

Bevolkingszorg na het schietincident in Utrecht op 18 maart 2019

Reflectie op het optreden van bevolkingszorg Utrecht gedurende de eerste dagen



Ira Helsloot
Astrid Scholtens
Carel Kijne

De leerevaluatie, waar deze reflectie op is gebaseerd, is in opdracht van de gemeente Utrecht uitgevoerd.

Auteurs:

Prof. dr. Ira Helsloot

dr. Astrid Scholtens

Carel Kijne MSc

22 juli 2019

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid. Op basis van dit onderzoek adviseren we overheden en bedrijven om tot redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid te komen. De oefeningen en trainingen die wij verzorgen zijn gericht op het realistisch leren omgaan met crisismechanismen en met de veerkrachtige samenleving.

Crisislab

Dashorsterweg 1

3927 CN Renswoude

www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

1	Aanleiding: het incident in een notendop	4
2	Leren aan de hand van drie leertafels	5
3	Ons wetenschappelijk kader	9
4	Onze kernreflecties en aanbevelingen	11

1 Aanleiding: het incident in een notendop

Op maandag 18 maart, om 10:43 uur vindt op het 24 Oktoberplein een schietpartij plaats in sneltram 61, die onderweg is door de Utrechtse wijk Kanaleneiland naar het Centraal Station in Utrecht. Hierbij vallen aanvankelijk drie dodelijke slachtoffers en meerdere (zwaar)gewonden. Eén van de zwaargewonden overlijdt later alsnog aan de verwondingen, waardoor er uiteindelijk vier dodelijke slachtoffers zijn te betreuren.

Over de aard en de omvang van het incident is aanvankelijk veel onduidelijk. Het motief van de dader is onbekend. Er is mogelijk meer dan één incidentlocatie en ook mogelijk meer dan één dader. Wel is duidelijk dat de dader of daders nog voortvluchtig zijn.

De hulpdiensten schalen massaal op. De burgemeester, hoofdofficier van justitie en sectorhoofd van de politie die eerst telefonisch overleg hebben, komen daarna bijeen in het COV-gebouw aan de Briljantlaan (waar de politie haar crisisstaf (SGB0) heeft gehuisvest). Als zij vernemen dat er mogelijk meerdere incidentlocaties zijn, geven ze het advies aan mensen in de stad Utrecht om binnen te blijven.

De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) verhoogt het dreigingsniveau naar niveau 5 voor de hele provincie Utrecht: het hoogste niveau, dat aangeeft dat er een acute terreurdreiging is. Aanleiding is dat niet kan worden uitgesloten dat het schietincident een terroristisch motief had en dat de dader nog steeds voortvluchtig is.

Bevolkingszorg Utrecht is ondertussen al snel na de eerste melding van het schietincident in actie gekomen op het Stadskantoor. Haar kerntaak is het organiseren van acute publieke zorg zoals opvang & verzorging, het informeren van de samenleving over wat er gebeurt en wat mensen moeten doen en het voorbereiden van de nafase.

Iets later wordt ook multidisciplinair opgeschaald. Het CoPI (Coördinatieteam Plaats Incident) en het ROT (Regionaal Operationeel Team) komen bijeen op de locatie van de brandweerkazerne Leidsche Rijn aan de Belcampostraat, vanwaar de leden van het CoPI rondom het middaguur onder politiebegeleiding naar de plaats van het incident/het plaats delict gaan. Later die middag verplaatsen ook de leden van de driehoek zich naar de locatie aan de Belcampostraat, waar zij deelnemen aan het Gemeentelijke Beleidsteam (GBT).

In de loop van de middag geeft de burgemeester in een videoboodschap mede namens de hoofdofficier van justitie en het sectorhoofd van politie aan dat ze er aanvankelijk van uitgingen dat op meerdere plekken een schietincident zou hebben voorgedaan, maar 'er nu vanuit gaan' dat dit niet het geval is. Daarom trekt de driehoek het advies om binnen te blijven in. Burgers worden wel opgeroepen om alert te blijven en verdachte situaties te melden.

