

Leerpunten netcentrisch werken met LCMS na schietincident Utrecht 18 maart 2019

Versie: 1.0, 1 februari 2021

Instituut Fysieke Veiligheid
Informatievoorziening
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Opdrachtgever: Regiegroep netcentrisch werken
Contactpersoon: Hilda Raasing
Titel: Leerpunten netcentrisch werken met LCMS na schietincident Utrecht
18 maart 2019
Datum: 1 februari 2021
Status: Definitief
Versie: 1.0
Auteurs: Marije Visscher, Vincent Suitela, Willem Treurniet
Projectleider: Willem Treurniet
Review: Patrick Jansen
Eindverantwoordelijk: Patrick Jansen

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel van onderzoek

Op 18 maart 2019 werd Nederland opgeschrikt door een schietincident op het 24 Oktoberplein in Utrecht. In de respons op dit incident vond intensieve informatie-uitwisseling plaats tussen diverse regionale, bovenregionale én landelijke partners. De regiegroep Netcentrisch Werken en de portefeuillehouder informatievoorziening binnen het Veiligheidsberaad hebben het programma Netcentrisch Werken van het Instituut Fysieke Veiligheid opdracht gegeven om dit incident te onderzoeken. De doelstelling van het onderzoek is om geleerde lessen, ten aanzien van het netcentrisch werken en met name de toepassing van LCMS (Landelijk Crisismanagement Systeem) naar aanleiding van dit incident, vast te leggen.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in een viertal fasen.

- 1) *Reconstructie* – de beeldvorming in LCMS is gereconstrueerd;
- 2) *Analyse* – de reconstructie is geanalyseerd om opvallende zaken met betrekking tot netcentrisch werken en de toepassing van LCMS te identificeren;
- 3) *Reflectie* – deze punten is in een drietal sessies gereflecteerd met betrokken informatiemanagementfunctionarissen van respectievelijk de Politie Midden-Nederland, veiligheidsregio Utrecht en het NCC/LOCC;
- 4) *Synthese* – de uitkomsten van deze reflectie zijn verzameld in dit eindrapport, en verrijkt met conclusies en aanbevelingen.

Belangrijkste bevindingen

1. Bij de start van het incident zijn *kladblokgegevens van de meldkamer door de VRU gedeeld in LCMS* met andere veiligheidsregio's en meerdere partners. Deze gegevens bevatten veel details, waaronder *privacygevoelige informatie*. Hierom werd op zeker moment besloten de hele *LCMS-activiteit niet langer toegankelijk te maken voor andere organisaties* dan de VRU. Hierna werd door de VRU met het *LOCC afgesproken dat zij een landelijke LCMS-activiteit zou starten*, waarin externe partners werden geïnformeerd over de ontwikkelingen van het incident op hoofdlijnen.
2. Binnen de crisisorganisatie was er een *brede behoefte aan opsporingsinformatie* van de Politie. *Over de voortgang van het opsporingsproces werd echter nauwelijks informatie gedeeld* door de Politie met andere partners: noch in LCMS, noch via andere kanalen.
3. Op verschillende momenten zat er *veel tijd tussen het moment dat informatie beschikbaar was en het moment dat informatie breed gedeeld werd*. Dit werd mede veroorzaakt doordat 1) het lang duurde voordat het CoPI operationeel was, omdat er bij aanvang twijfel was over de veiligheid van de locatie van het CoPI, en 2) informatie vanuit het SGBO pas werd gedeeld na afloop van een vergadering van het SGBO.
4. *Verschillende maatschappelijke organisaties*, zoals scholen en vervoerders, hadden *behoefte aan informatie van de crisisorganisatie*. Deze behoefte werd groter na het afkondigen van het hoogste dreigingsniveau 'kritiek' door de NCTV voor de provincie Utrecht. De *crisisorganisatie had moeite met het beantwoorden van deze maatschappelijke informatiebehoefte*.

5. De landelijke LCMS-activiteit van het *LOCC verminderde de belasting van informatiemanagementcapaciteit bij de VRU*. Ook was er tijdens dit incident een liaison van het LOCC aanwezig bij het NCC. Echter, de *liaison van het LOCC moest eerst akkoord krijgen om informatie vanuit rijksniveau te kunnen delen*. Het NCC zag als primaire taak om zowel de nationale crisisstructuur en de daarbij behorende ICCb- en MCCb-overleggen te faciliteren, als de meest betrokken partners op regionaal niveau te ondersteunen: de gemeente en de veiligheidsregio Utrecht.

Lessen en aanbevelingen

Les 1: In de beginfase van een flitsincident moet snel veel informatie worden verwerkt en geduid vanuit de meldkamer binnen een context die wordt getypeerd door chaos en information overload. Informatie vanuit de meldkamer is één van de belangrijke bronnen voor informatiemanagers om snel een startbeeld te kunnen maken.

Het verdient aanbeveling om:

- > *extra IM-capaciteit in te zetten om kladblokregels uit te kunnen lezen en geduid in LCMS te kunnen plaatsen, ofwel op het niveau van de meldkamer ter ondersteuning van de CaCo ofwel door inzet van een extra (ondersteunende) informatiemanager;*
- > *snel een situatiebeeld te kunnen delen, ook als er inhoudelijk nog weinig informatie is.*

Les 2: LCMS is niet bedoeld om vertrouwelijke informatie te delen¹. In het geval bepaalde delen van het beeld – onverhoopt – toch vertrouwelijke informatie bevat, kan dit in de praktijk leiden tot lastige dilemma's.

Het verdient aanbeveling om:

- > *het delen van het beeld meer gedifferentieerd te kunnen ontsluiten, denk bijvoorbeeld aan het kunnen delen van enkel een situatiebeeld.*

Les 3: De constructie waarbij het LOCC bovenregionale en landelijke partners voorzag van een beeld gaf de veiligheidsregio Utrecht ruimte om te focussen op de regionale situatie. Deze verdeling is door de betrokkenen bij dit onderzoek als positief ervaren.

Doordat het LOCC een bovenregionaal beeld samenstelde op basis van informatie van de VRU zat er in realiteit vertraging in het informatiemanagementproces van regionaal naar het bovenregionale niveau.

Het verdient aanbeveling om:

- > *tussen veiligheidsregio's en het LOCC vooraf duidelijke afspraken te maken over de rol- en taakverdeling wat betreft het informatiemanagementproces bij soortgelijke bovenregionale incidenten in de toekomst.*

Les 4: De hectiek van terrorismegevolgbestrijding is enorm. Waar we ons daar goed op kunnen voorbereiden, moeten we dat zeker doen. Met het oog op vergelijkbare incidenten in de toekomst zijn er diverse aanbevelingen te formuleren die gerelateerd zijn aan informatiemanagement.

¹ LCMS is in principe geclassificeerd als "algemeen intern gebruik". In het beleidskader autorisatie LCMS wordt gesteld: "De informatie die in LCMS wordt gedeeld bevat in principe geen vertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Voor een goed verloop van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, dient de informatie echter niet publiek toegankelijk te zijn, maar alleen beschikbaar voor professioneel gebruik. Toegang tot de informatie is vrij toegankelijk voor alle interne gebruikers. Medewerkers die toegang verkrijgen tot LCMS hebben een verklaring ondertekend waarin wordt gesteld dat ze vertrouwelijk omgaan met de informatie waartoe men toegang verkrijgt (bron: beleidskader toegangsbeveiliging LCMS).

Het verdient aanbeveling om:

- > *er in de planvorming rekening mee te houden dat het langere tijd duurt voordat het CoPI ter plaatse actief is. Dit zou de opstart van het informatiemanagementproces zo min mogelijk moeten belemmeren.*
- > *in kaart te brengen welke informatiebehoefte verschillende interne en externe partijen en partners hadden gedurende dit specifieke incident, zodat de crisisorganisatie in een volgend incident proactiever kan handelen. Hierbij hoort ook een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de regionale en landelijke crisisorganisatie.*
- > *een (bij voorkeur landelijk afgestemd) handelingsperspectief te maken voor als een crisisorganisatie de maatschappij geen of slechts zeer beperkt informatie kan verschaffen.*

Les 5: De Officier van Justitie zal over het algemeen – terecht – zeer terughoudend zijn met het vrijgeven van informatie uit het opsporingsproces.

