



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aanslag in een tram in Utrecht, 18 maart 2019

Een analyse door de Inspectie Justitie en Veiligheid

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting	6
1	Inleiding	18
1.1	Aanleiding	18
1.2	Leeswijzer	21
2	Onderzoeksaanpak	22
2.1	Doel en vraagstelling	22
2.2	Operationalisatie deelvragen	23
2.3	Afbakening	24
2.4	Onderzoeksmethoden	24
3	Strafrechtelijk verleden en mogelijke signalen van radicalisering	26
3.1	De casus	26
3.2	Stand van zaken verbetermaatregelen	36
3.3	Analyse	38
3.3.1	Sturing, beheersing en lerend vermogen organisaties	38
3.3.2	Kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking	39
3.3.3	Juistheid, actualiteit en volledigheid van de informatievoorziening en –deling	41
3.3.4	Toerusting	42
4	Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019	44
4.1	Bevindingen	44
4.1.1	Opsporing: reguliere opsporingsprocedure(s) en procedure Manhunt	44
4.1.2	Driehoek en opschaling regionale crisisorganisatie	48
4.1.3	Betrekken van de maatschappij en het bedrijfsleven	51
4.2	Stand van zaken verbetermaatregelen	53
4.2.1	Opsporing: reguliere opsporingsprocedure(s) en procedure Manhunt	53
4.2.2	Driehoek en opschaling regionale crisisorganisatie	54
4.2.3	Bieden van een handelingsperspectief bij advies tot binnenblijven en verhogen dreigingsniveau	54
4.3	Analyse	55

4.3.1	Sturing, beheersing en lerend vermogen organisaties	55
4.3.2	Kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking	56
4.3.3	Juistheid, actualiteit en volledigheid van de informatievoorziening en –deling	57
4.3.4	Toerusting	58
5	Conclusie	59
5.1	Centrale conclusie	59
5.2	Deelconclusies	60
5.2.1	Sturing, beheersing en lerend vermogen organisaties	60
5.2.2	Kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking	61
5.2.3	Juistheid, actualiteit en volledigheid van de informatievoorziening en –deling	62
5.2.4	Toerusting	63
5.3	Aanbevelingen	64
	Bijlagen	
I	Overzicht geïnterviewde functionarissen	65
II	Afkortingen	67



Voorwoord

De terroristische aanslag op een tram in Utrecht op 18 maart 2019 heeft een onuitwisbare indruk achtergelaten op de stad Utrecht en de rest van Nederland. Er zijn vier dodelijke slachtoffers te betreuren en er vallen meerdere gewonden. Mijn gedachten en medeleven gaan uit naar de nabestaanden, slachtoffers en andere direct betrokkenen.

Direct na de aanslag hebben verschillende functionarissen zich ten hoogste ingezet om de aanslagpleger te vinden. De dader is nog op dezelfde dag aangehouden. Het handelen en doorzettingsvermogen van de politie, de burgemeester van Utrecht en het Openbaar Ministerie hebben dit mogelijk gemaakt. Desondanks zijn er lessen te leren over wat er op deze dag is gebeurd en of de aanslagpleger al eerder in beeld was bij organisaties. Zeker bij een terroristische aanslag, die gelukkig zelden voorkomt in Nederland, is het zaak de risico's voor de samenleving zo klein mogelijk te maken.

De aanslag op 18 maart was voor betrokken organisaties aanleiding hun handelen in de aanloop naar en tijdens het schietincident te evalueren en lessen te trekken. De evaluaties richtten zich enerzijds op het strafrechtelijk verleden en de mogelijke signalen van radicalisering van de aanslagpleger. Anderzijds is ook het functioneren van de crisisorganisaties geëvalueerd.

De evaluaties met betrekking tot het functioneren van de crisisorganisatie waren relatief snel afgerond. De evaluaties over beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden en mogelijke signalen van radicalisering namen meer tijd in beslag. Hier speelde de beperkte mogelijkheid tot informatie-uitwisseling vanuit de wet Algemene verordening gegevensbescherming een rol. Persoonlijke informatie kan en mag niet zomaar gedeeld worden. Daarbij is de algemene regel dat verstrekking van persoonsgegevens enkel toegestaan is als dit verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Deze problematiek rondom het verstrekken van informatie van persoonsgegevens bemoeilijkt het evalueren en dus het trekken van lessen bij dergelijke ernstige incidenten. Dit behoeft aandacht.

In deze evaluaties heeft de Inspectie een validerende rol gehad waarbij zij de betrouwbaarheid en navolgbaarheid van de evaluaties beoordeelde. Naast de lessen die er voor iedere betrokken organisatie zijn, zijn er ook lessen te trekken op het niveau van de totale aanpak van zowel de crisisbeheersing als het strafrechtelijke verleden en signalen van radicalisering. Daarom voerde de Inspectie deze overkoepelende analyse uit.



In dit rapport trekt de Inspectie een aantal lessen, bedoeld om het lerend vermogen van de gehele keten te stimuleren. Daarbij heeft de Inspectie aandacht voor de verbetermaatregelen naar aanleiding van de evaluaties. Opvallend is dat organisaties sommige maatregelen nog niet hebben geïmplementeerd, ondanks de inmiddels verstreken tijd. Mocht zich in de toekomst onverhoopt weer een vergelijkbaar ernstig, grootschalig en complex incident voordoen, dan lijkt het mij wenselijk dat de Inspectie direct zelf het onderzoek gaat verrichten.

Tot slot wil ik eenieder bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan deze overkoepelende analyse. Zonder hun constructieve bijdragen was het vervolmaken en afronden van deze analyse niet mogelijk.

H.C.D Korvinus

Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid



Samenvatting

Op maandag 18 maart 2019 wordt Nederland opgeschrikt door een schietincident in een tram op het 24 Oktoberplein in Utrecht. Er vallen meerdere gewonden en vier doden. De dader ontkomt, maar wordt later op de dag aangehouden. Hij wordt strafrechtelijk vervolgd en op 20 maart 2020 veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf wegens de moord op vier mensen, de poging daartoe op drie mensen en bedreiging van zeventien personen. Al deze misdrijven zijn met een terroristisch oogmerk gepleegd.

Vanwege de ernst, omvang en maatschappelijke impact van het schietincident hebben de betrokken organisaties¹ het handelen in de aanloop naar en tijdens het schietincident geëvalueerd. Deze evaluaties zijn uitgevoerd op drie thema's: de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene², de mogelijke signalen van radicalisering en het handelen van de crisisorganisaties voorafgaande aan en op 18 maart 2019. De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) analyseert in dit rapport de integrale aanpak van het schietincident op basis van de inhoud van de afzonderlijke evaluaties en aanvullend onderzoek door de Inspectie. Deze analyse is bedoeld om de kwaliteit van de gezamenlijke aanpak van een zeldzaam en ernstig incident in kaart te brengen en hier lering uit te trekken.

Centrale onderzoeksvraag

De volgende onderzoeksvraag staat in deze analyse centraal:

Welke lessen zijn er te trekken uit de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van Gökmen T., de omgang met mogelijke signalen van radicalisering van betrokkene en het handelen van de crisisorganisaties?

¹ Gemeente Utrecht, Veiligheidsregio Utrecht, Nationale Politie, NCTV, Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Reclassering Nederland en Openbaar Ministerie (OM) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

² De Inspectie valideerde de evaluatie over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene op verzoek van Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR). De Inspectie valideerde en oordeelde over de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie (OM) en justitiële ketenpartners en niet over de beslissingen die genomen zijn door het OM en de Rechtspraak. De Inspectie heeft geen wettelijke toezichttaak op het Openbaar Ministerie.



De Inspectie hanteert voor haar toezicht een aantal richtinggevende toezichtaspecten: governance, samenwerking, informatievoorziening en toerusting. Deze aspecten zijn belangrijke randvoorwaarden voor de kwaliteit van taakuitvoering en zijn verwerkt in deelvragen.

Onderzoeksmethoden

De afzonderlijke evaluaties van de betrokken organisaties zijn gevalideerd door de Inspectie en vormen de basis voor de overkoepelende analyse. De Inspectie beoordeelde de evaluatie over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene als onvoldoende betrouwbaar en onvoldoende navolgbaar. De Inspectie voerde daarom aanvullend onderzoek uit. Dit bestond uit documentonderzoek en het afnemen van interviews. Het aanvullende onderzoek richtte zich op vragen en open einden uit de evaluatie over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene. Het aanvullende onderzoek was ook nodig omdat het in samenhang bezien van de evaluaties nieuwe vragen opriep die in de afzonderlijke evaluaties nog onvoldoende werden beantwoord. Zo bleek dat de evaluaties over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene en mogelijke signalen van radicalisering niet goed op elkaar aansloten. Op basis van de verzamelde informatie kon de Inspectie haar centrale onderzoeksvraag en de deelvragen beantwoorden.

Documentonderzoek

De Inspectie heeft geldende procesbeschrijvingen en dossiers geraadpleegd. Op basis hiervan kan zij toetsen of de organisaties naar behoren hebben gehandeld. Zo zijn er systeemuitdraaiën (zoals LCMS³) en de beschikbare dossiers van de politie, de reclassering⁴ en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) opgevraagd. Daarnaast zijn documenten opgevraagd ter onderbouwing van de verbetermaatregelen die in de evaluaties zijn beschreven.

Interviews

Op basis van de evaluaties heeft de Inspectie ook interviews afgenomen bij sleutelfunctionarissen van alle betrokken organisaties. Zij deed dit enerzijds om een beeld te krijgen van de (implementatie van de) verbetermaatregelen en anderzijds om onderwerpen en knelpunten in de totale aanpak van het incident diepgaander te bespreken.

³ LCMS staat voor het Landelijk Crisis Management Systeem. Alle crisispartners (alle organisaties en functionarissen, zoals politie, brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie (GHOR), die deelnemen aan de lokale crisisorganisatie) kunnen in LCMS werken en daarin informatie met elkaar delen. Het is een hulpmiddel ten behoeve van netcentrisch informatiemanagement. Hiermee beschikken alle deelnemers gelijktijdig over dezelfde informatie.

⁴ Met de reclassering bedoelt de Inspectie de drie reclasseringsorganisaties; Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering, Reclassering Nederland en Stichting Verslavingsreclassering GGZ.



De casus

De Inspectie schetst eerst een beeld van betrokkene in de aanloop naar 18 maart 2019 en het handelen van de crisisorganisaties op 18 maart 2019.

Strafrechtelijk verleden en mogelijke signalen van radicalisering

Uit de evaluaties blijkt dat betrokkene voor 18 maart 2019 al op diverse momenten in aanraking is geweest met de politie en het Openbaar Ministerie (OM). In contacten met deze partijen bleek hij niet te willen meewerken aan het opstellen van adviezen door de reclassering en re-integratietrajecten van Team Nazorg⁵ van de gemeente Utrecht. Hieronder licht de Inspectie een aantal voor de casus relevante gebeurtenissen toe.

In 2013 is betrokkene in het bezit van een vuurwapen en zijn er meldingen dat er in een wijk in Utrecht is geschoten. Dit laatste wordt niet bewezen, maar voor het wapenbezit wordt betrokkene veroordeeld. De politie geeft de interne classificatie vuurwapengevaarlijk aan betrokkene. Betrokkene verblijft hiervoor en ook voor andere kleine delicten in detentie. Naast het delictgedrag komt betrokkene in de daaropvolgende jaren ook in aanraking met politie wegens overlastgevend gedrag, waarbij hij onder invloed is van verdovende middelen. De politie meldt aan het OM dat betrokkene, gezien zijn antecedenten, in aanmerking zou kunnen komen voor de stelselmatige daderaanpak.

In oktober 2016 verblijft betrokkene in detentie, waar de geestelijk verzorger van de gevangenis de directie van de Penitentiare Inrichting (PI) informeert over een incident waarbij betrokkene zich radicaal en agressief gedroeg. De aandachtsfunctionaris radicalisering van de PI informeert het Gedetineerde Recherche Informatie Punt⁶ (GRIP) van de politie. De politie zet het bericht intern door naar de Inlichtingendienst en de CTER-infocel van de Landelijke Eenheid van de politie, het Landelijk Parket van het OM en de CT infobox⁷. De PI spreekt met de medewerker van het GRIP af dat de PI betrokkene blijft monitoren. Een medewerker van het GRIP geeft in de mailwisseling met de PI abusievelijk aan dat het GRIP de gemeente Utrecht zal informeren om haar in kennis te stellen van de uitlatingen van betrokkene in de PI. Dit is niet gebruikelijk, omdat dit niet tot het takenpakket van het GRIP behoort. Omdat betrokkene overgeplaatst wordt naar een andere PI en zich daar niet opvallend gedraagt en niet bij incidenten betrokken is, leidt de monitoring niet tot verdere rapportage.

In november 2016 verlaat betrokkene de PI. De gemeente Utrecht ontvangt een automatisch gegenereerd bericht van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) over zijn terugkeer in de gemeente. Hierbij deelt DJI geen informatie over het radicale en agressieve gedrag van betrokkene in de gevangenis. Team Nazorg van de gemeente Utrecht start vervolgens het traject om betrokkene vrijwillig te begeleiden bij zijn re-integratie. Dit doet Team Nazorg voor alle ex-gedetineerden. Betrokkene

⁵ Team Nazorg is verantwoordelijk voor de nazorg en re-integratie van ex-gedetineerden.

⁶ Het GRIP is een afdeling van de politie en heeft als doel een effectieve samenwerking tussen het OM, de politie en het gevangeniswezen. Het GRIP is een informatieknooppunt ten behoeve van de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichtingen van de DJI; voorkomen en de opsporing van strafbare feiten (voortgezet crimineel handelen) en het tegengaan van gevaar voor vlucht.

⁷ De CT Infobox is een samenwerkingsverband van partijen binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein: AIVD, MIVD, Landelijke Eenheid van de politie, KMar, IND, FIOD-ECD, OM, FIU-NL, Inspectie SZW en NCTV. In de CT Infobox wordt informatie over netwerken en personen die betrokken zijn bij terrorisme bijeengebracht, vergeleken en beoordeeld.



reageert niet op het aanbod van Team Nazorg, zoals hij ook in het verleden niet reageerde op dit aanbod.

In juli 2017 komt betrokkene opnieuw in aanraking met justitie, omdat hij wordt verdacht van verkrachting. Na de aangifte van verkrachting, geeft het slachtoffer aan ook te zijn bedreigd door betrokkene, omdat zij aangifte deed van de verkrachting. Betrokkene raakt door deze verdenking opnieuw gedetineerd. Het OM vraagt advies aan het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) en Reclassering Nederland (RN) over de problematiek van betrokkene, het recidiverisico en de mogelijkheden tot gedragsverandering en resocialisatie. In september 2017 wordt betrokkene door de rechter onder voorwaarden geschorst. De voorwaarden van de schorsing zijn onder meer dat betrokkene meewerkt aan een dubbel persoonlijkheidsonderzoek⁸ van het NIFP en aan het adviesrapport van de reclassering. Ook mag hij niet opnieuw in aanraking komen met justitie. Het NIFP was in opdracht van het OM gestart met een enkelvoudig persoonlijkheidsonderzoek toen betrokkene geschorst werd uit voorlopige hechtenis. Het NIFP blijft echter uitvoering geven aan de opdracht van het OM omdat dit niet is geïnformeerd over de schorsingsvoorwaarden. Zowel het NIFP als RN (en later ook het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering) nodigen betrokkene uit om mee te werken. Zij zijn niet op de hoogte van het signaal van radicalisering. Betrokkene geeft aan niet mee te werken aan het onderzoek van het NIFP. Hij reageert niet op de uitnodigingen van LJ&R ondanks toezeggingen van betrokkene en diens advocaat. Een zittingsdatum voor de behandeling van het zedendelict is dan wel verzocht door het OM, maar nog niet ingepland.

Gedurende de schorsing van de voorlopige hechtenis komt betrokkene drie keer in aanraking met justitie. Bij de eerste recidive (verdenking van heling) besluit het OM de zaak te behandelen via het snelrecht. Als betrokkene voor de tweede keer recidiveert (inbraak in een fietsenwinkel) bericht de politie het OM dat betrokkene op basis van zijn antecedenten wordt aangemerkt als stelselmatige dader. De tweede recidive besluit het OM af te doen met een dagvaarding. Het is niet te achterhalen wat het OM doet met het bericht van de politie over de antecedenten van betrokkene en het label stelselmatige dader. De derde recidive (die een maand later plaatsvindt) betreft een verdenking van diefstal in vereniging gepleegd. Het OM besluit betrokkene heen te zenden met een dagvaarding.

Het niet meewerken aan zowel het opstellen van een adviesrapport als het persoonlijkheidsonderzoek is reden voor het OM om betrokkene op 3 januari 2019 aan te houden. Hij overtreedt zijn schorsingsvoorwaarden zoals opgelegd op 22 september 2017 en raakt op 3 januari 2019 gedetineerd.

In detentie stelt betrokkene zich agressief op richting zowel een medegedetineerde als een medewerker van een PI. Aan de medewerker van een PI deelt betrokkene in februari 2019 een kopstoot uit. Zijn gedrag wordt omschreven als 'extremistisch', maar wordt niet in verband gebracht met radicalisering. Hij krijgt voor zijn grensoverschrijdende gedrag een sanctie van de gevangenisdirecteur en moet naar

⁸ Er bestaan verschillende rapportagevormen die worden gebruikt bij een Pro Justitiarapportage. Voor een enkel onderzoek wordt het onderzoek uitgevoerd door een NRGD geregistreerde psychiater of psycholoog. Voor een dubbel onderzoek wordt het onderzoek uitgevoerd door zowel een NRGD geregistreerde psychiater en een psycholoog, of een triple onderzoek door een NRGD geregistreerde psychiater of psycholoog en een forensisch milieuonderzoeker.



de isoleercel. De vestigingsdirectie meldt het incident niet aan het GRIP van de politie.

Op 1 maart 2019 wordt betrokkene opnieuw vrijgelaten omdat het Hof zijn voorlopige hechtenis schorst. Betrokkene is voorwaardelijk vrij onder de voorwaarden dat hij niet opnieuw recidiveert en meewerkt aan een dubbel persoonlijkheidsonderzoek door het NIFP. Tevens krijgt hij een reclasseringstoezicht bij RN opgelegd en moet hij meewerken aan het opstellen van een adviesrapport door RN. Het OM noch de Rechtbank en RN zijn op de hoogte van het kopstootincident dat eerder in detentie plaatsvond.

Het OM geeft het NIFP opnieuw de opdracht om een enkelvoudig onderzoek te starten. De PI waar betrokkene tot 1 maart 2019 verbleef heeft contact met Team Nazorg over de huisvesting van betrokkene. Betrokkene is dakloos en meldt zich bij de Tussenvoorziening.⁹ De Tussenvoorziening kan hem echter geen huisvesting bieden. Betrokkene meldt zich op 12 maart 2019 bij RN conform zijn meldplicht. RN heeft geen contact opgenomen met DJI over zijn detentieperioden. Wel wordt het RN duidelijk dat betrokkene financiële problemen heeft en evenals RN contact heeft met het buurtteam¹⁰ in de gemeente Utrecht. Op 18 maart 2019 vindt het schietincident in de tram in Utrecht plaats.

Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019

Op 18 maart 2019 stromen de meldingen over het schietincident in de tram vanaf 10.42 uur binnen bij de gemeenschappelijke meldkamer in Utrecht (GMU). Gezien de hoeveelheid en ernst van de meldingen ontstaat het beeld dat op meerdere plekken in Utrecht wordt geschoten en er sprake is van een aanslag met een terroristisch karakter. De hulpdiensten rukken in groten getale uit. Ook de Dienst Speciale Interventies (DSI) van de politie reageert op de hoeveelheid en ernst van de meldingen en besluit af te reizen naar de plaats incident. De politie gaat uit van een terroristische aanslag en sluit een vervolgaanslag niet uit. Daarom start zij een daarvoor in het leven geroepen procedure: de procedure Manhunt¹¹. In deze procedure is de politie er alles aan gelegen om een vervolgaanslag te voorkomen. De politie jaagt in deze procedure op de aanslagpleger(s), waarbij zij een verdacht persoon snel aan kan houden. De kans op verstoring of vernietiging van bewijs (direct of indirect veroorzaakt door een interventie) wordt voor lief genomen. Er zal – tenzij dat nodig is vanuit de dreiging – niet worden gewacht totdat een gevaarlijk persoon in contact treedt met anderen. In een regulier opsporingsonderzoek neemt men de tijd om al het bewijs veilig te stellen.

De burgemeester van Utrecht wordt om 10.50 uur door de meldkamer geïnformeerd over de situatie en heeft vervolgens contact met de waarnemend Hoofdofficier van Justitie (HOvJ) Midden Nederland en de waarnemend politiechef Midden Nederland. Tezamen vormen deze functionarissen de driehoek. De driehoek neemt besluiten om de ontstane crisissituatie te bestrijden. Dit doen zij door af te wegen welke inzet nodig is. Echter, omdat de meldingen over het schietincident blijven binnenstromen, is het voor de driehoek nog niet duidelijk of er sprake is van één of meerdere schietincidenten. Op basis van de inhoud van de meldingen gaat de politie om 11.00

⁹ De Tussenvoorziening biedt onder andere (ex-) gedetineerden onderdak en ondersteuning (bijvoorbeeld hulp bij schulden). De gemeente of het OM kunnen zorgdragen voor de kosten van het verblijf in de Tussenvoorziening.

¹⁰ Bij het buurtteam in de gemeente Utrecht kunnen inwoners van de gemeente Utrecht terecht met ondersteuningsvragen op verschillende onderwerpen, onder andere wonen, onderwijs en geldzaken.

¹¹ Op 18 maart 2019 was deze procedure nog niet vastgesteld, maar wel beoefend.



uur uit van een Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) scenario, waarbij een aanslag is gepleegd door in ieder geval één persoon. In de planvorming ter voorbereiding op een terroristische aanslag in de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) staat dat bij een CTER 2-code (aangegeven door de GMU) snel dient te worden opgeschaald, ook als het terroristisch oogmerk nog niet is bevestigd. Bij een incident met een mogelijk terroristisch oogmerk is vrijwel altijd sprake van bestuurlijke vraagstukken en dilemma's.¹² Zoals de regio beschrijft in de planvorming, zal bij terrorisme onvermijdelijk sprake zijn van bestuurlijke coördinatie in casu Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) op niveau 3 of hoger.¹³

GRIP is een opschalingsstructuur waarmee functionarissen van onder andere het OM, de politie en de gemeente Utrecht (in de vorm van de regionale crisisorganisatie gefaciliteerd door de Veiligheidsregio Utrecht) specifieke taken en verantwoordelijkheden krijgen toegewezen om een ramp meer gecoördineerd te bestrijden.¹⁴ Het gezag (de burgemeester) kiest niet voor opschaling naar GRIP 3, omdat de politie aangaf dat dit niet nodig was voor de opsporing. Tevens zou het leiden tot een verplaatsing van functionarissen richting de locatie van het gemeentelijk beleidsteam (GBT) waardoor kostbare tijd mogelijk verloren zou gaan. De driehoek was immers opgekomen op de locatie van de GMU. De crisisorganisatie kwam daardoor later in de situatie die overeenkomt met de planvorming en waarmee ook wordt geoefend. De werkwijze, beschreven in de planvorming, geeft in een acute crisissituatie rust en duidelijkheid bij de mensen die moeten handelen. Opschaling naar GRIP 3 gebeurt alsnog om 13.26 uur.

