

Lessen uit evaluaties schietincident 18 maart 2019

Opgesteld door: afdeling Veiligheid , in afstemming met politie, OM en VRU.

Versie 15 november 2019

Inleiding

Op 18 maart vond het schietincident plaats waardoor de stad Utrecht stil stond. Regionaal en zelfs landelijk waren de effecten merkbaar. Het incident heeft nog elke dag impact op slachtoffers, nabestaanden en getuigen. Deze afschuwelijke gebeurtenis heeft de stad diep in het hart geraakt. Ook op hulpverleners en betrokkenen bij de crisisorganisatie heeft dit impact. Onder uitzonderlijke omstandigheden heeft men gewerkt in het belang van slachtoffers, betrokkenen en de samenleving.

Vrijwel direct na het incident heeft de burgemeester in afstemming met crisispartners aangegeven het belangrijk te vinden om te leren van het incident. De “Stuurgroep Nafase”¹, heeft vervolgens aan het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) de opdracht gegeven een leerevaluatie uit te voeren gericht op de multidisciplinaire crisisrespons. Hierbij is gekeken naar de uitdagingen en dilemma’s waarmee de crisisorganisatie is geconfronteerd en welke leerpunten daaruit zijn voortgekomen. Naast de multidisciplinaire evaluatie hebben de gemeente Utrecht, Nationale Politie, NCTV en Veiligheidsregio Utrecht ook het eigen optreden geëvalueerd.

In het rapport van het COT komt het beeld naar voren van een crisisorganisatie die actief handelend heeft opgetreden en begrijpelijke keuzes heeft gemaakt, gegeven de beschikbare informatie van dat moment, in een situatie die gepaard ging met dreiging, urgentie en onzekerheid. Men spreekt van een logische keuze om uit te gaan van het scenario ‘aanslag met mogelijke terroristisch motief’. Hierdoor was het voor functionarissen in de crisisorganisatie duidelijk hoe er gehandeld moest worden en vond in een vroegtijdig stadium opschaling binnen de betrokken nood- en hulpdiensten plaats.

In afstemming met politie, OM, en VRU hebben we de belangrijkste (gezamenlijke) lessen uit de evaluaties gedestilleerd. De lessen uit de evaluaties worden meegenomen in de verdere voorbereidingen op crisissituaties en in het toekomstig crisisoptreden.

1. Expliciteer het advies tot binnen blijven

Kenmerkend voor crises is dat beslissingen genomen moeten worden in onzekere situaties, waarbij er altijd zowel te veel als te weinig informatie is. Een risico is dat er geen besluiten worden genomen of dat besluiten te lang worden uitgesteld. Het COT constateert dat hiervan geen sprake was en dat crisispartners besluitvaardig zijn geweest. In korte tijd zijn besluiten genomen vanuit de gevoelde urgentie, zoals het advies aan iedereen in de stad Utrecht om binnen te blijven.

De gevolgen van dit besluit waren doordacht, maar de mogelijke randvoorwaarden of beheersmaatregelen zijn beperkt expliciet gemaakt. Het advies tot binnenblijven heeft een

¹ De stuurgroep nafase bestaat uit de burgemeester, het sectorhoofd van politie, de waarnemend hoofdofficier van Justitie, de directeur Publieke gezondheid (namens VRU) en de gemeentesecretaris (voorzitter),

waardevolle bijdrage geleverd aan het beëindigen van de situatie, omdat er ruimte ontstond voor de hulpverlening en de opsporing. Tegelijkertijd constateert het COT dat het advies meer context had mogen krijgen als het gaat over reikwijdte, duur en noodzakelijkheid. Het is belangrijk om helder te communiceren over wat bepaalde maatregelen inhouden, waarom deze maatregelen worden genomen en wat het betekent.

Wat gaan we hiermee doen:

De gemeente en VRU besteden in crisistrainingen en -oefeningen meer aandacht aan het formuleren van mogelijke randvoorwaarden of beheersmaatregelen van besluiten. Hierbij zal ook het te geven handelingsperspectief meegenomen worden; uitwerking van randvoorwaarden bij het handelingsperspectief versterkt de communicatie aan inwoners, ondernemers en organisaties in de stad en biedt alle betrokken partijen de mogelijkheid vorm te geven aan hun zelfstandige verantwoordelijkheden. Denk hierbij aan een concrete boodschap (en informatie over reikwijdte, duur en noodzaak) over de maatregelen.

2. Maak een duidelijke verbinding tussen maatregelen die op nationaal en lokaal niveau worden genomen

Het verhogen van het dreigingsniveau naar niveau 5 door de NCTV (voor de provincie Utrecht) en het advies van de burgemeester om binnen te blijven (in de stad Utrecht) hebben een kenmerkende rol gespeeld. Beide maatregelen hebben geleid tot vragen. In de beeldvorming zijn deze aan elkaar gekoppeld.

