



**COT** | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement  
*an Aon company*



# Een stad in stilte

**Leerevaluatie schietincident 18 maart Utrecht**

Rotterdam, september 2019  
COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Uitdagingen, belangrijkste observaties en leerpunten.....</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding .....	3
1.2	Uitdagingen en overkoepelend beeld .....	3
1.3	Belangrijkste leerpunten.....	5
<b>2</b>	<b>Aanpak leerevaluatie .....</b>	<b>8</b>
2.1	Scope.....	8
2.2	Gevolgde aanpak.....	8
<b>3</b>	<b>Context: voorbereiding op en ervaring met (dreigend) terrorisme .....</b>	<b>9</b>
3.1	Toelichting .....	9
3.2	Terugkerende uitdagingen bij terrorisme.....	9
3.3	Vorbereiding op (dreigend) terrorisme in Nederland .....	10
3.4	Vorbereidingen in Utrecht.....	11
3.5	Stand van zaken vóór 18 maart 2019 .....	12
<b>4</b>	<b>Wat is er gebeurd? .....</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Observaties per thema .....</b>	<b>20</b>
5.1	Melding, alarmering en opschaling .....	20
5.2	Hulpverlening ter plaatse .....	22
5.3	Samenwerking binnen en tussen de teams .....	22
5.4	Informatiemanagement en situationeel beeld .....	24
5.5	Afstemming met het vervoersbedrijf.....	25
5.6	Bredere maatschappelijke impact & dynamiek: Binnen blijven en een verhoogd dreigingsniveau .....	26
5.7	Besluitvorming.....	28
5.8	Communicatie .....	29
5.9	Afschaling en overgang naar de nafase .....	31
5.10	Reflectie op voorbereiding .....	32
<b>6.</b>	<b>Tot slot: voorbij ‘Utrecht’ .....</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Afkortingenlijst.....</b>	<b>34</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Respondenten .....</b>	<b>35</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Documenten .....</b>	<b>36</b>
	<b>Over het COT .....</b>	<b>37</b>

# 1. Uitdagingen, belangrijkste observaties en leerpunten

## 1.1 Aanleiding

In de ochtend van 18 maart 2019 vindt er een schietincident plaats in Utrecht. Een man schiet om zich heen in een tram op het 24 Oktoberplein. Bij het schietincident vallen uiteindelijk vier dodelijke slachtoffers en raken meerdere mensen gewond. De schutter slaat direct na het incident op de vlucht. Op dat moment is nog niet duidelijk wat er precies is gebeurd. Enige tijd na het incident verhoogt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) het dreigingsniveau voor de provincie Utrecht naar het hoogste niveau ('kritiek'). De gemeente Utrecht roept haar inwoners op binnen te blijven in verband met de veiligheid en om ruimte te geven aan de hulpdiensten ten behoeve van de hulpverlening. Ook speelt ruimte geven aan het opsporingsproces om de schutter zo snel als mogelijk op te sporen een rol in de besluitvorming. Later worden twee NL-Alerts verzonden door de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Verschillende instellingen en organisaties in de stad Utrecht en omgeving sluiten hun deuren. Aan het einde van de dag wordt het advies om binnen te blijven ingetrokken en kort hierna volgt de aanhouding van de vermoedelijke schutter. Het dreigingsniveau wordt hierna weer verlaagd naar 'substantieel'. Autoriteiten spreken over een aanslag en de mogelijkheid van een terroristisch motief. Het incident heeft grote impact. Natuurlijk op de slachtoffers en hun verwanten, op ooggetuigen en op hulpverleners, maar ook op velen binnen en buiten de stad.

Naast een aantal terugkerende uitdagingen en vraagstukken, bevatte het schietincident ook een aantal 'eerste keren'. Zo is voor het eerst in Nederland decentraal het dreigingsniveau verhoogd naar niveau 5: het hoogste niveau. Voor het eerst in Nederland is kort na een schietincident duiding gegeven dat een terroristisch motief niet uitgesloten kon worden. Bij eerdere incidenten zoals in Den Haag en Amsterdam bleef deze duiding vanuit autoriteiten juist in die eerste uren uit. Ook is voor het eerst vanuit de autoriteiten het advies gegeven om binnen te blijven naar aanleiding van een vervolgdreiging van mogelijk terrorisme.

De stuurgroep 'nafase schietincident 18 maart', waarin onder andere de gemeente Utrecht, de Veiligheidsregio Utrecht (brandweer, crisisbeheersing en GHOR), het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de politie zijn vertegenwoordigd, wil leren van de gebeurtenissen en reflecteren op verschillende vraagstukken die naar aanleiding van het incident naar voren zijn gekomen. De stuurgroep is een onderdeel van de projectorganisatie die voor de nafase van het schietincident is ingericht.

De stuurgroep heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (hierna: COT) gevraagd een leerevaluatie uit te voeren gericht op de multidisciplinaire crisisrespons en op de raakvlakken met partners. De focus ligt op de crisisstructuur; er is niet gekeken naar de impact op nabestaanden en betrokkenen of de nazorg. In deze rapportage presenteren we de uitkomsten van de leerevaluatie. Ervaringen en leerpunten staan centraal. Deze evaluatie is ten behoeve van de crisisorganisatie. Anders dan bij een verantwoordingsonderzoek ligt de nadruk niet op de precieze reconstructie van de feiten en het beoordelen op basis van kaders, maar op het in beeld brengen van uitdagingen, dilemma's en leerpunten. Deze leerevaluatie loopt parallel aan verschillende (deel)evaluaties van betrokken organisaties. Onder meer de politie, VRU, NCTV en de gemeente evalueren monodisciplinair. De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft deze leerevaluatie gevalideerd.

## 1.2 Uitdagingen en overkoepelend beeld

Het schietincident stelde autoriteiten en hulpdiensten voor belangrijke uitdagingen. Velen hebben hard gewerkt in het belang van slachtoffers en de samenleving. Tijdens deze leerevaluatie is naar voren gekomen op welke vlakken de uitdagingen voor de betrokken partijen zich merkbaar manifesteerden.

---

1. Het COT was eerder betrokken bij verscheidene voorbereidingen en activiteiten in het kader van terrorismegevolgbestrijding op nationaal en lokaal/regionaal niveau. Een adviseur van het COT heeft deelgenomen aan de overleggen van het GBT en verschillende ad-hoc overleggen. Het COT heeft niet deelgenomen aan de eerste driehoeksoverleggen en was niet betrokken bij de eerste besluiten.

Zo bleek het in de eerste fase een uitdaging om **adequate hulp aan slachtoffers** te bieden en tegelijkertijd de eigen veiligheid van de hulpverleners te waarborgen. De hulpverlening is direct na het sein veilig van de politie gestart. Een ander punt is de inschatting die gemaakt werd rondom een mogelijke vervolgdreiging en het treffen van maatregelen om het directe gevaar te beperken. Politie en OM stonden voor de uitdaging rondom de opsporing en aanhouding van de verdachte(n): de schutter(s) en andere directbetrokkenen. Zolang er geen verdachte was aangehouden, bleef er de mogelijkheid van nieuw geweld. Gedurende die bewuste 18e maart bleek hoe complex het was om de situatie te duiden. De duiding heeft directe gevolgen gehad voor getroffen maatregelen, alsook grote impact op de maatschappelijke dynamiek. Het eenduidig communiceren vanuit de lokale, regionale en nationale autoriteiten en hulpdiensten met juiste en gevalideerde informatie in een daarbij passende cascade bleek ingewikkeld, mede vanwege de beperkte informatie die beschikbaar was. Als gevolg van de maatregelen diende zich een nieuwe uitdaging aan: het herstellen van de maatschappelijke continuïteit. Belangrijke onderdelen hierbij waren het kanaliseren van emotie en het faciliteren van maatschappelijke initiatieven rond rouw en het tonen van weerbaarheid.

Een uitdaging voor alle betrokken partijen was om snel te komen tot een passende crisisorganisatie: deze ontstond in reactie op het incident zelf en anticiperend op mogelijke verdere escalatie. De situatie ging gepaard met dreiging, urgentie en onzekerheid. In abnormale omstandigheden zijn belangrijke keuzes gemaakt: in de meldkamer, op straat in de hulpverlening en door eindverantwoordelijke gezagsdragers. Dit zijn de kenmerken van een crisis en tegen deze achtergrond moeten onderstaande observaties en deze rapportage worden gelezen. Pas achteraf wordt inzichtelijk wat de consequenties en impact van genomen besluiten waren en welke besluiten er in de verschillende teams zijn genomen.

Overkoepelende observaties:

- **Hulpverlening ter plaatse** Er is (actief) handelend opgetreden door hulpverlening op de plaats van het incident, daar waar er met name in een periode van onzekerheid vaak lang moet worden gewacht door hulpverleners gelet op de eigen veiligheid. Ook hier is korte tijd gewacht op de inschatting van de veiligheid door de politie, maar de focus lag op wat wel kon. De hulpverleningsopgave zelf was overzichtelijk omdat het uiteindelijk bij één locatie bleef en er genoeg hulpverleningscapaciteit was om zorg te kunnen bieden aan slachtoffers.
- **Belang van duiding** Tijdens het incident werd opnieuw merkbaar hoe ingewikkeld duiding is en wat de consequenties daarvan kunnen zijn. Duiding houdt in dat er een duidelijke keuze moet worden gemaakt in het scenario waarvan wordt uitgegaan; zonder deze keuze kan er verlamming optreden in het handelen van autoriteiten. In Utrecht is uitgegaan van het scenario 'aanslag met mogelijk terroristisch motief'. Dit was gezien de omstandigheden een logische keuze en maakte het mogelijk om te handelen. Mede vanwege de gemaakte afspraken in de voorbereiding. Een veelvoorkomende reflex is het wachten met keuzes maken en communiceren totdat er meer informatie en duidelijkheid is waardoor niet gehandeld wordt; hier was in Utrecht geen sprake van.
- **Zicht op opsporing** Er is sprake van een succesvolle opsporing en openbare orde en handhaving. De aanhouding van de verdachte schutter gaf verlichting in de crisis en droeg bij aan het publieke vertrouwen in het overheidsoptreden. Er hebben zich geen openbare ordeverstoringen voorgedaan. Een moeilijkheid op lokaal strategisch niveau was het beperkte zicht op de voortgang van de opsporing; de politiechef in het GBT werd hierover beperkt geïnformeerd. Gevolg hiervan was dat de periode van onzekerheid rondom vervolgdreiging langer bleef bestaan.
- **Maatschappelijke dynamiek** Mede vanwege de verhoging van het dreigingsniveau en het advies binnen te blijven, ontstond veel maatschappelijke dynamiek. De keuzes voor beide maatregelen zijn op dat moment begrijpelijk. Het was de eerste keer dat deze maatregelen werden genomen. Los hiervan hebben bewoners, bedrijven en instellingen ook zelf inschattingen en keuzes gemaakt.
- **Doorleven sleutelbesluiten** Er zijn bewuste keuzes gemaakt op verschillende niveaus als het gaat om sleutelbesluiten zoals het besluit om hulp te gaan verlenen op locatie, het advies om binnen te blijven en het verhogen van het dreigingsniveau. Deze besluiten zijn in korte tijd genomen vanuit de gevoelde urgentie. De implicaties zijn doordacht maar de impact en mogelijke randvoorwaarden zijn beperkt expliciet gemaakt en besproken.

---

2. Zoals beschreven in het Terrorismegevolgbestrijding Incidentbestrijdingsplan en de Bestuurlijke leidraad Terrorismegevolgbestrijding Midden-Nederland

- **Contact maatschappelijke organisaties** Er was vanuit de crisisorganisatie contact met meerdere maatschappelijke organisaties en crisispartners (zoals moskeeën, zorginstellingen en Rijkswaterstaat). Met anderen, zoals vervoerders en onderwijsinstellingen, was geen of zeer beperkt contact. Ook het direct getroffen vervoersbedrijf was beperkt betrokken. Dit zou wel hebben gepast: als belangrijke maatschappelijke partner, als ketenpartner in de crisisorganisatie en zeker ook als getroffen organisatie.
- **Vorbereiding scenario terrorisme bedrijven** Maatschappelijke organisaties hadden weinig tot geen voorbereiding op het scenario 'terrorisme' (of een vergelijkbaar extreem geweld scenario) en het komen tot een 'lock down'. Dat bleek bijvoorbeeld rond de oproep om 'binnen te blijven' (passend bij een lock-in procedure), hiervoor was weinig tot niks voorbereid. Er kan ook een andere aanleiding zijn om maatregelen te treffen zoals direct gevaar op de eigen locatie.
- **Crisiscommunicatie** Er is actief gecommuniceerd via verschillende kanalen en met verschillende middelen: van sociale media tot een liveblog en een vlog. Er zaten op verschillende momenten uitdagingen en knelpunten in de communicatie, zoals het aanvankelijk niet bevestigen van een dodelijk slachtoffer en bijvoorbeeld het bieden van een handelingsperspectief. Er zijn bewuste keuzes gemaakt op nationaal, regionaal en lokaal niveau over het moment en de wijze van communiceren, maar afstemming hierover was beperkt. Inhoudelijk werd op dezelfde hoofdlijn gecommuniceerd, waarbij net andere woorden zijn gebruikt. Juist de verschillen en nuances in berichtgeving vallen snel publiekelijk op waardoor kritiek ontstond op de communicatie. Dit is echter mede het gevolg van de wens om snel en transparant te communiceren wat de samenleving verwacht. Regie op communicatie, afspraken tussen lokaal, regionaal en nationaal, die bijdragen aan het duiden van geruchten kan hierbij helpen.
- **Situationeel beeld tussen teams** Het bleek lastig voor leden van de driehoek om zicht te krijgen op de stand van zaken van de opsporing en de informatie die bekend was bij politie en OM intern. Door het beperkte situationele beeld werd het samenspel tussen de teams in de regionale crisisorganisatie een uitdaging. Er waren verschillende beelden in CoPI, ROT en GBT waardoor het komen tot een gedeeld situationeel beeld uitbleef.
- **Twee crisisorganisaties** Er was op verschillende fronten sprake van twee crisisorganisaties waarin werd gehandeld: op lokaal/regionaal niveau en op nationaal niveau. Dit kwam op strategisch niveau goed samen en daar werd in eenzelfde lijn gehandeld, maar er was operationeel beperkt zicht op wat er in de andere organisaties speelde. Dit is een aandachtspunt in verdere trainingen en oefeningen. Op strategisch niveau verliep de samenwerking tussen lokaal niveau en nationaal niveau constructief. Het contact met de NCTV en het aansluiten van een liaison van de NCTV bij het GBT droeg hieraan bij, evenals directe bestuurlijke en ambtelijke contacten.
- **Verhoging dreigingsniveau** Het verhogen van het dreigingsniveau kwam voor de meeste crisispartners als een verrassing en stelde niet alleen de gemeente Utrecht, maar ook andere gemeenten in de provincie voor de vraag wat te doen. Bij het dreigingsniveau horen – bewust – geen vaste maatregelen. Het is vooral een wijze van alerteren van het publiek. Dit betekent dat in de voorbereiding maar ook in de acute fase afstemming nodig is met de gemeenten. Deze was er nu niet. Het verdient aandacht om na te denken wie hier voor zou moeten zorgen en op welke wijze er regionaal een passend handelingsperspectief gecommuniceerd kan worden.
- **Overgang nafase** Er is gerichte aandacht gegeven aan een verantwoorde overgang naar de nafase. Er is snel besloten om een plan nafase op te stellen en de eerste contouren zijn in het GBT besproken. Hierin is maximale aandacht voor zorg aan slachtoffers en nabestaanden, maar ook voor anderen in de nafase, waaronder omstanders en hulpverleners
- **Oefenen loont** De ervaringen in Utrecht tonen dat oefenen loont. Nog steeds zijn er tal van uitdagingen, wordt planvorming beperkt benut en moet er worden geïmproviseerd, maar er is een belangrijke basis, ook specifiek rond (dreigend) terrorisme. Ook eerdere ervaringen die zijn opgedaan binnen de crisisteams hielpen: van de samenwerking tussen de hulpdiensten en Dienst Speciale Interventies (DSI) op locatie tot het contact tussen burgemeester en NCTV en het inzicht in specifieke uitdagingen bij mogelijk terrorisme.

