt voor het opstellen van de SenD. Maar de gesprekspartners kwalificeren dit als niet realistisch. Departementen hebben weliswaar allemaal een communicatieafdeling, maar ze hebben over het algemeen geen analyseafdeling, zo werd aangegeven. Hierbij werd ook benoemd dat een 'regulier' beleidsdepartement over het algemeen minder goed dan de NCTV in staat is een overkoepelende situatieschets en duiding van een crisissituatie te geven.

Door gesprekspartners werd ook opgemerkt dat als de analysetaak (van Kern Analyse) zou worden losgekoppeld en elders binnen de nationale crisisstructuur zou worden georganiseerd, er een organisatieonderdeel in het leven wordt geroepen dat alleen werk heeft als er sprake is van een (dreigende) crisis. Daarnaast moeten deze medewerkers acuut beschikbaar kunnen zijn. Er zijn dan meer mensen nodig dan in de huidige situatie, omdat er geen gebruik kan worden gemaakt van medewerkers van de Kern Analyse die nu multi-inzetbaar zijn. Door de gesprekspartners werd dit als niet efficiënt gekwalificeerd.

Bevindingen scenario 2c: een andere (externe) organisatie binnen het veiligheidsdomein

Als een externe organisatie de analysetaak gaat uitvoeren, betekent dit volgens de gesprekspartners dat de NCTV, als coördinator van de nationale crisisstructuur, deze externe analyseorganisatie moet gaan bevragen. Dat heeft nadelen in een crisissituatie, waarin snel schakelen belangrijk is. Binnen de nationale crisisstructuur is sprake van een hoog kennisniveau en ervaring met een vaste werkwijze. Tijdens een crisis betekent het veel dat op een vaste werkwijze kan worden vertrouwd, aangezien het voor iedereen daarmee een herkenbaar proces is. Een externe organisatie verantwoordelijk maken voor deze taak gaat daarom ten koste van de snelheid waarmee de SenD kan worden opgeleverd en de kwaliteit, zo gaven de gesprekspartners aan.

De gesprekspartners zijn van mening dat er op dit moment geen organisatie is die de analysefunctie van de Kern Analyse kan overnemen. Uit de interviews blijkt dat organisaties zoals de Nationale Politie en AIVD, die gezien hun taken op het gebied van openbare orde en nationale veiligheid vaak snel in de gedachten opkomen, hiervoor niet in aanmerking komen.

De politie heeft in de eerste plaats de handhaving van stafrecht en de openbare orde als focus is daarbij in de eerste plaats gericht op de lokale driehoek (burgemeester, politie, openbaar ministerie) en in eerste instantie niet op het opstellen van een landelijk beeld. De AIVD heeft een specifieke wettelijke (inlichtingen)taak waarbij bijzondere zorgvuldigheidswaarborgen in het leven zijn geroepen. Dit betekent onder meer dat over alle informatie die de AIVD verlaat, bijvoorbeeld vanwege het belang van bronbescherming, eerst een besluit moet worden genomen of dat ook kan. De AIVD kan daarom minder snel dan in een crisissituatie nodig is een SenD aanleveren. Daarnaast is de taakstelling van de AIVD afgebakend in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en daarmee niet dekkend voor alle crisissen die zich kunnen voordoen.

Een groot deel van de gesprekspartners merkten op dat de kracht van de NCTV is dat zij de informatie kunnen verzamelen en samenvoegen in één integraal beeld. Als een ander departement deze taak zou krijgen dan is de vraag hoe dit departement de omslag kan maken naar het verder kijken dan alleen het eigen beleidsterrein. Dat blijkt in de praktijk lastig, omdat dit departement niet geoefend is of tijdens de crisissituatie op eigen beleidsterrein niet in positie is om te kijken naar de landelijke impact van een crisis.

Enkele gesprekspartners brachten het zogeheten Knooppunt Coördinatie Rijk-Regio (KCR2) naar voren als mogelijke externe partij die in de toekomst de SenD zou kunnen maken. Het KCR2 is nog niet van start, maar zou volgens deze gesprekspartners in de toekomst wellicht de functie van het huidige informatieteam kunnen gaan uitvoeren en daarbij ook een rol kunnen spelen bij het opstellen van de situatieschets ten behoeve van crisisbesluitvorming.

