



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Crisismanagement na de tramaanslag in Utrecht

Wolbers, J.J.

Citation

Wolbers, J. J. (2020). Crisismanagement na de tramaanslag in Utrecht. *Cahiers Politiestudies*, 57(4), 127-160. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3249861>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3249861>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Cahiers Politiestudies
jaargang 2020-4

57

Evelien De Pauw, Dimitri De Fré
& Jeroen Wolbers [eds.]

Politie in crisissituaties

Politie in crisissituaties

Evelien De Pauw

Dimitri De Fré

Jeroen Wolbers

(eds.)

Cahiers Politiestudies

De Cahiers Politiestudies is een wetenschappelijke kwartaalreeks, die zich richt op hoogstaande, kwalitatieve bijdragen over politionele vraagstukken en fenomenen die de politie interesseren. De kwartaalreeks is multidisciplinair opgezet, waarbij criminologen een prominente plaats krijgen naast andere disciplines. In deze reeks vinden Nederlandstalige bijdragen hun plaats. De reeks wordt begeleid door een editorial board die waakt over de kwaliteit van de ingediende manuscripten dankzij een double blind peer review-procedure. De kernredactie ontwikkelt een proactief beleid met het oog op het samenstellen van thematische volumes in samenspraak met ad-hoc-gastredacteuren die aangezocht worden in België en Nederland.

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2020/4, nr. 57
ISSN 1784-5300
Politie in crisissituaties
Evelien De Pauw, Dimitri De Fré & Jeroen Wolbers (eds.)

Gompel&Svacina, 2020
217 pag. – 24 x 17 cm
ISBN 978-94-6371-272-9
D/2020/14.401/86
NUR 824



Abonnement Cahiers Politiestudies

Het abonnement loopt per kalenderjaar en wordt automatisch verlengd, behoudens opzegging voor 1 december van de lopende jaargang.

CPS-abonnement: € 125 + 9,95 verzendkost. Los exemplaar (gedrukt): € 35. Los exemplaar (e-book pdf): € 22,75. Alle prijzen incl. btw.

Een abonnement aanvragen of een los exemplaar bestellen kan via www.gompel-svacina.eu.

Recensies

Boeken kunnen ter recensie worden ingestuurd naar: Lodewijk Gunther Moor, Berg en Dalseweg 408, 6522 CW Nijmegen, Nederland, lodewijkgunthermoor@yahoo.com

© 2020 Gompel&Svacina

Behoudens de uitdrukkelijk bij de wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande en schriftelijke toestemming van de uitgever.

Gompel&Svacina bv
Reebokweg 1, B-2360 Oud-Turnhout, info@gompel-svacina.be
Rietveldenweg 60, NL-5222 AS 's-Hertogenbosch, info@gompel-svacina.nl
www.gompel-svacina.eu

Crisismanagement na de tramaanslag in Utrecht

De rol van commandovoering en betekenisgeving

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2020-4, nr. 57
p. 127-160
© Gompel&Svacina
ISBN 978-94-6371-272-9



Jeroen Wolbers¹

In deze bijdrage staat een analyse van het crisismanagement tijdens de tramaanslag in Utrecht op 18 maart 2019 centraal. Direct na de schietpartij komt een grote multidisciplinaire hulpverleningsoperatie op gang en start de politie met de Manhunt op de gevluchte dader(s). Om deze operaties te onderzoeken zijn 24 respondenten geïnterviewd die deel hebben uitgemaakt van 11 verschillende crisisteams, zowel binnen de politie, als bij de geneeskundige diensten en de brandweer. De analyse zoomt in op vijf sleutelmomenten die laten zien waarom en op welke punten de betekenisgeving uiteenloopt en waar er verschillende vormen van commandovoering conflicteren. Met deze analyse komt een scherper zicht op de kracht en beperkingen van procedures voor terrorismegevolgbestrijding. De analyse laat ook zien dat ondanks deze problemen, de operaties veelal robuust zijn verlopen doordat veelvuldig is gezocht naar pragmatische oplossingen. Met de inzichten uit dit artikel wordt een bijdrage geleverd aan het versterken van crisismanagement bij grootschalig (politie)operaties.

1. Inleiding

Op maandagochtend 18 maart 2019 kwam om 10.42 uur de eerste melding binnen bij de meldkamer van de politie Midden-Nederland over een schietpartij in een tram op het 24 Oktoberplein in Utrecht. De schietpartij werd om 11.10 uur bestempeld als terreurincident. Binnen 5 minuten na de eerste melding waren de eerste politie en ambulance eenheden ter plaatse om hulp te verlenen aan de slachtoffers. Kort na aankomst van de Dienst Speciale Interventies (DSI) om 10.59 uur volgde een klopjacht op de dader(s) gedurende de middag, die resulteerde in de aanhouding van de dader om 18.18 uur. Bij de schietpartij werden 6 personen neergeschoten, waarvan er uiteindelijk 4 personen zijn overleden. Dit maakt het een tragische dag. Door het actuele dreigingsbeeld in Nederland is het niet uit te sluiten dat wij hier nogmaals mee geconfronteerd worden. Om deze reden is het belangrijk de dilemma's tijdens deze grootschalige operatie te bestuderen en opgedane ervaringen met de werkwijzen bij terreur nader te beschouwen.

¹ j.j.wolbers@fgga.leidenuniv.nl – Leiden University – Crisis Research Center – Institute of Security and Global Affairs.

Een van de grote uitdagingen in crisismanagement is betekenis geven aan de situatie om zo goed mogelijk in te kunnen spelen op de situatie, om zo vervolgens de escalatie in te perken en de dreiging te stoppen. Zeker bij een terreurincident is een snelle inschatting van de situatie cruciaal, omdat rekening gehouden moet worden met een vervolgaanslag. Dit is echter niet zo eenvoudig. Een reeks studies over betekenisgeving tijdens terreurgevolgbestrijding laat zien dat het eerste beeld dat gevormd wordt vaak (ten onrechte) dominant blijft, terwijl de situatie snel verandert (Cornelissen et al., 2014; Bye et al., 2019). Zo werd na een bomdreiging een week na de aanslagen in London van 2005 een burger ten onrechte aangezien voor een terrorist en door politie-eenheden uitgeschakeld (Cornelissen et al., 2014; Colville et al., 2013). Daarnaast blijkt het inschatten van cruciale informatie in een stroom van berichten een grote uitdaging. Na de aanslag van Breivik in Noorwegen kon de verdachte zich door twee wegblokkades van de lokale politie begeven op weg naar Utøya, terwijl het kenteken van het witte busje waarin hij reed inmiddels geruime tijd bekend was in het commandocentrum (Bye et al., 2019). Een cruciale factor hierin was de afstemming tussen verschillende politiestructuren die waren geactiveerd na de aanslag, waardoor op meerdere plekken inschattingen werden gemaakt op basis van een verouderde informatiepositie. Deze voorbeelden laten zien dat betekenisgeving, commandovoering en het werken in opgeschaalde crisisstructuren in samenhang cruciaal zijn voor het vormgeven van functioneel crisismanagement.

Binnen de Nederlandse politie is er intensief geïnvesteerd in terrorisme-gevolgbestrijding via nieuwe opschalingstructuren, procedures en werkwijzen. Zo kunnen met een druk op de knop alle relevante eenheden van recherche tot interventie worden geactiveerd; werkt de Dienst Speciale Interventies met een vernieuwd reactieconcept om direct na een vermeende aanslag ter plaatse te gaan; zijn er Quick Identification Teams die in het forensische proces voorrang geven aan de identificatie van de dader; wordt er gewerkt met ‘hot-, warm- en cold-zones’ op de plaats delict om de veiligheid van de hulpverleners te kunnen vergroten; en is er een ‘Manhunt’-protocol in het leven geroepen om dader(s) gericht op te sporen, waarbij cruciale opsporingsinformatie snel vrij kan worden gegeven. De vraag die dan opkomt in relatie tot de voorgaande uitdagingen is dan, wat voor effecten hebben al deze nieuwe werkwijzen en structuren op het crisismanagement na een terreurincident? Dit is vertaald in de centrale vraag die in dit artikel wordt beantwoord: *hoe gaven crisismanagers betekenis aan de tramaanslag in Utrecht en op welke manier vormde dat het proces van commandovoering?*

De aanslag in Utrecht van 18 maart vormde de eerste grote case binnen Nederland waarin al deze werkwijzen en structuren gelijktijdig zijn geactiveerd. Eerder zijn er bij de terreurincidenten in Den Haag in 2018 en op het Centraal Station Amsterdam in 2019 met onderdelen van deze structuren en procedures gewerkt. Naar aanleiding van de aanslag in Utrecht zijn inmiddels een reeks formele (leer)evaluaties in opdracht van de gemeente Utrecht, de Nationale Politie en de rijksoverheid afgerond. In deze evaluaties is de voornaamste constatering dat de crisisorganisatie actief heeft gehandeld en begrijpelijke keuzes heeft gemaakt gegeven de beschikbare informatie (COT, 2019). Daarnaast constateren de rapporten ook de reeks terugkerende dilemma’s: het was complex om de situatie te duiden, er was een beperkt zicht op de voortgang van de opsporing, een gedeeld situationeel beeld tussen operationeel, tactisch en bestuurlijk niveau bleef uit, er ontstond vertraging in opschaling (COT, 2019, p.4; Evaluatie Politieoptreden 18 maart 2019). Het feit dat wederom dezelfde problemen worden geconstateerd, roept om een diepgaandere verklaring, waarom dit het geval is.

In dit artikel volgt een analyse van de betekenisgeving en commandovoering van de verschillende actoren die actief waren op verschillende locaties tijdens de operatie. Om deze processen op verschillende plekken in de operatie in kaart te brengen is uitgebreid gesproken met 24 betrokken functionarissen die werkzaam waren in 11 verschillende teams. Uit deze analyse volgen een aantal belangrijke theoretische en praktische lessen over de respons op terreurincidenten.

2. Terugkerende uitdagingen in crisismanagement

Een crisis vormt een dreiging voor de basale structuren of fundamentele normen en waarden van een systeem (Rosenthal, Charles & 't Hart, 1989). Het doel van crisismanagement is om de impact van een negatieve, niet toelaatbare gebeurtenis te reduceren (Boin, Overdijk, & Kuipers, 2013). Het vergt snel handelen in onzekere omstandigheden en dwingt crisismanagers om cruciale besluiten te nemen onder een hoge mate van tijdsdruk. Hierbij is de uitwerking van deze besluiten niet altijd goed te voorspellen. Crisismanagement is daarmee een complex proces waarin functionele processen zoals communicatie, coördinatie en besluitvorming een belangrijke rol innemen, maar ook meer politieke en symbolische maatregelen zijn van belang om duiding te geven aan de impact van een crisis (Quarantelli, 1997; Boin et al., 2016; Donahue & Tuohy, 2006; Comfort, 2007; Wolbers et al., 2018; Wolbers & Boersma, 2018).

De urgentie van een crisis dwingt crisismanagers om snel actie te ondernemen om de situatie te stabiliseren en de impact te reduceren. Een snelle respons vergt adequaat en daadkrachtig handelen, vaak in de vorm van beknopte bilaterale afstemming en kortstondige updates naar operationele centra (Kendra & Wachtendorf, 2016). Het gevolg is dat er tijdens een operatie een stroom aan korte updates en vragen komt van meerdere partijen wat het overzicht bemoeilijkt, en dat tegelijkertijd andere partijen niet altijd goed verbinding kunnen leggen. Dit resulteert vaak in fragmentatie: het tijdelijk uiteenvallen van samenwerking en betekenisgeving (Wolbers et al., 2018).

Fragmentatie ontstaat door de noodzaak om snel aan te passen, maar staat tegenover het veel gehanteerde principe van integratie: het inrichten en activeren van opschalingsstructuren, volgen van vooraf vastgestelde procedures en het werken met duidelijk afgebakende rollen en verantwoordelijkheden (Okhuysen & Bechky, 2009; Bigley & Roberts, 2001). Het beeld is dat integratie zorgt voor eenduidige besluitvorming, snelheid, bestendigheid en voorspelbaarheid. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat de crisis relatief stabiel is, er voldoende tijd is om af te stemmen, en zicht is op de operatie en de betrokken eenheden. In operaties die snel escaleren nemen ambiguïteit en onduidelijkheid toe, waardoor commandanten in operationele centra op afstand worstelen om overzicht te houden en hun besluitvorming vertraagt of achter de feiten aanloopt. Hierdoor gaan frontlinie eenheden op eigen inzicht handelen. In deze situaties, waar er noodzaak ontstaat om snel en flexibel te opereren, gaat het principe van fragmentatie gelden: ad-hoc optreden, sturing ligt voornamelijk bij de frontlinie, waar op basis van ervaring van procedures kan worden afgeweken als de situatie daarom vraagt (Kendra & Wachtendorf, 2016; Schakel & Wolbers, 2019).

Het uitdagende aan crisismanagement is dat zowel structuur als flexibiliteit onderdeel zijn van operaties. Dit laat een spanning zien tussen verschillende organisatieprincipes, die in een recent onderzoek naar politieachtervolgingen in drie verschillende types

zijn gecategoriseerd: ‘designed’, ‘frontline’ en ‘partitioned’ (Schakel & Wolbers, 2019). Deze drie principes zijn niet statisch, maar in een operatie wordt er geschakeld tussen deze principes.

‘Designed’ organiseren is de meest herkenbare vorm in crisismanagement, waarin vooraf gedefinieerde opschalingsstructuren worden gebruikt om eenheden te mobiliseren en aan te sturen (Bigley & Roberts, 2001; Moynihan, 2009). Binnen de verschillende teams is sprake van gestructureerd overleg, waarbij afwegingen worden gemaakt over het meest passende handelingskader. Veel van de klassieke ‘command & control’-structuren zijn volgens dit principe ingericht. Daarentegen, hebben crisiswetenschappers door de jaren heen aangetoond dat de praktijk weerbarstiger is: besluitvorming is vaak gedecentraliseerd; samenwerking is niet alleen hiërarchisch maar vooral genetwerkt; operaties omvatten veel ad-hoc-acties en zijn lang niet altijd te plannen (Quarantelli, 1988; Neal & Phillips, 1995; Tierney et al., 2001; Drabek & McEntire, 2003; Waugh & Streib, 2006; Boersma et al., 2014; Jensen & Waugh, 2014). De relevantie van de veelgebruikte ‘designed’ organisatievorm staat dus al jaren ter discussie.