### 1.3 Belangrijkste leerpunten

Reflecterend op de uitdagingen waar de crisisorganisatie voor stond en de overkoepelende observaties komen wij tot een aantal overkoepelende leerpunten. Er zijn vele kleine en grote leerpunten op tal van niveaus. Deze leerevaluatie beperkt zich tot de observaties en leerpunten, met als belangrijkste beoogd doel dat de betrokken professionals en organisaties dit rapport benutten om verbeteringen op te pakken. Wij zien de volgende leerpunten:



- **Bewust keuzes maken in opschaling door de uitdaging in de crisis centraal te zetten.** Bewust keuzes maken in de opschaling kan betekenen dat de planvorming wordt gevolgd of dat bewust wordt afgeweken indien de situatie hierom vraagt. Een leerpunt in Utrecht was dat een eerdere opschaling naar GRIP 3 de crisisorganisatie zou hebben geholpen qua aandacht voor de maatschappelijke impact en het in beeld brengen van uitdagingen en dilemma's in een GBT. Ook was de crisisorganisatie dan sneller in de situatie gekomen die overeenkomt met de planvorming en waarmee ook wordt geoefend. Ook de communicatielijnen waren daarmee sneller gestroomlijnd. Gezien de ontwikkeling en het karakter van het incident is navolgbaar dat er eerst overleg in een driehoek plaatsvond. Parallel hieraan kan een GRIP 3 al worden opgestart. Dit maakt dat professionals de gelegenheid krijgen zichzelf te organiseren en 'mee' kunnen groeien met het incident.
- **Duidelijker verbindingen maken tussen landelijk verhogen dreigingsniveau en lokale/regionale maatregelen.** Bij het dreigingsniveau horen geen vaste maatregelen juist omdat de maatregelen moeten passen bij de specifieke situatie. Dit brengt regionaal de uitdaging met zich mee om tot maatwerk te komen in maatregelen en in het bieden van handelingsperspectief. Dit aspect kan actief worden meegenomen in de voorbereiding op (dreigend) terrorisme en behoeft nadrukkelijk aandacht in de samenwerking tussen NCTV en gemeente/veiligheidsregio zodra overwogen wordt om het niveau te verhogen.
- **Stilstaan bij maatschappelijke impact van- en belangrijke partners tijdig informeren over - sleutelbesluiten.** Ook helpt het om de impact en praktische uitwerking van het sleutelbesluit meer te doorleven; welke belangrijke randvoorwaarden of beheersmaatregelen zijn nodig om het sleutelbesluit goed ten uitvoer te brengen? Dit geldt voor zowel een driehoek als een GBT als voor bilaterale afstemming bij sleutelbesluiten tussen beslissers of tussen adviseur en beslisser. Gelet op de urgentie van een deel van de sleutelbesluiten is het belangrijk om in de voorbereiding na te denken over deze randvoorwaarden en beheersmaatregelen. Hiernaast moet duidelijk zijn wat er nodig is om alle gremia zo snel mogelijk te informeren.
- **Aanhaken en meenemen van maatschappelijke organisaties en omliggende gemeenten.** Hierbij zien wij een sleutelrol voor het ROT en in het bijzonder voor de sectie bevolkingszorg en het team bevolkingszorg van de gemeente: bevolkingszorg kan zich dan richten op de zorg voor maatschappelijke organisaties en bedrijven die de meeste impact ervaren van de maatregelen en de vervolgdreiging (zoals winkelcentra en scholen). Ook is het belangrijk om aangrenzende gemeenten actief te betrekken. In het ROT komt dit samen. Het GBT kan het ROT vragen om af te stemmen met de andere gemeenten en maatschappelijke organisaties en hiervoor een passende aanpak te ontwikkelen.
- **Versterken van communicatie door expliciet de boodschap en de communicatiemomenten met sprekers af te stemmen.** Hierbij is het belangrijk om uit te leggen wat maatregelen inhouden en waarom deze worden getroffen. De ervaring in Utrecht heeft ook geleerd dat het belangrijk is om het dreigingsniveau – dat geen maatregel maar een analyse/duiding is vanuit de NCTV – expliciet te scheiden van bijvoorbeeld het advies om binnen te blijven vanuit de driehoek.
- **Maatregelen expliciet koppelen aan tijdvakken of tijdstippen en aan - hoe beperkt ook – een handelingsperspectief.** Zo weten anderen wat er van hen gevraagd wordt en wanneer er een nieuw moment komt waarop er mogelijk aanpassingen volgen. Dit vergt tegelijkertijd dat helder is wat de criteria en overwegingen zijn voor het aanpassen of intrekken van (ingrijpende) maatregelen zodat dit uitlegbaar is.
- **Bevorderen van realistische verwachtingen bij organisaties over de rol van de overheid en benoemen eigen verantwoordelijkheid.** Denk hierbij aan organisaties als scholen, winkelcentra, vervoersbedrijven etc. Dit vergt eigen voorbereidingen van deze organisaties op, onder andere, een scenario van extreem geweld. Deze voorbereiding kan benut worden wanneer het dreigingsniveau naar het hoogste niveau wordt verhoogd. Het is altijd relevant situationeel te blijven bekijken welke maatregelen passend zijn.
- **Er zijn tal van praktische leerpunten,** voor de crisisorganisatie en de verschillende teams. Van te benutten informatiesystemen die al tot ieders beschikking zijn maar niet zijn ingezet, het VIC dat niet werd ingezet maar ook logistieke/facilitaire aspecten zoals het niet kunnen printen van een Q&A en geen geschikte persruimte hebben op de locatie waar het GBT bijeenkwam.

Ook de observaties per thema in hoofdstuk 5 bevatten handvatten voor het leren. In het slotwoord benoemen we de vier belangrijkste aandachtspunten voor de voorbereiding op (dreigend) terrorisme in Nederland.



### **Opbouw rapportage**

In hoofdstuk 2 lichten we de scope en aanpak van de leerevaluatie toe. Vervolgens schetsen wij in hoofdstuk 3 op hoofdlijnen de relevante context voor de gebeurtenissen op 18 maart. Het gaat daarbij om eerdere ervaringen met een terroristische dreiging of aanslag en schietincidenten in Nederland. In hoofdstuk 4 beschrijven wij de gebeurtenissen (op hoofdlijnen) op de dag van het schietincident en benoemen we ontwikkelingen in de dagen en weken hierna. We lichten de observaties per thema toe in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 bevat het slotwoord.

## 2 Aanpak leerevaluatie

### 2.1 Scope

De leerevaluatie richt zich op een aantal thema's die relevant zijn vanuit een leerperspectief voor de crisisorganisatie. Per thema maken we inzichtelijk wat de uitdaging was, hoe er (op hoofdlijnen) is gehandeld, wat het effect daarvan was, en wat de leerpunten zijn. De volgende thema's komen aan bod:

- Melding, alarmering en opschaling
- Hulpverlening ter plaatse
- Samenwerking binnen en tussen de teams
- Informatiemanagement en situationeel beeld
- Afstemming met het vervoersbedrijf
- Brede maatschappelijke impact & dynamiek
- Besluitvorming
- Communicatie
- Afschaling en overgang naar de nafase
- Reflectie op voorbereiding

### 2.2 Gevolgde aanpak

Deze evaluatie is uitgevoerd in de periode maart 2019 tot en met augustus 2019. Het COT is gestart met een analyse van verschillende documenten die aan ons ter beschikking zijn gesteld. Voorbeelden hiervan zijn verslagen van overleggen van het Commando Plaats Incident (CoPI) en het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT), LCMS-uitdraaien, persberichten en omgevingsanalyses van het communicatieteam. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met verschillende sleutelfunctionarissen om aanvullende informatie te verzamelen (zie bijlage 2).

Een belangrijk onderdeel van de leerevaluatie waren de twee georganiseerde lessensessies. De eerste lessensessie was voor de multidisciplinaire crisisorganisatie; de tweede lessensessie vond plaats met maatschappelijke organisaties en andere betrokken organisaties. Beide lessensessies waren gericht op het inventariseren van de uitdagingen en de bijbehorende respons en het met elkaar benoemen en bespreken van leerpunten.

Bij het uitvoeren van de leerevaluatie golden de volgende uitgangspunten:

- De evaluatie is gericht op leren en mag niet verstorend werken in het justitiële onderzoek.
- De rapportage is opgesteld in de wetenschap dat deze gepubliceerd zal worden met als doel de leerpunten transparant en open te delen.
- De tijdlijn op hoofdlijnen is gebaseerd op de beschikbaar gestelde documenten en gesprekken met respondenten.

Opbrengsten van interviews zijn door ons direct verwerkt in een werkdocument van het COT. Van de gevoerde gesprekken zijn in overleg met onze opdrachtgever geen gespreksverslagen gemaakt. In de gesprekken is aan de hand van de thema's besproken wat, terugkijkend, de lessen waren. De beschikbaar gestelde documenten zijn met de grootste zorgvuldigheid behandeld en uitsluitend ingezet om de feiten scherp te krijgen.

Tijdens de evaluatieperiode heeft op momenten afstemming plaatsgevonden met de opstellers van de monodisciplinaire evaluaties over de aanpak en raakvlakken. Bij het opstellen van deze rapportage is gebruik gemaakt van de evaluaties uitgevoerd door anderen om de benoemde feiten te toetsen.





## 3 Context: voorbereiding op en ervaring met (dreigend) terrorisme

### 3.1 Toelichting

Lessen filteren uit de gebeurtenissen in Utrecht begint bij het kennen van de context: de eerdere ervaringen met de voorbereiding op een mogelijk terroristisch incident en daadwerkelijke terroristische situaties. Dit gaat zowel om ervaringen met dreiging als met een echte aanslag; specifiek in Utrecht en breder in Nederland. Dit hoofdstuk gaat over deze ervaringen; we bespreken hier de belangrijkste incidenten in Nederland en relevante oefenervaring. Ook passeren hier ervaringen uit dreigingssituaties: situaties waarin de dader(s) (mogelijk) op de vlucht waren. Tot slot refereren we aan de 'active shooter'-situatie in Alphen aan den Rijn in 2011, omdat bepaalde ervaringen in Utrecht wezenlijk anders zijn geweest door de lessen die destijds uit de situatie in Alphen aan den Rijn zijn geleerd en toegepast. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de bredere COT-ervaring met de voorbereiding op (dreigend) terrorisme waaronder oefeningen, (landelijke en regionale) plannen en evaluaties van werkelijke situaties.

### 3.2 Terugkerende uitdagingen bij terrorisme

In de afgelopen jaren is er in Europese landen helaas veel ervaring opgedaan met het scenario 'terroristische aanslag'. In veel gevallen was daar, net als in Utrecht, ook sprake van een vervolgdreiging: de aanslagplegers en/of het netwerk daaromheen waren onvoldoende in beeld of nog niet allemaal aangehouden. Zo vond slechts enkele dagen voor het schietincident in Utrecht een aanslag plaats in Christchurch, Nieuw-Zeeland.

Ook andere uitdagingen zijn vanuit vergelijkbare situaties bekend: de grote druk die ontstaat op de meldkamer door de hoeveelheid aan meldingen en, daaraan gerelateerd, het garanderen van de bereikbaarheid van de meldkamer. De afstemming tussen de Rijksoverheid en de decentrale crisisorganisatie is een terugkerende uitdaging, zowel qua functionele lijn (afstemmen en informeren) als qua gezagslijn.

Daarnaast is ook het optreden in de hot, warm en cold zone een terugkerende uitdaging. De inzet van de hulpverlening gebeurde in vergelijkbare casussen (bijvoorbeeld bij de aanslag op het concert van Ariana Grande in Manchester in 2017) relatief laat in verband met de mogelijke gevaarstelling en de voortdurende dynamische situatie. De aanslag op het concert in Manchester en de aanslag op de Bataclan (Parijs 2015) hebben in Nederland gezorgd voor ontwikkelingen die erop gericht waren om, ondanks de vervolgdreiging, toch hulp te verlenen.

Daarnaast hebben deze ontwikkelingen bijgedragen aan de wijze waarop bijvoorbeeld de DSI wordt ingezet, die snel ter plaatse kan komen om de gevaarlijke situatie te beëindigen. Ook het ontwikkelen én overdragen van een goed situationeel beeld is een terugkerende uitdaging: is op de plek van de aanslag een goede inschatting te maken van wat er precies aan de hand is en wordt dit beeld ook goed gedeeld met andere teams in de crisisorganisatie? Algemene aandachtspunten die breder gelden dan terrorismegevolgbestrijding blijven binnen de regio's het toepassen van doelen en uitgangspunten ten dienste van de operatie, het werken met sleutelbesluiten, de informatievoorziening tussen crisisteam en de kwaliteit van elk team en de overdracht vanuit het ROT naar de nafase-organisatie.

### 3.3 Voorbereiding op (dreigend) terrorisme in Nederland

Het crisistype 'terrorisme' is in de afgelopen jaren door veel partijen en organisaties opgepakt. Veel teams hebben geoefend met het scenario, zowel multidisciplinair als monodisciplinair. Er zijn accentverschillen in de diverse veiligheidsregio's.

#### *Monodisciplinaire voorbereidingen*

- Iedere kolom binnen de hulpverlening (brandweer, geneeskundige zorg en bevolkingszorg) heeft zich – soms gecoördineerd op landelijk niveau en soms ieder in de eigen veiligheidsregio – voorbereid. Er is door verschillende regio's geïnvesteerd in mensen door middel van opleidingen, trainingen en oefeningen. Daarmee is kennis en kunde vergroot. Ook is geïnvesteerd in materieel (bijvoorbeeld tourniquets) en het uniform aanleren van instructies en werkwijzen, bijvoorbeeld rond het optreden in de hot, warm en cold zone.
- De politie heeft zich landelijk en regionaal voorbereid op dit scenario. Er is geïnvesteerd in deelname aan trainingen en oefeningen en in specifieke sleutelfunctionarissen, zoals de Officier van Dienst van de politie (OvD-P). Daarnaast heeft de politie sinds het incident in Alphen aan den Rijn de AMOK-procedure geïmplementeerd. Kern van die procedure is dat de eerste noodhulp-eenheden van de politie op de incidentlocatie altijd optreden en niet wachten op een veilige situatie. Binnen de politie is geoefend op de kwalificatie CTER en bijbehorende maatregelen.
- Ook de GHOR heeft zich voorbereid op het scenario 'terrorisme'. Zo is er op landelijk niveau vanuit de GGD GHOR Nederland de Commanders Intent opgesteld, waarin houvast wordt geboden aan hulpverleners ter plaatse en in de ziekenhuizen. Ook is de cursus "stop de bloeding" landelijk gepromoot om in geval van extreem geweld te kunnen optreden.
- Burgemeesters zijn via verschillende initiatieven op regionaal niveau bediend met scenariosessies rondom het crisistype terrorisme. Op meerdere plekken in het land hebben sessies plaatsgevonden met de NCTV en er waren regelmatig 'eigen' oefeningen in de eigen gemeente. Daarbij zijn verschillen per gemeente en per regio waarneembaar. Veel burgemeesters en strategisch adviseurs zijn bediend met verschillende Handreikingen, zoals de landelijk ontwikkelde Handreiking Terrorismegevolgbestrijding uit 2017.
- Veel communicatieprofessionals zijn in de afgelopen jaren getraind en geoefend op dit scenario, zijn er kernboodschappen geformuleerd die vrijwel direct toegepast kunnen worden en is er ook voor communicatieprofessionals een Handreiking opgesteld.
- Per kolom zijn er in de afgelopen jaren ook sessies georganiseerd die de mogelijkheid boden om te leren van de ervaringen in onze buurlanden. Een les was bijvoorbeeld de grote impact en de consequenties van een lock down in een grote stad, zoals na de aanslagen in Brussel. Andere lessen zijn onder meer het omgaan met specifieke type verwondingen na een aanslag en de lange nasleep die dit met zich mee kan brengen zoals na de aanslag in Manchester.

#### *Multidisciplinaire voorbereiding TGB*

Ook op multidisciplinair niveau is er in de afgelopen jaren geïnvesteerd in het ontwikkelen van mensen en middelen rondom een terroristische dreiging of aanslag. Zo is er de reeds genoemde Handreiking Terrorismegevolgbestrijding uit 2017 en de operationele Handreiking vanuit het Landelijke Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). De nationale crisisorganisatie heeft bij haar doorontwikkeling rekenschap gegeven van de ontwikkelingen op het crisistype terrorisme en met dit scenario, samen met de G4, geoefend. Bij verschillende oefeningen is ook het Nationaal Crisiscentrum (NCC) aangesloten. Defensie heeft in de afgelopen jaren samen met de politie haar inzet in de openbare ruimte onder politie-gezag ontwikkeld en dit concept in meerdere regionale oefeningen (o.a. 'Samen Sterker 2017' en 'Alert 2018') toegepast. Veel regionale crisisoefeningen vonden plaats, steeds met het accent op terugkerende uitdagingen: de respons op locatie met het moeten optreden in een gevaarlijke situatie (zoning) of de samenwerking tussen politie en defensie. Er is veel getraind en geoefend, vaak inclusief hulpdiensten en met de inzet van de DSI (o.a. Port Defender' 2017, 'Venari' 2018). Tot slot zijn in de multidisciplinaire voorbereidingen lessen uit internationale terroristische aanslagen en uit het incident in Alphen aan den Rijn gepasseerd: van de noodzaak om snel op te kunnen treden als DSI tot het eerder vrijgeven van de Plaats Delict en het zorgvuldig weghalen van eventuele slachtoffers.

