Nederlands Instituut Publieke Veiligheid

# Leeronderzoek Rotterdam: Brandweeroptreden en multidisciplinaire samenwerking bij extreem geweld (28-9-'23)

Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweerzorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

## Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2024

| | |
|---|---|
| Auteurs | J. Kox, M. van Duin, A. de Haan, J. Landsman, R. van den Dikkenberg & V. Wijkhuijs |
| Contactpersoon | J. Kox |
| Opdrachtgever | Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond |
| Foto’s | FlashphotoNL en Brandweer Rotterdam-Rijnmond |
| Datum | 7 juni 2024 |

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

# Samenvatting

Op donderdag 28 september 2023 deden zich in Rotterdam twee brand- en schietincidenten voor – waaronder in het Erasmus MC – die een grote impact hadden. Op verzoek van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid het operationeel optreden naar aanleiding van deze gebeurtenissen onderzocht. In het leeronderzoek wordt ingegaan op zowel het multidisciplinaire optreden van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond als op het monodisciplinaire optreden van de brandweer. Het doel van het onderzoek was om lering te trekken uit de gebeurtenissen voor de doorontwikkeling van de crisis- en brandweerorganisatie bij een grootschalige, specialistische inzet, waarbij sprake is van extreem geweld en/of terrorisme.

Er wordt aandacht geschonken aan zes thema's: multidisciplinaire opschaling en samenwerking, crisiscommunicatie, grootschalig en specialistisch brandweeroptreden, onveiligheid bij extreem geweld, nazorg en voorbereiden op extreem geweld. Deze thema's worden beschouwd op basis van informatie die verkregen is via deskresearch, een enquête onder betrokken brandweer- en crisisfunctionarissen, interviews met in totaal 52 betrokkenen en een drietal leertafelsessies. De brandweer- en crisisfunctionarissen die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, kijken over het algemeen met tevredenheid terug op hun optreden. Er werd veel van de hulpdiensten gevraagd en er is professioneel en met veel betrokkenheid gehandeld en op een goede manier samengewerkt.

**Multidisciplinaire opschaling en samenwerking**
Waar brandstichting en schietincidenten samenkomen als uiting van extreem geweld is een goede verbinding tussen de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en handhaving van de openbare orde en veiligheid van belang. In dit geval vond op verschillende niveaus afstemming tussen de justitiële en algemene keten plaats, maar bij eventuele toekomstige incidenten van extreem geweld zou de verbinding op een aantal vlakken steviger kunnen worden verankerd.

Het is zonder meer duidelijk dat de multidisciplinaire opschaling voortvarend werd georganiseerd. Vanwege de dynamiek, snelheid en aard van de gebeurtenissen werden belangrijke besluiten met betrekking tot de operationele inzet in de chaotische fase met name in het veld genomen. Multidisciplinaire teams, zoals het CoPI en het ROT, waren ondersteunend en faciliterend aan het veld. En doordat deze gremia in stelling waren gebracht, hebben zij een belangrijkere rol kunnen vervullen in de nafase. Zo is er terecht veel aandacht uitgegaan naar de opvang van en nazorg aan het personeel.

Door de dynamiek van de gebeurtenissen was de beeldvorming uitermate complex. Een betere koppeling tussen de diverse gremia kan de beeldvorming verbeteren, maar onduidelijkheid zal altijd een onderdeel blijven van de werkelijkheid waaronder crisisfunctionarissen moeten opereren.

**Crisiscommunicatie**
Op 28 september 2023 waren verschillende crisisteams op de been die het grote publiek tijdig van de juiste en relevante informatie trachtten te voorzien ondanks alle onzekerheid die er heerste. Er diende onderling afstemming te worden bereikt over wie wat communiceerde. De communicatieadviseurs van de verschillende crisisteams hebben over het algemeen in goede onderlinge afstemming samengewerkt en elkaar actief opgezocht.

**Grootschalig en specialistisch brandweeroptreden**
Het incident vroeg om een grootschalige en specialistische inzet van de brandweer. Veelal werd er gebruikgemaakt van de eigen middelen en mankracht, maar deels werd er geïmproviseerd en om bijstand gevraagd. Brandweer Rotterdam-Rijnmond heeft een stevig potentieel in huis om een dergelijk geweldsincident te bestrijden en daarnaast in overige basisbrandweerzorg te blijven voorzien. Er was sprake van een snelle opschaling en goede onderlinge samenwerking. Ervaring en geoefendheid leidden tot professioneel optreden.

**Onveiligheid bij extreem geweld**
In deze casus was veiligheid en vooral de eigen veiligheid van de hulpverleners een belangrijk thema. Omgaan met onveiligheid betekent zowel het signaleren van als het acteren op onveiligheid. Onveiligheid heeft een directe relatie met (een gevoel van) onzekerheid over het verloop van de situatie. De verschillende vormen van extreem geweld die de verdachte op beide incidentlocaties had gehanteerd, creëerden verschillende vormen van gevaar voor het optreden van de hulpdiensten. Er werd dan ook gebruikgemaakt van specialistische teams. Zonering, zoals dat in protocollen beschreven staat, werd echter beperkt en deels impliciet gebruikt. Vanwege de chaos van het eerste uur en de frontlijnsturing, maakten first responders primair zelf hun afweging omtrent hun veiligheid en optreden. Overeenkomstig de uitgangspunten op het gebied van extreem geweld was het devies: ‘niets doen is geen optie'. Toch maakten sommigen zich zorgen om de eigen veiligheid en die van collega’s.

**Nazorg**
Deze casus laat zien hoe sterk na zo’n heftige gebeurtenis van extreem geweld onder een brede groep crisisfunctionarissen de behoefte aan nazorg kan leven. De nazorg aan het personeel kreeg terecht de nodige aandacht. Er werd veelal gebruikgemaakt van collectieve debriefings voor specifieke groepen functionarissen. Ook hebben onderlinge, informele, opvang en nazorg van collega’s een belangrijke rol gespeeld.

**Voorbereiden op extreem geweld**
De voorbereiding en ervaring op het gebied van extreem geweld zijn van waarde gebleken. In grote lijnen zijn de plannen en procedures gevolgd en door betrokkenen werden de voorbereidingen als positief ervaren. In de interviews werd regelmatig naar oefeningen gerefereerd. Daarnaast bood ook de generieke voorbereiding belangrijke uitgangspunten en structuren waarop de functionarissen terug konden vallen in de chaotische situatie. In brede zin is de ervaring van betrokken brandweer- en crisisfunctionarissen van cruciaal belang geweest bij het adequaat optreden onder de complexe en onzekere omstandigheden.

Zoals dat voor vrijwel elke incidentevaluatie geldt, komen ook uit dit leeronderzoek een aantal aandachtspunten naar voren. Deze worden puntsgewijs beschreven in hoofdstuk 9.

# Afkortingen

| | |
|---|---|
| AC | algemeen commandant |
| CaCo | calamiteitencoördinator |
| CoPI | commando plaats incident |
| DSI | Dienst Speciale Interventies |
| Erasmus MC | Erasmus Medisch Centrum |
| GBT | gemeentelijk beleidsteam |
| GGD | gemeentelijke gezondheidsdienst |
| GHOR | Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio |
| GRIP | gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure |
| HINT | hoofd interventie |
| HOvD | hoofdofficier van dienst |
| LCMS | Landelijk Crisis Management Systeem |
| NCTV | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OTO | opleiden, trainen, oefenen |
| OvD | officier van dienst |
| ROL | regionaal operationeel leider |
| ROT | regionaal operationeel team |
| SGBO | Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden |
| TOA | tactisch officier alarmcentrale |
| TCO | Team Collegiale Ondersteuning |
| TPE | Team Parate Eenheid |
| QRT | Quick Response Team |
| VIC | Veiligheidsinformatiecentrum |
| WPC | World Port Centre |

# Inhoud


| | | |
|---|---|---|
| | **Samenvatting** | **3** |
| | **Afkortingen** | **5** |
| | **Inleiding** | **8** |
| **1** | **Terugblik op het incident** | **12** |
| 1.1 | Schietincident en brand aan het Heiman Dullaertplein | 12 |
| 1.2 | Schietincident en brand in het Erasmus MC | 14 |
| 1.3 | Nafase | 16 |
| **2** | **Een extreem incident** | **19** |
| 2.1 | Twee vormen van extreem geweld | 19 |
| 2.2 | Ervaringen van betrokken functionarissen | 21 |
| **3** | **Multidisciplinaire opschaling en samenwerking** | **23** |
| 3.1 | Opschaling onder complexe omstandigheden | 23 |
| 3.2 | Organisatievorm: rechtsorde naast openbare veiligheid | 24 |
| 3.3 | Een tweede CoPI: zelf doen of laten doen? | 26 |
| 3.4 | Flitsincident: designed of frontline organiseren? | 27 |
| 3.5 | Tot slot | 32 |
| **4** | **Crisiscommunicatie** | **33** |
| 4.1 | Crisiscommunicatie tijdens extreem geweld | 33 |
| 4.2 | Wie: veiligheidsregio of politie? | 35 |
| 4.3 | Wanneer: zorgvuldig of snel? | 37 |
| 4.4 | Tot slot | 39 |
| **5** | **Grootschalig en specialistisch brandweeroptreden** | **40** |
| 5.1 | ‘Alles uit de kazerne’ | 40 |
| 5.2 | Een systeemtest: bijstand of improvisatie? | 42 |
| 5.3 | Complexe objecten: accepteren of anders organiseren? | 45 |
| 5.4 | QRT: standaardisatie of maatwerk? | 48 |
| 5.5 | Tot slot | 49 |
| **6** | **Onveiligheid bij extreem geweld** | **50** |
| 6.1 | De veiligheidssituatie in omstandigheden van extreem geweld | 50 |
| 6.2 | Beleving van onveiligheid | 51 |
| 6.3 | Omgaan met onveiligheid: signaleren en acteren | 52 |
| 6.4 | Tot slot | 58 |
| **7** | **Nazorg** | **59** |
| 7.1 | Een niet alledaags incident | 59 |
| 7.2 | Georganiseerde opvang en nazorg | 59 |
| 7.3 | Vorm: collectieve debriefings | 61 |
| 7.4 | Doelgroep: voor wie en door wie? | 63 |

7.5 Perspectief: nazorg of welzijn? 64
7.6 Tot slot 65

**8 Voorbereiden op extreem geweld 66**
8.1 Voorbereiding in Rotterdam-Rijnmond 66
8.2 Volgen van plannen of improviseren? 67
8.3 Improvisatie binnen of buiten de kaders? 69
8.4 Tot slot 70

**9 Slotbeschouwing 71**
9.1 De brandweer- en crisisorganisatie bij extreem geweld 71
9.2 Conclusies en aanbevelingen 72

**Literatuur 78**

**Bijlage 1 – Respondenten 80**

**Bijlage 2 – Enquête 82**

**Bijlage 3 – Kleine lessen 84**

# Inleiding

## Achtergrond leeronderzoek

Op donderdag 28 september 2023 beleefde Rotterdam een ‘gitzwarte dag’, zoals onder andere burgemeester Aboutaleb het noemde. Als gevolg van een tweevoudige schietpartij overleden die dag een 39-jarige vrouw, haar 14-jarige dochter en een 43-jarige man die docent was in het Erasmus MC en tevens huisarts.

Het drama begon rond 14.11 uur in Rotterdam-West aan het Heiman Dullaertplein, waar de vrouw en haar dochter werden neergeschoten en rond dezelfde tijd brand uitbrak. Kort daarna werd de docent door (naar later bleek) dezelfde schutter gedood in een lokaal van het Erasmus MC, waar hij op dat moment lesgaf. Studenten, bezoekers en personeel van het Erasmus MC beleefden angstige momenten, omdat de schutter mogelijk nog in het gebouw rondliep en daar eveneens brand uitbrak. Tot grote opluchting van velen wist de politie de vermoedelijke dader rond 15.30 uur te overmeesteren.

De branden en de tweevoudige schietpartij vroegen van de hulpdiensten en de gemeente Rotterdam een intense inzet. Nadat aanvankelijk was opgeschaald naar GRIP-1, werd korte tijd later opgeschaald naar GRIP-2, waarbij het ROT leidinggaf aan twee CoPI’s. Daarnaast kwam op het gemeentehuis de driehoek bijeen, die om 18.45 uur een persconferentie gaf. Daarmee raakte heel Nederland op de hoogte van de gebeurtenissen; de ontsteltenis was groot.

Op verzoek van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) het operationeel optreden naar aanleiding van de gebeurtenissen onderzocht. In het onderzoek wordt ingegaan op zowel het multidisciplinaire optreden van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond als op het monodisciplinaire optreden van de brandweer. Het doel van het onderzoek was om lering te trekken uit de gebeurtenissen voor de doorontwikkeling van de crisis- en brandweerorganisatie bij een grootschalige, specialistische inzet, waarbij sprake is van extreem geweld en/of terrorisme.

## Centrale thema’s

Om van de gebeurtenissen te leren, zijn in overleg met de opdrachtgever zes thema’s onderscheiden die in het onderzoek worden beschouwd. Wij lichten deze hieronder toe.

### Thema 1: Multidisciplinaire opschaling en samenwerking

Een van de zaken die het incident op 28 september 2023 uniek maakte, is de snelle ontwikkeling van de gebeurtenissen. Met name in het eerste anderhalve uur was sprake van een hectische situatie die vroeg om een snelle besluitvorming met betrekking tot de operationele inzet. Dit roept de vraag hoe de opschalingsstructuren effectief gestructureerd kunnen worden tijdens zo’n dynamisch incident. Bijzonder – in elk geval niet alledaags – aan

deze casus was dat er, naast een voltallig ROT, twee CoPI's waren, terwijl er tussen de gebeurtenissen op de twee verschillende locaties een relatie bestond. Hoe hebben deze crisisteams samengewerkt ten behoeve van de respons? En hoe werd een goede verbinding tussen de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de handhaving van de openbare orde en veiligheid gewaarborgd? Deze verbinding is van belang, omdat sprake was van zowel brandstichting als een schietincident.

## Thema 2: Crisiscommunicatie

Het geweldsincident had niet alleen impact op de hulpverleners, maar zeker ook op omwonenden en andere Rotterdammers en uiteindelijk op de gehele samenleving. Dit kwam mede door de massale aanwezigheid van journalisten en de verspreiding van beelden en verhalen op sociale media. Bovendien vond er een persconferentie van de driehoek plaats die door de NOS live werd uitgezonden. Bij de crisiscommunicatie was niet alleen de veiligheidsregio betrokken, ook waren andere communicatieteams van bijvoorbeeld de politie actief. Dat roept de vraag op hoe de samenwerking tussen de communicatieteams van de veiligheidsregio en de politie verliep. Communicatieadviseurs van hulpdiensten beogen door tijdige berichtgeving in te spelen op de informatiebehoefte onder de bevolking om mogelijke onrust weg te nemen. Hoe is tijdens dit incident omgegaan met het bekende dilemma tussen zorgvuldigheid en snelheid in crisiscommunicatie?

## Thema 3: Grootschalig en specialistisch brandweeroptreden

De gebeurtenissen op 28 september vroegen om een grote en unieke inzet van de brandweer. De brandweer was namelijk die dag niet alleen tegelijkertijd in verschillende crisisteams actief (twee CoPI's en het ROT), ook werden twee Quick Response Teams (QRT's) ingezet. Dat roept de vraag op hoe zo'n grootschalig en specialistisch brandweeroptreden goed te organiseren en hoe de informatie tussen de verschillende teams effectief kan worden gedeeld. Hoe hebben de betrokken brandweerfunctionarissen de onderlinge samenwerking ervaren? En in hoeverre hebben de complexe omstandigheden invloed gehad op het optreden van de brandweer?

## Thema 4: Onveiligheid bij extreem geweld

Hulpdiensten worden wel vaker geconfronteerd met situaties waarin niet alleen de veiligheid van slachtoffers, maar ook die van hulpverleners zelf zo goed mogelijk moet worden gewaarborgd. Om hun taak uit te kunnen voeren, moeten hulpdiensten continu inschatten in hoeverre de situatie veilig genoeg is om op te treden. Wat de gebeurtenissen in dit geval bijzonder maakte, was dat zowel rekening gehouden moest worden met de brandontwikkeling als met de (mogelijke) aanwezigheid van de schutter. De vraag is wat in deze context een acceptabel risico is voor hulpverleners. Hoe is onveiligheid door de betrokken hulpdiensten op 28 september 2023 in Rotterdam beleefd? En hoe zijn de betrokkenen omgegaan met hun eigen en andermans veiligheid?

## Thema 5: Nazorg

De gebeurtenissen van 28 september zijn zeer heftig te noemen. Ook op betrokken hulpverleners hebben ze een grote impact gehad. Het incident vroeg dan ook om gepaste nazorg, waarvoor door de veiligheidsregio diverse activiteiten zijn ontplooid. De vraag is aan welke ondersteuning de betrokken functionarissen behoefte hadden. In hoeverre waren deze behoeftes verschillend voor de groepen medewerkers? En voldeden de geboden opvang en nazorg aan deze behoeftes of waren (nog) andere activiteiten gewenst?

### Thema 6: Voorbereiden op extreem geweld

In deze casus was sprake van brand(stichting) in onder andere een kwetsbaar object (een ziekenhuis), en van moord c.q. doodslag. De grote impact die het incident heeft gehad, maakt dat het kan worden geclassificeerd als extreem geweld. In het risicoprofiel van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond staan dergelijke incidenten aangemerkt als waarschijnlijk, met een ernstige impact. In de afgelopen jaren heeft de veiligheidsregio geïnvesteerd in planvorming en voorbereiding op dit gebied. Maar hoe beschouwen de betrokkenen deze plannen en voorbereiding in het licht van de gebeurtenissen? In hoeverre was ruimte voor improvisatie? En kan men zich überhaupt voorbereiden op een dergelijk incident?

## Aanpak van het onderzoek

Het leeronderzoek vond plaats in de periode vanaf december 2023 tot en met mei 2024. Er zijn verschillende methoden gebruikt om het operationeel optreden op bovenstaande thema's te beschouwen.

Om een eerste indruk te krijgen van de manier waarop de inzet is ervaren, is onder betrokken brandweer- en crisisfunctionarissen een korte enquête uitgezet. De vragenlijst is door 112 functionarissen, onder wie 68 brandweerfunctionarissen, geretourneerd. Ook zijn verschillende documenten (bijv. crisisplannen, incidentrapportages, LCMS-journaals, evaluaties van afzonderlijke diensten) en mediaberichten geraadpleegd.

Vervolgens heeft met 52 betrokken functionarissen een gesprek plaatsgevonden. Onder hen waren 20 brandweerfunctionarissen, van wie drie een rol hadden in het multidisciplinaire optreden. De andere gesprekken zijn gevoerd met onder andere leden van de meldkamer, de twee commando's plaats incident (CoPI's) en het regionaal operationeel team (ROT).[1] De interviews duurden gemiddeld 1 à 1,5 uur en vonden grotendeels plaats op een locatie van de veiligheidsregio. Tijdens de interviews is gebruikgemaakt van een vooraf opgestelde vragenlijst om ervoor te zorgen dat alle relevante thema's aan bod kwamen.

Ten slotte hebben in maart 2024 drie leertafelsessies plaatsgevonden waarin de voorlopige bevindingen met zo'n 35 betrokken functionarissen zijn gedeeld en de betekenis daarvan voor de doorontwikkeling van de crisisorganisatie is besproken. Een van de leertafelsessies richtte zich specifiek op de brandweerorganisatie; de andere twee hadden betrekking op de crisisorganisatie van de veiligheidsregio.

## Afbakening en beperkingen

In dit leeronderzoek gaat de aandacht uit naar het multidisciplinaire optreden van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en het monodisciplinaire optreden van de brandweer. De focus ligt op de ervaringen van de betrokken functionarissen en de lessen die daaruit te trekken zijn. Wij gaan niet in op zaken die bij andere disciplines (bevolkingszorg, ambulancedienst of de politie) speelden. Ook wordt in dit leeronderzoek niet ingegaan op de motieven van de (vermoedelijke) dader en zijn strafrechtelijke vervolging.

[1] Een overzicht van alle respondenten is opgenomen in bijlage 1.

Dit leeronderzoek richt zich voornamelijk op de acute fase van het incident. Maar wij beseffen dat onder andere de gemeente Rotterdam en de GGD zich ook na 28 september hebben ingespannen ten behoeve van de getroffenen. Die inspanningen vallen echter buiten de scope van dit leeronderzoek. Separaat aan dit onderzoek heeft een leeronderzoek plaatsgevonden over de thema's bevolkingszorg en psychosociale gevolgen in opdracht van de gemeente Rotterdam en de GGD (Geense et al., 2024). Wel wordt in dit onderzoek ingegaan op de afschaling van de crisisstructuur en de opvang van en nazorg aan het personeel van de hulpdiensten.

Ten tweede kent de methodiek van dit leeronderzoek een aantal beperkingen die mogelijk kleuring geven aan de resultaten. Zo is het belangrijk om op te merken dat we niet met alle relevante betrokkenen hebben gesproken, zoals met leden van de driehoek.[2] Hierdoor kan de beschouwing van de thema's waarin de driehoek een rol speelt, wat eenzijdig zijn. Daarnaast is het bij incidenten met een grote politiecomponent van belang gesprekken met betrokken politiefunctionarissen te voeren. In deze evaluatie is dat (door omstandigheden) echter niet gedaan, wat betekent dat wij geen volledig zicht hebben gekregen op de wijze waarop de politieprocessen doorwerkten op het multidisciplinaire optreden.

Ten slotte moet worden vermeld dat de interviews zo'n drie à vier maanden na het incident plaatsvonden en sommige respondenten aangaven dat zij niet meer precies wisten wanneer en in welke volgorde de gebeurtenissen hadden plaatsgevonden. Ook kan de beleving van het incident onder respondenten verschillen. Bovendien is in LCMS op een later moment informatie toegevoegd dan het daadwerkelijke tijdstip van de gebeurtenis. We hebben geprobeerd een zo volledig mogelijke terugblik op de gebeurtenissen te geven door de beschikbare informatie uit de verschillende informatiebronnen naast elkaar te leggen, maar rekening zal moeten worden houden met een zekere mate van onnauwkeurigheid in de precieze tijdsaanduidingen.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 schetsen wij het verloop van de gebeurtenissen die zich voordeden op 28 september 2023. In hoofdstuk 2 volgt een algemene beschouwing van het type incident dat plaatsvond en schenken we aandacht aan de ervaringen van de betrokken functionarissen met betrekking tot hun inzet.

Vervolgens worden in hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 8 de zes thema's besproken. Voor elk van de thema's wordt een aantal bevindingen uiteengezet, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de manier waarop een en ander in een volgende crisissituatie mogelijk beter georganiseerd kan worden.

De slotbeschouwing volgt in hoofdstuk 9. Hierin komen de conclusies van het leeronderzoek en de aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de crisis- en brandweerorganisatie aan bod.

2 Het optreden van de driehoek valt op verzoek van de opdrachtgever buiten de scope van dit onderzoek.

# 1 Terugblik op het incident

Rotterdam kreeg op 28 september 2023 te maken met een meervoudig geweldsincident. Op twee verschillende locaties in de stad vond een dodelijk schietincident plaats en werd brand gesticht. Het betrof in eerste instantie twee naast elkaar gelegen woningen aan het Heiman Dullaertplein en vervolgens het Erasmus Medisch Centrum (Erasmus MC). In dit hoofdstuk wordt het verloop van het incident aan het Heiman Dullaertplein en van dat in het Erasmus MC beschreven. Ook wordt van beide incidenten een aantal zaken met betrekking tot de nafase uiteengezet.

## 1.1 Schietincident en brand aan het Heiman Dullaertplein

Het is donderdagmiddag 28 september wanneer de Meldkamer Rotterdam om 14.11 uur een melding ontvangt van een uitslaande brand en explosies in een woning op de begane grond aan het Heiman Dullaertplein. Kort daarna rijdt de brandweer met optische- en geluids-signalen naar de plaats van het incident. De meldkamer verneemt dat er op dezelfde locatie sprake is van een schietpartij en communiceert dit naar de aanrijdende hulpdiensten.

Wanneer de eerste twee brandweereenheden op het Heiman Dullaertplein arriveren, treffen ze voor een woning een slachtoffer aan, waarover de politie zich op dat moment ontfermt. In de woning ernaast woedt op dat moment een grote brand. Later wordt duidelijk dat dit de woning van de verdachte is. Een eenheid van de brandweer betreedt via de voorkant het adres en voert blusactiviteiten uit. Een andere eenheid tracht de woning langs de achterzijde te betreden. Op dat moment is nog veel onduidelijk over het aantal slachtoffers, de verdachte en de ernst van de situatie. Na verdere observatie besluiten de brandweer-eenheden zich terug te trekken, omdat de veiligheid van het personeel vanwege de mogelijke aanwezigheid van een schutter niet gegarandeerd kan worden. Zo constateert de brandweer onder andere kogelgaten in een van de woningen en dat het eerder aangetroffen slachtoffer schotwonden heeft. Op dat moment is de brand onder controle, maar nog niet volledig geblust.

Zo'n tien minuten na de eerste melding wordt door de CaCo en de leider CoPI telefonisch opgeschaald naar GRIP-1. De combinatie van een brand en een schietincident en onrust in de wijk vragen namelijk om coördinatie tussen de hulpdiensten ter plaatse. In korte tijd wordt een groot aantal hulpverleners van de brandweer, politie en ambulancezorg opgeroepen. Aangezien de vermoedelijke schutter mogelijk nog in een van de panden aanwezig is, wachten de hulpdiensten op versterking. Die wordt geleverd door het Quick Response Team (QRT) van brandweer Rotterdam-Rijnmond en medewerkers van het Team Parate Eenheid (TPE) van de politie-eenheid Rotterdam.

Het QRT is een brandweereenheid die wordt ingezet bij incidenten met een hoog risico op grof en extreem geweld en over extra persoonlijke beschermingsmiddelen beschikt. Het team is rond 14.30 uur ter plaatse. Kort daarna arriveert ook het arrestatieteam van de politie, het TPE. Dit is een regionale politie-eenheid die vergelijkbare taken verricht als de

Dienst Specialistische Interventies (DSI) en wordt ingezet bij risicovolle en complexe aanhoudingen. Vanwege een training is het TPE toevallig in de buurt van het incident en daardoor eerder ter plaatse dan de DSI. Enige tijd later arriveert ook de DSI.

Op het moment dat het QRT ter plaatste komt, wordt het slachtoffer dat voor de woning is aangetroffen met spoed per ambulance naar het Erasmus MC gebracht. Tegelijkertijd wordt er melding gedaan van een schietpartij bij het Erasmus MC. Beide incidenten worden op dat moment nog niet met elkaar in verband gebracht, maar vanwege de schietpartij bij het Erasmus MC wordt het ambulancevervoer bij aankomst doorverwezen naar het Sint Franciscus Ziekenhuis in Rotterdam.