De tweede modus is ‘frontline’ organiseren waarbij de bevelvoering is gedelegeerd naar de eenheden die het dichtst op de actie staan. Deze organisatievorm wordt vaak gezien binnen zogenaamde ‘high-reliability organisaties’ (HRO) waarbij de operatie berust op het vertrouwen in de expertise van de frontlinie waar men sensitiviteit kan ontwikkelen voor de dynamiek van de operatie (Weick & Sutcliffe, 2011; Barton & Sutcliffe, 2009). Gedurende de operatie worden eenheden ad-hoc toegewezen om snel te reageren op nieuwe ontwikkelingen. Vaak gebeurt dit door ter plekke te improviseren door de commandant binnen de vastgestelde handelingskaders. Een commandovoeringstrategie die goed past bij deze manier van opereren is ‘commander’s intent’. Hierbij wordt door de commandant de grotere context van de operatie geschetst, wat de frontlinie in staat stelt om hun acties te passen binnen het hogere doel van de operatie (Cowper, 2000). Als er met deze vorm van sturing wordt gewerkt, is er over het algemeen voldoende zicht op de snel ontwikkelende crisis (Groenendaal & Helsloot, 2016; Bye et al., 2019). Dit moet wel gecommuniceerd worden naar de operationele centra op afstand, die dan een meer monitorende rol kunnen innemen (Barton et al., 2015; Schakel & Wolbers, 2019). In een snel escalerende crisis levert dit vaak problemen op, omdat deze verbinding wegvalt. In dat geval wordt de derde modus van organiseren zichtbaar.

De derde modus is ‘gepartitioneerd’ organiseren, waarbij de responsorganisatie zich opdeelt in kleine, autonome eenheden die hun eigen sturing vormgeven. Een recente populaire notie voor deze vorm van organiseren wordt ook wel ‘teams of teams’ genoemd (McChrystal et al., 2015). Hierbij vormen zich onafhankelijke groepen die spontaan een taak in de operatie oppakken, gebaseerd op hun eigen lokale betekenisgeving. Gepartitioneerd organiseren is vaak een reactie op een snel ontwikkelende crisis, waarbij er een abrupte noodzaak is tot direct handelen binnen een groter gedistribueerd netwerk (Wolbers et al., 2018). Het gevolg is dat de operatie uiteenvalt in losse eenheden of teams. Hierbij ontstaat een scheiding tussen meerdere frontlinies en de staande crisisstructuur op afstand. Het nut van deze manier van organiseren is dat er parallelle taakuitvoering kan plaats vinden, waarbij verschillende aspecten van de crisis snel en lokaal worden opgelost (Wolbers et al., 2018). De keerzijde is vaak een gebrek aan afstemming en overzicht, waardoor verschillende teams elkaar onbedoeld kunnen gaan tegenwerken. Daarom wordt deze vorm vaak geassocieerd met het falen van coördinatie

en leiderschap, maar dat is niet altijd terecht, omdat de snelheid van ontwikkelingen in een operatie soms maken dat dit nog de enige manier is om de continuïteit van de operatie te bewaren.

Wat crisismanagement ingewikkeld maakt, is dat deze organisatievormen niet stabiel zijn, maar er continu heen en weer wordt gegaan tussen meer centrale en decentrale sturing in een operatie (Schakel & Wolbers, 2019). Als er niet wordt geschakeld tussen organisatieprincipes in een snel escalerende crisis, is er een gerede kans dat er sturingsproblemen en vertragingen in informatiedeling ontstaan (Bye et al., 2019; Schakel & Wolbers, 2019). Deze les is te trekken uit jaren onderzoek naar de beperkingen van gecentraliseerde 'command & control'-structuren (Quarantelli, 1988; Neal & Phillips, 1995; Drabek & McEntire, 2003; Jensen & Waugh, 2014). In deze studies wordt duidelijk dat centrale sturing nadelig werkt, als de dynamiek van de crisis vraagt om meer decentrale aansturing.

Deze mogelijkheid om te kunnen schakelen tussen organisatieprincipes is sterk gerelateerd aan de stijl van commandovoering. Commandovoering wordt gezien als een proces van besluitvorming en leidinggeven, waarbij de commandant omgaat met onzekerheden door een situatie te duiden, aan proactieve betekenisgeving doet door inschattingen te maken over het verloop van de crisis(operatie), en vanuit deze inzichten zorgt voor een veilige en effectieve inzet van eigen eenheden om de impact van de crisis te reduceren (Boehm, 2018; Rake & Nja 2009; Groenendaal & Helsloot, 2018). Betekenisgeving vormt dus een belangrijke pijler voor besluitvormingsprocessen, omdat het de basis biedt voor de herkenning van de situatie als prototype, of via een analytische besluitvormingscyclus de input vormt voor het formuleren van een plan. Als we teruggaan naar het originele rapport van Klein et al. (1985), staat daar al beschreven dat commandovoering vooral gaat om situationeel bewustzijn: "In time-pressured decision-making situational awareness becomes very important ... the recognition of a situation as typical of a prototype depends on the way the fire ground commander has assessed the scene and its problems" (Klein et al., 1985, p.21).

Het proces van betekenisgeving – in de literatuur voornamelijk aangeduid als sense-making – komt naar de voorgrond als men de situatie niet kan duiden, of de verwachte uitkomst van een situatie plotseling wordt ontkracht (Weick, 1995). In reactie daarop moeten signalen uit de omgeving opnieuw worden geïnterpreteerd om zo een plausibele verklaring te vormen van wat er aan de hand is. Dit is een doorlopend proces waarin zowel de bestaande verklaring over wat er aan de hand is richtinggevend blijft voor het handelen, terwijl nieuwe signalen die mogelijk duiden op een andere betekenis getoetst moeten worden. Dit maakt dat in de theorie over sensemaking men spreekt over het vervlochten raken van interpretatie en actie (Maitlis & Christianson, 2014). Sensemaking is daarmee een dynamisch proces, waarin een bepaalde framing van een onduidelijke situatie geleidelijk vorm krijgt (Cornelissen et al., 2014).

Betekenisgeving draait dus vooral het contextualiseren en duiden van nieuwe signalen in een frame dat de situatie verklaart (Weick, 1995). Het vasthouden aan een frame helpt crisismanagers om duiding en richting te geven in een ambigue situatie (Weick, 1993). Dergelijke frames staan vaak niet op zich, maar sluiten vaak aan bij vooraf vastgestelde werkwijzen of procedures en zorgen daarom ook voor structuur (Maitlis & Sonenshein, 2010). Als voorbeeld maakt de framing van een schietincident als 1) incident in de

relationele sfeer, 2) afrekening in het criminele circuit, of 3) als een daad van terreur, een groot verschil voor het inrichten van een operatie. Het institutionaliseren van een frame zorgt dan ook voor een verdere verweving van actie en interpretatie. Hierdoor stuurt het gekozen frame gaandeweg de operatie steeds verder de dominante interpretatie en werkwijze (Cornelissen et al., 2014).

Studies van crisissituaties hebben aangetoond dat een rigide commitment aan een frame blinde vlekken kan creëren die een snelle aanpassing aan de situatie bemoeilijken (Maitlis & Sonenshein, 2010). Een kernbevinding van deze studies is dat betekenisgeving faalt wanneer crisismanagers zich blijven conformeren aan een frame, ondanks dat er nieuwe ontkrachtende informatie tot hen komt. Als een frame blijft voortbestaan in een snel veranderende situatie, vindt de ‘collapse of sensemaking’ plaats (Weick, 1993). Bekende voorbeelden hiervan zijn de natuurbrand in Mann Gulch waarbij 13 brandweermannen omkwamen doordat ze de escalatie van de brand niet op tijd konden duiden (Weick, 1993); de Stockwell-shooting waarbij een onschuldige burger ten onrechte aan werd aangezien als terrorist en gedood (Cornelissen et al., 2014); het friendly-fire incident in Irak waarbij twee US Black Hawk helikopters werden neergehaald door eigen F15's omdat ze werden aangezien als vijandelijke Hind helikopters (Snook, 2000). In al deze situaties bleken crisismanagers niet in staat om een dominant frame te ontcrachten in het zicht van een reeks signalen die op een andere betekenis duiden.

Gezamenlijk vormen de drie organisatieprincipes, de daaraan gekoppelde commandovoering en het onderliggende proces van betekenisgeving, de centrale componenten van functioneel crisismanagement. Ze vormen een dynamisch geheel dat bepaalt hoe effectief de crisisorganisatie in kan spelen op snelle veranderingen en in welke mate men grip kan houden op het incident. In de volgende sectie zal worden bekeken hoe dit zijn uitwerking kreeg in de operatie in Utrecht op 18 maart 2019.

3. Methodologische aanpak

Om te bekijken hoe de operatie na de tramaanslag is verlopen staat de volgende vraag centraal: *hoe gaven crisismanagers betekenis aan de tramaanslag in Utrecht en op welke manier vormde dat het proces van commandovoering?* Om de betekenisgeving en commandovoering op verschillende plekken in de operatie in kaart te brengen is uitgebreid gesproken met de betrokken crisismanagers in semigestructureerde interviews. Binnen het netwerk van de politie, medische diensten en de brandweer zijn personen benaderd die een relevante rol hadden in de hulpverleningsoperatie en bij de zoektocht naar de dader, i.e. de Manhunt. De eerste verkennende gesprekken onthulden dat er veel teams op verschillende locaties actief zijn geweest, zowel binnen de GRIP-opscaling van de hulpverleningsoperatie, als in de crisisstructuur van de politie voor de Manhunt. Respondenten zijn geselecteerd op hun rol in de verschillende teams om zo zicht te krijgen op de informatieposities en besluitvorming in de operatie. Op deze manier is vanuit het perspectief van 24 respondenten, werkzaam 11 verschillende teams, naar de overkoepelende operatie gekeken.

In de interviews is gewerkt volgens de ‘Critical Decision Method’. Deze interviewmethode werd gehanteerd door Gary Klein bij het originele onderzoek naar besluitvorming van brandweerofficieren (Klein et al., 1985). Deze methode is verder uitgewerkt in een reeks handboeken voor sociaalpsychologisch onderzoek naar betekenisgeving

en besluitvorming (Hoffman et al., 1998). Bij deze methode is met de respondent meerdere malen over het incident gesproken om zo de betekenisgeving en de besluitvormingsmomenten van de respondent te achterhalen. Dit gebeurde in verschillende stappen waarbij de respondent eerst werd gevraagd naar een globale beschrijving van zijn beleving van de hulpverleningsoperatie. Vervolgens werden deze herinneringen gecontextualiseerd door samen een tijdlijn te reconstrueren. Hierbij is respondenten gevraagd hun eigen aantekeningen mee te nemen en deze in de interviews toe te lichten. Daarnaast zijn een aantal officiële tijdlijnen uit de evaluaties van de politie en van de veiligheidsregio Utrecht meegenomen voor validatie. Hiermee zijn een reeks cruciale besluitvormingsmomenten in de operatie geïdentificeerd.

Een besluitvormingsmoment is gedefinieerd als een keuze om in de operatie een bepaalde weg in te slaan, ten koste van een andere optie. Vanuit de geïdentificeerde besluitvormingsmomenten werd doorgevraagd naar de informatiepositie, oordeel van de situatie, gestelde doelen, verwachtingen over de uitkomst en afgewogen opties. Als laatste stap werd de respondent een aantal what-if scenario's voorgelegd om via alternatieve keuzes de reden voor de genomen beslissing beter te kunnen begrijpen. Deze uitgebreide reflectie duurde tussen de 1,5 en 2 uur, waarna de gesprekken verbatim zijn uitgewerkt. Deze interviewverslagen zijn aan alle respondenten voorgelegd ter controle en validatie.

In de analyse zijn de transcripten en tijdlijnen gecodeerd met het programma MaxQDA, waarbij verschillende dilemma's, sleutelmomenten en besluitvormingsmomenten zijn geïdentificeerd. De verschillende codes zijn aan specifieke tijdstippen gekoppeld, om zo de volgorde van de gebeurtenissen te kunnen bepalen, in zowel de hulpverleningsoperatie als de Manhunt. Daarbij ontstaat het beeld dat verschillende teams op verschillende momenten op de hoogte zijn van cruciale informatie. Vervolgens is gekeken op welke manier crisismanagers en hun teams zijn omgegaan met het (tijdelijk) uiteenvallen van betekenisgeving en samenwerking. Hierbij is gekeken of dit een tijdelijke fase was die past bij het verloop van een dynamisch incident, of dat het een langdurigere fase was waardoor informatie-uitwisseling en betekenisgeving in de operatie stagneerde.

4. Analyse van betekenisgeving en commandovoering

In de analyse worden een aantal sleutelmomenten in de operatie nader geanalyseerd. Dit zijn momenten wanneer belangrijke besluiten genomen zijn, die de richting en dynamiek van de operatie bepalen. De volgende sleutelmomenten hebben een grote mate van invloed gehad op het verloop van de operatie: 1) activeren van het terreur scenario, 2) directe hulpverlening aan de slachtoffers, 3) interventie vanuit het reactieconcept DSI, 4) lockdown van de stad Utrecht, 5) aanhouding van de dader in de 'Manhunt'. In deze besluitvormingsmomenten zijn onder tijdsdruk complexe inschattingen gemaakt in een ambigue en veranderlijke situatie. Met de inzichten die zijn opgedaan na afloop van de operatie, staat deze momenten in een ander perspectief. Voor de scherpheid van de analyse is het belangrijk om rekening te houden met de informatiepositie van actoren in de tijd waarop deze besluiten zijn genomen. Hierdoor wordt in de analyse geschakeld tussen het proces van betekenisgeving en besluitvorming op specifieke tijdstippen. Doordat in de analyse de focus ligt op het verklaren van de gebeurtenissen rondom een aantal sleutelmomenten kan de indruk ontstaan dat de operatie in zijn geheel

moeizaam is verlopen. Dit is niet het geval, zoals ook de formele evaluaties laten zien dat de hulpdiensten op 18 maart het verschil hebben gemaakt, levens hebben gered en de dader nog dezelfde dag hebben aangehouden. Echter, om de dilemma's die ervaren zijn op 18 maart goed te doorgronden is het belangrijk om juist wel hierop in te zoomen.

Sleutelmoment 1. Besluit tot activeren van terreurscenario

Om 10.42 uur ontvangt een politie centralist in het Operationeel Centrum (meldkamer) Utrecht een melding dat er geschoten wordt op de tramhalte Vasco da Gamalaan. Gelijktijdig kijkt de Officier van Dienst Operationeel Centrum (OvD-OC) naar de live camerabeelden van de betreffende halte, die op dat moment direct in de meldkamer zichtbaar zijn, maar ziet nog niet direct tekenen van een schietpartij. Kort daarop volgen meerdere meldingen van schietincidenten op locaties bij en rondom het 24 Oktoberplein. Dit maakt het beeld snel complexer. De centralisten krijgen de indruk van ten minste 3 plaatsen delict: het 24 Oktoberplein, Vasco da Gamalaan en de Amerikalaan. Uit de eerste meldingen ontstaat het beeld van één dader, een getinte Marokkaanse man van rond de 30 met een stevig postuur, die meerdere schoten heeft gelost in een tram met een lang wapen.