Aan het begin van de avond wordt de hoofdverdachte gearresteerd. Vrij snel daarna wordt het dreigingsniveau voor de provincie Utrecht weer bijgesteld naar het niveau 4 dat voor het incident al voor heel Nederland gold.

Bevolkingszorg blijft actief omdat veel nafaseactiviteiten acuut moeten worden opgestart zoals het organiseren van een stille tocht die op 22 maart zal plaatsvinden. Ook moet een plan van aanpak worden opgesteld voor een structurele omgang met de nafase van het schietincident.

2 Leren aan de hand van drie leertafels

Bevolkingszorg Utrecht wilde snel leren van dit unieke incident; het is de eerste keer dat de gemeente Utrecht met een schietincident van deze omvang en bijbehorende opschaling te maken heeft gehad. Het was überhaupt de eerste keer dat in Nederland opgeschaald werd naar het hoogste dreigingsniveau 5.

Bevolkingszorg is het onderdeel van de crisisbeheersing dat zich, de naam zegt het al, richt op de zorg voor de bevolking. In Utrecht vallen de volgende processen onder bevolkingszorg: crisiscommunicatie, publieke zorg (opvang & verzorging en voorzien in primaire levensbehoeften), nafase en ondersteuning. De periode die in het leerproces centraal staat is die van maandag 18 maart tot en met donderdag 21 maart 2019.

De Stichting Crisislab is gevraagd om dit leerproces te begeleiden en op de bevindingen te reflecteren. Meer precies bestond het leerproces uit de volgende drie onderdelen:

Drie leertafels

In de eerste plaats zijn **drie leertafels** gehouden. Tijdens deze leertafel is op een aantal kernthema's met een aantal direct betrokken medewerkers van bevolkingszorg gezamenlijk het incident besproken en verkend: welke punten gingen goed en moeten dus behouden worden en welke verbeteringen zijn mogelijk gewenst.

Eén evaluatie kan nooit de basis zijn om tot een verbeterplan voor het optreden c.q. de crisisorganisatie te komen omdat 'slechts' het optreden tijdens één uniek incident wordt besproken. Het doel van de leertafels was daarom niet om met elkaar tot concrete oplossingen te komen, maar waar aan de orde alleen mogelijke suggesties voor richtingen van oplossingen te doen. De suggesties moeten namelijk altijd ook in een breder wetenschappelijk kader worden gezien (zie ook hieronder).

De leertafels hadden ook een informatief karakter. Deelnemers aan een crisisorganisatie zijn doorgaans immers alleen op de hoogte van het deel van de crisisbeheersing waar ze zelf bij betrokken zijn geweest. Tijdens de leertafels werd het beeld dat ze tot dan toe hadden aangevuld en soms zelfs gecorrigeerd.

De volgende drie leertafels hebben plaatsgevonden:

- Leertafel *Team Bevolkingszorg (TBZ)*. Aan deze leertafel deden de leidinggevende/coördinerende medewerkers mee van bevolkingszorg, zoals bijvoorbeeld de hoofden van de verschillende gemeentelijke actiecentra, maar ook ondersteunende medewerkers zoals de informatiemanagers en ondersteuners. Deze leertafel vond plaats op 5 juni 2019.
- Leertafel *Crisiscommunicatie (CC)*. Aanwezig waren gemeenteambtenaren die uitvoering hebben gegeven aan het proces crisiscommunicatie, zoals medewerkers

van het actiecentrum crisiscommunicatie dat in het Stadskantoor was gehuisvest of communicatieadviseurs die aan een van de multidisciplinaire teams namens de gemeente deelnamen. Deze leertafel vond plaats op 6 juni 2019.