Het KCR2 is een initiatief naar aanleiding van evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's (2020). Het is de bedoeling dat het KCR2 een dynamisch risicobeeld gaat leveren, waarin circa drie weken vooruit wordt gekeken om beter zicht te hebben op potentiële dreiging. Gezien de opzet van het KCR2 is dit knooppunt in eerste aanleg bedoeld voor de koude fase (als er nog geen crisis is). Hoe en of dit in de warme fase een rol krijgt moet nog worden uitgewerkt.

De gesprekspartners gaven ook aan dat het separaat organiseren van de informatietaak in de wereld van de crisisbeheersing een uitzondering zou zijn. Het is gebruikelijk - want effectief en efficiënt - de informatietaak, zoals het maken van een SenD, dichtbij de crisisorganisatie te organiseren, aldus de gesprekspartners. Ook werd aangegeven dat bij het organiseren van de analysetaak bij een externe organisatie zoals KCR2 het informatieproces opnieuw moet worden ingericht en dat de koppeling met (staatsgeheime) bronnen opnieuw moet worden gelegd. Voor deze specifieke rol zouden mensen aangenomen en opgeleid moeten worden. Daarnaast is voor het kunnen raadplegen van specifieke bronnen autorisatie en screening noodzakelijk.

Samenvatting

Er is gesteld dat analysetaak onderbrengen bij een ander organisatieonderdeel dan Kern Analyse ten koste gaat van de kwaliteit van de SenD. De Kern Analyse heeft als specifieke vaardigheid het bijeenbrengen van informatie en het duiden van wat de betekenis van deze informatie is voor de nationale veiligheid. Andere organisatieonderdelen hebben deze vaardigheid niet. Een nieuw organisatieonderdeel binnen de nationale crisisstructuur dat zich tijdens een crisis specifiek bezighoudt met het maken van een SenD wordt als niet efficiënt gezien. Als een externe organisatie de analysetaak gaat uitvoeren betekent dit volgens de gesprekspartners dat de NCTV, als coördinator van de nationale crisisstructuur, deze externe analyseorganisatie moet gaan bevragen. Dit gaat ten koste van de snelheid die in een crisissituatie noodzakelijk is. Het op afstand organiseren van de informatietaak is mede daarom in de crisisbeheersing ongebruikelijk. Organisaties zoals de Nationale Politie of de AIVD zijn niet in de positie om deze informatietaak op zich te nemen. Het past niet bij hun wettelijke taak en focus.

4.4 Scenario 3: loskoppeling personele inzet Kern Analyse

Medewerkers van de Kern Analyse nemen niet langer deel aan de verschillende gremia of werkverbanden binnen de nationale crisisstructuur. Dit scenario is eventueel te combineren met scenario 1 of met scenario 2.

Bevindingen scenario 3

De gesprekspartners geven aan dat scenario 3 praktisch gezien betekent dat in het geval een Informatieteam wordt geactiveerd (dit is niet bij iedere crisis het geval) iemand anders dan Kern Analyse het Informatieteam voorziet. In beginsel zit er dan in dit scenario ook geen analist van Kern Analyse in het Informatieteam voor de overkoepelende blik. Indien het crisisonderwerp specifiek tot het expertiseterrein behoort van de medewerker (zoals bijvoorbeeld kennis over een bepaald land), dan zou de medewerker van Kern Analyse wél vanuit die hoedanigheid moeten kunnen aansluiten om specifieke inhoudelijke input te kunnen leveren, zo werd gezegd. In dat geval heeft de medewerker van de Kern Analyse een rol die gelijkwaardig is aan andere experts die, vanwege hun specifieke kennis, gevraagd kunnen worden deel te nemen aan het Informatieteam. Kern Analyse heeft in dit scenario echter geen doorslaggevende invloed meer op het informatieproduct SenD, zo stelden de gesprekspartners vast.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat Kern Analyse op dit moment in het Informatieteam zowel een procesrol (rol van de voorzitter) vervult als een inhoudelijke rol (opstellen SenD). De gesprekspartners merkten op dat de procesrol meer omvat dan alleen het voorzitterschap van het Informatieteam. De Kern Analyse beschikt namelijk over specifieke vaardigheden die nodig zijn om tot de SenD te komen. Deze specialisatie is het verzamelen en weergeven van voor de aanpak van de crisis relevante informatie en het duiden van de mogelijke gevolgen voor de nationale veiligheid. Het loskoppelen van de personele inzet van Kern Analyse kan daarom volgens de gesprekspartners negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de SenD. Het zou ten koste kunnen gaan van het vermogen om overkoepelend, met een 'brede blik', naar de crisis te kijken. Dat wil zeggen met een blik die breder is dan de expertise van het vakdepartement op wiens beleidsterrein de crisis ligt.