Op nationaal niveau wordt door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) om 12.15 uur een tweet gestuurd waarin het landelijke dreigingsniveau¹⁵ 4 voor de provincie Utrecht tot 18.00 uur wordt verhoogd naar niveau 5. Met de verhoging van het dreigingsniveau wilde de NCTV de bevolking informeren over de eventuele vervolgdreiging. Dreigingsniveau 5 wil namelijk zeggen dat een terroristische dreiging op handen is. Voorafgaand aan de bekendmaking van het dreigingsniveau 5 heeft de NCTV overleg gehad met de driehoeksleden. Omdat dreigingsniveau 5 geen handelingsperspectief biedt en er geen logische geografische afbakening was, ontstond onduidelijkheid voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in de provincie Utrecht. De lokale openbaarvervoermaatschappij, QBuzz, besloot om haar dienstverlening stil te leggen. De Nederlandse Spoorwegen bleef wel operationeel.

Om 12.15 uur besluiten de driehoeksleden de inwoners van de stad Utrecht te adviseren binnen te blijven. Daarmee krijgen de hulpverleningsdiensten in Utrecht alle ruimte om hun werk te doen. Enkele uren later (om 14.23 uur) maakt de gemeente Utrecht dit besluit bekend via Twitter.

¹² Regionaal Crisisplan Utrecht, 2018-2020.

¹³ Terrorismegevolgbestrijding, incidentbestrijdingsplan, 2019. Dit Incidentbestrijdingsplan (IBP) is opgesteld door de afdelingen crisisbeheersing van de Veiligheidsregio's Utrecht, Gooi en Vechtstreek en Flevoland in nauwe samenwerking met de politie-eenheid Midden-Nederland en het Openbaar Ministerie, arrondissementsparket Midden-Nederland. Dit plan volgt hetgeen uit de landelijke Handreiking Terrorismegevolgbestrijding, de operationele concept-handreiking Terrorismegevolgbestrijding inclusief het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NCTV).

¹⁴ Het CTER-cluster van de Landelijke Eenheid van de politie start bij de CTER-alarmering een onderzoek naar mogelijke achterliggende netwerken.

¹⁵ In Nederland wordt gewerkt met een systeem zogenoemde dreigingsniveaus, een dreigingsniveau geeft inzicht in hoe groot de kans is op een terroristische aanslag in Nederland of tegen Nederland. Niveau 5, kritiek, wil zeggen dat een terroristische aanslag op handen is.



Het is 12.30 uur als de politie concrete aanwijzingen over de verdachte verkrijgt. Deze laat namelijk een met zijn naam ondertekend briefje achter op de auto waarmee hij vlucht. De DSI zet de jacht op de verdachte onder bevoegd gezag van de HOVJ van het Landelijk Parket (LP) voort en heeft om 15.00 uur de mogelijke verblijfplaatsen van betrokkene onder controle. Deze informatie bereikt noch de leden van de driehoek noch de Rijks Crisisorganisatie. Binnen de politie is namelijk verwarring en onduidelijkheid over de te volgen werkwijze. Doordat de informatiedeling binnen de Staf Grootchalige en Bijzonder Optreden (SGBO)-structuur niet goed verloopt blijft deze verwarring lange tijd bestaan. Daarnaast is het binnen de politieorganisatie, maar ook daarbuiten, niet altijd duidelijk wat de procedure Manhunt precies inhoudt en wat de rol van de DSI hierin is. De procedure is namelijk nog niet geïmplementeerd maar wel geoefend. In deze procedure rechercheert de politie tot dat zij bewijs heeft dat de verdachte zich schuilhoudt op een adres en overgegaan kan worden tot aanhouding. Er ontstaat spanning binnen de politie over de snelheid van handelen. De DSI wil na 15.00 uur overgaan tot aanhouding volgens de procedure Manhunt. Het Team Districtelijke Aanpak Opsporing (TDA) van de politie geeft de voorkeur aan het verzamelen van bewijs om betrokkene aan te houden (waar de lokale politie-eenheid en het OM Midden Nederland op aansturen). Het verzamelen van het bewijs krijgt gedurende de middag lange tijd voorrang.

Om 15.00 uur, ongeveer een half uur na de bekendmaking van het advies tot binnenblijven, besluit het gezag binnen de driehoek dit advies weer in te trekken. Het is namelijk de verwachting dat inwoners (die buiten Utrecht werken) terug zullen reizen naar huis. Het advies tot binnenblijven is daarmee praktisch niet meer uitvoerbaar. Ook gaat de politie uit van één schutter. De balans tussen veiligheid en overlast wordt afgewogen en de driehoek besluit het advies tot binnenblijven op te heffen. Dit wordt om 16.38 uur via een NL Alert gecommuniceerd. Nog geen uur later (17.13 uur) verlengt de NCTV het dreigingsniveau 5 tot 22.00 uur. De NCTV gaat er nog steeds vanuit dat een terroristische dreiging op handen is, aangezien de NCTV geen andere informatie heeft ontvangen. Hoe de opheffing van het advies tot binnenblijven en de verlenging van het dreigingsniveau 5 zich tot elkaar verhouden was onduidelijk voor zowel gemeenten, inwoners, bedrijven als maatschappelijke organisaties. Zo start QBuzz zijn dienstverlening nog niet op.

Doordat betrokkene gebruik maakt van het internet is via digitaal onderzoek door de politie te herleiden waar hij op dat moment verblijft. De OvJ geeft daarna toestemming tot aanhouding van betrokkene. Betrokkene wordt uiteindelijk om 18.13 uur aangehouden door de DSI in één van de woningen die DSI vanaf 15.00 uur al onder controle heeft.



Centrale conclusie

Naar aanleiding van het schietincident in Utrecht op 18 maart 2019 hebben de organisaties op drie thema's evaluaties uitgevoerd. In deze evaluaties zijn lessen en aandachtspunten benoemd. De Inspectie is van mening dat de afronding van de evaluaties over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden en de signalen van radicalisering van betrokkene te lang hebben geduurd. Daarmee lopen organisaties het risico dat de implementatie van verbetermaatregelen en de sturing daarop laat op gang komt, terwijl het gevoel van urgentie afneemt.

Voorafgaand aan 18 maart 2019 hebben politie, OM en DJI onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande overleggremia om de multi-problematiek van betrokkene te bespreken en gezamenlijk aan te pakken. De Inspectie had het logisch gevonden als op zijn minst het vuurwapenbezit en daarmee de interne classificatie vuurwapengevaarlijk (2013) en het signaal van radicalisering (het incident met de geestelijk verzorger in een PI in 2016) in het Zorg- en Veiligheidshuis waren besproken. Dit is echter niet gebeurd omdat het label vuurwapengevaarlijk een interne politie classificatie is en het signaal van radicalisering niet bekend is geworden bij het Zorg- en Veiligheidshuis in Utrecht en bij de reclassering.

De partijen hadden een beter en completer beeld van betrokkene kunnen hebben, wat mogelijk aanleiding had gegeven tot maatregelen die beter gepast zouden hebben bij de problematiek van betrokkene. Dit wil niet zeggen dat daarmee de aanslag op 18 maart 2019 voorkomen had kunnen worden. Multi-problematiek van individuen is veelvoorkomend en legt een groot beslag op het justitiële apparaat. Daarom pleit de Inspectie voor een systematische, integrale benadering van deze doelgroep. De Inspectie benadrukt dat risico's nooit uitgesloten kunnen worden. Wel is het zaak de risico's voor de samenleving zo klein mogelijk te maken.

Tevens concludeert de Inspectie dat op 18 maart 2019 de crisisorganisaties niet als één organisatie hebben geopereerd. Weliswaar is betrokkene nog op dezelfde dag aangehouden, maar gedurende de dag was essentiële informatie over de opsporing van betrokkene niet tijdig beschikbaar voor sleutelfunctionarissen binnen de driehoek en sleutelfunctionarissen binnen de politie en het OM. Ook hebben de crisisorganisaties niet volgens de afgesproken en beoefende opschalingsstructuur samengewerkt en is er lange tijd niet volgens dezelfde opsporingsprocedure gehandeld.

Deelconclusies

De centrale conclusie baseert de Inspectie op een aantal deelconclusies, betreffende de toezichtaspecten *governance* (sturing, beheersing en lerend vermogen organisaties), *samenwerking* (kwaliteit en effectiviteit), *informatievoorziening* (juistheid, actualiteit en volledigheid) en *toerusting*.



Sturing, beheersing en lerend vermogen organisaties

Om de (gezamenlijke) doelstelling te bereiken, namelijk de efficiënte en effectieve aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme, acht de Inspectie het van belang dat de volgende lessen en aandachtspunten verder worden opgepakt en uitgewerkt.

Strafrechtelijke aanpak en mogelijke signalen van radicalisering

- Voor het leveren van het advies van de reclassering en de Pro Justitia rapportage van het NIFP werd, conform de op dat moment geldende afspraken in het strafprocesreglement, uitgegaan van een levertermijn van twee weken voor de zittingsdatum. Deze afgesproken termijn moest ervoor zorgen dat het OM tijdens een zitting kon beschikken over het meest actuele beeld over een persoon. Inmiddels spreken het OM en de reclassering een leverdatum van het advies af die ruimschoots voor de zitting ligt. Daarmee kan bij gebrek aan medewerking passende actie worden ondernomen door het OM in het kader van naleving van de voorwaarden.

Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019

- Bij de afkondiging van het dreigingsniveau 5 ontbrak het aan duidelijke kaders voor een handelingsperspectief voor inwoners, bedrijven en organisaties. Ook het gebrek aan een logische geografische afbakening leidde tot veel vragen en onrust. Begin 2021 zijn de verbetermaatregelen om de betekenis van het dreigingsniveau 5 en de rolverdeling en communicatie over maatregelen te verhelderen nog niet uitgevoerd. De Inspectie is van mening dat deze ontwikkeling te lang duurt. Het is van groot belang dat de NCTV hier op korte termijn helderheid over verschaft.
- Om de bestrijding van een terroristische aanslag goed te laten verlopen is het van belang dat van tevoren goed is geregeld hoe in verschillende scenario's wordt geacteerd en waar het gezag is belegd voor de opsporing. Deze afspraken dienen ontzorgend te werken en duidelijkheid te creëren in een crisissituatie. De politie trekt de volgende lessen: het werken volgens één commandostructuur en het volgen van één procedure (de procedure Manhunt). Deze twee lessen zijn volgens de Inspectie van groot belang voor een succesvolle aanpak van een (ernstige) crisis met een terroristisch oogmerk. De Inspectie is op de hoogte van de aanvullende verbetermaatregelen die zijn getroffen (aanscherping van de procedure en de Beleidsbrief Terrorisme).

Kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking

Om kwalitatief en effectief samen te werken, zowel binnen als tussen de organisaties, acht de Inspectie het van belang dat de volgende lessen en aandachtspunten verder worden opgepakt en uitgewerkt.

Strafrechtelijke aanpak en mogelijke signalen van radicalisering

- De Inspectie is van mening dat er op meerdere momenten (vuurwapenbezit in 2013, perioden van verblijf in detentie en de recidive gedurende de periode van schorsing) aanleiding is geweest voor de betrokken partijen (politie, OM, DJI) om contact met elkaar op te nemen en in gezamenlijkheid op te trekken. Daarbij hadden de partijen de gemeente Utrecht en ook de reclassering moeten betrekken. Er is onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande overleggremia



om tot een gezamenlijke interventie te komen. De Inspectie concludeert verder dat er hierdoor onvoldoende (gezamenlijke) aandacht is geweest voor de multi-problematiek van betrokkene. De Inspectie benadrukt dat risico's nooit uitgesloten kunnen worden, wel is het zaak de risico's voor de samenleving zo klein mogelijk te maken. Dat is in dit geval onvoldoende gebeurd; betrokkene had beter in beeld kunnen zijn.

Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019

- De Inspectie concludeert dat de opschaling van de regionale crisisorganisatie niet heeft plaatsgevonden conform de afgesproken en beoefende werkwijze. Hierdoor is er niet goed samengewerkt op 18 maart 2019. Bij een incident met een mogelijk terroristisch oogmerk is vrijwel altijd sprake van bestuurlijke vraagstukken en dilemma's. De onzekerheden over de vervolgdreiging en de grote maatschappelijke impact rechtvaardigen een directe opschaling naar GRIP 3 bij een mogelijke terroristische aanslag. Deze opschaling heeft op 18 maart lang geduurd.
- Op 18 maart 2019 was niet altijd helder welk organisatieonderdeel binnen de politie de leiding had over de opsporing. Dit heeft geleid tot gebrekkige samenwerking, zowel intern als met de driehoek en de regionale crisisorganisatie. Hier ziet de Inspectie dat een duidelijke belegging van de leiding en de coördinatie nodig is zodat gehandeld kan worden conform de verwachtingen. Ook hier ziet de Inspectie duidelijke meerwaarde in het volgen van de afgesproken commandostructuren voor crisissituaties. Op 18 maart heeft het afwijken ervan niet geleid tot een effectieve samenwerking.
- Er werden door de politie gedurende de dag verschillende opsporingsprocedures gehanteerd: de Manhunt procedure en de reguliere opsporingsprocedure. Hierdoor ontstond verwarring binnen de politieorganisatie. Bij een acute crisissituatie zoals een terroristische aanslag moet kraakhelder zijn welke procedure wordt gehanteerd, wat deze procedure inhoudt, en wanneer er wordt afgeweken.
- De Inspectie vindt het een positieve ontwikkeling bij het OM dat het gezag bij een mogelijke terroristische aanslag is komen te liggen bij een functionaris op landelijk niveau. Hierbij vraagt de Inspectie aandacht voor de samenwerking met de NCTV (verantwoordelijk voor het afkondigen van het dreigingsniveau) om afstemming over het dreigingsniveau te borgen.

Juistheid, actualiteit en volledigheid van de informatievoorziening en informatiedeling

Om de informatievoorziening en -deling binnen en tussen de betrokken organisaties correct, actueel, beschikbaar te hebben, acht de Inspectie het van belang dat de volgende lessen en aandachtspunten verder worden opgepakt en uitgewerkt.

Strafrechtelijke aanpak en mogelijke signalen van radicalisering

- De Inspectie constateert dat de rol, taak en bevoegdheid van het Gedetineerde Recherche Informatiepunt (GRIP) niet altijd duidelijk is. De Inspectie oordeelt dat het GRIP in deze casus heeft gefunctioneerd zoals bedoeld. Desalniettemin zijn de signalen over radicalisering onvoldoende actief gedeeld binnen DJI



waardoor het gedrag van betrokkene in de verschillende PI's niet nader is gezien. Ook is het signaal van radicalisering niet gedeeld met ketenpartners. DJI heeft inmiddels een gremium opgericht waarin specifiek signalen van radicalisering in detentie worden opgepakt. Indien nodig kunnen deze signalen in het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie (MAR) verder besproken worden. Daarmee betreft DJI ook de gemeenten en reclassering ten behoeve van de re-integratie van gedetineerden.

- DJI en het OM werken aan een werkwijze om informatiedeling tussen beide organisaties structureel vorm te geven en te borgen. Dan kan essentiële informatie (zoals het kopstootincident in een PI) tijdig bij het OM terecht komen en als input dienen voor besluitvorming en advisering van de rechter. De Inspectie acht het van belang dat hier op korte termijn concreet invulling aan wordt gegeven en zal dit monitoren.
- De Inspectie stelt dat indien de politie een persoon intern classificeert als vuurwapengevaarlijk, dit fundamentele informatie is die belangrijk is voor de taakuitvoering van justitiële partijen en ook het sociale domein van de gemeenten. Justitiële partijen en gemeenten zijn dan in de gelegenheid intern veiligheidsmaatregelen te treffen mochten zij in contact komen met de persoon. Ook kunnen justitiële partners en gemeenten overwegen om in het Zorg- en Veiligheidshuis veiligheidsafwegingen te maken en te starten met dossieropbouw en dit dossier te monitoren.

Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019

- De Inspectie hecht waarde aan eenduidige werkwijze binnen de politieorganisatie. Een eenduidige werkwijze draagt bij aan effectieve informatiestromen binnen de politie zelf, tussen de politie en de driehoek en tussen de politie en de regionale crisisorganisatie. Op 18 maart 2019 werd essentiële informatie van de politieorganisatie niet efficiënt gedeeld, zowel intern als extern met de crisisorganisatie en leden van de driehoek. De mogelijke verblijfplaats is niet tijdig op de juiste plek beland. Dit heeft de besluitvorming op de dag beïnvloed.
- De Inspectie concludeert dat er niet één integraal beeld bestond van het incident. Dit had gevolgen voor de besluitvorming. Op de dag van de aanslag was de verdachte mogelijk al eerder in beeld, maar was deze informatie niet gedeeld met betrokken partijen (de gezagsdragers binnen de driehoek en de Rijkscrisisorganisatie). Dit betekent dat de opheffing tot het advies tot binnen blijven voor de stad Utrecht met meer zekerheid onderbouwd had kunnen worden. Wellicht had de gemeente dit advies niet hoeven communiceren als de opsporingsinformatie bij haar bekend was gemaakt. De verlenging van het dreigingsniveau 5 door de NCTV was niet nodig geweest.

Toerusting

Om ervoor te zorgen dat de organisaties hun taak kunnen uitoefenen is het van belang dat zij over de juiste middelen beschikken.



Strafrechtelijke aanpak en mogelijke signalen van radicalisering

- De Inspectie oordeelt dat de toerusting van professionals om te handelen op basis van signalen van radicalisering voldoende is. Er zijn trainingen beschikbaar en er zijn taak- en accenthouders en andere specialistische functionarissen en teams bij onder meer DJI, RN en de gemeente Utrecht.

Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019

- Door de crisisorganisaties wordt regelmatig geoefend en geëvalueerd. De Inspectie vindt het positief dat door het OM en de politie aanscherpingen in plannen en procedures (procedure Manhunt en Beleidsbrief Terrorisme) zijn aangebracht. Daarbij is het van belang dat aansluiting wordt gezocht met partijen die een belangrijke rol hebben in de bestrijding van en hulpverlening na een terroristische aanslag.

Aanbevelingen

Aan alle partijen die deelnemen aan het Zorg- en Veiligheidshuis:

- Om tot een integrale systematische aanpak te komen beveelt de Inspectie dringend aan - daar waar de ernst en frequentie van de delicten daar aanleiding toe geven - actief en structureel gebruik te maken van de daarvoor opgerichte overleggremia.

Aan de politie en het OM:

- De Inspectie vraagt aan het OM en de politie aandacht voor het intensief betrekken van de driehoek en veiligheidsregio's bij de implementatie en beoefening van verbetermaatregelen ten aanzien van aangescherpte procedures van terroristische scenario's.

Aan de NCTV:

- De Inspectie beveelt aan om de lessen en verbetermaatregelen ten aanzien van het afkondigen van een dreigingsniveau 5 zo spoedig mogelijk te implementeren en niet langer uit te stellen.

Aan de gezagsdragers en de politie:

- De Inspectie beveelt aan dat de afgesproken werkwijzen (opschaling conform de GRIP-structuur, het hanteren van een eenduidige commandostructuur en opsporingsprocedure) in crisissituaties worden nageleefd ten einde gebrekkige informatiedeling en communicatie in een acute noodsituatie zo veel mogelijk te beperken.

Aan de politie en de NCTV:

- De Inspectie beveelt aan om duidelijke afspraken te maken over het delen van relevante (opsporings-)informatie voor de afkondiging en/of verlenging van het dreigingsniveau 5. Hiermee kan de NCTV een afgewogen besluit nemen.



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Schietincident in Utrecht, 18 maart 2019

Op maandag 18 maart 2019 wordt Nederland opgeschrikt door een schietincident in een tram op het 24 Oktoberplein in Utrecht. Er vallen meerdere gewonden en vier doden. De dader ontkomt, maar wordt later op de dag aangehouden. Hij wordt strafrechtelijk vervolgd en op 20 maart 2020 veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf wegens de moord op vier mensen, de poging daartoe op drie mensen en de bedreiging van zeventien personen; misdrijven die alle met een terroristisch oogmerk zijn gepleegd.

Het schietincident is aanleiding tot grootschalige inzet van hulpdiensten en de inrichting van de daarbij passende opschalingsstructuur. In Utrecht wordt in dat kader de regionale crisisorganisatie opgeschaald onder leiding van de burgemeester. Ook de politie schaaft haar inzet op. Inwoners van de gemeente Utrecht krijgen het advies om binnen te blijven, aangezien de dader nog voortvluchtig is. In Den Haag wordt de crisisorganisatie van het Rijk in werking gesteld. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) kondigt het hoogste dreigingsniveau af voor de provincie Utrecht: niveau 5.¹⁶ De dreiging van een vervolgaanslag zorgt voor waakzaamheid in heel Nederland.

Evaluaties door betrokken organisaties

Kort na het schietincident ontstond bij de betrokken organisaties¹⁷ de behoefte om hun handelen te evalueren, zowel ten aanzien van de aanloop naar het incident (in verband met mogelijke signalen van radicalisering) als naar het handelen door de crisisorganisaties (op lokaal en rijksniveau en van de politie). De minister van JenV gaf opdracht voor deze evaluaties vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor de rijkscrisisstructuur.¹⁸ Het belang om direct te leren van deze gebeurtenis en eventuele lessen mee te nemen in toekomstig crisisoptreden is immers groot.¹⁹ De organisaties startten direct met de evaluaties van hun handelen. Deze evaluaties

¹⁶ In Nederland wordt gewerkt met een systeem van zogenoemde dreigingsniveaus, een dreigingsniveau geeft inzicht in hoe groot de kans is op een terroristische aanslag in Nederland of tegen Nederland. Niveau 5, kritiek, wil zeggen dat een terroristische aanslag op handen is.

¹⁷ Gemeente Utrecht, Veiligheidsregio Utrecht, Nationale Politie, NCTV, Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Reclassering en het Openbaar Ministerie (OM).

¹⁸ <https://www.nctv.nl/themas/crisisbeheersing>

¹⁹ Kamerbrief 28684-554, 21 maart 2019.



richten zich zowel op het handelen van de crisisorganisaties op de dag zelf, als mogelijke signalen van radicalisering en het strafrechtelijk verleden van betrokkene:

1. Mogelijke signalen van radicalisering

Het mogelijke terroristische oogmerk van de dader was voor de NCTV van het ministerie van JenV aanleiding om mogelijke signalen van radicalisering en beoordeling en opvolging hiervan te evalueren. In deze evaluatie zijn naast de NCTV, de Nationale Politie, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), gemeente Utrecht, de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) en het Openbaar Ministerie (OM) betrokken.²⁰

2. De beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene

Het justitiële verleden en het terroristische oogmerk van de verdachte zijn voor de minister reden om een evaluatie te starten. Deze evaluatie wordt uitgevoerd door de Nationale Politie, Reclassering Nederland (RN), DJI en het OM, in de beginfase onder begeleiding van Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR). De evaluatie is uiteindelijk afgerond onder begeleiding van ABDTopconsult, in opdracht van de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid.²¹

3. Het functioneren van de crisisorganisaties

De grootschalige opschaling en inzet die op 18 maart in Utrecht en op het nationaal niveau plaatsvonden, komen in Nederland zelden voor. Ook zijn er maatregelen getroffen die nog niet eerder in de praktijk toegepast zijn, zoals het verhogen van het dreigingsniveau naar het hoogste niveau voor de provincie Utrecht en werken conform de procedure Manhunt. Dit is aanleiding voor de Veiligheidsregio Utrecht (VRU), de Nationale Politie en het Nationaal Crisiscentrum (NCC) van de NCTV om hun handelen te evalueren. Deze leerevaluatie naar het functioneren van de regionale crisisorganisatie is uitgevoerd door het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT). De Nationale Politie evalueerde het optreden van de lokale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGB0) en het optreden van de Nationale Staf Bijzonder en Grootschalig Optreden (NSGBO). Tot slot evalueerde het NCC het optreden van de Rijkscrisisorganisatie.