Het verdient aanbeveling om:

- > *binnen het informatiemanagementproces rekening te houden met het feit dat het delen van opsporingsgerelateerde informatie sowieso niet zonder meer mogelijk is. Verder is dit een onderwerp waarvan het goed is om in trainingen expliciet mee te nemen.*
- > *de Politie en het OM dienen de afweging van het wel of niet delen meer expliciet te maken dan nu vaak het geval is. Ook de ‘schade’ van het niet delen moet hierin worden meegewogen. Soms kan informatie op een ander abstractieniveau of op een andere wijze wél worden gedeeld.*

Les 6: Netcentrisch samenwerken is meer dan het delen van beelden. De gedeelde beelden dienen ondersteunend te zijn aan betekenisvolle interactie tussen teams en organisaties. In dit proces is het van belang om te beseffen dat wat voor de ene partij minder relevante detailinformatie is, voor de andere partij informatie is die noodzakelijk is voor de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden.

Het verdient aanbeveling om:

- > *politiefunctionarissen aan te laten sluiten binnen multidisciplinaire crisisteam (en vice versa). Dit kan helpen om ontwikkelingen over en weer te duiden, zonder formele lijnen te vervangen door of te doorkruisen met informele.*
- > *veiligheidsregio's en andere partners van de politie inzicht te geven in de processen en complexiteit van informatiedeling door de politie, zeker op het gebied van opsporing. Dit is voor externe partners van belang om de (on)mogelijkheden in de samenwerking met de politie beter te begrijpen.*
- > *informatie te delen met een breed partnernetwerk, mits er ook een handelingsperspectief bij wordt gegeven.*
- > *voor dergelijke incidenten een liaison te benoemen die namens meerdere betrokken partners deelneemt aan het ROT. Dit kan van grote meerwaarde zijn om maatschappelijke organisaties aangehaakt te houden op het beeldvormingsproces van de crisisorganisatie.*
- > *onderscheid te maken tussen ‘crisiscommunicatie richting de maatschappelijke actoren’ en ‘samenwerking met crisispartners’, in het beleggen van de onderlinge verantwoordelijkheden tussen veiligheidsregio's, gemeenten, Rijk en Politie.*

Les 7: Snel delen van informatie kan de samenwerking binnen een netwerk aanzienlijk versnellen en het netwerk als geheel slagvaardiger maken. Vertraging van het delen van informatie dient voor zover enigszins mogelijk te worden voorkomen.

Het verdient aanbeveling om:

- > *informatiefunctionarissen het mandaat te geven om een actueel beeld te delen, dat uitdrukking geeft aan het perspectief het team op de gebeurtenis, zonder dat dit nog apart dient te worden vrijgegeven door hun leidinggevende.*
- > *bij grootschalige incidenten een VIC of een vergelijkbaar IM-backoffice in te zetten en zo de crisisorganisatie te ondersteunen bij het delen van informatie met, en contact houden met, maatschappelijk betrokken partijen.*
- > *binnen politie-eenheden te verkennen hoe de informatieorganisatie en -processen binnen de politie kunnen worden doorontwikkeld zodat deelbare informatie in de toekomst sneller beschikbaar is voor de multidisciplinaire crisisorganisatie.*

Les 8: Er zijn grote verschillen tussen de dynamiek en organisatie van informatie delen op regionaal niveau en op departementaal niveau.

Het verdient aanbeveling om:

- > *te verkennen hoe het informatiemanagementproces op departementaal niveau in de toekomst sneller zou kunnen schakelen met (boven)regionale informatieprocessen.*

Inhoud

Managementsamenvatting	3
Inleiding	8
Aanleiding onderzoek	8
1 Onderzoeksaanpak	11
1.1 Reconstructie	11
1.2 Analyse	11
1.3 Reflectie	12
1.4 Synthese	12
2 Bevindingen	13
2.1 Kladblokgegevens in LCMS in relatie tot het snel en breed delen van informatie	13
2.2 Opsporingsinformatie delen in relatie tot het snel en breed delen van informatie	14
2.3 Informatie vertraagd delen in relatie tot publish before process	15
2.4 Informatie delen over maatschappelijke organisaties in relatie tot het breed delen van informatie	15
2.5 Bovenregionaal delen van informatie in relatie tot het breed delen van informatie, het gedeeld beeld voeden vanuit de bron en regievoering op het beeld	16
3 Lessen en aanbevelingen	18
3.1 Van meldkamerinformatie naar startbeeld in LCMS	18
3.2 Gedifferentieerd ontsluiten van informatie met LCMS	19
3.3 Samenwerking tussen regio en LOCC	19
3.4 Terrorismegevolgbestrijding en manhunt	20
3.5 Het delen van opsporingsinformatie	21
3.6 Samenwerken op basis van gedeelde beelden	21
3.7 Het delen van informatie als expliciete verantwoordelijkheid	22
3.8 Samenwerking tussen Rijk en regio	22
Bijlage 1 – Aanbevelingen en doelgroepen	24
Bijlage 2 – gebruikte afkortingen	29

Inleiding

Aanleiding onderzoek

Op 18 maart 2019 werd Nederland opgeschrikt door een schietincident in Utrecht. De maatschappelijke impact van het schietincident op het 24 Oktoberplein te Utrecht was van een zeldzame omvang. Dat geldt ook voor de crisisorganisatie die naar aanleiding van het incident werd opgeschaald.

De aard van het incident vereiste intensieve informatie-uitwisseling tussen de meldkamer, de veiligheidsregio Utrecht, de politie Midden-Nederland, maar ook tussen regionale, bovenregionale én landelijke partners als het NCC, LOCC, en andere veiligheidsregio's. Daarmee is dit incident een belangrijke casus om relevante lessen te trekken in het kader van netcentrisch werken gedurende grootschalige en bovenregionale crises en incidenten.

In het bijzonder biedt deze casus een kans om *lessons learned* vast te leggen ten aanzien van informatie-uitwisseling tussen de politie en multidisciplinaire partners. Om deze redenen hebben de regiegroep netcentrisch werken en de portefeuillehouder informatievoorziening binnen het Veiligheidsberaad het programma Netcentrisch Werken van het Instituut Fysieke Veiligheid opdracht gegeven om dit incident te onderzoeken met een specifieke focus op de beeldvorming in het Landelijk Crisisbeheer Systeem (hierna: LCMS) gedurende de respons op 18 maart 2019. Met de focus op informatie-uitwisseling, netcentrisch werken en beeldvorming in LCMS onderscheidt dit onderzoek zich van eerdere onderzoeken en evaluaties die zijn uitgevoerd door onder andere het Nationaal Crisiscentrum², de Nationale Politie³ en het COT⁴.

De doelstelling van het onderzoek is om geleerde lessen, ten aanzien van netcentrisch werken en met name de toepassing van LCMS in een dergelijk incident, vast te leggen. Deze lessen worden niet alleen relevant geacht voor de betrokkenen in deze specifieke casus, maar dienen als generieke lessen ten aanzien van informatiemanagement ten behoeve van veiligheid en continuïteit. Het onderzoek is expliciet niet gericht op het geven van een waardeoordeel over het optreden tijdens het schietincident.

Voordat in hoofdstuk twee, drie en vier wordt ingegaan op de aanpak van het onderzoek, de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen wordt onderstaand kort de context van de het schietincident in Utrecht geschetst.

² Nationaal Crisis Centrum (2019). Evaluatie Opschaling Nationale Crisisstructuur naar aanleiding van de aanslag in Utrecht op 18 maart 2019. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/10/tk-bijlage-3-evaluatie-opscaling-nationale-crisisstructuur-naar-aanleiding-van-de-aanslag-in-utrecht-op-18-maart-2019>.

³ Politie (2019). Samenvatting evaluatie inzet politie schietincident Utrecht. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2019/samenvatting-evaluatie-inzet-politie-schietincident-utrecht.pdf>.

⁴ COT (2019). Een Stad in Stilte. Geraadpleegd van <https://www.svdc.nl/file/3024/bestanden/symposium%20maart%202020/2019-12-evaluatie-cot-een-stad-in-stilte.pdf>.

Gebeurtenissen 18 maart 2019⁵

Eerste melding

Op 18 maart 2019 komt rond 10:43 de eerste melding binnen over een schietincident in een tram op het 24 Oktoberplein in Utrecht. De schutter slaat op de vlucht. Om 11:01 wordt voor het eerst de afkorting CTER gebruikt in de beeldvorming, wat duidt op een incident dat mogelijk gerelateerd is aan (Contra)-terrorisme, extremisme en radicalisering. Relatief snel duiden ook de autoriteiten de situatie als een incident waarbij een terroristisch motief niet kon worden uitgesloten.