Wanneer er geen sprake is van een Informatieteam, zou de loskoppeling eruit kunnen bestaan dat iemand anders dan medewerkers van Kern Analyse tijdens het IAO de SenD toelicht.

Samenvatting

De gesprekspartners geven aan dat wanneer de personele inzet van de Kern Analyse niet langer kan worden ingezet ten behoeve van de nationale crisisstructuur de kwaliteit van de SenD achteruitgaat. Reden hiervoor is de medewerkers van de Kern Analyse beschikken over een specifieke en voor het product SenD noodzakelijk expertise.

4.5 Scenario 4: loskoppeling product SenD én personele inzet Kern Analyse

Loskoppeling van het product SenD van de Kern Analyse én de personele inzet uit Kern Analyse bij de crisisbeheersingstaak van de NCTV.

Dit scenario is een combinatie van scenario 2 en scenario 3. Er worden geen SenD's afkomstig van de Kern Analyse gebruikt in de nationale crisisstructuur en er is geen personeel van de Kern Analyse actief in de (gremia van de) nationale crisisstructuur.

Bevindingen scenario 4

De gevolgen voor de crisisbeheersing zijn besproken in scenario 2 en 3 en worden daarom hier niet opnieuw toegelicht. In algemene zin werd door de

gesprekspartners gesteld dat naarmate de functie van het informatie verzamelen en het duiden daarvan op een grotere afstand van de crisisstructuur wordt georganiseerd, dit in toenemende mate ten koste gaat van de kwaliteit en de snelheid van het product. Ook zijn er zorgen over de aansluiting tot het doel, namelijk crisisbesluitvorming in de nationale crisisstructuur. Een totale loskoppeling van de analysefunctie van de NCTV wordt zeer kwetsbaar geacht voor de nationale crisisstructuur.

Samenvatting

Tijdens de expertsessie benadrukken de gesprekspartners dat zij een totale loskoppeling zeer kwetsbaar vinden voor de nationale crisisstructuur.

5 Conclusies naar aanleiding van de bevindingen

5.1 Inleiding

Op 2 juni 2022 vond het plenair debat over de werkwijze van de NCTV plaats in de Tweede Kamer. In dit debat met de minister van Justitie en Veiligheid zijn vragen gesteld over de taken en werkzaamheden van de NCTV, waaronder ook de analysefuncties van deze organisatie.

Tijdens het debat is de motie Van der Plas ingediend. Deze motie luidt:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat verschillende functies binnen de NCTV in taakverwarring kunnen resulteren;

constaterende dat een centrale crisiscoördinatie cruciaal blijft in een crisissituatie;

verzoekt het kabinet te onderzoeken op welke wijze de functies die de NCTV binnen de nationale crisisstructuur vervult verder losgekoppeld kunnen worden van de analysefuncties waar de NCTV zich mee bezighoudt, en de Kamer daar zo snel mogelijk over te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De motie is aangenomen door de Tweede Kamer. In een brief van 8 juli jl. heeft de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer geïnformeerd aan de motie uitvoering te geven door opdracht te verlenen aan een ambtelijke werkgroep onder leiding van secretaris-generaal J.H. Dronkers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

In dit hoofdstuk zijn de conclusies van de werkgroep opgenomen over de - aan de motie Van der Plas ontleende - hoofdvraag van deze opdracht:

'Op welke wijze kunnen de functies die de NCTV binnen de nationale crisisstructuur vervult worden losgekoppeld van de analysefuncties waar de NCTV zich buiten de crisisstructuur mee bezighoudt?'