Uitkomsten validaties

Vanwege het belang van een goede evaluatie, de (zeldzaamheid van de) omvang van het optreden door de hulpdiensten en vragen over in hoeverre de verdachte in beeld was bij justitie²², heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) de evaluaties afzonderlijk gevalideerd op navolgbaarheid en betrouwbaarheid. De Inspectie keek daarbij naar een duidelijke en transparante weergave van de onderzoeksopzet en de feitelijke bevindingen, alsook naar een duidelijke en logische vertaling van de bevindingen naar analyse, conclusies en aanbevelingen. Op basis van vier vragen heeft zij de validaties uitgevoerd:

- Biedt de rapportage voldoende inzicht in de wijze waarop de onderzoeksmethoden zijn ingezet?
- Geeft de rapportage antwoord op de gestelde onderzoeksvragen dan wel geformuleerde onderzoeksthema's?

²⁰ Kamerbrief 28684-554, 21 maart 2019.

²¹ De Inspectie valideerde de evaluatie over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene op verzoek van DGRR. De Inspectie valideerde en oordeelde over de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie (OM) en justitiële ketenpartners en niet over de beslissingen die genomen zijn door het OM en de Rechtspraak. De Inspectie heeft geen wettelijke toezichttaak op het Openbaar Ministerie.

²² Kamerbrief 28684-554, 21 maart 2019.



- Volgen de conclusies logisch uit de bevindingen?
- Volgen de aanbevelingen/lessen logisch uit de conclusies? ²³

Voorafgaand aan de afronding van de evaluaties heeft de Inspectie met betrokken organisaties constructief contact gehad. In dit contact is de Inspectie geraadpleegd over knelpunten in de uitvoering van de betreffende evaluatie en is zij geïnformeerd over de voortgang. Ook heeft de Inspectie iedere organisatie feedback gegeven op de eerst opgeleverde versie van de evaluatie.

De vijf afzonderlijke evaluaties zijn op verschillende momenten aangeboden aan de Inspectie. In onderstaande tabel is ook weergegeven op welke momenten de Inspectie de (opzetten van de) evaluaties heeft ontvangen en wanneer zij haar reactie gaf.

Tabel a. oplevering (opzet van) de evaluaties en reactie Inspectie

	Organisatie	Opzet	Reactie opzet	Evaluatie	Reactie evaluatie
A	DGRR	X	X	01-10-2020	23-11-2020
B	NCTV	17-05-2019	22-05-2019	28-05-2020	10-06-2020
C	Politie	24-04-2019	01-05-2019	24-09-2019	04-12-2019
	COT	09-04-2019	26-04-2019	14-08-2019	25-10-2019
	NCC	29-04-2019	01-05-2019	15-10-2019	15-11-2019

De evaluaties over het handelen van de crisisorganisatie zijn in 2019 afgerond, gevalideerd en gepubliceerd.²⁴ De evaluaties waarbij meerdere organisaties betrokken waren vergden aanzienlijk meer tijd dan aanvankelijk was voorzien door de betrokken organisaties. Uiteindelijk heeft de Inspectie in oktober 2020 de laatste evaluatie ontvangen.

De Inspectie heeft de evaluaties die zijn verricht in het kader van het functioneren van de crisisorganisatie en mogelijke signalen van radicalisering als voldoende betrouwbaar en navolgbaar beoordeeld. Ten aanzien van de evaluatie over het strafrechtelijk verleden geldt dat de Inspectie deze onvoldoende navolgbaar en betrouwbaar vindt. De Inspectie heeft de onafhankelijkheid en de samenstelling van de onderzoekscommissie evenals de opzet van hun evaluatie niet kunnen vaststellen. Bovendien zijn er op verschillende onderdelen vragen onbeantwoord gebleven. De Inspectie heeft hiernaar in haar overkoepelende analyse aanvullend onderzoek verricht. In hoofdstuk drie beschrijft de Inspectie haar bevindingen. Op basis van de evaluaties en het aanvullend onderzoek van de Inspectie is zij in staat een volledig beeld weer te geven in de overkoepelende analyse. De brieven die de Inspectie stuurde aan de betrokken organisaties over de uitkomsten van haar validatie zijn gepubliceerd op de website van de Inspectie.

²³ Plan van Aanpak 'Validatie evaluaties schietincident Utrecht'. Inspectie JenV, mei 2019. <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/plannen-van-aanpak/2019/05/27/validatie-evaluaties-schietincident-utrecht-18-maart-2019>

²⁴ [Schietincident tram in Utrecht: zelfevaluaties hulpdiensten over hun inzet betrouwbaar](#)



Overkoepelende analyse

De eerdere beoordeling en validatie door de Inspectie richtte zich op navolgbaarheid en betrouwbaarheid van de afzonderlijke evaluaties. Op basis van de inhoud van de afzonderlijke evaluaties en aanvullend onderzoek analyseert de Inspectie nu de totale aanpak van het schietincident. Het resultaat hiervan beschrijft zij in dit rapport. Een dergelijke analyse is van belang om de kwaliteit van de gezamenlijke aanpak van een zeldzaam en ernstig incident in kaart te brengen en om hier lering uit te trekken.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk twee beschrijft de Inspectie de onderzoeks aanpak. Hierbij gaat zij in op het doel van de overkoepelende analyse en licht zij de vraagstelling, de operationalisatie daarvan, de afbakening en gehanteerde onderzoeksmethoden toe.

Hoofdstuk drie bestaat uit drie delen. Allereerst schetst de Inspectie een beeld van betrokkene op basis van de belangrijkste thema's uit de evaluaties die gaan over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene en mogelijke signalen van radicalisering. Per thema en aan de hand van haar toezichtaspecten²⁵ licht de Inspectie successen en knelpunten toe. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf ingegaan op de getrokken lessen naar aanleiding van de evaluaties en de huidige stand van zaken hiervan. De Inspectie sluit het hoofdstuk af met haar analyse over het handelen van betrokken partijen in de casus van betrokkene, zowel ten aanzien van het thema 'strafrechtelijke aanpak' als 'mogelijke signalen van radicalisering'. De Inspectie richt zich hierbij op de taakuitvoering van de organisaties en hun onderlinge samenwerking.

Hoofdstuk vier heeft een vergelijkbare indeling als hoofdstuk drie, maar de Inspectie gaat in dit hoofdstuk in op het handelen van de crisisorganisatie op 18 maart 2019.

In het vijfde en laatste hoofdstuk geeft de Inspectie haar conclusies en beantwoordt zij de centrale vraag en deelvragen.

²⁵ De Inspectie hanteert voor haar toezicht een aantal richtinggevende toezichtaspecten: governance, samenwerking, informatievoorziening en toerusting. Deze aspecten zijn belangrijke randvoorwaarden voor de kwaliteit van taakuitvoering. De Inspectie licht dit verder toe in hoofdstuk 2.



2

Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk licht de Inspectie haar onderzoeksaanpak toe. Zij staat stil bij het doel van deze overkoepelende analyse, de vraagstelling en de operationalisatie daarvan, de afbakening en gehanteerde onderzoeksmethoden.

2.1 Doel en vraagstelling

Doel

De Inspectie vindt het van belang dat naast de afzonderlijke evaluaties gekeken wordt naar de lessen voor de totale aanpak van het schietincident door betrokken organisaties.²⁶ Het gaat dan om zowel het handelen door de betrokken organisaties als hun directe reactie op het schietincident, als om het handelen van betrokken justitiële partijen voorafgaand aan het schietincident (vanaf het moment dat betrokkene in beeld was bij de justitiële partijen). Op deze manier wil de Inspectie een bijdrage leveren aan het lerend vermogen van de (gezamenlijke) betrokken organisaties.²⁷

Het doel van dit onderzoek is als volgt:

De Inspectie wil met deze overkoepelende analyse een uitspraak doen over de lessen die getrokken kunnen worden uit de aanloop naar het schietincident op 18 maart 2019 en de crisisaanpak op die dag.

²⁶ Gemeente Utrecht, Veiligheidsregio Utrecht, Nationale Politie, NCTV, Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Reclassering Nederland, en het Openbaar Ministerie (OM).

²⁷ Zie de koers van de Inspectie zoals beschreven in het [meerjarenprogramma 2018-2020](#).



Centrale vraag

Gelet op het doel van dit onderzoek luidt de centrale vraag:

Welke lessen zijn er te trekken uit de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van Gökmen T., de omgang met mogelijke signalen van radicalisering van betrokkene en het handelen van de crisisorganisaties?

Deelvragen

Om tot beantwoording van de centrale vraag te komen heeft de Inspectie vier deelvragen geformuleerd.

1. Hoe is invulling gegeven aan de (gezamenlijke) doelstellingen van de betrokken organisaties, namelijk de efficiënte en effectieve aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme?
2. Hoe is het gesteld met de kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking tussen organisaties in de aanloop naar en op de dag van het schietincident?
3. Zijn de informatievoorziening en informatiedeling binnen en tussen de betrokken organisaties correct, actueel, volledig en dagen deze bij aan de beoogde doelstelling van een efficiënte en effectieve aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme?
4. Beschikken de organisaties over de juiste middelen om hun (gezamenlijke) taak uit te voeren?

2.2 Operationalisatie deelvragen

De Inspectie heeft de deelvragen aan de hand van haar toezichtaspecten geoperationaliseerd. Per deelvraag duidt de Inspectie het relevante toezichtaspect, en plaatst de Inspectie de vraag in de context van de totale aanpak van het schietincident.

Deelvraag 1: Hoe is invulling gegeven aan het gezamenlijke doel van de betrokken organisaties, namelijk de efficiënte en effectieve aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme?

Deze deelvraag kent daarmee twee aspecten: enerzijds hoe de sturing en beheersing verlopen zijn in de aanloop naar en de aanpak van het schietincident, anderzijds hoe het schietincident en de daaropvolgende evaluaties aangegrepen zijn om te leren, te verantwoorden, bij te sturen en nieuwe beheersmaatregelen te treffen.

Deelvraag 2: Hoe is het gesteld met de kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking tussen organisaties in de aanloop naar en op de dag van het schietincident?

Deze deelvraag heeft betrekking op het aspect samenwerking. Samenwerking wordt als volgt gedefinieerd: "Het bundelen van krachten van organisaties of



organisatieonderdelen om een gezamenlijk doel te bereiken". De samenwerking tussen de organisaties in de keten staat hierbij centraal.

Deelvraag 3: Zijn de informatievoorziening en informatiedeling tussen de betrokken organisaties correct, actueel, volledig en dragen deze bij aan de beoogde doelstellingen van een efficiënte en effectieve aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme?

In deze deelvraag staat het toezichtaspect informatievoorziening centraal. Informatievoorziening wordt als volgt gedefinieerd: "Hetgeen organisaties ondernemen om te beschikken over de gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van de taken, en de mate waarin zij daar daadwerkelijk over die gegevens beschikken". Het gaat in deze vraag zowel over informatiedeling als informatiekwaliteit. Voor de beantwoording van deze vraag kijkt de Inspectie in hoeverre de betrokken organisaties over de voor een efficiënte en effectieve aanpak fundamentele informatie beschikken en deze deelden.

Deelvraag 4: Beschikken de organisaties over de juiste middelen om hun (gezamenlijke) taak uit te voeren?

De Inspectie heeft tot slot gekeken naar het aspect toerusting, ofwel "de middelen die een organisatie ter beschikking heeft voor de taakuitvoering". Voor beantwoording van deze vraag heeft de Inspectie gekeken in hoeverre organisaties over de juiste middelen beschikken. Onder middelen kan bijvoorbeeld worden verstaan in hoeverre medewerkers toegang hebben tot de (juiste) scholing, zodat ze beschikken over de kennis en kunde die nodig is voor de taakuitvoering.

2.3 Afbakening

In deze overkoepelende analyse beoordeelt de Inspectie de totale aanpak van het schietincident op basis van de evaluaties van betrokken partijen. Deze evaluaties kunnen zoals eerder gezegd worden gebundeld naar thema: mogelijke signalen van radicalisering van betrokkene (1) de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene (2) en het handelen van de crisisorganisaties (3). De periode waar de Inspectie lessen uit trekt is in lijn met de aangeleverde evaluaties. Deze periode start in 2007, het moment dat betrokkene voor het eerst voorkomt in de systemen van de betrokken organisaties, tot de dag na het schietincident, als de Rijkscrisisorganisatie afschaalt.

De analyse heeft als doel het trekken van lessen uit de totale aanpak. Om die reden geeft de Inspectie op hoofdlijnen een beeld van de aanpak weer. Daarvoor benoemt de Inspectie sleutelmomenten en/of -besluiten. De Inspectie richt zich enkel op de aanpak van individuele organisaties waar deze gevolgen heeft gehad voor de totale aanpak.

2.4 Onderzoeksmethoden

De Inspectie paste onderstaande methoden toe om informatie te verzamelen en daarmee de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden. De afzonderlijke evaluaties vormen de basis voor de overkoepelende analyse. Waar op inhoud nog open einden en/of vragen bestonden voor de Inspectie is aanvullend onderzoek uitgevoerd.



Het aanvullend onderzoek richtte zich enerzijds op vragen en open einden uit de evaluatie over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene. Anderzijds was aanvullend onderzoek nodig omdat het in samenhang bezien van de evaluaties nieuwe vragen opriep die in de afzonderlijke evaluaties nog onvoldoende werden beantwoord. Zo bleek dat de evaluaties over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene en mogelijke signalen van radicalisering niet op elkaar aansloten.

De Inspectie heeft telkens afgewogen of en welk type aanvullend onderzoek nodig was, zoals een documentstudie of interviews.

Documentonderzoek

Waar nodig heeft de Inspectie de beschrijving van de geldende werkprocessen opgevraagd. Het gaat dan om beschrijvingen, waaruit kan worden afgeleid of de organisaties naar behoren hebben gehandeld. Zo zijn er systeemuitdraaien opgevraagd (zoals LCMS²⁸) en de beschikbare dossiers van de politie, reclassering en DJI. Daarnaast zijn documenten opgevraagd ter onderbouwing van de verbetermaatregelen die in de evaluaties zijn beschreven.

De Inspectie heeft dossiers opgevraagd om zicht te krijgen op de wijze waarop de organisaties in deze casus handelden. Dit heeft de Inspectie voor een deel al bij de validatie van de afzonderlijke evaluaties gedaan.

Interviews

Op basis van de evaluaties heeft de Inspectie tot slot ook interviews afgenomen bij sleutelfunctionarissen van alle betrokken organisaties. In bijlage I is een overzicht van de geïnterviewde functionarissen opgenomen. Zij deed dit enerzijds om een beeld te krijgen van de (implementatie van de) verbetermaatregelen en anderzijds om onderwerpen en knelpunten in de totale aanpak diepgaander te bespreken.

²⁸ LCMS staat voor het Landelijk Crisis Management Systeem. Alle crisispartners kunnen in LCMS werken en daarin informatie met elkaar delen. Het is een hulpmiddel ten behoeve van netcentrisch informatiemanagement. Hiermee beschikken alle deelnemers gelijktijdig over dezelfde informatie.



3

Strafrechtelijk verleden en mogelijke signalen van radicalisering

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie haar bevindingen over het strafrechtelijk verleden en mogelijke signalen van radicalisering. In min of meer chronologische volgorde geeft de Inspectie een beeld van de belangrijkste thema's uit de evaluaties. Per thema licht de Inspectie successen en knelpunten toe. Zoals toegelicht in voorgaande hoofdstukken, baseert de Inspectie haar bevindingen op alle aan de Inspectie aangeboden evaluaties, documentonderzoek en gesprekken met sleutelfunctionarissen. De Inspectie heeft de PI's geanonimiseerd om te voorkomen dat functionarissen van de PI's te herleiden zijn.

Het aanvullende onderzoek diende als input om open einden van de evaluaties in te vullen. In de evaluatie over het strafrechtelijk verleden waren de onderwerpen over het persoonlijkheidsonderzoek naar betrokkene en de samenwerking en informatieoverdracht tussen organisaties -specifiek over de re-integratie van betrokkene- onvoldoende diepgaand geëvalueerd.²⁹ Daarnaast richtte het aanvullend onderzoek zich ook op de hier beschreven laatste stand van zaken rond de door betrokken organisaties geformuleerde lessen en aanbevelingen. De Inspectie sluit dit hoofdstuk af met haar analyse van het strafrechtelijk verleden en mogelijke signalen van radicalisering.

3.1 De casus

Uit de evaluaties (zowel over het strafrechtelijk verleden van betrokkene als de signalen van radicalisering van betrokkene) blijkt dat betrokkene voor 18 maart 2019 al op diverse momenten in aanraking komt met de politie en het OM. Vanaf 2007 komt betrokkene als inwoner van Utrecht voor in de gemeentelijke systemen, onder meer in het sociaal domein. Voorts heeft de gemeente contact met hem over re-integratie na detentie. In 2011 vindt er een incident plaats met betrokkene; hij is verbaal agressief tegen een medewerker van de gemeente. Betrokkene krijgt hiervoor een toegangsverbod tot gemeentelijke gebouwen (van 15 december 2011 tot 15 juni 2012). Uit de evaluaties blijkt dat betrokkene zorgmijddend en weinig coöperatief was. Aanvullende gesprekken met sleutelfunctionarissen van het OM, reclassering, politie en DJI bevestigen dit beeld: betrokkene was overlastgevend, pleegde relatief kleine delicten en gedroeg zich agressief.

²⁹ Brief Schietincident Utrecht 18 maart 2019, validatie evaluatie deel A.



Delictgeschiedenis periode 2013 tot 2016

In december 2013 treft de politie betrokkene in Utrecht aan in het bezit van een vuurwapen.³⁰ Vlak daarvoor ontvangt de politie meldingen dat er schoten zijn gelost. Betrokkene zou in Utrecht in bijzijn van de politie een doorgeladen vuurwapen hebben weggegooid. De politie geeft de interne classificatie vuurwapengevaarlijk aan betrokkene.³¹ Het is oktober 2015 wanneer de politie betrokkene na een verdenking van winkeldiefstal labelt als een mogelijk zeer actieve veelpleger en stelselmatige dader.³² De politie geeft dit ook door aan het Zorgvuldig, Snel en op Maat overleg (ZSM)³³.

Gedurende de periode tussen 2014 en 2016 komt betrokkene meerdere keren in aanraking met politie en justitie voor onder meer (winkel)diefstallen, verdenking van dealen van drugs en vernieling. Bij één aanhouding bedreigt betrokkene de politieagenten en bij een andere aanhouding is betrokkene in het bezit van een groot keukenmes. Deze heeft hij bij zich omdat hij aangeeft veel vijanden te hebben. Betrokkene wordt veroordeeld voor zijn diefstallen, bedreigingen en inbraken.

Omdat het in de evaluaties van de betrokken organisaties zelf onduidelijk blijft wat de gemeentelijke aanpak richting betrokkene is, onderzoekt de Inspectie dit in haar aanvullende onderzoek. Hieruit blijkt dat het wapenbezit en de daarbij horende interne classificatie voor de medewerkers van het Zorg- en Veiligheidshuis voldoende reden zou zijn om het crimineel gedrag van betrokkene met de ketenpartners (OM, politie, reclassering en gemeente) te bespreken in het Zorg- en Veiligheidshuis. Daartoe moet een ketenpartner, in dit geval de politie, de persoon aanmelden voor een casusoverleg. In het Zorg- en Veiligheidshuis kunnen de genoemde ketenpartners informatie uitwisselen over de betrokkene en bezien of en welke interventies zij kunnen inzetten. Deze aanmelding, in dit geval door de politie, is echter uitgebleven omdat betrokkene formeel niet voldeed aan de criteria om aan te melden bij het Zorg- en Veiligheidshuis. Hiermee kwam de informatie ook niet bij ketenpartners terecht, zoals de gemeente Utrecht.

³⁰ De Inspectie beschrijft de delictgeschiedenis vanaf 2013. Betrokkene komt ook voor 2013 in aanraking met politie en justitie. De Inspectie start haar tijdlijn in 2013 omdat vanaf dat moment multidisciplinair overleg van organisaties (OM, politie, reclassering, Zorg- en Veiligheidshuis Utrecht) relevant wordt.

³¹ Deze classificatie houdt in dat uit feiten, omstandigheden of uit betrouwbare informatie is gebleken dat persoon in het bezit kan zijn van een vuurwapen en er aanleiding bestaat te veronderstellen dat hij dit tegen mensen zal gebruiken. (Bron: Evaluatierapport over de aanslag in Utrecht, NCTV.)

³² Uit [Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers](#): een zeer actieve veelpleger is een persoon van 18 jaar of ouder die over een periode van vijf jaren processen-verbaal tegen zich opgemaakt zag worden voor meer dan tien misdrijfiteiten, waarvan ten minste één misdrijf in de laatste twaalf maanden, terug te rekenen vanaf de pleegdatum van het laatst gepleegde misdrijfiteit. Een stelselmatige dader is een persoon die op grond van [artikel 38m Sr.](#) in aanmerking komt voor een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders en die bovendien valt onder de in deze richtlijn gegeven definitie van een zeer actieve veelpleger.

³³ ZSM is een samenwerkingsverband tussen justitiële organisaties (OM, politie, de drie reclasseringsorganisaties, Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland). In ZSM beogen de justitiële partners om gezamenlijk en gelijktijdig een zaak in behandeling te nemen met als doel om in zaken waar sprake is van veelvoorkomende criminaliteit te komen tot een zorgvuldige, snelle en betekenisvolle interventie.



Het Zorg en Veiligheidshuis

Een Zorg- en Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking van organisaties die actief zijn in het gemeentelijk domein, de zorgketen (de zorgpartners) en de strafrechtketen (de justitiële partners). De samenwerking van de netwerkpartners is gericht op het aanpakken van ketenoverstijgende complexe problematiek rond personen en/of gezinnen. Het gaat daarbij om problemen die op meer dan één leefgebied spelen en leiden tot crimineel en/of overlastgevend gedrag of verder afglijden.

Het doel van het aanpakken van de ketenoverstijgende complexe problematiek is 'het voorkomen en verminderen van recidive, (ernstige) overlast, criminaliteit en maatschappelijke uitval, door een combinatie van repressie, bestuurlijke interventie en zorg'. Deze samenwerking begint in de casuoverleggen waarin de partners complexe casuïstiek bespreken en gezamenlijk plannen van aanpak opstellen, maar krijgt zijn beslag in de uitvoering van de in het casuoverleg afgesproken acties.

De netwerkpartners (waaronder het OM, de politie en de gemeenten) maken op basis van landelijke, regionale en lokale prioriteiten en beschikbare capaciteit keuzes welke casuïstiek zij wel en niet in een Veiligheidshuis belegt.

In de periode dat betrokkene in beeld was bij de justitiële partners was de aanpak gericht op personen die met enige regelmaat delicten pleegden die een grote impact hebben op de samenleving (High Impact Crimes), zoals woninginbraken, straatroven en overvallen. Een zogenoemde 'Top X-benadering'.

Tot slot was het voor de partners altijd mogelijk om casuïstiek aan te melden waarover zij ernstige zorgen hadden. In iedere aangemelde casus wordt dan beoordeeld of er een persoonsgerichte aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis nodig is.

