

3

Aanslag in een Utrechtse tram – 18 maart 2019

Emily Berger, Jana Domrose, Menno van Duin

3.1 Inleiding

Op maandag 18 maart 2019 vond op het 24 Oktoberplein in Utrecht een schietincident plaats in een tram. Daarbij vielen vier dodelijke slachtoffers en raakten meerdere mensen gewond. De dader is inmiddels veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. Over de aard en de omvang van het incident bestond aanvankelijk veel onduidelijkheid; een terroristische aanslag werd niet uitgesloten. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) verhoogde daarom voor het gebied van de provincie Utrecht het dreigingsniveau naar niveau 5. De Domstad ging op slot: mensen werden opgeroepen om binnen te blijven, scholen en andere publieke gebouwen hielden hun deuren gesloten en het stads- en streekvervoer kwam volledig stil te liggen. Ook op andere plaatsen werden maatregelen getroffen. Zo was de politie extra en zwaarbewapend aanwezig op NS-stations en werden moskeeën beveiligd.

In dit hoofdstuk bespreken we deze casus aan de hand van twee thema's. Het eerste thema gaat in op de afstemming tussen betrokken actoren. Het dilemma dat hierbij centraal staat – en geregeld ook in andere crisissituaties aanleiding geeft tot discussie – is de vraag naar het meest passende niveau van opschaling. In dit geval werd eerst opgeschaald naar GRIP-1 en vrijwel gelijk daarna naar GRIP-2. Vervolgens duurde het enige tijd voordat opschaling naar GRIP-3 plaatsvond. De vraag is of deze opschaling naar GRIP-3 nodig en ook afdoende was en of GRIP-4 niet meer passend was?

Ten tweede beschouwen we de nazorg en meer specifiek het gezondheidsonderzoek onder getroffenen, onder wie de nabestaanden van de slachtoffers en de ooggetuigen van de tramaanslag. Hoe krijgen

instanties de groep getroffen en in beeld? En hoe kan ervoor worden gezorgd dat de nazorg aansluit bij hun behoeften?

Het hoofdstuk is gebaseerd op evaluaties die door het COT (2019), Crisislab (2019) en het Nationaal CrisisCentrum (NCC, 2019) zijn opgesteld. Ook zijn nieuwsartikelen geraadpleegd en is gesproken met twee procesleiders gezondheidsonderzoek van de GGD regio Utrecht (GGDrU).

3.2 Feitenrelaas

Op maandagochtend 18 maart leggen NS-medewerkers voor een symbolische 66 minuten het werk neer, om aandacht te vragen voor het terugbrengen van de pensioenleeftijd naar 66 jaar. De eerste treinen vertrekken daarom pas na 07.00 uur. Andere vakbonden (onder andere van de politie en de brandweer) sluiten zich bij deze staking aan en organiseren een estafetteactie in heel Nederland. In hun dienstvoertuigen rijden zij met een snelheid van 66 km/u naar het Malieveld in Den Haag, waar om 15.00 uur een afsluitende demonstratie zal plaatsvinden.

Door de uitval van treinen is het die ochtend op sommige stations drukker dan normaal en is er tijdens de ochtendspits extra verkeersdrukte op de snelwegen.¹ Wanneer de files zijn opgelost, doet zich een schietincident voor in Utrecht. Rond 10.40 uur opent een man in sneltram 61, die richting Utrecht Centraal rijdt, het vuur op meerdere passagiers. De tram komt kort daarop tot stilstand bij het 24 Oktoberplein. Mensen vluchten de tram uit. De schutter volgt met getrokken pistool en lost meerdere schoten. Een 19-jarige vrouw en twee mannen van 28 en 49 jaar worden dodelijk geraakt. Omstanders schieten de slachtoffers te hulp en proberen hen in veiligheid te brengen. Anderen schuilen achter auto's. Een 74-jarige man wordt in zijn auto door kogels getroffen. Tien dagen later overlijdt hij in het ziekenhuis aan zijn ver-

1 Rijkswaterstaat, 15 maart 2019. Nieuwsbericht: '18 maart 2019: rommelige ochtendspits verwacht door OV- en politieacties'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/2019/03/18-maart-2019-rommelige-ochtendspits-verwacht-door-ov-en-politie-acties.aspx.

wondingen. Twee jonge vrouwen raken zwaargewond, meerdere mensen lopen lichte verwondingen op tijdens hun vlucht.²

Vanaf 10.43 uur komen bij de Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht de eerste meldingen over het schietincident binnen. Meer meldingen volgen, waaronder ook over een schietpartij in de Beneluxlaan, op circa 900 meter van het 24 Oktoberplein. De omvang van het incident is mede daardoor in eerste instantie diffuus. Ooggetuigen melden aan de politie dat er mogelijk drie daders zijn, die in een gekaapte auto zijn gevlucht (COT, 2019).