Om op deze hoofdvraag een antwoord te kunnen geven zijn in de hoofdstukken 2 tot en met 4 de volgende deelvragen behandeld:

- Deelvraag 1: Hoe is de nationale crisisstructuur inclusief analysefuncties georganiseerd?
- Deelvraag 2: Wat zijn de voor- en nadelen van analysefuncties die de NCTV vervult binnen de huidige organisatorische structuur?
- Deelvraag 3: Welke organisatorische scenario's zijn er ten aanzien van loskoppeling van de analysefuncties van de nationale crisisstructuur, inclusief de gevolgen ervan?

Bij de beantwoording van de hoofdvraag heeft de werkgroep gekeken naar de mogelijkheid én consequenties van loskoppeling. Hierbij heeft de werkgroep voor wat betreft de analysefuncties een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het

analyseproduct SenD en anderzijds de inzet van analisten uit de Kern Analyse binnen de nationale crisisstructuur.

Er zijn door de werkgroep vier alternatieve scenario's overwogen die een oplopende mate van loskoppeling kennen:

- Scenario 1: checks-and-balances proces opstellen SenD;
- Scenario 2: loskoppeling product SenD (SenD wordt door een andere partij opgesteld);
- Scenario 3: loskoppeling personele inzet Kern Analyse;
- Scenario 4: loskoppeling product SenD plus loskoppeling personele inzet Kern Analyse.

De werkgroep komt - op basis van de gevoerde gesprekken, de expertsessie en de bestudeerde documenten - tot de onderstaande conclusies over de wijze waarop NCTV, en specifiek de analysefuncties van de NCTV, haar rol binnen de nationale crisisstructuur vervult. Ook trekt de werkgroep conclusies over de mogelijkheid en consequenties van loskoppeling van de analysefuncties van de NCTV van de nationale crisisstructuur.

5.2 Conclusies werkgroep

1. In de motie Van der Plas wordt ten aanzien van de verschillende functies van de NCTV gerefereerd aan mogelijke *taakverwarring*. De werkgroep constateert dat deze veronderstelde taakverwarring in de praktijk niet wordt ervaren door de bevroegde gesprekspartners. De taken en rollen van de NCTV binnen de nationale crisisstructuur zijn voor de betrokkenen in de praktijk helder en voldoende afgebakend.
2. De werkgroep stelt vast dat er weinig tot geen formele, openbare stukken zijn waarin de rollen en taken van de NCTV, en in het bijzonder de (werkprocessen met betrekking tot de) analysefuncties, binnen de nationale crisisstructuur zijn beschreven en zijn vastgelegd. De werkgroep constateert dat - vanwege het ontbreken hiervan - de verschillende rollen, taken en werkprocessen van de NCTV, en in het bijzonder van de analysefuncties binnen de nationale crisisstructuur, voor buitenstaanders en/of nieuwe actoren binnen de crisisstructuur mogelijk minder helder zijn. Hierdoor bestaat het risico van het ontstaan van taakverwarring. Daarnaast signaleert de werkgroep dat meer transparantie rond de analysefuncties van de NCTV binnen de nationale crisisstructuur wenselijk is.
3. De werkgroep stelt vast dat er bij deelnemers aan de crisisstructuur waardering is voor de wijze waarop de NCTV binnen de nationale crisisstructuur coördineert en besluitvorming faciliteert. De werkgroep constateert dat door hen geen (grote) knelpunten of problemen worden ervaren bij de wijze waarop de NCTV haar rol vervult.
4. De werkgroep stelt vast dat de expertise en onafhankelijkheid van de analisten van de Kern Analyse van de NCTV binnen de nationale crisisstructuur wordt erkend. De werkgroep concludeert dat de Kern Analyse de specifieke vaardigheid heeft om ten behoeve van de crisisbesluitvorming snel een breed informatiebeeld samen te stellen, inclusief een duiding van de betekenis van deze informatie voor de nationale veiligheid. Andere (externe) organisaties of organisatieonderdelen binnen de nationale crisisstructuur hebben deze combinatie van vaardigheden niet of in mindere mate. De werkgroep constateert

ook dat een SenD, die tot stand komt onder verantwoordelijkheid van de Kern Analyse, een grote toegevoegde waarde heeft voor het functioneren van de nationale crisisstructuur.