“Ik hoor een meisje zeggen, er wordt geschoten, er wordt geschoten! Ik hoorde Vasco da Gamalaan. Toevallig had ik de camera op de Vasco da Gamalaan staan. Ik kijk op de camera en ik zie helemaal niks. Ik zie niks. Wat raar. Dat meisje klonk in paniek. Op datzelfde moment van alle kanten begonnen de telefoons. Na 2 minuten hoor ik een collega: ik heb een vrouw met een schotwond, op de Beneluxlaan. Halte Vasco da Gamalaan ligt op de Beneluxlaan. En dan hoor ik hem zeggen bij de Amerikalaan. Waar ik rekening mee hield is dat er in de rijdende tram geschoten is en dat het begon op de Vasco da Gamalaan. Dan hoor ik dat er een auto is met kogelgaten. Ik denk misschien is er wel vanuit een rijdende auto op de tram geschoten.” (OvD-OC Politie Meldkamer Utrecht)

Kort na de melding komen om 10.47 uur de eerste politie-eenheden ter plaatse op het 24 Oktoberplein en treffen meerdere zwaargewonden aan. Ze starten direct met reanimeren, snel daarna gevolgd door de eerste ambulance-eenheden. Als de Officier van Dienst Politie (OvD-P) om 10.48 uur ter plaatse komt ziet hij, na een korte verkenning, dat alle gewonden hulp ontvangen van zowel politie- als ambulance-eenheden. Hij geeft een korte update door aan de Hoofd Officier van Dienst (HOvD) en de OvD-OC, die hij vraagt om de ‘rodeknopprocedure’, ofwel bekend als het ‘DSI-alarm’ te activeren. In Driebergen (bij de Landelijke Eenheid) wordt het DSI-alarm om 11.02 uur afgekondigd door de Operationeel Commandant DSI (OC-DSI), zodat al zijn eenheden tactische posities rondom het incident innemen. Intussen zijn om 10.48 uur het Rapid Response Team (RRT) en de Quick Reaction Force (QRF) van de DSI al ter plaatse gestuurd. Het RRT is daadwerkelijk om 10.59 uur ter plaatse, binnen 11 minuten na alarmering. Op hetzelfde moment is de Officier van Dienst Intelligence (OvD-I) van de Eenheid Midden-Nederland bezig met het analyseren van een mogelijke livestream van een dreiging, gerelateerd aan een moskee. Dit doet het vermoeden opkomen dat er een verband is.

“Dan komt dat verhaal van de Bernadottelaan. Dit is maandag 18 maart. Vrijdag 15 maart was die aanslag in Christchurch. Gericht op een moskee, en nu zou

er mogelijk iemand naar de moskee op de Bernadottelaan gaan. Nou dan gaat alles in een super stroomversnelling.” (OvD-OC Politie Meldkamer Utrecht)

Om 11.10 uur wordt in het Operationeel Centrum Utrecht op basis van deze samenkomende informatiestromen besloten om het scenario terrorisme te activeren, waardoor men overschakelt op een ander communicatieschema en hulpmiddelen worden geactiveerd. De eerste signalen bij de politie wijzen in de richting van mogelijke complexe aanslag op meerdere locaties.

“Toen kwam de vraag van de senior van de meldkamer, zou dit terrorisme zijn? Wat is dit? Is dit een aanslag? Als het enkel gebleven was bij de schietpartij op de Vasco da Gamalaan, maar vooral dat element van de moskee op de Bernadottelaan. Over lange traject zouden meerdere daders zijn met lange wapens. Dat verhaal kwam al snel. We hebben binnen ons protocol afgesproken dat de OvD-OC in samenspraak met de HOvD van de Landelijke Eenheid terreur kan afroepen. Ik heb die HOvD nooit gesproken. Ik heb terreur afgeroepen. Dat betekent dat we gaan opschalen met verschillende groepen.” (OvD-OC Politie Meldkamer Utrecht)

Met het afroepen van het ‘scenario terreur’ om 11.10 uur wordt het frame van een aanslag formeel geïnstitutionaliseerd binnen de politie. Dit wordt vanaf dan voor de politie het dominante beeld. Het afroepen van ‘terreur’ is een belangrijk richtinggevend besluit dat een grote invloed heeft op de organisatie van de politieoperatie. Hierin is een ‘designed modus’ van organiseren duidelijk te herkennen. Bij het in werking treden van het terreur scenario wordt gewerkt volgens vooraf afgesproken protocollen, communicatieschema’s en structuren. Met dit besluit komt een grootschalige structuur op gang in de operatie en bij de opsporing. Daarnaast volgt een collectieve opschaling bij de Landelijke Eenheid en binnen alle politie-eenheden.

“Op het moment dat er scenario terreur afgeroepen wordt betekent dat de rodeknopprocedure wordt gestart in Driebergen. Daar wordt ook gelijk opgeschaald. Team Grootschalig Onderzoek (TGO) wordt gestart. Meerdere OvDP’s komen in dienst. Meerdere OvD’s-Recherche. Het SGB0 (Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden) wordt gealarmeerd. Alles wordt in een keer opgeschaald. Dat is het voordeel. Iedereen die daadwerkelijk bij het incident betrokken is gaat naar gespreksgroep 2. Alle ondersteunende eenheden gaan naar gespreksgroep 1. Alle eenheden die niks met het incident te maken hebben gaan naar gespreksgroep 10. Dat is een wezenlijk verschil met de dagdagelijkse praktijk. Dat was de overweging, dat je zeker weet dat alles in dienst komt wat in dienst moet komen, in een structuur om het incident te kaderen.” (OvD Operationeel Centrum Meldkamer Utrecht)

Het besluit tot het overgaan naar een grootschalige contraterreur organisatie wordt gemaakt op basis van een combinatie van een reeks nog niet gevalideerde signalen. De inschatting van de situatie komt voort uit informatie die later ontkracht is of een andere betekenis kreeg in een bredere context. Dit laat zien dat in de eerste fase inschattingen moeten worden gemaakt op basis van onvolledige en ambigue informatie. Een belangrijke les is dat terreur niet eenduidig vast te stellen is in een eerste fase van het incident. Het laat de cruciale rol van betekenisgeving zien.

Er is niet voldoende tijd is om het opgebouwde beeld zorgvuldig te toetsen, maar snelheid en directe behoefte voor ondersteuning spelen een doorslaggevende rol in de motivering van dit besluit. Deze betekenisgeving en besluitvorming vindt vooral plaats in de meldkamer, waar meerdere informatiebronnen bij elkaar komen. Op de plaats incident is een heel ander beeld.

“De collega’s die als eerste ter plaatse kwamen op 24/10 die zijn naar een schiet-incident gegaan. Die jongens zeggen: toen we er aankwamen is onze eerste gedachte niet geweest dit is een terroristische aanslag. Dit is een schietpartij geweest. Ik denk als het gelijk was begonnen als een schietpartij, als de moskee er niet bij was gekomen, of de afstand tussen de Vasco da Gamalaan en dat meisje op de Beneluxlaan, of mannen met lange wapens, dan hadden we geen terreur afgeroepen. Was het ook nog wel fors geworden, maar was de totale impact veel minder groot. Bij een schietpartij wordt de rodeknopprocedure niet gestart. Ik vraag me of we de volgende keer weer zo snel terreur gaan afroepen.” (OvD-OC Politie Meldkamer Utrecht)

Sleutelmoment 2. Besluit tot directe hulpverlening en niet afkondigen van hot zone

In de eerste fase na de aanslag komt de hulpverlening aan de slachtoffers snel tot stand. Politie-eenheden komen direct ter plaatse en starten met reanimaties gevolgd door meerdere ambulance-eenheden. Tegen de tijd dat de coördinerende geneeskundige functionarissen ter plaatse aankomen is de hulpverlening volop bezig. Parralel aan de aankomst van de Officier van Dienst Geneeskundig (OvD-G) om 11.00 uur is er binnen de staande politieorganisatie de terreurdreiging afgekondigd. Als de leidinggevende van de OvD-G, de Commandant van Dienst Geneeskundig (CvD-G), aankomt om 11.15 uur is inmiddels het scenario terreur afgekondigd.

Terwijl bij de politie het terreurframe geactiveerd is, is dat bij andere operationele diensten nog niet het geval. Dit is een belangrijk moment, gezien vooraf ingestelde procedures stellen dat indien er sprake is van een aanslag met een actieve schutter, de locatie dient te worden ingedeeld in hot-, warm-, cold-zones om de eigen veiligheid van de hulpverleners te waarborgen. Procedures rondom terreur lijken daarbij uit te gaan van een snelle ‘duiding’ van het incident door alle betrokken partijen. Echter deze casus laat zien dat in de praktijk dit een diffuus proces is door de hoge mate van ambiguïteit en verschillende opkomstmomenten. De effecten hiervan blijken uit het verschil in betekenisgeving tussen de politie en medische hulpverleners. Met name de betekenisgeving van de CvD-Geneeskundig laat de ambiguïteit in deze fase van het incident goed zien.

“Om 11.02 uur werd ik gealarmeerd voor een MMT inzet bij een schietpartij op de Beneluxlaan. Een schietpartij maken we wel vaker mee. Het woord tram is niet gevallen, het woord aanslag is niet gevallen. We hebben het eigenlijk ook niet gehad over veiligheid. Aanrijdend kreeg ik geen koppeling via de porto’s. Terwijl ik op de brug van de A2 reed, zag ik dat de weg was afgezet. Toen dacht ik om hier nou al de weg al af te zetten voor een schietincident, dat is wel een beetje apart. Ik heb boven op die brug mijn auto stilgezet en gedacht: waarom hoor ik niks, waarom krijg ik niks, en waar ga ik nu eigenlijk naartoe. Ik geloof hier helemaal niks meer van. Toen ik de OvD-G te pakken kreeg, zei ze. ‘Ik sta

beneden bij de tram.’ Ik zeg: ‘Beneden bij de tram? Wat ben jij voor inzet aan het doen dan?’ ‘Ik sta bij de schietpartij in een tram op de Beneluxlaan.’ Toen viel pas het kwartje bij mij.

Ter plaatse kreeg ik flarden van informatie. Ik vormde het beeld dat er van buiten op de tram geschoten was. Ik had iemand met een borstwond zitten in een voertuig waar doorheen geschoten was. Dat sloot wel aan bij dat beeld, maar tegelijkertijd had ik twee traumatische reanimaties in de tram. Zo zit je te puzzelen, toch bijzonder voor kogels die van buitenaf vliegen dat het twee traumatische reanimaties worden. Dan gaat het balletje rollen en zie je opeens zo’n AT-team aan alle kanten tevoorschijn komen.” (Commandant van Dienst Geneeskundig)

Als de CvD-G de DSI ter plaatse ziet komen, krijgt hij de eerste signalen binnen dat zijn beeld tegenstrijdige informatie bevat. De aanrijdende CvD-G gaat tot dan toe uit van een regulier schietincident. Dit zorgt voor een snelle hulpverlening aan de slachtoffers, omdat terreurprocedures die verplichten tot het terugtrekken uit de ‘hot-zone’ niet zijn geactiveerd. Bij reguliere schietincidenten is het, indien de situatie dat toestaat, wel gangbaar om hulp te verlenen onder bescherming van politie-eenheden. Er is binnen de ambulancedienst ruime ervaring met deze werkwijze. Om 11.20 uur bij het eerste motorkapoverleg met de OvD-P wordt voor CvD-G pas duidelijk dat er mogelijk sprake is van terreur. Op dit moment is de hulpverlening aan de slachtoffers dus al in volle gang, maar het beeld van een aanslag met een mogelijk risico op herhaling is dan nog niet uitgekristalliseerd. Het is bekend in sociaalpsychologische studies naar betekenisgeving dat het bijstellen van beeld een mentale uitdaging is (Weick, 1993). Vaak worden signalen die duiden op een nieuw frame eerst nog vanuit het bestaande frame geïnterpreteerd. Dit strookt ook met het beeld van een schietpartij van de eerste noodhulpagenten die ondersteunen bij de reanimaties.

Echter, een aantal minuten later, tijdens het eerste motorkapoverleg tussen de OvD-P en de CvD-G, vindt een grote omslag plaats in de betekenisgeving. Bij het tweede overleg om 11.24 uur sommeert de OvD-P dat al het ambulancepersoneel een kogelwerend vest moeten omhangen, maar er zijn op dat moment niet genoeg vesten ter plaatse.

“Je rolt een incident in, het beeld van een aanslag is nog niet daar. Voor mij was het kantelmoment het eerste gesprek met de OvD-P. Die zei: ‘Ik kan alleen maar zeggen dat het hier niet veilig is en ik geen beeld heb van hoeveel schutters er zijn. We gaan uit van minimaal 3, weggevlucht in een auto, die ook nog terug kunnen komen.’ Er staat mij iets van bij dat hij al schietend zei. Toen dacht ik: wauw, dit is serieus. Toen ben ik pas echt gaan focussen op veiligheid. Twee tellen later voordat ik er erg in had gooien agenten van die vesten om ons heen. Nog een keer een bevestiging van dit is wel serieus waar we mee bezig zijn.” (Commandant van Dienst Geneeskundig)

Terwijl de CvD-G een vest aangereikt krijgt, zijn er niet genoeg vesten voor de rest van het ambulancepersoneel beschikbaar. Daarop besluit de CvD-G zijn vest weer uit te trekken in solidariteit met de andere collega’s. Nu de mogelijkheid van een vervolgdreiging concreet wordt komen de veiligheidsdilemma’s van een terreurincident scherper in beeld.

“De politie collega’s liepen daar dubbel gehangen met een kogelwerend vest en een tactisch vest. De GHOR liep daar totaal onbeveiligd, maar wel met een cruciale rol in de hulpverlening. Dat was een enorm dilemma, wat voortdurend gespeeld heeft, omdat we dat dilemma niet opgelost kregen. De enige manier waarop we hun veiligheid min of meer konden borgen is de aanwezigheid van de DSI.” (Officier van Dienst Politie)

Op het moment dat de dreigingssituatie concreter in beeld komt, staan de operationele commandanten voor een dilemma. Procedures rondom terreur dwingen tot het direct ontruimen van de plaats delict als er een hot-zone wordt afgekondigd, waarbij eenheden zich verplaatsen naar de cold-zone. In de warm-zone vindt onder bescherming van de DSI een overdracht van slachtoffers plaats. Echter, de inschatting wat de status van de tram is blijkt ingewikkeld. Het actief stoppen van het proces van hulpverlening vormt een grote inbreuk op de verzorging van de slachtoffers. Dit geven alle betrokken operationele officieren aan als een groot dilemma.