Opschaling

De hulpdiensten schalen om 11.11 uur op naar GRIP-1, een kwartier later (om 11.27 uur) volgt opschaling naar GRIP-2. Ondertussen alarmeert de politie haar dienst speciale interventies (DSI) om het 24 Oktoberplein veilig te stellen. Ook wordt opgeroepen tot grootschalige geneeskundige bijstand (Crisislab, 2019). Bij de meldkamer wordt openstelling van het calamiteitenhospitaal aangevraagd voor de opvang van slachtoffers. Het calamiteitenhospitaal van het UMC Utrecht is op dat moment al op eigen initiatief opengegaan (COT, 2019, p. 15). Rijkswaterstaat sluit op de A12 en de A2 de linkerrijstroken af voor het verkeer, om ruimte te maken voor hulpdiensten die naar Utrecht gaan.³

Rond 11.45 uur activeert de NCTV de nationale crisisstructuur: zowel een Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) als de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) wordt bijeengeroepen.

Een kleine tien minuten later (om 11.54 uur) meldt de politie via Twitter dat er rekening wordt gehouden met een terroristisch motief van de dader. De manifestatie op het Malieveld in Den Haag wordt tegen het middaguur afgebroken. Deelnemers aan de manifestatie rijden met loeiende sirenes naar Utrecht om collega's te ondersteunen. Om 12.15 uur maakt de NCTV bekend dat er tot 18.00 uur in de

2 Politie, 3 april 2019. Gezocht en Vermist: Dossiers: 'Dossier: schietincident 24 Oktoberplein Utrecht'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.politie.nl/gezocht-en-vermist/dossiers/2019/03-incident-utrecht/veelgestelde-vragen.html.

3 RTV Utrecht, 18 maart 2019. Nieuws: 'LIVEBLOG: Lees hier alles terug over het schietincident en de nasleep'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rtvutrecht.nl/nieuws/1895347/liveblog-lees-hier-alles-terug-over-het-schietincident-en-de-nasleep.html.

provincie Utrecht dreigingsniveau 5 zal gelden, dat aangeeft dat er een acute terreurdreiging is.⁴

Niet lang na de melding van het incident komt de driehoek al voor overleg bij elkaar op de meldkamer van de politie, waar ook de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) bijeenkomt. Om 13.26 uur wordt besloten op te schalen naar GRIP-3. Ook een liaison van de NCTV zal plaatsnemen in het gemeentelijk beleidsteam (GBT).

Binnenblijfadvis

Omdat vooralsnog van verschillende incidentlocaties wordt uitgegaan, wordt om 13.23 uur via het Twitteraccount van de gemeente Utrecht het advies verspreid om binnen te blijven.⁵ Om 14.30 uur geeft premier Rutte samen met minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid een persconferentie waarin hij zegt dat Nederland is opgeschrikt door een aanslag. Minister Grapperhaus roept mensen op om maximaal alert te zijn en de aanwijzingen van de autoriteiten op te volgen.⁶

Om 14.54 uur volgt een NL-Alert met een herhaling van de boodschap om alert te blijven, verdachte situaties te melden en zo veel mogelijk binnen te blijven in de stad Utrecht. Rond hetzelfde tijdstip spreekt burgemeester Van Zanen het publiek toe in een korte videoboodschap, die via sociale media wordt verspreid. In zijn toespraak geeft Van Zanen aan dat er rekening wordt gehouden met een aanslag met terroristisch motief en hij herhaalt nogmaals het eerder verspreide binnenblijfadvis. Als reactie op de oproepen en in samenspraak met de politie sluiten scholen, universiteitsgebouwen, bibliotheken en andere instellingen hun deuren en houden ze mensen zo veel mogelijk binnen.⁷ Het stads- en streekvervoer wordt stilgelegd.⁸ Het treinverkeer

4 Later in de middag wordt deze periode verlengd tot 22.00 uur. In de rest van Nederland blijft het dreigingsniveau ongewijzigd op niveau 4.

5 RTV Utrecht, 18 maart 2019. Nieuws: 'Liveblog: Lees hier alles terug over het schietincident en de nasleep'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rtvutrecht.nl/nieuws/1895347.

6 Idem.

7 RTL Nieuws, 18 maart 2019. Nieuws: 'Teruglezen: aanslag Utrecht van minuut tot minuut'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4646226/schietpartij-utrecht-gewonden-gemeld. Zie ook NOS, 18 maart 2019. Nieuws: 'Drie doden in Utrecht, verdachte bekende van de politie'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/liveblog/2276523-drie-doden-in-utrecht-verdachte-bekende-van-de-politie.html.

8 De lijndiensten van Syntus tussen Utrecht en omliggende steden komen te vervallen. Regionale bussen van het getroffen vervoersbedrijf Qbuzz rijden vanuit de Drechtsteden, Molenlanden en Gorinchem niet verder dan Vianen.

van en naar Utrecht Centraal blijft wel doorgang vinden, zo laat de NS weten na hierover contact te hebben gehad met de politie (COT, 2019).