5. De werkgroep onderscheidt enkele algemene randvoorwaarden die van belang zijn voor een goede werking van de nationale crisisstructuur. De taakverdeling binnen de crisisstructuur moet duidelijk zijn zodat bekend is *wie* op *welk* moment *welke* rol en taak heeft. De werkwijze moet daarnaast een snelle besluitvorming in IAO, ICCb en MCCb faciliteren, mede op basis van een beschikbaar informatiebeeld. Dit informatiebeeld moet bovendien eenduidig, actueel en herkenbaar zijn voor alle partners in de crisisstructuur. Tenslotte moet de kwaliteit van het informatiebeeld geborgd zijn.
6. De werkgroep concludeert dat naarmate in de crisisstructuur sprake zou zijn van een oplopende mate van loskoppeling van het analyseproduct SenD en/of de personele inzet van de Kern Analyse (scenario's 2 t/m 4), dit ten koste gaat van de kwaliteit en de snelheid van het product en de randvoorwaarden voor een goede werking van de crisisstructuur (zoals verwoord in conclusie 5). Het volledige loskoppelen van de NCTV-analysefuncties gaat ten koste van de kwaliteit en maakt het effectief functioneren van de nationale crisisstructuur kwetsbaar.
7. De werkgroep meent dat het inrichten van een nieuw organisatieonderdeel *binnen* de nationale crisisstructuur (dus anders dan de Kern Analyse), dat zich tijdens een crisis specifiek bezighoudt met het maken van een SenD, als inefficiënt moet worden gekwalificeerd.
Als een externe organisatie *buiten* de crisisstructuur de analysetaak zou gaan uitvoeren, heeft dit gevolgen voor de kwaliteit en de snelheid van het product. Organisaties zoals de Nationale Politie of de AIVD zijn, zo concludeert de werkgroep, niet in de positie om de huidige taak van Kern Analyse op zich te nemen. Het past niet bij hun wettelijke taak en focus.
8. Een Omgevingsbeeld is, naast een SenD, een product dat binnen de nationale crisisstructuur behulpzaam is bij het in korte tijd bereiken van een eenduidig informatiebeeld en bij de oordeelsvorming.
Omdat het NKC geen onderdeel vormt van de NCTV-organisatie en de NCTV geen inhoudelijke rol heeft bij de totstandkoming van een Omgevingsbeeld, is loskoppeling van het product Omgevingsbeeld niet aan de orde.
9. Tegelijkertijd concludeert de werkgroep dat de huidige werkprocessen rond de totstandkoming van SenD's door de Kern Analyse niet formeel en openbaar zijn vastgelegd. Het vastleggen van het totstandkomingsproces en werkwijze in regels of protocollen - inclusief checks and balances - kan het risico van het ontstaan van taakverwarring voorkomen en voegt (borging van) kwaliteit toe.

5.3 Aanbevelingen werkgroep

1. Zorg voor een heldere beschrijving van de rollen en taken van de NCTV en in het bijzonder die van de Kern Analyse binnen de nationale crisisstructuur. Er zijn nu weinig tot geen formele, openbare stukken waarin de rollen en taken van de NCTV, en in het bijzonder de (werkprocessen met betrekking tot de) analysefuncties, binnen de nationale crisisstructuur zijn beschreven en zijn vastgelegd. Door het ontbreken van deze stukken zijn de rollen en taken binnen de nationale crisisstructuur mogelijk minder helder voor nieuwe actoren en/of buitenstaanders. Hierdoor ontstaat het risico van taakverwarring.
2. Publiceer de onder aanbeveling 1 bedoelde beschrijving op een voor iedereen toegankelijke plek, zoals bijvoorbeeld de website van de NCTV (onderdeel *Nationale Crisisstructuur*). Zo is er ook voor de buitenwereld meer transparantie over de rollen en taken van de NCTV binnen de nationale crisisstructuur en in het bijzonder over de analysefuncties hierbinnen.
3. Protocolleer daarnaast, zoals verwoord in het alternatieve scenario 1, de (werkwijze bij de) totstandkoming van een SenD. Bestaande checks and balances, inclusief de mogelijkheid tot wederhoor en/of feedback van andere partijen, dienen hierin openbaar te worden vastgelegd. Hiermee wordt nog steeds voldaan aan de randvoorwaarden die van belang zijn voor een goede werking van de nationale crisisstructuur, maar het biedt ook goede mogelijkheden om meer transparantie te bieden *binnen* en *buiten* de crisisstructuur en het draagt bij aan de (borging van de) kwaliteit van de SenD.
4. Vergroot bovendien de transparantie naar de buitenwereld verder door te onderzoeken of het mogelijk is om SenD's achteraf, nadat de crisisstructuur is afgeschaald, in enigerlei vorm actief openbaar te maken. Betrek bij dit onderzoek ook de operationele consequenties c.q. uitvoeringslasten van het actief openbaar maken.
5. Maak afspraken over de wijze waarop het geprotocolleerde proces van totstandkoming van een SenD wordt geëvalueerd. Neem bij deze evaluaties de mogelijkheden tot kwaliteitsverhoging mee en beantwoordt de vraag of gehandeld is overeenkomstig de vastgelegde afspraken. Overweeg de protocollering van het werkproces en de evaluatie ervan mee te nemen bij het in ontwikkeling zijnde wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de veiligheidsregio's.
6. In het belang van het effectief functioneren van de nationale crisisstructuur wordt aanbevolen de analysefuncties van de NCTV niet los te koppelen van de nationale crisisstructuur.