- Leertafel *Bevolkingszorg in de multidisciplinaire teams (BZ-multi)*. Aan deze leertafel namen deel de vertegenwoordigers van bevolkingszorg in het CoPI, ROT en GBT. Het ging bijvoorbeeld om de strategisch adviseurs bevolkingszorg en crisiscommunicatie (in het GBT), de algemeen commandant bevolkingszorg en adviseur communicatie (in het ROT), de officier van dienst bevolkingszorg (in het CoPI) en de procesbewaker ROT. Deze leertafel vond plaats op 11 juni 2019.

Bevindingen vastleggen in een verslag

In de tweede plaats hebben we de meest relevante **bevindingen uit de leertafels** vastgelegd in een verslag. In dit verslag van de leertafels hebben we de ervaringen vastgelegd die door *meerdere* deelnemers werden ingebracht.

In het verslag rapporteren we:

- alleen over het monodisciplinaire optreden van de gemeentelijke bevolkingszorg. In het bijzonder betekent dit dat alleen het eigen optreden als onderdeel van het multidisciplinaire optreden in het CoPI, ROT en GBT aan bod komt. Het functioneren van de multidisciplinaire crisisorganisatie, inclusief de driehoek, is onderdeel van een andere evaluatie die niet door Crisislab is uitgevoerd. Ook de opschaling naar de crisisorganisatie volgens de GRIP-structuur maakt geen onderdeel uit van de bevolkingszorgrapportage.
- alleen over het *systeem* van crisisbeheersing. Dat wil zeggen dat we niet *reflecteren* op het persoonlijk functioneren van individuele deelnemers.

Reflectie aan de hand van een breder wetenschappelijk kader

Ten derde hebben we gereflecteerd op de bevindingen uit de leertafels door waar mogelijk ze in een **breder wetenschappelijk kader** te plaatsen zodat:

- a) een beter begrip kan worden verkregen van wat bevolkingszorg Utrecht is overkomen en
- b) omdat zoals gezegd één incident niet zondermeer tot een verbeterplan zou moeten leiden.

We hebben daarom zoveel mogelijk op punten gereflecteerd die ook zichtbaar zijn in evaluaties van andere incidenten. Juist deze terugkerende punten hebben namelijk een zekere 'onvermijdelijkheid' zodat er rekening mee moet worden gehouden dat ze in een volgend incident ook weer zichtbaar zullen zijn. Het is daarmee dus ook niet realistisch om te denken dat deze punten eenvoudig en succesvol veranderd kunnen worden, anders was dit immers wel veel eerder gebeurd. Dat betekent voor bevolkingszorg ofwel acceptatie van onwenselijke punten en ermee leren omgaan ofwel bij een wenselijke punten er juist op mogen vertrouwen dat het een volgende keer weer gebeurt.

In deze rapportage presenteren we alleen ons wetenschappelijk kader (hoofdstuk 3) en geven we onze kernreflecties op het optreden van bevolkingszorg (hoofdstuk 4).

3 Ons wetenschappelijk kader

Het wetenschappelijk kader dat wij in onze reflecties hanteren is gebaseerd op drie centrale feiten en enkele directe gevolgen daarvan. Bij lezing moet dit dan ook in het achterhoofd gehouden worden.

1. Crises kenmerken zich door een bedreiging van (een deel van) de maatschappij waarbij acuut en met beperkte informatie tot maatregelen moet worden besloten.
2. Onder de (tijds)druk van een crisis vallen mensen terug op hun standaard handlingsrepertoire. Met andere woorden, mensen handelen tijdens crisis zoals zij in hun dagelijkse situatie altijd doen.
3. De samenleving zal altijd zelf in actie komen. Mensen en organisaties zullen zelf besluiten hoe te handelen om zichzelf en hun naasten/medewerkers te beschermen (zelfredzaamheid). Mensen en organisaties zullen daarnaast ook in actie komen om anderen te helpen (redzaamheid).