Opschaling crisisorganisatie

Om 11:27 wordt GRIP 1 afgekondigd wat om 11:29 wordt opgevolgd door GRIP 2. Om 11:38 verhoogt de NCTV het dreigingsniveau voor de provincie Utrecht naar 'kritiek', het vijfde en hoogste niveau. De gemeente Utrecht besluit haar inwoners op te roepen om binnen te blijven om hulpdiensten de ruimte te geven, om de schutter zo snel mogelijk te kunnen opsporen. Om 13:26 wordt er door de crisisorganisatie opgeschaald naar GRIP 3.



Opsporing

Door de veiligheidsregio Utrecht worden op 18 maart twee NL-Alert berichten verzonden. De eerste NL-Alert bevat onder andere de boodschap aan burgers om zoveel mogelijk binnen te blijven. Aan het einde van de dag wordt het advies om binnen te blijven opgeheven, tijdens een persconferentie komt rond 18:00 het bericht binnen dat de verdachte van de schietpartij is aangehouden. Het dreigingsniveau wordt verlaagd naar 'substantieel', niveau vier. Het schietincident eist uiteindelijk vier dodelijke slachtoffers, meerdere burgers raakten gewond.

Op 20 maart 2020 heeft de rechtbank Midden-Nederland Gökmen T. veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf vanwege de schietpartij in en buiten de tram op het 24 Oktoberplein in Utrecht.⁶

Tijdljn

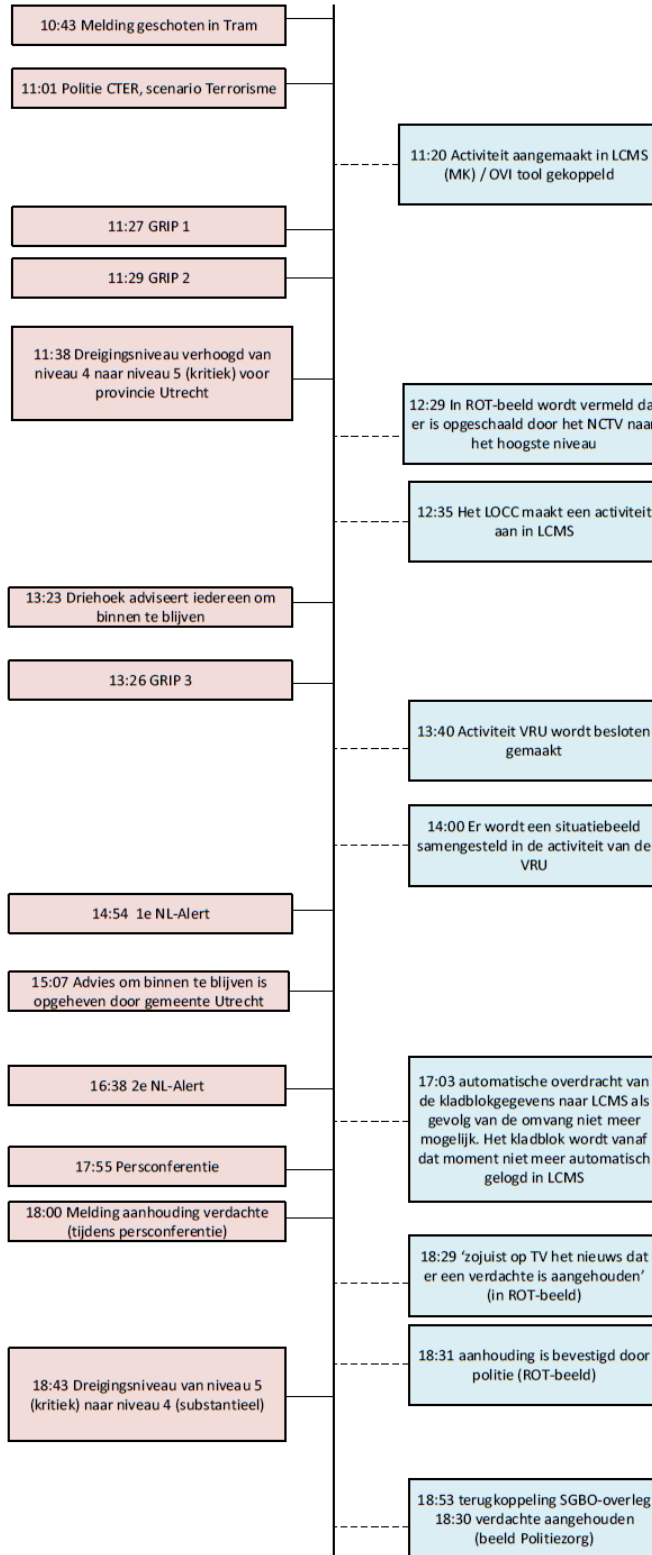
In onderstaande tijdljn zijn in het rood een aantal sleutelmomenten op 18 maart 2019 opgenomen. In de blauwe kolommen vindt u een aantal belangrijke momenten wat betreft de beeldvorming rondom dit incident in LCMS.

⁵ Bronnen: tijdljn veiligheidsregio Utrecht; tijdljn reconstructie programmteam NCW IFV; COT (2019). Een Stad in Stille.; Tijdljn RTV Utrecht geraadpleegd van <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1895347/liveblog-lees-hier-alles-terug-over-het-schietincident-en-de-nasleep.html>;

⁶ De Rechtspraak (2020). Uitspraak strafzaak schietpartij 24 Oktoberplein Utrecht. Geraadpleegd van <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/samenvatting-uitspraak-schietpartij-24-oktoberplein-utrecht.pdf>.

Sleutelmomenten 18 maart 2019

Beeldvorming in LCMS



1 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in een viertal fasen:

1. *Reconstructie*
2. *Analyse*
3. *Reflectie*
4. *Synthese*

Deze fasen worden in de volgende paragrafen verder uitgewerkt. Het IFV-projectteam is met het onderzoek gestart in oktober 2019 en heeft het onderzoek in december 2020 afgerond. Hierbij heeft de coronacrisis, die impact had op de agenda van meerdere betrokkenen, ertoe geleid dat de eindrapportage later gereed is dan oorspronkelijk verwacht.

1.1 Reconstructie

Allereerst wordt de beeldvorming omtrent het incident, zoals vastgelegd in het Landelijke Crisismanagement Systeem, gereconstrueerd op zowel inhoudelijk niveau als procesmatig verloop. Hierbij werd bijvoorbeeld geregistreerd: *welke handelingen zijn in LCMS verricht? Wat was de aard van de handeling? Op welk moment vonden die handelingen plaats? En namens welke teams en organisaties zijn deze handelingen gedaan?* Dit levert een uitgebreid overzicht op van het verloop van de beeldvorming in LCMS.

1.2 Analyse

In deze fase van het onderzoek maakt het IFV-projectteam een analyse van de gereconstrueerde beeldvorming. Opvallende zaken in het verloop van het beeldvormingsproces in LCMS worden blootgelegd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om keuzes die niet logischerwijs verklaard kunnen worden met het concept van netcentrisch werken. Bij de analyse worden de volgende basisprincipes netcentrisch werken als uitgangspunt genomen:

1. *Het gedeelde beeld wordt gevoed vanuit de bron.*
2. *Publish before process.*
3. *Deel informatie breed, tenzij...*
4. *Concentratie op knelpunten en thema's.*
5. *Regievoering op het beeld.*

In het Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing⁷ zijn meer basisprincipes te vinden. Bovenstaande vijf basisprincipes zijn expliciet gekozen door het IFV-projectteam omdat dit met name de principes zijn die in de beeldvorming in LCMS terug te vinden zouden moeten zijn.

⁷ IFV. (2015). Referentiekader Netcentrische Crisisbeheersing 2015: informatie gestuurd optreden in het netwerk van crisisbeheersing. Geraadpleegd van <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20150706-ifv-referentiekader-netcentrische-crisisbeheersing-v2-0.pdf>.

Deze analysefase levert geen waardeoordeel op, maar een aantal dilemma's op basis van schijnbare onregelmatigheden tussen het feitelijke beeldvormingsproces in LCMS en het concept van netcentrisch werken.

1.3 Reflectie

Op de dilemma's, die in de analysefase zijn geconstateerd, wordt door bij het incident direct betrokken informatiefunctionarissen gereflecteerd. Hiermee wordt er een rijkere context gegeven aan de keuzes die binnen het beeldvormingsproces in LCMS zijn gemaakt. Onder andere praktische afwegingen en consequenties worden inzichtelijk. Verder kunnen met de betrokkenen mogelijke adviezen worden geformuleerd, die relevant zijn voor toekomstige beeldvorming omtrent incidenten met een dergelijke impact.