Voorzorgsmaatregelen in het land

Ook in andere delen van het land vindt crisisoverleg plaats en staan de hulpdiensten op scherp. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag heeft de driehoek onderling continu contact over bewakings- en beveiligingsmaatregelen (COT, 2019). Op een aantal NS-stations en luchthavens en op het Binnenhof is de politie extra en zwaarbewapend aanwezig. Vanwege een bericht op sociale media waarin staat dat iemand van plan is moskeebezoekers neer te schieten, worden ook verschillende moskeeën en gebedshuizen beveiligd.⁹ In Amersfoort gaan kinderen niet naar de buitenschoolse opvang; zij blijven op school totdat zij door hun ouders zullen worden opgehaald.¹⁰

Opsporing

Ondertussen is duidelijk geworden dat de verschillende meldingen over schietpartijen die in de loop van de middag bij de meldkamer zijn binnengekomen, in alle gevallen loos alarm zijn. De politie gaat er daarom van uit dat alleen op het 24 Oktoberplein zich een schietincident heeft voorgedaan, waarvan de dader inmiddels in beeld is. Uit camerabeelden uit de tram is duidelijk geworden dat er maar één schutter is geweest; een man die ook bekend is bij de politie. In de buurt Ondiep is rond 12.40 uur de auto aangetroffen waarmee de dader zou zijn gevlucht. Een daarin aangetroffen handgeschreven briefje met de boodschap ‘Voor mijn moslimvrienden. Allahu Akbar.’ versterkt het vermoeden dat er sprake is van een terroristisch motief.¹¹ Deze informatie wordt vooralsnog niet gedeeld met het publiek. Wel wordt door het Openbaar Ministerie (OM) een foto van de verdachte vrijgegeven.

9 Moskee Alert, een samenwerkingsverband van Amsterdamse moskeeën, adviseert de deuren te sluiten en alleen open te doen voor bekenden.

10 *Algemeen Dagblad*, 18 maart 2019. Regio Amersfoort: ‘Aanslag ontwricht ook het leven in Amersfoort’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/amersfoort/aanslag-ontwricht-ook-het-leven-in-amersfoort-a7118c25.

11 *Algemeen Dagblad*, 13 mei 2019. Nieuws binnenland: ‘Tramschutter Utrecht liet brief met eigen naam en adres achter in vluchtauto’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/tramschutter-utrecht-liet-brief-met-eigen-naam-en-adres-achter-in-vluchtauto-a3248e71.

Rond 16.00 uur besluit burgemeester Van Zanen tot opheffing van het advies om binnen te blijven. In een videoboodschap roept hij de inwoners van de stad op wel alert te blijven en verdachte situaties te melden.¹² De klopjacht (of zogenoemde *manhunt*) op de dader(s) is op dat moment nog in volle gang. Die middag vinden er op veertien plekken in Utrecht invallen plaats.¹³ Ook worden verschillende personen aangehouden die indirect betrokken zouden kunnen zijn bij het schietincident. Uiteindelijk leidt een online transactie van de verdachte de politie naar een woning aan de Oudenoord in Utrecht. Om 18.15 uur vindt hier een inval plaats. Even later wordt de verdachte door het arrestatieteam afgevoerd.

Tijdens een persconferentie van de driehoek wordt deze informatie rond 18.30 uur met de media en het publiek gedeeld. Een kwartier later schaaft de NCTV het dreigingsniveau voor Utrecht af naar niveau 4.

Nazorg

Het GBT blijft voorlopig nog actief. Diezelfde avond wordt er een projectleider nafase aangewezen voor de nazorg aan nabestaanden, hulpverleners en andere betrokkenen (COT, 2019). Omdat uit eerdere gebeurtenissen bekend is dat de verwerking van een dergelijk incident voor direct betrokkenen nog maanden en soms zelfs jaren kan duren, stelt de gemeente een plan op dat ingaat op de zorg voor getroffenene, de onderzoeken en evaluaties die zullen volgen en de communicatie over het strafproces tegen de dader (COT, 2019). Burgemeester Van Zanen brengt persoonlijk een bezoek aan slachtoffers in het ziekenhuis en aan hulpverleners en maatschappelijke organisaties die bij het incident betrokken waren. Ook gaat hij langs bij Qbuzz, het vervoersbedrijf van de bewuste tramlijn.

De volgende ochtend worden op Nederlandse overheidsgebouwen en bij diplomatieke posten in het buitenland de vlaggen halfstok gehangen. Aan het begin van de middag opent de gemeente Utrecht een

12 *Algemeen Dagblad*, 18 maart 2019. Nieuws binnenland: 'Utrecht heft advies op om binnen te blijven'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/binnenland/utrecht-heft-advies-op-om-binnen-te-blijven-a296e74c.