Bijlage A Belangrijkste geraadpleegde documenten

Kamerstukken

- Kamerstukken II, 2020/21, 29 754, nr. 131.
- Kamerstukken II, 2020/21, 30 821, nr. 131.
- Kamerstukken II, 2020/21, 32 761, nr. 180.
- Kamerstukken II, 2021/22, 32 761, nr. 200.
- Kamerstukken II, 2021/22, 32 761, nr. 223.
- Kamerstukken II, 2021/22, 32 761, nr. 237.
- Kamerstukken II, 2021/22, 32 761, nr. 243.

Openbare stukken Rijksoverheid

- Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken d.d. 6 september 2015, nr. 3889766, houdende de instelling van de Ministeriele Commissie Crisisbeheersing.
- Factsheet Nationaal Crisiscentrum (NCC), Taken en verantwoordelijkheden, februari 2018 (NCTV).
- Introductiedossier ministerie van Justitie en Veiligheid, december 2021.
- Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.
- Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Onderzoeken

- Aanpak coronacrisis, deel 1: tot september 2020 (OVV). Kamerstukken II, 2021/20, 25295, nr. 1808.
- Evaluatierapport Utrecht, deel C. Kamerstukken II, 2020/21, 28684, nr. 659.
- Rapport Evaluatie Nationale Crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17. Kamerstukken II, 2015/16, 33997, nr. 55.
- 'U bent herkend (2007)', hoofdstuk II. Kamerstukken II, 2006/07, 29754 nr. 98.

Digitale bronnen

- <https://www.nctv.nl/themas/crisisbeheersing>
- <https://www.nctv.nl/onderwerpen/nationale-crisisstructuur>
- <https://lcms.nl/over-lcms>
- <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie/organogram/directoraat-generaal-politie-en-veiligheidsregio%E2%80%99s-dgpenv/landelijk-operationeel-coördinatiecentrum-locc>

Interne stukken

- Inzage in voorbeelden van Send's

Bijlage B Voorbeeld van een SenD



Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Departementaal vertrouwelijk **Analyse**
Situatieschets en Duiding – Rechts-terroristische aanslag bij LHBTI-bar in Slowakije

Vrijdag 14 oktober 2022.

Feiten

(De informatie is gebaseerd op Nederlandse, Britse, Duitse en Slowaakse media. Die informatie is niet geverifieerd en moet dus met omzichtigheid behandeld worden. Vermeldingen afkomstig van sociale media zijn overgenomen uit reguliere media.)