Tabel 1. Ervaren dilemma’s in de omgang met de hot zone-procedure

Officier van Dienst Politie	OvD Operationeel Centrum	Commandant Geneeskundig
“Je ziet dat de praktijk best confronterend is als hulpverlening al bezig is in de hot-zone. Theoretisch klopt het allemaal, alleen nu sta je voor het dilemma: ik heb meerdere slachtoffers, collega’s en ambulances zijn al gestart met levensreddende handelingen. Als je dan al meteen schakelt in de hot-zone heb je een uitdaging want je kan hem niet zomaar dichtzetten.”	“Binnen de protocollen is dit uit den boze. We hebben niet voor niks een hot-zone, daar heb je niks te zoeken. Dan merk je, ook al ben je zo getraind met alle oefeningen, in praktijk pakt het compleet verkeerd uit. De grote zorg voor de OvD’s werd: hoe ga je in godsnaam een veilige omgeving creëren voor al die hulpverleners? Je kan moeilijk de reanimatie beëindigen, we komen zo wel terug.”	“Mijn leidinggevende zei de volgende dag: ‘Het is toch mooi dat we zoveel hebben getraind, dat we al die protocollen hebben.’ Toen zei ik: ‘We hebben misschien 10% gebruikt, de rest is gewoon echt boerenverstand. We hebben heel veel buiten protocol gedaan. We hebben geen officiële triage gebruikt, maar Scoop & Run zodat wij hier met minder mensen kunnen zijn in het kader van veiligheid.’”

In de operationele praktijk ontstaat een dilemma door een discrepantie tussen regels en praktijk. Regels zoals die zijn bedacht vanuit een denkbeeldige situatie, gecodificeerd in het zoneringsprotocol en de daadwerkelijke beleving van de dreigingssituatie en noodzaak tot hulp aan slachtoffers. Het protocol gaat uit van een ‘designed vorm’ van organiseren, waarin vooraf afspraken zijn gemaakt over het wel of niet betreden van een gebied en een werkwijze om slachtoffers door specialistische eenheden te evacueren. Alleen specialistische interventie-eenheden dienen te opereren in de hot-zone. De overige hulpverleners worden geacht zich terug te trekken naar de cold-zone, waarbij alleen eenheden met aanvullende bescherming de slachtoffers uit de warm-zone kunnen extraheren. Hiervoor zijn in Nederland specialistische teams ingericht, zoals de Special Operations Response Team (SORT) van de geneeskundige diensten en de Quick Response Teams (QRT) van de brandweer. In Utrecht waren dergelijke teams destijds niet aanwezig. De vraag is of dit veel verschil had gemaakt, omdat duidelijk wordt dat in de praktijk bij de eerste eenheden ter plaatse andere snelle afwegingen moeten worden gemaakt voor het wel of niet verlenen van hulp.

In termen van besluitvormingstheorie hebben we te maken met een ‘wicked problem’ (Grint, 2018; Kouzmin, 2008). Dit is een probleem waarvoor geen goede oplossing is, omdat het scenario incompleet is, de situatie zich constant ontwikkelt, doelen verschuiven en tegenstrijdige eisen zijn (Cohen-Hatton, 2019). In een crisis moeten bij dergelijke wicked problems toch snel besluiten genomen worden. Dit zijn de besluiten waarin er een ‘minst slechte’ optie gekozen moet worden. Het evacueren van de hot-zone zorgt voor het stoppen van levensreddende handelingen. Het doorgaan met reanimaties stelt hulpverleners bloot aan het risico op een vervolgaanslag. In dit geval is er op twee manieren met dit wicked problem omgegaan: 1) uitstel van afkondigen van de zones en 2) het gebruik van heuristiek.

“Als je die zone had willen invoeren, dan moet dat voordat wij beginnen met slachtoffers behandelen. Als er een slachtoffer met meerdere schotwonden ligt dan wil je haar niet naar een andere zone verplaatsen. Als ik daar naar binnen was gestapt en had gezegd, jongens dit is een hot zone, we moeten hier weg, dan had ik ruzie gehad met die mensen. Voor hun verwerkingsproces zou dat ook veel moeilijker zijn.” (Commandant van Dienst Geneeskundig)

Het besluit tot het afkondigen van de hot- en warm-zone is te herleiden tot de eerste CoPI overleggen. Deze vinden plaats na 12.30 uur, op het moment dat alle slachtoffers al afgevoerd zijn. Hier zien we een bekend coping mechanisme om met wicked problems om te gaan: decision-inertia. Decision-inertia vindt doorgaans plaats door cognitieve overbelasting en leidt tot het uitstellen of niet nemen van een besluit. Deze ‘human factor’ beïnvloedt hoe men omgaat een wezenlijk ethisch dilemma dat verborgen zit in de procedures. Feitelijk wordt het dilemma van het afkondigen van een hot-zone net zolang uitgesteld totdat het zich niet meer acuut voordoet, omdat de hulpverlening voltooid is als het eerste CoPI overleg start.

“Er wordt binnen het CoPI besloten: we hebben te maken met een hot, warm en cold zone. We hebben te maken met een acute gevarenzone. De acute gevarenzone, de hot zone was op dat moment de PD op het 24 Oktoberplein. We hadden inmiddels besloten bij elk nieuw incident waar een schietincident of een terreuraanslag zou plaats vinden, zou dat onmiddellijk een nieuwe hot zone worden.” (Officier van Dienst Politie)

De cognitieve last die dit wicked problem met zich mee bracht is goed terug te zien in de discrepantie in de beleving tussen de verschillende diensten achteraf. Zo is lastig te reconstrueren wanneer besluiten hieromtrent exact zijn genomen en wijkt de perceptie van de genomen besluiten sterk af.

“Hebben we wel discussie over gehad, waar hebben we het precies nu over, want het is geen hot zone. Die tram is geen hot zone, er staat niemand meer te schieten. Warm dan maar. Er staat niemand meer, de daders zijn weg. Dus eigenlijk hebben we er helemaal niet mee te maken. Behalve als die mensen nog, als we verwachten dat ze nog in de wijk daar rondlopen.” (Leider Commando Plaats Incident (CoPI))

Bij het uitstel van het afkondigen van een hot-zone zien we dat er gebruik is gemaakt van heuristiek: het ontwikkelen van nieuwe vuistregels, die worden gebruikt om snel en

met weinig inspanning betekenis te geven aan een situatie (Suarez et al., 2019). Dit is een bekende manier om routines aan te passen in een snel ontwikkelende en ambigue situatie. In het geval van de operatie op het 24 Oktoberplein biedt de snelle aankomst van de DSI een uitweg. De eenheden positioneren zich snel en beveiligen het plein kort na screening van de tram op daders en explosieven. Dit vormt de mogelijkheid om twee nieuwe vuistregels te ontwikkelen: 1) de hulpverlening kan zijn doorgang vinden onder bescherming van de DSI. 2) medische hulpverlening via de Scoop & Run aanpak, waardoor slachtoffers meteen na stabilisatie afgevoerd worden naar het ziekenhuis. Eenzelfde manier van pragmatisch een plaats delict beveiligen zien we na de aanslag in Manchester Arena van 22 mei 2017. Hier werden medische eenheden toegestaan om in de afgekondigde hot-zone te opereren onder bescherming van gewapende politie-eenheden (The Kerslake Report, 2017).

Sleutelmoment 3. Besluit tot directe interventie via reactieconcept DSI

De DSI is inmiddels volop bezig in de operatie, terwijl de operationele diensten zich gaandeweg een beter beeld van de situatie vormen. In de aansturing van de DSI zien we duidelijk een andere vorm van commandovoering zijn intrede doen, die past bij frontline-sturing.

“De melding was er wordt nu geschoten in een tram, onbekend door wie. Meer schoten. Getinte man, Marokkaanse man. 30 jaar, stevig postuur. Grijs sweater, zwarte jas, broek onbekend. Minimaal 2 gewonden, 2 vrouwen. Een persoon met een groot geweer, onbekend of het om een automatisch wapen gaat. Verdachte mogelijk vanuit tram richting Kanaleneiland. Er zijn gewonden, er is waarschijnlijk geen dader meer aanwezig. Dat is in de eerste minuut al. Als ik zo’n belletje krijg, zeg ik het allereerst: ‘Ga handelen. En ga niet allerlei duiding afwachten, handel.’ Ik geef mijn teamleiders mee: ‘Jij bent mijn ogen en oren op straat. Jij kan de situatie beoordelen: acteer.’ Het reactieconcept is dat RRT en QRF ter plaatse komen, in dit geval direct gevolgd door het AT. Het RRT zorgt dat de aanslag stopt, het QRF dat de aanslag wordt beëindigd. Je bent letterlijk bezig om zo snel mogelijk de dader aan te houden en te voorkomen dat er meerdere aanslagen gaan plaats vinden.” (On-scene Commander DSI)

De DSI-commandant stuurt zijn eenheden aan op basis van ‘commander’s intent’, een concept uit de militaire doctrine ‘mission command’ (Cowper, 2000). Hierbij wordt aan specialistische eenheden een doel meegegeven, die op basis van zelfsturing een beste manier zoeken om dit te bereiken. De sturing ligt dan in de frontlinie, waar met een actueler beeld snellere inschattingen gemaakt kunnen worden. Er volgt direct actie op mogelijke dreigingen. Dat blijkt als de DSI inmiddels niet meer alleen bezig is met het veiligstellen van de tram, maar om 10.56 uur acteert op de mogelijke verplaatsing van daders naar de moskee. Dit is een concrete vervolgdreiging in het gouden uur die via de OvD-Intelligence van de politie Midden-Nederland binnenkomt.

“Dan komt de melding van de moskee. Een moskee is echt een serieus object om daar naar binnen te gaan. Daar zou ik als er tijd is echt mee wachten, maar hij schat dat in, hij ziet daar in de tram de slachtoffers. Dit is de informatie. Christchurch was twee dagen daarvoor. Die gaat het veilig stellen. Dan moet je als commandant gewoon heel scherp zijn, dan gaat het naar links, dan gaat het

naar rechts. Om dat beeld zo snel mogelijk helder te krijgen. Wat helpt is letterlijk gewoon je eenheden zo snel mogelijk op de grond hebben en dat je daarmee en met de Operationele Centra korte lijnen hebt.” (On-scene Commander DSI)

Om 11.26 uur stelt het Quick Reaction Force (QRF) van de DSI de moskee binnen een half uur veilig. Hier zien we het voordeel wat commander's intent oplevert ten opzichte van hiërarchische sturing: snel acteren en daardoor neutraliseren of ontcrachten van dreigingen. Daarentegen komen ook de beperkingen van deze benadering in beeld: er wordt geacteerd op nog niet gevalideerde informatie om snelheid in de operatie te houden. De validatie vindt plaats door te handelen, niet door informatie te valideren of verder te rechercheren. Het werken op basis van niet gevalideerde informatie is in een dusdanige ambigue situatie noodzakelijk om snel in te spelen op signalen, maar er zitten ook risico's aan verbonden. Dat blijkt als de DSI-eenheden bij de tram uit gesprekken met getuigen een beeld van meerdere daders construeren, wat later in de gehele operatie het dominante beeld wordt.

“Het beeld meerdere daders ontstaat als volgt: een getuige in de tram ziet een man met een lang vuurwapen schieten (1). Een andere getuige ziet een man in een auto stappen (2). Nog een getuige ziet een man via de passagierskant in een auto stappen (3). Medewerkers van de bouw staan te kijken en [denken] een man met bloedspoor een portiek op de Trumanlaan te zien binnenlopen (4).” (Operationeel Commandant DSI)

Dit is een cruciaal moment in de betekenisgeving in het gouden uur, wat het startbeeld zal zijn voor vele teams die later in de opschaling geactiveerd worden. Hier geldt dezelfde problematiek met framing als in eerste instantie bij de CvD-Geneskundig. Het bijstellen en ontcrachten van dit beeld met gevalideerde informatie kost veel tijd doordat dit via rechercheprocessen uitgelopen moet worden. Tot die tijd wordt dat beeld en de associaties die het oproept steeds krachtiger, waardoor het moeilijk wordt dat beeld te ontcrachten. Voor de opsporing zal gaandeweg duidelijk worden dat er niet sprake is van vier daders maar hoogstens van één dader met een handlangers, maar andere teams zitten dan inmiddels zo vast in het frame van vier daders, dat dit een eigen realiteit wordt. Het zal voor sommige teams tot ver in de middag duren, totdat dit beeld wordt bijgesteld.

Sluutelmoment 4. Besluit tot afkondigen van de lockdown voor de stad Utrecht

Het openbare leven in Utrecht wordt in de middag naar aanleiding van de terreurdreiging in hoge mate stilgelegd. Om 12.15 uur is door de NCTV het 'dreigingsniveau 5 kritiek' afgekondigd voor de gehele regio Utrecht. Dit houdt in dat er een aanslag heeft plaatsgevonden en dat men er reëel rekening mee houdt dat er kans op een (vervolg) aanslag is. Deze opschaling wordt ingegeven door het beeld van de politie dat er op meerdere locaties incidenten zijn en meerdere daders de stad in zijn gevlucht. Om die reden communiceert de Driehoek om 14.54 uur het dringende advies aan burgers van de stad Utrecht om binnen te blijven met een video op Twitter en een NL-Alert.

“Vermoedelijk is er sprake van, in ieder geval van 1 dader, maar het kan ook zijn dat er meerdere daders zijn. Dat is niet uit te sluiten. Van een verdachte is de identiteit achterhaald en die is bekend gemaakt. Omdat niet is uit te sluiten

dat zich nieuwe incidenten zouden kunnen voordoen en om mogelijk te maken dat de politie zijn werk doet, maar vooral om rust te krijgen en te creëren ook in onze stad en de directe omgeving, is u geadviseerd om tot nader order binnen te blijven als u niet echt naar buiten moet.” (Burgemeester Utrecht in eerste video op Twitter)

Dit besluit heeft grote maatschappelijke consequenties en het effect is ‘een stad in stilte’ (COT, 2019). Enerzijds creëert dit besluit voor de hulpdiensten een rustigere en controleerbare situatie in de stad, anderzijds leidt het ook tot veel vragen bij omliggende gemeentes en tot bestuurlijke onduidelijkheid wat nu precies het handelingsperspectief is voor burgers, scholen, bedrijven, en vele organisaties. Deze situatie heeft zich in Nederland op dat moment nog niet eerder voorgedaan.

Gezien deze unieke situatie is het relevant om het proces van besluitvorming te reconstrueren. Het besluit tot de lockdown wordt genomen in het tweede overleg van de Driehoek. De informatiepositie waar dit besluit op berust kan wordt opgebouwd uit de betekenisgeving tussen een reeks teams. Een overzicht van deze betekenisgeving is gereconstrueerd in tabel 2 (in de bijlage). Uit deze tabel blijkt dat er meerdere malen gedurende de operatie een vertraging ontstaat in het delen van de actuele stand van zaken in de politieoperatie. Dit gat in betekenisgeving ontstaat voornamelijk tussen de operationele eenheden en het tactisch/strategisch niveau. Deze vertraging is een zeer bekend fenomeen in opgeschaalde crisisstructuren. De ontstane vertraging is in dit incident direct terug te voeren op het gebruik van verschillende principes van organiseren.