Om dit te faciliteren worden er drie reflectiesessies van twee uur georganiseerd. Vanwege de coronacrisis zijn deze sessies in digitale vorm georganiseerd. Elk van deze bijeenkomsten was gericht op de inzichten vanuit één van de volgende perspectieven:

- 1) Vanuit het perspectief van de secties mono- en multidisciplinaire informatievoorziening binnen de VRU.
- 2) Vanuit het perspectief van de samenwerking tussen de multidisciplinaire (hoofd)structuur en het SGBO (HIN en taakcommandant LCMS).
- 3) Vanuit het perspectief van bovenregionale samenwerking.

1.4 Synthese

De verzamelde informatie ten behoeve van de belangrijkste inzichten, lessen en aanbevelingen voor de toekomst worden verwerkt in een eindrapportage.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uiteengezet. Deze inzichten zijn gebaseerd op de bevindingen uit de reconstructie en analyse, en zijn verrijkt met de inzichten uit de reflectiesessies. In de titel van iedere paragraaf wordt in cursieve tekst verwezen naar het basisprincipe netcentrisch werken waar de paragraaf met name aan refereert.

2.1 Kladblokgegevens in LCMS in relatie tot het snel en breed delen van informatie

Het snel delen van informatie met betrokken partners geldt als een basisprincipe binnen de netcentrische werkwijze. Om beelden actueel te houden is het belangrijk dat informatie zo snel mogelijk wordt gedeeld door de bronhouder van de informatie. Een tweede basisprincipe in relatie tot de werkwijze is het principe van het breed delen van informatie. Breed delen omvat zowel brede verspreiding van informatie aan ontvangers als brede verspreiding wat betreft de inhoud van informatie. De relevantie van informatie voor de eigen processen van samenwerkende crisispartners wordt daarbij idealiter beoordeeld bij de ontvanger, en niet bij de bron. Wat betreft het snel en breed delen van informatie worden in de praktijk vaak de volgende uitdagingen zichtbaar: relevantie van informatie wordt vooraf ingevuld door de bronhouder van informatie, het gebruik van specifiek jargon, *information overload* en uitdagingen wat betreft het delen van informatie in relatie tot vertrouwelijkheid van informatie.

In relatie tot informatiemanagement tijdens het schietincident op 18 maart 2019 werd tijdens het onderzoek duidelijk dat het breed en snel delen van informatie in de beginfase van het incident een uitdaging was voor de veiligheidsregio Utrecht. Een belangrijke reden hiervoor was een automatisch proces waardoor kladblokgegevens vanuit de meldkamer één op één, en daarmee zonder duiding, doorgezet werden naar de activiteit in LCMS⁸. Beschikbare informatie vanuit de meldkamer werd door dit automatische proces wel snel gedeeld maar tegelijkertijd werd hierdoor privacygevoelige informatie zichtbaar in LCMS⁹. Deze privacygevoelige informatie bevatte onder andere namen, BSN-nummers, telefoonnummers, kentekens, adresgegevens en geboortedata van betrokkenen bij het incident.

Door het karakter van het incident had de situatie al snel uitstraling buiten de stad Utrecht, de regio en de provincie. Hierdoor was de behoefte aan informatie bij zowel regionale, bovenregionale en landelijke partners groot en daarmee ook de belangstelling in de LCMS-activiteit van de veiligheidsregio Utrecht. Zeker in de beginfase van het incident bleek het

⁸ Tijdens de respons op het schietincident betrof het hier nog de koppeling op basis van de OVI-Tool. In de periode tussen maart 2019 en de periode waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden zijn er al ontwikkelingen in gang gezet waardoor de kladblokgegevens vanuit de GMS zorgvuldiger worden gefilterd. Hierdoor is er al sprake van meer differentiatiemogelijkheden in relatie tot wat er wel en niet zichtbaar wordt in LCMS.

⁹ Om 17:03 uur wordt in LCMS aangegeven dat de automatische overdracht van de kladblokgegevens naar LCMS als gevolg van de omvang niet meer mogelijk is. Het kladblok wordt vanaf dat moment derhalve niet meer automatisch gelogd in LCMS.

een grote uitdaging te zijn om vraag en aanbod wat betreft informatiebehoefte bij elkaar te brengen. Regionale, bovenregionale en landelijke partners hadden geen behoefte aan detailinformatie over de mogelijke dader en slachtoffers (deze informatie was door de kladblokgegevens wel zichtbaar in de activiteit in LCMS) maar wilden vooral antwoord op de vraag of de dader op hen af zou komen of niet. In de chaos van de eerste fase van het incident was het vanuit de VRU onmogelijk om partners gefilterde en geduide informatie aan te leveren.

Daarnaast was het in LCMS niet mogelijk om gedifferentieerd informatie te delen. De activiteit in LCMS was voor gebruikers óf open óf besloten. Het feit dat kladblokgegevens, en daarmee (privacy-)gevoelige informatie, in LCMS zichtbaar werden had als consequentie dat de activiteit van de veiligheidsregio besloten werd gemaakt, waardoor andere regio's, maar ook het NCC en LOCC geen zicht meer hadden op het regionale beeld van de veiligheidsregio Utrecht.

Uiteindelijk is door samenwerking tussen de veiligheidsregio Utrecht en het LOCC besloten om de beeldvorming op bovenregionaal niveau over te laten nemen door het LOCC. Hierdoor kon de veiligheidsregio Utrecht de regionale activiteit in LCMS besloten houden en hielden andere regio's en partners toch zicht op de gebeurtenissen in Utrecht en de bovenregionale en landelijk effecten van het incident. Eén van de consequenties hiervan was wel dat er sprake was van vertraging in informatiedeling vanuit de veiligheidsregio naar het bovenregionale en landelijk niveau wat betreft de beeldvorming in LCMS.

2.2 Opsporingsinformatie delen in relatie tot het snel en breed delen van informatie

In de respons op het schietincident was breed binnen de crisisorganisatie behoefte aan zicht op de voortgang van het opsporingsproces. Wat is er te zeggen over de informatiedeling op dit punt?

De zeggenschap over het delen van opsporingsinformatie ligt bij de Officier van Justitie. In het belang van het opsporingsonderzoek kunnen er redenen zijn om terughoudend te zijn met het breed delen van informatie, zo ook in het kader van de respons op dit schietincident. In de eerste plaats kan het niet delen van informatie uit het opsporingsproces noodzakelijk zijn om een zaak later voor de rechter overeind te kunnen houden. In de tweede plaats kan het niet delen van informatie ook van belang zijn voor de opsporing zelf. Zelfs als informatie over het opsporingsproces beperkt blijft tot de crisisorganisatie en niet met de buitenwereld wordt gedeeld, kan het handelen van crisispartners op grond van de vrijgegeven opsporingsinformatie richting de buitenwereld duidelijk maken wat de voortgang van het opsporingsproces is.

Aan de andere kant is het wel van belang dat het al dan niet delen van informatie uit het opsporingsproces een bewuste afweging is. Daar waar veiligheid van burgers, hulpverleners of crisispartners in het geding is, is het bijvoorbeeld belangrijk dat er in ieder geval iets wordt gedeeld. Dit 'iets' kan best behoorlijk beperkt zijn, maar functionarissen binnen het opsporingsproces dienen zich wel bewust te zijn van hun verantwoordelijkheid op dit punt. Verder is het soms mogelijk wel een handreiking te doen naar crisispartners op het punt van

de voortgang. Een indicatie als: “over een paar uur is het veilig” kan voor partners al veel betekenen op het punt van de planning van de responsoperatie.

2.3 Informatie vertraagd delen in relatie tot publish before process

Een belangrijk aspect van de netcentrisch werkwijze is dat ieder team een continu actueel beeld deelt dat uitdrukking geeft aan zijn perspectief op de gebeurtenis. De actualiteit van de verschillende beelden is belangrijk omdat alleen op basis van actuele beelden snelle afstemming mogelijk is. Als ook vermoedens en onzekerheden snel worden gedeeld, worden andere teams in staat gesteld om hier snel op te reageren en waar nodig te corrigeren.

Hoe verliep op dit punt de beeldvorming in het kader van de respons op het schietincident? Op met name drie punten liet de actualiteit van de beelden te wensen over. In de eerste plaats duurde het lang voor het CoPI operationeel was. Dit had vooral te maken met de afweging die moest worden gemaakt of het voldoende veilig was het CoPI nabij de plaats van het incident op te stellen. Als gevolg van deze vertraging was er ook pas laat een betekenisvol CoPI-beeld beschikbaar. Een complicerende factor hierbij was dat de situatie het eerste uur zeer dynamisch was. Als gevolg van de omvangrijke informatiestromen was het überhaupt lastig om een actueel beeld te onderhouden. Zie ook paragraaf 2.1.