13 *Algemeen Dagblad*, 30 maart 2019. Regio Utrecht: 'Agenten zagen bij een slachtoffer dat de telefoon maar bleef afgaan. Dat is heel moeilijk'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.ad.nl/utrecht/agenten-zagen-bij-een-slachtoffer-dat-de-telefoon-maar-bleef-afgaan-dat-is-heel-moeilijk-a3b4a58b.

condoleanceregister. Op het 24 Oktoberplein worden bloemen gelegd ter nagedachtenis aan de slachtoffers, wat in een zee van bloemen resulteert. Ook burgemeester Van Zanen en premier Rutte leggen hier deze dag bloemen neer. Politieke campagnes voor de verkiezingen van de Provinciale Staten en de waterschappen zijn stilgelegd. De verkiezingen die op woensdag 20 maart gepland staan, gaan wel door.

Op vrijdag 22 maart vindt er in Utrecht een stille tocht plaats. Naar schatting lopen zestienduizend mensen mee, onder wie de Utrechtse burgemeester en de premier.¹⁴

3.3 Multidisciplinaire afstemming en bestuurlijke opschaling

Een thema dat vaak aanleiding geeft tot discussie, betreft de afstemming tussen betrokken actoren en het passende niveau van opschaling. Bij een crisis van deze omvang is al snel een fors aantal organisaties betrokken. Van sommige van deze organisaties zijn soms zoveel verschillende eenheden en onderdelen betrokken, dat goede interne afstemming al niet eenvoudig is.¹⁵

In dit geval was er tussen de burgemeester, de waarnemend hoofdofficier van justitie en de politie al snel een eerste telefonisch overleg. In de loop van de dag zouden de leden van de driehoek verhuizen van de politiemeldkamer naar het crisiscentrum aan de Belcampostraat (tevens brandweerkazerne), waar het GBT regulier huisvest. Hier startte zo'n drie uur na de eerste melding van de aanslag (om 13.51 uur) het eerste GBT-overleg.

In sommige (dreigende) crisissituaties ontstaat behoefte aan GRIP-3 om de integraliteit van de aanpak te bevorderen en de verbinding met het gezag (i.c. de burgemeester) te leggen. Door opschaling naar

14 NU.nl, 22 maart 2019. Algemeen: 'Stille tocht Utrecht: "Ongelof en afschuw overheersen" (gesloten)'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nu.nl/schietpartij-utrecht/5805678/stille-tocht-utrecht-ongelof-en-afschuw-overheersen-gesloten.html.

15 In de interne evaluatie van de politie staat bijvoorbeeld dat de chef van het opsporingsteam dat belast was met de zogeheten *manhunt* (het belangrijkste proces in de loop van de dag), geen zitting had in de SGB0, waardoor onder andere de algemeen commandant van de NSGBO en het hoofd DSI moesten schakelen met twee sleutelfunctionarissen (en hun staven), hetgeen wat misverstanden veroorzaakte.

GRIP-3 raken andere direct betrokken partijen meer aangehaakt bij de overlegstructuur en wordt met de vorming van een GBT een directere verbinding met de burgemeester gelegd. Andere betrokkenen zijn overigens niet alleen de brandweer en de geneeskundige zorg (en daarachter de acute hulpverlening), maar ook de gemeentelijke organisatie. Ten onrechte leeft vaak het misverstand dat de gemeentelijke organisatie in een driehoek vertegenwoordigd is, omdat daarin immers de burgemeester zitting heeft.

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag waarom de opschaling naar GRIP-3 pas na enige tijd plaatsvond en of GRIP-4 eigenlijk niet meer in de rede zou hebben gelegen.

3.3.1 *Waarom geen GRIP-4?*

In geen van de evaluaties wordt gesproken over de (on)mogelijkheid van GRIP-4 in deze casus. Toch is ook deze optie ten minste een bespreking waard. Hoewel er gaandeweg meer zekerheid kwam dat er slechts één dader was, was aanvankelijk het beeld dat er meerdere betrokkenen waren. Dat verklaart mede de maatregel van de NCTV om voor de provincie Utrecht het dreigingsniveau te verhogen naar niveau 5. Omdat de grenzen van de provincie Utrecht en die van Veiligheidsregio Utrecht gelijk zijn, was er kennelijk een dreigende situatie in de gehele veiligheidsregio (zie onderstaand kader).