### *Ontwikkeling DTN en Atb*

In de afgelopen jaren is ook het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en het Alerteringsstelsel Terrorismebestrijding (Atb) herzien om meer recht te doen aan regionale verschillen en eenduidigheid. Het DTN is in 2016 van vier naar vijf niveaus gegaan; niveau 3 'aanzienlijk' is destijds toegevoegd. Het hoogste niveau (niveau 5) is 'kritiek' gebleven, hiervoor geldt dat een aanslag op een specifieke plek in Nederland binnen 72 uur waarschijnlijk ('op handen') is, er een aanslag is gepleegd en/of een vervolgaanslag waarschijnlijk is. Zowel bij een dreiging als bij een aanslag beoogt niveau vijf extra waakzaamheid te creëren onder de bevolking en professionals. Ook is een verhoging van het dreigingsniveau een manier om meer capaciteit beschikbaar te maken. Niveau 5 kan voor een specifiek gebied (dorp of stad, (veiligheids-)regio, provincie of andere locatie) en voor een beperkte tijd worden afgekondigd. Het Atb steunt op publiek-private samenwerking tussen de overheid en partijen binnen de vitale infrastructuur en beoogt publiek-private samenwerking tot stand te brengen tijdens een terroristische dreiging of aanslag. Veel van de samenwerking vindt plaats in de preparatie: (afgestemde) planvorming, het bouwen en onderhouden van een community, het delen van informatie, het hebben van vaste contactpersonen, etc. Het Atb is in 2017 – 2018 geactualiseerd, waarbij de nadruk nu ligt op een goede lokale en regionale aansluiting van organisaties op dreigingen en crisissituaties en voorbereiding. Het Atb is niet gekoppeld aan het DTN en kent – in tegenstelling tot het verleden – geen niveaus.

### *Maatschappelijke voorbereidingen*

Meerdere partijen in het maatschappelijke veld hebben n.a.v. hun risicoprofiel geïnvesteerd in de preparatie op een terroristische dreiging of aanslag of een daarmee vergelijkbaar scenario. Zo hebben NS en ProRail zich, samen met de NCTV en de G4, in sessies voorbereid op specifieke dilemma's, zoals het stilleggen van het treinverkeer en/of het sluiten van omvangrijke stations. Kern van die sessies was steeds het vergroten van begrip over de impact van dergelijke besluiten. Bepaalde instellingen in het onderwijs bereidden zich in de afgelopen jaren voor op het scenario 'active shooter'. Ook is er op sommige onderwijsinstellingen geoefend met de inzet van hulpdiensten en de inzet van de DSI, bijvoorbeeld in Maastricht en in Den Haag. Meerdere ziekenhuizen hebben zich voorbereid, o.a. op de grote stroom van slachtoffers. In Nederland is daarnaast een Calamiteitenhospitaal dat geheel zelfstandig kan functioneren. De OvD-G kan het Calamiteitenhospitaal verzoeken open te gaan maar dit kan het hospitaal ook zelf besluiten. Ook hier geldt dat er duidelijke regionale verschillen bestaan tussen partners in de zorg. Tot slot hebben meerdere openbaarvervoerbedrijven in het stad- en streekvervoer en alle rechtbanken in Nederland zich voorbereid op dit crisistype. In een enkel geval geldt dit ook voor bedrijven.

## **3.4 Voorbereidingen in Utrecht**

Het crisistype 'terrorisme' heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen, zowel in de veiligheidsregio als in de stad Utrecht zelf. De drie veiligheidsregio's in Midden Nederland, het OM arrondissement Midden Nederland en de politie-eenheid Midden Nederland hebben afgelopen jaren geïnvesteerd in het zich gezamenlijk voorbereiden op Terrorismegevolgbestrijding. De VRU realiseerde als een van de eerste veiligheidsregio's (samen met de regio's Gooi en Vechtstreek en Flevoland) een (inter)regionaal Incidentbestrijdingsplan op terrorisme. Veel van de aandachtspunten zijn daarna vertaald in informatiekaarten en een bestuurlijke leidraad. Ook inhoudelijk is het onderwerp steeds verder doorontwikkeld. De eenheid Midden-Nederland is in samenwerking met het Openbaar Ministerie zeer actief in het opzetten van en deelnemen aan grootschalige oefeningen: o.a. in de oefening 'Rode Draak' en 'Venari'. Dit waren ook oefeningen waar andere partijen en andere eenheden aan deel konden nemen.

Recent vond onder regie van de VRU de oefening 'Alert 2018' plaats. Dit was een driedaagse oefening die als doel had om vele functionarissen kennis te laten maken met het crisistype terrorisme, het optreden in de eigen regionale crisisorganisatie en het optreden daarbinnen. Belangrijke leerpunten uit Alert 2018 gaan over het optreden als GBT in relatie tot de driehoek, het creëren van een gemeenschappelijk multidisciplinair beeld en het toepassen van (reeds voorbereide) planvorming.

3. Zie: <https://www.nctv.nl/organisatie/ct/dtn/Opbouw-dreigingsniveaus-DTN/index.aspx>

De stad Utrecht, de operationele diensten en de VRU beschikken over veel ervaring met grootschalig optreden en het begeleiden van omvangrijke evenementen, zoals de start van de Tour de France in 2015. Dergelijke ervaring helpt op het moment dat er een incident zich voordoet. Utrecht heeft ook veel getraind en geoefend: met het college van B&W, met de eigen gezagsdriehoek, met de G4 en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) en de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), en regionaal met de strategisch adviseurs GBT. Binnen de Veiligheidsregio Utrecht hebben ook meerdere operationele trainingssessies met de DSI, politie, brandweer, ambulancedienst en GHOR plaatsgevonden. Deze sessies hebben de basis gelegd voor het operationeel optreden. Tot slot heeft de stad Utrecht frequent op dit crisistype afgestemd met de andere G4 en heeft ze deelgenomen aan het zogenoemde Livingstone overleg. Dit laatste is een informeel, landelijk afstemmingsoverleg van onder andere de NCTV, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), het OM, de veiligheidsregio's, politie, Defensie en de vier grote steden.

#### Planvorming

- Incidentbestrijdingsplan Terrorismegevolgbestrijding Midden-Nederland;
- Protocol leiding & coördinatie IBP Terrorismegevolgbestrijding;
- Informatiekaart TGB Midden-Nederland;
- Bestuurlijke leidraad Terrorismegevolgbestrijding Midden-Nederland;
- Placemat (bestuurlijke) uitdagingen TGB;
- Multidisciplinaire afspraken eerste eenheden bij extreem geweld;
- Zonekaarten;
- Aandachtspunten verschillende disciplines.

### 3.5 Stand van zaken vóór 18 maart 2019

Vóór 18 maart bestonden er beperkte ervaringen in Nederland en in Utrecht met terrorisme. Bij die ervaringen (o.a. de steekpartij op het Johanna Westerdijkplein in Den Haag, de steekpartij in Maastricht en de aanrijding voor Amsterdam CS) bleek de duiding van het incident een terugkerende uitdaging: was dit nu wél of geen terrorisme? Die vraag bleek later ook steeds een punt van kritiek op de overheid: óf er werd te snel uitgesproken dat er geen sprake was van terrorisme óf de duiding liet te lang op zich wachten waardoor er geen hulp werd verleend (Maastricht). Deze les speelde ook in Utrecht. De les uit alle oefeningen, trainingen en 'echte' inzetten was tevens dat, naast het juist duiden (en daarmee het juist 'zoneren' van het incident en het optreden met oog voor eigen veiligheid), de onbekendheid met het optreden van het nationale niveau (MCCb/ICCb/NCTV) en leiding en coördinatie (driehoek/GBT) de uitdagingen zouden zijn bij een volgend incident. Dat volgende incident bleek de schietpartij in de sneltram te zijn.

## 4 Wat is er gebeurd?

In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen weer in relatie tot het schietincident op 18 maart 2019 in Utrecht. Deze gebeurtenissen geven een beeld van de dynamiek in het optreden van de crisisorganisatie en betrokken partners. We markeren momenten die beeldbepalend waren voor het verloop van het incident. Het overzicht is zoveel als mogelijk chronologisch opgesteld aan de hand van de beschikbaar gestelde documenten en op basis van interviews met respondenten. Voor de leesbaarheid doorbreken wij de chronologische volgorde op momenten om een bepaalde ontwikkeling in een onderwerp inhoudelijk af te ronden.

Kijkend naar tijdstippen dan blijkt dat er onder andere bij politie, VRU en gemeente Utrecht kleine nuances zijn ten opzichte van de tijdstippen van de verschillende gebeurtenissen. De tijdstippen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op meldingen in LCMS en de brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer.

### Maandag 18 maart 2019

**Eerste meldingen en maatregelen** Op maandagochtend om 10:43 uur ontvangt de Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht (GMU) een melding dat er is geschoten in een tram nabij het 24 Oktoberplein in de wijk Kanaleneiland. Meerdere meldingen over incidenten volgen; de aard en locatie van deze meldingen verschillen. Hierdoor is niet direct duidelijk of er meerdere incidenten zijn en of deze incidenten een relatie met elkaar hebben.

Op het 24 Oktoberplein is het beeld op dat moment diffuus. De gearriveerde politie krijgt signalen van omstanders dat er mogelijk sprake is van drie verdachten die na het schietincident zijn gevlucht. Ook in de eerste mediaberichtgeving wordt melding gemaakt van meerdere mogelijke schutters en schoten op andere plekken in de stad. Dit beeld blijft enkele uren onduidelijk: zo blijkt uit het centrale crisisinformatiesysteem LCMS dat om 11:20 uur wordt uitgegaan van vier schietincidenten, vermoedelijk door een solist. Een uur later wordt in LCMS uitgegaan van vier verdachten.

Bij de politie wordt al snel duidelijk dat er geen sprake is van een 'reguliere' schietpartij zoals deze vaker plaatsvindt. In eerste instantie wordt het incident geïdentificeerd als dreiging met de code CTER1, maar zeer kort hierna als een aanslag op een soft target; dit is een van de verschillende typen scenario's die de politie hanteert in de voorbereiding op terrorisme. Door de Officier van Dienst van de politie (OvD-P) wordt de code CTER2 aan het incident gekoppeld. Aanleiding hiervoor is de vervolgdreiging in combinatie met de bijzonderheden van het incident zoals het slachtofferbeeld en de mogelijk gekaapte auto. Deze code wordt aan de GMU doorgegeven en geregistreerd. Door deze registratie wordt de kwalificatie opgemerkt in het VIC, daarmee ziet ook de regionale crisisorganisatie dat de politie operationeel uitgaat van een mogelijke terroristische aanslag op personen; dit is later ook zichtbaar in de LCMS-logs.

Door de politie worden hierop direct antiterrorismemaatregelen in werking gesteld. Kort hierna wordt de Dienst Speciale Interventies (DSI) gewaarschuwd. De getroffen maatregelen en procedures worden zichtbaar in de stad Utrecht; er worden speciale eenheden van de DSI ingezet op het 24 Oktoberplein en op andere strategische locaties zoals op belangrijke knooppunten rondom en in Utrecht. Op station Utrecht Centraal worden speciale bewakingseenheden ingezet. Ook start een zogenaemde manhunt om de schutter of schutters zo snel mogelijk op te sporen en de mogelijke vervolgdreiging te doen stoppen.

Hierop worden Regionaal Operationeel Leider van dienst (ROL van dienst) en de algemeen directeur van de veiligheidsregio geïnformeerd. De GMU verstuurt op dit moment op initiatief van de ROL van dienst een vooralarmering aan de leden van het ROT. Dit betekent dat de functionarissen die een rol hebben in de multidisciplinaire opschaling in kennis worden gesteld dat er naar aanleiding van het schietincident hoogstwaarschijnlijk binnen korte tijd wordt opgeschaald in de GRIP-structuur.

**Informereren burgemeester en driehoek** het sectorhoofd Utrecht van de politie informeert de burgemeester van Utrecht over het schietincident in de tram. Geen enkel motief kan nog worden uitgesloten. In dit telefoongesprek is het voor de burgemeester duidelijk dat er sprake is van een ernstige en dreigende situatie; de politie gaat uit van meerdere schutters en meerdere locaties in de stad waar is geschoten. Kort hierna belt de waarnemend hoofdofficier. Er volgt een telefonische driehoek en de driehoeksleden besluiten om vervolgens fysiek bijeen te komen op het de locatie van het SGBO van de politie.



**Hulpverlening 24 Oktoberplein** De eerste ambulances waren binnen enkele minuten aanwezig. Om 11:12 uur wordt opgeroepen tot grootschalig geneeskundige bijstand. Het plein wordt veiliggesteld door politie en de DSI, waarna ook politie en ambulancemedewerkers aanvangen met het verlenen van hulp aan de slachtoffers onder coördinatie van de GHOR. Diverse reanimaties worden uitgevoerd. Rijkswaterstaat kruist een rijbaan af op de snelwegen rondom Utrecht zodat de hulpdiensten snel ter plaatse kunnen komen.

Medewerkers van het openbaarvervoerbedrijf Qbuzz komen conform hun eigen protocol naar het 24 Oktoberplein om collega's en betrokken hulpdiensten te ondersteunen, omdat er sprake is van een incident waarbij het vervoersbedrijf is betrokken. In het protocol staat dat de bijzondere opsporingsambtenaren van Qbuzz in zo'n situatie de hulpdiensten helpen in het nemen van verkeersmaatregelen en het opvangen van chauffeurs die zijn betrokken bij het incident. Gelet op de bijzondere situatie op het plein wordt in overleg met de politie besloten dat deze werkzaamheden nu niet uitgevoerd kunnen worden.

Woordvoering van de politie is ook ter plaatse om media te woord te staan en informeren. Er zijn veel vragen over het aantal slachtoffers en motief. Het identificatieproces wordt zorgvuldig uitgevoerd en dit kost tijd. Na enkele uren kan formeel worden bevestigd dat er slachtoffers zijn overleden.



Door hulpdiensten op het 24 Oktoberplein wordt om 11:11 uur een verzoek gedaan om op te schalen naar GRIP1. De leden van het Commando Plaats Incident (COPI) worden in opdracht van de GMU naar de locatie van het beleidscentrum (waar ook het ROT en GBT zijn gehuisvest) gestuurd en niet naar het 24 Oktoberplein. De Ovd-G blijft ter plaatse om de ambulancezorg te coördineren. Om 11:27 uur wordt door de Operationeel Leider van dienst opgeschaald naar GRIP2.

**Opschaling nationale crisisorganisatie** Naar aanleiding van het incident schaaft ook de nationale crisisorganisatie op, zowel topambtelijk (het Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing) als ministerieel (de Ministeriele Commissie Crisisbeheersing) en Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). Vanuit Utrecht wordt er ingebeld in zowel het ICCb als het MCCb. Ook de politie schaaft op in het hele land: er wordt een nationale Staf Grootschalig Bijzonder Optreden (SGBO) geactiveerd, net als een SGBO Midden-Nederland en een SGBO in elk van de eenheden. Daarnaast schaaft ook de KMAR op.

De driehoek overlegt op de locatie van het SGBO van de politie. De burgemeester heeft in de eerste uren telefonisch contact met de NCTV en met de minister-president. De burgemeester wordt geconsulteerd over het besluit om het dreigingsniveau voor de provincie Utrecht te verhogen naar niveau 5 (kritiek). Meteen na het overleg wordt het dreigingsniveau om 12:15 uur inderdaad verhoogd. Een liaison namens de NCTV komt richting Utrecht om aan te sluiten bij de driehoek, deze sluit uiteindelijk aan bij GBT. Omstreeks 12:30 uur richt de gemeente Utrecht een telefoonlijn in voor publieksvragen. Daarnaast wordt er ook een telefoonnummer opengesteld voor verwanten van slachtoffers.



**Advies om binnen te blijven** De driehoek besluit om inwoners van de stad Utrecht dringend te verzoeken om binnen te blijven. Het verhogen van het dreigingsniveau en de acute dreiging in de stad zijn meegenomen in de overwegingen om tot dit besluit te komen. Ook wordt zo meer ruimte gegeven aan de hulpdiensten: het besluit leidt tot een overzichtelijk situatie in de stad. Het is voor de driehoek op dit moment nog onbekend om hoeveel schutters het gaat en er zijn nog geen verdachten aangehouden.

4. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/03/18/eerste-reactie-rutte-en-grapperhaus-op-schietpartij-in-utrecht>



Ook gaat men uit van een tweede schietincident op de Beatrixlaan op circa 900 meter van het 24 Oktoberplein; in een persconferentie later op de dag geeft de burgemeester aan dat het beeld bestond dat er 'een spoor van geweld' door Utrecht ging. Later blijkt dat verschillende verklaringen of situaties dit beeld hebben versterkt zoals een slachtoffer die zich heeft verplaatst met een auto vanaf het 24 Oktoberplein. Het advies tot binnen blijven wordt verspreid via het twitteraccount van de gemeente. Om 14:54 uur wordt er ook een NL-Alert verstuurd waarin het advies wordt herhaald.