Verblijven in detentie in 2016

Vanaf 3 maart 2016 tot 26 april 2016 verblijft betrokkene in PI A. Vanaf 26 april 2016 verblijft hij in PI B. In mei 2016 vindt in de PI B een multidisciplinair overleg (MDO) tussen functionarissen van de PI plaats. Betrokkene wordt besproken vanwege zijn soms agressieve gedrag. Hij heeft bovendien een sanctie van de PI gekregen, omdat hij een medegedetineerde heeft bedreigd met de dood. Op 2 juni 2016 verlaat betrokkene PI B. Dit wordt conform procedure gemeld in het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN). Door deze melding weet de gemeente Utrecht dat betrokkene weer terug keert. Team Nazorg (onderdeel van de gemeente Utrecht) neemt vervolgens contact op met betrokkene ten behoeve van zijn re-integratie. Dit team helpt ex-gedetineerden met bijvoorbeeld huisvesting, werk en/of inkomen. Team Nazorg was door de PI niet geïnformeerd over het soms agressieve gedrag van betrokkene, want er bestonden geen werkafspraken over deze informatiedeling tussen DJI en de gemeenten.

Tussen 9 oktober tot en met 23 oktober 2016 verblijft betrokkene in PI C vanwege een veroordeling voor een winkeldiefstal. In deze periode maakt de dienstdoende geestelijk verzorger van de PI een schriftelijk verslag over de zorgen die hij heeft over het gedrag van betrokkene. *'Wat zijn geloof betreft heeft hij erge radicale*



gedachten om zijn doelen met geweld gewetenloos te bereiken. Voor de Nederlandse samenleving vind ik hem een gevaarlijke (sic) persoon en sedert mijn 18 jaar dat ik werkzaam ben in justitiële inrichtingen is dit de eerste keer dat ik zo een gevaarlijk persoon heb gezien en meegemaakt. Ik voelde me zeer bedreigd, zowel hier binnen in de inrichting als buiten in de maatschappij'.³⁴ De geestelijk verzorger roept op om passende en duurzame maatregelen in te zetten om de maatschappij te behoeden voor het gedrag van betrokkene.

Op 17 oktober 2016 zet een zogenoemde aandachtsfunctionaris radicalisering van DJI (hierna: aandachtsfunctionaris)³⁵ het verslag van de geestelijk verzorger door naar het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP). Vervolgens handelt een directielid van de PI C het rapport af dat de geestelijk verzorger over betrokkene heeft opgesteld. Betrokkene wordt gehoord en krijgt een disciplinaire straf opgelegd van vijf dagen in een strafcel voor zijn gedrag richting de geestelijk verzorger.

Gedetineerde Recherche Informatie Punt (GRIP)

Meldingen van radicalisering kunnen vanuit DJI gemeld worden aan het GRIP. Het GRIP is een afdeling van de politie en is in de jaren negentig opgericht naar aanleiding van een aantal gewelddadige ontsnappingen. Het GRIP heeft tot doel een effectieve samenwerking tussen het OM, de politie en het gevangeniswezen. In het bijzonder de informatie-uitwisseling in het kader van de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichtingen van de DJI; voorkomen en de opsporing van strafbare feiten (voortgezet crimineel handelen) en het tegengaan van gevaar voor vlucht. Het is bedoeld als informatieknoppunt tussen DJI, politie en OM.

In de meldstructuur, opgenomen in de DJI brede visie op radicalisering en extremisme, staat beschreven dat de aandachtsfunctionaris een melding door kan zetten naar het GRIP. Het GRIP leidt tot 'risico-inschatting en advies'. Daarmee wordt bedoeld dat het GRIP de informatie uit de PI doorgeeft aan de deskundige politiefunctionarissen, vervolgens ontvangt het GRIP van deze functionarissen informatie (bijvoorbeeld risico-inschatting en advies), en geeft deze door aan de betrokken PI. Het GRIP heeft volgens de circulaire nadrukkelijk geen advies en/of duidingsfunctie, maar verricht voor de politie, het OM, de DJI verschillende taken zoals het coördineren van (criminele) inlichtingen, het opstellen van GRIP-rapporten en het op basis daarvan uitbrengen van adviezen en (het meewerken aan) het monitoren van bepaalde gedetineerden. Op die manier kan onderzocht worden of de gedetineerde zich in detentie bezighoudt met criminele activiteiten. Hierbij ligt dus geen specifieke focus op radicaliseringsaspecten. Uit aanvullend onderzoek van de Inspectie blijkt dat het niet voor alle ketenpartners duidelijk is wat het GRIP precies is en doet. Zo blijkt uit het gesprek met de gemeente Utrecht dat deze ten aanzien van de werkwijze van het GRIP vragen heeft over het proces van binnen gekomen signalen en vervolgacties hierop.

In de casus heeft het GRIP de binnengekomen melding ter informatie doorgezet naar de Inlichtingendienst van de nationale politie (ID-LE), de CTER-infocel³⁶ van de

³⁴ Evaluatie deel B - Quote uit het rapport van de geestelijk verzorger over betrokkene.

³⁵ Een aandachtsfunctionaris radicalisering fungeert als eerste aanspreekpunt binnen de inrichting bij vragen over radicalisering en jihadisme. Aandachtsfunctionarissen zijn getraind door DJI om signalen van radicalisering en jihadisme te duiden.

³⁶ Team binnen de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie dat specifiek kennis heeft over CTER.



Landelijke Eenheid van de Nationale politie, een beleidsmedewerker van het Landelijke Parket (LP) van het OM en de Contra-Terrorisme (CT)-infobox.³⁷ Het GRIP vraagt de CTER-infocel of betrokkene bekend is in de CTER-bak³⁸ in het politieregistratiesysteem Summ-IT. Dit blijkt niet het geval te zijn. Op 18 oktober stuurt het GRIP een e-mail naar de aandachtsfunctionaris van DJI met daarin de volgende reactie:

*'De melding zal gedeeld worden met de collega's van CTER en met de inlichtingdiensten. Ook zal de melding gedeeld worden met de gemeente Utrecht om hen in kennis te stellen van zijn uitlatingen in de PI (en tegen de geestelijk verzorger), ook met het oog op de aanstaande einddatum. Het GRIP adviseert om betrokkene de komende tijd goed te monitoren op zijn gedrag (omgang met medegedetineerden), bezoek, lectuur en alle bijzonderheden bij het GRIP te melden.'*³⁹

Door de functionarissen van de PI C is de informatie over het rapport en de disciplinaire straf wel opgenomen, maar informatie met betrekking tot de melding aan het GRIP is niet vermeld. Het is niet bekend in hoeverre de informatie over het mogelijke signaal van radicalisering in andere interne systemen van DJI is opgenomen. Op 3 november 2016 wordt betrokkene overgeplaatst naar PI B. Hij verblijft hier tot 24 november 2016. Het is niet bekend of de melding die bij het GRIP is gedaan, is doorgezet naar PI B. Betrokkene gedroeg zich in PI B ook niet opvallend, waardoor er geen aanleiding was om hem nader te bespreken.

Er bestaat onduidelijkheid over het delen van de melding door het GRIP aan de gemeente Utrecht. Uit het aanvullende onderzoek van de Inspectie blijkt dat het GRIP normaliter geen contact heeft met gemeenten. Een medewerker van het GRIP geeft aan dat 'de drempel van de inrichting de grens is voor het GRIP'. Als een gedetineerde de PI verlaat heeft het GRIP geen rol of functie meer. Het GRIP wisselt nooit informatie uit met de reclassering en de gemeente vanuit de taakstelling van het GRIP. Volgens een medewerker van het GRIP zou echter een andere medewerker van het GRIP in 2016 op eigen initiatief contact opgenomen hebben met de gemeente Utrecht. Het GRIP ziet dit als uitzonderlijk. Het is niet meer te achterhalen waarom dit contact heeft plaatsgevonden en welke informatie is gedeeld. Dat het GRIP de informatie zou delen met de gemeente was wel de verwachting van de PI. Het paste ook in het beeld dat binnen DJI heerste over de reguliere werkwijze van het GRIP in die periode. Medewerkers van het Zorg- en Veiligheidshuis geven aan dat deze melding nooit is ontvangen. Volgens hen was deze informatie relevant ten behoeve van de re-integratie van en ook de dossieropbouw over betrokkene.

Aangifte zedendelict

Op 18 juli 2017 doet een persoon (hierna: slachtoffer) aangifte van verkrachting. Op 21 augustus 2017 volgt een aangifte van het slachtoffer van bedreiging door betrokkene. Betrokkene zou aan een kennis van het slachtoffer hebben aangegeven

³⁷ De CT Infobox is een samenwerkingsverband van partijen binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein: AIVD, MIVD, Landelijke Eenheid van de politie, KMar, IND, FIOD-ECD, OM, FIU-NL, Inspectie SZW en NCTV. In de CT Infobox wordt informatie over netwerken en personen die betrokken zijn bij terrorisme bijeengebracht, vergeleken en beoordeeld.

³⁸ In de CTER-bak staan alle CTER-gerelateerde subjecten.

³⁹ Evaluatie deel B – e-mail van GRIP aan aandachtsfunctionaris DJI.



dat het slachtoffer dood moest (vanwege het doen van aangifte) en daarbij een mes getoond hebben.

Betrokkene wordt op 24 augustus 2017 aangehouden en in verzekering gesteld. Op 25 augustus 2017 wordt hij voorgeleid aan de rechter-commissaris. Voorafgaand aan de voorgeleiding van 25 augustus 2017 bezoekt de reclassering betrokkene in het kader van vroeghulp, omdat er sprake zou zijn van psychische problematiek en/of overmatig alcohol en drugsgebruik.⁴⁰ Betrokkene wijst het contact met de reclassering af. Betrokkene wordt in bewaring gesteld in PI C.

Opracht tot onderzoek door RN en het NIFP

Op 30 augustus 2017 geeft het OM de reclassering de opdracht om een advies op te stellen over betrokkene. RN voert deze opdracht uit.⁴¹ In een dergelijk advies beantwoordt RN de vraag welke interventie nodig is om het delictgedrag tegen te gaan en de kans op recidive te voorkomen. De mogelijkheden tot behandeling en begeleiding worden onderzocht.

Het OM geeft op 31 augustus 2017 aan het NIFP de opdracht een Pro Justitia onderzoek uit te voeren naar de betrokkene. Op basis van een voorgeleidingsconsult adviseert het NIFP een enkelvoudig psychologisch rapport op te stellen. In een dergelijk onderzoek kijkt een NRGD geregistreerde psycholoog naar de geestelijke toestand van een verdachte.⁴² Op 6 september 2017 koppelt het NIFP een NRGD geregistreerde psycholoog aan betrokkene. Deze psycholoog schrijft de Pro Justitia rapportage voor het OM.

Tweede melding aan het GRIP

Omdat betrokkene tijdens zijn verblijf in PI C weer problemen heeft met dezelfde geestelijk verzorger wordt door een aandachtsfunctionaris van DJI op 4 september 2017 weer een melding gedaan bij het GRIP. De dag erna, op 5 september 2017 wordt teruggekoppeld vanuit het GRIP dat de melding wordt doorgezet. De houding van betrokkene wordt door het GRIP beoordeeld als vervelend en bedreigend, maar is op dat moment onvoldoende aanleiding voor overplaatsing naar de Terroristen Afdeling (TA). Het GRIP beoordeelt de melding als 'geen nieuwe informatie'. Daarmee wordt de melding niet verder intern of extern aan partners doorgezet, wel vraagt het GRIP de meldingen door te blijven geven zodat informatie gestapeld kan worden.

⁴⁰ Vroeghulp is een bezoek kort na aanhouding aan een verdachte van een misdrijf door de reclassering. Tijdens dit bezoek maakt de reclasseringsmedewerker een eerste inschatting van problemen en hulpvragen van de verdachte, met als doel justitie te informeren over de persoonlijke situatie van de verdachte. [Zie website Reclassering Nederland.](#)

⁴¹ Er zijn drie reclasseringsorganisaties, het Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Reclassering Nederland. Onderling verdelen zij de opdrachten wanneer van het OM om een advies op te stellen. De opdracht tot onderzoek wordt opgepakt door Reclassering Nederland.

⁴² Bij een enkelvoudig persoonlijkheidsonderzoek onderzoekt een psycholoog of een psychiater van het NIFP een verdachte. Bij een dubbel persoonlijkheidsonderzoek onderzoeken zowel een psycholoog als een psychiater een verdachte. Een dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd wanneer de deskundigheid van beide gedragsdeskundige disciplines vereist is en/of aan een maatregel wordt gedacht, zoals de TBS-maatregel. Artikel 37 a, Wetboek van Strafrecht, lid 3. Hierin wordt gesteld dat de rechter beschikt over een advies van ten minste twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines, waaronder een psychiater, die de betrokkene hebben onderzocht.



De inbewaringstelling van betrokkene wordt geschorst

Op 22 september 2017 verlaat betrokkene de PI omdat hij door de rechtbank wordt geschorst uit zijn voorlopige hechtenis onder de voorwaarden dat:

- de verdachte op iedere oproeping aan hem door of namens de rechter-commissaris of de Officier van Justitie (OvJ) of enig andere justitiële organisatie verschijnt;
- de verdachte zich niet schuldig maakt aan een strafbaar feit;
- de verdachte dient mee te werken aan het opstellen van een reclasseringsrapport;
- de verdachte mee werkt aan een dubbel persoonlijkheidsonderzoek (NIFP).

Uit het aanvullend onderzoek van de Inspectie blijkt dat het OM zich had verzet tegen een schorsing. Het OM wilde een verlenging van de inbewaringstelling. Omdat het OM zijn opdracht aan het NIFP – van 31 augustus 2017 – niet aanpast aan de derde schorsingsvoorwaarde, blijft het NIFP uitvoering geven aan het enkelvoudig persoonlijkheidsonderzoek. Het NIFP is door het OM niet op de hoogte gebracht van de voorwaarde van de Raadkamer dat betrokkene mee moet werken aan een dubbel persoonlijkheidsonderzoek. Eventuele informatie over een beslissing van de Rechtbank loopt via het OM. Het NIFP volgt de opdracht van het OM. Het OM volgt de beslissing van de Rechtbank maar heeft deze beslissing abusievelijk niet doorgegeven aan het NIFP.

Recidive in schorsingsperiode

Vanaf zijn schorsing onder voorwaarden op 22 september 2017 verblijft betrokkene in de gemeente Utrecht. Hij zorgt wederom voor overlast (door alcohol- en/of drugsgebruik en mogelijk ook dealen) en komt in aanraking met de politie. Na ongeveer twee maanden recidiveert hij op verdenking van heling (18 november 2017). De verdenking wordt behandeld op ZSM. Het OM (OvJ ZSM en OvJ zedenzaak) heeft intern afstemming over de recidive en besluit de zaak af te handelen via het snelrecht. De tweede recidive betreft een inbraak in een fietswinkel op 13 september 2018, die hij in vereniging pleegt.

De politie bericht ZSM op 13 september 2018 dat betrokkene op basis van zijn antecedenten wordt aangemerkt als stelselmatige dader. In oktober 2014 berichtte de politie ZSM ook over deze aanmerking. Onduidelijk is of het OM (OvJ ZSM met OvJ Zedenzaak) intern overlegt hoe deze recidive in verhouding staat tot het overtreden van de schorsingsvoorwaarden van betrokkene die zijn opgelegd op 22 september 2017. Daarnaast is niet meer te achterhalen wat het OM doet met het bericht van de politie over de antecedenten van betrokkene en het label stelselmatige dader. Ook is onduidelijk of aanleiding werd gezien betrokkene aan te melden bij het Zorg- en Veiligheidshuis. Wel is duidelijk dat het OM hem op 14 september 2018 heen zendt met een dagvaarding.

Een maand later (op 15 oktober 2018) volgt de derde recidive. Het betreft een verdenking van de diefstal van een fiets, opnieuw in vereniging gepleegd. De zaak wordt op ZSM behandeld en op 17 oktober 2018 besluit het OM betrokkene opnieuw heen te zenden met een dagvaarding.

In de evaluatie over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden staat dat op de rechter en de officier van justitie geen verplichting rust om de schorsing van de voorlopige hechtenis op te heffen dan wel te vorderen indien een verdachte de opgelegde voorwaarden niet is nagekomen. Zo volgt uit de nota



'Aandachtspunten schorsing voorlopige hechtenis' van 19 november 2010 van de Raad voor de Rechtspraak dat een schorsing van de voorlopige hechtenis bijvoorbeeld niet voor de hand ligt indien te verwachten valt dat aan een verdachte de Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders (ISD-maatregel) zal worden opgelegd. Daarnaast zijn contra-indicaties: een zwakke sociale binding van de verdachte; de financiën van een verdachte; verslavingsproblematiek; een geestelijke- of een persoonlijkheidsstoornis; het feit dat tegen de verdachte nog andere strafzaken lopen waarin feiten ten laste (zullen) worden gelegd waarvoor in de regel geen korte vrijheidsstraffen worden opgelegd en eerdere (onherroepelijke) veroordelingen van verdachte.

Onderzoek NIFP en reclassering

In de periode tussen eind september 2017 tot eind 2018 doen zowel het NIFP als RN meerdere pogingen om hun onderzoeken uit te voeren. Betrokkene geeft aan het NIFP aan niet mee te willen werken. RN ontvangt geen reactie op haar schriftelijke en uitnodigingen aan betrokkene. Het NIFP en RN rapporteren op respectievelijk 25 oktober 2017 en 30 juli 2018 aan het OM.

Contact komt niet tot stand, ook niet na een herhaalde opdrachtverlening door het OM aan dit keer het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (LJ&R) – op 31 juli 2018 – en opnieuw het NIFP op 1 augustus 2018. Betrokkene geeft aan niet mee te werken aan het enkelvoudig onderzoek van het NIFP en hij regeerde niet op de uitnodigingen van LJ&R ondanks toezeggingen van betrokkene en diens advocaat.

De Pro Justitia rapporteur geeft op 4 december 2018 aan geen advies te kunnen geven. Dit rapporteert LJ&R ook. Hierbij beschrijft LJ&R wel zijn bevindingen over betrokkene op basis van beschikbare informatie.

Naast de recidives van betrokkene zag LJ&R-signalen van verslaving en problemen op het gebied van huisvesting. In het aanvullend onderzoek van de Inspectie geeft LJ&R aan dat deze signalen redenen waren om meer actieve pogingen te doen om met de betrokkene in contact te komen. Daartoe kan de reclassering bijvoorbeeld het postadres controleren via de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) of de advocaat benaderen. Dit is ook zo geschied in deze casus. Na meerdere pogingen tot contact via de advocaat, blijft de reactie van betrokkene uit op de vraag van LJ&R om mee te werken aan een adviesrapport.

LJ&R deelt zijn advies uiteindelijk op 14 november 2018 met het OM. Daarin beschrijft LJ&R ook zijn verwondering over het ontbreken van een schorsingstoezicht gezien de rancuneuze houding richting het slachtoffer. Daarbij attendeert LJ&R het OM op een aangifte van het slachtoffer in de zedenzaak van bedreiging (21 augustus 2017).

Uit het aanvullende onderzoek door de Inspectie blijkt dat het voor LJ&R niet was vast te stellen of betrokkene daadwerkelijk niet wilde meewerken aan het opstellen van een adviesrapportage. Bij zowel de zedenzaak als eerdere zaken hebben RN en (na de zedenzaak) ook het NIFP betrokkene meermaals aangeschreven, zonder een inhoudelijke reactie te hebben ontvangen. Volgens de werkwijze van zowel de reclassering als het NIFP mag na minimaal twee pogingen om in contact te komen met cliënt het onderzoek afgerond worden. Daarbij geeft LJ&R aan dat hij in deze casus er voor koos extra pogingen te ondernemen in contact te komen met



betrokkene, zoals het benaderen van de advocaat van betrokkene. Ook na deze pogingen is het contact niet tot stand gekomen.

Het niet meewerken aan zowel het opstellen van een adviesrapport als het persoonlijkheidsonderzoek zijn redenen voor het OM om betrokkene op 3 januari 2019 aan te houden. Hij overtreedt zijn schorsingsvoorwaarden zoals opgelegd op 22 september 2017 en raakt op 3 januari 2019 gedetineerd in PI D.

Informatiedeling PI's en met ketenpartners

Gedurende de detentieperiode van betrokkene in PI D uiten medewerkers van de PI in januari 2019 hun zorgen in een e-mail. In het evaluatierapport deel B over de signalen van radicalisering van betrokkene is een deel van deze tekst opgenomen: *'hij gedraagt zich nogal extremistisch'*. Verder komt in de e-mail naar voren dat betrokkene een meerpersoonscelplaatsing weigerde en een andere gedetineerde in de cel van hem niet in een korte broek mocht lopen, geen radio mocht luisteren of televisie mocht kijken.

Uit evaluatierapport deel B blijkt dat bovenstaande informatie niet gedeeld is met het GRIP. Een geestelijk verzorger en de aandachtfunctionaris van PI D hebben op 25 januari 2019 met elkaar contact over het gedrag van betrokkene, dat op basis van verschillende criteria wordt beoordeeld door de aandachtsfunctionaris. Betrokkene blijkt een 'lastige' gedetineerde, maar zijn gedrag wordt niet in verband gebracht met radicalisering. In de evaluatie over de signalen van radicalisering van betrokkene was het volgens DJI niet waarschijnlijk dat PI D op de hoogte was van het verzoek om signalen rondom betrokkene met het GRIP te blijven delen. Terwijl in september 2017 het verzoek vanuit het GRIP was om nieuwe informatie over betrokkene te blijven delen, zodat het eventueel mogelijk is om deze informatie te stapelen.

Op 25 februari 2019 vindt een incident plaats op de arbeidszaal in PI D. Betrokkene geeft een medewerker een kopstoot en wordt in een isolatiecel geplaatst. Betrokkene ontvangt op 25 februari 2019 een rapport (schriftelijk verslag van de medewerker van DJI) over het voorval op de arbeidszaal. De straf die hij hiervoor krijgt is veertien dagen opsluiting in een strafcel. In de melding bijzonder voorval, die op 26 februari door deze PI wordt opgemaakt, komt naar voren dat de kans op herhaling van grensoverschrijdend gedrag hoog wordt ingeschat. Er volgt op 8 maart 2019 een aangifte vanuit PI D bij de politie. Voordat betrokkene zijn straf volledig heeft uitgezeten verlaat hij op 1 maart 2019 de PI D omdat het Hof heeft besloten dat zijn voorlopige hechtenis op 1 maart 2019 wordt geschorst. Het OM en het Hof zijn niet op de hoogte van het gedrag van betrokkene in de PI, zoals het kopstootincident. Betrokkene is voorwaardelijk vrij onder de voorwaarden dat:

- de verdachte zich gedurende de schorsingsperiode niet schuldig zal maken aan enig strafbaar feit of zich op enige andere wijze zal misdragen; (...)
- de verdachte zich zal houden aan de voorschriften en aanwijzingen hem te geven door of namens de reclassering (...), ook als dat inhoudt een meldingsgebod;
- de verdachte meewerkt aan een dubbel persoonlijkheidsonderzoek van het NIFP;
- de verdachte meewerkt aan het opstellen van een reclasseringsrapport.



Wanneer betrokkene de PI verlaat is er contact met de gemeente Utrecht. PI D bespreekt het onderwerp huisvesting met de gemeente. In het aanvullend onderzoek van de Inspectie bevestigt de gemeente Utrecht dat team Nazorg contact had met PI D over de huisvesting van betrokkene. Betrokkene was dakloos en heeft zich aangemeld bij de Tussenvoorziening in de gemeente Utrecht. De Tussenvoorziening kon echter geen huisvesting aanbieden.