Rond 14.30 uur betreedt het TPE met ademlucht en ondersteuning van het QRT de woning aan het Heiman Dullaertplein waar de brand woedt om de situatie te verkennen en te achterhalen of de verdachte zich nog in de woning bevindt. Het QRT voert een snelle blusactiviteit uit om de brand onder controle te houden. Gezien de ernst van de brand trekken de teams de conclusie dat, mocht de verdachte nog in het pand aanwezig zijn, deze het hoogstwaarschijnlijk niet overleefd heeft. Bij het doorzoeken van de benedenverdieping van de woning worden drie jerrycans met brandbare vloeistoffen aangetroffen die door de teams naar buiten worden gebracht. Vervolgens betreden beide teams de naastgelegen woning waar het schietincident heeft plaatsgevonden. In de woning wordt een tweede slachtoffer aangetroffen; er wordt een poging gedaan tot reanimatie, maar desondanks overlijdt het slachtoffer ter plaatse aan haar verwondingen. Aangezien het onduidelijk is of er nog andere slachtoffers in het pand zijn, wordt de woning door het QRT samen met het TPE en later door de DSI meerdere malen doorzocht. Er worden echter geen slachtoffers meer aangetroffen, waarna het sein ‘veilig’ wordt afgegeven. Tijdens het optreden van het QRT, het TPE en de DSI nemen de overige hulpdiensten een veilig geachte uitgangspositie in bij de voertuigen op straat.

Om 15.15 uur vindt het eerste CoPI-overleg plaats. Op basis van cameratoezichtbeelden weet de politie op dat moment dat de verdachte de plaats delict heeft verlaten, waarna het opsporingsproces van start gaat. Deze informatie is pas enige tijd later bij de crisisfunctionarissen in het CoPI bekend, die een en ander naar eigen zeggen vooral van de pers vernomen hadden. Na afkondiging van het sein ‘veilig’ voeren brandweereenheden verdere nablusactiviteiten uit. Omdat de politie de locatie van het incident als plaats delict heeft aangemerkt, dienen de brandweereenheden de brand met beleid te blussen om het sporenbeeld niet onnodig te verstoren. Omstreeks 16.00 uur wordt het sein ‘brand meester’ afgegeven; tegelijkertijd vindt het tweede CoPI-overleg plaats en wordt gecommuniceerd dat de aangehouden verdachte bij het Erasmus MC dezelfde persoon is als degene die in beeld is bij het Heiman Dullaertplein.

Een derde en laatste CoPI-overleg volgt om 17.00 uur. Tijdens dit overleg wordt besloten om af te schalen en de GRIP-opschaling aan het Heiman Dullaertplein te beëindigen. Thema’s die dan nog resteren zijn de opvang van nabestaanden, ooggetuigen en buurtbewoners, het opsporingsonderzoek en de nazorg aan hulpverleners. Gedurende het incident heeft de publiekslocatie van de gemeente Rotterdam in de wijk Delfshaven aan het Looiershof 1 gefungeerd als opvanglocatie voor betrokkenen. In verband met de gebeurtenissen op het Erasmus MC vindt de daadwerkelijke afschaling rond 18.00 uur plaats.

## 1.2 Schietincident en brand in het Erasmus MC

Na de schietpartij en brandstichting aan het Heiman Dullaertplein verplaatst de verdachte zich per motor naar het Erasmus MC. Er bestaan verschillende lezingen over de route die hij heeft afgelegd. Rond 14.15 uur neemt hij in het Erasmus MC, op de vierde etage van het GK-gebouw, een docent onder vuur. Het slachtoffer geeft op dat moment les. Er ontstaat een chaotische situatie; studenten proberen (tevergeefs) het slachtoffer te reanimeren en bellen 112. Omstreeks 14.20 uur komt op de Meldkamer Rotterdam de melding binnen onder de noemer 'traumatische reanimatie' (AED-inzet) aan de voorzijde van het Erasmus MC. Al snel zijn veel hulpverleners van de brandweer, ambulance en politie ter plaatse en wordt een grootschalige inzet op touw gezet. Om een goede bereikbaarheid voor de hulpdiensten te waarborgen, worden de wegen rondom het Erasmus MC in het centrum van Rotterdam afgezet.

Omdat in het ziekenhuis een gewapende man rondloopt, treedt bij de politie de zogenoemde AMOK-procedure in werking. Deze procedure is gericht op het (zo snel mogelijk) isoleren of neutraliseren van een gewapend persoon en het voorkomen van meer slachtoffers (Van Duin et al., 2012). Om 14.45 uur treedt de DSI als eerste het Erasmus MC binnen en gaat op zoek naar de verdachte. Rond diezelfde tijd wordt door de ROL van de veiligheidsregio GRIP-2 afgekondigd, omdat er een verband wordt gelegd tussen het incident aan het Heiman Dullaertplein en in het Erasmus MC en rekening wordt gehouden met een escalatie van het geweld binnen het Erasmus MC. Er wordt een regionaal operationeel team (ROT) gealarmeerd dat zich gedurende het incident voornamelijk richt op de zorgcontinuïteit, het voorkomen en beperken van maatschappelijke onrust, eenduidige communicatie en de psychosociale zorg aan burgers en het eigen personeel. Omdat er duidelijk sprake is van een incident met een forse openbare orde- en opsporingscomponent, wordt er later die dag ook een actiecentrum politiezorg operationeel dat tevens als Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) fungeert.

Tien minuten na het afkondigen van GRIP-2 wordt door een Officier van Dienst van de Brandweer (OvD-B) een CoPI bijeengeroepen voor de situatie bij het Erasmus MC. Er wordt daartoe een beroep gedaan op collega's en een tweede CoPI-unit uit buurregio Zuid-Holland Zuid. Door de meldkamer wordt besloten om alle 112-meldingen (inclusief meldingen gelieerd aan dit incident) door te zetten naar een andere meldkamer, zodat volledig gefocust kan worden op (de mogelijke escalatie van) dit incident.

Nadat de verdachte de docent heeft neergeschoten, begeeft hij zich naar het hoofdgebouw van het Erasmus MC, waar hij verschillende mensen onder schot houdt. Er bestaan verschillende lezingen over de route die de verdachte vervolgens heeft afgelegd. Volgens sommigen is hij op zijn motor om het ziekenhuis gereden, terwijl anderen stellen dat hij binnendoor heeft gelopen. Duidelijk is in ieder geval dat de DSI de achtervolging inzet, waardoor er zowel in het Erasmus MC als bij hulpverleners die buiten opgesteld staan, onrust ontstaat. Honderden mensen rennen – soms strompelend en met de handen omhoog – langs verschillende uitgangen het ziekenhuiscomplex uit, waaronder ook patiënten die niet al te lang zonder zorg kunnen. De hulpdiensten herpositioneren zich en de mensen die het gebouw uitkomen worden volgens het 'protocol van het Ziekenhuis Rampen Opvangplan' verzameld in het onderwijscentrum van het Erasmus MC. Rondom het ziekenhuis verschijnen steeds meer journalisten en op sociale mediakanalen gaan beelden rond van het incident.

Rond 15.15 uur zien onder andere medewerkers van de Meldkamer Rotterdam en functionarissen van het ROT – vanuit de twintigste etage in het World Port Center – rookwolken ontstaan uit het Erasmus MC en komen er meerdere automatische brandmeldingen binnen. Ter plaatse is aan de voorzijde van het Erasmus MC de brand op dat moment nog niet zichtbaar en de brandmeldingen kunnen vanwege de veiligheid van interne medewerkers en de brandweer niet worden geverifieerd. Er wordt code zwart afgekondigd, verwijzende naar een zeer ernstige verstoring van de gezondheidszorg (crisisfase 3). Later blijkt dat de verdachte op de eerste etage van het onderwijscentrum (aan de zijde van de Westzeedijk) brandbommen heeft gegooid, waarvan sommige in brand zijn gevlogen. Om 15.30 uur wordt er opgeschaald naar grote brand, waarna één extra brandweerpeloton (bestaande uit vier tankautospuiten) naar het Erasmus MC wordt gestuurd en één extra brandweerpeloton naar een nabijgelegen uitgangsstelling wordt gedirigeerd. De HOvD-B, die inmiddels gearriveerd is aan de voorzijde van het Erasmus MC, besluit rond 15.30 uur (op basis van zijn observaties) de rol van leider CoPI op zich te nemen. De CoPI-unit wordt gepositioneerd bij de hoofdingang van het Erasmus MC, wat als een relatief veilige locatie wordt beschouwd.[3] Het eerste CoPI-overleg bij het Erasmus MC vindt die middag plaats rond 16.00 uur.

Ondertussen is het QRT Haaglanden bij het Erasmus MC gearriveerd om eventuele slachtoffers te helpen en de DSI te ondersteunen. Met het uitbreken van brand in het Erasmus MC wordt de brandweerinzet verplaatst van de voorzijde van het Erasmus MC aan de Rochussenstraat naar de achterzijde bij de Westzeedijk. Aan de achterzijde wordt ook het QRT Haaglanden gepositioneerd, samen met twee brandweerpelotons. Het gebied wordt in inzetvlakken ingedeeld en er worden afspraken gemaakt over taakstellingen, waaronder die voor de brandbestrijding en slachtofferhulp. De indruk is dat er rekening moet worden gehouden met mogelijk grote aantallen slachtoffers.

Vanwege de brand die is ontstaan, moeten mensen die zich in het onderwijscentrum van het Erasmus MC bevinden, opgevangen worden. Op dat moment zijn ook al mensen ondergebracht in de nabijgelegen Kunsthal, die spontaan als noodopvanglocatie is ingericht. In het CoPI wordt besloten om een opvanglocatie in te richten bij de Machinist, een ontmoetingsplek annex restaurant in de wijk Delfshaven. Er wordt vervoer geregeld naar die locatie, ook voor de mensen die in de Kunsthal verblijven.

Rond 15.30 uur wordt de vermoedelijke schutter aangehouden onder het platform voor de traumahelikopter aan de Westzeedijk in de nabijheid van de opgestelde brandweereenheden. Hij legt een korte bekentenis af. De aanhouding van de verdachte wordt één uur later door de politie bekendgemaakt op X.[4] Nadat de verdachte gearresteerd is, duurt het nog enige tijd totdat duidelijk is dat de verdachte individueel handelde en er geen sprake is van een tweede dader.

Nadat rond 16.00 uur op het Heiman Dullaertplein het sein brand meester is afgegeven, wordt ook het QRT Rotterdam-Rijnmond naar het Erasmus MC gestuurd. Het team wordt gepositioneerd bij de hoofdingang, aan de zijde van de Rochussenstraat, om daar de DSI van ademlucht te voorzien. Rond dezelfde tijd treedt de DSI opnieuw – dit keer met

[3] De leider CoPI besluit om de functionarissen van het CoPI-team van Zuid-Holland Zuid, die op dat moment onderweg zijn, huiswaarts te sturen en enkel gebruik te maken van hun CoPI-unit. Uit de eigen Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond zijn er naar zijn oordeel voldoende functionarissen aanwezig die kennis hebben van de lokale situatie om de rollen in het CoPI te vervullen.

[4] https://twitter.com/POL_Rotterdam/status/1707403156445937770.

ademlucht – het Erasmus MC binnen om het complex te schonen. Bij aankomst in het onderwijscentrum blijkt de automatische sprinklerinstallatie de brand onder controle te hebben gehouden. Er wordt geen tweede verdachte aangetroffen en vijftien minuten later komt het sein 'veilig' van de DSI voor het gehele Erasmus MC, met uitzondering van een enkele etage. Eén brandweereenheid (TS) trekt gezamenlijk op met het QRT-Haaglanden om het object onder andere te controleren op rookverspreiding, terwijl de DSI de veiligheid waarborgt. Wegens een onduidelijke taakstelling bij binnenkomst, trekt het QRT-Haaglanden zich weer terug. Na kort overleg met de DSI, besluit het QRT-Haaglanden het complex weer opnieuw te betreden. Gedurende de QRT-inzet wachten de overige brandweereenheden op een veilige uitgangstelling. Onderwijl verschijnen er briefjes op de ramen van het Erasmus MC, met de boodschap dat mensen vastzitten in het gebouw. Er worden geen slachtoffers aangetroffen en het brandweeroptreden wordt afgeschaald. Het QRT-Rotterdam Rijnmond heeft uiteindelijk geen inzet gepleegd in het Erasmus MC, omdat het pand al was doorzocht op mogelijke slachtoffers en de brand zo goed als gedoofd was.

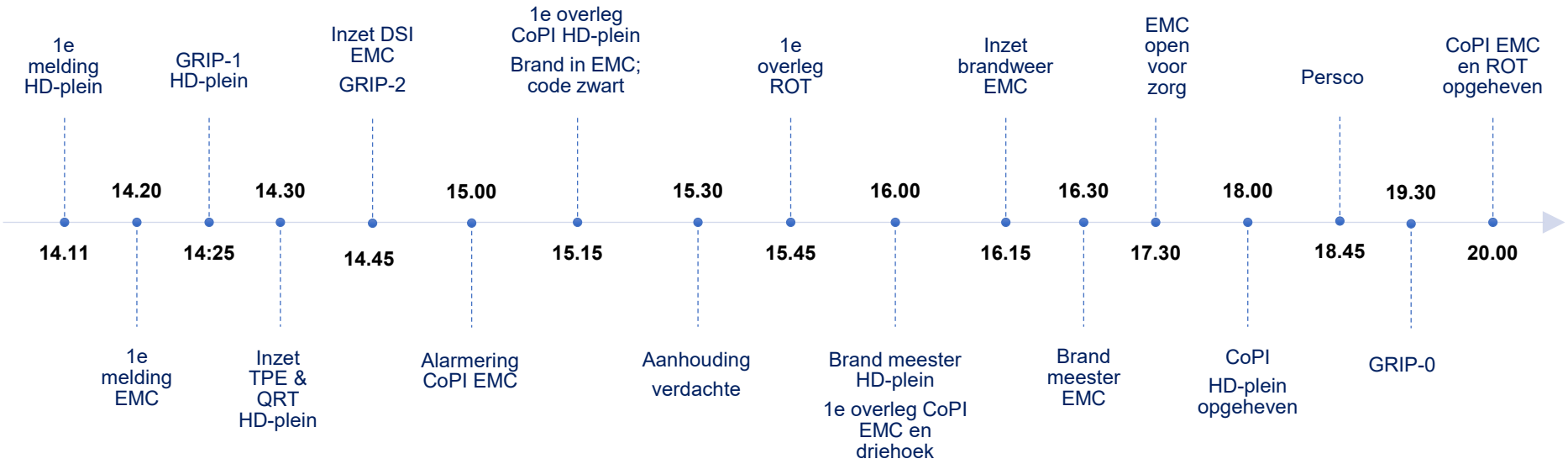
Op het moment van de brandweerinzet vindt er een CoPI-overleg plaats waarin duidelijk wordt dat er sprake is van een en dezelfde dader die verantwoordelijk kan worden gehouden voor beide incidenten. De omvang van de plaats delict kan worden verkleind, maar dat zal pas zo'n twee uur later gebeuren, omdat het CoPI-overleg op zich laat wachten. Rond 17.00 uur pakt de meldkamer de 112-meldingen weer op. Omstreeks 17.30 uur wordt het sein 'veilig' afgekondigd voor het gehele Erasmus MC. Het complex wordt grotendeels weer opengesteld, met uitzondering van de brandlocatie en de etage waar geschoten is; deze worden aangemerkt als plaats delict. De medische zorg kan echter weer worden hervat en de wegen rondom het ziekenhuis en het metrostation Dijkzigt worden weer vrijgegeven. Het duurt daarna nog geruime tijd voordat de mobiliteit in de stad weer enigszins hersteld is.

Om 18.45 uur geeft de driehoek, bestaande uit burgemeester Aboutaleb, hoofdofficier van justitie Hillenaar en politiechef Westerbeke, een persconferentie. Tijdens de persconferentie wordt bekendgemaakt wat zich die dag in Rotterdam heeft afgespeeld. Ook wordt ingegaan op de achtergrond van de verdachte en wordt informatie verstrekt over de drie slachtoffers. Rond 19.30 uur wordt er afgeschaald naar GRIP-0. De SGBO wordt rond 21.00 uur beëindigd, maar het sporenonderzoek van de recherche zal nog tot diep in de nacht doorgaan.

## 1.3 Nafase

De incidenten die zich op 28 september 2023 in Rotterdam hebben voorgedaan, hebben vanwege hun complexiteit, grootschaligheid en daarmee gepaard gaande onzekerheid, een aanzienlijke impact gehad op de betrokken functionarissen. Omdat de incidenten in sterke mate afweken van andere situaties waarbij de hulpdiensten ingezet worden, vonden er nadien diverse opvang- en nazorgactiviteiten voor medewerkers plaats. Zo waren er nog diezelfde dag voor betrokken brandweereenheden zogenoemde debriefings. Hierbij waren ook medewerkers van het Team Collegiale Ondersteuning (TCO) aanwezig. Daarnaast waren er op het hoofdkantoor van de veiligheidsregio meerdere debriefings over het multidisciplinaire optreden. Een week na het incident heeft de directie van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond een multidisciplinaire-bijeenkomst georganiseerd, die drukbezocht werd.

Nog lange tijd na het incident was de impact van de gebeurtenissen voelbaar in de stad Rotterdam. Buurtbewoners van het Heiman Dullaertplein, nabestaanden van de slachtoffers en ooggetuigen van beide incidenten werden op verschillende locaties in Rotterdam opgevangen en konden een beroep doen op Slachtofferhulp. Figuur 1.1. geeft een chronologische overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in relatie tot de brandweeroptreden en multidisciplinaire samenwerking op 28 september weer.




**Figuur 1.1 Tijdlijn 28 september 2023**[5]

[5] De genoemde tijden zijn bij benadering. EMC verwijst naar het Erasmus MC; HD-plein naar het Heiman Dullaertplein.

# 2 Een extreem incident

Een snel veranderende situatie en onduidelijkheid over wat er precies gaande was. Voor de eigen veiligheid moeten schuilen achter een dienstvoertuig. Een stroom aan vluchtende mensen uit een ziekenhuis en directe confrontaties met nabestaanden. De hulpverleners kregen het op 28 september 2023 zwaar voor hun kiezen. Maar waar kregen ze nu precies mee te maken? Hoe kijken betrokkenen terug op hun inzet?

## 2.1 Twee vormen van extreem geweld

Voor hulpdiensten is het belangrijk om te weten met wat voor type incident zij te maken hebben, omdat elk type specifieke aandachtspunten voor de operationele respons met zich meebrengt. Het incident waar men in dit geval mee te maken kreeg, bestond uit dodelijke schietincidenten op twee locaties in de stad, waar tevens brand werd gesticht. Naast een woningblok was het Erasmus MC een van de getroffen locaties. De gebeurtenissen op 28 september 2023 zijn te typeren als een incident met extreem geweld.

In onderstaand kader staan de definities van extreem geweld en terrorisme, zoals die in het *Landelijk Crisisplan Extreem Geweld en Terrorisme* staan omschreven (NCTV, 2023).

**Definities van extreem geweld en terrorisme**
*Extreem geweld* – Extreem geweld is het aanwenden van geweld dat als extreem kan worden betiteld door het overweldigende karakter van de gebruikte geweldsmiddelen, door de maatschappelijk gezien afschrikwekkende wijze waarop geweld wordt toegepast en/of door de intentie van de daders om zo veel mogelijk slachtoffers te maken.

*Terrorisme* – Terrorisme is een verbijzondering van extreem geweld: het behelst het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen en/of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Overgenomen uit het NCTV, 2023, p. 8.

Extreem geweld kan een terroristisch motief hebben, maar dat hoeft lang niet altijd het geval te zijn (NCTV, 2023). Niet altijd is meteen duidelijk wat de aanleiding van een incident is. Dat zien we ook in deze casus: bij aanvang van het incident werd nog met alle mogelijke scenario's rekening gehouden, terwijl de gebeurtenissen bij sommige functionarissen herinneringen opriepen aan eerdere incidenten in het buitenland met een terroristisch motief.

Hoewel er, voor zover bekend, geen sprake was van een terroristisch motief, kunnen we in dit geval wel spreken van extreem geweld. Typerend voor de gebeurtenissen in Rotterdam, is de combinatie van twee vormen van extreem geweld die op twee locaties werden gebruikt:

een schietincident en brandstichting die beide als geweldsmiddelen werden gebruikt. Een buitengewoon kwetsbaar object dat deel uitmaakt van onze vitale infrastructuur; het Erasmus MC, was tevens onderdeel van het extreem geweld. Het Erasmus MC is een zorginstelling waarin zich dagelijks duizenden patiënten, bezoekers, vrijwilligers, medewerkers en studenten bevinden. Het ziekenhuis vervult een vitale functie, niet alleen in de regio maar ook landelijk en zelfs internationaal (Erasmus MC, 2021). Schade aan het Erasmus MC zou op de langere termijn problemen voor de gezondheidszorg met zich mee kunnen brengen.

Omdat bij aanvang niet altijd duidelijk is of een incident een terroristisch motief heeft, is de operationele respons initieel hetzelfde. Als duidelijk wordt dat er terroristische beweegreden zijn, worden specifieke procedures opgestart (NCTV, 2023). Volgens het *Landelijk Crisisplan Extreem Geweld en Terrorisme* (NCTV, 2023) brengt extreem geweld specifieke uitdagingen voor de operationele respons met zich mee die verband houden met:

1. de impact van het incident op de samenleving en de hulpverleners
2. een forse inzet van hulpdiensten en druk op hun capaciteit
3. de noodzaak tot zorgvuldig, eenduidig en tijdig communiceren
4. de dynamiek van maatschappelijke onrust en weerbaarheid.

Deze uitdagingen zien we ook terug in de operationele respons op 28 september 2023; ze zullen in de volgende hoofdstukken verder worden belicht. Zo werd op alle hulpdiensten een groot beroep gedaan en moesten er keuzes worden gemaakt hoe met de beschikbare capaciteit om te gaan (zie hoofdstuk 5). Als gevolg van de grootschalige inzet was een veelheid aan teams en besluitvormingsgremia actief die gezamenlijk moesten optreden (zie hoofdstuk 3). Twee CoPI's, een ROT, een SGBO, de driehoek, de DSI, het TPE en tal van hulpverleners op straat; ze waren allemaal op de been. Met elk hun eigen taakstelling en werkwijze waren zij gezamenlijk verantwoordelijk voor de crisisrespons.

Er was veel nationale en zelfs internationale media-aandacht voor het incident en ook op sociale media werden veel berichten gedeeld. De communicatie door de politie en veiligheidsregio had tot doel maatschappelijke onrust te voorkomen (zie hoofdstuk 4). Het incident leidde tot fysieke schade en emotioneel leed. In de dagen na het incident werd er in Rotterdam collectief gerouwd. Betrokken instanties waren maanden nadien nog bezig met de afwikkeling van de gevolgen (zie Geense et al., 2024). Ook op de betrokken hulpverleners hebben de gebeurtenissen veel indruk gemaakt. Vanuit de veiligheidsregio is speciale aandacht uitgegaan naar de opvang en nazorg aan betrokken crisis- en brandweerfunctionarissen (zie hoofdstuk 7).

Hoewel hulpdiensten altijd optreden onder omstandigheden met een zeker risico, speelde hun eigen veiligheid gedurende het incident nadrukkelijk een rol. Zolang de schutter niet was opgepakt, was de veiligheid van de hulpverleners mogelijk in het geding. Daarnaast kwamen er door de gelijktijdigheid van een schietincident en een brand twee vormen van onveiligheid bij elkaar waarmee de hulpverleners moesten omgaan (zie hoofdstuk 6). Kenmerkend voor dit incident, ten slotte, was ook de snelheid waarmee de gebeurtenissen zich ontvouwden: het tijdsbestek vanaf de eerste melding tot aan het inrekenen van de vermoedelijke dader besloeg ongeveer anderhalf uur. Het geweldsincident kan daarmee als een 'flitsincident' worden beschouwd.

## 2.2 Ervaringen van betrokken functionarissen

Een incident zoals dit, doet zich (gelukkig) maar zelden voor. Waar achteraf het verloop van de gebeurtenissen helder is, was er op het moment toen de hulpverleners gealarmeerd werden nog veel onduidelijk. Binnen luttele minuten na de eerste melding ontstond er een chaotische situatie; een veelheid aan verschillende hulpdiensten schaalden tegelijkertijd op om de situatie het hoofd te bieden. Tal van actoren waren gelijktijdig bezig met het duiden van wat er in de stad aan de hand was.

Met twee incidenten nagenoeg tegelijkertijd op verschillende locaties in de stad, waarbij voor elk apart een CoPI werd gealarmeerd, rees de vraag: ‘Wat is er nu precies gaande en wat volgt er nog?’ In de loop van de dag kreeg ook een schietpartij op Rotterdam-Zuid de nodige aandacht. Gedurende enige tijd werd rekening gehouden dat ook dit incident een relatie met de gebeurtenissen in het centrum van de stad zou hebben. Toen zelfs het personeel op het hoofdkantoor van de veiligheidsregio (in het WPC op de Kop van Zuid) geconfronteerd werd met een brandmelding, leek men nergens meer zeker van te zijn. Waar bepaalde crisisteams, zoals het ROT, vaak letterlijk wat meer op afstand van een incident staan, werden leden van het ROT nu min of meer het incident ‘ingezogen’. Bijvoorbeeld toen zich donkere rookwolken ontwikkelden boven het Erasmus MC en zij deze vanuit het hoofdkantoor waarnamen. “Het is een rare paradox. Je zit in die toren en ziet dat het gebeurt. Hoe ver weg je dan ook bent, maar tegelijkertijd ook zo dichtbij”, zo vertelde een van de medewerkers die op het hoofdkantoor aan het werk was.

Zo snel als de gebeurtenissen zich ontwikkelden, zo snel ontstond ook weer een relatieve rust en overzicht, vooral door de aanhouding van de vermoedelijke dader. In verhouding tot wat had kunnen gebeuren, bleef het aantal slachtoffers beperkt. Alle hulpverleners bleven ongedeerd. Maar met alles wat zich op 28 september 2023 voordeed, werd het incident door sommige functionarissen als ingrijpend ervaren of in ieder geval als indrukwekkend en afwijkend.

Ondanks de complexiteit van het incident kijkt het merendeel van de ondervraagde crisis- en brandweerfunctionarissen positief terug op hun inzet (zie ook bijlage 2). Zij zijn vooral trots op de manier waarop de hulpdiensten, mede gezien de omstandigheden, hebben opgetreden en de onderlinge samenwerking. Vooral het onderlinge vertrouwen, de rolvastheid en het behouden van rust worden gewaardeerd. Onderstaand kader geeft een indruk van de zaken waar de geïnterviewden trots op zijn.

Hoewel de respondenten over het algemeen tevreden waren, gaf meer dan de helft aan knelpunten te hebben ervaren. Dat is niet verwonderlijk, gezien datgene wat zich op 28 september afspeelde en de onzekerheid die dat met zich meebracht. Al met al kunnen we stellen dat onder de complexe en chaotische omstandigheden het optreden overwegend goed is gegaan en ook goed is gedaan. Toch betekent dat niet dat er geen aspecten waren die voor toekomstige situaties nadere aandacht vragen, maar deze dienen in het totaalbeeld van de inzet te worden beschouwd.