Afkondiging dreigingsniveau 5

De afkondiging van dreigingsniveau 5 was voor de NCTV en de politie helder. 'De verhoging naar dreigingsniveau 5 [...] leidde onmiddellijk tot actie in de eenheid Midden-Nederland op basis van geldende plannen.'¹⁶ Voor vele anderen kwam de opschaling van het dreigingsniveau als een verrassing en bracht het verwarring, omdat er aan de opschaling naar het hoogste alerteringsniveau geen (provinciaal) handelingsperspectief was gekoppeld. Betekende het bijvoorbeeld dat iedereen in de provincie

¹⁶ Afkomstig uit de interne evaluatie van de politie. Kennelijk leidden deze plannen wel gelijk tot helderheid bij de politie, maar het plan om in een dergelijke situatie snel op te schalen naar GRIP-3 niet.

maar beter binnen kon blijven? Moesten naast Utrecht ook buurgemeenten bepaalde maatregelen nemen? In de ene gemeente deed – zo bleek achteraf – men dat wel; in de andere niet.¹⁷ De combinatie van de boodschap om binnen te blijven (stad Utrecht) en de boodschap over de opschaling naar dreigingsniveau 5 (acute terroristische dreiging in de provincie!) suggereerde dat iedereen in de provincie potentieel gevaar liep (en dus vooral beter binnen kon blijven). ‘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’ (COT, 2019, p. 26).

Daarmee leidde de mededeling van de NCTV over dreigingsniveau 5 in de provincie Utrecht tot de nodige verwarring. Verschillende burgemeesters in de provincie voelden zich aangesproken en kregen de behoefte iets te gaan doen (handelen, communiceren). Maar tegelijkertijd was wel de vraag wat en hoe? Het woord provincie was deels wel begrijpelijk, omdat veel inwoners van de provincie de term veiligheidsregio niet zouden hebben kunnen plaatsen, maar tegelijkertijd ook vreemd. De provincie had hier als zodanig geen taak. Ook was de keuze voor Utrecht wat willekeurig, omdat voor een vluchtende dader Hilversum een stuk dichterbij was (maar wel Noord-Holland) dan Veenendaal.

De maatregel van de NCTV was mede verrassend omdat in alle oefeningen die voorheen in met name de vier grote steden waren gehouden, dit scenario nog nooit was beoefend, terwijl er ongetwijfeld scenario's zijn geoefend met een grotere dreigingscomponent dan deze in Utrecht. De verantwoordelijk minister van Justitie en Veiligheid gaf na het verschijnen van de evaluatierapporten over de tramaanslag in Utrecht in een brief aan de Tweede Kamer aan dat de NCTV – in samenwerking met lokale, regionale en nationale crisispartners – zal zorgen voor verheldering van de betekenis van het afkondigen van dreigingsniveau 5 en de rolverdeling voor het treffen van maatregelen en de communicatie daarbij.¹⁸

Door het afkondigen van dreigingsniveau 5 en het benoemen van het gebied van de provincie Utrecht ontstond een koppeling met de veiligheidsregio. Nu was met de opschaling naar GRIP-2 operationeel

17 NOS, 31 maart 2019. Nieuws binnenland: ‘Dreigingsniveau 5; de ene gemeente sloot de moskee, de andere deed niks’. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2278333-dreigingsniveau-5-de-ene-gemeente-sloot-de-moskee-de-andere-deed-niks.html.

18 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 10 december 2019, TK 2019-2020, 28684, nr. 590. In de betreffende brief wordt de provincie niet in het rijtje genoemd.

al een koppeling met andere gemeenten in de veiligheidsregio gelegd. In het COT-rapport wordt wel onder het kopje ‘aanhaken en meeneemen van maatschappelijke organisaties en omliggende gemeenten’ als belangrijk leerpunt genoemd dat de sectie bevolkingszorg en het gemeentelijk team bevolkingszorg zich richten op maatschappelijke organisaties en bedrijven, waarbij het belangrijk is ook de aangrenzende gemeenten te betrekken (COT, 2019, p. 6). In het ROT komt dat samen. Nu was met vertraging opgeschaald naar GRIP-3 en een GBT in stelling gebracht. Het GBT kan bij het ROT de vraag neerleggen om af te stemmen met de andere gemeenten en om hiervoor een passende aanpak te ontwikkelen. Duidelijk is dat in dit geval het GBT beperkt oog had voor de omliggende gemeenten, omdat veel ogen vooral gericht waren op de stad Utrecht.

De vraag is of opschaling naar GRIP-4 – of beter geformuleerd: het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam (RBT) – winst zou hebben opgeleverd. Feit is dat het gezien de opschaling naar het hoogste alerteringsniveau voor de gehele provincie (en dus de regio) zeker niet onlogisch zou zijn geweest. Vanwege de mededeling over dreigingsniveau 5 was feitelijk de hele regio betrokken. Toch was GRIP-4 in deze casus niet nodig en ook niet handig geweest. Daarbij speelt mee dat nog maar kort ervoor was opgeschaald naar GRIP-3 en een nog verdere opschaling weer een andere samenstelling van het overleggremium had betekend. Opschaling naar GRIP-4 zou onder deze omstandigheden waarschijnlijk alleen maar tot verwarring en vertraging hebben geleid. Maar als de aanslag in een kleinere gemeente zou zijn gepleegd, bijvoorbeeld in IJsselstein, Baarn of Nieuwegein (dat slechts enkele tramhaltes van Utrecht ligt), zou het naar onze mening goed zijn geweest als ook dan de voorzitter van Veiligheidsregio Utrecht in beeld zou zijn gekomen en zo nodig had opgeschaald naar GRIP-4, om de betrokken burgemeester(s) te ondersteunen. Wij denken dat in zo’n geval de bestuurlijke kracht, ervaring en positie van een voorzitter veiligheidsregio van grote betekenis kan zijn. Daarmee is GRIP-4 (en zeker de discussie over GRIP-4) relevanter dan gedacht.