Team Nazorg is niet geïnformeerd over het kopstootincident, omdat er geen werkproces bestond dat voorzag in de informatie-uitwisseling van DJI naar gemeenten over signalen van radicalisering bij gedetineerden in een regulier regime. Voor het team was betrokkene na zijn vrijlating direct uit beeld. Ook voerde het team geen monitoring uit. Betrokkene is niet verplicht om mee te werken aan het aanbod van de gemeente: samenwerking is op vrijwillige basis. Een vaak gehoorde reactie bij het team is dat de persoon 'het zelf wel regelt'. In het geval van betrokkene is nooit gedacht om de casus in een ander overleg van het Zorg- en Veiligheidshuis te bespreken of te bekijken vanuit zijn meerdere detentieverblijven.

Als de gemeente geïnformeerd was over het kopstootincident en de signalen van radicalisering, had dat voor het Zorg- en Veiligheidshuis aanleiding kunnen zijn om betrokkene te bespreken in een casusoverleg waarbij ook het OM, de reclassering, DJI aanwezig zijn. Vervolgens had afgewogen kunnen worden of er een risico werd gezien met betrekking tot de vrijlating van betrokkene.

Onderzoek NIFP en toezicht door RN

RN ontvangt op 1 maart 2019 de opdracht om toezicht uit te oefenen. Op 7 maart 2019 stuurt RN een uitnodiging aan betrokkene om op 12 maart 2019 te verschijnen voor een meldplichtgesprek. Hij meldt zich op 12 maart 2019 bij RN.

Het NIFP koppelt op 8 maart 2019 een psycholoog aan de betrokkene om een enkelvoudig persoonlijkheidsonderzoek uit te voeren.

Uit het aanvullend onderzoek van de Inspectie blijkt dat RN geen contact had met PI D over de detentieperiode van betrokkene. De beschikbare informatie van RN gaf daartoe geen aanleiding. In de werkprocesbeschrijving van de reclassering wordt niet voorgeschreven dat de toezichthouder contact moet opnemen met de PI om informatie op te vragen over het gedrag en de houding van de gedetineerde tijdens de periode in detentie. Er wordt wel contact opgenomen met de PI wanneer uit de verkregen justitiële informatie blijkt dat dit meerwaarde heeft voor de kwaliteit en/of invulling van het toezicht. Deze informatie ontbrak bij aanvang van het toezicht van betrokkene. RN was daardoor niet op de hoogte van de signalen van mogelijke radicalisering en het kopstootincident. Ook was RN niet op de hoogte van het contact dat de PI had met de gemeente over het onderwerp huisvesting. Dergelijk contact vindt niet altijd plaats, maar kan in sommige gevallen plaatsvinden indien daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld als een cliënt van de reclassering uit detentie is gekomen. RN wist dat betrokkene financiële problemen had en een afspraak had bij het buurtteam in de gemeente Utrecht. Nog voor de volgende afspraak pleegde betrokkene het schietincident in de tram.

Wanneer de reclassering geïnformeerd was over het signaal van radicalisering (uit 2016) zou de casus worden voorgelegd aan het Terrorisme Extremisme en Radicalisering (TER) team van RN. Vervolgens overweegt het TER-team of zij het advies en toezicht op zich nemen. Deze informatie kwam echter niet bij RN. Het



advies en ook het toezicht op betrokkene is daardoor opgepakt door medewerkers in een regulier team.

3.2 Stand van zaken verbetermaatregelen

In de evaluaties over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene en signalen van radicalisering zijn lessen getrokken die betrekking hebben op de verbetering van de informatievoorziening en –deling in de strafrechtketen. Daarbij is ook gekeken of de persoonsgerichte aanpak (PGA) kan worden toegepast bij stelselmatige daders/veelplegers en hoe kennis en expertise ter signalering van radicalisering op peil kan worden gehouden. Deze aanpak is bestemd voor personen die te zwaar zijn voor de reguliere aanpak van wijk- en buurtteams en veiligheidsorganisaties, maar (nog) te licht voor het Zorg- en Veiligheidshuis.

Programma Aanpak Radicalisering en Extremisme

In april 2019 is DJI het Programma Aanpak Radicalisering en Extremisme (PARE) gestart. De start van het programma is versneld, mede naar aanleiding van de lessen uit het schietincident in Utrecht. In dit programma vindt gecoördineerd informatieoverdracht plaats rondom een veilige re-integratie van gedetineerden waar zorgen over bestaan in het kader van (mogelijke) radicalisering of extremisme. Onderdeel van het PARE zijn het Meldpunt radicalisering en het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie (MAR).

Voor 2019 bestond er nog geen werkwijze voor informatie-uitwisseling van DJI naar gemeenten over signalen van radicalisering bij gedetineerden in een regulier regime. Wel gold dat gemeenten werden geïnformeerd wanneer een gedetineerde die verdacht werd van of veroordeeld was voor een terroristisch misdrijf terugkeerde naar de gemeente. Het gevangeniswezen kon op basis van het convenant 'Re-integratie van (ex-) gedetineerden' informatie uitwisselen met de gemeente over de basisvoorwaarden van re-integratie van de (ex-) gedetineerde (onder meer huisvesting, schulden, werk/inkomen).

Meldpunt radicalisering

Het Meldpunt radicalisering is het centrale punt binnen DJI waar de aandachtsfunctionarissen van de PI's signalen van radicalisering van gedetineerden kunnen melden. Zo krijgt DJI alle meldingen over een gedetineerde bij elkaar. Ook kunnen de aandachtsfunctionarissen binnen de PI's via het meldpunt proactief voorbereid worden op de komst van gedetineerden waar zorgen over bestaan, bijvoorbeeld in geval van overplaatsing.

Wanneer het Meldpunt radicalisering een melding ontvangt nemen medewerkers van het Meldpunt contact op met het GRIP. Het GRIP kan de meldingen verrijken met informatie vanuit de politiestructuren. Het meldpunt ontvangt feitelijke informatie van het GRIP en moet de informatie vervolgens zelf wegen. Afhankelijk van de melding kan het Meldpunt radicalisering ook informatie delen met de reclassering, de betrokken gemeente en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Door informatie te delen kan een completer beeld worden verkregen van een gedetineerde.



Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie

Het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie (MAR) is een operationeel overleg over de resocialisatie van gedetineerden en ziet specifiek toe op gedetineerden die in beeld zijn vanwege (mogelijke) radicalisering of extremisme. Bij zorgen over het resocialisatieproces van een gedetineerde kan een casuoverleg van het MAR worden georganiseerd. Aan dit overleg nemen DJI, de reclassering en de gemeente deel. Het belangrijkste doel is om op het niveau van de casus tot een goede afstemming te komen en gezamenlijke afspraken te maken met betrekking tot de resocialisatie van de gedetineerden. Hierbij wordt nadrukkelijk meegewogen of het veilig is voor de maatschappij dat een gedetineerde terugkeert naar de samenleving. Op deze manier moet een structurele samenwerking tussen DJI, reclassering en gemeente beter geborgd zijn.

Melding aan het GRIP

Naar aanleiding van de oprichting en de ontwikkeling van het Meldpunt Radicalisering van DJI en het MAR in 2019 zijn afspraken met het GRIP in 2020 veranderd. Waar meldingen over mogelijke radicalisering voorheen bij het GRIP terecht kwamen, komen alle meldingen over gedetineerden nu terecht bij het Meldpunt Radicalisering. Indien het GRIP toch een melding krijgt over (mogelijke) signalen van radicalisering dan wordt deze altijd doorgezet naar het Meldpunt Radicalisering van DJI. Om de werkwijze van het GRIP voor alle betrokken partijen inzichtelijker te maken heeft de politie een factsheet en een infographic opgesteld. Daarnaast zijn eind 2020 de werkafspraken tussen de politie en DJI vastgelegd en ondertekend door zowel de politieleiding als de leiding van DJI.

Overdracht informatie DJI en OM

DJI en het OM hebben uit onderliggende casus geleerd dat er geen goede werkwijze bestaat voor het snel en efficiënt uitwisselen van informatie tussen DJI en het OM. Zo was het kopstootincident niet bekend bij het OM, maar was dit wel relevante informatie geweest voor de zitting waar de hechtenis van de betrokkene uiteindelijk werd geschorst. Daarom werken deze partijen aan een manier om essentiële informatie sneller en makkelijker te kunnen delen. Totdat er een nieuwe werkwijze is afgesproken, informeren twee medewerkers van DJI en het OM elkaar over incidenten en misdrijven gepleegd door gedetineerden in detentie.

Team Nazorg

Team Nazorg van de gemeente Utrecht trekt de les dat zij in de toekomst na een aantal nazorgmeldingen van de PI binnen een bepaalde tijd niet moeten afwachten totdat zij informatie van de PI ontvangen, maar actief de PI en het OM benaderen en mogelijk een PGA starten.

Reclasseringstoezicht en -advies

Voor wat betreft de re-integratie werken de justitiële partners toe naar meer samenwerking.⁴³ De voorbereiding van de re-integratie moet voor alle gedetineerden starten vanuit detentie. Samen met DJI en de gemeenten werkt de reclassering aan een aanbod dat aansluit bij de levensloop van de gedetineerde.⁴⁴ De reclassering krijgt hierdoor een betere positie binnen het gevangeniswezen en wordt vanaf begin af aan betrokken bij de re-integratie-werkzaamheden (voorheen werd reclassering pas aan het einde betrokken). Deze werkwijze moet bijdragen aan

⁴³ De justitiële partners gaan nauwer samenwerken vanuit de Wet Straffen en Beschermen, die vanaf 1 mei 2021 actief is.

⁴⁴ Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft dit uitgewerkt in haar visiedocument 'Koers en Kansen' (2017), 'Ruim baan' (2018) en het document 'Reclasseren: grenzen stellen, krachten benutten' (2020).



een goed verloop van zowel de detentieperiode als de nazorg. Om deze werkwijze in de toekomst overal door te voeren worden pilots gehouden.

Voorafgaand en tijdens de evaluatie leefde bij de evaluerende partijen de vraag waarom zo lang is geprobeerd om contact te krijgen met betrokkene ten behoeve van het advies. De werkwijze voorafgaand aan het schietincident was dat de reclassering twee weken voorafgaand aan de zitting een advies moest opleveren aan het OM. Deze afgesproken termijn, beschreven in het strafprocesreglement, moest ervoor zorgdragen dat het OM tijdens een zitting kon beschikken over het meest actuele beeld over een persoon. Omdat de zitting nog niet was gepland bleef de reclassering pogingen ondernemen om betrokkene uit te nodigen. Inmiddels hebben de reclassering en het OM afspraken gemaakt over de leverdatum van het advies in plaats van het advies afhankelijk te laten zijn van de zittingsdatum. Zo kan de reclassering de levertijden beter bewaken. Het effect is daarnaast dat als het niet lukt om in contact te komen met de cliënt, de reclassering dit sneller signaleert en doorgeeft aan het OM.

Aanpak stelselmatige daders

Uit evaluatie deel A hebben partijen lessen getrokken ten aanzien van de aanpak van stelselmatige daders en veelplegers. Daarbij zijn voornemens geformuleerd om gesprekken te voeren over stelselmatige daders en veelplegers die zich onttrekken aan maatregelen en lokale initiatieven die breder kunnen worden ingezet. Ook zijn de partijen voornemens om op het gebied van ZSM en het Zorg- en Veiligheidshuis de PGA nader te bespreken.

3.3 Analyse

De Inspectie analyseert in deze paragraaf het handelen van betrokken partijen in onderhavige casus, zowel ten aanzien van het thema 'strafrechtelijke aanpak' (evaluatie deel A) als 'signalen van radicalisering (evaluatie deel B). De Inspectie richt zich hierbij op de taakuitvoering van de organisaties en hun onderlinge samenwerking.

3.3.1 Sturing, beheersing en lerend vermogen organisaties

De Inspectie constateert dat de betrokken organisaties gedurende een periode van langer dan één jaar in gezamenlijkheid hebben gereflecteerd op hun handelen in deze casus. De Inspectie vindt deze lange periode die de organisaties nodig hadden om te evalueren geen effectieve manier van reflecteren en het trekken van lessen. Uiteindelijk zijn er lessen getrokken om de taakuitvoering van de organisatie, maar ook om het functioneren van de strafrechtketen te verbeteren. De aanbevelingen uit de evaluaties zijn over het algemeen echter weinig specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdgebonden uitgewerkt. De Inspectie ziet hier een risico dat de sturing op de bewuste thema's uitblijft, omdat de lessen niet concreet zijn toegeschreven aan een organisatie. De Inspectie vindt het positief dat de lessen verbonden zijn aan ook reeds bestaande (verbeter)trajecten. Voorbeelden hiervan zijn de taakuitvoering van het MAR en de persoonsgerichte aanpak bij stelselmatige daders/veelplegers, zoals beschreven in paragraaf 3.2.

Specifiek voor de sturing op en beheersing van het lerend vermogen van de betrokken organisaties licht de Inspectie de uitvoering van zowel het advies- als het Pro Justitia onderzoek uit. Dit doet de Inspectie omdat zij van mening is dat deze



taak van de reclassering en het NIFP onvoldoende is belicht in het evaluatierapport over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene.

Uitvoering onderzoek van de reclassering en het NIFP

De uitvoering van het adviesrapport (door de RN) naar betrokkene heeft bijna een jaar geduurd. De Inspectie is van mening dat dit een te lange periode is.

In de uitvoering van het werk is niet zozeer iets verkeerd gedaan wanneer gekeken wordt naar de toen geldende werkwijzen: de zittingsdatum was nog niet gepland en daarmee was er lange tijd nog geen deadline voor een advies. Aangezien er geen reclasseringstoezicht was lag de regie op naleving van voorwaarden bij het OM. Verdachten worden door de reclassering schriftelijk uitgenodigd en indien beschikbaar telefonisch benaderd, al dan niet via de advocaat. Mocht na minimaal twee pogingen tot uitnodiging geen reactie worden ontvangen, dan kunnen zowel de reclassering als het NIFP het onderzoek tot advies afsluiten. Op basis van beschikbare dossierinformatie had RN, net zoals LJ&R in eerdere instantie kunnen rapporteren. Daarmee was een completer en zo actueel mogelijk beeld beschikbaar gesteld aan het OM.

Het NIFP wordt door het OM niet eerder in kennis is gesteld van de uitspraak van de Rechtbank. Zowel tijdens de zitting van 22 september 2017 als die van 27 september 2019 en 1 maart 2019 (van het Hof) wordt de voorlopige hechtenis van betrokkene geschorst onder meer met de voorwaarde dat betrokkene mee dient te werken aan een dubbel persoonlijkheidsonderzoek van het NIFP. Het OM heeft de opdracht niet aangepast en doorgegeven aan het NIFP. Daarmee heeft het OM – en in het verlengde daarvan het NIFP – in dit geval niet de beslissing van de rechterlijke instanties, c.q. de Raadkamer gevolgd.

3.3.2 Kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking

De Inspectie constateert dat de kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking tussen DJI, de politie, OM, reclassering en de gemeente Utrecht voorafgaand aan het schietincident beter had gekund. Tegelijk constateert de Inspectie dat de kwaliteit van de taakuitvoering per organisatie wel voldeed. Echter er zijn meerdere momenten geweest waar er voor de organisaties voldoende aanleiding was om contact op te nemen en samen te werken. Dat is niet gebeurd. Zo is gemeente Utrecht niet nader geïnformeerd over het gedrag van betrokkene, is het signaal van radicalisering onvoldoende opgepakt en is betrokkene nooit aangemeld voor een casusoverleg. Dit is opvallend gezien de gezamenlijke aanpak die mogelijk is vanuit het Zorg- en Veiligheidshuis. De mogelijkheid bestond om casussen waar ernstige zorgen over bestaan besproken kunnen worden in een casusoverleg. Drie gebeurtenissen illustreren dit: het vuurwapenbezit van betrokkene in 2013, de detentieverblijven en de recidive gedurende de periode van schorsing.

Complexe problematiek

In 2013 treft de politie betrokkene aan met een vuurwapen. Dit had volgens medewerkers van de gemeente Utrecht één van de momenten kunnen zijn om betrokkene te bespreken in het casusoverleg van het Zorg- en Veiligheidshuis. Aanmelding hiervoor, in dit geval door de politie, bleef echter uit omdat de onderliggende casus niet aan de criteria voldeed voor aanmelding bij het Zorg- en Veiligheidshuis. Het vuurwapenbezit, de daarbij behorende politie-interne classificatie van vuurwapengevaarlijkheid en het feit dat betrokkene gedurende de



jaren overlastgevend en crimineel gedrag vertoont, geeft de complexe problematiek van betrokkene weer. Daarnaast wijst betrokkene het contact met de reclassering en het NIFP op meerdere momenten af. Daarmee wordt het beeld over de problematiek van betrokkene versterkt, hij staat niet open voor contact. Ondanks het feit dat betrokkene niet aan de criteria voldeed voor een Top X-benadering, was aanmelding van zijn casus wel mogelijk bij ernstige zorgen. De Inspectie had verwacht dat betrokkene was besproken in het kader van dit incident, ook vanwege zijn complexe problematiek.

Perioden in detentie

Betrokkene verblijft meerdere keren in detentie. De gemeente, specifiek het Team Nazorg, krijgt hiervan een melding via DPAN. Vanuit de PI's ontvangt het team informatie over de gedetineerde waarmee zij acties uitzetten bij de gemeentelijke diensten op het gebied van ID-bewijzen, inkomen en onderdak.⁴⁵ Team Nazorg benadert de betrokkene op het moment dat hij de gevangenis verlaat. PI D en Team Nazorg hebben begin maart 2019 contact met elkaar over de huisvesting van betrokkene.

Team Nazorg is gedurende de jaren niet geïnformeerd over het signaal van radicalisering, het extremistische gedrag en het kopstootincident van betrokkene. Tussen DJI en de gemeenten bestond ook geen werkproces dat DJI voorzag in rechtstreekse informatie-uitwisseling naar gemeenten over signalen van radicalisering bij gedetineerden. Omdat betrokkene geen hulp wenst, gaat hij ook niet in op het aanbod van Team Nazorg. Ondanks meerdere momenten waarop betrokkene start met zijn re-integratie en daarmee het contact van Team Nazorg, is er nooit aanleiding gezien om de casus van betrokkene vanuit een ander perspectief te bezien en (bijvoorbeeld) in het casuoverleg van het Zorg- en Veiligheidshuis te bespreken. De Inspectie constateert daarmee dat de samenwerking wel plaats heeft gevonden, maar niet effectief was. Omdat de geldende afspraken niet paste op de casus.

Recidive gedurende de schorsing

Nadat de gevangenhouding van betrokkene is geschorst onder voorwaarden recidiveert hij drie keer. Het OM maakt de afweging of een recidive aanleiding is om betrokkene weer aan te houden voor een opheffing van de schorsing en daarmee plaatsing in detentie te vorderen. Naar aanleiding van de eerste recidive vindt er overleg plaats tussen de OvJ ZSM en de OvJ van de zedenzaak. Besloten wordt om de recidive zaak af te doen in plaats van de schorsing op te heffen, omdat het OM de onderzoeken van het NIFP en de reclassering een kans wil geven. Bij de overige twee recidives vindt er geen afstemming meer plaats tussen ZSM en de OvJ van de zedenzaak. Echter, bij de tweede recidive geeft de politie aan het OM aan dat betrokkene zo vaak is gerecidiveerd dat hij gezien kan worden als stelselmatige dader; een veelpleger. Het is onduidelijk wat het OM doet met deze melding van de politie. Het Zorg- en Veiligheidshuis heeft deze melding niet ontvangen. Naast de recidive heeft de politie ook contact gehad met betrokkene naar aanleiding van een aantal incidenten waarbij betrokkene onder invloed was van verdovende middelen.

⁴⁵ <https://www.veiligheidshuizen.nl/veiligheidshuizen/veiligheidshuis-regio-utrecht/wat-wij-doen/doelgroepen/nazorg-ex-gedetineerden#.XIUCerAUmUk>



3.3.3 Juistheid, actualiteit en volledigheid van de informatievoorziening en -deling

De Inspectie is kritisch over de informatie-uitwisseling en -deling tussen de betrokken organisaties. Zij constateert dat essentiële informatie in deze casus niet altijd tijdig bij de juiste partij belandt. Dit had in deze casus mogelijk tot andere uitkomsten geleid in de schorsing van de gevangenhouding van betrokkene. Bij veelplegers en/of stelselmatige daders is het volgens de Inspectie van belang dat verschillende informatiestromen bij elkaar komen en informatie beschikbaar is. Verschillende partijen (buurtteam, De Tussenvoorziening en Team Nazorg) in Utrecht hebben geen weet van elkaars betrokkenheid. De Inspectie licht bovenstaande toe aan de hand van de volgende thema's: GRIP, overleggremia, nazorg en persoonlijkheidsonderzoek.

GRIP

Het valt de Inspectie op dat er onduidelijkheid bestond over de rol, taken en bevoegdheden van het GRIP. Ter verheldering van de werkwijze van het GRIP is een factsheet opgesteld en infographic ontworpen voor ketenpartners. In november/december 2020 zijn werkafspraken tussen de politie en DJI vastgelegd in een officieel document en ondertekend door zowel de politie als DJI. Ondanks deze ingezette verbeteringen blijkt uit aanvullend onderzoek van de Inspectie dat er nog steeds vragen bestaan over de precieze werkwijze van het GRIP, binnen gekomen signalen en vervolgacties hierop. De Inspectie ziet dat het GRIP heeft gehandeld conform de geldende afspraken van destijds en wat van het knooppunt verwacht had mogen worden. Echter, het signaal van radicalisering van betrokkene in detentie is volgens het GRIP in dit geval wel verstuurd maar volgens gemeente Utrecht nooit ontvangen en verder opgepakt. Het was niet gebruikelijk om een dergelijk signaal te delen met de gemeente. In de huidige werkwijze zou het GRIP bij een (mogelijk) signaal van radicalisering dit melden aan het Meldpunt radicalisering van DJI. Deze kan vervolgens besluiten of het signaal in het MAR besproken moet worden.

Nazorg

De gemeente is verantwoordelijk voor de nazorg aan ex-gedetineerden. De gemeente richt zich op vijf leefgebieden (ID-bewijs, huisvesting, inkomen & werk, schulden en zorg). DJI is verantwoordelijk voor een goede overdracht.⁴⁶ De Inspectie ziet dat in 2007 contact geweest is tussen de gemeente en betrokkene over zijn re-integratie. Het is voor de Inspectie onduidelijk hoe dit proces is verlopen, specifiek tussen 2016 en maart 2019 omdat betrokkene in deze periode en meerdere keren in detentie verblijft en re-integreert. Betrokkene verblijft in ieder geval in de eerste helft van 2017 in Utrecht, maar heeft nooit open gestaan voor het contact met het Team Nazorg van de gemeente Utrecht. Voor het Team Nazorg is dit een vaker gehoorde reactie. Het lijkt er op dat Team Nazorg ook niet op de hoogte was van het feit dat betrokkene zich heeft gemeld bij de Tussenvoorziening. De Inspectie vindt het opvallend dat het Team Nazorg de casus van betrokkene nooit integraal vanuit zijn levensloop heeft behandeld maar slechts gefragmenteerd en gericht op de individuele delicten. Team Nazorg is voornemens om bij zowel de PI als het OM actief informatie op te vragen als het Team Nazorg nazorgmeldingen ontvangt over eenzelfde persoon binnen een bepaalde periode. Indien er aanleiding voor is starten zij vervolgens een PGA.