**Trots**

> Ik vind het echt heel bijzonder hoe we dit met zijn allen hebben aangepakt. Grosso modo is gedaan waar we altijd voor trainen. Iedereen deed wat gezegd werd, er was geen onnodige discussie en er was onderling vertrouwen.
> Trots hoe we daar hebben gestaan. De samenwerking was heel fijn. Iedereen pakt goed zijn/haar rol en weet elkaar ook goed te vinden.
> Ik ben trots op de samenwerking. Iedereen stond er en we hebben het met zijn allen gedaan.
> Ondanks de druk die er was, bleef iedereen goed samenwerken. Iedereen bleef rustig, iedereen liet elkaar uitpraten.
> Ik ben trots hoe we op basis van de informatie die we hadden hebben gehandeld.
> Complimenten voor alle hulpverleners die zich maximaal hebben ingezet, ondanks dat het ook voor hun spannend, gevaarlijk en indrukwekkend was.
> Dit is een incident waar je trots op bent, we moesten echt buiten de kaders denken.
> Er is veel geïmproviseerd en dat is goed gegaan. Het is een prestatie van formaat.
> Dit incident toonde de veerkracht van de veiligheidsregio/brandweerorganisatie. Trots om daar onderdeel van te mogen zijn.

# 3 Multidisciplinaire opschaling en samenwerking

Het is altijd de vraag hoe in een crisissituatie de overleg- en besluitvormingsprocessen effectief te structureren. De snelheid en dynamiek van een gebeurtenis kunnen soms op gespannen voet staan met de zich altijd wat trager ontwikkelende opschalingsstructuren. Dat wordt nog lastiger als de aansturing zowel via de gemeentelijke driehoek als via de GRIP-structuur geschiedt. Er zijn in het verleden meerdere gelijksoortige crisissituaties geweest, bijvoorbeeld het schietdrama in Alphen aan den Rijn (2011) en de tramaanslag in Utrecht (2019), waarbij deze combinatie extra uitdagingen opleverde (Van Duin et al., 2012; Wolbers, 2020). Bijzonder aan het incident in Rotterdam was bovendien dat er naast een voltallig ROT twee CoPI's waren, terwijl er tussen de gebeurtenissen op de twee incidentlocaties een relatie bestond. Dat roept de vraag op hoe alle crisisteams hebben samengewerkt ten behoeve van de respons, en hoe goed de reguliere opschalingsstructuur aansluit bij een complex en snel ontwikkelend incident zoals dit.

## 3.1 Opschaling onder complexe omstandigheden

Na meldingen van problemen bij het Heiman Dullaertplein werd rond 14.25 uur opgeschaald naar GRIP-1, een niet meer dan logische stap. De situatie vroeg vanaf het begin om afstemming tussen de politie, brandweer, ambulancezorg en de gemeente, omdat van alle diensten het nodige werd gevraagd. Twintig minuten later, om 14.45 uur, schaalde de dienstdoende ROL op naar GRIP-2. Op dat moment was uit eerste signalen duidelijk geworden dat ook bij het Erasmus MC iets niet alledaags aan de hand was. De combinatie van beide incidenten was voldoende reden voor de opschaling. Een kleine tien minuten later werd een tweede CoPI opgeroepen voor de situatie aldaar.

Het ROT stelde zich primair faciliterend op ten behoeve van de twee CoPI's, waarbij al snel het zwaartepunt kwam te liggen op de gebeurtenissen bij het Erasmus MC. De opschaling was logisch en verstandig, maar zeker niet alledaags. Het komt niet vaak voor dat een ROT bijeen wordt geroepen en parallel twee CoPI's worden ingericht op twee verschillende doch nabijgelegen locaties.

Met het afkondigen van GRIP-2, werd door de politie een SGBO geactiveerd, die onder het ROT zou fungeren als Actiecentrum Politiezorg en de driehoek van informatie voorzag over het opsporingsproces. Omdat er nog in het beginfase nog veel onduidelijk was, startte de SGBO met een aantal kernfuncties, waar later nog enkele knoppen aan toe werden toegevoegd.[6] Zo nam bij aanvang het Hoofd Interventie (HINT) al plaats in de SGBO, waarmee de specialistische inzet van de DSI gekoppeld werd aan de SGBO, maar werd communicatie pas later geactiveerd. Bij de eerste vergadering van het ROT rond 15.45 uur

[6] Na alarmering wordt de SGBO door de AC ingericht volgens het zogenoemde knoppen model. Knoppen staan voor de verschillende processen, zoals interventie, ordehandhaving, mobiliteit, opsporing, bewaken en beveiligen, die de AC kan activeren. De AC bepaalt daarmee de mate waarin de taakorganisatie wordt uitgerold (Politie, 2021).

schoof de algemeen commandant (AC) van de SGBO aan bij het overleg; bij de daaropvolgende vergaderingen werd deze rol overgenomen door het Hoofd Ordehandhaving (HoHa).

In de loop van de middag werden de burgemeester, de politiechef en de hoofdofficier van justitie over de gebeurtenissen geïnformeerd. Burgemeester Aboutaleb, die op dat moment een vergadering van de gemeenteraad voorzat, verzocht daarop de driehoek snel bijeen te komen om de situatie te bespreken. Toen rond 16.00 uur de driehoek op het stadhuis bijeenkwam, was de vermoedelijke dader al aangehouden. De belangrijkste beslissing van de driehoek was om later die dag een persconferentie te houden. Door de aanhouding van de dader en de wetenschap dat er geen tweede dader en dus ook geen verdere escalatie te verwachten was, was er voor de driehoek geen reden om nogmaals overleg te hebben. Wel kwam de driehoek kort voor de persconferentie bijeen om de uit te dragen boodschappen af te stemmen.

Ten slotte dient hier nog de inzet van de DSI te worden genoemd. In belangrijke mate is dit een zelfsturende organisatie. De inzet van de DSI heeft in een dergelijke casus van extreem geweld als doel om zo snel mogelijk de dader(s) te stoppen, teneinde verder leed te beperken en de weg vrij te maken voor andere hulpdiensten.

Er was die middag dus feitelijk sprake van multi-centrisme: aansturing en besluitvorming vonden plaats binnen verschillende gremia en op verschillende locaties, te weten in twee CoPI's, het ROT, de driehoek, de SGBO en door de DSI, de recherche en niet te vergeten de meldkamer(s). Daarnaast hadden ook andere operationele diensten nog eigen staven. Binnen elk van de operationele diensten vond coördinatie en afstemming plaats over de inzet van hulpverleners. Zo ook werd door het Erasmus MC al kort na de melding van het incident een crisisteam gevormd.

Uit het bovenstaande mag blijken dat er sprake was van een stevig netwerk aan organisaties en verbindingen. Bestuurlijk waren de burgemeester en zeker de eerste uren ook de hoofdofficier van justitie de eerstverantwoordelijken. Dat betekende echter niet dat zij belangrijke bestuurlijke beslissingen hebben moeten nemen om hun stempel te drukken op het verloop van het proces. Wat daarbij vooral meespeelde, was dat de aanhouding van de dader al na korte tijd geschiedde en er geen sprake leek van een terroristisch motief, noch van andere daders.

Hoewel de structuren en aansturing ingewikkeld waren, leidde dat niet tot echte problemen. Deze constatering kan aanleiding zijn om het thema opschaling hier verder onbesproken te laten. Het ging immers allemaal toch behoorlijk goed? Toch willen wij een aantal aandachtspunten benoemen die om een verdere analyse en discussie vragen.

## 3.2 Organisatievorm: rechtsorde naast openbare veiligheid

Het mag duidelijk zijn dat in een casus als deze het zwaartepunt ligt bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daaronder valt onder andere het opsporen en aanhouden van de mogelijke verdachte(n), het verzamelen van bewijs en de daaropvolgende strafrechtelijke procedure. Van de crisisgremia waren de driehoek, de SGBO en de DSI vooral hierop gericht. Het ROT en de twee CoPI's zijn onderdeel van de algemene keten en

richten zich op taken met betrekking tot de openbare veiligheid (bijvoorbeeld het regelen van opvang voor getroffenen). Daarnaast faciliteren deze crisisgremia de samenwerking tussen de verschillende hulpdiensten en zijn ze ondersteunend aan de processen die te maken hebben met de handhaving rechtsorde, zoals het optreden van de DSI.

Op verschillende manieren waren er verbindingen tussen beide aandachtsgebieden, oftewel tussen de justitiële keten en de algemene keten. Zo schoof in het CoPI bij het Erasmus MC naast de OvD-P ook een OvD-Recherche aan en de AC-SGBO / HoHa schoof aan in het ROT. Daarnaast faciliteerden het ROT en de CoPI's de DSI. Toch ontbrak er die middag een directe koppeling tussen de driehoek en het ROT.[7]

Natuurlijk kan verschillend worden gedacht over het nut van een dergelijke koppeling. In dit geval was deze maar zeer beperkt en zou die – zeker de eerste uren – ook (zeer) weinig betekenis hebben gehad. Dat heeft te maken met het feit dat de driehoek zelf de eerste uren maar een beperkte rol speelde. Toch denken wij dat het bij situaties van extreem geweld met kans op veel slachtoffers en mogelijke gevolgen voor maatschappelijke onrust het goed is die verbinding wél te leggen ten behoeve van de informatie-uitwisseling en onderlinge afstemming.

Een dergelijke koppeling tussen de driehoek en het ROT kan op een aantal manieren worden gelegd. Bijvoorbeeld door een of meer vertegenwoordigers van de veiligheidsregio in de driehoek aan te laten sluiten. Het was denkbaar geweest dat de ROL of – zoals dat in Rotterdam vaker gebeurt – iemand van de directie van de veiligheidsregio zich bij de driehoek zou voegen. Dat is op zich niet zo'n vreemde constructie die in de praktijk en oefeningen wel wordt gehanteerd. In dit geval gebeurde dat niet. De driehoek kwam bijeen op het stadhuis en niet – zoals dat meestal in het geval van een opschaling gebeurt – in het WPC op de Kop van Zuid.

Een andere denkbare constructie was de optie om naast de driehoek ook een gemeentelijk beleidsteam (GBT) bijeen te roepen, en dus op te schalen naar GRIP-3. Overigens gaat het dan niet zozeer om GRIP-3 met een standaard bezetting, maar om een bijeenkomst met personen van verschillende organisaties (gemeente, directie publieke gezondheidszorg, veiligheidsregio en eventueel andere diensten)[8] onder verantwoordelijkheid van de burgemeester.

In deze casus was het goed denkbaar – en zelfs niet onverstandig – geweest als aan het begin van de avond of de volgende ochtend een GBT-overleg had plaatsgevonden om bestuurlijk een aantal uitgangspunten vast te leggen voor de nafase, zoals:

> welke prioriteiten moeten worden benoemd
> wie primair verantwoordelijk is voor het nafase-traject
> wat het gemeentelijk ambitieniveau is voor de nafase
> welke nafaseprojecten worden onderscheiden en wie daarvan de trekker is
> zorgen voor voldoende zicht op de organisatie van de nazorg aan alle betrokkenen.[9]

[7] Tenminste, voor zover wij dit hebben kunnen opmaken uit de gesprekken die wij hebben gevoerd. Wij hebben echter niet gesproken met leden van de driehoek.
[8] Als onderdeel van de GRIP-regeling neemt in de regio Rotterdam-Rijnmond de directeur publieke gezondheidszorg plaats in een GBT. Deze is verantwoordelijke voor diverse organisaties die betrekking hebben op de publieke gezondheidzorg.
[9] Zie voor een beschrijving en analyse van het gemeentelijke nafasetraject Geense et al. (2024).

## 3.3 Een tweede CoPI: zelf doen of laten doen?

Het bijzondere aan deze casus was onder andere dat er twee CoPI's gelijktijdig actief waren, zowel tijdens het incident als nadien was er discussie over het CoPI bij het Erasmus MC. Dit had te maken met het feit dat er vanuit de meldkamer een verzoek was uitgegaan aan Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid om een CoPI-unit met basisbemensing te leveren.[10] Toen dit team met de CoPI-unit aanrijdend was, werd gemeld dat hun inzet niet meer nodig werd geacht. Volgens de leider CoPI waren er op dat moment voldoende functionarissen van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond aanwezig om de rollen in het CoPI te vervullen. Er ontbraken aanvankelijk nog wel twee functionarissen: een informatiemanager en een communicatieadviseur. Ook was het onduidelijk of er nog een communicatieadviseur van de politie kon aanschuiven. Achteraf had iedereen wel een mening over het terugsturen van het team van Zuid-Holland Zuid; eigenlijk vonden de meesten het ongepast. Enkele weken eerder had Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond nog dankbaar gebruikgemaakt van een team van Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid bij een langdurige brand bij het Rotterdamse afvalverwerkingsbedrijf AVR. Maar bij dit 'serieuze' geweldsincident werd een aanrijdend team teruggestuurd?

Op zich waren de argumenten van de leider CoPI om geen gebruik te maken van functionarissen uit Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid valide. Men verwachtte dat de opkomsttijd van het team vrij lang zou zijn in verband met de drukte in stad, terwijl de gebeurtenissen elkaar snel opvolgden. In het motorkapoverleg werkte men al met elkaar samen en om nu verschillende personen te vervangen was onhandig. De overdracht zou alleen maar extra tijd kosten, onder andere door de dynamische omstandigheden. Bovendien waren de eigen functionarissen van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, door eerdere ervaringen en OTO-activiteiten, goed bekend met de indeling en complexiteit van het Erasmus MC. Ook kenden zij de andere betrokken crisisfunctionarissen uit de regio.

Toch is er – de balans opmakend – nog wel iets te zeggen voor de optie om het team uit Zuid-Holland Zuid wel in te zetten en eerst eens te bezien wat werkbaar zou zijn. Eventueel had er dan alsnog kunnen worden aangegeven dat sommige personen niet meer nodig waren. Tenslotte was het CoPI bij het Erasmus MC nog niet compleet en konden extra handjes nuttig zijn gezien de complexiteit van de situatie. Eveneens betekende het dat de al ingezette functionarissen een andere rol gingen vervullen dan ze aanvankelijk deden en dat hun voormalige rol eveneens moest worden ingevuld. Er waren al veel functionarissen van verschillende hulpdiensten op de been en het vullen van een tweede CoPI betekende een extra druk op de personele capaciteit van de veiligheidsregio. De OvD-G miste bijvoorbeeld ondersteuning en binnen de brandweer was een wisseling van de wacht nodig om het CoPI te kunnen voorzien van een functionaris. De wisseling van functionarissen vroeg ook de nodige coördinatie van de al drukbezette meldkamer.

Wat ons in de gesprekken opviel, was dat leidinggevenden van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond meer moeite hadden met de manier waarop het deze keer gegaan was, dan de direct betrokkenen van Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Wellicht was het gemakkelijker geweest om gewoon de procedures te volgen, maar desondanks waren er geen directe gevolgen verbonden aan het afslaan van het aanbod uit Zuid-Holland Zuid voor het verloop van het incident. Hoewel er onderling afspraken zijn gemaakt tussen beide veiligheidsregio's, was over de precieze invulling daarvan nog beperkt nagedacht.

[10] Volgens de procedures van de veiligheidsregio wordt er voor een tweede CoPI bijstand gevraagd aan een buurregio.

Bijvoorbeeld: wat betekent het als een functionaris uit een andere regio onbekend is met allerlei 'regionale' procedures en personen? Dat is niet alleen voor de desbetreffende functionaris lastig, maar ook voor anderen. In de praktijk betekent het vaker dat een tweede team vanuit de eigen regio wordt geregeld wanneer een tweede CoPI nodig is, omdat functionarissen uit een andere regio moeten worden voorzien van 'lokale kennis'. Zonder een nadere invulling van afspraken en meer betrokkenheid bij gezamenlijke oefeningen, is onderlinge bijstand deels – en zo wordt dat ook beleefd – een papieren constructie.

**Aansturing van twee CoPI's**
Omdat zich zowel aan het Heiman Dullaertplein als bij het Erasmus MC een incident voordeed, werden op beide locaties parallel processen opgestart. De hulpdiensten op de incidentlocaties opereerden vrijwel onafhankelijk van elkaar en konden zodoende inspelen op de situatie ter plaatse. Al waren er overeenkomsten tussen beide incidentlocaties, de dynamiek was verschillend. Hoewel op beide locaties sprake was van brandstichting en een schietincident, deden op het Heiman Dullaertplein de gebeurtenissen zich voor in een woonwijk, terwijl de andere locatie een ziekenhuiscomplex betrof. Op sommige vlakken was er wel onderlinge samenwerking tussen de twee CoPI's. Ook vond er gezamenlijk communicatie over de gebeurtenissen plaats. Veel hulpverleners waren echter niet op de hoogte van wat zich op de andere locatie afspeelde; sommigen schermden zich daar ook bewust vanaf om zich te kunnen concentreren op hun werkzaamheden ter plaatse.

## 3.4 Flitsincident: designed of frontline organiseren?

Wanneer zich een crisissituatie voordoet, wordt er een crisisorganisatie geactiveerd om de inzet van de hulpdiensten te coördineren. Afhankelijk van de aard en omvang van de situatie kan de crisisorganisatie verschillen, maar opschaling vindt veelal plaats volgens vooraf vastgestelde procedures. Deze procedures scheppen duidelijkheid over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat betekent overigens niet dat de crisisorganisatie in de praktijk altijd op dezelfde manier fungeert, mede omdat de structuren kunnen botsen met de snelheid en flexibiliteit die nodig zijn om adequaat te handelen.

In recent verschenen onderzoek worden een aantal modaliteiten van organiseren onderscheiden, die voornamelijk verschillen in flexibiliteit en de mate waarin de besluitvormingsprocessen centraal of decentraal worden aangestuurd (Schakel & Wolbers, 2021; zie ook onderstaand kader).[11] Omdat elk van deze modaliteiten voor- en nadelen heeft, bepalen de omstandigheden van een crisissituatie welke modaliteit het beste past.

[11] Hulpdiensten refereren met verschillende termen en typologieën naar de organisatieprincipes. Zo spreekt defensie eerder van 'command and control' en 'commander's intent'. De brandweer kent het begrip van situationele commandovoering en onderscheidt daarbij drie vormen (i.e. hiërarchisch, specialistisch, en swarming). De stijl van commandovoering, oftewel leidinggeven en besluitvorming, is verbonden met de organisatieprincipes (Wolbers, 2020). Omdat we in dit geval de multidisciplinaire samenwerking belichten, is in deze rapportage voor een meer algemene benaming van de organisatieprincipes gekozen. Waar het nodig is, passen de we de termen aan, aan de betreffende hulpdienst (zie Hoofdstuk 5). Deze rapportage leent zich niet voor een onderzoek naar de terminologie.

**Twee modaliteiten van organiseren**
*Designed organiseren* – Vooraf gedefinieerde structuren worden gebruikt om eenheden te mobiliseren en aan te sturen. Besluiten over de adequate respons komen tot stand door gestructureerde processen en afwegingen over bestaande handelingskaders. Deze manier van organiseren sluit aan bij een situatie die zich volgens een relatief standaard patroon ontvouwt.

*Frontline organiseren* – Bevelvoering ad hoc is gedelegeerd naar de eenheden die dicht bij de actie staan. Op basis van de relevante informatie over de situatie ter plaatse en improvisatie binnen bepaalde handelingskaders, kunnen eenheden snel reageren op de situatie die ambigu is en zich snel ontwikkelt.

Geformuleerd op basis van Wolbers (2020) en Schakel & Wolbers (2021).

De vraag is hoe deze vormen van organiseren een rol hebben gespeeld bij het 'flitsincident' zoals dat zich op 28 september voordeed in Rotterdam. Onderstaand wordt eerst designed organiseren beschouwd, daarna wordt ingegaan op frontline organiseren. Beide vormen van organiseren kwamen tijdens het geweldsincident in Rotterdam voor.

## Designed organiseren

Het zogenoemde designed organiseren kreeg in Rotterdam vooral vorm door de driehoek, de twee CoPI's en het ROT. De betekenis van deze crisisteams was echter relatief beperkt wat betreft de coördinatie en besluitvorming in de acute fase. Dat had vooral te maken met de snelheid waarmee de gebeurtenissen zich ontvouwden. De tijdspanne tussen de eerste meldingen van de incidenten en de aanhouding van de dader besloeg slechts anderhalf uur. De ontwikkelingen volgden elkaar snel op. Verschillende gremia startten pas goed en wel op toen de dader al was aangehouden. Besluiten met betrekking tot de inzet van de hulpdiensten waren toen al lang en breed genomen (zie Tabel 3.1).

Bij flitsincidenten met een grote dynamiek – waar in deze casus duidelijk sprake van was – zijn overlegstructuren relatief log en traag, omdat het tijd kost om deze structuren te operationaliseren. Daardoor speelde sturing van bovenaf een beperkte rol gedurende de chaotische fase[12] van het incident, maar de betekenis van deze gremia was daarmee niet minder waardevol. Zo waren de crisisteams van waarde bij:

- het op enige afstand overzien en duiden (bijvoorbeeld van het slachtofferbeeld)
- het verder vooruit kijken (scenario-denken) en
- het beperken van de omgevingseffecten.

Daarnaast zou bij een langere tijdsduur van het incident de rol van de crisisteams waarschijnlijk groter zijn geworden, en dan is het goed als daarvoor een heldere structuur bestaat. In dat geval had er bijvoorbeeld een handelingsperspectief voor omwonenden moeten worden opgesteld of meer tussentijdse berichtgeving naar buiten moeten gaan. Mede door vroegtijdige opschaling waren de crisisteams al in stelling gebracht om besluiten te nemen met betrekking tot de nafase (bijvoorbeeld het opstarten van de zorg, organiseren van opvang en nazorg voor het eigen personeel en overdracht naar de gemeente).

[12] Soms wordt er ook wel van het 'gouden uur' gesproken.

**Tabel 3.1 Melding van geweldsincidenten en eerste bijeenkomst crisisteams**

| Activiteit | Tijdstip | Eerste bijeenkomst | Tijdstip |
|---|---|---|---|
| Eerste melding HD-plein | 14.11 uur | CoPI HD-plein | 15.15 uur |
| Eerste melding Erasmus MC | 14.20 uur | CoPI Erasmus MC | 16.00 uur |
| Melding brand Erasmus MC | 15.29 uur | ROT | 15.45 uur |
| Aanhouding verdachte | 15.30 uur | Driehoek | 16.00 uur |

## Frontline organiseren

Op beide incidentlocaties werden belangrijke beslissingen genomen met betrekking tot de inzet van hulpdiensten. Bij het Heiman Dullaertplein waren het brandweeroptreden, maar ook dat van de politie en ambulancemedewerkers (ten behoeve van het zwaargewonde meisje), vormen van frontlijnsturing. Toen bij het Erasmus MC de brandweerinzet zich verplaatste naar de Westzeedijk, werden ter plaatse afspraken gemaakt over de taakverdeling en het moment van optreden. “Daar staken we de koppen bij elkaar: wie gaat wat doen, wie valt onder wie”, aldus een brandweerfunctionaris. Een ultiem voorbeeld van frontlijnsturing die dag was het optreden van de DSI. Deze was belast met de klopjacht op de dader (of zogenoemde ‘manhunt’). DSI’ers vonden het zo belangrijk de dader snel uit te schakelen, dat ze de eventuele rook van de brand voor lief namen. De DSI wist – op basis van goede politiële ondersteuning en medewerking van het Erasmus MC – bijzonder snel de (vermoedelijke) dader op te pakken. Het was een bepalende factor voor het verdere verloop van de dag na de zo tragische voorvallen.

Op beide locaties vormde het zogenoemde motorkapoverleg op straat de belangrijkste vorm van frontlijnsturing. Hierin vond de noodzakelijke multidisciplinaire afstemming plaats. Soms was dat een gestructureerd motorkapoverleg, maar vaker een kort overleg tussen bijvoorbeeld een brandweerofficier en een OvD-P of iemand van de DSI. De nadruk lag dus op decentrale aansturing. Dit komt overeen met de wijze waarop tijdens de tramaanslag in Utrecht de crisisstructuur functioneerde (Wolbers, 2020). Ook Van Duin et al. (2012) concludeerden al dat bij het schietdrama in Alpen aan de Rijn (2011) beslissingen veelal op operationeel niveau genomen werden en dat de rol van de autoriteiten daardoor veranderde.

**De rol van de CaCo en meldkamer**

De veiligheidsregio is bezig met een heroriëntatie op de rol van de CaCo en een herinrichting van de meldkamer. De meldkamer en het overleg aldaar tussen de verschillende diensten onder leiding van de CaCo hebben tijdens het schietincident een positieve rol gespeeld. Het was een grote uitdaging om de beeldvorming en informatievoorziening compleet te krijgen, voornamelijk vanwege de snelheid waarmee het incident zich ontwikkelde en het grote aantal ingezette crisisfunctionarissen van verschillende disciplines. De CaCo bracht op de meldkamer de hulpdiensten op een laagdrempelige manier fysiek bij elkaar en orkestreerde de informatie-uitwisseling. Niet voor niets gaven na afloop verschillende respondenten aan dat deze casus (weer) het sprekende bewijs was van het voordeel van het dicht bij elkaar houden van de verschillende diensten op de meldkamer. Wel gaf een enkeling aan dat het wenselijk is om de CaCo te voorzien van de juiste faciliteiten (bijvoorbeeld ruimte en audiovisuele middelen) om deze rol te kunnen vervullen. Daarnaast is volgens de CaCo bekendheid onder crisisfunctionarissen met het werk van de meldkamer van belang voor goede informatie-uitwisseling. Regelmatig gaat men dan ook op werkbezoek, bijvoorbeeld in kazernes.

## Combinatie van designed en frontline organiseren

In de praktijk bestaan vaak de verschillende organisatievormen naast elkaar, zoals ook in Rotterdam het geval was. Wanneer er een verbinding bestaat tussen de eenheden in het veld en de operationele crisisteams kunnen beide vormen elkaar ondersteunen (Wolbers, 2020). De operationele crisisteams kunnen het grotere plaatje overzien en waar nodig bijsturen, terwijl in het veld snel en flexibel kan worden ingespeeld op de omstandigheden. Wanneer er bijvoorbeeld besluiten moeten worden genomen over de inzet van schaarse capaciteit, wat onder omstandigheden van extreem geweld niet ondenkbaar is, is een overkoepelend beeld van de situatie belangrijk. Zonder een goede verbinding tussen de frontlinie en de operationele crisisteams kunnen er autonome eenheden ontstaan, die hun eigen sturing vormgeven (Wolbers, 2020).[13] Daarnaast zien we dat ook de onderlinge verhoudingen verschuiven gedurende het incident. Naarmate het incident vordert en voorbereidingen worden getroffen voor de afschaling, krijgt designed organiseren een nadrukkelijkere rol.

In Rotterdam bleek de combinatie van beide vormen van aansturing niet zonder strubbelingen. Informatie over de situatie ter plaatse kwam in de CoPI's en het ROT met enige vertraging aan, zoals mag blijken uit het volgende citaat van een crisisfunctionaris: "Ik had echt het idee dat we soms werden ingehaald door de werkelijkheid. Ik zag op sociale media dingen voorbijkomen die nog niet waren gemeld". Daardoor conflicteerde soms de informatie die binnenkwam uit veld met de informatie met de informatie die onderling in de crisisteams werd gedeeld.

Het bleek lastig om tot een gedeelde beeldvorming tussen de verschillende crisisteams te komen. Onderstaand kader geeft een aantal voorbeelden van zaken waarover lang onduidelijkheid bleef bestaan. Zo was het vrij lang onduidelijk of de situatie nu voldoende veilig was om op te treden. Betrokkenen op zowel strategisch als operationeel niveau hadden het gevoel dat cruciale informatie over het politiële proces ontbrak. Het is voor ons niet mogelijk om een goed antwoord te geven op de vraag of er onderling voldoende informatie is gedeeld, zonder grondig onderzoek te hebben gedaan naar alle informatie die op verschillende momenten beschikbaar was en de mate waarin deze wel of niet werd gedeeld. Wel dient te worden genoemd dat het incident veel vroeg van de politie terwijl het zwaartepunt bij het strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde lag.