De verhoging van het dreigingsniveau was uniek. Het DTN (Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland) is een duidingssysteem om aan te geven hoe groot de kans is op een terroristische aanslag in Nederland, en is daarmee ook bedoeld om mensen alert te maken. Aan het verhogen van het dreigingsniveau zijn geen maatregelen gekoppeld en er verandert niets in de bevoegdheden.

Wat gaan we hiermee doen:

De NCTV zal in samenwerking met lokale, regionale en nationale crisispartners zorgen voor een verheldering van de betekenis van het afkondigen van dreigingsniveau 5, de rolverdeling voor het treffen van maatregelen en de communicatie daarbij. Dit geldt voor zowel de op- als de afschaling. De gemeente gaat na wat zij zou kunnen voorbereiden wanneer er acute dreigings-informatie beschikbaar komt die een hoog risico met zich meebrengt en tevens aanleiding is voor verhoging van het dreigingsniveau. De afwegingen, het besluit, de communicatie over en de uitvoering van lokale maatregelen ligt immers lokaal.

3. Betrek maatschappelijke organisaties

Vanuit de crisisorganisatie is tijdens het incident contact geweest met meerdere (maatschappelijke) partners, zoals moskeeën, zorginstellingen, (basis)scholen en Rijkswaterstaat. Ook vanuit het programma 'Utrecht zijn we Samen' vond snel en veelvuldig contact plaats met bondgenoten in de stad. Met andere partijen was er geen of in beperkte mate contact, zoals vervoerders, universiteit en hogeschool. De crisisorganisatie ging ervan uit dat alle organisaties op 18 maart via de geboden publieksinformatie over het incident geïnformeerd werden. De behoefte aan contact van specifieke organisaties is in deze situatie

onvoldoende tijdig onderkend. Hiermee geven we ook antwoord op het aandachtspunt van de Inspectie.

Het incident maakte duidelijk dat aansluiting van maatschappelijke partners bij de crisisorganisatie bijdraagt aan het beheersbaar houden van de impact op de samenleving. Dit geldt zowel voor de voorbereiding als tijdens incidenten. Het is van belang de onderlinge verwachtingen – over rol van de overheid en eigen verantwoordelijkheden – al aan de voorkant met organisaties te bespreken. Door tijdens incidenten maatschappelijke organisaties te betrekken bij de crisisorganisatie kan een betere inschatting worden gemaakt van de maatschappelijke impact.

Wat gaan we hiermee doen:

De gemeente, politie en VRU gaan het contact met maatschappelijke organisaties verder uitbouwen. Hierbij zullen onderlinge verwachtingen met elkaar gedeeld worden en worden afspraken gemaakt hoe het contact met deze organisaties tijdens crisissituaties georganiseerd wordt. Dit nemen we ook mee in de voorbereiding op dreigend terrorisme. Daarnaast willen we de input van organisaties over hoe de maatschappij reageert op een incident en welke vragen ze hebben actiever gebruiken in de zogenaamde omgevingsbeelden.

4. Stel de opgave centraal en zet in op een eenduidig beeld van de situatie

Tijdens het schietincident is op bepaalde momenten bewust afgeweken van de planvorming, bijvoorbeeld bij de opschaling en inrichting van de crisisorganisatie. We vinden het belangrijk om vanuit de planvorming met een vaste basisstructuur te werken. Tegelijkertijd bevat elke crisis specifieke uitdagingen. Deze uitdagingen dienen centraal te staan bij de keuze tot opschaling en hoe de crisisorganisatie wordt ingericht, de huidige planvorming sluit hier niet op aan. Hiermee geven we antwoord op het aandachtspunt van de Inspectie betreffende de planvorming en het flexibel hanteren daarvan. Aandachtspunt hierin is de informatievoorziening tussen crisisteams. Een terugkerende uitdaging in crisissituaties is om gezamenlijk een eenduidig beeld van de situatie te krijgen. Ook tijdens het schietincident bleek het lastig om informatie op een juiste en snelle manier met elkaar te delen. Dit werd onder meer veroorzaakt door een sterke focus op het delen van 100% geverifieerde feiten. Dit bemoeilijkte de samenwerking tussen crisisteams en het uitwerken van adviezen tot strategische besluitvorming.