⁴⁶ https://www.dji.nl/binaries/brochure%20ketensamenwerking_tcm41-128044.pdf



Vuurwapenbezit

In 2013 vindt er een incident plaats waarbij de betrokkene een wapen in bezit heeft. Betrokkene wordt hiervoor berecht en de politie beoordeelt betrokkene als vuurwapengevaarlijk. Het gaat hierbij om een interne classificatie met als doel de eigen collega's te informeren over de dreiging die uitgaat van een persoon. Vanwege het feit dat deze classificatie intern is, is het label vuurwapengevaarlijk van betrokkene niet bekend bij justitiële ketenpartners en het Zorg- en Veiligheidshuis in de gemeente Utrecht. Het is immers geen verplichting voor de politie om justitiële partners en het sociale domein van de gemeenten hierover te informeren. Medewerkers van de gemeente Utrecht geven aan dat een dergelijk incident en het vuurwapenbezit wel degelijk relevant zijn om te weten voor eventuele monitoring. De Inspectie ziet het vuurwapenbezit – en vooral het label vuurwapengevaarlijk – als fundamentele informatie die belangrijk is voor de taakuitvoering van zowel justitiële ketenpartners als die van het sociale domein van de gemeenten. Zo heeft de reclassering contact met betrokkene en kan deze organisatie met deze informatie veiligheidsmaatregelen overwegen.

Overleggrema gebruiken

Binnen de bestaande overleggrema, procedures en werkwijzen zijn voldoende mogelijkheden om signalen van radicalisering met elkaar te delen. De Inspectie constateert dat deze mogelijkheden niet altijd volledig benut werden. Zo was tussen PI D en de gemeente Utrecht in het kader van nazorg contact over huisvesting van betrokkene, maar is niet gesproken over de mogelijke signalen van radicalisering. De mogelijke signalen van radicalisering evenals het kopstootincident waren ook niet bij de reclassering, het OM en de rechtbank bekend. De oprichting van het Meldpunt radicalisering en het MAR, nog in ontwikkeling op 18 maart 2019, dragen bij aan het verder versterken van de informatiedeling op het gebied van radicalisering en extremisme tussen DJI, gemeente en de reclassering.

Informatie-uitwisseling tussen DJI en OM

Aan het einde van de detentieperiode van betrokkene in maart 2019 doet zich een incident voor (betrokkene geeft een medewerker van de PI een kopstoot). In de zitting die volgt wordt de hechtenis van betrokkene geschorst. Het OM en het Hof waren niet op de hoogte van het incident dat zich binnen de PI had voorgedaan. De Inspectie vindt dat DJI met betrekking tot dit incident een verantwoordelijkheid heeft richting de maatschappij en ook de plicht had om het OM hier sneller proactief over te informeren dan te wachten op de formele aangifte door de PI. DJI heeft in het aanvullend onderzoek aan de Inspectie aangegeven deze plicht te erkennen en ontwikkelt een werkwijze om hier invulling aan te gaan geven.

3.3.4 Toerusting

De Inspectie constateert dat er voldoende trainingsmiddelen en mogelijkheden bestaan om kennis en kunde op het thema CTER over te dragen aan professionals in het veld. Zo worden binnen het Rijksopleidingsinstituut tegenaan Radicalisering (ROR) opleidingen aangeboden waarmee kennis, inzicht en vaardigheden kunnen worden opgedaan op het gebied van radicalisering en de bestrijding van jihadisme. Daarnaast hebben medewerkers van de gemeente Utrecht, medewerkers van het TER-team van RN en medewerkers van het GRIP de mogelijkheid gehad om trainingen te volgen op dit thema. Op basis van het evaluatierapport ziet de Inspectie dat medewerkers voldoende opgeleid en getraind worden om signalen van radicalisering te herkennen en hierop vervolgens te acteren. Dit beeld wordt



bevestigd als gekeken wordt naar het handelen van de medewerkers van DJI in deze casus.

Naast de bestaande opleidingen en trainingen hebben de betrokken partijen voldoende organisatieonderdelen ingericht om signalen van radicalisering te bespreken. Zo kunnen medewerkers van de PI's met vermoedens en vragen over radicalisering zich richten tot de zogenoemde aandachtfunctionaris en de expertpoule van imams. Medewerkers van de reclassering kunnen met vragen over vermoedens van radicalisering terecht bij het gespecialiseerd team voor terrorisme, extremisme en radicalisering; het TER-team van RN. Ook binnen het NIFP bestaat een afdeling die zich richt op deze specifieke doelgroep. De gemeente Utrecht probeert haar netwerk (waaronder politie, jongerenwerkers en buurtteams) zo deskundig mogelijk te houden door onder andere een Basistraining Radicalisering aan te bieden en binnen iedere organisatie in ieder geval één of twee taakaccenthouders te hebben. Deze taakaccenthouders kunnen vervolgens hun specialistische kennis delen met de eigen organisatie.



4

Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie haar bevindingen over het handelen van de crisisorganisatie op 18 maart 2019. Hierin komt het handelen van de driehoek, veiligheidsregio, politie en Rijkscrisisorganisatie aan de orde. In min of meer chronologische volgorde geeft de Inspectie een beeld van de belangrijkste thema's uit de evaluaties.⁴⁷ Per thema en aan de hand van haar toezichtaspecten licht de Inspectie vervolgens successen en knelpunten toe. De Inspectie baseert haar bevindingen op alle aan de Inspectie aangeboden evaluaties, (en waar dit noodzakelijk was) aanvullend systeem-, dossier- en documentonderzoek en gesprekken met sleutelfunctionarissen. Het aanvullende onderzoek gaf inzicht in de open einden en de huidige stand van zaken van de door betrokken organisaties geformuleerde lessen en aanbevelingen.

4.1 Bevindingen

4.1.1 Opsporing: reguliere opsporingsprocedure(s) en procedure Manhunt

Op 18 maart 2019 om 10.42 uur komt op de Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht (GMU) een melding binnen van een schietincident in een tram op het 24 Oktoberplein in Utrecht. Al snel volgen meer meldingen en blijkt sprake te zijn van een ernstig incident. Er zijn dodelijke slachtoffers en verschillende gewonden gevallen. In eerste instantie ontkomt de dader. De politie start direct een grootschalig opsporingsonderzoek. Naar aanleiding van de grote hoeveelheid ernstige meldingen wordt ook het DSI-alarm ingeschakeld en komt de DSI ter plaatse.

⁴⁷ De volledige tijdlijn is opgenomen in de bijlage.



Dienst Speciale Interventies (DSI)

De DSI is ondergebracht bij de landelijke eenheid van de politie en bestaat uit verschillende eenheden met personeel van zowel de politie als defensie. De dienst is opgeleid en uitgerust om te kunnen opereren in het hoogste geweldspectrum. Zodra een melding binnenkomt van (mogelijk) grof/extreem geweld, dan begeven deze teams zich direct naar de locatie van het incident.

De DSI opereert onder het gezag van de Hoofdofficier van Justitie (HOvJ) van het Landelijk Parket (LP). Wie bevoegd is tot inzet van DSI kan per geval verschillen. Bij ieder optreden dat de DSI uitvoert, krijgt het ook te maken met het lokale gezag (de driehoek).

Bij grof/extreem geweld, al dan niet gepleegd met een terroristisch motief, kan de DSI optreden om de verdachte aan te houden dan wel uit te schakelen.

Afhankelijk van het precieze scenario moeten hulpverleners samenwerken met de DSI, waarbij de laatste zich richt op de verdachte terwijl de hulpverleners zich ontfermen over de gewonden. Deze samenwerking is bijzonder voor zowel hulpverleners als de DSI omdat deze weinig voorkomt. Uit eerder onderzoek door de Inspectie (2019) en aanvullende gesprekken blijkt dat de samenwerking met de DSI bij een derde van de veiligheidsregio's staat beschreven in de plannen. Ook hebben de meeste veiligheidsregio's geoeft met de DSI.

Volgens vast stramien bij een crisis of grootschalig incident schaaft de politie haar organisatie op 18 maart 2019 landelijk op tot een Nationale Staf Grootschalige en Bijzonder Optreden (NSGBO). In Midden Nederland komt de regionale SGBO MDN op. Een SGBO is verantwoordelijk voor de aansturing van de politie en de verdeling van politiecapaciteit bij grootschalige inzet. De SGBO LE heeft bij landelijke opschaling de coördinatie op het incident. Deze SGBO onderhoudt tevens contact met de korpschef, die plaatsneemt in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).⁴⁸ Naast de SGBO-structuur komt het Team Districtelijke Aanpak Opsporing (hierna: TDA) van de politie-eenheid Midden Nederland in actie. Onder het TDA vallen drie teams, die zich achtereenvolgens richten op het opsporen van de verdachte, het onderzoek op plaats delict en de zorg voor slachtoffers.

De politie gaat rond 11.00 uur uit van een Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) scenario. De Officier van Dienst Politie (OvD-P) koppelt de code CTER 1 ('dreiging') aan het incident en vlak daarna de code CTER 2 ('aanslag soft target'). Hierop volgt om 11.56 uur een officiële afkondiging van de procedure Manhunt volgens scenario 2A (lokale terroristische aanslag). Dit betekent dat het gezag bij Arrondissement Parket (AP, in dit geval dat van Midden Nederland) op lokaal niveau blijft. Het doel van de Manhunt procedure is de situatie zo snel mogelijk onder controle te brengen en de vervolgdreiging weg te nemen. Vervolgens

⁴⁸ Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren binnen de nationale crisisstructuur. Deze kern van deze structuur bestaat uit de Interdepartementale en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. Het MCCb wordt voorgezeten door de minister van Justitie en Veiligheid of de minister-president. De voorzitter besluit (bij meerderheid van stemmen) over het geheel van maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende aanpak in een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of in een andere situatie die een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben



hanteerden de SGBO's, de driehoek en het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT)⁴⁹ het doel om zo snel mogelijk de dreiging weg te nemen om verdere schade en verlies van mensenlevens te voorkomen. De procedure Manhunt is op 18 maart 2019 nog niet vastgesteld, maar wel reeds beoefend.

Procedure Manhunt

Bij een terroristische aanslag waarbij een mogelijke gevolgdreiging nog niet uitgesloten kan worden, kan de Nationale Politie besluiten tot het starten van de procedure Manhunt. Een Manhunt is een georganiseerde klopjacht door de politie op een persoon die op basis van politieonderzoek, -informatie of -observatie mogelijk een bedreiging vormt voor Nederland.

Het doel van de procedure Manhunt is het voorkomen van verder verlies van levens of schade door dader(s) te identificeren, lokaliseren en onder controle te brengen. Daarbij probeert men een vervolgaanslag te voorkomen. De kans op verstoring of vernietiging van bewijs (direct of indirect veroorzaakt door een interventie) wordt voor lief genomen en er zal - tenzij dat nodig is vanuit de dreiging - niet worden gewacht totdat een gevaarlijk persoon in contact treedt met anderen.

Voor een regulier opsporingsonderzoek geldt dat de activiteiten ook gericht zijn op de identiteit en locatie van een verdacht persoon. De focus ligt daarbij vooral op het opbouwen van een keten van bewijs om daarmee een strafrechtelijk dossier te vormen waaruit onomstotelijk blijkt dat een persoon of personen zich schuldig hebben gemaakt aan specifieke strafbare feiten.

Het volgen van de procedure Manhunt kan leiden tot een succesvolle strafrechtelijke vervolging, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs. Met het besluiten tot de procedure Manhunt kan de politie eerder interveniëren dan bij een regulier opsporingsonderzoek.

De procedure Manhunt wordt altijd uitgevoerd onder het gezag van het OM. Op 18 maart 2019 was er de keuze om dit op nationaal of lokaal niveau uit te voeren. Hiervoor zijn vier scenario's uitgewerkt van de procedure. Het gaat enerzijds om de aanpak van een dreiging die lokaal (1A) of nationaal (1B) wordt aangestuurd door het OM en uitgevoerd door de politie. Anderzijds gaat het om de aanpak van een daadwerkelijk geweldsincident met een CTER-component, die lokaal (2A) of nationaal (2B) wordt aangestuurd door het OM en uitgevoerd door de politie. Bij scenario lokaal (2A) is het Arrondissement Parket leidend, in het geval van scenario nationaal (2B) is dat het Landelijk Parket van het OM.

De DSI, één van de eerste hulpdiensten ter plaatse, onderzoekt rond 12.15 uur de vluchtauto van betrokkene met daarin een briefje. Hierop staat de tekst: *"Ik doe dit voor mijn geloof. Jullie maken Moslims dood. En jullie willen ons geloof afpakken. Gaat jullie niet lukken. Allah is groot."* Het is ondertekend met de naam en

⁴⁹ Het GBT ondersteunt de burgemeester op strategisch niveau bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing en adviseert de burgemeester bij het maken van bestuurlijke afwegingen en bij het nemen van beleidsbeslissingen.



geboortedatum van betrokkene. Uitvraag naar aanleiding van het briefje in de politiesystemen doet vermoeden dat betrokkene zich ophoudt in een woning in Utrecht. Om 13.00 uur is ook in het SGBO LE bekend wie de aanslagpleger is. Een halfuur later herkent ook de wijkagent betrokkene op publiekelijk vrijgegeven camerabeelden. De politie heeft om 13.20 uur de woning in beeld waar betrokkene uiteindelijk verbleef. Om 13.40 uur start de politie met het digitaal Rechercheren naar mogelijke achterliggende netwerken van de hoofdverdachte vanuit het SGBO LE.

Bij het SGBO LE, SGBO MDN, DSI en het TDA van de politie-eenheid Midden-Nederland bestonden meerdere beelden over de te volgen werkwijze (namelijk de procedure Manhunt en regulier opsporingsonderzoek).

Hoewel de procedure Manhunt was afgekondigd en bevestigd, is binnen het TDA van de politie de nadruk komen te liggen op het reguliere opsporingsonderzoek. Dit betekent dat gedurende de dag de aanpak van de opsporing veranderde, zonder dat dit expliciet werd gemaakt binnen de politie en het OM. Het TDA dat vrijwel direct na de eerste melding opschaalde en vormgaf aan de Manhunt vanuit de eenheid, hanteerde niet de doelstellingen die standaard zijn voor de Manhunt procedure. Daardoor ontstond verwarring over welk onderdeel de leiding had over het opsporingsproces en welke aanpak daarbij hoorde. Het bevoegde gezag gekoppeld aan het TDA heeft hierin de keuzes gemaakt.

Oorzaak van de verwarring is slechte samenwerking en informatiedeling tussen het SGBO MDN en LE enerzijds en het TDA anderzijds. Dit TDA had contact met de zaakofficier van justitie (AP MDN); het bevoegde gezag over de opsporing van de verdachte van het schietincident. Bij het SGBO MDN was onvoldoende informatie over de verdachte beschikbaar. Zij konden zo ook onvoldoende de driehoek voorzien van informatie.

Het hanteren van verschillende doelstellingen gaf misverstanden en vertraging in de informatiedeling binnen de politieorganisatie zelf, maar ook tussen de politieorganisatie en andere gremia zoals de driehoek⁵⁰. In de middag kwam het verschil in opvatting over de te volgen werkwijze aan de orde in zowel het SGBO MDN als het TDA. Tijdens het eerste GBT-overleg van 13.51 uur werd namelijk besloten in te zetten op regulier opsporingsonderzoek. Door de verwarring over de te volgen opsporingsprocedure ontstond vervolgens bij de DSI en het SGBO MDN en LE verwarring over het uitblijven van het bevel tot binnentreden.

Zowel de politie, driehoek als veiligheidsregio beschrijven de op die dag ontstane situatie binnen de opsporing als onwenselijk. Dit geldt zeker waar het een acute crisissituatie betreft. Voor crisissituaties die men van tevoren zou kunnen zien aankomen (zoals een demonstratie) is de oprichting van een TDA logisch en afdoende. Echter, bij een crisis die acuut opkomt, geeft de politie aan dat een SGBO de juiste structuur biedt. Taken en verantwoordelijkheden zijn helder verdeeld en de verbinding naar het nationale niveau (SGBO LE) en het lokale niveau (driehoek) is goed geregeld. Ook is het een structuur die vaker is ingezet, waarmee ervaring is en waar uitgebreid mee is geoefend.

⁵⁰ De driehoek is het overlegorgaan tussen OM, Nationale Politie en de lokale overheid.



Rond 15.00 uur had DSI controle over een aantal woningen in Utrecht, zonder dat daarbij zekerheid was over de aanwezigheid van een verdachte. Deze informatie was bekend bij het TDA en SGBO LE. Deze informatie wordt niet verder verspreid.

Om 16.28 uur blijkt bij de SGBO LE dat het internetverkeer van de verdachte de dagen voorafgaand aan het incident plaatsvond vanuit een aantal woningen in Utrecht. Deze woningen waren al onder controle van de politie. De zaakofficier (van het AP MDN) geeft vervolgens om 17.50 uur toestemming voor het binnentreden in deze panden. Dit deelt de HOvJ van Midden Nederland met de HOvJ van het Landelijk Parket, die vervolgens de opdracht tot instappen (het binnentreden van het pand) geeft aan de DSI. Het binnentreden in de verschillende panden gebeurt om achtereenvolgens 18.02 uur, 18.06 uur en 18.13 uur. In de laatste woning waar de DSI instapt, wordt de betrokkene aangetroffen en aangehouden.

4.1.2 Driehoek en opschaling regionale crisisorganisatie

Om 10.50 uur informeert de GMU de driehoek over het schietincident. Hieraan nemen de HOvJ van het AP, Politiechef van de lokale eenheid en de burgemeester deel. Bij een terroristische dreiging (waarbij nog geen multidisciplinaire inzet vereist is, maar wel mogelijk zou kunnen zijn) sluit volgens de plannen de directeur van de veiligheidsregio als vertegenwoordiger aan bij de gezagsdriehoek.⁵¹ Op basis van de vele meldingen ontstaat bij de driehoek al snel het beeld dat er meerdere aanslagen in Utrecht zijn gepleegd. Tien minuten later is ook het Nationale Crisiscentrum (NCC) van de NCTV op de hoogte van het schietincident in Utrecht.

De hulpverleningsdiensten arriveren kort na de eerste meldingen en verzoeken om 11.11 uur om grootschalige geneeskundige bijstand en opschaling volgens de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP). Deze multidisciplinaire opschalingsystematiek biedt structuur op operationeel, tactisch en strategisch/bestuurlijk niveau. Er is op de plaats van het schietincident behoefte aan operationele coördinatie van de hulpverleningsdiensten. Daarom komt het Commando Plaats Incident (CoPI) op. De hulpverleningsdiensten stellen het 24 Oktoberplein veilig en verlenen tegelijkertijd zorg aan slachtoffers.

⁵¹ Regionaal Crisisplan Utrecht 2018-2020, Veiligheidsregio Utrecht (2018)



GRIP-systematiek

In de GRIP-systematiek wordt onderscheid gemaakt tussen vier verschillende stadia van opschaling (GRIP 1 tot en met GRIP 4). Bij elk opvolgend stadium wordt de rampenbestrijdingsorganisatie verder opgebouwd. Onderdelen en functionarissen van deze organisatie krijgen daarbij specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toegewezen.

Bij GRIP 1 is er sprake van een incident van beperkte omvang. Een coördinerend orgaan op de plaats van het incident waarin de verschillende hulpverleningsdiensten multidisciplinair zijn vertegenwoordigd is het Commando Plaats Incident (CoPI). Als het incident groter van omvang is en er duidelijke effecten zijn op de omgeving, wordt GRIP 2 afgekondigd. Er komt dan een (regionaal) Operationeel Team (ROT) naast het al gevormde CoPI. Het CoPI en het ROT nemen de operationele taken op zich. Het CoPI concentreert zich op de primaire bronbestrijding. Het ROT concentreert zich op het effectgebied.

Wanneer een incident een grote impact heeft op de inwoners en bedrijven van een gemeente en in verband daarmee bestuurlijk optreden nodig is, wordt GRIP 3 afgekondigd. Er komt dan een gemeentelijk beleidsteam (GBT) bijeen.

Het GBT ondersteunt de burgemeester op strategisch niveau bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing en adviseert de burgemeester bij het maken van bestuurlijke afwegingen en bij het nemen van beleidsbeslissingen. Bij de besluiten of beslissingen die binnen het GBT genomen worden ligt de beslissingsbevoegdheid bij de burgemeester. De burgemeester is bij een GRIP 3 verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie.

Als verschillende gemeenten bij het incident betrokken zijn, kan GRIP 4 worden afgekondigd en komt er een regionaal beleidsteam (RBT) bijeen. Gemeenten hebben bij Grip 4 een wettelijke taak om onderdelen van de crisisbeheersing voor de rekening te nemen. De voorzitter van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het geven van voorlichting aan de bevolking, het registreren van schadegevallen en adviseren van het ROT.

Rond 11.30 uur spreken de driehoeksleden elkaar voor het eerst gezamenlijk via de telefoon. Rond dezelfde tijd schaalde de Operationeel Leider (OL) van het Regionaal Operationeel Team (ROT) op naar GRIP 2 vanwege multidisciplinaire coördinatie in het effectgebied. Om 11.45 uur schaalde de Rijkscrisisorganisatie op met de (ICCb) en de (MCCb).⁵² Deze commissies hebben een aantal keer overleg. De burgemeester van Utrecht staat gedurende de dag op verschillende momenten in contact met leden van het MCCb om hen te informeren over de laatste stand van zaken en de afstemming op het gebied van communicatie.

In de planvorming ter voorbereiding op een terroristische aanslag in de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) staat dat bij een CTER 2-melding (aangegeven door de GMU) snel dient te worden opgeschaald, ook als het terroristisch oogmerk nog

⁵² Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren binnen de nationale crisisstructuur. Deze kern van deze structuur bestaat uit de Interdepartementale en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. De ICCb wordt voorgezeten door de NCTV en adviseert de MCCb en neemt zo nodig en mogelijk ook zelf besluiten.



niet is bevestigd. Bij een incident met een mogelijk terroristisch oogmerk is vrijwel altijd sprake van bestuurlijke vraagstukken en dilemma's.⁵³ Zoals de regio beschrijft, zal bij terrorisme onvermijdelijk sprake zijn van de noodzaak tot bestuurlijke coördinatie, derhalve GRIP 3 of hoger.⁵⁴ Bevoegd tot opschalen zijn de burgemeester van Utrecht (eventueel op advies van het GBT en/of de Regionaal Operationeel Leider (ROL) van dienst) of de ROL van dienst en directeur publieke gezondheid na overleg met de burgemeester, tenzij de vereiste spoed zich daar tegen verzet.⁵⁵

Uit de evaluatie van de regionale crisisorganisatie en aanvullende gesprekken door de Inspectie blijkt dat er binnen de crisisorganisatie behoefte ontstaat op 18 maart 2019 aan snellere en verdere opschaling van GRIP 2 naar GRIP 3. Hier is echter niet voor gekozen omdat de politie aangaf dat verdere opschaling niet nodig was voor de opsporing. Ook zou dit zorgen voor verplaatsingen van functionarissen richting de locatie van het GBT waarmee kostbare tijd mogelijk verloren zou gaan. Zoals ook uit de evaluatie van het handelen van de regionale crisisorganisatie blijkt, was de crisisorganisatie bij opschaling sneller in de situatie gekomen die overeenkomt met de planvorming en waarmee ook wordt geoefend.