3.3.2 Driehoek en beleidsteam

In de evaluatie van het COT wordt redelijk uitgebreid ingegaan op de opschaling en de bestuurlijke overleggen. Al vrij snel na het schietincident werd burgemeester Van Zanen geïnformeerd door het sectorhoofd van de politie en vond er een eerste telefonisch overleg plaats van de driehoek. Tijdens dit eerste overleg werd onderling besloten bijeen te komen op de locatie waar ook de inmiddels opgestarte SGBO van de politie zich had gehuisvest. Op een verzoek van de operationeel leider om de planvorming te volgen en daarmee op te schalen naar GRIP-3 werd niet gelijk ingegaan. De leden van de driehoek waren onderweg naar de locatie waar de SGBO gehuisvest was en besloten eerst daar bijeen te komen. Tijdens dat eerste driehoeksoverleg werden enkele strategische beslissingen genomen (advies binnenblijven; zwaar inzetten op opsporing). Ook was er enkele keren overleg met de NCTV.

In de planvorming zijn duidelijke afspraken vastgelegd om bij een zogenoemde CTER2-melding naar GRIP-3 op te schalen.¹⁹ Toch ging er een kleine twee uur overheen voordat deze opschaling daadwerkelijk plaatsvond.

Achteraf gezien had de opschaling naar GRIP-3 sneller gekund. ‘De crisisorganisatie was dan eerder in de constellatie samengekomen die overeenkomt met de planvorming en waarmee ook geoefend was’ (COT, 2019, p. 22). In de evaluatie van het COT worden enkele redenen genoemd waarom de opschaling naar GRIP-3 relatief laat op gang kwam. Toen de operationeel leider verzocht om opschaling naar GRIP-3, waren de leden van de driehoek op weg naar het politiekantoor voor overleg. Besloten werd eerst het driehoeksoverleg te voeren, voordat er verder zou worden opgeschaald. De politie gaf in het driehoeksoverleg aan dat opschaling naar GRIP-3 voor het politieoptreden niet nodig was, maar de politie ‘had ook geen bezwaar tegen verdere opschaling’ (COT, 2019, p. 22). Uiteindelijk werd tegen 13.30 uur (op herhaald advies van de operationeel leider en de plaatsvervangend directeur veiligheid van de gemeente Utrecht) alsnog besloten op te schalen naar GRIP-3. Om 13.51 uur startte het GBT in het crisiscentrum

¹⁹ CTER staat voor: contra terrorisme, extremisme en radicalisering. Hier was sprake van zo'n melding.

aan de Belcampostraat met zijn werkzaamheden, een kleine twee uur later dan dat de driehoek voor het eerst overlegde. Op dat moment was de situatie op en rond het 24 Oktoberplein en in de stad nog niet helemaal duidelijk en was nog niet zeker of het één of meer daders betrof.

Er lijkt hier een parallel met het Alphense schietdrama in het winkelcentrum De Ridderhof. In Alphen aan den Rijn was er al snel een beleidsteam bijeen (GRIP-3), maar werd op verzoek van het OM en de politie bepaalde informatie alleen gedeeld in de driehoek (zich afscheidend van het GBT). Toen de driehoek eenmaal overlegde, was dat kennelijk zo overzichtelijk, dat in de loop van de dag het overleg vooral in driehoeksverband zou verlopen, ook daar waar het beleidsteam passend zou zijn geweest (Van Duin et al., 2012).

Het is niet onwaarschijnlijk dat ook de aanwezigen in de Utrechtse driehoek (en zeker de politie en het OM) wel content waren met de overzichtelijke overleg- en besluitvormingsstructuur. Er kwam de eerste paar uur zoveel op de driehoek af (aan nieuwe informatie, discussies over de communicatiestrategie, overleggen met de NCTV e.v.), waarvan een fors deel vertrouwelijk was, dat wel te begrijpen is dat met een opschaling naar GRIP-3 (ondanks de plannen) even werd gewacht. Wel had het in de rede gelegen (conform de afspraken die er lagen) dat de directeur van de veiligheidsregio aangesloten zou zijn geweest bij de veiligheidsdriehoek, waarmee bij aanvang meer expliciet aandacht zou zijn geweest voor de maatschappelijke impact van het incident voor zowel de stad als de omgeving.