Wel is duidelijk dat in het eerste anderhalf uur de koppeling tussen de DSI en de andere operationele crisisteams op sommige vlakken uitdagend was. Eveneens heerst er onder betrokkenen onduidelijkheid over de bestaande afspraken. Conform de procedure zou er in ieder geval een verbinding moeten zijn tussen de DSI, de SGBO en het CoPI. Een OvD-DSI maakt geen standaard deel uit van het CoPI, maar kan wel (als dat nodig blijkt en mogelijk is) worden opgeroepen als adviseur binnen het CoPI. De OvD-P vormt normaliter de schakel tussen de DSI en het CoPI. De DSI kan ook zitting nemen in de driehoek.

In Rotterdam was de verbinding van de DSI met de SGBO door middel van de HINT gewaarborgd, maar een verbinding met het CoPI ontbrak. De OvD-DSI nam, zoals dat wel het geval was tijdens de gijzelingen in de Apple store in Amsterdam (2022) en in Ede (2024), officieel geen zitting in het CoPI. In vergelijking met de andere twee incidenten was de situatie in Rotterdam dynamischer en de incidentlocatie van het Erasmus MC

[13] Schakel en Wolbers (2021) spreken in dit geval van gepartitioneerd organiseren als derde modaliteit. Hier gaan wij niet nader op in.

onoverzichtelijker. Ondanks dat het de intentie was om later in het CoPI aan te sluiten, waren gedurende de chaotische fase alle middelen bij de DSI gericht op de ‘man hunt’. De OvD-DSI was in het veld gepositioneerd aan de kant van de Westzeedijk en overlegde aldaar met de aan die zijde aanwezig zijnde OvD-P en de hulpdiensten. Deze informatie kwam echter, door de fysieke afstand, beperkt door bij de OvD-P die zitting had in het CoPI aan de andere zijde van het complex.

Door het ontbreken van een directe verbinding met het CoPI ontstond er een vertraging in de informatievoorziening. Zo ontstond door gehoorde ‘knallen’ echter verwarring tussen hulpverleners ter plaatse en operationele crisisteams op afstand over het veilig kunnen optreden van de hulpdiensten bij het Erasmus MC. Later bleek dat dit betrekking had op de AMOK-procedure van de DSI om de schutter te achterhalen (en imponeren) en het pand te schonen. Ook bleef lange tijd onduidelijkheid bestaan over een mogelijke tweede dader. Waar het voor de politiefunctionarissen die belast waren met de opsporing al vroeg in het proces helder was dat het zeer waarschijnlijk om één dader ging, leefde bij anderen langer het beeld c.q. gerucht van een (mogelijke) tweede dader.

**Onduidelijkheden in de beeldvorming**

> **Een dreiging voor heel Rotterdam?**
Naast meldingen van het brand- en schietincident kwamen ook meldingen van andere incidenten binnen op de meldkamer. Normaliter wekken meldingen over andere locaties niet meteen onzekerheid op de meldkamer. Omdat het Heiman Dullaertplein en het Erasmus MC echter aan elkaar verbonden bleken, was men niet zeker of andere meldingen niet óók aan het brand- en schietincident gekoppeld waren. Zo kwam een bommelding binnen van het Sophia kinderziekenhuis, werd melding gedaan van een schietpartij op Rotterdam-Zuid, en kwam bij het WPC een automatische brandmelding binnen. De vraag of al deze meldingen aan elkaar verbonden waren, werd definitief beantwoord toen de politie communiceerde dat er sprake was van één dader. De overige meldingen stonden dus los van de incidenten aan het Heiman Dullaertplein en in het Erasmus MC.

> **Hoe handelde de dader?**
Hoe was de dader van het Heiman Dullaertplein naar het Erasmus MC gegaan? Had hij onderweg iemand van zijn motor beroofd? De dader heeft zich, na het onder vuur nemen van de docent, verplaatst van het lesgedeelte naar het Atrium. De vraag is: hoe heeft hij zich verplaatst? Eerst was onduidelijk of hij buitenom met de motor of lopend binnen het Erasmus MC naar het Atrium ging. Bij veel doorgangen is een toegangspas nodig. Had hij een toegangspas of had hij aanwezigen een pas afhandig gemaakt? Er gingen verhalen rond dat de dader medewerkers onder schot hield. Was dit vanwege die toegangspas of had dit een andere reden? Veel zaken waren ook voor degenen die wij in het kader van dit onderzoek spraken toen, maar soms ook later nog, onduidelijk.

> **Het vierde slachtoffer?**
Het bleef vrij lang onduidelijk of er drie of vier personen waren omgekomen door de schietincidenten. Het mogelijk vierde slachtoffer, een man van 53 jaar, zou woonachtig zijn aan het Heiman Dullaertplein. Gelukkig bleek achteraf dat de man niet in de woning aanwezig was tijdens het incident. Wel waren er de nodige tijd en inspanning gemoeid om met zekerheid het aantal slachtoffers vast te stellen.

> **Een plaats delict?**
> Het zwaar gewonde meisje werd per ambulance van het Heiman Dullaertplein naar het Erasmus MC vervoerd. Omdat het Erasmus MC zogezegd op 'zwart' ging, werd de ambulance bij aankomst doorverwezen naar het Sint Franciscus Ziekenhuis. De trauma-arts, die in de ambulance aanwezig was, besloot op het kruispunt bij de Rochussenstraat een spoedoperatie uit te voeren, omdat de aanrijdtijd naar het Sint Franciscus Ziekenhuis mogelijk te lang zou duren. Hierbij knapte echter een bloedzak, waardoor veel bloed daardoor op straat terechtkwam. Tot aan het einde van de dag was het voor de hulpdiensten onduidelijk van wie het bloed was. De locatie werd daarom als plaats delict beschouwd waar mogelijk nog een slachtoffer was gevallen.

Onder de omstandigheden zoals die zich op 28 september 2023 voordeden, valt er niet aan te ontkomen dat een belangrijk deel van de coördinatie en besluitvorming en ook het overleg tussen de diensten decentraal te beleggen. Hoewel de rol van de operationele centra in besluitvormende betekenis de eerste periode enigszins beperkt bleef, hebben zij zich faciliterend richting het veld opgesteld. Tijdens de tramaanslag in Utrecht (2019) vertraagden commandocentra als de driehoek juist het proces. Door het ontbreken van een goede verbinding met het veld ontstond een tegenstrijdige beeld- en besluitvorming (Wolbers, 2020). De onderlinge samenwerking wordt door veel betrokkenen als positief beschouwd, maar verbeteringen op het gebied van communicatie en informatiedeling waren zeker mogelijk geweest. In tegenstelling tot de situatie in Utrecht heeft dit hier echter niet tot forse knelpunten geleid. Desondanks zal chaos onderdeel blijven van de eerste fase in een dergelijke casus wanneer verschillende diensten proberen tegelijkertijd een beeld te vormen van de situatie. Verbindingen tussen het veld en crisisteams op afstand kunnen wel geruchten beperken.

## 3.5 Tot slot

In dit hoofdstuk stonden de crisisorganisatiestructuur en de koppelingen daartussen centraal. Er was een veelheid van crisisgremia tegelijkertijd actief die samen verantwoordelijk waren voor de crisisrespons. De dynamiek van de situatie zorgde ervoor dat op een aantal punten deze koppelingen niet of slechts in beperkte mate tot stand kwamen. Dit maakte uiteindelijk echter niet zo heel veel uit voor het verloop van de gebeurtenissen van deze specifieke casus.

Er werd veelal op een prettige manier samengewerkt, maar de verbinding tussen het ROT en de driehoek zou voor toekomstige casussen explicieter vormgegeven kunnen worden. We onderscheiden twee vormen van organiseren: frontline en designed. Cruciale beslissingen met betrekking tot de inzet werden gedurende de eerste, chaotische fase veelal door functionarissen in het veld genomen. Het motorkapoverleg was cruciaal voor de afstemming tussen de diensten. De operationele crisisteams op afstand ondersteunden het veld en kregen naarmate het incident vorderde een meer besluitvormende rol, onder andere met betrekking tot de afschaling. Door de dynamiek en grootschaligheid van het incident, was de beeldvorming lastig. Dat is deels te wijten aan dat samengewerkt moest worden met tal van gremia, maar ook aan (het ontbreken van) de koppeling tussen de vormen van organiseren. Het tweede CoPI leverde de nodige discussie, maar invulling vanuit de eigen of de buurregio behelsde voor- en nadelen die nadere aandacht verdienen.

# 4 Crisiscommunicatie

De gebeurtenissen in Rotterdam waren niet alleen bijzonder voor de hulpverleners, maar ook betekenisvol voor al diegenen die er direct of indirect mee geconfronteerd werden. Al vrij snel waren veel journalisten ter plaatse en circuleerden er op sociale media videobeelden en foto's van de incidentlocaties. Bovendien vond er een persconferentie van de driehoek plaats die door de NOS live werd uitgezonden. Naast het Actiecentrum Communicatie van de veiligheidsregio waren ook andere communicatieteams actief, zoals die van de politie. Dat roept de vraag op hoe de samenwerking tussen deze communicatieteams verliep. Communicatieadviseurs van hulpdiensten beogen door tijdige berichtgeving in te spelen op de informatiebehoefte onder de bevolking om mogelijke onrust weg te nemen.

In dit hoofdstuk wordt eerst beschreven hoe de berichtgeving op 28 september plaatsvond. Vervolgens wordt ingegaan op de samenwerking en onderlinge afstemming tussen communicatieadviseurs van de veiligheidsregio en de politie. Ten slotte bespreken we hoe tijdens dit incident is omgegaan met het bekende dilemma tussen zorgvuldigheid en snelheid in crisiscommunicatie.

## 4.1 Crisiscommunicatie tijdens extreem geweld

Zowel Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond als de politie Rotterdam voorzagen in berichten over de incidenten die in Rotterdam hadden plaatsgevonden. Ook het Openbaar Ministerie (OM), de gemeente Rotterdam en het Erasmus MC informeerden burgers over de gebeurtenissen. Voor de gebeurtenissen bestond veel media-aandacht (zie onderstaand kader).

**Media-aandacht voor het brand- en schietincident in Rotterdam**
Er ging veel media-aandacht uit naar het brand- en schietincident in Rotterdam. Op X zijn tussen 28 en 30 september in totaal 5190 berichten geplaatst en er werden 186 nieuwsberichten over het incident gepubliceerd. Op 28 september keken zo’n 1.361.000 miljoen mensen naar het extra ingelaste journaal met de persconferentie van de driehoek (Nationaal media onderzoek, 2023). Daarnaast hielden alle landelijke nieuwssites een liveblog bij en was het incident onderwerp in internationale media. Op 29 september bracht Koning Willem-Alexander een bezoek aan Rotterdam, waar ook menig journalist bij aanwezig was en dat veel media-aandacht kreeg.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en de politie gebruikten verschillende kanalen voor de berichtgeving over het incident. Communicatieadviseurs van zowel de politie als van de veiligheidsregio stonden de pers te woord. Online werd er voornamelijk gecommuniceerd via liveblogs op politie.nl, RijnmondVeilig.nl en via X-accounts (het voormalige Twitter).

Een kwartier na de eerste melding over het Heiman Dullaertplein plaatste de veiligheidsregio een eerste bericht over het incident op de website RijnmondVeilig en op X, waarin burgers werden geïnformeerd over de brand. Ook werd een handelingsperspectief meegegeven aan

omwonenden en werd verzocht om de hulpdiensten de ruimte te geven. Een half uur later, om 15.05 uur, meldde de veiligheidsregio dat er mogelijk sprake was van een onveilige situatie en werd er opgeroepen om vooral niet naar de plaats van het incident te gaan. Onduidelijk bleef waarom de situatie onveilig was. Eén minuut later werd door de politie een bericht naar buiten gebracht, waarin voor het eerst werd gesproken van een schietincident. Niet alleen werd er bericht over de situatie aan het Heiman Dullaertplein, ook sprak de politie over een schietincident in een leslokaal van het Erasmus MC:

> *@Pol_Rotterdam - In een woning aan het #Heiman Dullaertplein en een leslokaal van het #EMC aan de #Rochussenstraat in #Rotterdam hebben op 28 september twee schietincidenten plaatsgevonden. Twee personen raakten gewond.*

Daaropvolgend werd een bericht geplaatst met informatie over de dader naar wie de politie op zoek was, met het verzoek direct 112 te bellen wanneer deze zou worden gesignaleerd. Om 15.17 verscheen op RijnmondVeilig een bericht over de schietpartij in het Erasmus MC, met een verwijzing naar het X-account van de politie voor meer informatie. Tot 16.00 uur verschenen op RijnmondVeilig nog twee berichten over het verloop van incident, maar daarna bleef berichtgeving door de veiligheidsregio ruim twee uur uit. In deze twee uur werden vanaf het politieaccount verschillende berichten geplaatst over de aanhouding van de schutter.

Om 16.33 uur meldde de politie dat op het helideck van het Erasmus MC een 32-jarige Rotterdammer was aangehouden. Zo’n drie kwartier later is dit bericht gecorrigeerd door te melden dat de aanhouding niet op, maar onder het helideck had plaatsgevonden. Ook werd voor het eerst verdere informatie verstrekt over de aangehouden persoon, onder andere dat deze werd verdacht van betrokkenheid bij beide schietincidenten in de stad en dat er slechts van één verdachte werd uitgegaan. Dit bericht communiceerde de politie rond 17.50 uur. In de uren die volgden berichtte de politie nog over het opsporingsonderzoek en de toestand van de slachtoffers.

Vanaf 18.35 uur volgden op RijnmondVeilig berichten over de opvang van slachtoffers en het vrijgeven van wegen in de omgeving van het Erasmus MC. Om 21.00 uur plaatste RijnmondVeilig een afsluitend bericht:

> *@Rijnmondveilig - Alle collega's van de hulpdiensten hebben vandaag onder bijzondere omstandigheden hun werk moeten doen. Met elkaar hebben zij de incidenten snel onder controle gekregen.*

Naast online berichtgeving vond om 18.45 uur de persconferentie van de driehoek plaats, waarmee het publiek werd geïnformeerd over het incident. De driehoek deelde relatief veel informatie. Zo werden bijvoorbeeld over de dader veel gegevens naar buiten gebracht. Dit betrof deels informatie die reeds bij de media bekend was. Hoewel het incident een sterk politieel karakter had, werd tijdens de persconferentie benadrukt dat naast de politie ook de andere hulpdiensten een belangrijke bijdrage hadden geleverd. Door menigeen werd de persconferentie – zowel op basis van datgene wat werd gezegd als door de empathische toon – op prijs gesteld.

## 4.2 Wie: veiligheidsregio of politie?

Er waren verschillende crisisteams actief die verantwoordelijk waren voor de communicatie richting de samenleving. Bij een complex incident is het van belang dat informatie eenduidig en helder gecommuniceerd wordt (NCTV, 2023). Daarom dient afstemming plaats te vinden tussen betrokken actoren over de crisiscommunicatie. Maar hoe vindt die afstemming plaats en wie communiceert wat?

### Onderlinge afstemming

De gebeurtenissen aan het Heiman Dullaertplein werden in de beginfase nog beschouwd als een 'rood' incident waarbij vooral inzet van de brandweer nodig was. De afspraak tussen de hulpdiensten was aanvankelijk dat de veiligheidsregio de woordvoering zou doen voor het Heiman Dullaertplein. Maar later bleek dat daar niet alleen brandstichting, maar ook een schietincident had plaatsgevonden. In lijn met de GRIP-regeling werd de communicatieadviseur van de politie gevraagd om naar het Heiman Dullaertplein te komen.[14] Bij het CoPI van het Erasmus MC waren vanaf het eerste overleg de communicatieadviseurs van de veiligheidsregio en de politie aanwezig. In het CoPI gaf één communicatieadviseur van de politie advies over de communicatiestrategie aan de leider CoPI. De andere communicatieadviseur van de politie stond de pers te woord en hield de berichtgeving over het incident in de gaten. De communicatieadviseur van de veiligheidsregio ondersteunde de politie en informeerde het Actiecentrum Communicatie.

In het incidentbestrijdingsplan van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond staat dat, afhankelijk van het opschalingsniveau de SGBO of het ROT verantwoordelijk is om afstemming tussen de betrokken partijen over de communicatiestrategie te bereiken. Bij een aanslag ligt de verantwoordelijkheid voor de afstemming bij het ROT. Tussen het hoofd Communicatie van het ROT en het hoofd Communicatie (HCom) van de SGBO vond dan ook regelmatig overleg plaats, waarbij afspraken werden gemaakt met betrekking tot wie wat zou communiceren. De veiligheidsregio zou zich toeleggen op de communicatie die betrekking had op de effecten voor de omgeving, zoals het afsluiten van wegen en gebouwen of de beschikbaarheid van opvanglocaties voor getroffenen. De SGBO legde zich toe op de communicatie over het opsporingsproces en de voorbereiding op de persconferentie.

### Complete berichtgeving?

De communicatieteams van de politie en de veiligheidsregio hadden een duidelijke taakverdeling afgesproken conform bestaande procedures. Op een gegeven moment werden echter door functionarissen van de veiligheidsregio vragen gesteld over de gang van zaken. Zo werden er vraagtekens geplaatst bij de rol van de veiligheidsregio in het communicatieproces: was de berichtgeving niet te veel georiënteerd op het politiële proces en te weinig op de effecten voor de omgeving? Dat de gemaakte afspraken tijdens de acute fase van het incident ter discussie werden gesteld is door het communicatieteam van de veiligheidsregio en de politie als onprettig en storend ervaren. Uit de gesprekken blijkt dat er eveneens verschillende beelden bestaan over wie welke rol had ten aanzien van de crisisstructuur. De vraag is dus of Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond in deze casus een prominentere rol in de crisiscommunicatie had moeten vervullen. De gevolgde strategie lijkt

[14] Volgens de GRIP-regeling dient een communicatieadviseur van de politie aan te sluiten bij het CoPI wanneer het gaat om een incident met openbare ordeproblemen, een groot opsporingselement of een (dreiging van een) aanslag.

ons inziens de meest passende te zijn geweest. Wel zijn er enkele aandachtspunten om richting het publiek een zo compleet mogelijk beeld te communiceren.

Zonder meer hadden de gebeurtenissen een zwaar politieel accent; er was sprake van twee schietincidenten. Conform de notitie *Crisiscommunicatie bij extreem geweld en terrorisme* en is de politie verantwoordelijk voor de crisiscommunicatie over het politieproces, waardoor zij tijdens dit incident een prominente rol had in de crisiscommunicatie. Uit de omgevingsanalyses van de veiligheidsregio en de politie bleek dat het publiek voornamelijk behoefte had aan informatie over de relatie tussen beide incidenten en over de dader(s) en slachtoffers. In onderstaand kader worden enkele voorbeelden gegeven van conversaties onder het publiek op X. Deze informatie kon alleen door de politie worden verstrekt. Bovendien was de politie in dit geval veel beter in staat om het publiek te bereiken met de haar beschikbare communicatiemiddelen. Het X-account van politie Rotterdam had met 204.700 volgers en 96.600 lezers een veel groter bereik dan RijnmondVeilig, dat op X een bereik heeft van 66.300 en tijdens het schietincident 10.400 lezers had, wat dus aanzienlijk lager was.

**Voorbeelden van conversaties op X op 28 september 2023**[15]

#Chaos

*@Netje9 - Chaos #schietpartij #Rotterdam, verkeer staat vast, politie en ambulances, mogelijk nog 2e schutter - 16.15, 107.2 k weergaven*

@BaukeH - Wat is je bron voor een tweede schutter? - 16.16

@Netje9 - Omstanders - 16.17

@RonnieFCR - Praat niet zo raar. Er is nooit een 2e schutter geweest. - 16.29

#Daders gepakt

*@Linda30992318 - Ik hoop zo dat ze de daders hebben - 16.26, 10.9 k weergaven*

@Pombohitam - Ik heb alles gemist! 😮 Wat is er aan de hand?? - 16.28

@djdakman2 - 1 dader hebben ze nu.- 16.29

@Erik_Slot -1 persoon overleden 😥 - 16.56

@Willemijjna1952 - De school die er naast staat was mijn kleindochter ze mochten niet de school verlaten. Is nu onderweg naar huis.😥 - 17.25

#Meerdere daders?

*@HenryJP5 - Eén dader opgepakt, nog twee gezocht, OV mag niet worden gebruikt.- 16.42, 78.8 k weergaven*

@Tim0436659108 - Houden die andere 2 verdachten zich schuil in OV? Las dat als je langs Eendrachtsplein, dijkzicht of Coolhaven moet het OV niet moet gebruiken-16.44

@Showhatishidde - Huh?? Nog 2 daders voortvluchtig?? - 16.57

De gebeurtenissen hadden duidelijk gevolgen voor de omgeving: wegen en een metrostation werden afgesloten en de zorgcontinuïteit van het Erasmus MC stond onder druk. Volgens sommigen zou er daarom die middag ook een informatiebehoefte bestaan over de afsluiting van wegen en de bereikbaarheid van het Erasmus MC. Maar zowel de communicatiesectie van de politie als die van de veiligheidsregio herkende dit niet op basis van de omgevings-analyses die bij hen bekend waren. Doordat de informatie-uitwisseling tussen het ROT en de politiële processen op sommige vlakken als complex werd ervaren en binnen de SGBO niet

[15] Niet de gehele conversatie is in dit voorbeeld opgenomen.

alle knoppen actief waren, kan het zijn dat bij hen de beeldvorming over het incident te eenzijdig was. Toen eenmaal de verdachte was aangehouden, werd voor de SGBO en het ROT duidelijk dat het verkeer in de stad was vastgelopen. Bij betrokken communicatie-adviseurs leefde toen de vraag of er een handelingsperspectief gegeven kon worden over de bereikbaarheid van het Erasmus MC. Er bestond op dat moment echter nog onduidelijkheid over een mogelijke tweede dader, wat voor onrust zorgde bij burgers en in de communicatie dus prioriteit kreeg. Daarnaast konden de communicatieadviseurs geen contact krijgen met de communicatiemedewerkers van het Erasmus MC.

Over het algemeen is het in de crisiscommunicatie van belang om recht te doen aan de omgevingseffecten, maar dat moet wel worden afgewogen tegen de prioriteiten. Het vastlopen van het verkeer in de stad en de problemen rondom de zorgcontinuïteit van het ziekenhuis waren mogelijk reden geweest om hierover aanvullend te communiceren via de kanalen van de veiligheidsregio, maar gezien de snelheid waarmee het incident zich ontvouwde, is het de vraag of de berichtgeving hierover effect zou hebben gehad. Gedurende de tijdspanne waarin de focus lag op het opsporen van de dader bleef communicatie via RijnmondVeilig uit. Tussentijds communiceerde de politie over het incident. Alle relevante berichtgeving naar het publiek was beschikbaar, maar de berichtgeving werd niet altijd onderling gedeeld waardoor een integraal beeld van het incident ontbrak. Dit is iets wat door de betrokken communicatieadviseurs ook als leerpunt is onderkend.

Over de invulling van het communicatiekanaal lijken binnen veiligheidsregio wel verschillende ideeën te bestaan, en dit incident liet zien dat het belangrijk is om hier een eenduidig standpunt over in te nemen. De communicatiekanalen van de veiligheidsregio kunnen fungeren als knooppunt in de crisiscommunicatie. Bijvoorbeeld door berichten van de politie en andere actoren te delen en te bundelen. Zo werd in de berichtgeving op RijnmondVeilig verwezen naar het X-account van politie Rotterdam, de website van de RET en het telefoonnummer van Slachtofferhulp. Een dergelijke invulling van het communicatiekanaal sluit aan bij de netwerkfunctie die de veiligheidsregio heeft.

De vraagtekens en aandachtspunten hebben het verloop van de crisiscommunicatie niet nadelig beïnvloed. Al snel was besloten om de procedure te blijven volgen, zoals deze was afgesproken, maar er ontstond wel kortstondig en onnodig verwarring binnen de crisisstructuur over de gevolgde strategie. Desondanks kijken de communicatiemedewerkers die binnen de diverse crisisteams actief waren positief terug op de aanpak van de crisiscommunicatie en de onderlinge samenwerking. Er waren duidelijke afspraken gemaakt en ook de taakverdeling was helder. Bovendien waren er korte lijnen en was er bereidheid om elkaar te helpen waar nodig.

## 4.3 Wanneer: zorgvuldig of snel?

Vooral in de eerste acute fase van een crisissituatie ontstaan veel vragen en geruchten over de aard van het incident. De waarde van crisiscommunicatie is dan om tijdig en nauwkeurig in te spelen op deze informatiebehoefte. Zorgvuldige berichtgeving kan evenwel haaks staan op de snelheid van communiceren. Het is dus aan de communicatieadviseurs om de juiste afweging te maken wanneer welk bericht naar buiten te brengen. In Rotterdam gebeurde er op 28 september veel tegelijkertijd; de gebeurtenissen volgden elkaar snel op, terwijl er een

mogelijke dreiging bestond voor de omgeving. Hoe kon onder zulke omstandigheden snel en nauwkeurig gecommuniceerd worden?
Nauwkeurige berichtgeving vereiste naast duidelijke verwoording richting het publiek ook correcte informatie over de gebeurtenissen waarop de berichtgeving gebaseerd kan worden. Op 28 september 2023 was er vooral veel onduidelijkheid over de link tussen het Heiman Dullaertplein en het Erasmus MC, en was niet duidelijk of sprake was van meerdere schutters en wie en hoeveel slachtoffers er waren. Aangezien behoefte bleek te bestaan aan berichtgeving over deze thema's (de link tussen de incidenten, dader en slachtoffers), moesten de communicatieadviseurs werken met de daarover bestaande onduidelijkheden.

De druk om de samenleving tijdig te informeren over het incident werd nog verder opgevoerd toen bleek dat de persconferentie al vroeg in de avond zou plaatsvinden. Voor verschillende communicatieteams was het dus een voortdurende afweging wanneer informatie gedeeld kon worden. Als je te snel bent, worden er eerder fouten in berichtgeving gemaakt en komt ook de betrouwbaarheid van de berichtgeving onder druk te staan. Als te lang wordt gewacht, ontstaan er allerlei geruchten.

Door communicatieadviseurs en ook andere crisisfunctionarissen werd met name ingezet op het verkrijgen van accurate informatie over de dader en het slachtofferbeeld. Het verkrijgen van informatie hierover vergde de nodige inspanning. Het opsporingsproces was nog in volle gang, terwijl het ziekenhuis moeizaam informatie deelde over slachtoffers, mede in verband met hun privacy. Het lijkt er dus op dat de communicatieprocessen hinder ondervonden van de gecompliceerde beeldvorming en het gemis van een sterke koppeling tussen de crisisgremia en het veld (zie onderstaand kader).