In het eerste kwartier na de melding van het incident loopt de betekenisgeving relatief synchroon tussen het operationeel centrum en de eenheden op straat. In de frontlinie is het beeld dat er een schietincident is in een tram en dat er sprake is van één dader met een lang wapen en meerdere slachtoffers. Echter, in de hectiek van de reeks meldingen die binnenkomen kantelt het beeld snel. Nadat noodhulp- en interventie-eenheden met getuigen op straat spreken verandert het beeld naar meerdere daders, wat doorgegeven wordt aan rechteamten en het hoofd Operatiën die later zitting neemt in de Driehoek. Dit beeld overschaduwet het beeld uit de eerste meldingen waarin er een duidelijke beschrijving was van één dader. Het beeld van meerdere daders vormt het startbeeld voor een reeks teams met een langere opkomst- en responstijd op het tactische en strategisch niveau. Hier is een verschuiving te zien in de opbouw van betekenisgeving tussen de eenheden die het incident van het begin hebben meegekregen en de teams die vanaf een kwartier na het incident opstarten.

Dit startbeeld is cruciaal voor de besluitvorming die daarna op tactisch en strategisch niveau plaats vindt, omdat het beeld van een reeks aanslagen met meerdere daders blijft hangen en volhardt tot een dominant frame van het incident. Dit is goed terug te zien op het strategisch niveau, waar om 11.38 uur het eerste telefonische overleg plaatsvindt in de Driehoek, tussen de burgemeester, het Hoofd Operatiën Politie en de hoofdofficier van het Openbaar Ministerie. Het startbeeld van de Driehoek is dat er geschoten is op drie locaties, mogelijk een auto is gekaapt en er mogelijk sprake is van een livestream en een verdachte die zich richting een Moskee verplaatst. Met de context van de gebeurtenissen in Nieuw-Zeeland enkele dagen daarvoor, wordt op basis van deze informatie besloten om alle moskeeën uit voorzorg te sluiten.

Ondertussen begint de betekenisgeving op het operationele niveau snel te veranderen, in tegenstelling tot het strategisch niveau waar het startbeeld blijft domineren. Het veranderende operationele beeld wordt ingegeven door de frontline-sturing bij de Dienst Speciale Interventies (DSI). Door deze vorm van sturing wordt snel actie gezet op binnenkomende meldingen, wat het beeld in de commandolagen van de DSI snel verrijkt. Zo wordt de dreiging bij een specifieke moskee snel ontkracht om 11.26 uur. Niet alleen de DSI maar ook de recherche Midden-Nederland hanteert een vorm van frontline-sturing, door om 11.15 uur direct liaisons naar de verschillende plaatsen delict te sturen. Hierdoor beschikken het Team Districtelijke Aanpak (TDA) van de opsporing en de onderliggende Teams Grootschalige Opsporing (TGO) snel over een actueel beeld. Hierdoor is om 11.30 uur bij de DSI en bij het TDA duidelijk dat er niet sprake is van meerdere locaties, maar van één hoofdlocatie bij de tram waarvan de daders zijn weggevlucht in een rode Renault Clio.

Om 12.15 uur vindt het tweede (maar eerste fysieke) overleg in de Driehoek plaats, waarbij het beeld van de livestream en een aanslag op meerdere locaties om 12.45 uur cumuleert tot het besluit van de lockdown. Met dit besluit wordt een ongeschreven regel doorbroken om niet tot stilleggen van een stad over te gaan, zoals het Hoofd Operatiën aangeeft.

“In de tweede driehoek is gesproken over de lockdown, dat is een van de grotere besluiten die we daar genomen hebben. Wij adviseren mensen om binnen te blijven. In de draaiboeken was dat iets waar je heel voorzichtig mee moest zijn. Daar bleef je van weg. Wij hebben met elkaar kort gesproken, wat is er nu aan de hand? Combinatie van het lijkt zich te verplaatsen, de mogelijkheden dat er meerdere incidenten plaats vinden in de stad, gevaar voor anderen, mogelijke vervolgaanslagen en hulpverleners die daarnaartoe moeten en hun werk moeten doen. Als het heel druk is in die stad dan is iedereen een risico. Je wilt het eigenlijk zo rustig mogelijk hebben, zodat je goed je werk kan doen. In die afweging hebben we met elkaar besloten om dat advies te geven.” (Hoofd Operatiën Politie Midden-Nederland)

Het besluit zelf wordt nog niet direct gecommuniceerd met het publiek, omdat uiteindelijk de vorm van de boodschap in een video zal worden opgenomen. Terwijl dit besluit om 12.45 uur wordt genomen is er op meerdere plekken in de operatie meer actuele informatie beschikbaar. In het tweede SGBO-overleg, tevens om 12.45 uur, meldt het Hoofd Informatie dat het leek alsof er meerdere schietincidenten waren, maar dat dit niet het geval was. Het beeld in het SGBO wordt dan bijgesteld naar een schietincident op het 24 Oktoberplein. Al geruime tijd daarvoor, om 12.10 uur, wordt de livestream door rechercheonderzoek formeel ontkracht in het TDA, echter deze informatie bereikt de Driehoek niet als input voor het tweede overleg. Op het operationele niveau wordt door de DSI om 12.15 uur de vluchtauto aangetroffen met een brief waarop de naam van een verdachte staat. Deze informatie bereikt om 12.43 uur het TDA/TGO van de recherche. Hier zien we dus een al een verschuiving ontstaan tussen nieuwe informatie vanuit de frontlinie en de tijd die het kost om deze informatie te communiceren en te valideren op het tactische niveau. Er is dus binnen de DSI en de opsporing rond de tijd van het besluit tot lockdown veel specifiekere incidentinformatie beschikbaar.

Echter, in de tussentijd komt om 12.32 uur de melding van een schietincident in de Rabobank, wat mogelijk wijst op een nieuwe aanslag. Op het eerste gezicht lijkt deze

melding het beeld te bevestigen dat de dader(s) zich door de stad bewegen. Na een snelle interventie door noodhulp-eenheden en de DSI wordt dit 9 minuten later, om 12.41 uur ontkracht. Deze informatie bereikt het strategische niveau niet direct, wat het beeld versterkt dat er daadwerkelijk incidenten zijn op meerdere locaties. De Driehoek die door de GRIP3 opschaling van 13.26 uur zich verplaatst van de Briljantlaan naar de Belcampostraat, om aldaar omgevormd te worden tot het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT), benoemt dat ook in het eerste overleg om 13.54 uur: ‘schietincidenten op verschillende locaties’.

“De lockdown riep het beeld op dat het nog steeds heel gevaarlijk was op straat. Ik ging er dus ook vanuit omdat het in de Driehoek was afgekondigd, dat dat op basis van de politie en OM informatie was. Daarbij konden we nog niet vanuit de politie bevestigd krijgen dat we te maken hadden met één locatie en één voortvluchtige dader. Dat beeld hadden we gewoon nog niet. Het SGBO was tegelijkertijd in vergadering, dus zag je dat er allerlei bypasses in informatie gingen lopen. De politie eenheidsleiding ging zelfstandig bellen met het SGBO en heeft meer informatie dan de algemeen commandant politie in het ROT en ikzelf. Dat is allemaal heel onhandig. Daarnaast gaat het OM informatie vergaren en dat wordt dan eerst in de driehoek gedeeld, voordat het in GBT verband wordt gedeeld. Volgens mij is pas tegen een uur of 3, half 4 in de middag duidelijk dat het om één locatie gaat. Dit was de fase waarin nog mensen onrustig werden vanwege de Rabobank.” (Operationeel Leider als liaison in GBT)

Om 14.54 uur vindt de daadwerkelijke communicatie van het advies om binnen te blijven plaats door een video op Twitter, in combinatie met een NL-Alert. Dit is ruim twee uur na het daadwerkelijke besluit. Het NL-Alert bevat de tekst: “Incident Utrecht Kanaleneiland geldt het volgende: wees alert, meld elke verdachte situatie bij 112, blijf zoveel mogelijk binnen (in de stad Utrecht). Kom niet naar Kanaleneiland en omgeving.” Deel van de vertraging in de communicatie zit in de afstemming van de tekst in het bericht.

“Wij wilden heel snel dat die lockdown werd gevolgd door een NL Alert bericht met een handelingsperspectief. Dat heeft helaas vrij lang geduurd voordat het GBT daar ook iets van vond. De communicatieadviseur in het ROT wilde die tekst ook voorleggen en afgestemd hebben met de burgemeester en daarom heeft het zo lang geduurd.” (Operationeel Leider Liaison in GBT)

De consequentie van deze lange tijd die tussen het besluit en de communicatie ervan zit, is dat de beelden in de tussentijd nog verder uit elkaar zijn gelopen. Voor de DSI en de opsporing is op het moment dat de lockdown wordt gecommuniceerd al ruim 2,5 uur ontkracht (om 12.10 uur is de livestream gefalsificeerd) dat er meerdere aanslagen zijn waarbij meerdere daders met een livestream door de stad aan het trekken zijn. De discrepantie tussen deze betekenisgeving is dusdanig groot dat tijdens het communiceren van de lockdown, bij de DSI en recherche een hoofdverdachte in beeld is en meerdere daaraan gelieerde adressen onder observatie staan. Het frame van een ‘schietende groep terroristen’ blijft in de Driehoek overeind tot een cruciaal moment waarin dit beeld gefalsificeerd wordt de recherche commandant van het TDA.

“De chef Operatiën belde mij vanuit de Driehoek met de vraag: ‘Kan de lockdown eraf?’ Ik zeg: ‘Is er een lockdown?’ Had ik niet meegekregen, we hadden onze focus op de opsporing. Ik zeg: ‘Waar heb je het over?’ Ik begon een verhaal tegen

hem te vertellen. Toen zei hij: ‘Wacht even, ik zet je op speaker.’ Toen lag ik op mijn rug in de Driehoek. Heb verteld waar de stand van zaken was met betrekking tot de manhunt en welk beeld wij hadden. Dat heeft mede geleid tot de lockdown er weer af te halen.” (Commandant TDA Recherche Midden-Nederland)

Uiteindelijk worden de effecten van deze vertraging duidelijk als zo’n 13 minuten na uitgeven van het NL-Alert om 15.07 uur binnen het GBT wordt besloten om de lockdown op te heffen. In deze fase wordt voor het tactische- en strategische niveau de ontstane inertie zichtbaar. De informatiedeling via hiërarchische lijnen is vastgelopen. Om 16.19 uur wordt via een tweede video op Twitter gecommuniceerd dat de lockdown wordt opgeheven, waarin men burgers vraagt om nog wel alert te blijven. Om 16.38 uur volgt een tweede NL-Alert waarin de maatregel om binnen te blijven eveneens wordt opgeheven.

Het besluit tot het afkondigen van de lockdown is dus vooral ingegeven door het startbeeld van meerdere terroristen die aanslagen plegen op meerdere locaties. Doordat het SGB0, de Driehoek en later het GBT niet goed in verbinding staat met de frontlinie, waar continu nieuwe informatie binnenkomt, wordt het lastig om dit frame te ontcrachten. Ondanks dat er steeds signalen komen dat het beeld wellicht niet klopt, is dit niet genoeg om het beeld te falsificeren. Een belangrijk kenmerk van ‘designed’ organiseren op het strategische niveau is het werken met gevalideerde informatie. Hierbij worden signalen die laten zien dat het frame verouderd is nog steeds vanuit bestaande frame geïnterpreteerd. Doordat er geen goede verbinding is met de frontlinie, kan dit frame niet worden gefalsificeerd.

Sluutelmoment 5. Besluit tot aanhouding van de dader in de Manhunt

De zoektocht naar de dader(s) speelt een cruciale rol in dit incident, gezien vanaf 12 uur de situatie op de plaats delict stabiliseert als alle slachtoffers naar het calamiteitenhospitaal zijn vervoerd. Hierbij verschuift het primaat in de operatie van de hulpverlening naar de opsporing. Deze zoektocht wordt vormgegeven door een specifieke vorm: de Manhunt, een werkwijze die speciaal is ontwikkeld voor terrorisme gevolgbestrijding. Het is een georganiseerde klopjacht op een persoon, waarbij het voorkomen van verlies van leven(s) en maatschappelijke schade voorop staat door de verdachte te identificeren, lokaliseren en onder controle te brengen.

De Manhunt wordt aan de start van het incident afgekondigd door het SGB0 als wordt besloten dat de zoektocht naar de dader formeel vorm krijgt middels het scenario Manhunt 2A. Deze variant van de Manhunt duidt op een regionale operatie binnen de Eenheid Midden-Nederland waaraan de andere tien SGB0’s binnen Nederland ondersteunend worden. Mocht de dreiging zich verplaatsen tussen meerdere regio’s, dan wordt geschakeld naar scenario 2B, waarbij de Landelijke Eenheid een leidende rol krijgt. De keuze om aan het begin van het incident scenario 2A te activeren, wordt vanuit de Landelijke Eenheid en Operations in Driebergen in twijfel getrokken.

“Verkeerde keuze. Op het moment dat zij 2A uitroepen, weten zij niet of er vervolgaanslagen komen, of er meerdere daders zijn. Als er sprake is van meerdere daders, moet je rekening houden met een landelijke impact. Er is op dat moment niets dat het rechtvaardigt, wat het zegt: het is alleen maar lokaal. Toen ze 2A

uitriepen, hadden we echt meerdere meldingen, Rabobank, de Mazda, de Esso. Je kon er rekening mee houden: dit kon nog wel eens een zware aanslag zijn met vervolgaanslagen. Op dat moment weten ze niet dat het er maar eentje is. Dan is het logisch dat je een stuk landelijke coördinatie voert over de opsporing, informatie en handelingsperspectieven. Dat vind ik echt, daar had die op moeten schalen.” (Hoofd Officier van Dienst Operations Driebergen)

De regie op de Manhunt blijft echter bij de Eenheid Midden-Nederland liggen. De Manhunt verloopt in vier stappen: *lokaliseren*, *identificeren*, *controleren* en *intervenieren*. Het proces van lokaliseren van de dader(s) wordt vrijwel direct opgestart als de eerste informatie over een mogelijk schietincident binnen komt bij de opsporing. De operationeel leidinggevenden van de opsporing zitten op dat moment in een gezamenlijk overleg, waardoor het Team Districtelijke Aanpak Districtsrecherche (TDA-DRR) meteen wordt opgestart. Het TDA is een crisisstructuur die qua opzet gelijkenis vertoont met de SGB0-structuur, maar zich specifiek richt op een aspect van de operatie, in dit geval de opsporing. Dit zorgt ervoor dat het TDA de daaronder hangende drie Teams Grootchalige Opsporing (TGO) een informatievoorsprong krijgen op de reguliere crisis-structuren. Als de eerste informatie via ter plaatse gestuurde liaisons binnenkomt bij het TDA, moet de reguliere SGB0-crisisstructuur nog opstarten.