Uit deze feiten volgt direct een aantal onvermijdelijkheden die in de meeste evaluaties zichtbaar zijn:

- Informatiedeling en besluitvorming over meerdere schakels zullen meestal te lang duren om nog van betekenis te (kunnen) zijn. Crisisfunctionarissen die de druk ervaren om snel te handelen zullen daarom directe lijnen opzoeken.
- Planvorming (procedures en structuren) die (te sterk) afwijken van het dagelijks handelen is niet behulpzaam voor betere crisisbeheersing omdat deze plannen niet tot nauwelijks zullen worden gevolgd tijdens crises.
- Er bestaat spanning tussen de wens om centraal multidisciplinair afgestemde besluiten te nemen versus de noodzaak tot daadkracht die decentrale monodisciplinaire besluitvorming vergt. Tijdens de acute fase van een crisis kiezen crisisfunctionarissen en organisaties vanwege de druk die zij ervaren begrijpelijkerwijs voor decentrale monodisciplinaire besluitvorming zodat multidisciplinaire coördinerende teams in een vacuüm opereren.

Specifiek voor bevolkingszorg is onderkenning van deze onvermijdelijkheden de basis geweest voor het opstellen van de landelijke richtlijn *Bevolkingszorg op orde*. In de richtlijn staat onder andere:

- Bevolkingszorgmedewerkers hebben beperkt ervaring met crises en worden te weinig beoefend om echt ervaring op te kunnen doen. Dat betekent dat het aanleren van specifieke crisiswerkwijzen en -afspraken niet tot nauwelijks mogelijk is. Alleen een beperkt aantal sleutelfunctionarissen zal opgeleid en beoefend moeten worden om te weten wat er moet gebeuren. Die sleutelfunctionarissen zullen alle andere medewerkers moeten aansturen om tijdens crisis ongeveer dat te doen wat ze altijd doen.

- De zelfredzaamheid en de redzaamheid van de samenleving is niet alleen een gegeven maar ook een noodzaak. De overheid kan niet voor iedereen bevolkingszorg op maat leveren. Mensen en organisaties moeten in staat worden gesteld om zichzelf en hun naasten/medewerkers te helpen door snel feitelijk informatie te verstrekken. Daarnaast moet de overheid waar nodig vragen aan de samenleving om anderen te helpen.

4 Onze hoofdreflecties en aanbevelingen

Overkoepelende hoofdbevinding

Het vertrekpunt voor onze reflecties over leren is dat wie realistisch wil leren de wetenschappelijke bevindingen over het functioneren van mensen en organisaties tijdens crisis als een 'fact of life' zal moeten accepteren.

Vorbereiding op en werkwijze tijdens crisis zullen daaraan moeten worden aangepast.

Observatie alarmering en opkomst

De sleutelfunctionarissen van bevolkingszorg Utrecht hebben zichzelf op 18 maart 2019 proactief opgestart op basis van interne en externe meldingen van het schietincident. De voorziene formele alarmering heeft niet plaatsgevonden. De gehele bevolkingszorgorganisatie heeft zichzelf daarna spontaan opgeschaald omdat voor medewerkers de ernst van het incident duidelijk was. De sleutelfunctionarissen hebben de spontane opkomst goed in banen geleid.

Aanbeveling alarmering en opkomst

Houdt in planvorming en oefening rekening met a) een in de praktijk bijna altijd haaperende alarmering en b) de spontane opkomst van medewerkers bij een echt incident.

Observaties geleverde bevolkingszorg

De kerntaak van bevolkingszorg is het tijdens een crisis leveren van adequate zorg aan de bevolking. Dit kent twee te onderscheiden aspecten, namelijk het bieden van feitelijke zorg en het informeren van de samenleving. Adequate bevolkingszorg sluit, conform bij voorbeeld de landelijke richtlijn *Bevolkingszorg op Orde*, aan bij de behoefte van de samenleving en maakt ook gebruik van wat de samenleving zelf doet en kan doen zowel om zichzelf en zijn naasten te beschermen als om anderen te helpen.