- Op woensdagavond 12 oktober schoot een 19-jarige student twee mensen dood bij een LHBTI-bar in de Slowaakse hoofdstad Bratislava. Een barvrouw raakte gewond. Agenten troffen de vermoedelijke dader op donderdagochtend dood aan. De politie gaat uit van een gerichte anti-LHBTI aanval.
- Slowaakse media melden dat de schutter een paar uur voor de aanslag via een anoniem Twitter-account een 65-pagina-tellend manifest heeft gedeeld genaamd "Call to Arms". In het manifest zouden LHBTI'ers en Joden een gevaar vormen voor de samenleving. Ook zou het manifest vol zitten met verwijzingen naar 'white genocide' en de omvolkingstheorie. Volgens nieuwsmedia bevat het manifest nazistische symbolieken verwijst het naar de terroristen Anders Breivik (Oslo en Utøya, 2011) en Brenton Tarrant (Christchurch, 2019) als helden en voorbeelden. Hij zou tevens verwijzen naar zijn eigen psychische problemen.
- Later werd er vanaf hetzelfde Twitter-account getweet, "#Bratislava, ik heb geen spijt, is het niet grappig?" en "Dag, ik zie jullie aan de andere kant", waarbij het laatste hoogstwaarschijnlijk refereerde aan de zelfmoord. Het Twitter-account werd de volgende ochtend geblokkeerd door het platform. Behalve Twitter maakte de schutter volgens Slowaakse media ook gebruik van 4Chan, een platform dat door rechts-extremisten gebruiken om ideeën en propaganda met elkaar te delen. Op 4Chan zou hij zijn uitgedaagd om te bewijzen dat hij inderdaad de aanslagpleger was van de aanslag in Bratislava, waarop hij een selfie deelde als bewijs.
- Volgens de organisatie Balkan Insight, staat er in het manifest dat de dader sinds 2019 bezig is met het voorbereiden van een aanslag, geïnspireerd door aanslagen in Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. Zijn eerste doelwit was de Slowaakse premier, maar omdat die plannen niet konden doorgaan richtte hij zich op een ander doel te richten, namelijk de LHBTI-bar. De premier geeft aan dat de dader in het verleden foto's van zijn huis nam. Hij gaat na bij de inlichtingendiensten waarom de dader nooit is gearresteerd.
- De Slowaakse president sprak donderdagochtend over een "haatmisdaad tegen een minderheid". Volgens nieuwsmedia noemde de Slowaakse premier de 19-jarige schutter in een tweet een "geradicaliseerde tiener" en gaf aan dat "geen één vorm van extremisme getolereerd kan worden". Sinds 2013 kan geweld richting LHBTI'ers in Slowakije worden bestraft als een haatmisdrijf.
- De vader van de schutter zou betrokken geweest zijn bij een rechtse-politieke partij genaamd 'Vlast', wat thuisland betekent. Slowaakse media vermelden dat de jongen is opgegroeid in een huis waar rechts-nationalistische politieke uitingen dominant waren. Volgens de lokale media gebruikte de schutter het wapen van zijn vader tijdens de aanslag.

Duiding

- **De NCTV heeft vanwege het ontbreken van grondslagen voor internetmonitoring geen beeld van de impact van dit incident op de Nederlandse samenleving, of op (rechts-)extremistische kringen in Nederland.**
- De dader lijkt te zijn geïnspireerd door rechts-extremistische internetmilieus, waarbinnen sprake is van accelerationisme en de Siege-cultuur, en waar vanuit de omvolkingstheorie terroristisch geweld wordt gelegitimeerd. Volgens een Slowaakse terrorisme-expert ondersteunde de aanslagpleger het accelerationisme en groepen als de Atomwaffen Division. Daarmee zou het de derde accelerationistische aanslag in Europa zijn, na Oslo (2019, een dode) en Halle (2019, twee doden).