In de tweede plaats was er – mede als gevolg van het laat operationeel worden van het CoPI – ook pas laat een situatiebeeld beschikbaar. Dit situatiebeeld is de primaire ingang voor crisispartners waarmee netcentrisch wordt samengewerkt. Zeker als het in de toekomst mogelijk wordt om de toegang tot de informatie in LCMS zodanig te differentiëren dat diverse gebruikers alleen toegang hebben tot het situatiebeeld, kan het erg hinderlijk zijn als het situatiebeeld geen relevante informatie bevat.

In de derde plaats kwam de informatie uit het SGBO van de politie-eenheid Midden Nederland pas in het beeld terecht nadat het verslag van het SGBO-overleg was vastgesteld. Dat had te maken met de werkwijze die op dat moment binnen Midden Nederland nog gebruikelijk was. Na die tijd is de eenheid steeds meer netcentrisch gaan werken en wordt er gestreefd naar het delen van een actueel eigen beeld van de politie.

2.4 Informatie delen over maatschappelijke organisaties in relatie tot het breed delen van informatie

Een belangrijk element van netcentrisch werken is dat je informatie breed deelt (zie ook paragraaf 2.1) en dat de betrokken teams en organisaties met elkaar in gesprek kunnen gaan over die informatie. Op deze wijze kunnen betrokkenen informatie bij elkaar verifiëren, onjuistheden signaleren of uitleg vragen over de betekenis van informatie. Hiervoor is het van belang dat contactpersonen van verschillende organisaties elkaar kunnen bereiken en weten te vinden. In de beeldvorming in LCMS omtrent het schietincident in Utrecht leek met name te zijn gesproken óver maatschappelijke organisaties, maar nauwelijks mét deze organisaties.

Gedurende het incident hebben steeds meer maatschappelijke belanghebbenden autonome besluiten genomen. Wat hieraan bij heeft gedragen, is dat op nationaal niveau de situatie in de provincie Utrecht werd aangemerkt als 'kritiek'. Het opschalen naar niveau vijf (kritiek) op provinciaal niveau was tot 18 maart 2019 nooit eerder voorgekomen. Er was daarom geen kennis van afspraken over wat maatschappelijke partijen zouden doen in een dergelijke situatie, ook niet binnen de veiligheidsregio Utrecht. Hierdoor moest er reactief worden gehandeld. Daarbij was de impact van het incident zo uniek in omvang dat er veel partijen geraakt werden die nog niet eerder bij de veiligheidsregio in beeld waren.

Het ROT kreeg voortdurend telefoontjes van partners die bij het ROT wilden aanschuiven. Dit is uiteindelijk niet gebeurd. In het ROT is besproken hoe maatschappelijke organisaties betrokken konden worden, maar zij kwam op dat moment tot de conclusie dat tal van andere onderwerpen belangrijker waren. Het VIC heeft wel ondersteuning kunnen bieden, door berichten te delen met gemeenten en partners in de regio. Ook de gemeente Utrecht heeft een grote rol gespeeld in de communicatie met maatschappelijke partners.

Naar mate het incident vorderde kon de veiligheidsregio steeds beter in kaart brengen welke partijen geraakt werden door dit incident, zoals busvervoerders en scholen. De politie heeft in deze casus minder informatie uitgewisseld met dit soort partijen.

2.5 Bovenregionaal delen van informatie in relatie tot het breed delen van informatie, het gedeeld beeld voeden vanuit de bron en regievoering op het beeld

NCC en LOCC hebben netcentrisch werken tegelijk geïmplementeerd met de veiligheidsregio's en stemmen nauw met elkaar af als het gaat om het netcentrische informatiemanagementproces op landelijk niveau. Welke rol hebben LOCC en NCC in dit incident gespeeld bij het informatiemanagementproces van de crisisorganisatie? En wat viel in dit incident op aan het netcentrische informatiemanagementproces tussen regionaal, landelijk en departementaal niveau?

Nadat de regionale LCMS-activiteit van de veiligheidsregio omtrent het incident besloten werd gemaakt, is er overleg geweest tussen de VRU en het LOCC. Hierbij is geconstateerd dat er een informatiebehoefte in de rest van het land was en is besloten om een landelijke LCMS-activiteit te openen vanuit het LOCC. Dit werd door de VRU als ontlastend beschouwd, omdat de VRU zelf druk was met de situatie binnen de eigen regio. Als gevolg van deze werkwijze kwam er naast de VRU-activiteit met gedetailleerde operationele informatie over het incident, een LOCC-activiteit die de situatie op hoofdlijnen schetste. Omliggende veiligheidsregio's hadden allemaal dezelfde prangende vraag: beweegt de dader onze kant op? Zie ook paragraaf 2.1.

In het algemeen is het zo dat het LOCC een actieve rol kan spelen in het informatiemanagementproces bij bovenregionale incidenten, ofwel ter ondersteuning van de veiligheidsregio's, ofwel ter ondersteuning van nationale structuren. Er was tijdens dit incident een liaison van het LOCC fysiek aanwezig bij het NCC. Echter, deze liaison moest eerst akkoord krijgen om informatie vanuit rijksniveau te kunnen delen. Daarom voelde de procesmatige afstand tot informatie voor het LOCC soms groot.

Het NCC zag als primaire taak om zowel de nationale crisisstructuur en de daarbij behorende ICCb- en MCCb-overleggen te faciliteren, als de meest betrokken partners op regionaal niveau te ondersteunen: de gemeente en de veiligheidsregio Utrecht. Zo sloot een vertegenwoordiger van het NCTV aan bij het beleidsteam en het regionaal operationeel team. Verschillende partners zijn door het NCC op hoofdlijnen geïnformeerd¹⁰. Daarnaast zocht het NCC op nationaal niveau informatie bij partijen zoals het OM, de AIVD, de Nationale Politie en regionale partijen (niet zozeer bij andere departementen). Gewenste informatie werd door het OM niet altijd gedeeld vanuit het opsporingsbelang. Een voorbeeld van partijen die behoefte hadden aan dit soort informatie, waren ambassades. Zij belden het NCC en wilden weten of er buitenlanders met hun nationaliteit betrokken waren bij het incident. Het OM gaf deze informatie niet vrij. In LCMS was de gewenste informatie voor het NCC vaak niet beschikbaar, wat verklaard wordt door de hoge gevoeligheid van die informatie.

De VRU werd overvallen door de afkondiging van de fase 'kritiek' voor de provincie Utrecht door de NCTV, omdat dit besluit nog niet bij de VRU bekend was (zie ook paragraaf 2.4).

Er waren ook maatschappelijke partijen die contact opnamen met het NCC, omdat ze een informatiebehoefte hadden. Het NCC heeft deze partijen, zoals scholen en busvervoerders buiten de regio Utrecht, doorverwezen naar de lokale crisisorganisatie.

¹⁰ Het NCC heeft partners verbonden aan het Alerteringssysteem Terrorisme met een bericht via Quickinform op hoofdlijnen geïnformeerd.

3 Lessen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de geïdentificeerde lessen samengevat en worden tevens aanbevelingen geformuleerd¹¹. Ze zijn gegroepeerd onder de volgende thema's:

- 3.1. Van meldkamerinformatie naar startbeeld in LCMS – hoe komt de crisisorganisatie snel tot een betekenisvol startbeeld?
- 3.2. Gedifferentieerd ontsluiten van informatie met LCMS
- 3.3. Samenwerking tussen regio en LOCC
- 3.4. Terrorismegevolgbestrijding en manhunt – lessen ten aanzien van dit specifieke incidenttype
- 3.5. Delen van opsporingsinformatie – wat kan wel, wat kan niet en wat betekent dat?
- 3.6. Samenwerken op basis van gedeelde beelden – voor samenwerking is meer nodig dan het delen van informatie
- 3.7. Het delen van informatie als expliciete verantwoordelijkheid
- 3.8. Samenwerking tussen rijk en regio

In Bijlage 1 zijn de aanbevelingen uiteengezet per relevante doelgroep, inclusief een verwijzing naar de bijbehorende bevindingen uit hoofdstuk 2 per aanbeveling.