Een belangrijke stap in de lokalisatie van een van de dader(s) wordt gemaakt als de vluchtauto wordt aangetroffen. Om 12.16 uur krijgt een eerdere melding van 10.58 uur uit het Operationeel Centrum van vlak na de aanslag opvolging en treffen operationele eenheden van de DSI de vluchtauto van de verdachte aan. De operators delen in hun netwerk een foto van de brief op de Renault Clio. Er staat een met de handgeschreven tekst op de 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” (Openbaar Ministerie, 2019). Ondertussen wordt om 12.18 uur binnen Operations in Driebergen een poging gedaan om de auto te lokaliseren, onwetend dat deze inmiddels is aangetroffen. Een klein half uur later, om 12.43 uur krijgt het TGO bericht dat de rode Clio is aangetroffen. In deze fase wordt duidelijk dat verschillende teams op uiteenlopende momenten informatie over het aantreffen van de Clio doorkrijgen.

Hier zien we een verschil ontstaan in de informatiepositie van de frontline-eenheden (DSI) en teams op tactisch niveau (TDA en SGB0). De coördinatiekosten in organisatie nemen toe als steeds meer eenheden en teams worden geactiveerd, informatie moeten delen en op zoek gaan naar manieren om hun werk af te stemmen. De afstemming tussen het TDA en SGB0 begint op problemen te stuiten, omdat het TDA formeel onder het Hoofd Opsporing SGB0 valt, maar deze functionaris niet goed in staat is om de verbinding tussen deze teams te leggen.

“Wat ik die dag heel lastig gevonden heb: ik zat in het SGB0 én ik moest het contact onderhouden met het TDA. Ik rende de trap op en rende de trap weer af. Ik had gewoon geen tijd om dingen in te lezen en te regelen. Op gegeven moment gingen de vergaderklokken ook gelijklopen, nou dan gaat het helemaal niet lukken. Zo werd het TDA zelfstandig in de opsporing.” (Hoofd Opsporing SGB0 Utrecht)

Het resultaat is dat het SGB0 niet meer in een goede informatiepositie zit om het opsporingsproces te monitoren en updates te delen met andere SGB0's, het ROT en het

GBT. Dit komt ook overeen met de beleving in het GBT, waar het hoofd Operaties probeert de operatie te monitoren, maar feitelijk niet de actuele informatie krijgt waardoor het ROT en GBT geen up to date beeld hebben. Dat gecombineerd met de overtuiging vanuit het GBT om niet in detail op de operatie te sturen, maakt dat ook de monitoring van de operatie niet tot stand komt. Hierdoor blijven deze teams allemaal langere tijd in het frame hangen van een reeks vervolgaanslagen, terwijl de interventieteams en opsporing een veel beter zicht hebben op mogelijke locaties van de dader(s).

“Ik krijg een beeld van mijn Algemeen Commandant (in het SGB0). Ik hoef niet in een checklist alles met mijn commandant door te nemen. Ik hoor welke processen in gang zijn gezet. Zit hij er goed in, worden aan de goede dingen gedacht? Je stelt een paar checkvragen. Dan moet je je rol kennen en dat is niet de operatie aansturen vanuit de Driehoek. Ik kijk naar de gevolgen van het incident, omdat je, voordat je het weet, de hele operatie verlamd als je op de details gaat sturen.” (Hoofd Operaties Politie Midden-Nederland)

De vertraging in informatiedeling is een bekend fenomeen in opgeschaalde crisisstructuren. Het is te verwachten dat dit soort problemen zich voordoen in de operatie, gezien de hoeveelheid actieve teams door de terreurop-schaling erg groot is. Hierdoor verschuift de modus van organiseren gaandeweg de middag naar gepartitioneerde sturing.

“Ik vind dat het veel te groot wordt. We hebben een HOvD die de korpschef informeert in de dagdagelijkse dienst. Feitelijk zijn dat maar 1 of 2 schakels. Hoeveel schakels creëer je nu wel niet door al die SGB0's, een TDA, een TGO, een OvD-P met zijn CoPI, de burgemeester, de hoofdofficier, de politiechef, een NCTV? Het is immens. Die worden vanuit allerlei kanalen gevoed, waarbij de vraag is of ze het juiste beeld hebben. We komen erachter dat het niet werkt.” (On-scene commander DSI)

In deze fase valt de politieoperatie en de Manhunt uiteen in een gepartitioneerde organisatie met verschillende frontlinies. Het gevolg is tegenstrijdige besluiten, onvolledig overzicht en frustratie. Dat er gepartitioneerd wordt georganiseerd betekent niet dat de operatie als geheel faalt. De effectiviteit neemt wel af doordat er geen regie meer zit op de verschillende onderdelen van de operatie, maar deze onderdelen zijn wel in staat om zelfstandig operaties vorm te geven die leiden tot lokaal meer zicht op de verdachte en het nemen van relevante veiligheidsmaatregelen. Deze spanning komt uiting in de beleving van de OvD-P.

“Wij ervaarden continu dat de informatielijn tussen PD, (OvD-P's, CoPI, OvD-R) en het TDA, SGB0 totaal niet op gang kwam. Er kwam geen enkele informatie-uitwisseling. Ik heb een keer contact kunnen krijgen met de coördinator forensische opsporing, die tegen de Hoofd Handhaving aan zat. Die letterlijk zei: ‘Wat wil je nou, ik ben helemaal f*cked up, ik heb geen tijd voor je.’ Dat was letterlijk de mededeling, waarop ik nog iets nabrulde wat niet zo aardig was volgens mij, maar goed. Het was dus een gegeven feit dat je binnen een eilandstructuur, letterlijk op Kanaleneiland, moest werken met je vaste maatjes om je heen, wetende dat er Manhunt 2A is uitgerold, waarvan je denkt: hé, ik had die term al een keer gehoord, maar what the f*ck is dat?” (Officier van Dienst Politie)

De verschuiving naar gepartitioneerd optreden komt in de middag tot uiting in meerdere onderdelen van de operatie. Dit wordt het meest zichtbaar in het zenuwcentrum van de eenheid Midden-Nederland, het Operationeel Centrum. Hier leiden botsende aansturinglijnen tot een reeks van dilemma's.

“Op gegeven moment was het mij volkomen onduidelijk wie is nu leidend in het nemen van de beslissingen. De OvD-P en de DSI-commandant besluiten om het winkelcentrum af te sluiten. Dat is een vanzelfsprekend doelwit gegeven de route van de verdachten. In het SGBO wordt het op gegeven moment duidelijk dat het winkelcentrum is afgesloten. Zegt het SGBO: daar weten we niks van, het moet weer open. Ik denk: ja de OvD-P heeft erover besloten. Ik ga hem bellen, en hij zegt: ‘Nee, wil ik niet hebben.’ Over een spagaat gesproken. SGBO zegt open, OvD-P ter plaatse zegt dicht. Nou dan denk ik: de OvD-P zit er met zijn neus bovenop. Op dat moment acht ik hem veel groter in wijsheid van te doen.” (Officier van Dienst Operationeel Centrum)

Later besluit het CoPI tot het afkondigen van een veiligheidsrisicogebied op basis van informatie waar mogelijk de gevluchte verdachten zitten. Men houdt rekening met de dreiging dat een valse melding wordt gedaan om zo hulpdiensten naar de terroristen toe te trekken. Hierdoor wordt besloten spoedritten in dat gebied enkel onder beveiliging uit te voeren. Dit lokale besluit komt echter niet door op het tactische niveau.

“Het gebied tussen het Merwedekanaal en het Amsterdamrijnkanaal werd een veiligheidsrisico gebied. Heel groot is dat. De bureaus waren dicht, dubbel bemenste voertuigen. De ambulance mocht alleen dat gebied in onder begeleiding van de DSI. Dat was kennelijk besloten, maar de DSI-commandant in Driebergen wist nergens van. Ik vond het super moeilijk, ik moest telkens inbellen er staat nu een ambulance te wachten op de Winthontlaan, aan de rand van het gebied. Die moet begeleiding van de DSI. Bel ik de DSI, hebben we geen tijd voor, hebben we geen mensen voor.” (Officier van Dienst Operationeel Centrum)

Terwijl de operatie uiteenvalt in losse partities, blijven ondertussen de teams van de DSI, vanuit de Manhunt direct actie zetten op binnenkomende meldingen. Snel na het delen van de foto van de brief in het DSI-netwerk wordt de naam van een verdachte herkend en zijn persoonsgegevens gekoppeld aan beschikbare opsporingsinformatie. Het leggen van mogelijke verbanden leidt naar vijf adressen, waaronder het pand op de Oudenoord, waarna de panden onder observatie worden genomen. Wederom zien we hier dat de gepartitioneerde vorm van organiseren lokaal leidt tot voortgang in de operatie. Vanuit de DSI bestaat er daardoor behoefte om de volgende fase van de Manhunt in te gaan en een instap te doen in de woningen die onder controle staan.

“Het adres Oudenoord kwam rond 12.30 uur in beeld. Vanuit het OT. Toen is onze voorkeur geweest om de Oudenoord naar binnen te gaan. Uiteindelijk bepaalt iemand anders. Maar als je de adressen van hemzelf van familie en daar zat Oudenoord ook bij. Als je die naar binnen was gegaan, dan had je denk ik om 13.30 uur duidelijkheid gehad. En dan had je nog kunnen wachten op het scenario of het meerdere daders zouden zijn. Had je in ieder geval hem gehad. Dat is onze invalshoek.” (Operationeel Commandant DSI)

Terwijl de DSI een naam van een verdachte van de brief haalt, komt deze informatie later bij het TDA binnen. Om 13.20 uur wordt bij het uitkijken van de camerabeelden duidelijk dat er één schutter in de tram is. Men houdt op basis van de getuigenverklaringen nog wel serieus rekening met meerdere daders, maar dit scenario wordt niet ondersteund door het beschikbare videomateriaal. Het pand op de Oudenoord staat om 13.20 uur onder observatie door de DSI, naast enkele andere panden. Om 13.32 uur komt in het TGO de bevestiging binnen dat één verdachte is geïdentificeerd op basis van de foto uit de tram. Het daderbeeld schommelt in deze periode. Het SGBOMidden-Nederland gaat op basis van de trambeelden uit van minimaal twee tot mogelijk drie daders. Rond 14.00 uur wordt dit uitgebreid tot mogelijk vier daders, waarvan er één is geïdentificeerd met mogelijke handlangers. In deze fase is het dus nog niet uit te sluiten dat er meerdere daders zijn. De definitieve bevestiging van de identificatie van een verdachte komt om 13.52 uur als binnen het TGO Utrecht nogmaals wordt bevestigd dat de naam overeenkomt met de foto en identificatie. Vanaf dat moment is een (van de) verdachte(n) formeel geïdentificeerd. Hiermee wordt de eerste fase van de Manhunt afgesloten en overgegaan tot lokalisatie.

“Op basis van de identiteit ga je kijken: is het een gekend CT-subject? Heeft hij een netwerk? Komt hij voor in andere onderzoeken? Op gegeven moment als je het allemaal bij elkaar zet, zie je geen plusjes. Heel feitelijk heb je het dan nog steeds over één verdachte.” (Algemeen Commandant SGBOLandelijke Eenheid)

In de tussentijd loopt de operatie van de DSI middels frontline-sturing nog steeds actief door en worden een beperkt aantal instappen en aanhoudingen gedaan in reactie op directe dreigingen. Uit later onderzoek zal blijken dat de verdachten die hierbij zijn aangehouden geen betrokkenheid bij het schietincident hebben. Binnen het TDA richt zich men met op het lokaliseren van de geïdentificeerde verdachte. Om 15.10 uur komt het adres van de Oudenoord in beeld bij het TDA. Men is er nog lang niet zeker van dat het om één verdachte gaat en wat de mogelijke neveneffecten zijn van een te snelle instap.

“Wij hadden de doelstelling in ons TDA: het voorkomen van vervolgaanslagen. Onze manhunt opdracht was breder. Wij waren van mening dat we ongelooflijk veel investeringen moesten blijven doen op die omgeving in kaart te brengen. Wat de focus op hem kan veroorzaken ten opzichte van partijen waarmee hij aan het samenwerken was. Kijk, als in die eerste 2,5 uur de chaos troef is, dan is de DSI in de lead. Het kost tijd om in positie te komen, maar als je in positie bent neem je ook regie vanuit het totaalperspectief over wanneer je intervenieert. Uiteindelijk bepaalt het OM wanneer je naar binnen gaat.” (Commandant TDA Recherche Midden-Nederland)

In dit proces pakt het TDA de rol om sturing te houden op de Manhunt, terwijl de DSI-actie blijft zetten op frontline-sturing. De druk om door te pakken neemt toe, maar er ontstaat een andere afweging op tactisch niveau. We zien hier poging om van gepartitioneerde sturing de centrale regie terug te pakken binnen de TDA. In contrast daarmee heeft de DSI vooral het gevoel snel door te moeten pakken. Deze benaderingen leiden tot een conflict in de operatie.

“De middag staat in het teken van door Recherchen en vanuit mijn kant kijken of wij toch ons plan meer voor het voetlicht kunnen krijgen. Zodat we

actie kunnen gaan ondernemen om meer duidelijkheid te krijgen en overige slachtoffers te voorkomen. Dus eigenlijk zie je de hele middag door een soort steekspel ontstaan om toestemming te krijgen om door te gaan stappen. Nou dat gebeurt niet. Dat gaat de hele middag door. Dat gaat van vergadering naar vergadering. Als we nu wel kunnen welke panden worden het dan wel en niet.” (Operationeel Commandant DSI)

“Er is onvoldoende geluisterd naar de straat. Die constateren, die vinden die auto, die vinden dat briefje. Die geven dat aan, ga er wat mee doen. Dan zie je dat de straat onvoldoende feedback krijgt doordat er veel wordt vergaderd. Wat gaan die doen? Die gaan zelf acteren. We weken letterlijk van elkaar los, waar men op straat zegt potverdomme het duurt maar. Ik heb nu dit en dit. Ze gaan bijna zelfs een eigen crisisorganisatie organiseren ten opzichte van de wat eigenlijk binnen zit.” (On-scene commander DSI)

Deze spanning cumuleert bij de on-scene commander DSI, die gevraagd wordt om naar het SGBO te gaan om te kijken waarom de operatie vastloopt.