**Geruchten?**
Bijna onlosmakelijk verbonden aan crisissituaties zijn geruchten. Verhalen en beelden die gaandeweg ontstaan, hardnekkig worden en een eigen leven gaan leiden. Bij het schietdrama in de Ridderhof in Alphen aan den Rijn (Van Duin et al., 2011) was in de loop van de middag een groot deel van een persconferentie gewijd aan het ontzenuwen van dergelijke geruchten. Zo opperde iemand destijds op Twitter (nu bekend als X) dat de dader mogelijk wel eens een gefrustreerde militair kon zijn en een ander dat de dader op weg was naar zijn moeder die in het betreffende winkelcentrum werkte. Waar de eerste twitteraars dergelijke zaken nog als een optie opperden (vraagteken in de zin), waren enige tijd later deze berichten al werkelijkheden geworden. 'Rumor control' – het controleren van verhalen en ontzenuwen van de onjuiste – is niet voor niets een belangrijk proces om greep te houden op de werkelijkheid.

Ook in deze casus ontstonden geruchten; bijvoorbeeld over een tweede dader. Een belangrijke constatering in deze situatie is echter dat een aantal van de hardnekkige verhalen niet in de buitenwereld ontstonden. Zo was er een verhaal over de 53-jarige bewoner van het Heiman Dullaertplein die ook slachtoffer zou zijn. Dit verhaal ontstond in de loop van de middag. Het vereiste vervolgens veel inzet van crisisfunctionarissen om te achterhalen dat de betreffende man op een andere locatie was en dus niet bij deze schietpartij betrokken kon zijn. Een ander gerucht betrof het slachtoffer dat zou zijn overleden in de nabijheid van het ziekenhuis en waarvan de bloedplas een stille getuige zou zijn. Hier was de werkelijkheid ook een andere. Beide verhalen ontstonden niet ergens op sociale media; sterker nog, in sociale media is hier niet eens over gesproken. Deze voorbeelden ontstonden tussen betrokken crisisteams en hulpdiensten en zeggen eerder iets over de gecompliceerde informatiedeling en beeldvorming.

Toch lukte het de communicatieadviseurs om over deze zaken veelal tijdig en correct te communiceren richting het publiek. Twee keer moest berichtgeving gerectificeerd worden. Op X werd namelijk gecommuniceerd dat de aanhouding plaatsvond op het helikopterdeck van het Erasmus MC, maar ooggetuigen zagen dat dit onder het helikopterdeck gebeurde. Daardoor ontstond het gerucht dat er twee daders zou zijn. De politie heeft deze geruchten ontkracht door zo snel mogelijk de juiste informatie te delen in een nieuw bericht. Later werd, na overleg en snelle goedkeuring van het OM, door de politie gecommuniceerd dat er sprake was van één schutter en dat dit de aangehouden persoon betrof.[16] Ook de leeftijd van het mannelijke dodelijke slachtoffer is gerectificeerd.

Zowel voor de SGBO als het ROT kwam het tijdstip van de persconferentie enigszins als een verrassing. Hoewel het een effectief tijdstip was om een groot publiek te bereiken, waren er op dat moment nog allerlei operationele processen volop gaande. Daardoor was er weinig tijd voor een gedegen toetsing en duiding van beschikbare informatie. Het was voor betrokkenen een uitdaging om tijdig de feitelijk correcte informatie te leveren aan de driehoek en de boodschap goed af te stemmen. “Je ontvangt veel informatie die je moet checken en dubbelchecken, voordat het in een persconferentie naar buiten gaat”, aldus een communicatieadviseur. Daarom werd ervoor gekozen om bepaalde informatie onder voorbehoud te communiceren. Zo bestond bijvoorbeeld nog enige onduidelijkheid over het slachtofferbeeld: moest er gesproken worden van drie of vier slachtoffers? Pas na de persconferentie, die zowel van toon als van inhoud van hoog niveau was, werd duidelijk dat er sprake was van drie dodelijke slachtoffers. Heel Nederland leefde met de nabestaanden en andere getroffenen mee.

De crisiscommunicatie heeft tijdig ingespeeld op de informatiebehoefte van het publiek. De rectificatie is ons inziens geen reden om te stellen dat langer gewacht had moeten worden met het delen van de informatie gezien de aard en complexiteit van het incident. Door fouten snel te rectificeren of iets onder voorbehoud te communiceren werd goed ingespeeld op dynamische situatie en de samenleving niet te lang in onzekerheid gehouden.

## 4.4 Tot slot

Bij dit geweldsincident is door crisiscommunicatiefunctionarissen van de veiligheidsregio en politie veel bewerkstelligd ten behoeve van de externe communicatie. Door de aard van het incident en de informatiebehoefte onder het publiek had de politie een prominente rol in de crisiscommunicatie, maar met twee brand- en schietincidenten en verschillende partijen die richting de samenleving communiceerden was het van belang om de verantwoordelijkheden en berichtgeving goed af te stemmen. De betrokken crisiscommunicatiefunctionarissen waren over het algemeen tevreden over de onderlinge samenwerking en hebben elkaar actief opgezocht. Het communicatieproces is gebaat bij helderheid over de bestaande afspraken en de invulling van de communicatiekanalen van de veiligheidsregio. De samenleving werd snel geïnformeerd over wat er op 28 september gaande was. Een juiste of volledig berichtgeving was mede door de complexe beeldvorming niet mogelijk, maar fouten werd snel gerectificeerd of er werd een slag om de arm gehouden.

[16] De schutter was reeds opgepakt en daardoor had het OM eigenaarschap over de communicatie rondom de schutter.

# 5 Grootschalig en specialistisch brandweeroptreden

Toen op 28 september 2023 omstreeks 14.11 uur bij de meldkamer de eerste meldingen binnenkwamen, had de brandweer niet kunnen bevroeden dat op deze dag uiteindelijk een groot deel van het brandweerpotentieel moest worden ingezet. Niet alleen moest het eigen QRT gealarmeerd worden, ook werd interregionale bijstand van het QRT-Haaglanden aangevraagd. Met meerdere brandweerpelotons en twee QRT's was sprake van een grootschalig en specialistisch brandweeroptreden. Maar hoe zo'n grootschalige, specialistische inzet te organiseren? Hoe hebben de betrokken brandweerfunctionarissen de onderlinge samenwerking ervaren? In dit hoofdstuk gaan wij in op deze vragen.

## 5.1 'Alles uit de kazerne'

Direct na de eerste melding van een explosie en schietpartij aan het Heiman Dullaertplein stuurde de meldkamer de eerste twee brandweereenheden naar de incidentlocatie. Nadat was opgeschaald naar 'zeer grote brand', kwamen daar nog twee tankautospuiten bij. Omdat er vermoedelijk was geschoten, werd ook het QRT van Rotterdam-Rijnmond gealarmeerd om naar het Heiman Dullaertplein te gaan. Het QRT is een brandweeronderdeel dat speciaal is opgeleid om met de politie op te treden onder omstandigheden van extreem geweld en terrorisme.[17]

De eerste melding van het incident in het Erasmus MC betrof een 'traumatische reanimatie'. Daarop is een eerste tankautospuit naar de locatie gestuurd. Toen duidelijk werd dat hier eveneens geschoten was, werd ook het QRT gealarmeerd. Maar aangezien het QRT van Rotterdam-Rijnmond al werd ingezet aan het Heiman Dullaertplein, werd het QRT-Haaglanden om bijstand gevraagd. Toen in de loop van de middag ook nog brand uitbrak in het Erasmus MC, was het aantal brandweereenheden uitgebreid met twee pelotons. Het aantal gealarmeerde tankautospuiten kwam daarmee op 13.

De brandweer leverde ook twee HOvD's en een AC om respectievelijk plaats te nemen in de twee CoPI's en het ROT. Op beide incidentlocaties waren meerdere (H)OvDs aanwezig om de aansturing van de pelotons te verzorgen. Ook moesten de meldkamer en het Actiecentrum Brandweer worden bemenst om de meldingen te beantwoorden, dekking te regelen en de teams op locatie te ondersteunen.

[17] Ook binnen de brandweer wordt nog vaak over grof en extreem geweld gesproken. In deze rapportage hanteren wij de nieuwe term, extreem geweld en terrorisme, in lijn met het Landelijk Crisisplan Extreem Geweld en Terrorisme (NCTV, 2023).

Daarnaast werd het Team Digitale Verkenning ingezet om met drones ter plaatse een beeld te verkrijgen van de situatie. Ook waren nog diverse teams en functionarissen aanwezig voor extra brandweermaterieel, het brandonderzoek en eventueel onderzoek naar gevaarlijke stoffen. Verder waren diverse collega's van de brandweer belast met de opvang en nazorg aan het brandweerpersoneel. Naar schatting zijn in totaal zo'n 100 brandweer-functionarissen op één of andere manier bij het incident betrokken geweest. Om het incident te bestrijden moest letterlijk 'alles uit de kazernes' worden gereden.

De inzet van de brandweereenheden aan het Heiman Dullaertplein betrof voornamelijk repressief optreden om de uitslaande brand onder controle te krijgen en verdere schade aan het woonblok te voorkomen. Ook bij het Erasmus MC werd ingezet op het controleren van mogelijk meerdere brandhaarden; de brand in het onderwijscentrum bleek uiteindelijk voornamelijk door de sprinklers te zijn geblust. Ventileren van het gebouw om het te ontdoen van schadelijke rookgassen kreeg vervolgens de aandacht. Omdat rekening werd gehouden met een aanzienlijk aantal slachtoffers, had de brandweerinzet bij het Erasmus MC ook betrekking op het voorbereiden van een zogenoemd 'gewondennest', oftewel een locatie waar slachtoffers opgevangen worden en medische hulp krijgen om vervolgens getrieerd te worden. Brandweereenheden zochten ook naar mogelijke gewonden en andere aanwezigen in het gebouw. Omdat de veiligheid van het brandweerpersoneel op beide locaties niet gegarandeerd kon worden, vanwege aanwezigheid van een mogelijke schutter, moesten sommige brandweereenheden een tijd wachten voordat ze veilig konden optreden. Kortom, er zijn veel brandweerfunctionarissen ingezet die een divers palet aan taken hebben opgepakt om het incident te bestrijden.

**Brandweer Rotterdam-Rijnmond in cijfers**
De brandweer van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is verantwoordelijk voor zo'n 1,2 miljoen mensen en telt 48 brandweerkazernes met 51 beschikbare tankautospuiten (Brandweer Nederland, z.d.; Min JenV, 2018). Het werkgebied omvat ook diverse complexe objecten zoals het vliegveld Rotterdam-The Hague Airport, het havengebied en de petrochemische industrie. In 2023 werd de brandweer van Rotterdam-Rijnmond zo'n 12.876 keer gealarmeerd (Brandweer Nederland, z.d.; Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2023). Wanneer er naar een GRIP-niveau wordt opgeschaald, maakt de brandweer standaard deel uit van het multidisciplinaire optreden. In 2023 werd de regio 20 keer geconfronteerd met een GRIP-situatie. Slechts eenmaal betrof het een GRIP-2 situatie, namelijk op de bewuste 28 september (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2023).

Over het algemeen waren de brandweerfunctionarissen tevreden over de manier waarop de inzet is verlopen. Vooral de onderlinge samenwerking werd genoemd als iets waar men het meest tevreden over was. Uit de enquête bleek dat 64 van de 68 ondervraagde brandweerfunctionarissen tevreden waren over de onderlinge samenwerking binnen het eigen team; 55 van hen waren zelfs zeer tevreden. De onderlinge communicatie, interne rust, strakke commandovoering en discipline van de collega's werden erg gewaardeerd. Desondanks, bracht het grootschalig en specialistisch brandweeroptreden ook een aantal aandachtspunten met zich mee. Bijvoorbeeld: in hoeverre is een beroep te doen op de eigen regio en wanneer moet om interregionale bijstand worden gevraagd? En hoe zorg je voor een goede beeld-, oordeels- en besluitvorming wanneer met diverse staven wordt samengewerkt op een groot complex als het Erasmus MC? Nederland telt vijf QRT's die elk in hun eigen werkgebied een bepaalde taakstelling hebben, maar hoe werkt dat wanneer er om interregionale bijstand wordt gevraagd? In het vervolg van dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

## 5.2 Een systeemtest: bijstand of improvisatie?

Gezien het aantal gealarmeerde tankautospuiten kunnen we in dit geval spreken van een grootschalige brandweerinzet. Een inzet van de brandweer wordt grootschalig genoemd wanneer een brand met meer dan vier tankautospuiten moet worden bestreden. Gemiddeld komt dit in heel Nederland één keer per week voor (Van 't Padje et al., 2014). Tussen 2016 en 2018 kreeg Rotterdam-Rijnmond gemiddeld 16 keer per jaar te maken met een grootschalige brandweerinzet. Bij een op de vier van de inzetten in Rotterdam-Rijnmond werd bijstand vanuit een andere regio gevraagd (Kobes, 2019).

Hoewel een grootschalige brandweerinzet dus met enige regelmaat voorkomt, is het grootschalige brandweeroptreden tijdens een geweldsincident zoals zich dat op 28 september voordeed bijzonder te noemen, en wel om de volgende redenen.

> Waar normaal gesproken bij een grootschalige inzet gemiddeld vijf tankautospuiten uitrukken (Kobes, 2019), werden in dit geval 13 tankautospuiten opgeroepen.
> De grootschalige brandweerinzet vond niet plaats op één locatie, maar verspreid over twee verschillende locaties in de stad.
> Hoewel een grootschalig brandweeroptreden nog geregeld plaatsvindt, komt een combinatie van grootschalig en specialistisch optreden, zoals in Rotterdam met de inzet van twee QRT's, veel minder vaak voor.

**Quick Response Teams in Nederland**
Nederland telt op dit moment vijf QRT's, waarvan die van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond er één is. Deze eenheden zijn speciaal opgeleid om op te treden bij incidenten met extreem geweld en terrorisme. Zij hebben daarvoor ook specialistisch materiaal ter beschikking. Vier veiligheidsregio's hebben een QRT, zijnde: Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond en Utrecht. Een vijfde QRT is onderdeel van Schiphol dat binnen de veiligheidsregio Kennemerland valt. Het is niet vreemd dat juist deze regio's een dergelijk specialisme hebben, gezien het verhoogde risico op extreem geweld en terrorisme in grote steden en bij vitale objecten als Schiphol. De QRT's kunnen echter ook buiten hun eigen regio optreden.

Een incident met extreem geweld of waarbij sprake is van terrorisme vraagt altijd een forse inzet van hulpdiensten (NCTV, 2023). Zo ook vroeg het incident dat zich op 28 september 2023 voordeed veel capaciteit van de brandweer, zowel qua personeel als materieel. Wanneer er zoveel van de brandweer wordt gevraagd, kan er op een gegeven moment schaarste ontstaan, met als gevolg dat de brandweer minder optimale zorg kan leveren. Wanneer de brandweer met (potentiële) schaarste te maken krijgt, zijn er ten minste twee opties om hiermee om te gaan:

1. Bijstand aanvragen uit een naburige veiligheidsregio.
2. Creatief omgaan met de beschikbare capaciteit.

Brandweer Rotterdam-Rijnmond heeft op 28 september beide strategieën toegepast.

### Bijstand uit een naburige veiligheidsregio

Omdat het QRT van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond al bij het Heiman Dullaertplein werd ingezet, werd het QRT van Veiligheidsregio Haaglanden opgeroepen om naar het Erasmus MC te komen. Door de specialistische opleiding van de teamleden kan de rol van een QRT niet zomaar door een basiseenheid worden overgenomen. Door de inzet van het

QRT-Haaglanden bij het Erasmus MC kon het QRT-Rotterdam-Rijnmond korte tijd worden ontzien, totdat ook dit team naar het Erasmus MC vertrok om daar te worden ingezet. Door interregionale bijstand aan te vragen kan dus de specialistische slagkracht worden vergroot. Een keerzijde is echter, dat de opkomsttijd gemiddeld langer duurt en de eenheden minder bekend zijn met specifieke objecten en aanrijroutes in de andere regio. Zo duurde het ongeveer 45 minuten na alarmering voordat het QRT-Haaglanden ter plaatse was. De aanrijdtijd werd echter gebruikt om kennis te nemen van de beschikbare informatie over het incident.

## Inzet uit eigen veiligheidsregio

De eenheden die op de twee locaties belast waren met de basisbrandweerzorg waren afkomstig uit de eigen regio. Bij een grootschalige inzet gaat het veelal om twee brandweer-pelotons, maar in dit geval waren drie pelotons nodig. Omdat de geweldsincidenten plaatsvonden in het centrum van de stad, had de inzet invloed op de dekking van de brandweerzorg in dit stadsdeel. Een algemene stelregel binnen de regio is, dat als eenheden langer dan één uur worden ingezet, er voor herbezetting van de kazernes moet worden gezorgd. Om ervoor te zorgen dat er geen acuut tekort ontstaat, bestaat er in Rotterdam-Rijnmond een zogenoemd instandhoudingsplan brandweerzorg (Brandweer Rotterdam-Rijnmond, 2018). In het plan worden maatregelen beschreven om de beschikbare capaciteit op een dusdanige manier te verdelen, zodat de meest optimale zorg met de nog beschikbare capaciteit geboden kan worden. Als uitgangspunt bij een grootschalige inzet geldt in de regio dat 50 % van de capaciteit beschikbaar moet zijn voor de restdekking en dat 50 % van de kazernes leeg mag staan. Om voor voldoende restdekking te zorgen, heeft de regio tien speciale slagkracht tankautospuiten beschikbaar waarvan er acht zijn ingezet. Zes kazernes stonden tijdelijk leeg.

Al met al heeft de brandweer laten zien dat ze een stevig potentieel in huis heeft om een incident dat om een grootschalige inzet vraagt te bestrijden, en tegelijkertijd over voldoende slagkracht beschikt om in overige brandweerzorg te blijven voorzien. Dit vroeg ook om een flinke inspanning van de meldkamer van de brandweer. Daarnaast onderstreepte de inzet volgens betrokkenen de werking van het instandhoudingsplan. Een factor die tevens belangrijk is om mee te nemen bij een grootschalige inzet, is de tijdsduur. Het geweldsincident op 28 september 2023 was gelukkig van betrekkelijk korte duur. Een grootschalige inzet van de brandweer onder dergelijke omstandigheden voor een langere periode kan gevolgen hebben voor de slagkracht. Zeker wanneer brandweerfunctionarissen met zeer ingrijpende gebeurtenissen worden geconfronteerd of langdurig moeten worden ingezet, zullen zij na een dergelijk incident niet direct weer inzetbaar zijn.

## Improvisatie

De brandweer improviseerde ook door brandweerfuncties die normaliter door één persoon worden vervuld, te verdelen over meerdere personen. Hierdoor kon worden voorkomen dat bepaalde functionarissen werden overvraagd. Bepaalde taken werden nu bij verschillende personen belegd. Tevens had dit als voordeel dat functionarissen zich geheel konden toespitsen op één bepaalde taak. Zo is de functie van tactisch officier alarmcentrale (TOA) opgesplitst in twee taken: één persoon focuste zich op de dekking en spreiding en de ander verwerkte alle inkomende informatie over het incident. Eveneens werd het Actiecentrum Brandweer niet losgekoppeld van de meldkamer. Zo kon relevante informatie (bijvoorbeeld ten aanzien van de veiligheid en opstelling van de voertuigen) direct worden doorgegeven aan het veld.

Ook werd een taakverdeling afgesproken bij het Erasmus MC tussen de daar aanwezige HOvD's: één HOvD nam plaats in het CoPI, de andere HOvD was verantwoordelijk voor de aansturing in het veld. Een dergelijke taakverdeling tussen HOvD's wordt wel vaker toegepast in de regio, maar bij de TOA's was dat nog niet eerder het geval geweest.
De taakverdeling van de TOA's bevorderde de coördinatie van het incident, terwijl de taakverdeling tussen de HOvD's coördinatieproblemen met zich meebracht. In tegenstelling tot de TOA's, die nauw met elkaar in contact stonden, werd de fysieke afstemming tussen de HOvD's belemmerd door de grootschaligheid van het complex van het Erasmus MC (zie paragraaf 5.3).

Een taakverdeling was mede mogelijk doordat de incidenten midden op de dag plaatsvonden. Collega's die geen piket hadden, boden spontaan hun hulp aan. Op de meldkamer werd daar dan ook dankbaar gebruik van gemaakt, omdat er geen specifieke piketpool voor de meldkamer bestaat. Zo is er op de meldkamer gedurende langere tijd gebruikgemaakt van een dubbele shift. De drie medewerkers die om 14.00 uur zouden worden afgelost, zijn nog uren langer gebleven, waardoor met een dubbele bezetting is gewerkt. Dat stelde de meldkamer in staat om de enorme stroom aan berichten af te handelen. Wel speelt in zo'n geval het risico dat de personele capaciteit op den duur uitgeput raakt. Zoals een functionaris zei: "Wanneer druk je op de knop: nu is het ons te veel?"

Op een gegeven moment werd de meldkamer overvraagd. Door het grote aantal meldingen had zelfs het inzetten van een extra centralist geen nut meer. Bijstand vragen van personeel uit andere meldkamers was niet mogelijk, omdat de werkprocessen onderling verschillen. Er was behoefte aan een volledige focus op het incident. Dit werd bewerkstelligd door alle 112-meldingen door te zetten naar de meldkamer in Den Haag. Zodoende werd het beroep op de meldkamer Rotterdam gereduceerd. Het verkleinen van de hulpvraag kan dus nog – naast regionale bijstand en improvisatie – een derde strategie zijn, wanneer het beroep op de hulpdiensten groter is dan de beschikbare capaciteit.

Kortom, wanneer een veiligheidsregio met extreem geweld en terrorisme wordt geconfronteerd, zijn er diverse manieren om ervoor te zorgen dat er voldoende capaciteit is om het incident te bestrijden. Van belang is wel dat rekening wordt gehouden met de tijdsduur die nodig is om bijstand te organiseren.

**Multidisciplinaire bijstand en improvisatie**
In bepaalde mate speelde het vraagstuk van improvisatie ook bij de inzet van crisisfunctionarissen van de veiligheidsregio die plaatsnamen in diverse crisisteams. Er werd een groot beroep gedaan op de beschikbare capaciteit en personeel dat nog niet was ingezet, bood vrijwillig hulp aan. Deze hulp werd erg gewaardeerd: "Iedereen stond klaar om in een gat te springen, wat heel fijn was, want ik heb er ook gebruik van gemaakt." Diverse functies, zoals die van informatiemanager en die van de CaCo, werden bij meerdere functionarissen belegd om de last te verdelen. Hetzelfde gold voor het beroep dat werd gedaan op andere meldkamers om meldingen uit de regio Rotterdam-Rijndmond aan te nemen.

## 5.3 Complexe objecten: accepteren of anders organiseren?

Op 28 september vond op twee plekken in de Rotterdamse binnenstad een inzet van de brandweer plaats. Een van de twee locaties was het Erasmus MC. Dit ziekenhuiscomplex (van zo'n 480.000 $m^2$) is gelegen in het centrum van Rotterdam. Op het terrein bevinden zich diverse gebouwen, waaronder een tweetal torens van meer dan 100 meter hoog (Erasmus MC, 2016). Met 17.000 medewerkers, 4.200 studenten en meer dan 600.000 patiënten per jaar (Erasmus, 2022b) is het, zoals een respondent het terecht noemde, "een kleine stad".

In Figuur 5.1 wordt een foto van het Erasmus MC weergegeven en de relevante locaties met betrekking tot het brandweeroptreden. Het CoPI was gestationeerd aan de Rochussenstraat, waar de eerste melding van het incident werd gedaan. Toen er brand uitbrak in het Atrium, verplaatste het zwaartepunt van de brandweerinzet zich naar de Westzeedijk. Dat vroeg om een monodisciplinaire coördinatie aan die zijde van het complex. Daarom werd besloten om een extra HovD-B te alarmeren en de taken van de HOvD-B onder te verdelen tussen een brandweerfunctionaris die plaatsnam in het CoPI en een brandweerfunctionaris die de inzet aan de achterzijde coördineerde.

**Figuur 5.1 Locatieoverzicht Erasmus MC**[18]

Door de hoogbouw op het terrein van het Erasmus MC had de HOvD-B die plaatsnam in het CoPI geen duidelijk beeld van wat zich aan de andere kant van het Erasmus MC afspeelde. Er was louter via de portofoon en telefonisch contact tussen beide HOvD's. Bovendien conflicteerde de informatie die de HOvD-B doorkreeg vanuit het veld regelmatig met de informatie die in het CoPI werd gedeeld. Door de snelheid van de ontwikkelingen en de hectiek van de situatie was het moeilijk om informatie tijdig met de andere CoPI-leden te delen. De situatie bracht met name de brandweerfunctionaris in het CoPI in een lastige positie. Aan de Westzeedijk daarentegen werd de taakverdeling tussen de twee HOvD-B's niet als lastig ervaren.

Behalve dat er de problemen werden ervaren in de afstemming tussen het CoPI en het veld, verliep ook de informatievoorziening tussen de brandweervertegenwoordiging in het CoPI en het ROT enigszins moeizaam. Zo werd het voor de AC-B pas veel later duidelijk waarom

[18] Bron: Van Duivenbode, O (z.d.). *Cluster-Erasmus MC* [Foto]. EGM Architecten. Geraadpleegd op 28 maart, 2024.

een tweede HOvD-B nodig was en een derde brandweerpeloton was ingezet. Rotterdam heeft meerdere complexe objecten en wel vaker wordt er bij incidenten een werkverdeling afgesproken tussen een HOvD in het veld en een HOvD in het CoPI. De vraag is dus of de coördinatie en informatie-uitwisseling tussen de verschillende staven binnen de brandweer nog verbeterd kan worden.

De dynamische aard van de gebeurtenissen zorgde ervoor dat er meer nadruk lag op de sturing in het veld (zie hoofdstuk 3). Deze karakteristieken van het incident werkten door in de stijl van commandovoering bij de brandweer (zie onderstaand kader).[19] Situationele commandovoering gaat ervan uit dat de brandweerorganisatie zich aanpast aan de karakteristieken van het incident (Hazebroek et al., 2015). Een belangrijke factor die bepaalt of aanpassing van de commandovoering nodig is, is de complexiteit van het incident.

**Drie vormen van commandovoering**
Er kunnen drie vormen van commandovoering onderscheiden worden.

*Hiërarchisch* – gaat uit van een centrale, top down aansturing en rationele prioritering door de hoogst leidinggevende om een incident efficiënt en effectief te bestrijden. Centraal wordt beeld verkregen van het incident op grond waarvan de hoogste leidinggevende prioriteiten bepaalt en opdrachten toewijst aan de in te zetten middelen/ eenheden.

*Specialistisch* –gaat uit van de inzet van specialistische functionarissen die over relevante kennis voor de meeste effectieve aanpak beschikken. De commandovoerder wordt geadviseerd door een specialist met betrekking tot de passende aanpak. Feitelijk neemt de specialist daarmee het besluit over de passende aanpak, terwijl de commandovoerder met de informatievoorziening en uitvoering is belast. De formele verantwoordelijkheid voor de inzet blijft echter bij de commandovoerder.

*Swarming* – gaat uit van decentrale besluitvorming en zelfsturende ploegen om te gaan met de complexiteit van een incident. Veel nadruk op een participatieve leidinggevende stijl, variabele en redundante aantallen ploegen en functionarissen, en ook op het vermogen te improviseren. Stelt hogere eisen qua niveau van vakkennis.

Geformuleerd op basis van Fikke et al. (2021).