Departementaal vertrouwelijk

1

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

- Deze aanslag vertoont overeenkomsten met eerdere rechts-terroristische aanslagen door alleenhandelende, mannelijke daders. Ook aanslagplegers in Christchurch, El Paso, Oslo, Halle (2019) en in Buffalo (mei 2022) vonden inspiratie in extremistische onlinemilieus, waar accelerationistische dan wel andere extreemrechtse (complot)theorieën worden gedeeld. Een deel van hen deelde tevens een manifest via internet, waarin ze hun daden verantwoorden en anderen oproepen om hun voorbeeld te volgen.
- Het is waarschijnlijk dat de dader zijn aanslag op een LHBTI-bar rechtvaardigt vanuit de rechts-extremistische omvolkingstheorie. Vanuit de gedachte dat de geboortecijfers van witte mensen omhoog moeten keren rechts-extremisten zich tegen een Joodse elite, rassenvermenging, feministen, de LHBTI-scene en immigranten. De aanslag tegen de LHBTI-bar past binnen dit discours.
- Daarnaast lijkt de haat jegens de LHBTI-gemeenschap in Slowakije wijder verbreid dan doorgaans in West-Europa. Rechten voor de gemeenschap zijn niet breed geaccepteerd; het land staat op cultureel-religieus gebied bekend als conservatief en het homohuwelijk is verboden. Sommige politieke partijen spreken zich expliciet uit tegen minderheden. Het land heeft een relatief kleine – openlijke – LHBTI-gemeenschap; de getroffen LHBTI-bar is een van de weinige openbare LHBTI-ontmoetingsplekken in Bratislava.
- Slowakije had ook recent te maken met dreiging uit accelerationistische onlinemilieus: afgelopen mei werd een 22-jarige verdachte aangehouden voor terroristische online-activiteiten. De man, volgens Europol een accelerationist, deelde onder meer instructies voor het 3D-printen van wapens en voor het plegen van sabotage-aanslagen. Zijn arrestatie past binnen een trend: volgens het Slowaakse ministerie van Binnenlandse Zaken vonden er in 2020 28% meer vervolgingen plaats wegens extremisme dan een jaar eerder, het ging daarbij onder andere over holocaust-ontkenningen en discriminatie jegens minderheden.
- Ook in andere landen zijn dit jaar jonge rechts-extremisten gearresteerd voor opruiing of aanslagplanning. Het gaat tenminste om drie Engelse en twee Duitse tieners – allen in losstaande zaken – en een groep van elf Fransen.
- Het is voorstelbaar dat de aanslag wordt besproken in online accelerationistische netwerken, en ook door Nederlanders aldaar, gekoppeld aan oproepen om zelf tot actie over te gaan. Er zijn waarschijnlijk een paar honderd Nederlandstalige aanhangers van dergelijk gedachtegoed. Zij kennen een lage organisatiegraad, van een enkeling gaat een geweldsdreiging uit. Aanslagen als in Bratislava kunnen inspirerend werken, hoewel inspiratie vooral zal worden gehaald uit de grootschaligere aanslagen van Breivik en Tarrant. Het gedachtegoed oefent ook in Nederland met name een aantrekkingskracht uit op kwetsbare jongens en mannen van 13 tot 30 jaar oud, die vaak kampen met een instabiele thuissituatie en soms kampen met psychosociale of psychische problemen.

Bronnen:

- 'Schutter doodt twee mannen bij gaybar in Slowaakse hoofdstad Bratislava', [Volkskrant](#), 13 oktober 2022
- 'Slovakia: Two dead after shooting outside LGBT bar', [BBC](#), 13 oktober 2022
- 'LGBTIQ-Bar wird zur Todesfalle', [TAZ](#), 13 oktober 2022
- 'Radicalised teenager' killed two outside Slovakia gay bar – PM', [Reuters](#), 13 oktober 2022
- 'DEMOCRACY DIGEST: TWO DEAD IN SUSPECTED HOMOPHOBIC ATTACK IN SLOVAKIA', [Balkan Insight: Reporting Democracy](#), 14 oktober 2022
- 'Gunman who killed two people in Bratislava found dead', [The Slovak Spectator](#), 13 oktober 2022
- 'Vrah z centra Bratislavy: Necitím žiadnu ľútosť, nie je to smiešne? Písal po strelbe', [Správy Pravda](#), 13 oktober 2022
- 'Vrah zo Zámockej bol šikovný žiak, ale bez kamarátov a s prejavmi zúrivosti. Obdivoval Breivika aj Eichmanna, nacionalizmus mal aj doma', [Denník N](#), 13 oktober 2022
- 'Útočník z Bratislavy je mŕtvy. Pred útokom zverejnil manifest proti Židom a LGBTI ľuďom', [SME Domov](#), 13 oktober 2022
- 'Aké je ideologické podhubie streleckých útokov', [SME Komentáre](#), 13 oktober 2022
- 'Extremism grows in Slovakia', [EURACTIV](#), 20 september 2022
- 'Suspect arrested in Slovakia for spreading hate speech and 3D printed weapons manuals', [Europol](#), 8 juni 2022