Om 12.12 uur start het ROT zijn eerste activiteiten op. Om 12.15 uur komen de leden van de driehoek fysiek bijeen en besluiten zij dat het advies tot binnenblijven moet worden afgegeven voor de gemeente Utrecht. Het beeld is op dat moment diffuus. Er wordt uit gegaan van meerdere plaatsen incident en meerdere aanslagplegers. Gelijktijdig verhoogt de NCTV het dreigingsniveau van niveau 4 naar niveau 5 voor de provincie Utrecht.

De wijze van opschalen op lokaal niveau op 18 maart 2019 heeft negatieve gevolgen gehad voor de verbinding tussen de regionale crisisorganisatie en de driehoek, de integraliteit van de crisisaanpak en de communicatielijnen naar gemeenten, inwoners en bedrijven in de gemeente en regio Utrecht. Na het driehoeksoverleg besluit de burgemeester van Utrecht om 13.26 uur op advies van de ROL op te schalen naar GRIP 3. Om 13.51 uur start het eerste overleg van het GBT.⁵⁶ Hoewel het ROT kort na de eerste meldingen over het schietincident al actief was, kwam deze pas in positie nadat opgeschaald werd naar GRIP 3. Uit aanvullend onderzoek van de Inspectie blijkt dat het ROT een minder sterke informatiepositie dan de politieorganisatie had.

De SGBO-structuur kent een andere geografische afbakening dan de regionale crisisorganisatie. Om de verbinding tussen de veiligheidsregio en de politie en daarmee het acteren van het SGBO en de veiligheidsregio soepel te laten verlopen zijn liaisons ingezet vanuit het ROT. Dit is zo georganiseerd omdat het een omvangrijk incident was. Zo was er één liaison aanwezig in het SGBO MDN. De aanwezigheid van de liaison in deze situatie heeft niet geleid tot succesvolle

⁵³ Regionaal Crisisplan Utrecht, 2018-2020.

⁵⁴ Terrorismegevolgbestrijding, incidentbestrijdingsplan, 2019. Dit Incidentbestrijdingsplan (IBP) is opgesteld door de afdelingen crisisbeheersing van de Veiligheidsregio's Utrecht, Gooi en Vechtstreek en Flevoland in nauwe samenwerking met de politie-eenheid Midden-Nederland en het Openbaar Ministerie, arrondissementsparket Midden-Nederland. Dit plan volgt hetgeen uit de landelijke Handreiking Terrorismegevolgbestrijding, de operationele concept-handreiking Terrorismegevolgbestrijding inclusief het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NCTV).

⁵⁵ Regionaal Crisisplan Utrecht, 2018-2020.

⁵⁶ Het GBT bestaat uit de volgende leden: Burgemeester; Commandant van dienst brandweer; Directeur Publieke Gezondheid (van dienst); Lokale Basisteamchef Politie; Strategisch adviseur bevolkingszorg GBT; Gebiedsofficier of (plaatsvervangend) HOvJ; communicatieadviseur; procesbewaker; informatiemanager en notulist.



informatiedeling tussen politie en de regionale crisisorganisatie. Dit kwam omdat de SGBO MDN niet leidend was op 18 maart 2019. Relevante informatie bleef bij het TDA en kwam beperkt door bij het SGBO MDN.

Zoals blijkt uit de evaluatie van de politie functioneren de informatiestromen bij de politie niet goed. Binnen het SGBO MDN was er onvoldoende actuele informatie beschikbaar. Hierdoor was ook het ROT onvoldoende op de hoogte van informatie over het verloop van het incident. Dit heeft gevolgen voor het gericht advies geven aan de inwoners van de gemeente Utrecht, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

4.1.3 Betrekken van de maatschappij en het bedrijfsleven

Een belangrijke taak van een regionale crisisorganisatie tijdens een crisis is de communicatie naar de inwoners van de stad en naar maatschappelijke organisaties en bedrijven. De Inspectie gaat in deze paragraaf in op twee zaken die hierbij op 18 maart van belang waren: de verhoging van het dreigingsniveau en het advies tot binnenblijven.

Verhoging van het dreigingsniveau

Om 12.15 uur besluit de NCTV tot een verhoging van het dreigingsniveau. Om 12.28 verstuurt de NCTV een tweet dat het dreigingsniveau tot 18.00 uur wordt verhoogd van niveau 4 naar 5 voor de provincie Utrecht. Een verhoging van het dreigingsniveau heeft als doel de bevolking alert te maken. Als de overheid besluit zichtbare maatregelen te treffen is direct duidelijk waarom deze maatregelen genomen worden en versterkt het de legitimiteit van het lokale optreden.⁵⁷ Voorafgaand aan de verhoging van het dreigingsniveau op de dag heeft de NCTV hierover contact met de driehoek. Het voornaamste doel van het dreigingsniveau is om de bevolking te informeren over een eventuele dreiging. Er zijn geen vaste, zichtbare maatregelen gekoppeld aan het afkondigen van het dreigingsniveau 5.

Uit de evaluatie van de regionale crisisorganisatie komt naar voren dat deze verhoging van het dreigingsniveau als een verrassing kwam. Aanvullende gesprekken schetsen het beeld dat het probleem lag bij het benoemen van een gebied dat onvoldoende geduid was (betrokkene zou qua afstand namelijk sneller kunnen vluchten naar het Noord-Hollandse Hilversum dan het Utrechtse Veenendaal). Dat leidde tot veel vragen vanuit zowel de gemeente Utrecht als andere gemeenten in de provincie over wat er precies moest gebeuren. Het ontbrak de lokaal bevoegde gezagen aan een helder handelingsperspectief hoe invulling te geven aan het regionaal afgebakende dreigingsniveau voor de provincie Utrecht. Ook (maatschappelijke) organisaties en het bedrijfsleven in de stad en provincie stelden vragen over de te ondernemen acties. Vervoersbedrijf Qbuzz staakte vanwege het dreigingsniveau alle tram- en busverkeer in de regio Utrecht. Dat de verdachte bij de politie in beeld was, is nog niet bekend bij de NCTV. Daarom verlengt de NCTV om 17.13 uur het dreigingsniveau 5 tot 22.00 uur. De dreiging was voor de NCTV op dat moment onveranderd.

Advies tot binnenblijven

Kort na de verhoging van het dreigingsniveau besluiten de gezagsdragers binnen het driehoeksoverleg om 12.15 uur tot het advies om binnen te blijven in de stad Utrecht. Om 14.23 uur verstuurt de gemeente een twitterbericht met dit advies. Het

⁵⁷ Evaluatierapport 'Een Stad in stilte' COT, 2019.



advies had als doel de crisis beheersbaar te maken, een overzichtelijke situatie in de stad te creëren en meer ruimte te bieden aan de hulpdiensten. Tegelijkertijd bracht dit advies ook veel onrust en onduidelijkheid. Zo had de politie geen ervaring met de situatie die ontstond. Zij heeft daarvoor ook geen specifieke voorbereidingen getroffen. Het advies van de driehoek was weinig concreet. Het gevolg daarvan was bijvoorbeeld dat cafés besloten dicht te gaan, waardoor de gasten niet een veilig onderkomen werd geboden, maar op straat kwamen te staan. Ook hier geldt dat het ontbrak aan een duidelijk handelingsperspectief voor de inwoners en bedrijven in de gemeente Utrecht.

Voor de burgemeester is het tot het laatste moment niet bekend dat de DSI een verdachte en diens mogelijke verblijfplaats om 12.30 uur in beeld heeft en om 15.00 uur zijn verblijfplaats onder observatie en controle heeft. Daarom was de burgemeester er niet zeker van dat het voor de inwoners van Utrecht veilig genoeg was om naar buiten te gaan en/of het advies tot binnenblijven kon worden ingetrokken.

Zowel binnen het GBT als het ROT is het advies tot binnenblijven een continu onderwerp van gesprek. In verschillende scenario's wordt de praktische haalbaarheid van het advies gedurende de rest van de middag uitgewerkt. Opgemerkt wordt dat het advies tot binnenblijven praktisch niet uitvoerbaar is. Inwoners die buiten Utrecht werken zullen tegen het einde van de middag terug naar huis reizen. Omdat er waarschijnlijk sprake is van één schutter wordt de balans tussen veiligheid en overlast afgewogen. Daarom besluit de gezagsdragers in de driehoek om 15.00 uur het advies tot binnenblijven op te heffen. Dit wordt om 16.38 uur gecommuniceerd via een NL Alert.⁵⁸

Gevolgen verhoging dreigingsniveau

Het advies om binnen te blijven van de gemeente Utrecht en het besluit tot het verhogen van het dreigingsniveau door de NCTV zijn niet automatisch aan elkaar verbonden: het dreigingsniveau volgt uit een analyse en zegt iets over mogelijk gevaar. Het advies om binnen te blijven is een lokale maatregel bedoeld om direct gevaar te beperken.⁵⁹ Het was voor (maatschappelijke) organisaties (zoals scholen en vervoersbedrijven) lastig in te schatten hoe de maatregelen 'binnenblijven' en 'dreigingsniveau 5' zich tot elkaar verhielden. Dit geldt ook voor de regionale crisisorganisatie: die bleef worstelen met het fenomeen.

Verschillende bedrijven staken hun operatie vanwege dreigingsniveau 5. Nadat het advies tot binnenblijven is ingetrokken, hervat Qbuzz zijn dienstregeling nog niet omdat het dreigingsniveau 5 nog steeds van kracht is. Qbuzz heeft in haar interne crisisplan staan dat zij niet operationeel is wanneer dreigingsniveau 5 van kracht is. Om 18.43 uur verlaagt de NCTV het dreigingsniveau naar niveau 4 ('substantieel'). Qbuzz wacht tot de NCTV het dreigingsniveau 5 weer intrekt voor het zijn dienstregeling hervat. In het aanvullend onderzoek van de Inspectie blijkt dat de NCTV niet op de hoogte was van het bestaan van intern beleid van maatschappelijke organisaties. In het kader van het Alerteringssysteem terrorismebestrijding (Atb) heeft de NCTV afspraken gemaakt met bedrijven over situaties waar sprake is van een terroristische dreiging. Het hoofddoel is om de kans op een aanslag bij vitale en kwetsbare bedrijven te verkleinen en de betreffende bedrijven veilig te laten functioneren, ook onder een eventuele dreiging. Het Atb is een vorm van publiek-

⁵⁸ NL Alert is het alarmmiddel van de overheid. Het waarschuwt en informeert over noodsituaties.

⁵⁹ Evaluatierapport Een stad in stilte, COT, 2019.



private samenwerking die de overheid en bedrijven handelingsperspectief biedt. Zowel bedrijven als de politie hebben (beveiligings-)maatregelen in het kader van het Atb voorbereid die – na afstemming – kunnen worden ingezet bij een dreigingssituatie (besluitvorming door lokaal bevoegd gezag en betreffende bedrijven). Uit gesprekken met de NCTV blijkt dat het dreigingsniveau bedoeld is om de bevolking alert te maken en dat de verwachting was dat de regionale crisisorganisatie met haar lokale kennis en contacten een handelingskader opstelde. Dat is op de dag van het schietincident niet gebeurd.

De NCTV geeft in aanvullende gesprekken aan dat de informatie-uitwisseling tussen de regionale crisisorganisatie, het SGBO en de Rijkscrisisorganisatie niet optimaal is. In veel gevallen kan de voor de Rijkscrisisorganisatie relevante informatie niet gedeeld worden omdat het opsporingsinformatie betreft. Het is niet formeel vastgelegd hoe en welke informatie de politie deelt met de NCTV. Opsporingsinformatie wordt veelal niet gedeeld door de politie ten behoeve van het onderzoek. Echter, bepaalde opsporingsinformatie vertelt iets over de vervolgdreiging en het daaraan gekoppelde dreigingsniveau (en of deze wel of niet verlengd moet worden). De NCTV vraagt zich af of het dreigingsniveau was verlengd als eerder bij haar bekend was geweest dat de politie vanaf het middaguur al een aantal woningen in beeld had waar de verdachte zich mogelijk kon bevinden.

4.2 Stand van zaken verbetermaatregelen

4.2.1 Opsporing: reguliere opsporingsprocedure(s) en procedure Manhunt

De procedures in situaties waarbij mogelijk een terroristische aanslag is of wordt gepleegd zijn aangescherpt door zowel het OM als de politie. Het OM heeft daarvoor in april 2020 een wijziging aangebracht in de zogeheten Beleidsbrief Terrorisme. De HOvJ van het LP is nu eerder leidend in geval van CTER, in tegenstelling tot de situatie op 18 maart 2019. Reden voor deze wijziging ligt met name op het terrein van de ervaring en de (inter)nationale netwerken op het gebied van CTER die aanwezig is bij het LP. Hiermee wordt de kennis en kunde (benodigd bij een acute en grootschalige crisis) ondergebracht bij één functionaris en onderdeel van het OM. De politie kiest het te volgen scenario (procedure Manhunt of de klassieke opsporing). Daarover moet ook de OvJ van het AP geïnformeerd worden. Vervolgens organiseert het OM de verdere afstemming met en aansturing van de DSI (het gezag ligt bij de HOvJ van het LP met een coördinerende rol op het gebied van CTER).

De politie heeft in en na afloop van haar evaluatie knelpunten en lessen benoemd. Sinds 18 maart 2019 heeft de politie op verschillende momenten en op verschillende plekken in het land geoefend met de procedure Manhunt. De werkwijze heeft zij aangescherpt en gepresenteerd, zowel binnen de Landelijke Eenheid als in de Regionale Eenheid (Midden-Nederland). Van deze aanscherpingen met betrekking tot de procedure Manhunt en bijbehorende oefeningen heeft de Inspectie geen onderliggende stukken ontvangen. De belangrijkste les die de politie trekt is dat een heldere commandostructuur (via een SGBO) van groot belang is wanneer sprake is van een acute crisissituatie. Na het schietincident in Utrecht is binnen de politie (en samen met de politie-eenheid Midden-Nederland) uitgebreid stilgestaan bij de onbalans in de commandostructuur. Deze onbalans uit zich in de gebrekkige



informatiedeling tussen het SGBO MDN en het TDA, waardoor het SGBO MDN onvoldoende invulling kon geven aan de uitvoering van haar rol.

4.2.2 Driehoek en opschaling regionale crisisorganisatie

Na het schietincident heeft de gemeente Utrecht ingezet op verdere versterking van de samenwerking tussen de regionale crisisorganisatie (vanuit de samenwerkende partijen in de Veiligheidsregio) en het SGBO MDN en LE. Dit zou moeten leiden tot een betere aansluiting en verankering van de DSI.

Ook zet de gemeente Utrecht in op de versterking van de informatiepositie van de driehoek en oefent het hiermee. Meer specifiek gaat het om de eigen rol in terrorismebestrijding en het inschatten van de vervolgdreiging enerzijds en terrorismegevolgbestrijding anderzijds. Politie en OM kunnen bepaalde informatie ten behoeve van het opsporingsbelang niet delen in een GBT. Daarvoor moet er naast een GBT altijd een driehoek blijven bestaan. Hoe deze twee gremia samenhangen en toch praktisch blijven functioneren tijdens een hectische dag is een belangrijk aandachtspunt. Daarom is een functionaris bij de driehoek geplaatst om de burgemeester te ondersteunen met specialistische kennis op het gebied van dergelijke incidenten. De burgemeester heeft zelf een belangrijke rol hierin en moet ook goed weten welke informatie waar en waarom thuishoort.

4.2.3 Bieden van een handelingsperspectief bij advies tot binnenblijven en verhogen dreigingsniveau

De concrete verbetermaatregelen met betrekking tot de verhoging naar een dreigingsniveau 5 volgen begin 2021. Volgens de NCTV (die een coördinerende rol heeft in de ontwikkeling van de verbetermaatregelen) zijn verbeteringen vertraagd vanwege de coronapandemie die Nederland in maart 2020 trof. De NCTV is verantwoordelijk voor het bepalen van het dreigingsniveau. Zij richt haar aandacht allereerst op het realiseren van een wettelijke basis voor de afkondiging van het dreigingsniveau 5. Daarnaast concentreert de NCTV zich, in samenwerking met onder andere gemeenten, op de relatie van de afkondiging van het dreigingsniveau 5 met het optreden van het lokaal bevoegd gezag, de veiligheidsregio en landelijk niveau. Tot slot dienen de resultaten van de Evaluatie van de wet Veiligheidsregio's als belangrijke input voor de verbeteringen omtrent het dreigingsniveau.

Voor het goed kunnen werken van de gehele crisisorganisatie (lokaal en nationaal) is het uitwisselen van dreigingsinformatie essentieel. Vanwege het opsporingsbelang wordt dergelijke informatie over het algemeen niet gedeeld. De wens van de NCTV is niet om persoonsgegevens te ontvangen, maar wel informatie of een verdachte onder controle is of lijkt en de bevolking wel of niet veilig buiten kan zijn. Op basis daarvan besluit de NCTV of de dreiging is geweken en het dreigingsniveau 5 wel of niet moet worden verlengd.

De VRU geeft in een aanvullend gesprek aan dat een belangrijke les is om bij het verhogen van het dreigingsniveau een gebied te noemen dat logisch is, past bij het type crisis en de omstandigheden en in lijn is met het feitelijk bevoegd gezag tijdens het incident.

Voorlopig houdt de NCTV vast aan de vijf niveaus van dreiging. Mocht in de toekomst een ernstig incident plaatsvinden zoals in Utrecht, dan is de NCTV



voornemens om weer dreigingsniveau 5 af te kondigen. De in de evaluatie van de regionale crisisorganisatie⁶⁰ geconstateerde knelpunten worden opgevangen door middel van een procedureafspraken. Bij afkondiging van dreigingsniveau 5 zoekt de NCTV meer afstemming met het lokaal bevoegd gezag.

Naar aanleiding van het schietincident is de gemeente Utrecht voornemens bijeenkomsten te organiseren om met belangrijke maatschappelijke partijen af te stemmen wat ze aan elkaar hebben tijdens een crisis. Dit deed de gemeente al voor de gebieden Utrecht Centraal Station en Science Park. Er wordt onder meer gekeken welke informatie partijen hebben, omdat iedere organisatie een eigen crisisorganisatie en -aanpak heeft. Het is relevant deze te delen en elkaar zo beter te leren kennen, waarbij het ook meer duidelijk wordt wat de gemeente en partijen naar elkaar waar kunnen maken en wat een organisatie zelf moet doen. Met de bijeenkomsten beoogt de gemeente invulling te geven aan het verbeterpunt uit het evaluatierapport van de regionale crisisorganisatie: het explicieter betrekken van andere gemeenten en organisaties bij de duiding en afstemming van maatregelen en crisiscommunicatie.

4.3 Analyse

De Inspectie beschrijft in deze paragraaf haar analyse van het handelen van de crisisorganisatie op 18 maart 2019.

4.3.1 Sturing, beheersing en lerend vermogen organisaties

De Inspectie constateert dat alle organisaties na het schietincident in Utrecht snel uitgebreid hebben gereflecteerd op hun eigen handelen en hieruit lessen hebben getrokken. Deze lessen zijn gericht aan alle gemeenten in de VRU en niet alleen de gemeente Utrecht, waar het schietincident plaatsvond.

De Inspectie ziet dat de partijen in navolging van de geformuleerde lessen verbeteringen hebben doorgevoerd op het gebied van procedures en/of afspraken en oefeningen hebben georganiseerd. Dit toont het reflectief en zelflerend vermogen van de betrokken organisaties. Zo is binnen het OM de Beleidsbrief Terrorisme aangescherpt, waarbij het bevoegd gezag bij CTER-scenario's zoals de terroristische aanslag op 18 maart 2019 bij één HOvJ wordt belegd (namelijk de HOvJ van het Landelijk Parket). Op deze manier is het gezag belegd bij een functionaris die ervaring heeft met dergelijke grote en complexe crises. Volgens de Inspectie draagt deze aanpassing bij aan een eenduidige landelijke werkwijze als het gaat om een terroristische dreiging en/of aanslag. De procedure Manhunt is door de politie aangescherpt en op verschillende plekken in het land geoefend met de relevante crisispartners. De Inspectie heeft nog geen zicht op de doorgevoerde aanpassingen en of deze bijdragen aan de eenduidige werkwijze. Het is voor de Inspectie niet inzichtelijk in hoeverre hierover nu een eenduidig beeld bestaat binnen de driehoeken/DSI/SGBO/regionale crisisorganisatie en Rijkscrisisorganisatie.

De gemeente Utrecht en de VRU verduidelijken onder meer het advies tot binnenblijven en hoe maatschappelijke organisaties beter te betrekken bij crises.

⁶⁰ Evaluatie Een stad in stilte, COT, 2019.



Ook creëert de VRU bewustwording van de alarmeringsafspraken met de gemeente Utrecht en draagt zorg voor de naleving van deze afspraken.

De verbetermaatregelen betreffende de verheldering van de betekenis van dreigingsniveau 5 en de rolverdeling en communicatie over maatregelen zijn vooralsnog in ontwikkeling. Tussentijdse afspraken moeten ervoor zorgen dat er in de toekomst lokaal en regionaal meer duidelijkheid bestaat wat te doen als dreigingsniveau 5 wordt afgekondigd. De Inspectie acht het van groot belang dat deze verbetermaatregelen spoedig worden ingevuld en uitgerold. Reden daarvoor is een gebrek aan tijd tijdens een acute crisissituatie zoals een terroristische aanslag om discussies te voeren over hoe te handelen. Daarnaast brengt juist de coronapandemie radicalisering teweeg.⁶¹

De uitkomsten van de evaluatie Wet Veiligheidsregio's bieden aanknopingspunten om hun werkwijze en handelen ten tijde van crises te verbeteren. De veiligheidsregio's functioneren goed als het gaat om regionale branden, incidenten en crises. Wanneer crises ingewikkelder worden en regionale grenzen overschrijden, is meer samenwerking nodig; tussen veiligheidsregio's, met crisispartners en met het Rijk.

4.3.2 Kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking

De Inspectie constateert dat de evaluaties en de aanvullende gesprekken voldoende input bieden voor het formuleren van successen en aandachtspunten ten aanzien van de samenwerking binnen de verschillende crisisorganisaties en tussen de crisisorganisaties.

Bij een incident met een mogelijk terroristisch oogmerk is vrijwel altijd sprake van bestuurlijke vraagstukken en dilemma's. De Inspectie vindt het van groot belang dat bij een dergelijk incident, waarbij veel onzekerheden over de vervolgdreiging zijn en de maatschappelijke impact groot is, er snel wordt opgeschaald naar GRIP 3. De GRIP-structuur werkt hierbij ontzorgend. Medewerkers van de crisisorganisatie werken dan volgens de bekende en geoefende werkwijze. Op 18 maart 2019 is hier onvoldoende aandacht voor geweest vanuit de driehoek. Als sneller was opgeschaald was de crisisorganisatie eerder aangesloten geweest op de driehoek en waren bestuurlijke dilemma's (ook in termen van bevolkingszorg en afstemming met de Rijkscrisisorganisatie) eerder besproken. Het advies tot binnen blijven van de driehoek was weinig concreet. Het ontbrak aan een duidelijk handelingsperspectief voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in gemeente Utrecht. Dit zorgde voor veel verwarring en vragen (en daarmee meer druk op de crisisorganisatie).

Verder constateert de Inspectie dat de SGBO-structuur binnen de politieorganisatie niet goed werkte. Op 18 maart 2019 was niet altijd helder welk organisatieonderdeel (SGBO of TDA) de leiding en coördinatie had over het incident. De politie heeft intern afgesproken om bij eventuele toekomstige terroristische aanslagen eenduidig de SGBO-structuur te handhaven. Dit zorgt voor een betere afstemming en informatiedeling met de regionale crisisorganisatie en de driehoek.