Enkele moskeeën, scholen en andere (maatschappelijke) organisaties sluiten op eigen initiatief en met in achtneming van de reeds afgekondigde maatregelen de deuren. Onder meer de Hogeschool Utrecht en enige tijd later de Universiteit Utrecht sluiten hun deuren. De NS besluit na contact met de politie en op eigen inzicht dat het treinverkeer op Utrecht Centraal wel doorgang blijft vinden. Naar aanleiding van het verhogen van het dreigingsniveau wordt – conform de eigen plannen - door het stad- en streekvervoer het besluit genomen om niet meer te rijden. Dit besluit wordt op eigen initiatief genomen er is geen formele lijn naar de crisisorganisatie. Het verhogen van het dreigingsniveau is een nationaal genomen besluit, de verwachting was dat er decentraal gekeken zou worden naar maatregelen. Binnen de crisisorganisatie is dat niet belegd.

Het CoPI heeft na een kort overleg op de locatie van het ROT omstreeks 12:30 uur in overleg besloten om te verplaatsen naar het 24 Oktoberplein. Daar is de situatie op dat moment rustig. Het slachtofferbeeld is duidelijk; er zijn drie dodelijk slachtoffers te betreuen, en meerdere slachtoffers zijn in kritieke toestand naar het ziekenhuis vervoerd. De locatie is veiliggesteld. Door de OvD-G wordt verzocht het Calamiteiten Hospitaal (CaHo) open te stellen. Het CaHo in Utrecht is reeds op eigen initiatief opengegaan. Dit naar aanleiding van de mediaberichtgeving over een mogelijke aanslag. Het beeld op dat moment is dat er meerdere slachtoffers naar het ziekenhuis vervoerd zullen worden en dat de reguliere trauma afdeling dit niet aan kan. De kans op vervolgdreiging op het plein en in de directe omgeving wordt door de politie en de DSI ter plaatse als laag ingeschat. Ook is er relatieve rust, omdat de foto van de schutter in het CoPI is gedeeld; het scenario dat het om meerdere schutters gaat wordt als onwaarschijnlijk geduid. Wel moeten de hulpverleners zich op momenten verplaatsen in verband met vervolgdreiging. Dit is niet van invloed geweest op de hulpverlening omdat de noodzakelijke hulpverlening reeds was afgerond.

**Verdere opschaling naar GRIP3.** Het advies van de Regionaal Operationeel Leider aan de driehoek is om verder op te schalen naar GRIP3; de driehoek wordt in dat geval uitgebreid met directeuren van andere hulpdiensten en de kolom bevolkingszorg inclusief communicatie. Het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) zal dan bij elkaar komen om de burgemeester te adviseren. Op het moment dat dit advies gegeven wordt is de driehoek onderweg naar de locatie van het SGBO van de politie voor een eerste overleg. Besloten wordt om eerst dit overleg te voeren voordat er verder wordt opgeschaald. In de alarmering naar GRIP3 worden sleutelfunctionarissen van de Veiligheidsregio Utrecht opgeroepen in plaats van zoals afgesproken en in de regio Utrecht gebruikelijk de functionarissen van de gemeente Utrecht. Crisisadviseurs van de gemeente nemen contact op met de veiligheidsregio om de functionarissen te alarmeren die werkzaam zijn in Utrecht. Het alarmeren heeft geen gevolgen gehad omdat er snel hersteld is vanuit de gemeente Utrecht.

Tijdens het lokale driehoeksoverleg van 13:00 geeft de politie aan dat verdere opschaling politieel gezien niet direct nodig is, maar dat opschaling voor multidisciplinair afstemmen begrijpelijk is. Na afloop van het driehoeksoverleg wordt om 13:26 uur op advies van de Regionaal Operationeel Leider van dienst en de plaatsvervangend directeur veiligheid besloten op te schalen naar GRIP3. Hierop verlaten de driehoekspartners de locatie van het SGBO van de politie en begeven zich richting het beleidscentrum om plaats te nemen in het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT). Ook andere leden van het GBT worden gealarmeerd en komen naar het beleidscentrum. Om 13:51 uur start het GBT op de Belcampostraat met haar werkzaamheden. Liaisons van de NCTV sluiten aan bij het Regionaal Operationeel Team (ROT) en bij het GBT. Het ROT is inmiddels al tweemaal bijeen geweest.

Ondertussen werkt het ROT aan een aantal zichtbare en onzichtbare maatregelen. Onderwerpen die aan de orde komen zijn onder meer de communicatie, de impact van de maatregelen op de zorg continuïteit en mogelijke handelingsperspectieven voor scholen en inwoners.

**Impact in andere gemeenten** In de andere drie G4 gemeenten is er contact tussen de driehoekspartners over de situatie en over de vraag of nadere maatregelen, zoals extra bewaking en beveiliging, nodig is. De gemeenten die om Utrecht heen liggen handelen verschillend in reactie op het incident. Verschillende gemeenten besluiten naar aanleiding van de informatie die zij hebben gekregen tot het voeren van een crisioverleg; een aantal voert een voorbereidend overleg (GRIP0), anderen voeren kort overleg met de voor hun belangrijke crisispartners, zoals de burgemeester van hun gemeente.

**Intensieve mediaberichtgeving** Er vindt intensieve mediaberichtgeving plaats over het schietincident. Meerdere media werken met een live-blog. Daarnaast zijn er extra televisiejournals van de NOS en RTL-Nieuws. De gemeente Utrecht opent een liveblog waarop informatie wordt gedeeld. Op sociale media zijn er vele berichten vol afschuw over de gebeurtenissen en vooral steun voor directbetrokkenen. Ook activeert Facebook een 'Safety Check' waar mensen kunnen melden dat ze veilig zijn. Het is de eerste keer dat dit in Nederland gebeurt voor een incident in Nederland zelf.

**Persverklaringen op nationaal niveau** De NCTV komt als eerste met een persstatement. De NCTV geeft onder meer aan dat er wordt gezocht naar één dader, maar dat niet kan worden uitgesloten dat er sprake is van meerdere daders. Ook maakt de NCTV het verhogen van het dreigingsniveau bekend. Tijdens de persconferentie spreekt de NCTV van meerdere incidentlocaties. Hierop ontstaat enige onduidelijkheid omdat de politie een tweede schietincident ontkent. Een woordvoerder van de NCTV geeft aan dat de verklaring vanuit Utrecht leidend is. In de loop van de middag vindt een ingelaste persconferentie plaats van de minister-president en de minister van Justitie en Veiligheid. De minister-president spreekt over een aanslag:

*'Dames en heren, ons land is vandaag opgeschrikt door een aanslag in Utrecht. Politie en OM doen onderzoek naar wat er precies is gebeurd. Wat nu vaststaat is dat er is geschoten op inzittenden van een tram in Utrecht. Dat er gewonden zijn, en mogelijk doden gevallen. Een daad met terroristisch motief wordt niet uitgesloten. De eerste berichten geven hoe dan ook aanleiding tot een mengeling van ongeloof en afschuw. Geweld heeft onschuldige mensen hard geraakt. Onze gedachten zijn bij hen en hun nabestaanden, hun naasten, wier leven vandaag van het ene op het andere moment overhoop is gehaald. We zetten nu alles op alles om de dader of daders zo snel mogelijk te pakken (...).'*

**Informatie schutter** De foto van de verdachte die is gemaakt in de betrokken tram wordt op gezag van het OM door de politie gedeeld, eerst met betrokken hulpverleners en later in de media. Het voertuig waarin de verdachte gevlucht is wordt aangetroffen met een briefje; de inhoud hiervan wordt veiliggesteld voor politieonderzoek.

In het GBT wordt gefocust op het duidelijk krijgen van het situationeel beeld. Er zijn nog veel vragen over het aantal verdachten en de dreiging die hiervan uitgaat. Ook zijn er vragen vanuit andere gemeenten en het Rijk of en wanneer er gecommuniceerd kan worden over het definitieve slachtofferbeeld.

Elders in het land worden naar aanleiding van het incident ook maatregelen getroffen. Zo worden Schiphol en de Tweede Kamer extra beveiligd, en ook op stations is extra beveiliging aanwezig. Uit sociale media blijkt dat ook scholen buiten de gemeente Utrecht maatregelen treffen; sommige scholen sluiten hun deuren. Ook wordt er op sociale media gespeculeerd over het motief van de schutter. Een terugkerende duiding is dat het motief mogelijk in de relationele sfeer ligt.

**Opsporing** Ondertussen wordt er binnen de politie en OM met man en macht gewerkt aan de opsporing. De politie is aanwezig op uitvalswegen vanuit Utrecht. Er is zichtbare politie inzet bij meerdere op- en afritten langs de A2 en de A27. De politie heeft naar aanleiding van de manhunt zicht op meerdere locaties waar de verdachte schutter zich kan bevinden. Door de DSI worden voorbereidingen getroffen om een inval te doen op deze locaties. In de loop van de middag lijkt er binnen de opsporing zicht te zijn op de vermoedelijke verblijfplaats van de verdachte schutter. Meerdere personen worden aangehouden in de loop van de middag; hierbij wordt niet uitgegaan van mogelijke schutters maar van mensen die op andere wijze mogelijk betrokken zijn.

**Opheffen advies binnenblijven** 's Middags komt het GBT weer bij elkaar. Een bespreekpunt is onder meer hoe om te gaan met het advies binnen te blijven. Na het afgeven van het advies binnenblijven is door het GBT en ROT nagedacht over verschillende mogelijke scenario's en de praktische haalbaarheid als het advies gedurende de dag moet worden gehandhaafd. Hierbij wordt opgemerkt dat het advies tijdens de spits praktisch niet uitvoerbaar is en de maatschappelijke continuïteit rond een tijdstip waarbij veel inwoners van de stad Utrecht van werk of school terug naar huis gaan reizen ernstig wordt verstoord. De balans tussen 'veiligheid' en 'overlast' verandert nu er waarschijnlijk geen sprake is van meerdere schutters.



De NCTV geeft aan dat het dreigingsniveau nog niet wordt verlaagd en tot zeker 22:00 uur duurt omdat de schutter nog niet is aangehouden. De duiding van de dreiging blijft daarmee gelijk. Het veranderde beeld wat betreft het aantal verdachten en schutters in combinatie met het gegeven dat er zich geen nieuwe incidenten meer hebben voorgedaan is aanleiding voor het GBT om te besluiten het advies om binnen te blijven op te heffen, ook wanneer het dreigingsniveau gelijk blijft. Het besluit wordt aangekondigd in een gezamenlijk filmpje van de driehoek.

Het stad- en streekvervoer rijdt na het opheffen van het advies nog niet, omdat het door het vervoersbedrijf genomen besluit om te stoppen met rijden is gekoppeld aan het dreigingsniveau 'kritiek' van de NCTV. Ook zijn er veel chauffeurs geraakt door de gebeurtenissen en is – door de oproep om binnen te blijven – ook een groot aantal chauffeurs niet 'in dienst' gekomen. Dit besluit (op basis van de planvorming van het vervoersbedrijf) is in eerste instantie niet bekend bij de crisisorganisatie; zij ontvangen deze informatie van partners. Dit dilemma wordt in het GBT besproken. Er wordt afgesproken contact te leggen en te verzoeken om toch te gaan rijden. Uiteindelijk gebeurt dit nadat de NCTV bekend maakt dat het dreigingsniveau wordt verlaagd.

**Persconferentie driehoek en aanhouding** Omstreeks 16:30 wordt een persconferentie met de driehoeksleden aangekondigd. Tijdens de persconferentie die kort na 18:00 uur begint, lichten de leden van de driehoek de situatie toe. De burgemeester spreekt zijn waardering voor de hulpdiensten uit en benadrukt dat de vermoedelijke dader nog niet gevonden is. De politie meldt dat de zoektocht naar de verdachte nog steeds gaande is. In het kader van de zoektocht hebben er meerdere huiszoeken plaatsgevonden, waarbij ook een persoon is aangehouden. Dit betreft niet de verdachte wiens foto is verspreid. Het OM meldt dat zij een daad in de relationele sfeer nog niet uitsluiten, maar ook rekening houden met een mogelijke terreurdaad. Ook noemt het OM het verspreiden van de foto van de verdachte eerder op de dag een "vrij vergaande, maar noodzakelijke maatregel". Rond 18:30 uur komt het bericht dat de verdachte schutter is aangehouden. De politie meldt nog dit tijdens de persconferentie. Om 18:43 uur verlaagt de NCTV het dreigingsniveau voor de provincie Utrecht naar 'substantieel'. Naast de schutter wiens foto is verspreid, zijn ook twee andere verdachten opgepakt.

In het GBT wordt stilgestaan bij de uitdagingen van de nafase naar aanleiding van het incident. Het besluit wordt genomen om een projectleider nafase aan te wijzen om nazorg aan inwoners, hulpverleners en andere betrokkenen te organiseren, inclusief de psychosociale hulpverlening. In de avond bezoekt de burgemeester betrokken hulpverleners en maatschappelijke organisaties. Ook gaat de burgemeester langs bij Qbuzz, het openbaarvervoerbedrijf dat direct betrokken was bij de aanslag.



Bron: www.politie.nl

## Dinsdag 19 maart 2019

Dinsdagochtend worden op overheidsgebouwen in heel Nederland en bij diplomatieke posten in het buitenland de vlaggen halfstok gehangen als een teken van verbondenheid met de slachtoffers. Op het 24 Oktoberplein worden 's ochtends de eerste bloemen gelegd; later op de dag ontstaat er een zee van bloemen ter nagedachtenis van de slachtoffers. Ook de burgemeester en premier Rutte leggen in de loop van de dag een bos bloemen neer op het plein. De burgemeester bezoekt later die dag ook een van de gewonden in het ziekenhuis. Aan het begin van de middag opent de gemeente Utrecht een condoleanceregister voor de slachtoffers van het incident.

's Ochtends geeft de burgemeester aan – op basis van politie informatie die hem is aangereikt - dat twee van de drie verdachten zijn vrijgelaten. Deze informatie blijkt onjuist, zo stelt de politie later via Twitter. Het onderzoek naar het schietincident gaat dinsdag verder; 's avonds komt het bericht dat een nieuwe verdachte is aangehouden. Twee van de drie eerdere verdachten zijn vrijgelaten.

Het GBT komt om 11:00 uur weer bij elkaar om de overgang naar de nafase te bespreken. Relevante thema's zijn maatschappelijke onrust (o.a. door onduidelijkheid van het motief) en nazorg voor de slachtoffers, nabestaanden en omstanders. Besloten wordt om GRIP3 voort te zetten totdat de overdracht naar de nafase met vertrouwen kan worden ingezet. Aan het eind van de middag volgt een tweede GBT-vergadering waarin verschillende scenario's met betrekking tot maatschappelijke onrust worden gepresenteerd. Ook wordt besloten om woensdag nog één GBT te houden, waarin het plan van aanpak voor de nafase en duidelijkheid over sleutelposities worden besproken en gekeken wordt of er kan worden afgeschaald.

## Woensdag 20 maart 2019

Dinsdag hebben de politieke partijen besloten om de campagnes stil te leggen naar aanleiding van het schietincident. De geplande verkiezingen voor de Provinciale Staten en Waterschappen op woensdag gaan door; de campagnes worden hervat en er worden geen extra

veiligheidsmaatregelen getroffen. In de media komt meer informatie over de slachtoffers. In het laatste GBT wordt het plan van aanpak voor de nafase besproken en besloten dat er aan de vastgestelde randvoorwaarden is voldaan om af te schalen en over te dragen aan de projectorganisatie voor de nafase bij de gemeente Utrecht.

### Projectorganisatie Nafase gemeente Utrecht

Voor de projectorganisatie nafase van de gemeente begint nu een zorgvuldig traject waarin onder andere ondersteuning wordt gegeven aan slachtoffers, nabestaanden en betrokken instanties. Ook de coördinatie van de evaluatie(s) maken deel uit van het project nafase. Zorg voor slachtoffers en nabestaanden staan voorop. De gemeente ondersteunt en faciliteert initiatieven vanuit de samenleving; zoals de stille tocht.



Bron: Gemeente Utrecht (www.utrecht.nl)

## Verdere nafase

De nafase van het schietincident loopt door. Dit zijn enkele beeldbepalende momenten in de periode tot aan afronding van deze rapportage:

- Het Openbaar Ministerie maakt op 21 maart bekend dat de hoofdverdachte van het schietincident op 22 maart zal worden voorgeleid. De verdenking betreft op dat moment drie strafbare feiten: meervoudige moord c.q. doodslag met een terroristisch oogmerk, poging daartoe en bedreiging met een terroristisch oogmerk.
- Op vrijdag 22 maart maakt het OM openbaar dat de verdachte heeft bekend meerdere mensen te hebben neergeschoten. Ook laat hij weten naar eigen zeggen alleen te hebben gehandeld.
- In de avond van 22 maart vindt een stille tocht plaats voor de nabestaanden waaraan duizenden mensen meedoen. De tocht is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen de veiligheidspartners en coördinatie binnen de projectorganisatie nafase. Er is hierbij expliciete



aandacht geweest voor de wensen en behoefte van nabestaanden.