Door de manier waarop de schutter opereerde, werd ervan uitgegaan dat deze zich goed had voorbereid. De ingezette pelotons konden om die reden relatief zelfstandig opereren, met ondersteuning vanuit de meldkamer. Deze manier van opereren sluit enigszins aan bij *swarming*, een vorm van commandovoering die passend is bij een complex incident (zie bovenstaand kader).[20] De brandweerfunctionarissen konden c.q. moesten inspelen op de veranderende omstandigheden. Tegelijkertijd zien we dat de leiding en coördinatie vanuit het CoPI en het ROT onder deze omstandigheden moeilijker verliepen, en dat er bij de (brandweer)eenheden in het veld gedurende de chaotische fase van het incident meer

[19] Situationele commandovoering heeft dus overlap met de genoemde vormen van sturing in hoofdstuk 3. Hiërarchisch ligt in lijn met designed organiseren, swarming met frontlijnsturing.
[20] Eén van de redenen om juist geen swarming te hanteren is wanneer de veiligheid in geding is. In deze casus speelde dat zeker, maar tegelijkertijd was er veel onduidelijkheid over de situatie die tevens snel veranderde. Deze complexiteit sluit beter aan bij swarming en maakt dat dat de functionarissen in het veld het beste beeld hadden om in te spelen op de situatie ter plaatse.

verantwoordelijkheid lag. Dit is ook lijn met de notitie *Multidisciplinaire afspraken voor first responders bij extreem geweld*.

Het CoPI had als besluitvormingscentrum zijn eigen manier van opereren, met een vaste vergadercyclus. Zoals beschreven is in hoofdstuk 3 heeft het CoPI, mede door de aard het incident, een beperkte rol kunnen spelen. Dit bemoeilijkte de aansturing van het brandweeroptreden vanuit dit crisisgremium bij het Erasmus MC, zoals ook door een brandweerfunctionaris werd opgemerkt: “Je telefoon moet je buiten de CoPI-unit houden, waardoor je niet altijd de informatie [vanuit het veld] ontvangt die je wel gelijk wilt horen. En als er geen plenair overleg was, vloog iedereen de CoPI-unit uit, waardoor je pas informatie kon delen als iedereen weer terug was.”

*Swarming* vraagt om een meer participatieve manier van leidinggeven. Dit betekent dat het nodig is om binnen de commandovoering een zekere mate van chaos te accepteren. Voor leidinggevenden betekent dit dat zij vertrouwen op de functionarissen in het veld. Toch zou onderzoek naar de afstemming tussen het veld en de crisisstaven binnen de brandweer van waarde kunnen zijn. Swarming als commandovoering vraagt namelijk veel van de functionarissen in termen van vakkennis en improvisatievermogen. Hazebroek et al. (2015) stelt dat de fysieke afstand tot een incident van invloed is op de situational awareness.[21] Dichtbij worden andere signalen van een incident opgemerkt dan van veraf en beide zouden nodig zijn voor een compleet beeld. Een brandweerfunctionaris die in het CoPI participeert, heeft meer afstand tot het incident en kan daarmee bijdragen aan de beeldvorming, zeker bij een snel ontwikkelend incident.

Er zou dus gekeken kunnen worden naar ondersteunende middelen waardoor de informatievoorziening tussen brandweerfunctionarissen vergemakkelijkt kan worden bij complexe objecten zoals het Erasmus MC. Uit de leertafelsessie kwam naar voren dat een brandweergelieerde informatiemanager en het inzetten van digitale middelen mogelijk uitkomst zouden kunnen bieden. Digitale middelen kunnen de onderlinge afstemming verbeteren en de functionaris die meer op afstand staat een beeld kan geven van de situatie wanneer fysiek contact niet mogelijk is. Door de brandweer wordt al gebruikgemaakt van dronebeelden ten behoeve van de informatievoorziening in het veld. Dergelijke digitale middelen worden nog niet standaard ingezet om informatie uit te wisselen tussen de brandweerfunctionarissen in het veld en in het CoPI. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met de mogelijke nadelen. Het introduceren van nieuwe functies brengt ook weer extra coördinatie met zich mee. Zonder duiding bestaat ook het risico dat de brandweerfunctionaris op afstand de situatie in het veld probeert te sturen. Gebruik van het Team Digitale Verkenning of een speciale informatiemanager om informatie te duiden, zou dit risico kunnen verkleinen.

[21] Situational awareness gaat over de manier waarop je informatie tot je neemt en toepast voor veilig en effectief repressief optreden.

## 5.4 QRT: standaardisatie of maatwerk?

Met de inzet van twee QRT's was het brandweeroptreden deels ook specialistisch te noemen. In deze paragraaf beschouwen wij de samenwerking tussen beiden teams. Het was namelijk de eerste keer dat om interregionale bijstand van het QRT-Haaglanden werd gevraagd.

QRT's komen in actie bij incidenten met (dreiging van) extreem geweld en terrorisme. Onder deze bijzondere omstandigheden verlenen de teams brandweerzorg, waarbij ze samenwerken met partners, met name met de DSI. Deze brandweerzorg bestaat uit brandbestrijding, incidentbestrijding gevaarlijk stoffen, technische hulpverlening en levensreddend handelen (Brandweer G4+Kennemerland, 2019). De QRT's opereren daarbij in of dichtbij de hotzone. Deze primaire taakstelling van het QRT is een gemeenschappelijke afspraak tussen de vijf QRT's en heeft ook gedurende dit incident centraal gestaan. De inzet van de QRT's richtte zich tijdens het incident voornamelijk op het voorzien van de politie (TPE en DSI) van ademlucht, de (mogelijke) zoektocht naar slachtoffers en, indien nodig, het uitvoeren van repressieve handelingen.

Omdat de QRT's zijn ingebed in hun eigen veiligheidsregio, zijn er regionale verschillen; elk team heeft zijn eigen specialisme (secundaire taakstelling). Zo heeft het QRT-Haaglanden de primaire taakstelling gecombineerd met het optreden bij incidenten met gevaarlijke stoffen (Veiligheidsregio Haaglanden, 2019). Het QRT-Rotterdam-Rijnmond treedt op met de Explosieven Opruimingsdienst van Defensie (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2021). Daarnaast gaven QRT-leden aan dat de werkmethodes van beide regio's enigszins verschillen. Elke regio heeft een eigen protocol en daarover vindt tussen de regio's weinig afstemming plaats. Door middel van specialisatie kan elk team inspelen op de regionale behoeftes, maar bij interregionale samenwerking kan dit belemmerend werken, zo bleek op 28 september 2023. Het was niet eenvoudig om het QRT-Amsterdam-Amstelland te verplaatsten om voor voldoende restdekking te zorgen, omdat het protocol het niet toelaat de regio te verlaten. En omdat er geen formele afspraken zijn gemaakt over interregionale bijstand, duurde het zo'n 10 à 15 minuten na de melding voordat het QRT-Haaglanden officieel toestemming kreeg om uit te rukken. Ook bestond kort onduidelijkheid over wie de nazorg voor het QRT-Haaglanden zou oppakken.

Ondanks de regionale verschillen, kijken de respondenten positief terug op de samenwerking en hun inzet. Leden van beide QRT's gaven aan dat ze zich voldoende voorbereid voelden en voornamelijk in lijn van de bestaande protocollen hebben gehandeld. Beide teams beaamden wel dat door meer afstemming tussen de QRT's de interregionale inzet efficiënter zou kunnen verlopen. Uitgangspunt van het gezamenlijke visiedocument van de QRT's is ook dat de specialistische teams in de basis hetzelfde dienen te werken ten behoeve van de interregionale samenwerking (Brandweer G4+Kennemerland, 2019). Er bestaat al wel een landelijk overleg en af en toe wordt er door de QRT's gezamenlijk geoefend. Maar mede gezien de aard van de omstandigheden waaronder de QRT's optreden, kan het wenselijk zijn te onderzoeken hoe de interregionale samenwerking eenvoudiger te laten verlopen. De impact van extreem geweld en terrorisme kan als ernstig worden beschouwd, maar tegelijkertijd hebben veiligheidsregio's maar beperkte specialistische slagkracht op dit terrein. Dit betekent dat bij deze incidenten de QRT's elkaar snel nodig hebben.

## 5.5 Tot slot

De gebeurtenissen op 28 september 2023 vroegen om een grootschalige, specialistische inzet van de brandweer. Veel brandweerfunctionarissen en brandweeronderdelen die gezamenlijk verantwoordelijk waren voor de brandweerzorg waren tegelijkertijd actief. Er kan niet anders worden gezegd dan dat de samenwerking en inzet van de brandweer veelal goed is verlopen. Er werd langs bestaande lijnen en in goed onderling vertrouwen gewerkt, terwijl tegelijkertijd sprake was van hoge druk en chaotische omstandigheden.

Met gebruik van interregionale bijstand en creatief omgaan met eigen capaciteit kan de slagkracht van de brandweer worden vergroot, maar elke strategie heeft haar voor- en nadelen. Het splitsen van functies kan bevorderlijk werken om het incident te coördineren wanneer er ook goede onderlinge afstemming kan plaatsvinden. Complexe incidenten vragen om het accepteren van de chaos en om het vertrouwen op de brandweerfunctionarissen die in veld staan. Digitale middelen kunnen mogelijke uitkomst bieden bij grootschalige objecten om de verbinding tussen brandweerfunctionarissen in verschillende staven te verbeteren. Bij het incident in Rotterdam is de interregionale samenwerking tussen de QRT's goed verlopen, maar had door onderlinge afstemming mogelijk efficiënter kunnen zijn.

# 6 Onveiligheid bij extreem geweld

Hulpdiensten worden vaker geconfronteerd met situaties waarin niet alleen de veiligheid van slachtoffers, maar ook die van henzelf aandacht behoeft.[22] Om hun taak zo goed mogelijk uit te voeren, bepalen medewerkers van hulpdiensten in hoeverre de situatie veilig genoeg is om op te treden. Wat de gebeurtenissen in dit geval bijzonder maakte, was dat mogelijk de schutter nog aanwezig was en er sprake was van brand. Dat was voldoende reden voor de hulpdiensten om nauw met elkaar samen te werken om zo veilig mogelijk te kunnen optreden. Het *Landelijk Crisisplan Extreem Geweld en Terrorisme* beschrijft dat in respons op extreem geweld en terrorisme een veilige werkomgeving niet gegarandeerd kan worden. Daarom wordt uitgegaan van een acceptabel risico voor hulpverleners dat wordt bepaald middels een gezamenlijk risico-assessment. Maar wat is dan een acceptabel risico en hoe is onveiligheid door de betrokken hulpdiensten op 28 september 2023 in Rotterdam beleefd? En hoe zijn de betrokkenen omgegaan met hun eigen en andermans veiligheid?

## 6.1 De veiligheidssituatie in omstandigheden van extreem geweld

Zowel aan het Heiman Dullaertplein als in het Erasmus MC was er sprake van een complexe en potentieel onveilige situatie. Onderweg naar de incidentlocatie aan het Heiman Dullaertplein hoorde de eerste ploeg dat er niet alleen sprake was van een uitslaande brand en explosies in een woning, maar ook van een mogelijke schietpartij. Eenmaal ter plaatse voerde de eerste brandweereenheid blusactiviteiten uit, nadat een politiefunctionaris ter plaatse had aangegeven dat het voldoende veilig was om op te treden. Toen echter in de naastliggende woning kogelgaten werden aangetroffen en de brandweereenheid te horen kreeg dat het slachtoffer schotwonden had en de schutter mogelijk nog aanwezig was, werd besloten terug te trekken. De situatie werd te onveilig gevonden om op te treden. Dit werd versterkt door de ontdekking van vaten met brandbare stoffen in een van de twee woningen.

Vervolgens stelde de brandweer zich samen met de andere hulpdiensten aan de voorkant van de woning onder dekking op en wachtte op de inzet van het arrestatieteam van de politie (het TPE) en het QRT van brandweer Rotterdam-Rijnmond. Er werden later wel vraagtekens geplaatst of de hulpdiensten veilig opgesteld stonden, omdat de voorkant van het pand niet volledig ‘dichtgezet’ was door de politie. Het TPE en het QRT betraden na aankomst tezamen de woning, waarbij ze zowel bedacht waren op de mogelijke aanwezigheid van de schutter, als op de brand die langzaam weer oplaaide. Later doorzocht ook de DSI de woning. Na overleg met de politie die inmiddels beelden had ontvangen van de verdachte die de plaats delict had verlaten, werd het sein 'veilig' gegeven, waarna ook de andere hulpdiensten konden optreden.

[22] Denk bijvoorbeeld aan agressie en geweld tegen hulpverleners (Oberijé, Van Rossum & In ’t Veld, 2012), blootstelling aan toxische stoffen (Heus, 2016) of een inzet op een gevaarlijke locatie zoals het spoor (IFV, 2021).

Na de melding dat er iets aan de hand was in het Erasmus MC, bleek al snel dat ook daar een schietincident had plaatsgevonden en de schutter nog vrij rondliep. De hulpdiensten stonden op scherp en basiseenheden van de politie gingen tewerk volgens de zogeheten AMOK-procedure (wat betekent dat de gewapende persoon zo snel mogelijk moet worden geneutraliseerd om verdere slachtoffers te voorkomen). De hulpdiensten werden op een als veilig beschouwde locatie gepositioneerd en wachtten daar tot de DSI de schutter had gelokaliseerd en geneutraliseerd. Respondenten gaven aan dat zij zich realiseerden dat als de verdachte vanuit het gebouw door de ramen naar buiten zou hebben geschoten, zij zich mogelijk in de vuurlijn hadden bevonden. Onderwijl renden honderden mensen in totale ontreddering het Erasmus MC uit. De politie hield er rekening mee dat de vermoedelijke dader(s) zich tussen de vluchtende mensen kon(den) bevinden. Door de ontstane chaos kon dus de veiligheid van hulpdiensten op de opstelplaats niet volledig worden gegarandeerd.

Toen wat later in het Erasmus MC ook nog brand uitbrak die zich in een snel tempo ontwikkelde, liepen zeven DSI-leden die zich al in het Erasmus MC bevonden rookintoxicatie op en moest een van hen worden behandeld in het ziekenhuis. Het feit dat aanvankelijk de sprinklers in het complex de brand niet onder controle hielden, was een bijkomende complicerende factor. Er werd rekening gehouden met een bovenmatige vuurbelasting (al dan niet met brandbare stoffen) of een mogelijk disfunctioneren van de sprinklerinstallatie. Nadat de vermoedelijke schutter rond 15.30 uur was aangehouden, was het gevaar nog niet geweken. Mogelijk zou sprake zijn van een tweede dader en nog steeds woedde er in het Erasmus MC een flinke brand. Men stond voor een lastig dilemma: laat je brandweereenheden buiten op veilige afstand wachten, met het risico dat een essentieel deel van het Erasmus MC in vlammen opgaat, wat mogelijk slachtoffers met zich meebrengt? Of stuur je de brandweer naar binnen met het risico dat zij een schutter tegen het lijf loopt?

Besloten werd te wachten op het sein ‘veilig’ van de DSI, die ditmaal met ademlucht per verdieping het pand ’schoonde’. Nadat de DSI had gecommuniceerd dat het op een aantal verdiepingen voor de brandweer veilig genoeg was om op te treden, konden brandweereenheden gezamenlijk met het QRT het complex betreden om onder andere te controleren op rookverspreiding. Gedurende de inzet werd door de DSI de veiligheid zoveel mogelijk gewaarborgd. Vervolgens werd door het CoPI gecommuniceerd dat geen sprake was van een tweede schutter, maar dat het publiek het complex wegens de brand nog niet mocht betreden. Om 18.30 uur die avond kon het Erasmus MC weer grotendeels voor iedereen worden opengesteld.

## 6.2 Beleving van onveiligheid

Het thema van veiligheid heeft op 28 september 2023 voor hulpverleners zeker gespeeld. In deze paragraaf wordt vooral ingegaan op het brandweeroptreden en het politieoptreden, omdat daarmee twee vormen van onveiligheid samenkwamen, namelijk die van een brand en de aanwezigheid van een schutter. Het wegnemen van deze onveiligheid had prioriteit, omdat het de weg vrij zou maken voor het optreden van andere diensten (als de geneeskundige zorg en het rechercheonderzoek). Het thema van onveiligheid speelde zeker ook voor andere crisisfunctionarissen. In de eerste plaats natuurlijk voor het ambulance-personeel dat ter plaatse kwam. Maar er was ook de vraag of de CoPI-unit bij het Erasmus MC wel veilig opgesteld stond als er nog een schutter rondliep. En het baarde met name de

politievoorlichters zorgen dat zij in politie-uniform, zonder enige persoonlijke beschermingsmiddelen zoals een steek- en kogelwerend vest, een doelwit konden zijn als de schutter het op de politie gemunt had.

Hulpverleners ter plaatse (operationeel of werkend in een staf) hebben zich zorgen gemaakt over de veiligheid. Uit de antwoorden op de vragenlijst kwam naar voren dat een groot deel van de hulpverleners zich voornamelijk zorgen maakte om de veiligheid van anderen en een kleiner deel zich die dag zorgen maakte om de eigen veiligheid. Dat verschil is goed verklaarbaar, omdat een groot aantal respondenten in crisiscentra aanwezig was en dus meer op afstand van het incident opereerde en zelf weinig risico liep. Van de bevraagde brandweerfunctionarissen gaf een derde aan zich zorgen te hebben gemaakt om de eigen veiligheid (34 %), terwijl meer dan de helft (56 %) zich zorgen maakte om de veiligheid van collega's. Bij de niet-brandweerrespondenten is dit verschil groter: 13,6 % maakte zich zorgen om de eigen veiligheid ten opzichte van 61 % die zich zorgen maakte om de veiligheid van collega's. Onderstaande citaten zijn een weergave van ervaringen van betrokkenen betreffende het thema van onveiligheid. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe met deze onveiligheid is omgegaan.

**Belevingen van onveiligheid**

> Er was niemand die ons kon vertellen of het veilig was.
> Daar was een raam met kogelgaten en glasscherven. Op datzelfde moment kwam aan de voorkant het besef dat het brandhuis en het huis waar geschoten was twee verschillende panden zijn. We zijn ons gaan terugtrekken en achter de auto gaan zitten.
> Wat als een gek rondloopt die het op hulpverleners heeft gemunt? We hielden met alle scenario's rekening.
> We moesten achter een auto duiken. Dat hebben we nog nooit meegemaakt.
> Dit was een heel ander geweldsspectrum. Ook voor de DSI was het [*vanuit mijn beleving*] spannend. Iemand had zijn lippen kapot gebeten van de spanning.
> Dit was het eerste incident met een mogelijk actieve schutter.
> Ik hoop dat de dader is opgepakt, anders loop ik hier gevaar.
> Er was onrust. Zit er nog een schutter binnen en is het veilig om op te treden?
> Toen ging er wel door mijn hoofd heen van 'shit'. Ik liep daar net langs, dat is niet heel veilig. Ik wil wel heelhuids thuiskomen. Zo'n rode bak valt wel op.

## 6.3 Omgaan met onveiligheid: signaleren en acteren

Om adequaat op een onveilige situatie te kunnen reageren zullen hulpverleners eerst de mate van onveiligheid moeten inschatten, om daar vervolgens naar te kunnen handelen. In deze paragraaf beschrijven we de manieren waarop in de praktijk werd omgegaan met het signaleren van en acteren op onveiligheid.

### Signaleren van onveiligheid

"Waarom zie ik iets als onveilig, terwijl iemand anders dat niet zo ziet?" was een vraag die tijdens een gesprek met een brandweerfunctionaris naar voren kwam. Beroepshalve krijgen hulpverleners regelmatig te maken met onveilige situaties. Belangrijk voor het inschatten van de veiligheid is 'situational awareness', wat betrekking heeft op de manier waarop iemand informatie tot zich neemt en toepast voor veilig en effectief repressief optreden (Hazebroek

et al., 2015). Door de manier waarop het menselijk brein informatie verwerkt en interpreteert, kan de beleving van (on)veiligheid verschillen tussen personen. Meer specifiek gaat het om een aantal factoren die van invloed zijn op het signaleren van onveiligheid, waardoor veiligheid door verschillende functionarissen anders wordt gepercipieerd en er verschillende vormen van onveiligheid bestaan.

**Onzekerheid**

Het incident dat zich op 28 september voordeed, was complex en dynamisch. Door de snelheid en veelheid van ontwikkelingen bestond er grote onzekerheid en onduidelijkheid. Wat uit de verhalen van respondenten naar voren komt, is dat de grote mate van onzekerheid misschien wel de meest bepalende factor is geweest bij de beleefde onveiligheid. Bij aanvang was de situatie (op beide locaties) onveilig; er bestond vooral onzekerheid hoe de situatie te duiden. Gebrek aan informatie en soms ook tegenstrijdige informatie beïnvloedden dit onveiligheidsgevoel. Door de een werd gezegd dat de situatie veilig genoeg was om op te treden, maar een ander kon dat niet echt beamen. Brandweerfunctionarissen hadden het gevoel dat ze soms cruciale politie-informatie ontbeerden, waardoor ze niet goed hun eigen veiligheid konden inschatten. Soms droegen beelden of geluiden bij aan het gevoel van onveiligheid. Toen conform de AMOK-procedure de jacht op de dader werd ingezet, riep dit bij sommige hulpverleners, en zeker ook voor aanwezigen in het ziekenhuis, angstige gevoelens op. Zij hoorden knallen die ze niet konden plaatsen en interpreteerden deze als de mogelijke nabijheid van de dader; dit bleken echter kleine explosieven te zijn die de DSI gebruikt om de dader te desoriënteren en om gesloten deuren snel te kunnen openen. De DSI had op voorhand een OvD-P hierover geïnformeerd, maar deze informatie is niet in het CoPI terecht gekomen.

Op verschillende manieren trachtten hulpverleners informatie te vergaren. Bijvoorbeeld door mee te luisteren bij de portofoon van de politie of berichten op sociale media te volgen, maar vooral ook door vele vormen van (motorkap)overleg. Door het vergaren van informatie kunnen hulpverleners het risico dat zij lopen verkleinen, omdat de mate van onveiligheid beter kan worden ingeschat. Daarentegen kan het verkrijgen van niet gevalideerde informatie en geruchten een ruis veroorzaken die weer risico's met zich meebrengt.

**Herkennen**

Omdat de hulpverleners te maken kregen met een grote mate van onzekerheid, moesten zij ter plaatse een professionele inschatting maken van de situatie. Hulpverleners zijn erin getraind om zelf hun omgeving constant te scannen en mede op basis daarvan keuzes te maken. De aanwezigheid van veel politie en andere hulpdiensten en de helikopter in de lucht tekenden een deel van het beeld, zoals dat ook werd getekend door de kogelgaten in de deur, de briefjes op de ramen, de vluchtende mensen uit het ziekenhuis en het water dat het gebouw bedruppelde ('de sprinklers werken').

Individuele waarnemingen spelen vaak een belangrijke rol in zo'n situatie. Zo gaf bij de een de inschatting van een meerdere het gevoel dat het veilig was, bij een ander was het de aanwezigheid van een groot aantal politiefunctionarissen. De duiding van de omgeving kan tussen hulpverleners verschillen, zoals blijkt uit het volgende citaat: "Het duiden van de informatie vanuit al die plekken is heel ingewikkeld. Als ik samen met mijn collega de film terugkijk, dan hebben wij, ook al waren wij in dezelfde ruimte en waren wij bezig met hetzelfde incident, een heel ander beeld." Op ongeveer dezelfde locatie waande de een zich

dan ook zonder veiligheidsvest veilig, terwijl dat voor de ander een gevoel van onveiligheid met zich meebracht.

De inschatting die betrokkenen maakten werd gekleurd door de informatie die zij hadden meegekregen en door persoonlijke factoren. Theorieën als *Recognition Primed Decision Making* (Klein, 1993) maken duidelijk dat mensen vooral handelen op basis van eerdere ervaringen. Eerdere lessen die men heeft geleerd uit vroegere situaties die men in werkelijkheid of tijdens een oefening heeft meegemaakt, vormen de basis voor besluitvorming. Hoe meer ervaring, hoe gemakkelijker meestal de besluitvorming. Het nemen van beslissingen gaat dan vaak intuïtief. Intuïtie heeft dan geen betrekking op onderbuikgevoelens of de natte vinger, maar op gestolde ervaringen.

De brandweereenheid die als eerste bij het Heiman Dullaertplein naar binnen ging, zal in eerste instantie geen rekening hebben gehouden met het scenario zoals dat zich later ontvouwde. Regelmatig wordt de brandweer ingezet bij explosies en uit de hand gelopen schietincidenten, maar vrijwel nooit bij een situatie waarbij de schutter mogelijk nog aanwezig is. De bevestigende woorden van de politieagenten buiten – “je kan wel naar binnen” – gaf reden om de situatie als potentieel veilig in te schatten. Toen de brandweer echter werd geconfronteerd met nieuwe informatie, namelijk dat er kogelgaten in de achterdeur van het huis naast de brandwoning zaten en een opmerking van een politie-collega dat de dader mogelijk nog aanwezig was, veranderde dat beeld over de (eigen) veiligheid volledig. Twee huizen naast elkaar met een brand in de ene woning en een overleden slachtoffer in de andere? Dat was reden genoeg om zich terug te trekken.

De inschatting dat de situatie voor de brandweereenheid te onveilig was, kwam mede tot stand door de professionele training en ervaringen van de bevelvoerders, die concludeerden dat de signalen afweken van wat zij in eerdere situaties hadden gezien. Enkele brandweerfunctionarissen gaven aan dat zij daarom de oefeningen die in het kader van extreem geweld en terrorisme binnen de brandweer hadden plaatsgevonden, als waardevol ervaren. Voor politiefunctionarissen gold hetzelfde. De DSI wordt regelmatig getraind op AMOK-situaties, maar voor basisagenten is dat minder het geval. Daardoor worden mogelijk in soortgelijke casus essentiële signalen van extreem geweld en terrorisme minder snel opgepakt.

**Verschillende perspectieven**

Zoals uit het bovenstaande blijkt, zijn gevoelens van (on)veiligheid niet vastomlijnd, maar iets wat eenieder op een eigen wijze inkleurt. Naast individuele factoren, speelt ook het perspectief dat de verschillende hulpdiensten hebben een rol. Zo definieert de politie onveiligheid eerder in termen van criminaliteit en wapens. De brandweer associeert onveiligheid eerder met brand, ontploffingen, constructieve instabiliteit en gevaarlijke stoffen. De hot-zone bij een brand of ongeval met gevaarlijke stoffen is dan ook iets anders dan een hot-zone bij een optreden in het kader van een geweldsituatie of schietincident. In het eerste geval is het goed uit de hitte en de rook te blijven; in het tweede geval moet voorkomen worden zelf slachtoffer te worden van het geweld.

Politie- en brandweerfunctionarissen worden voor hun specifieke functie opgeleid en hebben daardoor een eigen perspectief op veiligheid. Tijdens dit incident moesten zij met elkaar optreden en keken daarbij naar elkaar. Zonering in termen van veiligheid (hot-, warm- en coldzone; zie onderstaand kader) bood hierbij een uitkomst.