Het is niet voor alle betrokken crisispartners voldoende helder hoe de Manhunt procedure verloopt en hoe de werkwijze bij een mogelijke terroristische aanslag zich

⁶¹ [Actueel dreigingsniveau NCTV, 15 oktober 2020](#)



verhoudt tot de reguliere opsporingsprocedure. Het moet ten alle tijden duidelijk zijn welke procedure wordt gevolgd. Tevens is dit ook van belang om deze procedures samen met de leden van de driehoek te oefenen. De Inspectie vindt het een positieve ontwikkeling dat de kennis en kunde bij het OM omtrent de aanpak dat het gezag bij een mogelijke terroristische aanslag ligt bij een functionaris op landelijk niveau. Het is voor de Inspectie niet helder op welke manier deze functionaris in contact staat met de NCTV (die verantwoordelijk is voor het afkondigen van het dreigingsniveau) en hoe deze afstemming is geborgd ten behoeve van een passend dreigingsniveau.

4.3.3 Juistheid, actualiteit en volledigheid van de informatievoorziening en -deling

Zoals ook in de evaluaties is beschreven heeft het gebrek aan een eenduidige werkwijze binnen de politieorganisatie gezorgd voor minder effectieve informatiestromen binnen de politie zelf, tussen de politie en de driehoek en tussen de politie en de regionale crisisorganisatie. Hierdoor is informatie over de mogelijke verblijfplaats niet tijdig op de juiste plek beland. Hierop is inmiddels actie ondernomen door de politie, door de procedures bij een incident met mogelijk terroristisch motief aan te scherpen en te oefenen.

Daarnaast constateert de Inspectie dat opsporingsinformatie vanuit de politie niet tijdig bekend is bij de gezagsdragers in de driehoek. Zo is om 13.00 uur bekend wie de verdachte is en had de politie een half uur later de mogelijke verblijfplaatsen in beeld. Om 12.15 uur besluiten de gezagsdragers binnen het driehoeksoverleg tot het advies om binnen te blijven in de gemeente Utrecht. De opsporingsinformatie is dan niet bekend bij de burgemeester, maar had volgens de Inspectie wel kunnen leiden tot een heroverweging van het advies tot binnen blijven en het verlengen van het dreigingsniveau door de NCTV. In plaats daarvan werd om 14.23 uur het advies tot binnen blijven (anderhalf uur na het besluit gecommuniceerd) met de Utrechtse bevolking via een twitterbericht.

Om 15.00 uur heeft de politie de mogelijke verblijfplaatsen onder controle. Op hetzelfde tijdstip wordt het advies tot binnen blijven weer ingetrokken door de burgemeester. De NCTV is niet op de hoogte van onderdelen van de opsporingsinformatie van de politie, daarom verlengt de NCTV om 17.13 uur het dreigingsniveau 5 tot 22.00 uur. De Inspectie is van mening dat onderdelen van de opsporingsinformatie ook relevant waren voor de NCTV om mee te nemen in de besluitvorming tot verlenging van het dreigingsniveau 5.

Om 17.50 uur volgt de toestemming om binnen te treden in de mogelijke verblijfplaatsen van betrokkene. Kort daarna wordt de betrokkene aangehouden. De Inspectie constateert dat er drie uur tussen het onder controle hebben van de panden en de feitelijke instap en aanhouding zit. Dit vindt de Inspectie een relatief lange periode gezien het doel van de procedure Manhunt (bij een terroristische aanslag het zo spoedig als mogelijk voorkomen van verder verlies van levens of schade door dader(s) te identificeren, lokaliseren en onder controle te brengen en proberen een vervolgaanslag te voorkomen) vergeleken met het moment dat betrokkene en diens mogelijke verblijfplaats in beeld waren.



Informatie over het schietincident en de vervolgdreiging was verspreid beschikbaar binnen de politie en het OM. Hierdoor was er lang geen goed beeld van de dreiging bij de lokale gezagsdriehoek, de regionale crisisorganisatie en de Rijkscrisisorganisatie. Dit had gevolgen voor de besluitvorming op 18 maart 2019. Voor de NCTV betekende dit dat wellicht niet nodig was geweest om het dreigingsniveau te verlengen. Het opheffen van het advies tot binnen blijven door de burgemeester had met meer zekerheid onderbouwd kunnen. Mogelijk had het advies tot binnen blijven niet gecommuniceerd hoeven worden.

4.3.4 Toerusting

De Inspectie constateert dat op het gebied van crisisbeheersing regelmatig wordt geoefend om er op die manier voor te zorgen dat de functionarissen van de verschillende organisaties op de hoogte zijn van hun specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Op die manier kunnen medewerkers binnen een acute crisissituatie goed optreden. De politieorganisatie heeft sinds het incident op 18 maart 2019 op verschillende momenten en plekken in het land de procedure Manhunt geoefend. Op basis van deze oefeningen heeft zij de werkwijze aangescherpt en gepresenteerd. Daarnaast weet de Inspectie op basis van eerder onderzoek, 'De voorbereiding op hulpverlening na een terroristische aanslag'⁶², dat alle veiligheidsregio's aandacht besteden aan de voorbereiding op terrorismegevolgbestrijding. Dit gebeurt op verschillende tempo's en manieren, waarbij de regio's waarin de grote steden van Nederland zich bevinden met name actief zijn.

⁶² [Inspectie kritisch op verschillen in voorbereiden van hulpverlening na aanslag.](#)



5

Conclusie

In deze overkoepelende analyse heeft de Inspectie gekeken naar de totale aanpak van het schietincident in Utrecht. De Inspectie hanteert voor haar toezicht een aantal richtinggevende toezichtaspecten. Deze aspecten zijn belangrijke randvoorwaarden voor de kwaliteit van de taakuitvoering. De Inspectie heeft de toezichtaspecten *governance*, *samenwerking*, *informatievoorziening* en *toerusting* verwerkt in deelvragen. Op basis van deze deelvragen beschrijft zij in dit hoofdstuk haar centrale conclusie en haar deelconclusies. De Inspectie sluit het hoofdstuk af met haar aanbevelingen.

5.1 Centrale conclusie

De hoofdvraag luidt als volgt:

Welke lessen zijn er te trekken uit de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden van betrokkene, de omgang met mogelijke signalen van radicalisering en het handelen van de crisisorganisaties?

Naar aanleiding van het schietincident in Utrecht op 18 maart 2019 hebben de organisaties op drie thema's evaluaties uitgevoerd. In deze evaluaties zijn lessen en aandachtspunten benoemd. De Inspectie is van mening dat de afronding van de evaluaties over de beslissingen ten aanzien van het strafrechtelijk verleden en de signalen van radicalisering van betrokkene te lang hebben geduurd. Daarmee lopen organisaties het risico dat de implementatie van verbetermaatregelen en de sturing daarop laat op gang komt, terwijl het gevoel van urgentie afneemt.

Voorafgaand aan 18 maart 2019 hebben politie, OM en DJI onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande overleggremia om de multi-problematiek van betrokkene te bespreken en gezamenlijk aan te pakken. De Inspectie had het logisch gevonden als op zijn minst het vuurwapenbezit en daarmee de interne classificatie vuurwapengevaarlijk (2013) en het signaal van radicalisering (het incident met de geestelijk verzorger in een PI in 2016) in het Zorg- en Veiligheidshuis waren besproken. Dit is echter niet gebeurd omdat het label vuurwapengevaarlijk een interne politie classificatie is en het signaal van radicalisering niet bekend is geworden bij het Zorg- en Veiligheidshuis in Utrecht en bij de reclassering.

De partijen hadden een beter en completer beeld van betrokkene kunnen hebben, wat mogelijk aanleiding had gegeven tot maatregelen die beter gepast zouden



hebben bij de problematiek van betrokkene. Dit wil niet zeggen dat daarmee de aanslag op 18 maart 2019 voorkomen had kunnen worden. Multi-problematiek van individuen is veelvoorkomend en legt een groot beslag op het justitiële apparaat. Daarom pleit de Inspectie voor een systematische, integrale benadering van deze doelgroep. De Inspectie benadrukt dat risico's nooit uitgesloten kunnen worden. Wel is het zaak de risico's voor de samenleving zo klein mogelijk te maken.

Tevens concludeert de Inspectie dat op 18 maart 2019 de crisisorganisaties niet als één organisatie hebben geopereerd. Weliswaar is betrokkene nog op dezelfde dag aangehouden, maar gedurende de dag was essentiële informatie over de opsporing van betrokkene niet tijdig beschikbaar voor sleutelfunctionarissen binnen de driehoek en sleutelfunctionarissen binnen de politie en het OM. Ook hebben de crisisorganisaties niet volgens de afgesproken en beoefende opschalingsstructuur samengewerkt en is er lange tijd niet volgens dezelfde opsporingsprocedure gehandeld.

5.2 Deelconclusies

De centrale conclusie baseert de Inspectie op een aantal deelconclusies, betreffende de toezichtaspecten *governance* (sturing, beheersing en lerend vermogen organisaties), *samenwerking* (kwaliteit en effectiviteit), *informatievoorziening* (juistheid, actualiteit en volledigheid) en *toerusting*.

5.2.1 Sturing, beheersing en lerend vermogen organisaties

Om de (gezamenlijke) doelstelling te bereiken, namelijk de efficiënte en effectieve aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme, acht de Inspectie het van belang dat de volgende lessen en aandachtspunten verder worden opgepakt en uitgewerkt.

Strafrechtelijke aanpak en mogelijke signalen van radicalisering

- Voor het leveren van het advies van de reclassering en de Pro Justitia rapportage van het NIFP werd, conform de op dat moment geldende afspraken in het strafprocesreglement, uitgegaan van een levertermijn van twee weken voor de zittingsdatum. Deze afgesproken termijn moest ervoor zorgen dat het OM tijdens een zitting kon beschikken over het meest actuele beeld over een persoon. Inmiddels spreken het OM en de reclassering een leverdatum van het advies af die ruimschoots voor de zitting ligt. Daarmee kan bij gebrek aan medewerking passende actie worden ondernomen door het OM in het kader van naleving van de voorwaarden.

Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019

- Bij de afkondiging van het dreigingsniveau 5 ontbrak het aan duidelijke kaders voor een handelingsperspectief voor inwoners, bedrijven en organisaties. Ook het gebrek aan een logische geografische afbakening leidde tot veel vragen en onrust. Begin 2021 zijn de verbetermaatregelen om de betekenis van het dreigingsniveau 5 en de rolverdeling en communicatie over maatregelen te verhelderen nog niet uitgevoerd. De Inspectie is van mening dat deze ontwikkeling te lang duurt. Het is van groot belang dat de NCTV hier op korte termijn helderheid over verschaft.



- Om de bestrijding van een terroristische aanslag goed te laten verlopen is het van belang dat van tevoren goed is geregeld hoe in verschillende scenario's wordt geacteerd en waar het gezag is belegd voor de opsporing. Deze afspraken dienen ontzorgend te werken en duidelijkheid te creëren in een crisissituatie. De politie trekt de volgende lessen: het werken volgens één commandostructuur en het volgen van één procedure (de procedure Manhunt). Deze twee lessen zijn volgens de Inspectie van groot belang voor een succesvolle aanpak van een (ernstige) crisis met een terroristisch oogmerk. De Inspectie is op de hoogte van de aanvullende verbetermaatregelen die zijn getroffen (aanscherping van de procedure en de Beleidsbrief Terrorisme).

5.2.2 Kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking

Om kwalitatief en effectief samen te werken, zowel binnen als tussen de organisaties, acht de Inspectie het van belang dat de volgende lessen en aandachtspunten verder worden opgepakt en uitgewerkt.

Strafrechtelijke aanpak en mogelijke signalen van radicalisering

- De Inspectie is van mening dat er op meerdere momenten (vuurwapenbezit in 2013, perioden van verblijf in detentie en de recidive gedurende de periode van schorsing) aanleiding is geweest voor de betrokken partijen (politie, OM, DJI) om contact met elkaar op te nemen en in gezamenlijkheid op te trekken. Daarbij hadden de partijen de gemeente Utrecht en ook de reclassering moeten betrekken. Er is onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande overleggremia om tot een gezamenlijke interventie te komen. De Inspectie concludeert verder dat er hierdoor onvoldoende (gezamenlijke) aandacht is geweest voor de multi-problematiek van betrokkene. De Inspectie benadrukt dat risico's nooit uitgesloten kunnen worden, wel is het zaak de risico's voor de samenleving zo klein mogelijk te maken. Dat is in dit geval onvoldoende gebeurd; betrokkene had beter in beeld kunnen zijn.

Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019

- De Inspectie concludeert dat de opschaling van de regionale crisisorganisatie niet heeft plaatsgevonden conform de afgesproken en beoefende werkwijze. Hierdoor is er niet goed samengewerkt op 18 maart 2019. Bij een incident met een mogelijk terroristisch oogmerk is vrijwel altijd sprake van bestuurlijke vraagstukken en dilemma's. De onzekerheden over de vervolgdreiging en de grote maatschappelijke impact rechtvaardigen een directe opschaling naar GRIP 3 bij een mogelijke terroristische aanslag. Deze opschaling heeft op 18 maart lang geduurd.
- Op 18 maart 2019 was niet altijd helder welk organisatieonderdeel binnen de politie de leiding had over de opsporing. Dit heeft geleid tot gebrekkige samenwerking, zowel intern als met de driehoek en de regionale crisisorganisatie. Hier ziet de Inspectie dat een duidelijke belegging van de leiding en de coördinatie nodig is zodat gehandeld kan worden conform de verwachtingen. Ook hier ziet de Inspectie duidelijke meerwaarde in het volgen van de afgesproken commandostructuren voor crisissituaties. Op 18 maart heeft het afwijken ervan niet geleid tot een effectieve samenwerking.



- Er werden door de politie gedurende de dag verschillende opsporingsprocedures gehanteerd: de Manhunt procedure en de reguliere opsporingsprocedure. Hierdoor ontstond verwarring binnen de politieorganisatie. Bij een acute crisissituatie zoals een terroristische aanslag moet kraakhelder zijn welke procedure wordt gehanteerd, wat deze procedure inhoudt, en wanneer er wordt afgeweken.
- De Inspectie vindt het een positieve ontwikkeling bij het OM dat het gezag bij een mogelijke terroristische aanslag is komen te liggen bij een functionaris op landelijk niveau. Hierbij vraagt de Inspectie aandacht voor de samenwerking met de NCTV (verantwoordelijk voor het afkondigen van het dreigingsniveau) om afstemming over het dreigingsniveau te borgen.

5.2.3 Juistheid, actualiteit en volledigheid van de informatievoorziening en -deling

Om de informatievoorziening en -deling binnen en tussen de betrokken organisaties correct, actueel, beschikbaar te hebben, acht de Inspectie het van belang dat de volgende lessen en aandachtspunten verder worden opgepakt en uitgewerkt.

Strafrechtelijke aanpak en mogelijke signalen van radicalisering

- De Inspectie constateert dat de rol, taak en bevoegdheid van het Gedetineerde Recherche Informatiepunt (GRIP) niet altijd duidelijk is. De Inspectie oordeelt dat het GRIP in deze casus heeft gefunctioneerd zoals bedoeld. Desalniettemin zijn de signalen over radicalisering onvoldoende actief gedeeld binnen DJI waardoor het gedrag van betrokkene in de verschillende PI's niet nader is gezien. Ook is het signaal van radicalisering niet gedeeld met ketenpartners. DJI heeft inmiddels een gremium opgericht waarin specifiek signalen van radicalisering in detentie worden opgepakt. Indien nodig kunnen deze signalen in het Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie (MAR) verder besproken worden. Daarmee betreft DJI ook de gemeenten en reclassering ten behoeve van de re-integratie van gedetineerden.
- DJI en het OM stellen een werkwijze op om informatiedeling tussen beide organisaties structureel vorm te geven en te borgen. Dan kan essentiële informatie (zoals het kopstootincident in een PI) tijdig bij het OM terecht komen en als input dienen voor besluitvorming en advisering van de rechter. De Inspectie acht het van belang dat hier op korte termijn concreet invulling aan wordt gegeven en zal dit monitoren.
- De Inspectie stelt dat indien de politie een persoon intern classificeert als vuurwapengevaarlijk, dit fundamentele informatie is die belangrijk is voor de taakuitvoering van justitiële partijen en ook het sociale domein van de gemeenten. Justitiële partijen en gemeenten zijn dan in de gelegenheid intern veiligheidsmaatregelen te treffen mochten zij in contact komen met de persoon. Ook kunnen justitiële partners en gemeenten overwegen om in het Zorg- en Veiligheidshuis veiligheidsafwegingen te maken en te starten met dossieropbouw en dit dossier te monitoren.

Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019

- De Inspectie hecht waarde aan eenduidige werkwijze binnen de politieorganisatie. Een eenduidige werkwijze draagt bij aan effectieve



informatiestromen binnen de politie zelf, tussen de politie en de driehoek en tussen de politie en de regionale crisisorganisatie. Op 18 maart 2019 werd essentiële informatie van de politieorganisatie niet efficiënt gedeeld, zowel intern als extern met de crisisorganisatie en leden van de driehoek. De mogelijke verblijfplaats was niet tijdig op de juiste plek beland. Dit heeft de besluitvorming op de dag beïnvloed.

- De Inspectie concludeert dat er niet één integraal beeld bestond van het incident. Dit had gevolgen voor de besluitvorming. Op de dag van de aanslag was de verdachte mogelijk al eerder in beeld, maar was deze informatie niet gedeeld met betrokken partijen (de gezagsdragers binnen de driehoek en de Rijks Crisisorganisatie). Dit betekent dat de opheffing tot het advies tot binnen blijven voor de stad Utrecht met meer zekerheid onderbouwd had kunnen worden. Wellicht had de gemeente dit advies niet hoeven communiceren als de opsporingsinformatie bij haar bekend was gemaakt. De verlenging van het dreigingsniveau 5 door de NCTV was niet nodig geweest.

5.2.4 Toerusting

Om ervoor te zorgen dat de organisaties hun taak kunnen uitoefenen is het van belang dat zij over de juiste middelen beschikken.

Strafrechtelijke aanpak en mogelijke signalen van radicalisering

- De Inspectie oordeelt dat de toerusting van professionals om te handelen op basis van signalen van radicalisering voldoende is. Er zijn trainingen beschikbaar en er zijn taak- en accenthouders en andere specialistische functionarissen en teams bij onder meer DJI, RN en de gemeente Utrecht.

Handelen crisisorganisaties op 18 maart 2019

- Door de crisisorganisaties wordt regelmatig geoefend en geëvalueerd. De Inspectie vindt het positief dat door het OM en de politie aanscherpingen in plannen en procedures (procedure Manhunt en Beleidsbrief Terrorisme) zijn aangebracht. Daarbij is het van belang dat aansluiting wordt gezocht met partijen die een belangrijke rol hebben in de bestrijding van en hulpverlening na een terroristische aanslag.



5.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen

Aan alle partijen die deelnemen aan het Zorg- en Veiligheidshuis:

- Om tot een integrale systematische aanpak te komen beveelt de Inspectie dringend aan - daar waar de ernst en frequentie van de delicten daar aanleiding toe geven - actief en structureel gebruik te maken van de daarvoor opgerichte overleggremia.

Aan de politie en het OM:

- De Inspectie vraagt aan het OM en de politie aandacht voor het intensief betrekken van de driehoek en veiligheidsregio's bij de implementatie en beoefening van verbetermaatregelen ten aanzien van aangescherpte procedures van terroristische scenario's.

Aan de NCTV:

- De Inspectie beveelt aan om de lessen en verbetermaatregelen ten aanzien van het afkondigen van een dreigingsniveau 5 zo spoedig mogelijk te implementeren en niet langer uit te stellen.

Aan de gezagsdragers en de politie:

- De Inspectie beveelt aan dat de afgesproken werkwijzen (opschaling conform de GRIP-structuur, het hanteren van een eenduidige commandostructuur en opsporingsprocedure) in crisissituaties worden nageleefd ten einde gebrekkige informatiedeling en communicatie in een acute noodsituatie zo veel mogelijk te beperken.

Aan de politie en de NCTV:

- De Inspectie beveelt aan om duidelijke afspraken te maken over het delen van relevante (opsporings-)informatie voor de afkondiging en/of verlenging van het dreigingsniveau 5. Hiermee kan de NCTV een afgewogen besluit nemen.

**I**

Bijlage

Overzicht geïnterviewde functionarissen

Tabel b. *Overzicht interviews*

	Funcietitel
DGRR	Beleidsmedewerker
DJI	Accountmanager
	Programmamanager
	Strategisch Adviseur
Gemeente Utrecht	Adviseur
	Adviseur
	Adviseur
	Cluster Manager
	Directeur OOV
	Voormalig burgemeester
LJ&R	Reclasseringsmedewerker
NIFP	Manager Bedrijfsvoering
	Psychiater
	Psycholoog
NCC	Afdelingshoofd
	Adviseur
NCTV	Beleidsmedewerker
	Beleidsmedewerker
	Beleidsmedewerker
OM	Beleidsmedewerker
	HOvJ MDN
	Voormalig HOvJ van het LP
Politie	Beleidsmedewerker



	Hoofd DSI
	Politiechef, Hoofd Operatie bij eenheid Amsterdam
	Teamleider GRIP
QBuzz	Manager Veiligheid
Reclassering Nederland	Reclasseringsmedewerker
	Regiosecretaris
	Regiodirecteur
	Unitmanager
VRU	Directiesecretaris Crisisbeheersing
	Directiesecretaris Algemeen Directeur
	Algemeen Directeur
	Directeur Crisisbeheersing

**II**

Bijlage Afkortingen

Afkorting	
AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
AP	Arrondissement Parket
Atb	Alerteringssysteem terrorismebestrijding
CoPI	Commando Plaats Incident
COT	Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
CTER	Contra-Terrorisme Extremisme Radicalisering
DGGR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
DPAN	Digitaal Platform Aansluiting Nazorg
DSI	Dienst Speciale Interventies
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
GRIP	Gedetineerde Recherche Informatie Punt
GMU	Gemeenschappelijke Meldkamer Utrecht
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing



ID-LE	Inlichtingendienst van de Nationale Politie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie	Inspectie Justitie en Veiligheid
ISD-Maatregel	Inrichting voor Stelselmatige Daders
JenV	Justitie en Veiligheid
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LJ&R	Leger des Heils - Jeugdbescherming & Reclassering
LP	Landelijk Parket
MAR	Multidisciplinair Afstemmingsoverleg Resocialisatie
MCCb	Ministeriele commissie crisisbeheersing
MDN	Midden Nederland
MDO	Multidisciplinair Overleg
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
NSGBO	Nationale Staf Bijzonder en Grootschalig Optreden
OL	Operationeel Leider
OM	Openbaar Ministerie
OvD-P	Officier van Dienst Politie
OvJ	Officier van Justitie
PARE	Programma Aanpak Radicalisering en Extremisme
PGA	Persoonsgerichte Aanpak
PI	Penitentiaire Inrichtingen
RBT	Regionaal Beleidsteam
Reclassering	Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering Reclassering Nederland Stichting Verslavingsreclassering GGZ
RN	Reclassering Nederland
ROL	Regionaal Operationeel Leider
ROR	Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering
ROT	Regionaal Operationeel Team



SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
TDA	Team Districtelijke Aanpak Opsporing
TER(-team)	Terrorisme, Extremisme en Radicalisering
TA	Terroristen Afdeling
VRU	Veiligheidsregio Utrecht
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

April 2021

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*