- Op 28 maart wordt bekend gemaakt dat er een vierde persoon is overleden. Het slachtoffer lag ernstig gewond in het ziekenhuis.
  - Op 9 april worden door de gemeente Utrecht zorgvuldig de bloemen van het plein gehaald. De burgemeester bedankt Utrecht in een videoboodschap.
- Op 1 juli 2019 vindt de eerste pro-forma zitting plaats bij de rechter. Het OM spreekt van een sterke indicatie voor een terroristisch oogmerk: *'De indicatie voor een terroristisch oogmerk is gebaseerd op twee verklaringen die de verdachte heeft afgelegd en uit door hem geschreven teksten. Zo luidt de handgeschreven tekst op een in de vluchtauto aangetroffen brief: "Ik doe dit voor mijn geloof, jullie maken moslims dood en willen jullie ons geloof van ons afpakken, maar gaat niet lukken. Allah is groot". Daarnaast versterkt ook de aard van het incident, waarbij in het openbaar op voor de verdachte onbekende personen is geschoten, de indicatie voor een terroristisch oogmerk.'*
- Meerdere organisaties ontvangen een bedankbrief van de gemeente voor hun inspanningen op de bewuste dag.
  - Ervaring uit eerdere incidenten leert dat de nafase nog maanden mogelijk jaren duurt. De projectorganisatie heeft hiervoor een plan opgesteld dat in gaat op vraagstukken zoals zorg voor getroffen en, de onderzoeken en evaluaties die worden uitgevoerd, maar ook de communicatie over de zitting.



Bron: [http://www.mp-produktie.nl/2019-03-27\\_Stille\\_tocht\\_Utrecht.html](http://www.mp-produktie.nl/2019-03-27_Stille_tocht_Utrecht.html)

---

5 Bericht OM - <https://www.om.nl/@106196/sterke-indicatie/>

## 5 Observaties per thema

Eerder hebben we de belangrijkste uitdagingen en leerpunten benoemd. In dit hoofdstuk beschrijven wij de ervaringen en observaties per onderliggend thema. Waar nodig verwijzen we ook naar relevante planvorming en eventuele afspraken. Eerder hebben we de tijdlijn op hoofdlijnen beschreven. Bij de observaties per thema is het soms nodig aanvullende feiten op te nemen ter verduidelijking.

### 5.1 Melding, alarmering en opschaling

#### *Melding en alarmering*

De eerste melding en alarmering van hulpdiensten is snel en doortastend uitgevoerd. Het resultaat is dat op het 24 Oktoberplein snel een veilige werkomgeving wordt gecreëerd en er hulp kan worden verleend aan slachtoffers. Bij aankomst op de locatie ontvangt de politie signalen van omstanders die een mogelijke aanslag met terroristisch oogmerk bevestigen. Operationeel wordt uitgegaan van een Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) scenario. Hierbij wordt de code CTER1 (dreiging) en respectievelijk CTER 2 (aanslag soft target) doorgegeven aan de Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht. De code wordt overgenomen in het informatiebeeld van de meldkamer (GMS) op het dashboard van de regionale crisisorganisatie in het VIC. Vanaf dat moment is voor de andere hulpdiensten zichtbaar dat de politie uitgaat van een aanslag op een soft target in de stad Utrecht. Er is tussen de politie en andere hulpdiensten geen overleg over de kwalificatie CTER. Doordat het wel in de systemen staat, nemen de nog niet betrokken crisispartners naar aanleiding van de VIC-melding zelfstandig actie.

In de eerste twee uur is de dynamiek van het incident complex. Door verschillende meldingen en verklaringen van getuigen ontstaat al snel het beeld dat er mogelijk sprake is van een aanslag. Met de informatie die op dat moment voorhanden is, bestaat het beeld van een vervolgdreiging in de stad Utrecht. In de onderstaande tabel is de dynamiek weergegeven die ontstaat op het 24 Oktoberplein in de eerste uren. De informatie is geredigeerd en geanonimiseerd. Na het eerste CoPI overleg verandert de dynamiek van het incident en ontstaat er ter plaatse relatieve rust. In de loop van de dag zijn er meerdere momenten waarop opnieuw meldingen van een mogelijk nieuw schietincident en moeten hulpverleners zich verplaatsen vanwege mogelijk gevaar. Op enig moment wordt ook gesproken over een mogelijke vervolgdreiging gericht op Utrecht Centraal station. Het fenomeen van meerdere meldingen van vermeende incidenten na een aanslag is bekend.

Ook in de voorbereiding is hier rekening mee gehouden.

Toch moeten deze meldingen wel worden ingeschat en indien nodig ook worden opgevolgd door de politie.

**Het onderstaande overzicht is een selectie van berichten uit LCMS en GMS:**

**10:43 uur Geschoten in de tram op locatie 1, er wordt nu geschoten!**

10:44 uur Loopt een persoon met een groot metaal voorwerp

10:44 uur Loopt een persoon met een groot geweer

10:44 uur Onbekend of het een automatisch wapen is

**10:46 uur Locatie 2 slachtoffer met schotwond**

10:47 uur Meerdere slachtoffers

**10:47 uur Getuige spreekt over aanslag**

10:49 uur Reanimatie slachtoffer

**10:49 uur Melding dat verdachte is gevlucht met auto**

**10:50 uur Melding verdachte is in het wilde weg aan het schieten**

10:51 uur Slachtoffers in tram, start reanimatie

**10:52 uur Melding social media onbekend persoon wil in moskee iedereen neerschieten**

10:52 uur Nu drie reanimaties in de tram

**10:52 uur Locaties die genoemd zijn, zijn veilig**



10:53 uur Nog een slachtoffer op de rijbaan  
10:53 uur Het arrestatieteam is aanrijdend  
**10:57 uur Er is een voertuig aangetroffen waar personen uit zijn weggerend**  
**11:00 uur Melding van tweede plaats delict bij benzinestation, locatie 3**  
**11:03 uur Melding CTER door politie**  
**11:11 uur Verzoek GRIP1**  
11:16 uur Dienst Speciale Interventies aanrijdend  
**11:27 uur GRIP2**  
**11:30 uur COPI naar locatie beleidscentrum**  
11:32 uur Calamiteitenziekenhuis is open  
**11:40 uur Melding van mogelijk twee daders**  
11:52 uur Het COPI is aanrijdend naar het 24 Oktoberplein  
**12:09 uur Slachtoffer is in auto gesprongen, is niet geschoten op deze locatie 2**  
**12.12 uur Eerste ROT-overleg**  
12:14 uur Staat van politiealarm afgegeven door eenheidsleiding  
**12:26 uur COPI op locatie**  
12:31 uur Melding dat er mogelijk wordt geschoten op locatie 2  
**12:38 uur Er wordt weer geschoten**  
12:55 uur Einde eerste COPI-overleg

Bron: LCMS/GMS

Doordat er meldingen van slachtoffers op verschillende locaties bij de GMU binnenkomen, worden deze meldingen niet direct met elkaar in relatie gebracht. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over het aantal incidenten, de omvang en de inzet van de politie-eenheden. Zo zorgt de melding van een slachtoffer of schutter met een schotwond op een locatie circa 900 meter van het plein voor verwarring en complexiteit. Ook bevestigt deze melding het, zoals later blijkt onjuiste, scenario dat er sprake is van meerdere locaties waar geschoten is of wordt.

#### GRIP Opschaling

Op de plaats van het incident was bij de betrokken hulpverleners (politie/GHOR) behoefte aan het CoPI. Nadat de burgemeester voor de eerste keer is geïnformeerd, vindt een telefonisch driehoeksoverleg plaats, gevolgd door een overleg op de locatie van het SGBO van de politie. Operationeel wordt er opgeschaald naar GRIP1, omdat multidisciplinaire coördinatie op het 24 Oktoberplein zeer wenselijk is. Het CoPI is in eerste instantie door de Calamiteiten Coördinator niet naar de plaats van het incident gestuurd, maar naar de locatie waar ook het ROT en een eventueel beleidsteam opkomt. De redenering hierbij was de wellicht gevaarlijke situatie op de plaats van het incident. Enige tijd later gaan de CoPI leden naar het plaats incident. Het heeft hierdoor langer geduurd voordat het CoPI operationeel was. Op locatie ontstaat er snel een goede samenwerking tussen de verschillende diensten. De prioriteit ligt op dit moment niet op het 24 Oktoberplein maar bij de opsporing; het slachtofferbeeld op het plein is onveranderd en er wordt op deze locatie niet meer uitgegaan van vervolgdreiging. Door de politie wordt operationeel informatie gedeeld binnen het CoPI over de ontwikkelingen in de manhunt om zo tot een gedeeld beeld van de mogelijke vervolgdreiging te komen. Dit geeft rust en vertrouwen bij de andere hulpdiensten.

Binnen enkele minuten wordt naar GRIP2 opgeschaald, omdat er ook behoefte is aan multidisciplinaire coördinatie in het effectgebied. Nadat is besloten om als driehoek bij elkaar te komen is er na het afkondigen van GRIP2 geen overleg geweest tussen burgemeester, politie en veiligheidsregio om verder op te schalen. De nadruk bij de driehoekspartners lag begrijpelijkerwijs op het vormen van een eerste beeld en het inschatten van vervolgdreiging. De hulpverlening op locatie liep al. Er is op dat moment nog niet stilgestaan bij de verdere impact en mogelijke toegevoegde waarde van verdere opschaling. De regionale crisisorganisatie heeft naar aanleiding van informatie uit het meldkamersysteem (melding politie CTER) contact gehad met de Operationeel Leider(s). Hierbij is op strategisch niveau binnen de regionale crisisorganisatie geadviseerd om bestuurlijk op te schalen. In de planvorming die is opgesteld ter voorbereiding op een terroristische aanslag staat dat er bij een CTER2-melding wordt opgeschaald naar GRIP3.

De snelle duiding CTER van de politie maakt het mogelijk dat vooraf afgesproken en beoefende maatregelen terrorismegevolgbestrijding binnen de politie snel worden ingezet en uitgevoerd. De grootste uitdaging en het belangrijkste doel is het wegnemen van de mogelijke vervolgdreiging. Gelet

op het incident ('een schietpartij') en het doel ('opsporen en aanhouden van de schutter') ligt deze uitdaging in het bijzonder bij de politie. Voor de politie was opschaling met het oog op het monodisciplinair optreden op dat moment niet nodig maar zij had ook geen bezwaar tegen verdere opschaling. Het verder opschalen met de driehoek voorzag voldoende in het ondersteunen van de zogenoemde manhunt. De wens om op bestuurlijk niveau op te schalen is hierdoor met name door andere partners dan de driehoeksleden benadrukt. Het verzoek tot opschalen kwam terwijl de driehoeksleden op weg waren naar de locatie van het SGBO van de politie. Dit overleg werd eerst afgewacht vanwege de urgentie; het punt over opschaling werd geagendeerd. Vanuit de regionale crisisorganisatie is aangedrongen op verdere opschaling en mogelijk het aansluiten van de directeur veiligheidsregio bij de driehoek om de aansluiting op de multidisciplinaire uitdagingen te borgen.

Bij GRIP2 schaalte het ROT op en is er afstemming met onder andere het CoPI en de SGBO van de politie (via een liaison in het ROT en via het informatiemanagementsysteem) en later met het GBT. Binnen de crisisorganisatie ontstaat behoefte aan GRIP3 mede om de verbinding met het gezag en de integraliteit van de aanpak te bevorderen. De opschaling naar GRIP3 had hier sneller gekund; de crisisorganisatie was dan sneller in de situatie gekomen die overeenkomt met de planvorming en waarmee ook wordt geoefend. Ook de communicatielijnen waren daarmee sneller gestroomlijnd; er zou eerder een actiecentrum communicatie zijn opgeschaald, waardoor ook de samenwerking met het ROT mogelijk eerder tot stand zou zijn gekomen.

Er is niet voor gekozen omdat dit zorgde voor verplaatsingen van functionarissen richting de locatie van het GBT. Dit voelde voor een aantal betrokkenen als 'veel tijd' die verloren ging. Als het GBT is opgekomen, richten zij zich direct op de vervolgdreiging en maatschappelijk impact van het incident. Binnen het GBT zijn OM, politie, bevolkingszorg, VRU (Crisisbeheersing middels de Regionaal Operationeel Leider en strategisch adviseurs van brandweer en GHOR - Directeur Publieke Gezondheid), gemeente Utrecht, NCTV en diverse adviseurs vertegenwoordigd. Ook wordt vanaf het eerste GBT een adviseur van het COT toegevoegd aan het GBT vanwege de inhoudelijke kennis en eerdere oefenervaringen in Utrecht.

## 5.2 Hulpverlening ter plaatse

De grootste uitdaging in de hulpverlening is het bieden van adequate hulp en tegelijkertijd zorg dragen voor de eigen veiligheid. Dit laatste kan aanzienlijk worden bemoeilijkt door een dynamische situatie en de moeilijkheid om een goed beeld te krijgen van het gevaar. In korte tijd zijn er voldoende ambulance eenheden op het plein. Er worden reanimaties uitgevoerd en slachtoffers met schotwonden worden behandeld in de directe omgeving. Het slachtofferbeeld op het 24 Oktoberplein is hierdoor snel overzichtelijk en stabiel.

Hulpverlening aan slachtoffers start nadat ter plaatse een sein veilig op het PD is gegeven door de politie aan de GHOR. Het sein veilig wordt door de Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht overgenomen, maar minder expliciet gemaakt. Op de meldkamer is bij de eerste melding en de feitelijke start van het incident niet duidelijk dat er sprake is van één incident en voor welke locatie het sein veilig is afgegeven. Hulpverleners zijn zich bewust van de risico's rondom eventuele vervolgdreiging, maar ervaren in het algemeen wel een veilige werkomgeving, omdat politie en speciale eenheden zichtbaar aanwezig zijn op het plein en in directe omgeving. Wel komen er vervolgens vragen over mogelijke veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld vanwege tassen in de tram.

Bij eerdere oefeningen en bij werkelijke aanslagen is steeds gebleken dat het lang duurt voordat de situatie als veilig genoeg wordt ingeschat om hulp te kunnen bieden. In deze situatie hielp het dat snel duidelijk was dat de schutter was gevlucht. Er was een 'statische' situatie ontstaan op het plein. Dan nog kan de zorg over veiligheid zodanig zijn dat er niet kan worden opgetreden. De focus op het zoeken naar wat er wél kon was belangrijk. Er is regelmatig geoefend juist op dergelijke optredens en ook op het samenwerken met de DSI. Die oefeningen betaalden zich hier uit.

## 5.3 Samenwerking binnen en tussen de teams

Bij een crisis moeten hulpdiensten adequaat samenwerken. Opschaling zorgt ervoor dat die samenwerking, afstemming en informatiedeling tussen de opgeschaalde teams tot stand komt. Gedurende de opschaling komen er steeds teams bij die een rol in de crisisstructuur hebben; bij de opschaling naar GRIP2 het ROT en later bij GRIP3 het GBT. Het incident startte als een incident waarbij met name politie en geneeskundige hulpverlening noodzakelijk was.

### *Samenwerking op operationeel niveau*

De samenwerking op operationeel niveau verliep ondanks de complexe situatie volgens de betrokken partijen volgens afspraak. Er ontstond snel samenwerking tussen de hulpdiensten op het PD maar ook tussen driehoekpartners en later binnen het GBT op strategisch niveau. Op het moment dat het CoPI operationeel was, heerste daar snel een sfeer die vertrouwen en rust uitstraalde. Het samenspel tussen DSI en hulpverlening ter plaatse liep goed en met vertrouwen: er werd open omgegaan met informatie en partijen betrokken elkaar bij nieuwe ontwikkelingen. Betrokkenen in alle teams geven aan binnen hun team ruimte te voelen voor het stellen van vragen en geven van duiding. Er is dan ook veel lof over de samenwerking binnen de teams. Ook het werken met twee Officieren van Dienst Politie ter plaatse werkte goed. Een van de Ovd-P's was gericht op het CoPI en de collega op de andere vraagstukken/contacten.

### *Samenwerking op tactisch niveau*

Het bleek een uitdaging om te komen tot een goed werkende multidisciplinaire structuur op tactisch en bestuurlijk niveau (ROT en GBT) in een GRIP3 setting. Alle teams worden ingevuld en zijn op tijd aanwezig. Dit was een goede basis. Echter, het ontbrak aan periodiek contact tussen de leiders van de teams. Hierdoor waren de teamleden minder goed in staat om het situationeel beeld dat zich buiten/op straat afspeelde op te halen en uiteindelijk met het beleidsteam te delen met hierbij de nodige acties en bestuurlijke vraagstukken.

De uitdaging voor het ROT was het vinden van de goede aansluiting bij CoPI, SGBO en vervolgens het GBT. De hulpverlening was al grotendeels afgerond op locatie. In het GBT lag de nadruk op het inschatten van de vervolgdreiging en de communicatie. De politie focus was gericht op de manhunt. De toegevoegde waarde van het ROT zat vooral in het ondersteunen van de verschillende gremia met een situationeel beeld en het nadenken over en uitwerken van scenario's. Verscheidene vraagstukken zijn op verzoek van het GBT uitgezocht en uitgewerkt. De communicatie werd in belangrijke mate uitgewerkt in het actiecentrum communicatie bij de gemeente. De afstemming vond vooral plaats tussen adviseurs van burgemeester, waarnemend hoofdofficier en politie. Het ROT kon haar rol beperkt invullen op dit onderwerp.