3.4 Uitdagingen in het gezondheidsonderzoek

Een schokkende gebeurtenis, zoals de tramaanslag in Utrecht, heeft voor betrokkenen vaak nog een lange nasleep. Slachtoffers, ooggetuigen, nabestaanden en betrokken hulpverleners kunnen nog lange tijd last hebben van psychische klachten als angst, depressie en stressgerelateerde gezondheidsklachten (Impact, 2014). Aangezien mensen onderling verschillen in de manier waarop zij een dergelijke gebeurtenis verwerken, gaat het in de psychosociale hulpverlening om maatwerk (Jong, Dückers & Strating, 2018). Om de psychische en eventueel fysieke klachten en behoeften van getroffenen in kaart te brengen, kan

de GGD worden gevraagd een gezondheidsonderzoek uit te voeren. Er zijn verschillende soorten onderzoek die ingezet kunnen worden, zoals individueel medisch onderzoek, onderzoek met behulp van enquêtes of interviews, of langdurige monitoring via registraties van zorginstanties en huisartsen (RIVM, 2014).

Na de tramaanslag in Utrecht vroeg burgemeester Van Zanen nog dezelfde dag aan de GGDrU om na te gaan in hoeverre een gezondheidsonderzoek noodzakelijk was. De directeur Publieke Gezondheidszorg van de GGDrU vroeg het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), i.c. de expertgroep Nazorg van het centrum Gezondheid en Milieu, hierover advies uit te brengen. Deze expertgroep adviseerde op 27 maart om nabestaanden, gewonden, hun familie, directe omstanders en mensen die vastzaten in de tram of die net buiten de tram bedreigd waren voor een langere periode in een gezondheidsonderzoek te volgen. Dit met als doel te onderzoeken wat er, aanvullend op slachtofferhulp en zorg via huisartsen, eventueel nodig was om direct getroffenen te ondersteunen.

Het traceren en benaderen van getroffenen

Een van de uitdagingen bij het doen van gezondheidsonderzoek (en psychosociale hulpverlening in brede zin) is het traceren en bereiken van de mensen die behoefte hebben aan nazorg (Dückers, Van Hoof & Holsappel, 2019). Dit geldt in het bijzonder voor personen die geen of lichte verwondingen hebben opgelopen, maar wel getuigen waren van de gebeurtenis. Vaak verlaten zij zo snel mogelijk de locatie van het incident en worden zij daardoor niet als getroffene geregistreerd. Ook na de tramaanslag in Utrecht was dit het geval. Er was nog sprake van een acute dreiging van een (vluchtende) schutter en mensen trachten zich in veiligheid te brengen. Daarnaast werd de registratie van getroffenen bemoeilijkt doordat het incident zich voordeed op een verkeersknooppunt: de sneltram reed langs een Park & Ride-locatie en waarschijnlijk kwamen veel passagiers van buiten de stad, waardoor het lastiger te achterhalen was wie er precies ter plekke waren.

Om getroffenen en getuigen te kunnen benaderen voor een gezondheidsonderzoek is een goede registratie van belang. Voor een deel kunnen GGD'en hiervoor terugvallen op registraties van Slachtofferhulp Nederland, waar na de tramaanslag in Utrecht tientallen ooggetuigen

zich meldden.²⁰ Daarnaast belden veel getroffenen de politie, maar zij werden alleen geregistreerd wanneer ze een getuigenis aflegden. De GGDrU kon de contactgegevens van deze mensen niet via deze bron opvragen om hen uit te nodigen voor het gezondheidsonderzoek.

Dat het traceren en benaderen van getroffenen een lastige opgave is, bleek ook na verschillende eerdere incidenten, zoals na de crash van een Boeing 737-800 van Turkish Airlines in de Haarlemmermeer (2009) en het schietdrama in Alphen aan den Rijn (2011). Hoewel laatstgenoemd incident plaatsvond op een afgebakende locatie, namelijk in een winkelcentrum, kon de politie in verband met het strafrechtelijk onderzoek geen gegevens van ooggetuigen aan de GGD verstrekken (Van der Sman-de Beer, Ten Veen & IJzermans, 2012). Uiteindelijk zijn destijds – mede aan de hand van registraties van Slachtofferhulp Nederland, huisartsenposten en geestelijke gezondheidszorginstanties – nog ruim 200 getroffenen meegenomen in het gezondheidsonderzoek.

Aan de hand van eerste calculaties, op basis van gesprekken met onder andere Slachtofferhulp Nederland en de politie, ging het RIVM uit van zo'n 150 direct getroffenen en werd ervoor gekozen om hun behoeften in beeld te brengen aan de hand van een enquête. Uiteindelijk konden op basis van registraties bij Slachtofferhulp Nederland en het OM 64 personen worden aangeschreven; een derde van hen bleek bereid om deel te nemen aan het gezondheidsonderzoek. Vanwege het lage aantal deelnemers moest de aanvankelijk beoogde kwantitatieve benadering worden aangepast. Besloten werd om individuele diepte-interviews met betrokkenen te houden. De geïnterviewden waren slachtoffer, getuige, nabestaande of familie van getroffenen. Hierdoor was het mogelijk om een beeld vanuit verschillende perspectieven te schetsen. De face-to-face-interviews werden afgenomen door psychologen van het ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum, in samenwerking met een onderzoeker van de GGDrU. Zowel de GGDrU als de geïnterviewden keken achteraf positief terug op deze benadering. Er was duidelijk meer aandacht voor individuele klachten en behoeften, en ook kon aan getroffenen advies worden gegeven over mogelijke aanvullende zorg.