3.1 Van meldkamerinformatie naar startbeeld in LCMS

Les:

Ondanks verbeteringen in de koppeling tussen meldkamerinformatie en LCMS zal het in de toekomst nog steeds de realiteit zijn dat er in de beginfase van een incident snel veel informatie moet worden verwerkt en geduid vanuit de meldkamer binnen een context die wordt getypeerd door chaos en *information overload*. Informatie vanuit de meldkamer is één van de belangrijke bronnen voor informatiemangers om snel een beeld te kunnen maken, zeker in de beginfase van een flitsincident.

Aanbevelingen:

- a. Een aanbeveling zou zijn om in een dergelijke situatie zoals het incident op 18 maart 2019 extra IM-capaciteit in te zetten om kladblokregels uit te kunnen lezen en geduid in LCMS te kunnen plaatsen, ofwel op het niveau van de meldkamer ter ondersteuning van de CACO ofwel door inzet van een extra (ondersteunende) informatiemanager. Het is in het kader van deze aanbeveling belangrijk om de waarde van informatie uit kladblokregels te kunnen duiden om te voorkomen dat partners acteren op niet-gevalideerde informatie. Het is op basis van professionaliteit niet schadelijk om kladblokregels te delen, maar er moet wel goed worden omgegaan met de betreffende informatie. Daarnaast zijn de kladblokgegevens in de beginfase van een incident vooral bedoeld ter ondersteuning van het maken van een startbeeld en moet er niet te lang vast

¹¹ In de periode tussen het schietincident op 18 maart 2019 en de afronding van dit onderzoeksverslag zijn verschillende geleerde lessen naar aanleiding van het schietincident al opgepakt door betrokken partijen.

worden gehouden aan de kladblokgegevens als een incident langer duurt en er meer bekend is.

- b. Het verdient aanbeveling om snel een situatiebeeld te kunnen delen ook als er inhoudelijk nog weinig informatie is. Daarmee is er direct een centrale plaats waar informatie over het incident te vinden is en wordt voorkomen dat alternatieve en mogelijk minder betrouwbare informatiebronnen worden aangeboord. Daarnaast kan het vermelden van het feit dat bepaalde informatie er niet is, ook informatief zijn. Zoals gezegd: zeker als het in de toekomst mogelijk wordt om de toegang tot de informatie zodanig te differentiëren dat diverse gebruikers alleen toegang hebben tot het situatiebeeld, kan het erg hinderlijk zijn als het situatiebeeld geen relevante informatie bevat.

3.2 Gedifferentieerd ontsluiten van informatie met LCMS

Les:

LCMS is niet bedoeld om vertrouwelijke informatie te kunnen delen¹². Voor een specifieke gebruiker is een activiteit in LCMS óf open óf gesloten, hierin is op dit moment geen differentiatie mogelijk. In het geval bepaalde delen van het beeld – onverhoopt – toch vertrouwelijke informatie bevat, kan dit in de praktijk leiden tot lastige dilemma's.

Aanbevelingen:

- c. De mogelijkheid om delen van het beeld meer gedifferentieerd te kunnen ontsluiten, denk bijvoorbeeld aan het kunnen delen van enkel een situatiebeeld, zou het delen van informatie met belanghebbenden of derden makkelijker en sneller kunnen maken¹³.

3.3 Samenwerking tussen regio en LOCC

Les:

De constructie waarbij het LOCC bovenregionale en landelijke partners voorzag van een beeld gaf de veiligheidsregio Utrecht ruimte om te focussen op de regionale situatie. Deze verdeling is door de betrokkenen bij dit onderzoek als positief ervaren. Doordat het LOCC een bovenregionaal beeld samenstelde op basis van informatie van de VRU zat er in realiteit vertraging in het informatiemanagementproces van regionaal naar het bovenregionale niveau.

¹² LCMS is in principe geclassificeerd als "algemeen intern gebruik". In het beleidskader autorisatie LCMS wordt gesteld: "De informatie die in LCMS wordt gedeeld bevat in principe geen vertrouwelijke en privacygevoelige informatie. Voor een goed verloop van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, dient de informatie echter niet publiek toegankelijk te zijn, maar alleen beschikbaar voor professioneel gebruik. Toegang tot de informatie is vrij toegankelijk voor alle interne gebruikers. Medewerkers die toegang verkrijgen tot LCMS hebben een verklaring ondertekend waarin wordt gesteld dat ze vertrouwelijk omgaan met de informatie waartoe men toegang verkrijgt (bron: beleidskader toegangsbeveiliging LCMS).

¹³ Deze mogelijkheid is in de meerjarenplanning van de doorontwikkeling van LCMS reeds voorzien. In de loop van 2021 wordt een nieuwe toegangsrechtenstructuur gerealiseerd en op basis hiervan wordt het vervolgens mogelijk gemaakt om situationeel samenwerken te ondersteunen met LCMS. Dat wil onder meer zeggen dat de toegangverlening tot LCMS activiteiten meer kan worden gedifferentieerd. Situationeel samenwerken wordt in 2021 verder gespecificeerd. De realisatie daarvan wordt stapsgewijs voorzien vanaf de najaarsrelease van 2021.

Aanbevelingen:

- d. Een aanbeveling voor de VRU (en andere veiligheidsregio's) en het LOCC is om samen aan de voorkant duidelijke afspraken te maken over de rol- en taakverdeling wat betreft het informatiemanagementproces bij soortgelijke bovenregionale incidenten in de toekomst en het moment waarop het LOCC bovenregionale beeldvorming overneemt. Daarbij is het belangrijk expliciet te maken welke doelen en welke doelgroepen verschillende beelden dienen.

3.4 Terrorismegevolgbestrijding en manhunt

Les:

De hectiek van terrorismegevolgbestrijding is enorm. Waar we ons daar goed op kunnen voorbereiden, moeten we dat zeker doen. Met het oog op vergelijkbare incidenten in de toekomst zijn er diverse aanbevelingen te formuleren die gerelateerd zijn aan informatiemanagement.

Aanbevelingen:

- e. Het opstellen van het CoPI brengt in een dergelijk incident lastige afwegingen (en dus extra tijd) met zich mee. Het is goed om hier in planvorming rekening mee te houden. Dit kan immers het kunnen opstarten van beeldvorming hinderlijk vertragen. Het verdient aanbeveling om bij de start van een dergelijk incident extra IM-capaciteit in te zetten waar de informatiepositie het beste is (zie ook aanbeveling a). Dat zal over het algemeen veelal de meldkamer zijn. Overigens is ook uit de literatuur bekend dat het vrijwel onmogelijk is om in een situatie met veel dynamiek en veel onzekerheid, alle relevante informatie op een samenhangende wijze in een beeld onder te brengen. De crisisorganisatie moet hier rekening mee houden en daarnaast is het zaak om waar nodig ook andere middelen in te zetten om informatie te delen. Soms kan het zeer efficiënt zijn om via de telefoon kernachtig duidelijk te maken dat er sprake is van grote onzekerheid en chaos. Het dient vanzelfsprekend ook in het beeld te worden aangegeven, maar tekstuele vermelding van een dergelijk feit in een beeld blijkt niet altijd voldoende om de portee over te brengen.
- f. Een aanbeveling zou zijn om in de koude fase inzichtelijk te maken welke informatiebehoefte verschillende interne en externe partijen en partners hebben op basis van de ervaringen met dit specifieke incident (extreem geweld/terrorismebestrijding) om hier in de toekomst wellicht sneller op in te kunnen spelen.
- g. Het kan voorkomen dat de crisisorganisatie geen antwoorden heeft op vragen vanuit de maatschappij. Dit is een omstandigheid waar zowel crisisorganisaties als maatschappelijke sectoren zich bewust van moeten zijn. Het verdient aanbeveling een (bij voorkeur landelijk afgestemd) handelingsperspectief te maken voor als een crisisorganisatie de maatschappij geen of slechts zeer beperkt informatie kan verschaffen.
- h. Bij een incident met zo'n grote impact, zijn veel partijen geneigd om contact op te nemen met het NCC, omdat ze een bepaalde informatiebehoefte hebben. Het verdient ook op dit punt aanbeveling om vooraf in kaart te brengen wie deze partijen kunnen zijn, en welke mogelijke informatiebehoefte ze hebben. Dit helpt om vooraf en tijdens incidenten duidelijker te kunnen reageren op verschillende informatiebehoefte, wellicht door het realiseren van een eenduidig loket voor

burgers en instanties. Hierbij hoort ook een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de regionale en landelijke crisisorganisatie.

3.5 Het delen van opsporingsinformatie

Les:

De Officier van Justitie. Deze zal over het algemeen – terecht – zeer terughoudend zijn met het vrijgeven van informatie uit het opsporingsproces.