Wat gaan we hiermee doen:

Gemeente, politie, OM en VRU werken aan een structuur mét de nodige flexibiliteit (in bijvoorbeeld specialistische teams of opschaling) die past bij de opgave die de betreffende crisis vraagt. In de planvorming wordt dit nader uitgewerkt. Daarnaast bekijkt de politie op landelijk niveau hoe een doorlopend actueel veiligheidsbeeld gecreëerd kan worden. De lessen van 18 maart worden in dit project meegenomen. Op basis van de resultaten kijken gemeente, politie en OM hoe de informatievoorziening binnen de justitiële keten (hoofdofficier van justitie, SGBO (politie) en burgemeester) verder geoptimaliseerd kan worden. Hiermee geven we ook antwoord op het aandachtspunt van de Inspectie betreffende de sleutelbesluiten, daarbij opgemerkt dat het besluit tot aanhouden van een verdachte een besluit van het OM is. Aanvullend daarop gaan gemeente en politie ook kijken hoe de

informatievoorziening van de SGBO–driehoek structuur naar de crisisorganisatie versterkt kan worden. Hierbij zal ook de VRU worden meegenomen.

5. Creëer bewustwording van de alarmeringsafspraken met de gemeente Utrecht en zorg dat deze worden nageleefd.

De gemeente Utrecht heeft met de VRU afspraken gemaakt over de alarmering van gemeentelijke crisisfunctionarissen bij incidenten in de gemeente Utrecht. Tijdens het schietincident is de alarmering niet goed gegaan, waardoor meerdere crisisfunctionarissen niet zijn gealarmeerd. Dit leidde niet tot problemen in de bezetting van de crisisorganisatie, doordat het tijdstip van de gebeurtenis tijdens kantoortijd plaatsvond en functionarissen persoonlijk benaderd konden worden.

Wat gaan we hiermee doen:

De VRU gaat investeren in de naleving van de procedures rondom het alarmeren van functionarissen van de gemeente Utrecht.

6. Zorg voor een helder slachtofferbeeld, ook voor derden.

Kort na een incident is geen helder slachtofferbeeld te geven. De eerste prioriteit is hulpverlening, verdere dreiging wegnemen, nieuwe slachtoffers voorkomen en zorgvuldigheid betrachten wat betreft het vaststellen van de identiteit van de slachtoffers. Dit staat op gespannen voet met de wens om snel met informatie te komen. Ook voor externe partners zoals ambassades duurde helderheid over de nationaliteit van de slachtoffers relatief lang.

Wat gaan we hiermee doen:

Gemeente, NCTV, GHOR, politie en OM bekijken samen of de afspraken en verantwoordelijkheden rondom het delen van slachtoffergegevens aangescherpt moeten worden. Het uitgangspunt hierbij blijft de zorgvuldigheid.

7. Organiseer verdere afstemming tussen de lokale en nationale crisisstructuur.

In de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding zijn afspraken gemaakt rondom de afstemming tussen de nationale crisisorganisaties (ICCB en MCCB) en de lokale/regionale crisisorganisatie (GBT/RBT). Afstemming vindt plaats door telefonische deelname van de directeur Veiligheid (ICCB) en de burgemeester (MCCB). Geconstateerd is dat vergadercyclus van de gremia niet op elkaar aansluiten en dat bij telefonische deelname het niet goed mogelijk is om op een juiste manier deel te nemen aan het overleg.

Wat gaan we hiermee doen:

De gemeente gaat samen met de NCTV kijken hoe de afstemming met de nationale crisisstructuur verder geoptimaliseerd kan worden.

8. Zorg dat de randvoorwaarden voor het optimaal kunnen functioneren van de crisisorganisatie op orde zijn.

Naast de hiervoor genoemde (inhoudelijke) lessen, constateren we ook diverse praktische leerpunten. Deze variëren van het verbeteren van logistieke en facilitaire zaken tot het aanpassen en ontwikkelen van opleidingen, trainingen en oefeningen. Deze punten worden binnen de eigen organisatie en in afstemming met de partners opgepakt. Twee punten voor de gemeente worden nadrukkelijk opgepakt:

- a) De verslaglegging wordt op onderdelen verbeterd. Een voorbeeld hiervan is het aandachtspunt van de Inspectie, dat een lijst met deelnemers aan de crisisorganisatie met registratie van het tijdstip van aanwezigheid in de crisisteams, dit draagt bij de kwalificatie van een snelle alarmering te staven.
- b) In het kader van de Nafase wordt een eenvoudig format ontwikkeld voor een plan van Verbeterpunten voor de nafase. Hierin zullen concrete acties, die vaak aan een nafase zijn gekoppeld, worden opgenomen.

De bovenstaande punten zijn de belangrijkste lessen die wij halen uit de ervaring van het schietincident. De doorontwikkeling van de crisisbeheersing in Utrecht, regionaal en nationaal is daarnaast een continu proces. De ervaringen die tijdens het schietincident zijn opgedaan, zullen dan ook gebruikt worden om de (gemeentelijke) crisisbeheersing verder door te ontwikkelen.