“Ik ben daar ter plaatse geweest, omdat ik vanuit de OC meekreeg, letterlijk: ga eens naar Utrecht want we krijgen geen contact. Ik zag ze letterlijk in een warm bad zitten. O, we gaan even overleggen. Oké, dan gebeurt er iets, dat is wel een bijzonder fenomeen. Je hebt al die knoppen en we zijn op zoek naar een dader. Als je het dan hebt over wetenschap uit ervaring dat mensen misschien een tweede aanslag gaan plegen. Maar men houdt die structuur vast en gaat rustig overleggen. Er zit geen gevoel bij van ik moet. Dat is onvoorstelbaar. HOps, ik verwacht van jou dat je nu die informatie op tafel hebt. Maar die kwam totaal niet, die had geen goed contact met het TDA. Die had geen goed contact met de Landelijk Eenheid.” (On-scene commander DSI)

Dit beeld wordt ook door de HOps zelf zo beleefd, die moeite heeft om aansluiting te vinden bij de DSI-operatie die aan de (SGBO) Landelijke Eenheid is gekoppeld. Binnen de Eenheid Midden-Nederland ligt het primaat van het onderzoek niet bij het SGBO, maar bij het zelfstandig opererende TDA. Echter, terwijl daar de regie op het opsporingsonderzoek ligt, is daar geen rechtstreekse koppeling met de uitvoering door de DSI.

“Het is daar niet goed in de communicatie gelopen. Ik heb daar verder geen rol in gehad, want die lag echt bij de TDA en de DSI. Terwijl wij ook een liaison van de DSI in het SGBO hadden zitten. Die was veel beter geïnformeerd dan ik of de Hoofd Informatie weer geïnformeerd waren. Ik ben naar de Hoofd Informatie toegestapt: wat is nou het beeld? Dat is wel degene waarvan ik van afhankelijk ben, maar zij verstrekten pas informatie op het moment dat het gevalideerd was. De Hoofd Interventie kon gewoon live mee luisteren met zijn DSI-eenheden op straat. Hij zegt dingen in een overleg waar ik dan met mijn oren zit te klapperen, dat had ik ook willen weten.” (Hoofd Opsporing SGBO Utrecht)

Deze afstemmingsproblemen lopen verder in de middag door, totdat om 16.13 uur het team High-Tech Crime van de Landelijke Eenheid, een actuele banktransactie van de verdachte traceert op het IP-adres, wat behoort tot de woning op Oudenoord.

Deze informatie wordt doorgegeven aan het TDA Midden-Nederland. Daar komt deze informatie om 16.28 uur binnen waarmee de lokalisatie van de verdachte ondersteund wordt. Om 17.06 uur wordt het besluit genomen tot het prioriteren van de instap in de woning Oudenoord. Op dat moment zijn meerdere adressen in beeld, omdat de aanname is dat de dader in een van deze panden zit.

“Wij hebben tot het moment van aanhouding in de woning geen zicht gehad op dat hij er feitelijk zat. De garantie dat hij ergens zat in één van de tien panden waar we uiteindelijk naar binnen zijn gegaan was er niet. Toen we het moment aangaven aan de DSI rond 17 uur naar binnen te gaan in een bepaalde volgorde. Daar stond de Oudenoord bovenaan. Toen heeft het nog bijna een uur geduurd voordat ze dat pand naar binnen gingen. Achteraf gezien dachten wij: hoe is mogelijk? Hoe kan dat?” (Pvt. Commandant TDA Recherche Midden-Nederland)

De DSI komt pas in actie als om 17.50 uur toestemming volgt van het Landelijk Parket. Kort daarop volgen de instappen op meerdere locaties, waaronder de Oudenoord. De daar aangehouden verdachte wordt om 18.19 uur geïdentificeerd op basis van de foto uit de tram.

De instappen vinden plaats tijdens de live uitgezonden persconferentie van het Beleids team die gehouden wordt vanaf 18.00 uur op de Belcampostraat. Tegen het einde van de persconferentie omstreeks 18.30 uur wordt het Hoofd Operatiën van de Politie Midden-Nederland door middel van een briefje op de hoogte gebracht van de aanhouding van de verdachte. De inschatting wordt gemaakt dat met de arrestatie van de verdachte de acute dreiging tot een vervolgaanslag weggenomen is. Om 18.43 uur schaal het NCTV het dreigingsniveau terug van niveau 5 naar niveau 4. Na de arrestatie van de hoofdverdachte wordt door de opsporing Midden-Nederland een reeks dagen doorgewerkt in een justitieel SGBO om te bepalen of de verdachte alleen heeft gehandeld, omdat op dat moment nog steeds niet 100% duidelijk is of er sprake is van 1 of meerdere daders. In de daaropvolgende weken zal uit rechercheonderzoek blijken dat de dader alleen heeft gehandeld en geen hulp heeft gehad van derden. Op 20 maart 2020 wordt de tramschutter veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf.

5. Conclusie en discussie

De operatie na de aanslag in Utrecht laat het beeld zien van professionals die alles op alles zetten om zo goed mogelijk hulp te verlenen aan slachtoffers en de dader(s) te arresteren met de Manhunt. In de evaluaties komen (de inmiddels klassieke) problemen naar voren met coördinatie, informatie-uitwisseling en communicatie. Daar gaat echter een wereld achter schuil, die veel complexer is dan deze thema's doen vermoeden. In de operationele praktijk lopen crisismanagers tegen een reeks dilemma's aan die hun werk bemoeilijken. Ondanks het gegeven dat de operatie in de formele (leer)evaluaties als effectief wordt beoordeeld, kunnen aanzienlijkere stappen worden gezet om te leren van deze dilemma's. In dit artikel zijn de dilemma's die op die dag zij ervaren bekeken aan de hand van de vraag: *hoe gaven crisismanagers betekenis aan de tramaanslag in Utrecht en op welke manier vormde dat het proces van commandovoering?*

Diepgaande interviews met de betrokkenen en een reconstructie van de operatie leveren het volgende beeld op. Gedurende de operatie verschilt de betekenisgeving tussen teams sterk, waarbij verschillende principes van organiseren gehanteerd worden in verschillende onderdelen van de operatie. Er is een uiteenlopende betekenisgeving blijven bestaan doordat in de operatie gepartitioneerd optreden zichtbaar was. De operatie in de frontlinie ontwikkelde snel, maar op tactisch en strategisch niveau werd er vooral aan een designed vorm van organiseren vastgehouden. De staande crisisstructuur op afstand en de operationele praktijk van de frontlinie lopen daarmee sterk met elkaar uit de pas. Daar zijn belangrijke lessen in te trekken.

Een kernthema is de rol van framing in de betekenisgeving. Diverse signalen worden gedurende de operatie geplaatst in een frame dat versterkt wordt door geïnstitutionaliseerde procedures vanuit een 'designed' modus van organiseren. Een goed voorbeeld hiervan het afroepen van het scenario 'terreur', waarbij het beeld van een aanslag wordt geïnstitutionaliseerd in een grootschalige opschalingsprocedure. In een ambigue en dynamische situatie worden deze frames snel dominant, waardoor het aanpassen hiervan moeilijk is. Dit is duidelijk te zien als de verkregen startinformatie, die wijst op mogelijk 4 daders, het dominante beeld vormt op strategisch niveau. Ondanks dat er meer actuele en gevalideerde informatie beschikbaar komt in de frontlinies, blijven teams op tactisch en strategisch niveau tot ver in de middag terugvallen op dit dominante startbeeld. De verbinding met de frontlinie wordt hierbij niet actief gezocht en in sommige gevallen zelfs afgehouden door een sterke focus op de werkprocessen in de eigen teams. Er ontstaan letterlijk meerdere leefwerelden in het incident.

Interessant bij deze betekenisgeving is dat de startbeelden uit de frontlinie vooral bestaan uit niet-gevalideerde, onvolledige en ambigue informatie omdat er (nog) niet voldoende tijd was om de beelden te toetsen. Dat is kenmerkend voor de eerste crisisfase. Dit geldt zowel voor de informatie die in het Operationeel Centrum binnenkomt, als voor de inschattingen die op het plaats incident gemaakt worden door de verschillende officieren van dienst en de eerste eenheden van de DSI. Deze betekenisgeving wordt wel overgenomen (4 daders) en wordt het ogenschijnlijke gevalideerde beeld, maar om dit beeld te ontkrachten moet worden gewerkt met gevalideerde informatie. Hier zien we starheid ontstaan rondom gevalideerde informatie-uitwisseling. Niet-gevalideerde informatie laat tegenstrijdige signalen zien, waarbij sommige partijen wel nieuwe informatie delen wat het beeld ontkracht, terwijl men op tactisch en strategisch niveau gedurende de hele middag vast blijft houden aan het oude beeld. Mede hierdoor blijft het eerste startbeeld, wat overigens ook bestaat uit niet gevalideerde informatie, ten onrechte dominant.

In de frontlinie besluitvorming staan in de eerste fase vooral de verschillende aanpassingen die worden gedaan in relatie tot de procedures centraal. Procedures rondom terreur lijken uit te gaan van een snelle 'duiding' van het incident door alle betrokken partijen, maar de betekenisgeving loopt bij verschillende diensten uiteen, mede door andere opkomstmomenten. Het gevolg is dat niet meteen duidelijk is dat er sprake is van een terreurincident en de hulpverlening al start. Dit zorgt voor aanpassingen in het hanteren van de procedures. Bij terreurincidenten is in de preparatie de nadruk gelegd op het werken met hot-, warm-, cold-zones. Omdat de hulpverlening aan de slachtoffers al bezig is, zorgt dit voor een 'wicked problem'. Het ontruimen van de hot-zone komt in contrast te staan met de hulp aan de slachtoffers. Het gevolg is dat

er verschillende coping mechanismen gehanteerd worden, zoals decision-inertia en het werken met nieuwe vuistregels. De praktijk is dus weerbarstig en laat dilemma's zien die haaks staan op assumpties in de protocollen. Het sein 100% veilig blijkt in een terreurincident in de praktijk lastig haalbaar, omdat er vaak niet gevalideerde informatie is van een vervolgdreiging.

Gedurende de middag kan geen eenduidige inschatting worden gemaakt over veiligheid, omdat er een reeks ambigue vervolgrisico's ontstaan die zich vertalen in de lockdown. Deze betekenisgeving heeft gevolgen voor de commandovoering in de grootschalige terreuroperatie die in de loop van de middag wordt opgestart. Door de uitgebreide voorbereidingen op terrorismegevolgbestrijding is er binnen het kader van de landelijke preparatie een uitgebreid stelsel aan structuren uitgedacht en op die dag geactiveerd. Er wordt snel en groot opgeschaald, wat zorgt voor veel mankracht. Echter er zijn ook belangrijke coördinatiekosten aan deze structuren. Elk team moet voor haar werkterrein afzonderlijk een beeld vormen, een afweging maken en besluiten nemen, besluiten afstemmen met andere actoren en de uitvoering daarvan monitoren.

In termen van commandovoering kenmerkt de operatie zich door een botsing tussen frontline en designed organisatieprincipes, waardoor de operatie feitelijk in een gepartitioneerde organisatievorm terecht komt. Frontline sturing zorgt voor snelheid, waarbij besluitvorming werkt door herkenning en delegatie, praktische oplossingen kiezen en vooral snel acteren op nog niet gevalideerde informatie. Designed sturing werkt op basis van ruimere afwegingen in overleggen met een vergadercyclus, waarin gevalideerde informatie nodig is voor besluitvorming. Beide sturingsmodellen kunnen goed samengaan als de verschillende commandocentra met elkaar in verbinding blijven. Vanuit designed sturing kan men de frontlinie blijven monitoren en waar nodig bijsturen. Echter, als die twee niet goed op elkaar zijn aangesloten ontstaan tegenstrijdigheden. Dat leidt tot conflicten, zoals verschillende interpretaties en tegenstrijdige besluitvorming, zoals bij het winkelcentrum en de invallen in de woningen bij de Manhunt.

De SGBO-structuur is als crisisstructuur kwetsbaar bij commandovoering in een snel escalerende crisis, waarin snelle besluiten en actie moet worden genomen. De coördinatiekosten uit interne overleggen en afstemming met externe teams zijn erg hoog. Er ontstaat daarmee een groot verschil met de operationele slagkracht van de gouden uur organisatie. Dit lijkt te komen omdat de SGBO-structuur een designed organisatiestructuur is, waarin er veel lagen en knoppen zijn, waarbij de focus vooral komt te liggen op het interne proces. Daarnaast speelt ook de opkomsttijd een rol in het aansturen van de operatie. Dit maakt de SGBO-structuur statisch, omdat er veel afhankelijkheden zijn gecreëerd met andere teams wat veelvuldige afstemming tot gevolg heeft. Daarnaast is er in de operatie in Midden-Nederland een uitgebreide opsporingsstructuur (TDA met 3 TGO's), waarbij de onderlinge taakverdeling en bevoegdheden in verhouding tot het SGBO niet altijd duidelijk waren. Bij een terreurincident binnen een Eenheid worden ook 10 andere SGBO's in de andere Eenheden actief, waardoor er veel interactieverplichtingen met deze actoren zijn. Door deze grote coördinatiekosten worden belangrijke schakels in het systeem, zoals de Hoofd Opsporing overbelast. Daarbij is er ook nog op verschillende momenten de keuze gemaakt om contacten met de OvD-P en DSI ter plaatse af te houden. Het gevolg was een sterk verzuilde structuur, waardoor de Manhunt op meerdere momenten gekenmerkt werd door inertie.

Overkoepelend zijn een aantal lessen te trekken uit de ervaren dilemma's in de operatie. Ten eerste, wees bewust van het risico van een dominant frame. Een oplossing kan zijn om meer ervaring op te doen met het werken met een combinatie van gevalideerde en niet gevalideerde informatie, om besluiten te contextualiseren. Juist niet gevalideerde informatie kan een frame ter discussie stellen, waarbij er dan gezocht kan worden of de nieuwe informatie daadwerkelijke waarde heeft. In de praktijk is te zien dat deze vorm van validatie veelal in de frontline plaats vindt. Het niet delen van niet-gevalideerde informatie werkt het actueel houden van het beeld dan paradoxaal genoeg juist tegen.

Ten tweede, binnen de politieoperatie ontstaan er ongewenste effecten door het te veel investeren in protocollen en structuren. Er wordt in de praktijk noodzakelijkerwijs ruimte genomen voor nieuwe vuistregels en improvisatie om onwerkbaar situaties en dilemma's op te lossen. Dit is goed te zien bij het wicked problem van de hot-zone. Daarnaast worden problemen met informatie-uitwisseling opgelost door (nog) meer liaisons of dubbelfuncties te creëren in de bestaande structuren. Dit lost het probleem van de coördinatiekosten niet direct op; het kan de coördinatiekosten zelfs verder vergroten of verplaatsen. Een andere oplossingsrichting kan gezocht worden in het terugbrengen van structuren, door een aantal kernspelers te identificeren die rechtstreeks sturing houden op kernprocessen (handhaving, opsporing, interventie). Het is van belang dat deze actoren goed met elkaar in verbinding te zetten, zodat ze de operatie kunnen monitoren en waar nodig bijsturen.