Aanbevelingen:

- i. De crisisorganisatie moet zich ervan bewust zijn dat het delen van opsporingsgerelateerde informatie sowieso niet zonder meer mogelijk is. Binnen het IM-proces en binnen de besluitvorming dient met dit feit rekening te worden gehouden. Het kan bijvoorbeeld al helpen expliciet in het beeld te vermelden dat bepaalde informatie überhaupt niet kan worden gedeeld. Verder is dit een onderwerp waarvan het goed is om in trainingen expliciet mee te nemen. Zie ook aanbeveling l.
- j. De Politie en het OM dienen de afweging van het wel of niet delen meer expliciet te maken dan nu vaak het geval is. Ook de 'schade' van het niet delen moet hierin worden meegewogen. Soms kan informatie op een ander abstractieniveau of op een andere wijze wél worden gedeeld.

3.6 Samenwerken op basis van gedeelde beelden

Les:

Netcentrisch samenwerken is meer dan het delen van beelden. De gedeelde beelden dienen ondersteunend te zijn aan betekenisvolle interactie tussen teams en organisaties. In dit proces is het van belang om te beseffen dat wat voor de ene partij minder relevante detailinformatie is, voor de andere partij informatie is die noodzakelijk is voor de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden. Hierin gaat het ook om het verschil tussen het intern willen delen van veel details versus de informatie die met andere partijen/partners moet worden gedeeld die behoefte hebben aan gefilterde en geduide informatie.

Aanbevelingen:

- k. Het laten aansluiten van politiefunctionarissen binnen multidisciplinaire crisisteam (en vice versa¹⁴) kan helpen om ontwikkelingen over en weer te duiden, zonder formele lijnen te vervangen door of te doorkruisen met informele.
- l. Inzicht in de processen en complexiteit van informatiedeling door de politie, zeker op het gebied van opsporing, is voor externe partners van belang om de (on)mogelijkheden in de samenwerking met de politie beter te begrijpen. Het helpt dus als veiligheidsregio's en andere partners kennis hebben van hoe IM in de politieorganisatie werkt.
- m. Het is raadzaam om informatie te delen met een breed partnernetwerk, mits er ook een handelingsperspectief bij wordt gegeven.

¹⁴ Ter ondersteuning van de samenwerking tussen de veiligheidsregio Utrecht en de politie sluiten bijvoorbeeld steeds vaker informatiemanager vanuit de veiligheidsregio aan bij SGB's van de politie.

- n. Een liaison die namens meerdere betrokken partners deelneemt aan het ROT¹⁵, kan van grote meerwaarde zijn om maatschappelijke organisaties aangehaakt te houden op het beeldvormingsproces van de crisisorganisatie.
- o. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen crisiscommunicatie richting de maatschappelijke actoren, en samenwerking met crisispartners, in het beleggen van de onderlinge verantwoordelijkheden tussen veiligheidsregio's, gemeenten, Rijk en Politie. Het is raadzaam om aan de hand van dit incident scherper voor ogen te krijgen wie met welke partijen, en met welk doel, informatie uitwisselt en/of communiceert; zodat deze taakverdeling intern helder is en extern kan worden uitgelegd.

3.7 Het delen van informatie als expliciete verantwoordelijkheid

Les:

Snel delen van informatie kan de samenwerking binnen een netwerk aanzienlijk versnellen en het netwerk als geheel slagvaardiger maken. Vertraging van het delen van informatie dient voor zover enigszins mogelijk te worden voorkomen.

Aanbeveling:

- p. Het is belangrijk dat ieder team een actueel beeld deelt dat uitdrukking geeft aan het perspectief dat dat team heeft op de gebeurtenis. Informatiefunctionarissen dienen ook het mandaat te hebben om dat beeld te delen, zonder dat dit nog apart dient te worden vrijgegeven door hun leidinggevende.
- q. Het verdient verder aanbeveling om bij grootschalige incidenten een VIC of een vergelijkbaar IM-backoffice in te zetten en zo de crisisorganisatie te ondersteunen bij het delen van informatie met, en contact houden met, maatschappelijk betrokken partijen.
- r. Het verdient aanbeveling om binnen de politieorganisatie te verkennen hoe de informatieorganisatie en -processen binnen de politie kunnen worden doorontwikkeld zodat deelbare informatie in de toekomst sneller beschikbaar is voor de multidisciplinaire crisisorganisatie¹⁶.

3.8 Samenwerking tussen Rijk en regio

Les:

Er zijn grote verschillen tussen de dynamiek en organisatie van informatie delen op regionaal niveau en op departementaal niveau.

¹⁵ Tijdens de COVID-19 crisis sluit, als les naar aanleiding van het schietincident, een liaison partners aan bij het ROT van de VRU.

¹⁶ Binnen de politie zijn sinds maart 2019 stappen gezet in de toepassing van de netcentrische werkwijze, zo worden er onder ander informatiemanagers opgeleid.

Aanbeveling:

- s. Het verdient aanbeveling om in de doorontwikkeling van het Informatieteam van het NCC¹⁷ te verkennen hoe het informatiemanagementproces op departementaal niveau in de toekomst sneller zou kunnen schakelen met (boven)regionale informatieprocessen.

¹⁷ Het Informatieteam is een interdepartementaal team dat met behulp van LCMS een gezamenlijk beeld opbouwt. Dit beeld wordt voorzien van duiding. Op basis van dit beeld en deze duiding kunnen de teams uit de nationale crisisstructuur (het IAO, ICCb en MCCb) volgens de BOB-structuur adviseren en/of besluiten. Ook zijn er bij het NCC inmiddels meerdere adviseurs die zich bezighouden met netcentrisch werken en informatievoorziening. Er is sprake van verbreding en een professionaliseringsslag.

Bijlage 1 – Aanbevelingen en doelgroepen

In deze bijlage is een tabel opgenomen waarin de aanbevelingen worden uiteengezet in relatie tot verschillende doelgroepen (NCC, LOCC, veiligheidsregio's, Politie, programma NCW).

Thema	Aanbevelingen	Referentie naar bevindingen	Primaire doelgroep
Van meldkamerinformatie naar startbeeld in LCMS (3.1)	a. Een aanbeveling zou zijn om in een dergelijke situatie zoals het incident op 18 maart 2019 extra IM-capaciteit in te zetten om kladblokregels uit te kunnen lezen en geduid in LCMS te kunnen plaatsen, ofwel op het niveau van de meldkamer ter ondersteuning van de CACO ofwel door inzet van een extra (ondersteunende) informatiemanager. Het is in het kader van deze aanbeveling belangrijk om de waarde van informatie uit kladblokregels te kunnen duiden om te voorkomen dat partners acteren op niet-gevalideerde informatie. Het is op basis van professionaliteit niet schadelijk om kladblokregels te delen, maar er moet wel goed worden omgegaan met de betreffende informatie. Daarnaast zijn de kladblokgegevens in de beginfase van een incident vooral bedoeld ter ondersteuning van het maken van een startbeeld en moet er niet te lang vast worden gehouden aan de kladblokgegevens als een incident langer duurt en er meer bekend is.	Zie 2.1	Veiligheidsregio's
	b. Het verdient aanbeveling om snel een situatiebeeld te kunnen delen ook als er inhoudelijk nog weinig informatie is. Daarmee is er direct een centrale plaats waar informatie over het incident te vinden is en wordt voorkomen dat alternatieve en mogelijk minder betrouwbare informatiebronnen worden aangeboord. Daarnaast kan het vermijden van het feit dat bepaalde informatie er niet is, ook informatief zijn. Zoals gezegd: zeker als het in de toekomst mogelijk wordt om de toegang tot de informatie zodanig te differentiëren	Zie 2.3	Veiligheidsregio's