Bevolkingszorg Utrecht heeft de feitelijke zorg die zowel in de acute fase als daarna in de nafase is aangeboden bewust afgestemd op wat zij zag als behoefte van en initiatieven vanuit de samenleving. Dit is conform de Utrechtse planvorming en de praktijk bij kleinere incidenten hoewel dit zeker nog niet in heel Nederland gebruikelijk is.

Aanbeveling 1 geleverde bevolkingszorg

Wij zien als verbeterpunt het bewust nadenken hoe de samenleving gevraagd kan worden om anderen helpen. We komen hieronder op dit punt terug.

Aanbeveling 2 geleverde bevolkingszorg

Als tweede verbeterpunt zien we het nog nadrukkelijker gebruik maken van andere middelen dan sociale media of het klantcontactcentrum om in de acute fase van een crisis een beeld te krijgen wat er in de samenleving speelt. Bijvoorbeeld de structuur van Utrecht Zijn We Samen, dat in de nafase nadrukkelijk werd gebruikt, kan daar toe ook in de acute fase worden gebruikt.

Observaties crisiscommunicatie

Bevolkingszorg Utrecht heeft zo snel als van haar verwacht mag worden de communicatie met de samenleving in gang gezet. Bedacht moet worden dat na een mogelijke aanslag de politie de primaire bron van feitelijke informatie is op basis waarvan de samenleving zelf beschermende maatregelen kan nemen.

In de situatie van 18 maart ontstond bij de driehoek enkele uren na het schietincident het onjuiste beeld dat er op meerdere locaties geschoten was of werd. Vanuit dat beeld was het logisch dat het spoedadvies werd geformuleerd om binnen te blijven. Via een rechtstreekse lijn van driehoek naar het actiecentrum crisiscommunicatie kwam dit advies via Twitter en de website snel naar buiten. NL-Alert en de videoboodschap van de burgemeester waren te laat om nog een rol van betekenis te spelen in die spoedeisende communicatie: de samenleving had het advies al opgepakt.

Het intrekken van het binnen-blijf-advies middels een videoboodschap met uitleg werd door de samenleving goed begrepen. De duiding van de burgemeester kwam daarmee goed over.

Aanbeveling 3 crisiscommunicatie

Geef bij (de communicatie van) een binnen-blijf-advies een handelingsperspectief mee aan de samenleving. Een dergelijk handelingsperspectief bij een dreiging op een aanslag kan al worden voorbereid: 'Wij vragen u om uw medeburgers nu van straat te halen en om medewerkers en leerlingen binnen te houden'.

Aanbeveling 4 crisiscommunicatie

Bereid het instrument 'breng snel zelf een videoboodschap door de burgemeester naar buiten' structureel voor. Daarmee kan in potentie de bestuurder zeer snel de crisis duiden.

Observaties functioneren structuur bevolkingszorg

Het belangrijkste bij crisisbeheersing is *wat* er gebeurt, niet per se *hoe* dat volgens de planvorming georganiseerd is. Bevolkingszorg Utrecht heeft overall bekeken geleverd

wat nodig was en wat verwacht had mogen worden. De huidige formele organisatie was daarbij echter niet behulpzaam. In de praktijk bijvoorbeeld functioneerden 'feitelijke bevolkingszorg' en 'crisiscommunicatie' als twee zelfstandige kolommen en ontstonden directe lijnen tussen driehoek/GBT en de (dus) twee teams 'feitelijke bevolkingszorg' en 'crisiscommunicatie'. Deze spontaan ontstane structuur werkte ook. Op punten waar gebruik werd gemaakt van de voorbereide structuur, waarbij over meerdere schakels moest worden gecommuniceerd, traden er vertraging en misverstanden op.

Aanbeveling 5 structuur bevolkingszorg

Onze aanbeveling is de crisisstructuur aan te passen op wat in de praktijk werkt in plaats van te hopen dat een theoretische structuur kan worden geïmplementeerd. Hierdoor is men tijdens een crisis niet afhankelijk van 'gedwongen' improvisatie omdat de formele structuur medewerkers niet helpt om daadkrachtig op te kunnen treden ten behoeve van de samenleving.