20 NOS, 20 maart 2019. Binnenland: 'Tientallen mensen melden zich bij Slachtofferhulp na aanslag Utrecht'. Op 4 september 2020 ontleend aan www.nos.nl/artikel/2276807-tientallen-mensen-melden-zich-bij-slachtofferhulp-na-aanslag-utrecht.html.

Inzet van gezondheidsonderzoek

Grootschalige, ingrijpende gebeurtenissen doen zich gelukkig niet vaak voor in ons land. Gemiddeld wordt dan ook maar één à twee keer per jaar het advies gegeven om na een ingrijpende gebeurtenis een gezondheidsonderzoek uit te voeren. Bij opschaling van de crisisstructuur wordt er daarom niet altijd automatisch aan gedacht om dit proces al vanaf het begin in het crisisonderleg te beleggen. Het is ook de vraag of het gezondheidsonderzoekproces standaard onderwerp zou moeten zijn van ieder crisisonderleg, gezien de vrij kleine kans dat een gezondheidsonderzoek nodig blijkt. Veelal bestaat de behoefte om het aantal betrokken partijen in crisisteam zo klein mogelijk en overzichtelijk te houden. Aan de andere kant kan vertegenwoordiging van een procesleider gezondheidsonderzoek in een crisisteam in een vroeg stadium ervoor zorgen dat er aandacht is voor registratie van getroffen.

Wat in dit geval mogelijk geholpen zou hebben bij het vormgeven van het gezondheidsonderzoek, is een toelichting bij het advies van de expertgroep. Inzicht in de overwegingen om voor een bepaalde onderzoeksopzet te kiezen, is van belang bij het opzetten en uitvoeren van het onderzoek. Het zou wenselijk zijn geweest als een procesleider van de GGDrU aanwezig was geweest bij het gesprek van de expertgroep van het RIVM. Dat dit tot de mogelijkheden behoorde, wisten de procesleiders gezondheidsonderzoek van de GGDrU op dat moment niet. Het advies is uiteindelijk toegelicht door de voorzitter van de expertgroep.

3.5 Afronding

In dit hoofdstuk is ingegaan op het proces van opschaling na de tramaanslag in Utrecht en op de organisatie van het gezondheidsonderzoek onder getroffen. Naast dat gezondheidsonderzoek heeft de GGDrU ook een onderzoek uitgevoerd naar de nazorg aan betrokken hulpverleners. Hiermee is geprobeerd in beeld te brengen hoe de nazorg aan betrokken medewerkers bij de hulpverlening en zorg rondom de tramaanslag is geweest, of andere zorg nodig was en of er uitval van betrokken medewerkers was (GGDrU, 2019).

Op basis van de ons ter beschikking staande informatie komen wij tot de conclusie dat in deze casus het bijeenroepen van een RBT

waarschijnlijk geen winst zou hebben opgeleverd, hoewel het voor een kleinere gemeente wel een voordeel zou kunnen zijn om in een vergelijkbaar geval op te schalen naar GRIP-4. Daarnaast benadrukt deze casus het belang van vroegtijdige afstemming met de GGD om voorbereidingen voor het nazorgtraject te treffen.

Bijzonder aan deze casus – en misschien nog wel meer aan de evaluaties die nadien zijn opgesteld – is dat het thema van de afstemming en samenwerking tussen de hulpdiensten in en rond de plaats van de aanslag onbesproken is gebleven. Jarenlang was er in hulpverleningsland enorm veel discussie over zogenoemde binnen- en buitenringen: de *hot*, *warm* en *cold zones* van de locatie van een terroristische aanslag. Het zou belangrijk en ook ingewikkeld zijn om in een acute situatie de eerste respons ter plaatse goed te regelen. De situatie zou eerst veilig moeten worden verklaard, voordat anderen (bijvoorbeeld ambulance-medewerkers) het gebied (of de zone) in mogen. Dan doet zich daadwerkelijk een keer zo'n situatie voor en blijft het onderwerp – en al datgene wat vooraf afgesproken en geoefend is – ongenoemd. Hebben ambulance-medewerkers of brandweermensen hulp verleend in een nog niet veilig verklaard gebied? Hoe verliep nu feitelijk de afstemming en informatie-uitwisseling ter plaatse? In de openbare rapporten is niets te vinden over wat de afgelopen jaren een van de meest besproken thema's was op het gebied van multidisciplinaire terrorismegevolgbestrijding.