Thema	Aanbevelingen	Referentie naar bevindingen	Primaire doelgroep
	dat diverse gebruikers alleen toegang hebben tot het situatiebeeld, kan het erg hinderlijk zijn als het situatiebeeld geen relevante informatie bevat.		
Gedifferentieerd ontsluiten van informatie in LCMS (3.2)	c. De mogelijkheid om delen van het beeld meer gedifferentieerd te kunnen ontsluiten, denk bijvoorbeeld aan het kunnen delen van enkel een situatiebeeld, zou het delen van informatie met belanghebbenden of derden makkelijker en sneller kunnen maken.	Zie 2.4	Programma netcentrisch werken
Samenwerking tussen regio en LOCC (3.3)	d. Een aanbeveling voor de VRU (en andere veiligheidsregio's) en het LOCC is om samen aan de voorkant duidelijke afspraken te maken over de rol- en taakverdeling wat betreft het informatiemanagementproces bij soortgelijke bovenregionale incidenten in de toekomst en het moment waarop het LOCC bovenregionale beeldvorming overneemt. Daarbij is het belangrijk expliciet te maken welke doelen en welke doelgroepen verschillende beelden dienen.	Zie 2.1 en 2.5	Veiligheidsregio's en LOCC
Terrorismegevolgbestrijding en manhunt (3.4)	e. Het opstellen van het CoPI brengt in een dergelijk incident lastige afwegingen (en dus extra tijd) met zich mee. Het is goed om hier in planvorming rekening mee te houden. Dit kan immers het kunnen opstarten van beeldvorming hinderlijk vertragen. Het verdient aanbeveling om bij de start van een dergelijk incident extra IM-capaciteit in te zetten waar de informatiepositie het beste is (zie ook aanbeveling a). Dat zal over het algemeen veelal de meldkamer zijn. Overigens is ook uit de literatuur bekend dat het vrijwel onmogelijk is om in een situatie met veel dynamiek en veel onzekerheid, alle relevante informatie op een samenhangende wijze in een beeld onder te brengen. De crisisorganisatie moet hier rekening mee houden en daarnaast is het zaak om waar nodig ook andere middelen in te zetten om informatie te delen. Soms kan het zeer efficiënt zijn om via de telefoon kernachtig duidelijk te maken dat er sprake is van grote onzekerheid en chaos. Het dient vanzelfsprekend ook in het beeld te worden aangegeven, maar tekstuele vermelding van een dergelijk feit in een beeld blijkt niet altijd voldoende om de portee over te brengen.	Zie 2.3	Veiligheidsregio's

Thema	Aanbevelingen	Referentie naar bevindingen	Primaire doelgroep
<p><i>Het delen van opsporingsinformatie</i> (3.5)</p>	<p>f. Een aanbeveling zou zijn om in de koude fase inzichtelijk te maken welke informatiebehoefte verschillende interne en externe partijen en partners hebben op basis van de ervaringen met dit specifieke incident (extreem geweld/terrorismebestrijding) om hier in de toekomst wellicht sneller op in te kunnen spelen.</p>	<p>Zie 2.1</p>	<p>Veiligheidsregio's, LOCC en NCC</p>
	<p>g. Het kan voorkomen dat de crisisorganisatie geen antwoorden heeft op vragen vanuit de maatschappij. Dit is een omstandigheid waar zowel crisisorganisaties als maatschappelijke sectoren zich bewust van moeten zijn. Het verdient aanbeveling een (bij voorkeur landelijk afgestemd) handelingsperspectief te maken voor als een crisisorganisatie de maatschappij geen of slechts zeer beperkt informatie kan verschaffen.</p>	<p>Zie 2.4 en 2.5</p>	<p>Algemeen</p>
	<p>h. Bij een incident met zo'n grote impact, zijn veel partijen geneigd om contact op te nemen met het NCC, omdat ze een bepaalde informatiebehoefte hebben. Het verdient ook op dit punt aanbeveling om vooraf in kaart te brengen wie deze partijen kunnen zijn, en welke mogelijke informatiebehoefte ze hebben. Dit helpt om vooraf en tijdens incidenten duidelijker te kunnen reageren op verschillende informatiebehoefte, wellicht door het realiseren van een eenduidig loket voor burgers en instanties. Hierbij hoort ook een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de regionale en landelijke crisisorganisatie.</p>	<p>Zie 2.5</p>	<p>NCC, LOCC en Veiligheidsregio's</p>
	<p>i. De crisisorganisatie moet zich ervan bewust zijn dat het delen van opsporingsgerelateerde informatie sowieso niet zonder meer mogelijk is. Binnen het IM-proces en binnen de besluitvorming dient met dit feit rekening te worden gehouden. Het kan bijvoorbeeld al helpen expliciet in het beeld te vermelden dat bepaalde informatie überhaupt niet kan worden gedeeld. Verder is dit een onderwerp waarvan het goed is om in trainingen expliciet mee te nemen. Zie ook aanbeveling l.</p>	<p>Zie 2.2</p>	<p>Algemeen</p>

Thema	Aanbevelingen	Referentie naar bevindingen	Primaire doelgroep
Samenwerken op basis van gedeelde beelden (3.6)	j. De politie en het OM dienen de afweging van het wel of niet delen meer expliciet te maken dan nu vaak het geval is. Ook de 'schade' van het niet delen moet hierin worden meegewogen. Soms kan informatie op een ander abstractieniveau of op een andere wijze wél worden gedeeld.	Zie 2.2	Politie
	k. (uit par. 2.2) Het laten aansluiten van politiefunctionarissen binnen multidisciplinaire crisisteams (en vice versa) kan helpen om ontwikkelingen over en weer te duiden, zonder formele lijnen te vervangen door of te doorkruisen met informele.	Zie 2.2	Politie, veiligheidsregio's
	l. Inzicht in de processen en complexiteit van informatiedeling door de politie, zeker op het gebied van opsporing, is voor externe partners van belang om de (on)mogelijkheden in de samenwerking met de politie beter te begrijpen. Het helpt dus als veiligheidsregio's en andere partners kennis hebben van hoe IM in de politieorganisatie werkt.	Zie 2.2	Algemeen
	m. Het is raadzaam om informatie te delen met een breed partnernetwerk, mits er ook een handelingsperspectief bij wordt gegeven.	Zie 2.4	Algemeen
	n. Een liaison die namens meerdere betrokken partners deelneemt aan het ROT ¹⁸ , kan van grote meerwaarde zijn om maatschappelijke organisaties aangehaakt te houden op het beeldvormingsproces van de crisisorganisatie.	Zie 2.4	Veiligheidsregio
	o. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen crisiscommunicatie richting de maatschappelijke actoren, en samenwerking met crisispartners, in het beleggen van de onderlinge verantwoordelijkheden tussen veiligheidsregio's, gemeenten, Rijk en politie. Het is raadzaam om aan de hand van dit incident scherper voor ogen te krijgen wie met welke	Zie 2.4 en 2.5	Algemeen

¹⁸ Tijdens de COVID-19 crisis sluit, als les naar aanleiding van het schietincident, een liaison partners aan bij het ROT van de VRU.

Thema	Aanbevelingen	Referentie naar bevindingen	Primaire doelgroep
Het delen van informatie als expliciete verantwoordelijkheid (3.7)	partijen, en met welk doel, informatie uitwisselt en/of communiceert; zodat deze taakverdeling intern helder is en extern kan worden uitgelegd.		
	p. Het is belangrijk dat ieder team een actueel beeld deelt dat uitdrukking geeft aan het perspectief dat dat team heeft op de gebeurtenis. Informatiefunctionarissen dienen ook het mandaat te hebben om dat beeld te delen, zonder dat dit nog apart dient te worden vrijgegeven door hun leidinggevende.	Zie 2.3	Algemeen
	q. Het verdient verder aanbeveling om bij grootschalige incidenten een VIC of een vergelijkbaar IM-backoffice in te zetten en zo de crisisorganisatie te ondersteunen bij het delen van informatie met, en contact houden met, maatschappelijk betrokken partijen.	Zie 2.4	Veiligheidsregio's
	r. Het verdient aanbeveling om binnen de politieorganisatie te verkennen hoe de informatieorganisatie en -processen binnen de politie kunnen worden doorontwikkeld zodat deelbare informatie in de toekomst sneller beschikbaar is voor de multidisciplinaire crisisorganisatie.	Zie 2.3	Politie
Samenwerking tussen Rijk en regio (3.8)	s. Het verdient aanbeveling om in de doorontwikkeling van het Informatieteam van het NCC te verkennen hoe het informatiemanagementproces op departementaal niveau in de toekomst sneller zou kunnen schakelen met (boven)regionale informatieprocessen.	Zie 2.5	NCC

Bijlage 2 – gebruikte afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BOB	Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming
CaCo	Calamiteitencoördinator
CoPI	Commando Plaats Incident
CTER	Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure
HIN	Hoofd Informatie
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IM	Informatiemanagement
LCMS	Landelijk Crisis Managementsysteem
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MK	Meldkamer
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OVI-tool	Ondersteunende tool voor de Officier Verbindingen en Informatie van de veiligheidsregio Twente. Deze werd gebruikt om een koppeling tussen het GMS en LCMS te bewerkstelligen.
ROT	Regionaal Operationeel Team
SGBO	Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
VIC	Veiligheidsinformatiecentrum
VR	Veiligheidsregio
VRU	Veiligheidsregio Utrecht