**Definities hot-, warm- en coldzone**
*Hotzone* – Onveilig gebied waarbinnen zich aanslagplegers bevinden, (restanten van) explosieven aanwezig zijn of gevaarlijke stoffen vrijkomen. In deze zone treedt uitsluitend de politie resp. de brandweer op. Geredde personen uit de hotzone worden overgenomen door in de warmzone aanwezige hulpdiensten.

*Warmzone* – Beperkt veilig gebied, tussen de hot- en de coldzone, toegankelijk voor de hulpdiensten. In deze zone vindt zo nodig tactische hulpverlening plaats. Slachtoffers worden zo snel als mogelijk verplaatst naar de cold zone.

*Coldzone* – Veilig gebied waarbinnen de hulpdiensten veilig kunnen werken, conform de standaard bij grootschaligheid. In deze zone worden de voertuigen opgesteld en de gewonden verzameld.

Overgenomen uit notitie multidisciplinaire afspraken bij extreem geweld voor first responders (2017).[23]

In dit geval hield bij allen de (eigen) veiligheid verband met de dader(s). Zolang het risico bestond dat deze nog vrij rondliep(en) was bijvoorbeeld op het Heiman Dullaertplein een grote zone rond de betrokken woningen de hot-zone. Dit verklaart dat gedurende een lange tijd de brandweer niet naar binnen mocht en brandweerfunctionarissen buiten dekking zochten achter auto's. Bij het Erasmus MC-complex gold later hetzelfde. Binnenin het pand was de hot-zone, waar de DSI op zoek ging naar de schutter. Buiten was, in het gebied direct grenzend aan het complex, eveneens een hot-zone en verderop een cold-zone. In deze zones werd de situatie min of meer veilig toen de schutter was aangehouden en vrijwel zeker was dat er geen andere daders waren.

Waarschijnlijk bestonden tussen de verschillende hulpdiensten wel enige verschillen van inzicht in de zonering. Dat maakte het gebruik van zones in dit geval moeilijker hanteerbaar. Overigens is het niet zo dat ter plaatse onderling veel gesproken is in termen van zonering. Op het Heiman Dullaertplein werd bijvoorbeeld naast de hot-zone geen verder onderscheid gemaakt naar warm- en cold-zones. Ook bij het Erasmus MC waren de markeringen van de veiligheidszones voor sommigen onduidelijk. Er was wel sprake van enige zonering, maar deze werd niet naar iedereen gecommuniceerd. Bovendien veranderde de situatie voortdurend, doordat de schutter zich verplaatste. Dat leidde tot een verschuiving van de veiligheidszones.

Feitelijk verbleven veel hulpverleners in de hot- of in ieder geval in de warm-zone, terwijl sommigen van hen in de veronderstelling waren dat ze in de cold-zone waren. Mede daardoor gaven verschillende respondenten (brandweerfunctionarissen, maar ook anderen) aan zich pas achteraf te realiseren dat zij mogelijk in het schietveld hadden geopereerd als de dader hetzij de woning aan het Heiman Dullaertplein hetzij het Erasmus MC aan de voorkant zou hebben verlaten, of nog aanwezig zou zijn geweest of zou zijn teruggekeerd. Deze gedachten zijn relevant, maar gaan voorbij aan het feit dat op beide locaties gaandeweg heel veel politie (waaronder ook de DSI) aanwezig was, die bescherming bood aan de hulpverleners. Desondanks is achteraf gebleken dat de politie de voorzijde bij de

[23] Dit betreft een gezamenlijke interne notitie van de Nationale Politie, Brandweer Nederland, Ambulancezorg Nederland en GGD GHOR Nederland.

woning aan het Heiman Dullaertplein niet voldoende had ‘dichtgezet’ en daardoor de bescherming wat beperkt was.

## Acteren op onveiligheid

Wanneer politie- of brandweerfunctionarissen met een onveilige situatie worden geconfronteerd, is het van belang om daarop te acteren. Hieronder worden drie manieren toegelicht hoe er met de geconstateerde onveiligheid is omgegaan.

**Als niets doen geen optie is**

In de interviews legden zowel politie- als brandweerfunctionarissen veel nadruk op de uitdrukking: "Niets doen is geen optie". Daarmee werd gedoeld op het feit dat er sprake was van een geaccepteerd risico van het werk. Dit handelingsperspectief wordt ook in het *Handelingskader dreiging geweld/terrorisme* van de veiligheidsregio genoemd. In een situatie waarin veel slachtoffers kunnen vallen, is het essentieel dat er snel gehandeld wordt. Het primaire doel is het redden van mensenlevens en daarbij zijn bepaalde risico’s niet geheel uit te sluiten. Wel moeten, voor zover mogelijk, maatregelen getroffen worden om een verantwoorde redding mogelijk te maken. Dit gold ook voor de gebeurtenissen in Rotterdam.

Op beide incidentlocaties was aanvankelijk sprake van een chaotische fase. Hulpverleners liepen risico's, ook al leken die beheersbaar. Dat gold bijvoorbeeld voor de eerste brandweereenheid die bij het Heiman Dullaertplein aankwam, maar ook voor het politie- en ambulancepersoneel dat als eerste ter plaatse was, inclusief het TPE. De brandweereenheid besloot zich terug te trekken toen ze besefte dat de schutter mogelijk nog ter plaatse was. Een brandweerfunctionaris verwoordde het als volgt: “We hadden eerder moeten stoppen, meer afstand moeten houden. Zeker aan de voorkant. Daar zijn we door het oog van de naald gekropen.” Bij het Erasmus MC betraden leden van de DSI tijdens de kritieke fase het pand zonder ademlucht, terwijl er op dat moment nog behoorlijk veel rook in het gebouw hing.

Soms zal geaccepteerd moeten worden dat er, naast het treffen van maatregelen om de veiligheid te verhogen, niet direct gehandeld kan worden. Maar als niets doen geen optie is, hebben hulpverleners, wanneer zij met een onveilige situatie worden geconfronteerd, dan nog wel een keuze? Een mogelijk handelingsperspectief is bewust risicogericht denken en handelen, waarbij de risico’s zoveel mogelijk worden beperkt en er wordt gekeken naar wat er binnen die kaders nog wel mogelijk is. Een voorbeeld van de manier waarop risicogericht werken naar voren kwam tijdens het incident, is hoe brandweereenheden de tijd die zij bij het Erasmus MC moesten wachten, gebruikten om zich voor te bereiden op hun inzet wanneer het sein ‘veilig’ zou worden gegeven. Er werden logistieke voorbereidingen getroffen voor het snel vervoeren van slachtoffers, mogelijk ook met extra vluchtmaskers. Ook werden er alvast materialen klaargelegd en iedereen werd in positie gebracht. Op het moment waarop de inzet kon plaatsvinden, kon snel en effectief worden gehandeld.

**De inzet van specialistische teams**
De inzet van specialistische teams, zoals die van de DSI, het TPE en het QRT, was eveneens een manier om met de onveilige situatie om te gaan. Deze specialistische teams zijn speciaal getraind en voorzien van (persoonlijke beschermings)middelen, waardoor risico's worden beperkt als onveilige omstandigheden zich voordoen. Bij de brand aan het Heiman Dullaertplein voerde het QRT repressieve handelingen uit en voorzag zij de specialistische politieteams van ademlucht, zodat die op hun beurt de schutter zouden kunnen opsporen. Betrokkenen van beide QRT's gaven aan dat, hoewel de situatie bijzonder was, ze konden bouwen op eerdere oefeningen en protocollen. Een QRT-functionaris zei hierover: "Tijdens het eerste kwartier dacht ik: dit lijkt wel een oefening. Alles wat ik geleerd had, kon ik toepassen en het team ook."

Het QRT-Rotterdam-Rijnmond dat werd ingezet op het Heiman Dullaertplein, trad op met het TPE dat als eerste ter plaatse was. De DSI kwam later ter plaatse, voerde nog een korte controle uit in de brandwoning, maar vertrok al snel naar het Erasmus MC. De samenwerking met het TPE is door het QRT-Rotterdam-Rijnmond als positief ervaren. Mede doordat de teams elkaar al kenden en vaker met elkaar geoefend hadden, verliep de inzet voorspoedig. De DSI trad zelfstandig op, zonder ondersteuning van andere teams, tijdens de klopjacht op de dader in het Erasmus MC. Na het uitbreken van de brand werden de QRT's gevraagd om ademlucht te leveren aan de DSI. Vanwege de onveilige situatie en de noodzaak om snel te handelen, zocht de DSI verder geen samenwerking met haar partners. QRT-leden gaven aan dat onduidelijk was wie het aanspreekpunt van de DSI was, waardoor informatie niet altijd goed werd gecommuniceerd. Dit was ook al een terugkerende kwestie in oefeningen gebleken. Toen door een DSI-functionaris was aangegeven dat het voor het QRT-Haaglanden veilig genoeg was om in het Erasmus MC op te treden, bleek dat de DSI-leden die daar binnen waren, niet op de hoogte waren van de komst van het QRT en ook niet goed wisten wat de taak van dit team was. Vanwege een onduidelijke taakopdracht en het nog dreigende gevaar van een mogelijk aanwezige schutter, besloot het QRT-Haaglanden zich terug te trekken. Na een kort overleg buiten ging het team echter opnieuw het Erasmus MC binnen.

**Frontline organiseren**
Op beide incidentlocaties moesten ter plaatse beslissingen en ook bepaalde veiligheidsrisico's worden genomen. Immers, niets doen was geen optie. Feitelijk zijn zo ongeveer alle belangrijke operationele beslissingen gedurende de chaotische fase door de betrokken eenheden zelf genomen: de eerste brandweereenheden ter plaatse, het TPE, de QRT's en de DSI. Al deze ploegen maakten zelf hun afweging. Zij handelden of bleven nog gedurende enige tijd afwachten op basis van eigen inzichten, die mede gebaseerd waren op procedures of afspraken. Deze operationele teams hadden dan ook het meeste zicht op de situatie die zich op de locatie voordeed. De DSI ging achter de schutter aan, en het QRT kon daarbij ondersteunen. Het TPE zou eigenlijk niet zomaar naar binnen mogen gaan, maar oordeelde zelf dat dit toch wenselijk en ook veilig genoeg was.

Op geen van de inzetten ter plaatse heeft een crisisteam (CoPI's, ROT, driehoek of de SGBO) een beduidende invloed gehad op de besluitvorming gedurende chaotische fase. Dat betekent echter niet dat in deze crisisteams niet uitvoerig over de veiligheidsinschatting is gesproken. Door de crisisteams werd juist extra aandacht besteed aan dit thema. Regelmatig werd geïnformeerd naar collega's die dichterbij de actie opereerden, in acht nemende dat crisisteams op afstand geen volledig inzicht hebben in de situatie ter plaatse

en dat ook niet beogen. Een crisisfunctionaris zei in een interview: “Helemaal bovenaan stond de eigen veiligheid van het personeel. We moesten er alles aan doen om ervoor te zorgen dat we geen onderdeel zouden worden van het incident.” Ook is, gezien de situatie die zich had voorgedaan, na afloop extra aandacht geschonken aan de opvang en nazorg aan hulpverleners. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

## 6.4 Tot slot

Om op 28 september 2023 in Rotterdam adequaat te kunnen optreden, moest niet alleen onveiligheid gesignaleerd worden, maar tegelijkertijd ook daarop geacteerd worden door de verschillende hulpdiensten ter plaatse. Bij dit soort incidenten altijd sprake is van een zekere mate van onduidelijkheid en onzekerheid. Eveneens is veiligheid relatief, waardoor een goede afstemming tussen de betrokken partijen van belang is. Zonering wordt als een belangrijk instrument gezien, maar werd veelal impliciet gebruikt en bleek soms ook moeilijk hanteerbaar. Wanneer er sprake is van extreem geweld kan mogelijk niet altijd direct kan worden opgetreden vanwege de veiligheid en zal de inzet over moeten worden gelaten aan specialistische teams. In dergelijke gevallen is het van belang om te identificeren wat wél gedaan kan worden.

# 7 Nazorg

Hulpverleners kregen op 28 september 2023 veel voor hun kiezen. De gebeurtenissen onderstrepen het belang van goede opvang en nazorg aan betrokken hulpverleners om psychosociale klachten te voorkomen. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft daarom diverse activiteiten ontplooid. Maar hoe organiseer je na zo'n grootschalige inzet goede opvang en nazorg? Hoe zorg je ervoor dat iedereen wordt bereikt? En hoe waarborg je dat de geboden opvang en nazorg daadwerkelijk bijdragen aan het welzijn van medewerkers, terwijl de behoeftes en ervaringen verschillend (kunnen) zijn? Hoe kijken de betrokkenen hierop terug? In dit hoofdstuk gaan we in op deze vragen, maar eerst wordt uiteengezet waarom deze casus voor betrokken functionarissen zo indrukwekkend was en hoe de opvang en nazorg werden georganiseerd.

## 7.1 Een niet alledaags incident

De gebeurtenissen op 28 september maakten op betrokken hulpverleners veel indruk. Een aantal hulpverleners typeerde het incident als een van de incidenten die hen in de gehele loopbaan het meeste zal bijblijven. Wat maakte dat dit incident dat teweegbracht?

De taferelen die zich op donderdagmiddag voordeden, riepen bij betrokkenen hulpverleners beelden op van aanslagen in het buitenland met een terroristisch motief, waarvan men het enigszins onwerkelijk achtte dat zoiets zich ook in Nederland zou kunnen voordoen. Zoals een respondent het verwoordde: "Gebeurt dit nu ook hier? Dat gevoel van Parijs: hoeveel doden gaan er vallen? Zijn de collega's veilig?" Er heerste onduidelijkheid over wat er precies gaande was en met name in het eerste uur werd met allerlei scenario's rekening gehouden. Hulpverleners hebben zich zorgen gemaakt om de veiligheid van hun collega's en in sommige gevallen ook om hun eigen veiligheid (zie hoofdstuk 6). Zij werden met heftige beelden geconfronteerd, zoals de zwaargewonde slachtoffers, rookwolken boven het Erasmus MC, mensen die in paniek het Erasmus MC uit vluchtten of daar vastzaten.

De hulpverleners en crisisfunctionarissen met wie wij spraken beseften dat de gevolgen nog groter hadden kunnen zijn als de schutter andere motieven had gehad. Hulpverleners zijn vaak lokaal geworteld en wonen in de buurt van hun werk om een piketfunctie te kunnen vervullen. Dat maakt dat er ook de nodige persoonlijke raakvlakken waren met het incident. Hulpverleners kenden bijvoorbeeld mensen die in het Erasmus MC of in de directe omgeving aan het werk waren of een opleiding genoten. "De stad is dan ineens een dorp", aldus een respondent. Dergelijke koppelingen kunnen een incident extra lading geven.

## 7.2 Georganiseerde opvang en nazorg

Naar aanleiding van de gebeurtenissen op 28 september is er vanuit het ROT nadrukkelijk gewezen op het organiseren van nazorg voor de verschillende kolommen. In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop dit vorm heeft gekregen en hoe dit werd gewaardeerd.

## Monodisciplinaire opvang en nazorg

Voor de brandweerfunctionarissen werden opvang en nazorg georganiseerd door het eigen actiecentrum. Aan de ingezette brandweerfunctionarissen werd de dringende aanbeveling gedaan om hiervan gebruik te maken.

De brandweerorganisatie kent verschillende richtlijnen en protocollen voor het organiseren van opvang en nazorg na een incident, al is er geen specifiek protocol voor een grootschalig incident zoals dat van 28 september. Door de grootschaligheid van de brandweerinzet werd er in dit geval voor gekozen om twee kazernes beschikbaar te stellen waar de ploegen van de twee incidentlocaties bij elkaar konden komen. Tevens is ervoor gekozen om medewerkers van het TCO bij deze bijeenkomsten aanwezig te laten zijn, zodat zij contact konden leggen met de betrokken brandweerfunctionarissen. De directie van de veiligheidsregio bracht aan beide locaties een bezoek om aan de betrokken medewerkers steun te betuigen.

Voor een aantal teams van de brandweer vond afzonderlijk opvang en nazorg plaats. Zowel de meldkamer van de brandweer, als het QRT van Rotterdam-Rijnmond en het QRT-Haaglanden organiseerden een eigen debriefing. Ook kwamen de twee QRT's een aantal maanden na het incident samen om te reflecteren op hun eigen optreden.

Net als de brandweer organiseerden ook andere hulpdiensten opvang en nazorg voor hun eigen medewerkers. Zo vond er binnen de politie voor de verschillende teams een debriefing plaats en werd er collegiale ondersteuning geregeld. De GHOR en de gemeente kennen voor de nazorg aan hun medewerkers weer hun eigen procedures. Ook vonden er evaluaties plaats om het eigen optreden te evalueren.

## Multidisciplinaire opvang en nazorg

Waar er voor de verschillende hulpdiensten richtlijnen en processen bestaan voor de opvang en nazorg aan medewerkers, ontbreken deze voor de crisisfunctionarissen die plaatsnemen in een CoPI, het ROT of aanwezig zijn op de meldkamer. Na de afschaling is er wel een debriefing geweest met de CaCo, de leden van de twee CoPI's en het ROT, maar bijvoorbeeld de sectie communicatie van de veiligheidsregio was hier niet bij betrokken. Wel heeft de directie van de veiligheidsregio in de weken na het incident via diverse kanalen contact opgenomen met betrokken hulpverleners. Ook heeft de veiligheidsregio een informele multidisciplinaire evaluatie georganiseerd, waar functionarissen van de verschillende crisisgremia bij elkaar kwamen om het incident en de successen en leerpunten gezamenlijk te bespreken. Bij deze activiteiten was het TCO niet betrokken.

Naast de opvang- en nazorgactiviteiten die vanuit de eigen organisatie werden georganiseerd, vond er ook informeel opvang en nazorg plaats. Leidinggevenden en collega's hadden oog voor elkaar, organiseerden informele bijeenkomsten en boden elkaar een luisterend oor. Wetende dat het incident op een grote groep medewerkers indruk had gemaakt, was het terecht dat de veiligheidsregio extra aandacht aan opvang en nazorg schonk. Zowel de brandweerfunctionarissen als de crisisfunctionarissen hebben de georganiseerde opvang en nazorg, alsmede de aandacht vanuit de directie als waardevol ervaren. Ook wij maken uit de gesprekken op dat de informele collegiale zorg een belangrijke rol heeft gespeeld en door medewerkers erg gewaardeerd werd. Toch zijn er ook een aantal aandachtspunten. Bijvoorbeeld: voor wie moeten er nu precies opvang en nazorg

worden georganiseerd en welke vorm dienen deze te hebben? In de volgende paragrafen gaan wij hierop in.

## 7.3 Vorm: collectieve debriefings

Door de veiligheidsregio werden direct na het incident gezamenlijke technische debriefings georganiseerd. Voor de brandweerfunctionarissen vonden deze plaats in twee grootschalige bijeenkomsten, waarbij het TCO aanwezig was. Crisisfunctionarissen kwamen in wat kleinere groepen bijeen. De groepsbijeenkomsten zijn als prettig ervaren, maar er werden ook enkele kanttekeningen bij geplaatst, waarvan het goed is deze te benoemen om – voor een volgende keer – van te leren.

### Beeld compleet of netvliesvervuiling?

Dat de collectieve debriefings als waardevol werden ervaren, was vooral omdat de betrokken brandweer- en crisisfunctionarissen zo een beter beeld konden vormen van wat zich die dag had afgespeeld. Doordat het incident op twee verschillende locaties in de stad plaatshad en daar inzet werd gepleegd door zoveel verschillende crisisteams en brandweereenheden, was het beeld voor velen gefragmenteerd. Zo verwoordde een crisisfunctionaris*:* “Ik heb verhalen gehoord waarvan ik geen besef had dat het heeft gespeeld. Het heeft mij geholpen om te begrijpen wat ik heb meegemaakt. Ik was er enorm blij mee.”

Ook werd door een aantal respondenten het ‘elkaar in de ogen’ kunnen kijken na een dergelijke gebeurtenis als belangrijk beschouwd: “Je werkt op het scherpst van de snede, misschien ben je wat direct geweest. Dat gaat ten koste van de relatie, dus is het fijn om even een schouderklopje te geven, elkaar in de ogen kijken.”

Toch heeft het bij elkaar komen in groepen ook een keerzijde; zo kunnen bij een debriefing die gericht is op persoonlijke ervaringen crisisfunctionarissen die tijdens het incident heftige indrukken hebben opgedaan anderen daarmee ‘besmetten’, zonder dat dit functioneel is. De volgende uitspraak is van een crisisfunctionaris*:* “Ik had een euforisch gevoel dat we het goed gefikst hadden met z’n allen. Maar dat werd kapotgemaakt door de heftige verhalen. Later voelde ik wel dat het goed was om de link tussen beide incidenten beter te begrijpen. Ik moest het wel even verwerken.”

Er wordt wel gesproken over netvliesvervuiling: heftige persoonlijke verhalen en dilemma’s van anderen ‘vervuilen het eigen beeld’. Dit verschijnsel deed zich vooral voor onder crisisfunctionarissen, omdat de ervaringen van multidisciplinaire crisisteams sterk uiteenliepen. Waar de een op afstand de inzet faciliteerde, moest de ander op de plaats van het incident snelle beslissingen nemen en werd daarbij geraakt door heftige beelden. Zo hebben de CoPI-leden die de chaos en paniek bij het Erasmus MC zagen een hele andere beleving van de gebeurtenissen dan de leden van het ROT, die wat meer op afstand zaten. Bij een gezamenlijke debriefing is het belangrijk om te beseffen wat wel en niet gedeeld moet worden. Het hoofddoel is om een compleet beeld te krijgen van de hele inzet en te leren van de ervaringen van collega’s. Om te voorkomen dat collega’s onnodig geconfronteerd worden met heftige indrukken, is het beter om emotioneel beladen ervaringen binnen het eigen team te delen in plaats van tijdens een collectieve debriefing.

## Debriefen en het TCO

De keerzijde van de collectieve debriefing van de brandweer lag vooral in het feit dat deze in eerste instantie overkwam als een ‘verplichte TCO-bijeenkomst’. Sommige eenheden gingen daarom met (lichte) tegenzin naar de bijeenkomst; een aantal andere zijn om die reden niet gekomen. De communicatie over de bijeenkomst was bovendien enigszins verwarrend.

Wat de verwarring mogelijk in de hand werkte, was dat er verschillende bewoordingen (TCO, debriefing en evaluatie) werden gebruikt om de doelstelling van de betreffende sessies aan te geven. Hoewel niemand die wij hebben gesproken van de brandweer werkelijk last leek te hebben gehad van netvliesvervuiling, bestond er binnen de brandweerorganisatie toch wel een duidelijke behoefte om het ‘emotionele’ en het ‘technische’ aspect van het incident van elkaar te scheiden. Brandweerfunctionarissen, die nu eenmaal vaker dan crisisfunctionarissen lijfelijk met ingrijpende gebeurtenissen worden geconfronteerd, gebruiken vaak cognitieve trucjes om daarmee om te gaan. Daarnaast hebben ze ook enige tijd nodig om de gebeurtenissen te kunnen verwerken. Gedurende het incident opereerden sommigen van hen op de ‘automatische piloot’. Dit is een vaker voorkomend fenomeen en zorgt ervoor dat heftige indrukken niet direct binnenkomen, zodat hulpverleners zich kunnen focussen op werkzaamheden die nodig zijn gedurende het incident (Dangermond, 2023). Psychosociale klachten kunnen zich daardoor pas dagen of weken later voordoen, wanneer er meer rust ontstaat. In de uren na het incident is er veelal slechts behoefte aan een ‘technische debriefing’ om het eigen beeld compleet te maken en om stoom af te blazen. Daarbij wordt er over het algemeen waarde aan gehecht om dit binnen het eigen team te doen, zonder dat er ‘externe partijen’ bij aanwezig zijn.

Aangezien brandweerfunctionarissen die aanwezig waren bij de bijeenkomsten deze wel als waardevol hebben ervaren, vraagt dit dus met name om eenduidigere communicatie over de nazorg. Ook moeten debriefen en TCO als losstaande aspecten gezien worden. Dit geldt des temeer, omdat bepaalde eenheden om deze reden niet bij de bijeenkomsten aanhaakten. Een aantal eenheden was alweer op stand-by ingezet, andere weigerden een debrief of waren al naar huis gegaan. Onder één team bleek later toch wel behoefte te bestaan aan opvang en nazorg.

Onder een deel van de brandweerfunctionarissen bestond enige afkeer tegen het TCO. Uit de leertafelsessie kwam naar voren dat door de manier waarop ondersteuning door het TCO wordt aangeboden, psychosociale klachten worden ‘aangepraat’, althans dat gevoel krijgt men. Daarnaast gaf men aan dat het niet altijd gerespecteerd wordt dat er geen behoefte aan collegiale ondersteuning bestaat. Tegelijkertijd is het essentieel dat collega's die wel behoefte hebben aan psychosociale ondersteuning, zo min mogelijk drempels ervaren bij het benaderen van het TCO. De aanwezigheid van het TCO op de achtergrond tijdens een debriefing kan bijdragen aan het verlagen van deze drempel. Omdat goede psychosociale hulp een belangrijke pijler is in het voorkomen van beroepsziekten, is het belangrijk om verder inzicht te krijgen in de reden voor de door ons bij sommigen gesignaleerde afkeer tegen het TCO en hoe de psychosociale ondersteuning beter kan aansluiten bij de belevingswereld van de brandweerfunctionarissen.

## 7.4 Doelgroep: voor wie en door wie?

Na afloop van het incident is er binnen de veiligheidsregio aan een diverse groep medewerkers opvang en nazorg aangeboden. Normaliter komen de zogenoemde ‘first responders’ die als eerste arriveren en hulp verlenen hiervoor in aanmerking, omdat zij te maken krijgen met ingrijpende situaties op de plaats van een incident. Voor de crisisfunctionarissen en brandweerfunctionarissen die actief zijn in een CoPI of ROT was er weinig opvang en nazorg geregeld.

Na de gebeurtenissen op 28 september 2023 had een bredere groep hulpverleners behoefte aan nazorg, in ieder geval onder bepaalde omstandigheden. Waar in dit geval sommige van de ‘first responders’ weinig psychosociale impact ondervonden van het incident, omdat de inzet relatief gezien vergelijkbaar was met de normale werkzaamheden, kampte een aantal crisisfunctionarissen wel met de gevolgen. Dat het niet gebruikelijk is dat er aandacht is voor deze groep blijkt uit volgende quote*:* “Ik durfde eerst niet te zeggen dat het impact had, want ik stond niet in de vuurlinie.” Dat functionarissen die participeerden in staven juist na dit incident behoefte hadden aan opvang en nazorg heeft te maken met de eerdere genoemde redenen waarom het incident als indrukwekkend is ervaren. Zo ging er bijvoorbeeld een schok door het ROT toen daar werd bekendgemaakt dat het veertienjarige meisje was overleden. Daarnaast heeft een aantal van de operationeel leidinggevenden zich verantwoordelijk gevoeld voor het welzijn van de mensen die in het veld stonden. Met het organiseren van opvang en nazorg speelde de veiligheidsregio hiermee goed in op de behoefte van deze medewerkers. Dit vraagt om meer structurele inbedding van de opvang en nazorg voor deze groep. Wel is er verder onderzoek nodig naar de wensen van deze doelgroep op het gebied van de opvang en nazorg. In de afgelopen jaren merkte de TCO-organisatie van de veiligheidsregio die opvang en nazorg breed op de kaart zet, dat er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van het aanbod.