Om goed aangesloten te zijn op de verschillende teams is er vanuit de veiligheidsregio gewerkt met meerdere dienstdoende Operationeel Leiders. In totaal zijn er vier functionarissen die de functie van OL bekleden in de crisisorganisatie ingezet: een liaison op de locatie van het 24 Oktoberplein, in het SGBO, in het ROT en in het GBT. De inzet in het ROT moest zorgen voor een lijn met de leider van het CoPI en aansturing van het ROT waar scenario's worden uitgewerkt. In het GBT was het de taak van de Operationeel Leider te zorgen voor verbinding met het ROT en het duiden van het situationeel beeld. Ondanks deze brede inzet was het lastig voor de teams om goed en periodiek met elkaar in verbinding te blijven staan. Hier lagen praktische oorzaken aan ten grondslag, zoals elkaar niet kunnen bereiken vanwege een ander overleg. Informatiemanagement had hier een rol kunnen spelen echter bleef het gedeeld beeld uit en ontbrak het aan goed gecoördineerde informatielijnen. Bij niet alle sleutelfunctionarissen was bekend dat er gewerkt werd met op verschillende locatie liaisons van de Operationeel Leider om die rol en de werkzaamheden te kunnen verdelen.

### *Samenwerking op bestuurlijk niveau*

De eerste belangrijke besluiten (sein veilig, inzet speciale eenheden, advies binnenblijven) zijn ter plaatse genomen en in het overleg van of met de driehoek. Toen het GBT voor de eerste keer bijeenkwam was de hulpverlening ver gevorderd, was het advies om binnen te blijven gegeven door de driehoek, was het dreigingsniveau verhoogd en werd zwaar ingezet op de opsporing. Het GBT had hiermee in eerste instantie geen rol kunnen spelen in de eerste duiding van het advies 'binnen blijven' en had daardoor achteraf vooral een monitorende rol en een rol in het beperken van de maatschappelijke impact. Ook moest het GBT anticiperen op mogelijke verdere dynamiek. De samenwerking binnen het GBT verliep goed. Wel was er de voortdurende spanning tussen snelheid maken en tijd nemen om vraagstukken goed te bespreken. Er is gewerkt met een technisch voorzitter, zoals inmiddels meermalen was beoefend. De rolverdeling met het bevoegd gezag was duidelijk. Het aantal deelnemers aan het eerste GBT was relatief groot. In een tweede GBT is een duidelijker onderscheid gemaakt tussen adviseurs in het GBT en adviseurs in een tweede ring. Het bleef in de ruimte relatief druk. Er waren onder meer meerdere adviseurs en ondersteuners van gemeente, politie en OM. Ook waren er vragen over de rol van de directeur Veiligheidsregio Utrecht in aanvulling op vertegenwoordigers brandweer en GHOR.

### *Samenwerking op nationaal niveau*

De samenwerking met de nationale crisisorganisatie was constructief. Er is vanuit Utrecht conform de planvorming en oefeningen ingebeld met de nationale teams ICCb en MCCb. Ook waren er liaisons vanuit de NCTV aanwezig in GBT en ROT, en eerder in de driehoek. Vooral in het GBT was er een duidelijke toegevoegde waarde rond onderwerpen als maatschappelijke impact, bewaken en beveiligen en het intrekken van het advies binnen te blijven mede in relatie tot het dreigingsniveau. Voor de NCTV was het zoeken naar welke informatie zij via hun liaison in het ROT konden halen. Sommige onderwerpen bleken lastig in de rolverdeling zoals het contact met internationale partners (ambassades/consulaten die zorgen hadden over mogelijke slachtoffers. Er werd via verschillende lijnen contact gelegd en het bleef onduidelijk wat de formele afspraken zijn met betrekking tot het informeren van internationale partners.

Binnen het ROT is de samenwerking met het NCTV als goed ervaren. Het sleutelbesluit om het dreigingsniveau te verhogen is afgestemd met de burgemeester. De burgemeester heeft dit gedeeld in het eerste GBT. Een leerpunt is dat hierbij niet expliciet is geworden welke vervolghandelingen werden verwacht zoals met name het informeren en betrekken van andere gemeenten zodat maatregelen (en communicatie) konden worden afgestemd. Oorzaak is dat er nooit eerder sprake geweest van een vergelijkbare situatie binnen de regio en het knelpunt niet eerder naar voren is gekomen. Pas gedurende de dag kwamen hierover op vragen.

## **5.4 Informatiemanagement en situationeel beeld**

Informatiemanagement omvat het verzamelen, analyseren, selecteren en doorgeleiden/beschikbaar stellen van de informatie. Deze informatie is relevant voor alle betrokken functionarissen en organisaties. De juiste informatie moet in de juiste vorm en op het juiste moment beschikbaar zijn voor degenen die deze nodig hebben. Het zorg dragen voor een helder, eenduidig en gevalideerd beeld is belangrijk. Bij een GRIP3 ligt de regierol hierin bij de informatiemanager GBT. Het situationeel beeld heeft betrekking op de beoordeling van de omvang van het incident en de impact. Het beeld draagt ook bij aan de beoordeling van de mate van bijvoorbeeld vervolgdreiging. Wat is de mogelijke impact van het incident en wat wordt er verwacht in de respons?

### *Gedeeld situationeel beeld*

Binnen de verschillende teams wordt bij aanvang van elk overleg stilgestaan bij het informatiebeeld en situationeel beeld. Er wordt steeds een actueel beeld binnen gehaald vanuit andere teams. Ook is telkens de vraag gesteld of het veranderende beeld aanleiding was maatregelen te wijzigen. Het komen tot een goed beeld van de situatie en vervolgens tot een gedeeld beeld binnen elk van de crisisteams is een terugkerende ingewikkelde opgave bij crises. Hier komt de moeilijkheid van duiding rond mogelijk terrorisme bij. Belangrijke informatie bevindt zich niet per se in de multidisciplinaire crisisorganisatie, maar binnen politie en justitie. En juist informatie over de opsporing is zeer gevoelig. Dit vergt een voortdurende afweging en het zoeken naar wat er wel kan worden gedeeld omdat de informatie belangrijk is voor partners, bijvoorbeeld gelet op de eigen veiligheid van hulpverleners of de maatschappelijke veiligheid bij een vervolgdreiging. Dit was ook nu ingewikkeld. In het CoPI werd ervaren dat informatie werd gedeeld. Op strategisch niveau, en in het ROT vanuit de sectie politie, bleek het lastig om goede informatie te krijgen over de voortgang van de opsporing. Dit was belangrijk in het licht van het kunnen duiden van de resterende dreiging.

Een bijzonder aspect van het situationeel beeld in deze situatie was het krijgen van een beeld van de maatschappelijke impact en eventuele zorgen en knelpunten. Dit beeld kwam wel naar voren in de omgevingsanalyse, maar kwam beperkt aan bod in de teams en er werden geen gerichte acties of adviezen aan gekoppeld. In het CoPI zijn er 2 tv-schermen aangezet met nieuwszenders om een beeld van buiten de PD te krijgen. Vanuit de crisisruimtes van ROT en GBT was er weinig zicht op wat er in de stad speelde. Dit beeld had vanuit de lijn CoPI-ROT met behulp van omgevingsanalyse scherper naar voren moeten komen. Binnen de crisisorganisatie was er op onderdelen wel een beeld, bijvoorbeeld vanuit de GHOR als het gaat om vragen binnen zorginstellingen en bij hulpverleners. Hierbij bleek het LCMS GZ behulpzaam.

Een leerpunt is dat meer zicht op vraagstukken in de stad bij kan dragen aan tijdige en goede afstemming met maatschappelijke partners om zo met elkaar de impact waar mogelijk te beperken. Een voorbeeld hiervan is het scherp krijgen van de wijze waarop het advies om binnen te blijven werd geïnterpreteerd.

### *Informatiemanagement*

Het is de teams beperkt gelukt om informatie op een snelle en adequate wijze te delen. Wel lag binnen de verschillende teams de focus op de passende thema's. In het CoPI lag de focus op de thema's beeldvorming en bij de opsporing en aanhouding van verdachten en maatregelen rond het plaats incident. Binnen het ROT lag de nadruk op het thema maatschappelijk impact en binnen het GBT lag de focus van op de vervolgdreiging en impact op korte en lange termijn. Door de beperkte afstemming onderling ontstonden verschillen tussen de beelden in het CoPI, ROT en GBT.

Naast de bestaande informatielijnen binnen de crisisstructuur ontstonden informele lijnen binnen politie, OM en gemeente; hierdoor bleef met name het slachtofferbeeld diffuus. Het slachtofferbeeld in aantallen slachtoffers is in het GBT steeds gedeeld door de DPG met de informatie die op dat moment voorhanden was met waar mogelijk een toelichting zonder onnodig persoonlijke informatie over slachtoffers te delen.

Informatie over de vervolgdreiging en de exacte betekenis hiervan op bestuurlijk niveau was lastig te duiden. De duiding speelde op verschillende plaatsen; binnen de opsporing, maar ook in het CoPI. In het CoPI bestond relatief snel het operationele (niet-geverifieerde) informatiebeeld waarin werd uitgegaan van 1 schutter. In het GBT was het langere tijd onzeker om hoeveel verdachten het ging; er werd gewerkt met geverifieerde informatie. Hierbij speelde ook de vraag of er mogelijk meer schutters waren dan wel verdachten die op andere manier mogelijk betrokken zijn zonder dat hier direct gevaar van uitging. In het GBT was het beeld vanuit het CoPI onbekend. Het risico en de dreiging kwamen vooral voort uit het feit dat de schutter nog op de vlucht was. In het GBT was een beperkt beeld van de wijze waarop opsporing vorderde. Dat bracht uitdagingen in het duiden van de situatie. Uitdagingen in het duiden gold ook voor het mogelijke motief van de verdachte. In eerste instantie werd uitgegaan van de kenmerken van de situatie zelf. Daarna werd het briefje gevonden in het voertuig en ontwikkelde het beeld rond de verdachte waardoor ook duiding van informatie steeds scherper werd. In die eerste fase moest, ondanks de beperkte informatie, worden gekozen voor een scenario om te kunnen handelen. Het uitgaan van mogelijk terrorisme met vervolgdreiging was een logische keuze gegeven de situatie en beschikbare informatie. In berichtgeving en publieke reacties lijkt soms de nadruk te liggen op de politiek-bestuurlijke duiding van een incident vanuit een bepaald belang. In werkelijkheid is de duiding vooral handelingsinformatie: op locatie, elders in de stad en voor gezagsdragers.

#### **Functies van duiding van informatie**

Duiding speelt een zeer relevante rol in crisiscommunicatie en is per definitie ingewikkeld. In duiding is het relevant om te controleren of de boodschap bijdraagt aan wat je wilt bereiken.

Wat is het doel van je communicatie? Gaat het om schadebeperking of juist informatie geven?

Het doel van duiding is samen te vatten in enkele punten:

1. Het ondersteunt de beoordeling van de gevaarsetting op het plaats delict en biedt de hulpdiensten daar handvatten.
2. Het maakt duidelijk in welke mate er sprake is van vervolgdreiging.
3. Het biedt op enige wijze een handelingsperspectief waardoor omstanders betrokken worden.
4. Het maakt duidelijk wat de maatschappelijke effecten (kunnen) zijn, welke dynamiek brengt de boodschap het met zich mee? Onrust voorkomen?
5. Het geeft politiek de gelegenheid informatie te geven.
6. De juridische duiding die het OM aan een delict hangt in het kader van vervolging.

Op nationaal niveau keken ICCb en MCCb mee in LCMS waar informatie, en met name duiding, ontbrak. Hierdoor was het beeld binnen het ICCb en MCCb op momenten anders dan in Utrecht. Op nationaal niveau was onder meer behoefte aan meer inzicht in het slachtofferbeeld wat betreft er nationaliteit omdat hier steeds intensiever naar werd gevraagd vanuit enkele ambassades.

## **5.5 Afstemming met het vervoersbedrijf**

In de opschaling is het betrokken openbaarvervoerbedrijf niet actief meegenomen en aangehaakt op de verschillende niveaus. Naast de rol van 'vervoerder' was het bedrijf in dit incident ook slachtoffer en was betrokkenheid gepast. Het openbaarvervoerbedrijf heeft geen liaison kunnen plaatsen in het CoPI, ROT of het GBT. Hierdoor had men geen formele informatielijn. Er werd, net zoals door andere



partijen, geacteerd op informatie uit de (social) media. Met deze informatie is de eigen planvorming gevolgd. Bij het verhogen van het dreigingsniveau naar kritiek betekende dit voor het vervoersbedrijf dat er niet wordt gereden. Ook andere organisaties haalden informatie uit (social) media of uit eigen (informele) contacten met de politie. Vooral aansluiting van het betrokken vervoersbedrijf bij het ROT zou passend zijn geweest. Dit om af te kunnen stemmen over zowel de communicatie over het incident en de impact daarvan op het bedrijf, als de communicatie over de wijze/het moment van wel of niet opstarten van het openbaar vervoer. Ook onderwerpen als zorg en de opstart van de nazorg passen daarbij. Het had voor de hand gelegen om bestuurlijk contact te hebben, gelet op de grote impact van de gebeurtenissen op het vervoersbedrijf. Binnen het GBT was niet duidelijk hoe de lijn met het vervoersbedrijf liep. Er was ambtelijk contact, maar dit was beperkt en sporadisch. Het contact dat werd gezocht vanuit het GBT was vooral gericht op afstemming over het opstarten van de dienstverlening als het advies om binnen te blijven zou worden ingetrokken. Een lijn die uiteindelijk tot stand gekomen is was de afstemming via de provincie als concessieverstrekker voor het vervoerbedrijf. Een logische plek voor contact vanuit scenario denken en stakeholdermanagement is het ROT.

## 5.6 Brede maatschappelijke impact & dynamiek: Binnen blijven en een verhoogd dreigingsniveau

De maatschappelijk impact en dynamiek waren groot. De hoeveelheid informatie was exceptioneel, er waren veel betrokkenen en vanwege de vervolgdreiging was het informatiebeeld in de eerste uren onzeker. Kort na het incident gaf de politie via sociale media aan een terroristisch motief niet uit te sluiten. Er ontstonden geruchten over de verdachte en het mogelijke motief van de verdachte.

### *Dreigingsniveau en advies binnen te blijven*

Het advies om binnen te blijven en het verhogen van het dreigingsniveau waren van invloed op de dynamiek. De verhoging van het dreigingsniveau was uniek. Het dreigingsniveau vloeit voort uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) en zegt iets over de algemene terroristische dreiging gedurende een langere termijn. Om het dreigingsniveau te bepalen worden veel verschillende elementen in ogenschouw genomen; elementen die kunnen verschillen in aard, herkomst, concreetheid, zichtbaarheid en actualiteit. De NCTV verhoogde het dreigingsniveau tijdelijk van 4 naar 5 voor de provincie Utrecht. Ter illustratie, dit niveau wordt afgekondigd wanneer er concrete aanwijzingen zijn dat terroristen op het punt staan een aanslag te plegen. Wanneer er een aanslag heeft plaatsgevonden en wanneer er kans is op een vervolgaanslag.

De NCTV heeft bewust voor de provincie Utrecht; dit is een herkenbaar gebied voor de samenleving (anders dan 'de Veiligheidsregio' Utrecht). Het verhogen van het dreigingsniveau volgt op de inschatting dat er een risico is op een vervolgaanslag. Het ging hierbij om een mogelijke vervolgaanslag door dezelfde verdachte. Dit is een voorbeeld van informatie gestuurd werken waarbij er geen informatie was dat de mogelijke schutter zich naar elders in Nederland verplaatste. Indien bijvoorbeeld uit zou worden gegaan van een groter plot met mogelijk aanslagen door anderen elders in Nederland, zou het niveau voor meer gebieden of voor heel Nederland worden verhoogd.

Een beoogd doel van de verhoging is het alert maken van de bevolking. Indien er zichtbare maatregelen worden genomen is direct duidelijk waarom deze maatregelen genomen worden. Ook hoopt de NCTV met de verhoging de legitimiteit voor overheidsoptreden lokaal te versterken. Met verwijzing naar de verhoging kunnen maatregelen worden getroffen. Er verandert niets in bevoegdheden of beschikbare capaciteit. Hoe de samenleving zou reageren op een verhoging was onbekend terrein. Hetzelfde geldt voor instellingen, lokale overheden en andere organisaties. In de beeldvorming kwamen het advies om binnen te blijven en het verhogen van het dreigingsniveau bij elkaar; deze besluiten werden kort na elkaar aan het publiek gecommuniceerd. Zij zijn echter niet verbonden: het dreigingsniveau volgt uit een analyse en zegt iets over mogelijk gevaar. Het advies om binnen te blijven is een lokale maatregel bedoeld om direct gevaar te beperken. De vermenging werd versterkt doordat het beide over 'Utrecht' ging. Mede door deze vermenging was het voor burgers en organisaties lastig om in te schatten hoe het advies om binnen te blijven en vervolgens het intrekken van het advies om binnen te blijven en het dreigingsniveau zich tot elkaar verhielden. Het advies om binnen te blijven ging over de stad Utrecht. Een school in een andere gemeente zou niet dicht hoeven. Echter vanwege het dreigingsniveau voor de hele provincie kon de school – als voorbeeld – wel denken dat ook het advies voor hen gold.