In totaliteit laten de besluitvormingsdilemma's zien dat ondanks dat de evaluaties overwegend positief zijn, er belangrijke overkoepelende lessen kunnen worden getrokken om de effectiviteit van het politieoptreden in crisissituaties robuuster te maken. De analyse en inzichten uit dit artikel kunnen daarbij hopelijk een goede vervolgstap bieden.

Afkortingen

Politie

HOvD	Hoofd Officier van Dienst
OvD-P	Officier van Dienst Politie
OvD-OC	Officier van Dienst Operationeel Centrum
OvD-R	Officier van Dienst Recherche
OvD-I	Officier van Dienst Intelligence
OC-DSI	Operationeel Commandant DSI
OC	Operationeel Centrum (voorheen de meldkamer)
DSI	Dienst Speciale Interventies
RRT	Rapid Response Team
QRF	Quick Reaction Force
AT	Arrestatie Team (onderdeel van DSI)
OT	Observatie Team
LE	Landelijke Eenheid
THTC	Team High Tech Crime
SGBO	Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
HOps	Hoofd Opsporing
TDA	Team Districtelijke Aanpak
TDA-DRR	Team Districtelijke Aanpak Districtsrecherche

TGO	Team Grootschalig Onderzoek
QIT	Quick Identification Team
PD	Plaats Delict
CT	Contraterrorisme

Brandweer

HOvD	Hoofd Officier van Dienst
OvD-B	Officier van Dienst Brandweer
QRT	Quick Response Teams

Geneeskundige Diensten

CvD-G	Commandant van Dienst Geneeskundig
OvD-G	Officier van Dienst Geneeskundig
MMT	Mobiel Medisch Team (trauma-arts)
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
SORT	Special Operations Response Team

Multidisciplinair optreden

GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure
CoPI	Coördinatie Plaats Incident
ROT	Regionaal Operationeel Team
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
OM	Openbaar Ministerie
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Bijlage 1. Reconstructie van de betekenisgeving en besluitvorming

Tabel 2. Reconstructie betekenisgeving en besluitvorming tussen teams

Tijd	Plaats incident	DSI Landelijke Eenheid	TDA & TGO Midden NL	SGBO Midden NL	Driehoek/beleidsteam
Blok 1 10.43 – 11.00	10.43 Schietincident in tram, meerdere gewonden	10.43 Schietincident in tram, lang wapen 10.56 Dreiging moskee	10.50 Schietincident in tram, meerdere gewonden		
	Meerdere locaties	Meerdere locaties	Meerdere locaties		
Blok 2 11.00 – 12.00	Veiligheid PD niet gegarandeerd. Telefoon eigenaar ligt nog in Renault Clio Geen slachtoffers op Beneluxlaan	11.26 Moskee geschoond; geen dreiging Dader met bebloede schoenen in wijk	11.30 1 dader gevlucht met rode Clio. Geen bebloede schoenen. 11.45 2 daders schutter en chauffeur 11.50 livestream mosk.	11.00 AC arriveert 11.56 Manhunt 2A Livestream is persoon uit Groningen Scholen worden beveiligd	11.38 Driehoek 1: Carjacking & livestream Verdachte verplaatst zich richting moskee; besluit om moskeën dicht te doen
	1 Hoofdllocatie	1 Hoofdllocatie	1 Hoofdllocatie	Aanslag op 3 locaties	Aanslag op 3 locaties
Blok 3 12.00 – 13.00	Meerdere daders/gevlucht in Renault Clio	4 daders: 2 gevlucht in Mazda, 2 in wijk	2 daders gevlucht met rode Clio, mogelijk hulp	Meerdere daders	Meerdere daders verplaatsen n. moskee
	12.00 Alle slachtoffers weg van PD Alle politiebureaus gesloten	DSI/OT deelt foto in eigen netwerk Analyse OT: 4/5 panden komen in aanmerking, waaronder Oudenoord	12.10: Livestream gefalsificeerd 12.10 Generiek bevel voor uitkijken beelden 12.16 TDA neemt regie over opsporing	12.00 SGB01: 1 dode meerdere gewonden Carjacking rode Clio Mogelijk gericht geschoten op niet-Arabische mensen	12.15 Driehoek 2: 3 doden, meerdere gewonden Mogelijk vervolgaanslagen 12.45 Besluit tot binnen blijven
Blok 4 13.00 – 14.00	12.32 Geschoten Rabo 12.41 Rabo ontkracht	12.32 Geschoten Rabo 12.41 Rabo ontkracht	12.42 Melding Rabobank ontkracht	12.45 SGB02: niet 3 maar 1 locatie	Aanslag op 3 locaties Livestream moskee
	Meerdere daders gevlucht in Renault Clio	12.15 Clio aangetroffen met brieven naam	12.43 Clio aangetroffen met brief en naam	Brief dader gevonden, 4 daders	Islamitische daders, 1 hoofdlverdachte
Blok 4 13.00 – 14.00	QIT verricht onderzoek in de Renault Clio	13.09 Instap Trumanlaan; geen verdachte met bebloede schoenen 13.20 Oudenoord onder observatie OT	13.32 Verdachte geïdentificeerd o.b.v. foto tram OT: verdachte in bezit sleutel adres vriend bij eerdere aanhouding	HOps verwijst DSI naar TDA voor meer informatie over opsporing	13.54 1e GBT: Z.s.m. handdelingsperspectief binnen blijven
	1 hoofdllocatie	1 hoofdllocatie, meerdere adressen	1 hoofdllocatie, meerdere adressen	1 hoofdllocatie, meerdere adressen	Schietincidenten op verschillende locaties
Blok 4 13.00 – 14.00	Meerdere daders	Verdachte geïdentificeerd	Verdachte geïdentificeerd	1 hoofdlverdachte, meerdere daders	Onbekend aantal, vluchtauto met brief

Tijd	Plaats incident	DSI Landelijke Eenheid	TDA & TGO Midden NL	SGBO Midden NL	Driehoek/beleidsteam
Blok 5 14.00 – 15.00		14.03 DSI Oudenoord onder observatie, geen zicht op verdachte(n)	15.10 Oudenoord in beeld via antecedenenten	14.00: 1 locatie, 1 schutter	14.54 Video online (van besluit om 12.45) samen met 1e NL-Alert
		1 locatie, adressen in observatie	1 locatie, adressen in observatie	1 locatie, adressen in observatie	Schietincidenten op verschillende locaties
		Hoofdv verdachte in beeld, mogelijk hulp	Hoofdv verdachte in beeld, mogelijk hulp	Hoofdv verdachte in beeld, mogelijk hulp	Onbekend aantal verdachten
Blok 6 15.00 – 16.00		DSI dringt aan op instappen panden onder observatie, wacht op toestemming		15.00 SGBO: advies binnen te blijven nuanceren DSI dringt aan op sneller instappen, verwezen naar TDA	15.00 2e GBT: Burgers mogen weer straat op. Niet langer uitgaan van beeld schieten groep terroristen, meerdere locaties
		1 locatie, adressen in observatie	1 locatie, adressen in observatie	1 locatie, adressen in observatie	1 locatie, adressen in observatie
		Hoofdv verdachte in beeld, mogelijk hulp	Hoofdv verdachte in beeld, mogelijk hulp	Hoofdv verdachte in beeld, mogelijk hulp	Hoofdv verdachte in beeld, mogelijk hulp
Blok 7 16.00 – 17.00		Panden onder observatie, wacht op toestemming	16.28 Banktransactie op adres Oudenoord Oudenoord als prio	16.30 Overleg panden te selecteren voor instap	16.13 Binnen blijven ingetrokken 16.38 2e NL Alert
	Blok 8 17.00 – 21.00	17.50 toestemming Landelijk Parket 18.02 Instap DSI 1 18.06 Instap DSI 2 18.13 Instap DSI 3 Dader aangehouden	17.06 TDA: opdracht tot instap Oudenoord 20.30 Manhunt stopt		

Bibliografie

- BARTON, M.A., & SUTCLIFFE, K.M. (2009). Overcoming dysfunctional momentum: Organizational safety as a social achievement. *Human Relations*, 62(9), 1327-1356.
- BARTON, M.A., SUTCLIFFE, K.M., VOGUS, T.J., & DEWITT, T. (2015). Performing under uncertainty: Contextualized engagement in wildland firefighting. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(2), 74-83.
- BOERSMA, F.K., COMFORT, L.K., GROENENDAAL, J., & WOLBERS, J. (2014). Incident command systems: A dynamic tension among goals, rules and practice. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(1), 1-4.
- BOEHM, M. (2018). Recalling the performativity of the body in frontline command. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(4), 461-468.
- BOIN, A., KUIPERS, S., & OVERDIJK, W. (2013). Leadership in times of crisis: A framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91.
- BOIN, A., STERN, E., & SUNDELIUS, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press
- BIGLEY, G.A., & ROBERTS, K.H. (2001). The incident command system: High-reliability organizing for complex and volatile task environments. *Academy of Management Journal*, 44(6), 1281-1299.
- BYE, R.J., ALMKLOV, P., ANTONSEN, S., NYHEIM, O.M., AALBERG, A.L., & JOHNSEN, S. O. (2019). The institutional context of crisis. A study of the police response during the 22 July terror attacks in Norway. *Safety Science*, 111, 67-79.
- COHEN-HATTON, S. (2019) *The heat of the moment. Life and death decision-making from a firefighter*. Penguin Publishing Group, London.
- COLVILLE, I., PYE, A., & CARTER, M. (2013). Organizing to counter terrorism: Sensemaking amidst dynamic complexity. *Human Relations*, 66(9), 1201-1223
- COMFORT, L.K. (2007). Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review*, 67(s1), 189-197.
- CORNELISSEN, J.P., MANTERE, S., & VAARA, E. (2014). The contraction of meaning: The combined effect of communication, emotions, and materiality on sensemaking in the Stockwell shooting. *Journal of Management Studies*, 51(5), 699-736.
- COT (2019) *Een stad in stilte. Leerevaluatie schietincident 18 maart Utrecht*. Rotterdam, september 2019.
- COWPER, T.J. (2000). The myth of the "military model" of leadership in law enforcement. *Police Quarterly*, 3(3), 228-246.
- DONAHUE, A., & TUOHY, R. (2006). Lessons we don't learn: A study of the lessons of disasters, why we repeat them, and how we can learn them. *Homeland Security Affairs*, 2(2).
- DRABEK, T.E., & MCENTIRE, D.A. (2003). Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 12(2), 97-112.

- GROENENDAAL, J., & HELSLOOT, I. (2016). A Preliminary Examination of Command and Control by Incident Commanders of Dutch Fire Services during Real Incidents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(1), 2-13.
- GROENENDAAL, J., & HELSLOOT, I. (2018). A closer examination of command and control practices by incident commanders during realistic operational exercises in the Netherlands. *International Journal of Emergency Management*, 14(1), 51-71.
- HOFFMAN, R.R., CRANDALL, B., & SHADBOLT, N. (1998). Use of the critical decision method to elicit expert knowledge: A case study in the methodology of cognitive task analysis. *Human Factors*, 40(2), 254-276.
- JENSEN, J., & WAUGH JR, W.L. (2014). The United States' Experience with the Incident Command System: What We Think We Know and What We Need to Know More About. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(1), 5-17.
- KENDRA, J.M., & WACHTENDORF, T. (2016). *American Dunkirk: The waterborne evacuation of Manhattan on 9/11*. Temple University Press.
- KERSLAKE REPORT, *An independent review into the preparedness for, and emergency response to, the Manchester Arena attack on 22nd May 2017*, KERSLAKEARENAREVIEW.CO.UK
- KLEIN, G.A., CALDERWOOD, R., & CLINTON-CIROCCO, A. (1985) *Rapid decision making on the fire ground* (Tech. Rep. No. TR-85-46-12). Alexandria, VA: US Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences. Subsequently released in 1988 as DTIC Tech. Rep. No. AD-A199492.
- MAITLIS, S., & SONENSHEIN, S. (2010). Sensemaking in crisis and change: Inspiration and insights from Weick (1988). *Journal of Management Studies*, 47(3), 551-580.
- MAITLIS, S., & CHRISTIANSON, M. (2014). Sensemaking in organizations: Taking stock and moving forward. *Academy of Management Annals*, 8(1), 57-125.
- MCCHRYSTAL, G.S., COLLINS, T., SILVERMAN, D., & FUSSELL, C. (2015). *Team of teams: New rules of engagement for a complex world*. Penguin Publishing Group, New York.
- MOYNIHAN, D.P. (2009). The network governance of crisis response: Case studies of incident command systems. *Journal of Public Admin. Research and Theory*, 19(4), 895-915.
- NEAL, D.M., & PHILLIPS, B.D. (1995). Effective emergency management: Reconsidering the bureaucratic approach. *Disasters*, 19(4), 327-337.
- OKHUYSEN, G.A., & BECHKY, B.A. (2009). 10 coordination in organizations: An integrative perspective. *Academy of Management Annals*, 3(1), 463-502.
- RAKE, E.L., & NJÅ, O. (2009). Perceptions and performances of experienced incident commanders. *Journal of Risk Research*, 12(5), 665-685.
- ROSENTHAL, U., 'T HART, P., & CHARLES, M.T. (1989). The world of crises and crisis management. *Coping with crises: the management of disasters and terrorism*, 3-33.
- SCHAKEL, J.K., & WOLBERS, J. (2019). To the edge and beyond: How fast-response organizations adapt in rapidly changing crisis situations. *Human Relations*, DOI: 0018726719893450.
- SNOOK, S.A. (2000). *Friendly fire: The accidental shootdown of US Black Hawks over northern Iraq*. Princeton University Press, New Jersey.

- TIERNEY K.J., LINDELL, M.K., & PERRY, R.W. (2001) *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Washington, DC: Joseph Henry Press.
- QUARANTELLI, E.L. (1997). Ten criteria for evaluating the management of community disasters. *Disasters*, 21(1), 39-56.
- QUARANTELLI, E.L. (1988). Disaster crisis management: A summary of research findings. *Journal of Management Studies*, 25(4), 373-385.
- WAUGH JR, W.L., & STREIB, G. (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review*, 66(s1), 131-140.
- WOLBERS, J., & BOERSMA, K. (2018). Key challenges in crisis management. In: *The Routledge Companion to Risk, Crisis and Emergency Management* (pp. 17-34). Taylor and Francis.
- WOLBERS, J., BOERSMA, K., & GROENEWEGEN, P. (2018). Introducing a fragmentation perspective on coordination in crisis management. *Organization Studies*, 39(11), 1521-1546.
- WEICK, K.E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628-652.
- WEICK, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage Publications Inc., Thousand Oaks, California.
- WEICK, K.E., & SUTCLIFFE, K.M. (2011) *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: John Wiley & Sons.