Andere gemeenten in de regio zijn niet specifiek geïnformeerd vanuit Utrecht over de consequenties rondom de maatregelen. De regionale crisisorganisatie heeft gemeenten geïnformeerd door middel van 8 VIC-berichten. Het leerpunt is het – naast het vanuit het VIC informeren – meer expliciet betrekken van de andere gemeenten bij de duiding en bij afstemming van maatregelen en communicatie.

#### *Maatregelen elders versterken beeld van dreiging*

In aangrenzende regio's worden maatregelen genomen, zoals in Rotterdam verscherpt toezicht en in Den Haag. Een kleine twee uur na het incident heeft het Rode Kruis de site ikbenveilig.nl geopend. Nog weer iets later adviseert de gemeente Utrecht bewoners binnen te blijven tot er meer bekend is over het incident en de verdachte(n). De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid heeft een persconferentie gegeven om de verhoging van het dreigingsniveau toe te lichten. De informatie die is gegeven tijdens de persconferentie over meerdere schietincidenten kwam niet overeen met het bericht van de politie die op dat moment uitging van één locatie. Om 14:30 uur geven de minister-president en minister van Justitie een persconferentie. Dit is ongeveer gelijk met het vrijgeven van de foto van de verdachte. Door deze verschillende communicatiemomenten ontstaat het beeld dat de aansturing van communicatie niet formeel belegd is. Het lijkt erop dat er uitsluitend sprake is van een informerende rol tussen lokale en nationale communicatiekolom, maar dat er onvoldoende regie is op communicatiemomenten en inhoud.

Bovenstaande getroffen maatregelen dragen elk bij aan het beeld van een grootschalige en zeer impactvolle gebeurtenis. Verschillende organisaties treffen maatregelen vanuit de eigen verantwoordelijkheid en communiceren hier al dan niet over. Opgeteld zorgden de individuele keuzes voor een grotere maatschappelijke impact. Een voorbeeld hiervan is de communicatie vanuit het calamiteitenhospitaal dat zij is opgeschaald. Dit geeft direct het beeld van vele zwaargewonden. Ook zichtbare zwaardere of meer robuuste beveiliging geeft het beeld dat er gevaar dreigt op meer plekken in het land. In de voorbereiding op dreigend terrorisme is dit dan ook de reden om uit te gaan van terughoudendheid als het gaat om zichtbare, impactvolle maatregelen. Zo kan het calamiteitenhospitaal wel opschalen maar hoeft dit niet actief te worden gecommuniceerd.

#### *Gevaar beperken vs. maatschappelijke continuïteit*

Een belangrijke opgave is om te komen tot een goede balans tussen benodigde maatregelen om gevaar te beperken enerzijds en de maatschappelijke continuïteit te bevorderen anderzijds. Eerdere ervaringen in het buitenland hebben laten zien hoe ingrijpend een 'lock down' van een deel van de stad is. Ook het sluiten van stations, wegen en publieke voorzieningen is ingrijpend. En eenmaal afgesloten is het de vraag wanneer de maatregel weer kan worden ingetrokken. Dit leidt ertoe dat het advies aan het bevoegd gezag is om terughoudend te zijn bij het treffen van maatregelen met grote maatschappelijke impact. Tegelijkertijd geldt dat het nodig kan zijn om toch dergelijke ingrijpende maatregelen wel te treffen. De duiding van de situatie is hierbij cruciaal, vooral als het gaat om de mate en aard van een eventuele vervolgdreiging. En juist deze duiding is per definitie complex en tijdrovend. Hier botsen 'snelheid' en het gevoel van urgentie met de wens om terughoudend te zijn. In Utrecht was geen sprake van een formele 'lock-down'.

#### *Eigen keuzes en voorbereiding*

Burgers maken eigen keuzes na een incident als dit. Advies vanuit de overheid komt hier vervolgens bij. Het advies om binnen te blijven had impact. Vanuit evaluaties van andere incidenten en crises bleek dat mensen maar heel beperkt luisteren naar waarschuwingen van bijvoorbeeld sirenes. Een groot aantal mensen gaf gevolg aan het advies vanuit de gemeente. Tegelijkertijd gingen er nog steeds mensen over straat. Het blijven persoonlijke inschattingen die mede afhankelijk zijn van iemands situatie op dat moment. Dit geldt niet voor maatschappelijke instellingen. Uit de lessensessie en uit gesprekken blijkt dat zij vanuit een gevoelde verantwoordelijkheid voor medewerkers en bijvoorbeeld leerlingen of patiënten invulling wilden geven aan het advies vanuit autoriteiten. Zelf beschikken zij niet over de benodigde informatie en/of expertise om veiligheidsinschattingen te maken. Organisaties in de directe nabijheid van het 24 Oktoberplein sloten uit zichzelf de deuren. Anderen troffen maatregelen in reactie op het overheidsadvies. Ook het verhogen van het dreigingsniveau stelde organisaties voor uitdagingen. De meeste weten niet wat een dergelijke verhoging betekent als het gaat om de benodigde handelingen. Voor de GHOR was ook het onderwerp zorg continuïteit nadrukkelijk van belang: wat betekende binnen blijven voor zorgverleners (van thuiszorg tot de huisarts)? Hoe verhoudt hun eigen veiligheid zich tot de benodigde zorg die moet worden geleverd?

Het advies om binnen te blijven is door verschillende maatschappelijke organisaties op een andere manier ingevuld; sommige organisaties volgden hun eigen planvorming, anderen moesten improviseren. Tijdens de lessensessie en in gesprekken hebben verschillende organisaties hun ervaringen gedeeld:

- De Rechtbank Midden-Nederland besloot naar aanleiding van het advies om de parketpolitie bij de ingangen neer te zetten. Zij deden enerzijds een check op iedereen die naar binnen wilde, en anderzijds waarschuwden zij bezoekers die naar buiten wilden dat het advies was om niet de straat op te gaan. Dit bleef uiteindelijk ieders eigen keus.
- Een organisatie met een kantoor vlak bij het 24 Oktoberplein gaf aan het lastig te vinden te bepalen hoe ver het advies reikte; als mensen zelf naar buiten willen, moet je ze dan laten gaan? En wat doe je met het dilemma hulpopvang vs. de deuren sluiten? De organisatie besloot in eerste instantie dat ze niemand naar binnen of naar buiten lieten gaan, maar kon de situatie binnen op een gegeven moment niet meer controleren.
- Onderwijsinstellingen merkten op dat het advies dan wel kon zijn om binnen te blijven, maar dat ouders hun kinderen toch mee naar huis wilden nemen, ondanks het advies om binnen te blijven.
- Een andere grote organisatie in Utrecht gaf aan hun BHV-protocollen naar aanleiding van het incident en de ervaringen met het advies te hebben aangepast om een 'insluiting' vorm te geven. Het protocol voor een dergelijke insluiting kent twee niveaus: een absolute insluiting waarbij niemand naar binnen of naar buiten mag, en een flexibel niveau waarbij er niet veel bekend is over de mate van dreiging, en er dus ook flexibel met zo'n advies kan worden omgegaan.
- Ook zorgorganisaties hadden moeite met de omvang van het advies en de impact die het advies had op de wisselingen van diensten, geplande huisbezoeken van patiënten en patiënten die weer naar huis konden. Zij merkten op dat veel personeel flexibel was en doorwerkte waar nodig.
- Een kinderdagverblijf met meerdere locaties in de omgeving benutte bestaande informatiekkanalen om ouders te informeren over de stand van zaken. Verschillende locaties zorgden voor toezicht en waren alert. Voor de kinderen werd alles zo normaal mogelijk gehouden. Er waren geen ouders die tussendoor alsnog hun kind willen ophalen.


#### *Contact met de overheid*

Voor de vervoersorganisaties gold dat zij onderdeel uitmaken van het Alerteringssysteem Terrorismebestrijding (ATb). De systematiek hieronder is in de afgelopen twee jaar herijkt. Onderdeel van de aanpak is de gerichte voorbereiding van bedrijven op een mogelijke dreiging zodat snel maatregelen kunnen worden genomen op basis van informatie vanuit de politie of vanuit de NCTV. Direct betrokken bedrijven worden meteen geïnformeerd, bijvoorbeeld bij een gerichte dreiging. De zogenoemde sector coördinator informeert de andere partijen uit de sector over relevante ontwikkelingen. De NCTV kan via een informatiesysteem gericht informatie sturen aan deelnemende organisaties. Dit kan meer algemene informatie zijn of – indien beschikbaar – aanvullende informatie voor een specifieke sector. Mede omdat Qbuzz zelf moeilijk aansluiting vond, is contact gelegd met de sector coördinator. Deze kreeg ook van andere vervoerders vragen.

Ook andere organisaties zoals de NS, de Universiteit Utrecht en Hogeschool van Utrecht zochten contact met de crisisorganisatie van de gemeente of de VRU, maar kregen dit beperkt. Contacten met afzonderlijke politiefunctionarissen zorgden beperkt voor duidelijkheid. Voor onderwijsinstellingen gold dat zij contact zochten met voor hen vertrouwde functionarissen, bijvoorbeeld bij de politie en de gemeente. In verscheidene media wordt de politie aangehaald met het advies aan scholen om deuren te sluiten. In andere, directe contacten wordt aangegeven dat dit niet hoeft. Er waren verschillende inzichten en adviezen vanuit de politie. De adviezen leken afhankelijk te zijn van de contactpersoon en de situatie waarin men zich bevond. Ook was het moeilijk om gedurende de dag contact te krijgen met politie of gemeente. In de zorgsector zijn er rond crises in de voorbereiding verregaande contacten met de GHOR die ook nu actief konden worden benut.

## 5.7 Besluitvorming

Kritieke besluiten zijn besluiten met mogelijke grote impact. De meest opvallende besluiten waren: het handelen ter plaatse mede in het licht van eigen veiligheid hulpverleners, de verhoging (en



verlaging) van het dreigingsniveau, het advies van de driehoek om binnen te blijven, de duiding van de gebeurtenissen, het opschalen naar GRIP3, het advies om binnen te blijven opheffen en de wijze van inrichten van de nafase.

De overkoepelende uitdaging is beslissen in onzekerheid. Dit maakt dat een scenario moet worden gekozen/een situatie als uitgangspunt moet worden genomen om vervolgens te kunnen handelen. Bij een crisis is er altijd te veel en tegelijkertijd te weinig informatie. Een risico is dat er niet of laat wordt besloten in afwachting van meer duidelijkheid. In Utrecht toonde de crisispartners zich besluitvaardig, zowel in de operatie als op strategisch niveau. Hetzelfde geldt voor de NCTV. De keerzijde is de beperkte tijd die wordt genomen om sleutelbesluiten te doordenken op mogelijke implicaties en om partners die impact gaan ondervinden tijdig (vooraf) te informeren. Het besluit om het advies te geven tot binnen blijven is in korte tijd genomen vanuit gevoelde urgentie en de informatie op dat moment. Het besluit van de NCTV om het dreigingsniveau te verhogen heeft de meeste leden van de crisisorganisatie bereikt via sociale media. Een manier om toch besluiten te nemen en tegelijkertijd ruimte te laten om dit aan te passen zodra er meer bekend is, is het koppelen van besluiten en maatregelen aan tijdvakken. Een goed voorbeeld hiervan is de mededeling van de NCTV dat het verhoogde dreigingsniveau tot 18.00 uur zou gelden. Een ander voorbeeld is dat het GBT later op de dag heeft aangegeven richting scholen dat er om 16.00 uur opnieuw wordt gekeken naar het advies om binnen te blijven. Ook werkt het goed om te benoemen wanneer een maatregel/een besluit kan worden ingetrokken. Het besluit om te gaan werken in GRIP3 had eerder gekund en was in lijn geweest met de planvorming. Hierin staat dat in geval van terrorisme er wordt opgeschaald naar GRIP3.

Naarmate de vervolgdreiging afnam en de druk om de situatie te normaliseren toenam, is besloten het advies om binnen te blijven in te trekken. Hierbij is goed oog gehouden voor wat de situatie vroeg. Hetzelfde geldt voor besluitvorming rond maatregelen tegen mogelijke maatschappelijke onrust. Hierbij is nagedacht over scenario's maar zijn geen zichtbare maatregelen getroffen die juist de onrust zouden kunnen voeden. Op een aantal punten is bewust besloten om maatregelen niet te treffen. Zo is er heel terughoudend omgegaan met extra bewaking en zichtbare beveiliging in de stad.

Het intrekken van het advies liep niet synchroon met het verlagen van het dreigingsniveau vanuit de NCTV. Dit bracht uitdagingen met zich mee (zie 5.6 maatschappelijke dynamiek). Verschillende organisaties, waaronder vervoerders, hebben eigen protocollen ontwikkeld die samenhangen met het verhoogde dreigingsniveau. Qbuzz heeft zelf besloten niet te rijden zolang er een reële dreiging is voor haar medewerkers. Dit bracht met zich mee dat op het moment dat het advies werd ingetrokken het openbaar vervoer in de stad nog niet reed. In het algemeen was de boodschap ingewikkeld, ook richting publiek. Omdat de verdachte kort hierna werd aangehouden kwamen het moment van aanpassen van het advies en het verlagen van het dreigingsniveau alsnog dicht bij elkaar te liggen.

In de besluitvorming is beperkt gebruik gemaakt van de beschikbare planvorming die multidisciplinair is opgesteld. Een deel van de deelnemers aan de crisis overleggen heeft deze plannen, protocollen e.d. geraadpleegd, anderen in het geheel niet.

Een aandachtspunt is de verslaglegging met hierbij de belangrijkste overwegingen. In het GBT is het niet gelukt om deze steeds na te lopen en vast te stellen. Dit is alsnog gebeurd op een later moment.

## 5.8 Communicatie

Communicatie heeft tot doel het informeren van publiek, media, betrokkenen en andere stakeholders en deze voorzien van relevante informatie. De informatiebehoefte was in de uren na het incident en tijdens de 'manhunt' groot. Er is veel gecommuniceerd door politie, gemeente en vele andere partijen zoals de NCTV, maar ook lokaal door bijvoorbeeld het Calamiteiten Hospitaal en vervoerders en onderwijsinstellingen. Crisiscommunicatie wordt in veel gevallen gericht op drie doelen: Informatievoorziening, Betekenisgeving en Schadebeperking (IBS). Relevant onderdeel daarvan is het opstellen van omgevingsanalyses om de strategische keuzes te 'voeden', na te gaan of de communicatie aankomt, of er vragen/zorgen zijn die aandacht behoeven en om tot afstemming en bijsturing van boodschappen te komen. Thema's die in de crisiscommunicatie centraal stonden: het slachtofferbeeld, het motief van de schutter(s) en het handelingsperspectief (onder meer rond het advies binnen te blijven en het verhoogde dreigingsniveau).

## *Duiding*

De communicatie bij een geweldssituatie en een voortvluchtige dader is complex. Er is behoefte bij crisispartners om snel te communiceren, terwijl er nog weinig geverifieerde informatie bekend is. Wel zijn er verklaringen van ooggetuigen, foto's en mogelijke filmpjes. Vooral de duiding van de gebeurtenissen kan grote impact hebben en is tegelijkertijd van vele factoren afhankelijk. Binnen de driehoek is bewust gekozen voor het benoemen van de mogelijkheid van een terroristisch motief. Er werd immers ook als zodanig gehandeld: de maatregelen die werden getroffen passen bij mogelijk terrorisme. Door deze mogelijkheid actief te communiceren wordt het publiek voorbereid op dergelijke maatregelen en wordt direct een beroep op het publiek gedaan om alert te zijn. Een vervolgdreiging kan niet worden uitgesloten. Voor hulpdiensten is duiding ook handelingsinformatie.

De politie vervult een spilfunctie in de communicatie tijdens het gouden uur. Dit mede omdat de politie snel ter plaatse is en over de expertise (en/of informatie) beschikt om de situatie rond geweld in te schatten. De crisiscommunicatie vanuit de politie is snel opgestart; hiermee is aangesloten bij de behoefte om snel informatie te delen. De bevestiging dat er een dodelijk slachtoffer te betreuren was, liet gelet op de zichtbaarheid in de media relatief lang op zich wachten. In de loop van de dag zijn in de communicatie verschillende aantallen gewonden genoemd. Uitdaging hierbij is altijd dat de publieke communicatie niet ten koste mag gaan van de communicatie naar slachtoffers en nabestaanden. Voor media en getuigen was duidelijk dat er slachtoffers waren overleden: het beeld van een wit laken over een lichaam was overal zichtbaar. Het gebrek aan deze bevestiging wekte verbazing.

## *Vlog & persconferentie*

De rol van de burgemeester in de communicatie was die van burgervader: empathisch en gericht op inwoners en betrokkenen. Dit was passend bij de situatie. De gekozen vorm – de vlog – kwam voort uit improvisatie: mede vanwege het advies binnen te blijven wilde de driehoek de media niet op locatie laten komen. De vlog kon op waardering rekenen zo blijkt uit reacties, onder meer van communicatie experts.


Voor de persconferentie later op 18 maart is bewust gekozen om deze door de leden van de driehoek te laten plaatsvinden, zoals in het GBT is besproken en besloten. Nog tijdens de persconferentie kwam het bericht dat de waarschijnlijke schutter was aangehouden. Omdat eerder al was besloten om het advies om binnen te blijven in te trekken, hoefden de leden van de driehoek de aanpak niet per direct te wijzigen. De aanhouding was vooral een bevestiging van de ingeslagen koers. Wel zijn er praktische aandachtspunten wat betreft setting en locatie van de persconferentie.

## *Communicatie op nationaal niveau*

Via de kanalen van de verschillende autoriteiten is een goede stroom van informatie geweest. Ook zijn de berichten van de belangrijkste spelers steeds via sociale media gedeeld zodat er vanuit de driehoek in één lijn gecommuniceerd werd. In relatief korte tijd is vanuit meerdere autoriteiten gecommuniceerd; de NCTV, de minister-president en minister van Justitie en Veiligheid en de burgemeester. Allen hebben vanuit hun eigen rol gecommuniceerd. Deze communicatie draagt bij aan de maatschappelijke dynamiek die ontstaat. De duiding van de NCTV en van de minister-president hadden impact. De boodschap van de autoriteiten was in belangrijke mate dezelfde, maar deels met gebruik van andere woorden en typering. In de aandacht vanuit de media werd met name ingezoomd op de verschillen en onjuistheden. Dit laatste betrof onder meer de toelichting van de NCTV waarin werd gesproken over meerdere incidenten, in tegenstelling tot de politie die dit juist ontkende. De NCTV vertelde wat hij op dat moment wist vanuit transparantie. De duiding van de reden voor het verhogen van het dreigingsniveau kreeg hierdoor minder aandacht. Dit is op hoofdlijnen toegelicht door de NCTV en later ook door de minister. Hierbij was het handelingsperspectief vooral 'het alert zijn.'

## *NL-Alerts*

Uit de omgevingsanalyses bleek dat er vragen leefden over waarom er aanvankelijk niet gecommuniceerd werd via NL-Alert of Burgernet. Uit informatie blijkt dat het ROT vragen had met betrekking tot het handelingsperspectief dat hoorde bij het besluit dat was genomen om te adviseren binnen te blijven. Daarover wilden zij eerst helderheid alvorens een NL-Alert verstuurd werd. De gemeente wilde juist snel communiceren vanwege de ervaren urgentie en het risico van meer incidenten en verstuurde een tweet over het NL-Alert.



Het ROT wilde graag ondersteuning leveren aan het actiecentrum communicatie, maar er kwam geen duidelijke rolverdeling tot stand; onderlinge afspraken over wie doet wat met betrekking tot de communicatie bleven uit. Hier is geen actie op ondernomen. De omgevingsanalyses geven een overzicht van de nieuwsmedia en sociale media, met daarbij adviezen voor de communicatiestrategie. Hierbij worden geen concrete opdrachten gegeven aan het ROT.

## 5.9 Afschaling en overgang naar de nafase

Ieder incident en iedere crisis heeft een nafase. In de weken, maanden en soms jaren na een incident of crisis spelen er vraagstukken die aandacht behoeven. Uitdagingen in de nafase zijn onder meer de psychosociale nazorg, zorg voor slachtoffers, justitiële trajecten, rouwen en herdenken, politieke verantwoording en leren. Ervaringen met eerdere crisis – waaronder het schietdrama in Alphen – hebben aangetoond dat het belangrijk is om bewuste keuzes te maken over de aanpak in de nafase. De voorbereiding hierop begint al tijdens de acute fase zodat op tijd en op verantwoorde wijze kan worden afgeschaald en overgedragen. Vrij snel na de aanhouding van de verdachte op 18 maart is in het GBT begonnen met een plan van aanpak in het kader van de nafase. In het ROT wordt begin van de middag gewerkt aan het opstarten van de nafase.

Vanaf het moment dat het besluit te starten met de nafase in het GBT werd genomen, is er in het GBT gewerkt aan een plan van aanpak. De gemeente was op maandagmiddag al gestart met de voorbereidingen voor de nafase. Hierbij zijn ook ervaringen van eerdere crises benut. Op 19 maart is de voorgestelde aanpak op hoofdlijnen gepresenteerd in het GBT. Hierop is besloten dat aan een aantal randvoorwaarden moet worden voldaan voordat afschaling verantwoord is. Het opstellen van het plan van aanpak gebeurde vanuit bevolkingszorg met input vanuit meerdere adviseurs van de veiligheidsregio en gemeente, onder aansturing van de gemeentesecretaris. Ook dit was een leerpunt van eerdere crisis: het voorkomen van het te veel belasten van het ROT en het werken aan het plan van aanpak vanuit de gemeente in een leidende rol waarbij actief partners worden betrokken.

Het belang van een gecoördineerde aanpak in de nafase was duidelijk voor alle partners. Toch blijft het een uitdaging om te midden van andere urgente en meer acute kwesties voldoende tijd en aandacht te hebben voor het plan van aanpak. Dit plan moet worden doorleefd zodat er een gedeeld beeld is van de opgave die voorligt. Op 19 maart bleek dit lastig. Op 20 maart was inmiddels duidelijk wat er allemaal nog speelde in de komende dagen en in de periode hierna: het was duidelijk dat coördinatie in de nafase essentieel was. Tegelijkertijd hadden steeds meer functionarissen in de crisisteams geen actieve rol meer. Afschalen was nodig; de belasting van de eerste twee dagen was merkbaar.

De randvoorwaarden voor de afschaling waren: 1) het plan van aanpak moet worden vastgesteld in het GBT; 2) het moet duidelijk zijn hoe het contact met en de zorg voor slachtoffers wordt ingericht (casemanagement); 3) functionarissen met een sleutelrol in de nafase moeten benoemd zijn; en 4) er moet een warme overdracht plaatsvinden tussen functionarissen van de acute fase en de nafase. In het GBT in de ochtend van 20 maart wordt het plan van aanpak besproken en vastgesteld. De benoemde randvoorwaarden worden doorlopen waarna de conclusie is dat aan de randvoorwaarden is voldaan en kan worden afgeschaald. Kort hierop vindt een overdrachtsbijeenkomst plaats met sleutelfunctionarissen.

Voor de nafase wordt gewerkt met een zogenoemd tactisch team en een stuurgroep. In de eerste dagen zijn er ook overleggen van de driehoek, onder meer rond de stille tocht en een aangekondigde demonstratie. Een blijvend aandachtspunt is het belang van goede slachtoffercommunicatie en het oog hebben en houden voor de verschillende doelgroepen: van nabestaanden tot gewonden tot ooggetuigen en hulpverleners.



## 5.10 Reflectie op voorbereiding

### *Vorbereiding*

In de planvorming die is opgesteld ter voorbereiding op een terroristische aanslag staat dat er bij een CTER-melding wordt opgeschaald naar GRIP3. Daarnaast is benoemd dat de directeur van de veiligheidsregio bij de driehoek aansluit indien er sprake is van fysieke impact. Dit is nu niet gebeurd. Op momenten zou de planvorming hebben geleid tot andere keuzes in de opschaling en het optreden. Binnen de opschaling zou het primair gaan om de maatschappelijke impact van incidenten en de daarbij passende opschaling. Dat kan dus betekenen dat een incident dat geduid wordt als terrorisme geen grootschalige inzet van hulpdiensten vergt. Een leerpunt is om de planvorming te richten op belangrijke overwegingen dan op een 'vast' opschalingsniveau. Door te werken met verschillende scenario's en daarbij te kijken naar de mate van maatschappelijke impact kan ook de bijbehorende wijze van organisatie meer gericht worden voorbereid. De planvorming is in dat geval meer richtinggevend dan leidend.

Tijdens verschillende GBT-crisis oefeningen is geoefend met het benoemen doelen en uitgangspunten. Dit geeft een kader voor alle lastige besluiten en dilemma's en geeft houvast aan de crisisorganisatie. Gedurende deze crisis is net als tijdens oefeningen continu gedacht vanuit impact. Er is in de voorbereiding nagedacht over de aandacht voor wat nieuw en afwijkend is en ook gedurende de crisis was hier aandacht voor. Daarbij is het belangrijk te vertrouwen op voorbereide werkwijzen en protocollen waarin aandacht is voor het doordenken van de invloed van maatregelen op de maatschappelijke continuïteit.

### *Voorzieningen*

Essentieel onderdeel van de voorbereiding zijn de voorzieningen. Een thema binnen alle teams. Op de plaats van het incident was behoefte aan stroom en middelen. Binnen het GBT was behoefte aan middelen zoals printers, overlegruimtes, stroom en een geschikte persruimte. Leden van de crisisorganisatie hebben de voorzieningen in het lokaal en Regionaal Crisis Centrum als te beperkt en op momenten als storend ervaren.

Enkele voorzieningen die beschikbaar zijn zoals het Veiligheidsinformatiecentrum (VIC) van de veiligheidsregio zijn onvoldoende benut. De kennis over deze voorzieningen is heel beperkt omdat toelichting en bronnen ontbreken; dit verdient aandacht in de voorbereiding. Vanuit het VIC is een brug te slaan tot de voorbereidende en de operationele fase. Vanuit het centrum is continu aandacht voor monitoring en worden omgevingsanalyses gemaakt die onder meer kijken naar politiek, pers en publiek.

## 6. Tot slot: voorbij 'Utrecht'

De leerevaluatie van de multidisciplinaire respons op het schietincident in Utrecht heeft tot doel het met elkaar leren. We hebben in deze rapportage de uitdagingen, observaties en leerpunten benoemd. Dit op basis van gesprekken, documenten en lessensessies. Juist deze professionele dialoog is belangrijk. Eerder hebben we beschreven wat de stand van zaken was van de voorbereiding op (dreigend) terrorisme in Nederland. De uitdagingen zoals deze zich werkelijk voordeden in Utrecht komen in sterke mate overeen met de uitdagingen waarmee in plannen en oefeningen rekening wordt gehouden. Ook zijn er parallellen met internationale ervaringen. Dit maakt de ervaringen en leerpunten van het schietincident in Utrecht relevant voor alle crisispartners die zich bezighouden met terrorismegevolgbestrijding.

Tegelijkertijd is ook duidelijk dat situaties met meerdere slachtoffers en bijvoorbeeld een tweede incident zullen zorgen voor een grotere druk op de hulpverlening (bijvoorbeeld in gewondenspreiding), de benodigde capaciteit en de crisisorganisatie als geheel. Juist in dat licht zijn er vier leerpunten die wat ons betreft extra aandacht vergen, niet alleen in Utrecht, maar binnen de gehele voorbereiding op (dreigend) terrorisme:

- **De continue aandacht voor de balans tussen de veiligheid van hulpverleners en de hulpverlening aan slachtoffers in een situatie waarin er mogelijk nog gevaar is.** Vanuit een goede samenwerking tussen hulpverlening vanuit de GHOR en brandweer en politie/DSI is het relevant te kijken naar welke mogelijkheden er zijn wanneer er moet worden opgetreden tijdens een incident met vervolgdreiging. Te denken valt aan werkbare vesten voor de GHOR, het afschermen van de hulpverleners.
- **Het uitleggen van het doel van het verhogen van het dreigingsniveau en het bieden van handelingsperspectief zowel nationaal als op maat lokaal/regionaal.** Dit vanuit regionale voorbereiding in combinatie met het uitdragen van de noodzaak om als maatschappelijke organisaties ook zelf na te denken hoe zij kunnen handelen bij een mogelijke 'lock down'.
- **Het in de crisisorganisatie borgen van het contact met maatschappelijke organisaties.** Zij verdienen aandacht juist wanneer het gaat om het monitoren van de maatschappelijke impact en het beperken van die impact. Dit zou als onderdeel meegenomen kunnen worden in de voorbereiding op dreigend terrorisme met partners. Hier lijkt een logische rol te liggen voor de gemeente binnen het team bevolkingszorg naar maatschappelijke zorg. Bestaande contacten kunnen hiervoor benut.
- **Flexibiliteit in planvorming opnemen.** Rekening houden met de uitdagingen binnen de crisis en deze centraal stellen wanneer keuzes worden gemaakt in de opschaling en inrichting van de crisisorganisatie. Voor TGB zijn specifieke plannen gemaakt; leerpunt is deze opnieuw onder de aandacht te brengen bij relevante partijen en functionarissen en deze als gezamenlijke planhouders opnieuw bezien. Van functionarissen die trainingen gevolgd hebben mag worden verwacht dat zij bekend zijn met de plannen.

## Bijlage 1 Afkortingenlijst

Afkortingen	
AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
AMOK	De AMOK-procedure is erop gericht om zo snel mogelijk een gewapend persoon te neutraliseren. 'Amok' komt uit het Maleis en betekent zoiets als 'moorddadige aanval.'
AT	Arrestatie Team
ATb	Alterteringssysteem Terrorismebestrijding
BT	Beleidsteam
COPI	Commando Plaats Incident
CACO	Calamiteiten Coördinator
CAHO	Calamiteiten Hospitaal
CTER	Contra Terrorisme Extremisme en Radicalisering
DPG	Directeur Publieke Gezondheid
DSI	Dienst Speciale Interventies
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GGD	Gemeentelijke Gezondheids Dienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GMS	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GMU	Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
IBP	Incident Bestrijdingsplan
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
KMAR	Koninklijke Marechaussee
LCMS	Learning Content Management System
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCb	Ministeriele Commissie Crisisbeheersing
NCC	Nationaal Crisis Centrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
OL	Operationeel Leider
OM	Openbaar Ministerie
OVD-G	Officier van Dienst Geneeskundig
OVD-P	Officier van Dienst Politie
PD	Plaats Delict
ROL van dienst	Regionaal Operationeel Leider van dienst
ROT	Regionaal Operationeel Team
SGBO	Staf Grootschalig Bijzonder Optreden
TGB	Terrorismegevolgbestrijding
VIC	Veiligheids Informatie Centrum
VRU	Veiligheidsregio Utrecht

## Bijlage 2 Respondenten

Rol
Burgemeester Utrecht
Waarnemend Hoofdofficier
Hoofd Operaties Politie
Manager Service & Veiligheid U-OV
Voorzitter ICCB
AC politie
Operationeel leider 1
Operationeel leider 2
OvD politie ter plaatse 1
OvD politie ter plaatse 2
Leider CoPI
GBT-lid NCTV
Directeur Publiek Gezondheid (DPG) GGD regio Utrecht
ATB sector coördinator stad en streekvervoer
COT Adviseur
Hoofd veiligheid gemeente Utrecht
Algemeen directeur VRU
Strategisch adviseur crisiscommunicatie 18 maart (woordvoerder)
Strategisch adviseur crisiscommunicatie 19 maart (directeur communicatie)
Technisch voorzitter/Gemeentesecretaris
Commissaris van de Koning
Chef Kabinet Commissaris van de Koning
Burgemeester Nieuwegein

## Bijlage 3 Documenten/Bronnen

Documenten
Omgevingsbeelden 24 oktoberplein 18 maart t/m 20 maart
Bestuurlijke Leidraad TGB Midden-Nederland
Incidentbestrijdingsplan Terrorismegevolgbestrijding Midden Nederland
Placemat Bestuurlijke Uitdagingen TBG Midden Nederland v2.0
Notitie inrichting Utrechtse crisisorganisatie versie 1.0
LCMS Schietpartij log 18 maart start incident tot 13.00
LCMS Schietpartij log 18 maart 13.00 tot 0.00 uur.
LCMS Schietpartij log 19 maart tot 14.00 uur
Team Bevolkingszorg 19 maart vergadering 1 t/m 4
Team Bevolkingszorg 20 maart vergadering 1 t/m 3
GBT Verslagen vergadering 1 t/m 7
Piketmap OOV
Sociale Media Analyse Schietincident 24 oktoberplein
Verslag CoPi (definitief)
Kamerbrief minister J&V Tweede Kamer Zitting Utrecht
Kamerbrief over evaluaties aanslag Utrecht (264162)
Kamerstuk 28 684 Naar een veiliger Nederland



## Over het COT

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over de vormgeving van veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: [www.cot.nl](http://www.cot.nl) of [cot@cot.nl](mailto:cot@cot.nl).

## Disclaimer leerevaluatie

Deze leerevaluatie is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de periode waarin de evaluatie is uitgevoerd. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de inhoud en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtsweg toegang tot heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden.

© 2018 COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.  
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze rapportage mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V.



**COT** | Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement  
*an Aon company*

Admiraliteitskade 62 | 3063 ED | Rotterdam  
Postbus 518 | 3000 AM | Rotterdam  
Telefoon : 010 448 8300  
E-mail : [cot@cot.nl](mailto:cot@cot.nl)  
Internet : [www.cot.nl](http://www.cot.nl)