Tegelijkertijd is het best lastig inzichtelijk te maken voor wie de veiligheidsregio nu werkelijk verantwoordelijk is met betrekking tot het organiseren van de opvang en nazorg. De veiligheidsregio brengt verschillende functionarissen van uiteenlopende diensten bij elkaar in een crisisorganisatie. Sommige van de crisisfunctionarissen werken in de koude fase voor de veiligheidsregio, andere crisisfunctionarissen werken voor een andere hulpdienst of een heel andere organisatie. In bijzondere gevallen, zoals in deze casus, sluit er in het CoPI of ROT een externe liaison aan die zorgt voor een verbinding tussen het crisisteam en de externe organisatie. Daarnaast zijn er bovenregionale aspecten. Iedere veiligheidsregio organiseert haar eigen opvang en nazorg, maar een aantal crisisfuncties (bijvoorbeeld de meldkamer, het team brandonderzoek) zijn bovenregionaal georganiseerd. Bovendien wordt er ook interregionale bijstand verleend. Omdat er nog geen structurele processen bestaan voor het organiseren van de opvang en nazorg voor crisisfunctionarissen ontbreekt het op dit moment nog aan goed overzicht van de betrokken crisisfunctionarissen en enige coördinatie tussen betrokken afdelingen en organisaties. Zo waren bijvoorbeeld de piketfunctionarissen van de afdeling communicatie in eerste instantie niet bij de debriefing betrokken en hebben zij lang moeten wachten op gepaste nazorg. Daarnaast bestond er korte tijd verwarring over de vraag bij welk nazorgtraject het QRT-Haaglanden zou aansluiten.

Een andere groep die in kader van dit soort incidenten wellicht meer aandacht behoeft, is het thuisfront. Het thuisfront is wel al opgenomen als aandachtspunt in de planvorming. Een dergelijk incident als het brand- en schietincident in het Erasmus MC kan rekenen op veel

media-aandacht. Doordat bijvoorbeeld al snel video's van een incident verschijnen op sociale media, kan het thuisfront deels meekijken met de inzet die hun naaste tijdens zo'n incident pleegt. Ze zijn op de hoogte van de mogelijk dreigende situatie en maken zich zorgen om hun veiligheid. Dit kan effect hebben op het welzijn van het thuisfront. Zo zei een brandweerfunctionaris: "Er was een foto in de media waarop vier personen stonden. Drie functionarissen droegen een kogelwerend vest, maar ik niet. Mijn partner zag dat en kreeg de indruk dat ik niet veilig stond. Dat heeft wel indruk gemaakt."

## 7.5 Perspectief: nazorg of welzijn?

Opvang en nazorg worden doorgaans opgestart als medewerkers geconfronteerd zijn met schokkende en ingrijpende gebeurtenissen. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond vormt daarin geen uitzondering. Hoewel opvang en nazorg in de directe nafase belangrijk zijn, betekent dit dat er sprake is van een korte termijnperspectief op de opvang en nazorg. De vraag die dit oproept, is of dit perspectief niet te beperkt is.

Zowel de aard van dit incident als het ontstaan van psychosociale klachten onder hulpverleners in het algemeen geven een indicatie dat een breder en meer langetermijnperspectief op het algeheel welzijn van medewerkers in overweging genomen zouden kunnen worden. Een dergelijke insteek zou zich meer richten op preventie, dus vóórdat medewerkers te maken krijgen met incident in plaats van na afloop, en houdt rekening met een breder palet aan factoren die de stress en het welzijn van medewerkers beïnvloeden.[24] Een brede gezondheidsmonitor of activiteiten die mentale veerkracht bevorderen, zoals mindfulness, zouden bij zo'n perspectief kunnen passen. Onderzoek heeft al de waarde van mindfulness voor de brandweer aangetoond (Smith et al., 2011; Boon, 2017). In de nieuwe richtlijn voor de psychosociale opvang van personen in hoog-risicoberoepen wordt ook veel meer dan in het verleden de aandacht gericht op goed werkgeverschap.

Bij enkelen leeft het idee dat dit incident op geijkte momenten weer naar boven zal komen. Of dat daadwerkelijk het geval is, moet nog blijken, maar de indruk die het incident op verschillende hulpverleners heeft gemaakt geeft wel aanleiding om hier rekening mee te houden. Daarnaast zien we dat bij vergelijkbare incidenten, zoals de tramaanslag in Utrecht (2019) en het schietincident in Alphen aan de Rijn (2011) jaren na dato nog worden herdacht vanwege de impact die ze hadden op de stad en betrokkenen (NOS 2021; NOS, 2023). In het geval van Rotterdam loopt het strafproces naar de dader nog, waardoor het incident met enige regelmaat nog media-aandacht zal krijgen, wat steeds opnieuw een trigger kan zijn voor het herbeleven van de gebeurtenissen.

Veel hulpverleners typeerden het incident als heel indrukwekkend, maar de mate waarin het een mentale en/of fysieke impact had, verschilde. Zo vertelden sommigen geen enkele mentale of fysieke last ervan te hebben ondervonden. Anderen gaven daarentegen aan bij thuiskomt of de dagen erna fysiek uitgeput te zijn. Sommige waren ten tijde van het interview nog bezig met de verwerking van het incident. De TCO-organisatie heeft voor een aantal brandweereenheden en een aantal collega's van de GHOR sessies georganiseerd.

[24] Wetenschappelijk onderzoek hiernaar staat nog in de kinderschoenen (Porter & Lommen, 2023).

Diverse factoren gelieerd aan de inzet kunnen bijdragen aan het ontstaan van beroepsgerelateerde ziektes (bijvoorbeeld de taakstelling en de ervaringen tijdens het incident). Daarnaast kunnen ook andere werk- en privéomstandigheden bijdragen aan het ontstaan van de beroepsgerelateerde ziektes. Een respondent meldt: “We zitten in een heftige tijd in termen van de organisatie, mensen lopen continu op hun tenen. Met dit soort incidenten wordt het een optelsom en komt het tot uiting.” Hieruit blijkt dat andere werkgerelateerde omstandigheden ervoor kunnen zorgen dat hulpverleners minder in staat zijn om een ingrijpend incident te verwerken. De krapte op de arbeidsmarkt, die ook de veiligheidsregio treft, kan hier negatief aan bijdragen (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2022a). Uit de ervaringen van TCO-medewerkers, die worden bevestigd in eerder onderzoek (Geense, 2023), blijkt dat psychosociale klachten en beroepsgerelateerde ziektes vooral ontstaan door een samenloop van factoren, waarvan het incident er een is. Psychosociale klachten kunnen zich ook na langere tijd pas openbaren. Dit zou pleiten voor een brede langetermijnaanpak, die zich richt op het algeheel welzijn van de hulpverleners.

## 7.6 Tot slot

Het bieden van goede opvang en nazorg staat bij Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond hoog op de agenda en de veiligheidsregio heeft ons inziens adequaat gereageerd op de signalen vanuit de eigen organisatie. Het is te prijzen dat er activiteiten zijn ontplooid voor de opvang en nazorg aan een diverse groep functionarissen. Zowel de formele als informele wijze van opvang en nazorg zijn door velen als prettig ervaren. Uit dit leeronderzoek komt naar voren dat men scherp dient te zijn op de vorm van opvang en nazorg die wordt geboden en de wijze waarop daarover wordt gecommuniceerd. Dit omvat onder andere de scheiding van een technische debriefing en psychologische ondersteuning. Voor de brandweerorganisatie is het verstandig meer zicht te krijgen op de weerstand die bij sommigen bestaat tegen het TCO. Meer aandacht voor het welzijn van medewerkers kan de mentale weerkracht bevorderen en de psychische gevolgen van schokkende incidenten in de toekomst verkleinen.

# 8 Voorbereiden op extreem geweld

Rotterdam werd op 28 september 2023 geconfronteerd met een situatie van extreem geweld. In het risicoprofiel van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond staan dergelijke incidenten aangemerkt als waarschijnlijk met een ernstige impact (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2022b). In de afgelopen jaren heeft de veiligheidsregio geïnvesteerd in planvorming en voorbereiding op dit gebied. Maar hoe beschouwen de betrokkenen deze plannen en voorbereiding in het licht van de gebeurtenissen? Kan men zich überhaupt voorbereiden op een dergelijk incident?

## 8.1 Voorbereiding in Rotterdam-Rijnmond

Eind 2023 verscheen het *Landelijk Crisisplan Extreem geweld en Terrorisme*, waarmee het handelingskader voor terrorismegevolgbestrijding werd geactualiseerd.[25] Het landelijk crisisplan is kaderstellend voor de operationele organisaties, waaronder die van de veiligheidsregio. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft 'terrorisme, extremisme en radicalisering' in haar risicoprofiel gecategoriseerd als 'ernstig' (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2022b). Het gaat dan om (niet-)gewelddadig extremisme en terrorisme gericht tegen personen, de infrastructuur of vitale voorzieningen.

Uitgaande van deze risicobeoordeling heeft de veiligheidsregio een incidentbestrijdingsplan 'Dreiging & Terrorismegevolgbestrijding' opgesteld en een aanvullend handelingskader in lijn met landelijke en regionale kaders. Deze planvorming voorziet in de uitgangspunten voor de preparatie en respons op situaties van (dreigend) extreem geweld en terrorisme. Sinds 2015 is de planvorming op dit gebied tot stand gekomen in samenwerking met Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid; het incidentbestrijdingsplan geldt dan ook voor beide veiligheidsregio's.

Naast het opstellen van een incidentbestrijdingsplan en een handelingskader heeft de veiligheidsregio zich de afgelopen jaren ook middels oefeningen en trainingen voorbereid op situaties van extreem geweld en terrorisme. Sinds 2016 zijn in het kader van extreem geweld en terrorisme zo'n vijftien multidisciplinaire oefeningen georganiseerd; de laatste oefening vond plaats in 2020. Los van de oefeningen die specifiek gericht zijn op incidenten met extreem geweld en terrorisme, wordt in de regio ook geoefend op de inzet in vitale objecten, zoals ziekenhuizen. Vlak voor het incident had nog een oefening in samenwerking met het Erasmus MC plaatsgevonden.

[25] Het nieuwe landelijke plan was ten tijde van de gebeurtenissen op 28 september nog niet officieel gepubliceerd, maar kent wel een lange voorgeschiedenis. Daarnaast is goed om deze casus meteen af te zetten tegen dit nieuwe landelijk plan, omdat het doorwerkt in regionale plannen.

## 8.2 Volgen van plannen of improviseren?

Bij crises wordt vaak gesproken over het dilemma tussen enerzijds het volgen van opgestelde plannen en anderzijds improviseren oftewel handelen naar bevind van zaken. Planvorming voor en voorbereiding op extreem geweld en terrorisme zijn belangrijk, maar mogelijk niet altijd voldoende om effectief te kunnen reageren. In complexe situaties met dynamiek, zoals het geval was in Rotterdam, is ook improvisatie van belang. “Zo’n incident maak je maar heel weinig mee en je ziet dat dingen altijd anders lopen dan je aan de voorkant zou bedenken”, aldus een crisisfunctionaris. Daardoor zijn volgens betrokkenen ook persoonlijk leiderschap, improvisatievermogen en het kunnen accepteren van de chaos relevant.

### Crisisplannen

Hoewel het handelen onder omstandigheden van extreem geweld voor veel functionarissen bijzonder was, lijken toch in grote lijnen de bestaande plannen en procedures te zijn gevolgd. Uit de enquête blijkt dat 60 % van de respondenten de huidige planvorming vindt aansluiten bij een incident van extreem geweld. Toch willen we hier een aantal zaken met betrekking tot de crisisplannen uitlichten. Zo werd deze casus gekenmerkt door twee vormen van extreem geweld, te weten schietincidenten en brandstichting, terwijl nog niet in alle plannen brandstichting is opgenomen als een scenario van extreem geweld. In een gedeelte van de crisisplannen worden slechts de volgende vijf vormen van extreem geweld genoemd:

- Vuurwapens, steekwapens of handgranaten
- Objecten (voertuigen, vliegtuigen, vaartuigen, drone)
- Explosieven
- Gevaarlijke stoffen
- Gijzeling of geplande risicovolle aanhouding

Brandstichting is echter geen onbekende of ondenkbare uiting van extreem geweld. Het is mede daarom dat de QRT’s zijn opgericht. In het visiedocument van de QRT’s wordt brand dan ook beschouwd als een mogelijke vorm van extreem geweld (Brandweer G4+Kennemerland, 2019).

Daarnaast is in het regionale *Incidentbestrijdingsplan Dreiging en Terrorismegevolgbestrijding* vastgelegd dat er bij een concrete (acute) dreiging van extreem geweld of terrorisme wordt opgeschaald naar GRIP-2 (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond/Zuid-Holland Zuid, 2020). Daarmee wordt een hoge urgentie toegekend aan een incident. In zowel het landelijke crisisplan[26] als het regionale incidentbestrijdingsplan wordt aangegeven dat een dergelijk incident van extreem geweld aanleiding kan zijn tot het activeren van een gemeentelijk beleidsteam. Landelijk wordt er in dat geval gesproken van een “extreem geweldsincident met grote effecten” (NCTV, 2023, p. 3.); regionaal spreekt men van een aanslag (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond/Zuid-Holland Zuid, 2020). Hoewel deze termen open staan voor interpretatie en het geen verschil had gemaakt voor het verloop van de acute fase, is er geen aanstalten gemaakt tot bestuurlijke opschaling (GRIP-3). De operationele crisisteams (ROT en CoPI’s) die in de plannen worden vermeld, zijn wel geactiveerd.

In hoofdstuk 3 is uitgebreid stilgestaan bij het belang van frontlinesturing en het belang van het motorkapoverleg in dergelijke situaties. Zowel het landelijke crisisplan als de notitie

[26] Landelijke crisisplan verwijst naar het Landelijk Crisisplan Extreem geweld en Terrorisme.

*Multidisciplinaire afspraken voor first responders bij extreem geweld* onderschrijven het belang van deze werkwijzen, met name in de chaotische fase, die wel bepalend wordt genoemd voor het verloop van de inzet. Er is zowel in de planvorming als in de OTO-activiteiten minder aandacht voor de dynamiek die tussen de verschillende vormen van sturing kan ontstaan. Oefeningen gaan vooral uit van designed organiseren en de verschillende vormen van sturing worden doorgaans apart beoefend.

Deze casus vroeg door de twee vormen van extreem geweld om de inzet van specialistische teams, zoals de DSI en QRT's. Beide teams worden in het landelijk plan genoemd; het regionale incidentbestrijdingsplan gaat alleen in op de rol van de DSI. Verder lijken er tussen de verschillende plannen nuanceverschillen te bestaan over de veiligheidszone waarbinnen de QRT's zouden kunnen optreden. Het landelijke crisisplan spreekt van optreden in de "warm-zone" (NCTV, 2023), terwijl het visiedocument van de QRT's spreekt van "in- of heel dichtbij- de hotzone" (Brandweer G4+Kennemerland, 2019). Deze nuanceverschillen zagen we ook in de praktijk. Voor de veiligheid van de hulpdiensten is het belangrijk om een eenduidige term te hanteren voor wie waar optreedt. Gegeven het gevaar dat extreem geweld ook voor de hulpdiensten met zich meebrengt, wordt zonering in diverse plannen en procedures vermeld als een belangrijk proces. Het landelijke crisisplan meldt dat, voor zover dat mogelijk is, de verschillende hulpdiensten met een uniforme zonering werken (NCTV, 2023). In deze casus werd meer impliciet dan expliciet een zonering toegepast. Het was onder andere moeilijk hanteerbaar doordat de schutter zich verplaatste binnen het grootschalige complex van het Erasmus MC.

Door het volgen van de procedures werd een betrekkelijke rust in de chaotische situatie gecreëerd. Improvisatie vond plaats binnen de kaders van de protocollen. Dit blijkt onder andere uit de manier waarop personele ondersteuning werd geregeld, maar ook uit de verdeling van bepaalde taken onder meerdere crisisfunctionarissen (zie hoofdstuk 5). Personeel dat nog niet werd ingezet, bood vrijwillig hulp aan en wachtte totdat het opgeroepen werd.

## OTO-activiteiten

Door betrokkenen werd de voorbereiding op een dergelijk incident over het algemeen positief gewaardeerd: 79 % van de betrokken gaf in de enquête aan dat men zich voorbereid voelde en in de interviews werd regelmatig naar oefeningen gerefereerd. Met de inzet van specialistische teams (DSI, TPE en QRT's) werd de ervaring uit de trainingen en oefeningen die deze teams hadden gehad, in de praktijk gebracht. Zowel de DSI als de QRT's waren tevreden over de kennis en ervaring die zij meebrachten bij de bestrijding van dit incident. Daarnaast werd voorafgaand aan het gezamenlijke optreden van het QRT en het TPE geïmproviseerd door een aantal leden van het TPE van een ademluchttraining te voorzien. Verder bleek uit deze casus dat niet alleen specialistische diensten, maar ook first responders in staat dienen te zijn om cruciale beslissingen te nemen onder dergelijke omstandigheden.

De oefeningen en protocollen op het gebied van extreem geweld en terrorisme boden een basis waarop de betrokkenen functionarissen konden terugvallen: “Je traint voor handvatten, de basis. In sommige situaties komt de procedure of het protocol op dat moment niet uit. Dan moet je schakelen en besluiten wat wel en niet kan.” Respondenten wezen op verschillende voordelen van de oefeningen; zoals:

- ze verschaffen kennis over procedures en afspraken
- bieden inzicht in wat men kan verwachten tijdens een incident met extreem geweld of terrorisme
- geven aan waar de prioriteiten liggen
- vereenvoudigen de onderlinge samenwerking.

Naast specifieke training en oefening bood ook de generieke voorbereiding belangrijke uitgangspunten en structuren waarop men kon terugvallen. Rotterdam krijgt regelmatig te maken met allerlei (gewelds)incidenten. Ook in een bijzondere situatie zoals deze wijkt een groot deel van het werk niet af van de dagelijkse werkzaamheden van hulpdiensten in Rotterdam. De ervaring van betrokken functionarissen was belangrijk voor het adequaat optreden gedurende de chaotische fase van het incident.

Door betrokkenen zijn ook enkele verbeterpunten op het gebied van de voorbereiding aangedragen. Ten eerste is door de coronacrisis, de verlaging van het dreigingsniveau door het NCTV en de druk op de capaciteit minder ruimte geweest om te oefenen op het thema extreem geweld en terrorisme. Mogelijk zijn daardoor sommige procedures wat weggezakt. Een voorbeeld is de onduidelijkheid die bestond over de relatie tussen de multidisciplinaire teams en de DSI. Ten tweede blijkt uit ons onderzoek dat er weinig aandacht uitgaat naar bovenregionale oefeningen en procedures, zowel multidisciplinair als monodisciplinair.

## 8.3 Improvisatie binnen of buiten de kaders?

Plannen en procedures met betrekking tot extreem geweld en terrorisme vervullen een belangrijke functie, maar tegelijkertijd vraagt zo’n situatie vaak ook om flexibiliteit. De vraag is in hoeverre improvisatie mogelijk is oftewel ruimte bestaat om buiten bestaande kaders op te treden, zonder dat er verwarring ontstaat waardoor de inzet wordt belemmerd. Desondanks maken verschillende situaties duidelijk dat wanneer er ‘buiten’ procedurele kaders wordt gehandeld, er genuanceerd wordt gekeken naar de reden waarom deze keuze op dat moment noodzakelijk werd geacht en wat dit zegt over de opgave waarvoor de organisatie staat. Bijvoorbeeld het besluit om functionarissen van Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid huiswaarts te sturen, was vooral gebaseerd op de aanname dat het volgen van de procedure het proces zou vertragen. Zo zouden de functionarissen uit de buurregio minder goed bekend zijn met het Erasmus MC en de directe omgeving en nog weinig hebben samengewerkt met functionarissen van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Een oefening met een CoPI van de buurregio had niet eerder plaatsgevonden. Dit maakte het oproepen van een tweede CoPI uit de buurregio minder voor de hand liggend. Al met al lijkt het erop dat er nog (te) weinig aandacht uitgaat naar bovenregionale samenwerking, zowel in oefeningen als procedures, terwijl dit voor toekomstige situaties wel wenselijk is. “Samenwerken vereist oefenen”, zo vatte een respondent het samen.

## 8.4 Tot slot

In dit hoofdstuk is de afweging besproken tussen het volgen van plannen of het afwijken daarvan. Hoewel het een bijzonder incident was, is er voornamelijk gehandeld volgens bestaande plannen en procedures voor extreem geweld en terrorisme. Deze casus laat zien dat de planvorming met name gold als handelingskader van waaruit improvisatie mogelijk was. Wanneer echter sterk wordt afgeweken van de vooraf gemaakte afspraken, moet wel duidelijk zijn waarom hiertoe besloten wordt. De voorbereidingen op een dergelijk incident werd door de betrokken functionarissen als positief ervaren. Wel is aan het thema van extreem geweld en terrorisme de afgelopen jaren wat minder aandacht geschonken. Maar naast specifieke voorbereiding op extreem geweld en terrorisme blijft ook altijd generieke geoefendheid en ervaring van functionarissen van belang voor een adequaat optreden.

# 9 Slotbeschouwing

In de voorgaande hoofstukken hebben wij verschillende thema's belicht met betrekking tot het brandweeroptreden en de multidisciplinaire samenwerking tijdens een incident met extreem geweld. Het doel daarvan was lessen op te halen voor de doorontwikkeling van de brandweer- en crisisorganisatie van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. In dit slothoofdstuk gaan wij eerst in op onze algehele indruk van het functioneren van de brandweer- en crisisorganisatie en hoe dat door betrokkenen is ervaren. Vervolgens vatten wij de lessen uit het leeronderzoek samen.

## 9.1 De brandweer- en crisisorganisatie bij extreem geweld

"Schietpartij, schietdrama, schietincidenten" zijn de woorden waarmee veelal naar de gebeurtenissen op 28 september 2023 in Rotterdam wordt verwezen. Het begon die dag met de melding van een brand aan het Heiman Dullaertplein, waarna al snel duidelijk werd dat er ook was geschoten. Vervolgens vonden gebeurtenissen plaats in het complex van het Erasmus MC. Daar was melding gedaan van een traumatische reanimatie, die al snel in verband werd gebracht met de eerdere schietpartij. Later die middag brak ook daar brand uit en werd even gevreesd voor een onbeheersbare brand in één van de grootste ziekenhuizen in Nederland. Dit dynamische verloop van gebeurtenissen louter betitelen als "schietincidenten" doet onvoldoende recht aan de situatie waarmee de hulpverleners die dag te maken kregen.

Zoals bij veel situaties met extreem geweld, werd de acute fase gekenmerkt door een dominante politiële component. Maar meer dan bij andere soortgelijke incidenten, als bijvoorbeeld het schietdrama in het winkelcentrum in Alphen aan den Rijn (2011) en de tramaanslag in Utrecht (2019), vroeg deze casus ook om een multidisciplinaire inzet en samenwerking. Juist de combinatie van schietincidenten en brandstichting op twee locaties in de stad, waarvan een het Erasmus MC betrof, maakte dat er sprake was van een bijzondere vorm van extreem geweld. Met die omstandigheden in het achterhoofd, kan de vraag gesteld worden hoe er kan worden teruggekeken op het brandweeroptreden en de multidisciplinaire samenwerking. Is het goed gegaan of goed gedaan?

De betrokken brandweer- en crisisfunctionarissen die aan dit onderzoek mee hebben gewerkt, kijken over het algemeen met tevredenheid terug op hun optreden. Op basis van de beschikbare documenten en de gesprekken die wij met betrokkenen hebben gevoerd, concluderen wij dat de veiligheidsregio terecht positief kan zijn over het operationeel optreden tijdens het incident. Dit geldt zowel op het gebied van het brandweeroptreden als de multidisciplinaire samenwerking. Er werd veel van de betrokken hulpdiensten gevraagd en er is professioneel en met veel betrokkenheid gehandeld en op een goede manier samengewerkt.

Maar zoals dat voor vrijwel elke incidentevaluatie geldt, komen ook uit dit leeronderzoek een aantal aandachtspunten naar voren. Dat doet echter niets af aan ons overwegend positief

oordeel over het optreden van de aanwezige diensten onder deze uitzonderlijk complexe omstandigheden.

**Reflecties functioneren brandweer- en crisisorganisatie**

> De gebeurtenissen van 28 september betitelen als ‘schietincidenten’ doet onvoldoende recht aan de complexiteit van de situatie die als gevolg van de branden en mogelijk heftige gevolgen daarvan op beide incidentlocaties ontstond. Wij spreken daarom liever van ‘extreem geweld in Rotterdam op 28 september 2023’.

> Vlot en adequaat optreden van alle betrokken organisaties, de snelle aanhouding en kennelijke intenties van de dader maakten deze casus tot een combinatie van ‘goed gedaan en goed gegaan’. Uiteraard laat dat onverlet het grote leed en de trauma’s die de dader veroorzaakte.

> Over het algemeen genomen constateren wij dat de veiligheidsregio, op het gebied van de multidisciplinaire en brandweeroptreden, sterk heeft geopereerd. Er was sprake van een snelle opschaling en adequate eerste respons. Men had oog voor de risico’s en de (eigen) veiligheid. Er was sprake van een grootschalige inzet, goede samenwerking en grote betrokkenheid.

> Hoewel de overleg- en coördinatiegremia snel betrokken waren en hun rollen oppakten (inzet ondersteunen, denken over scenario’s, nazorg organiseren e.v.) maakten de aard, dynamiek en snelheid van de gebeurtenissen hun rol gedurende de acute fase bescheiden. Het zwaartepunt lag in deze fase van het incident bij de frontlijnsturing. Dat betekent echter niet dat de overleg- en coördinatiegremia tijdens crises niet waardevol zouden zijn; als het incident langer had geduurd, was hun rol waarschijnlijk groter geweest.

## 9.2 Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf vatten wij de belangrijkste observaties samen en zetten wij per thema een aantal aanbevelingen op een rij. Deze aanbevelingen kunnen zowel geleerde lessen zijn uit wat goed is gegaan als ontwikkelpunten voor de brandweer- en crisisorganisatie.[27] In bijlage 3 worden nog enkele overige kleine lessen beschreven die functionarissen tijdens het incident hebben opgedaan.

### Multidisciplinaire opschaling en samenwerking

Waar brandstichting en schietincidenten samenkomen als uiting van extreem geweld is een goede verbinding tussen de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en handhaving van de openbare orde en veiligheid van belang. In dit geval vond op verschillende niveaus afstemming plaats tussen de zogenoemde justitiële en algemene keten. Bij eventuele toekomstige incidenten van extreem geweld zou de verbinding op een aantal vlakken steviger kunnen worden verankerd.

Het is zonder meer duidelijk – en daarmee een belangrijke constatering – dat de multidisciplinaire opschaling voortvarend werd georganiseerd en de verschillende operationele teams over sterke leiders beschikten. Vanwege de dynamiek, snelheid en aard van de gebeurtenissen werden belangrijke besluiten met betrekking tot de operationele inzet in de chaotische fase met name in het veld genomen. Multidisciplinaire teams, zoals het CoPI en het ROT, waren ondersteunend en faciliterend aan het veld. En doordat deze multidisciplinaire coördinatiegremia in stelling waren gebracht, hebben zij een belangrijkere rol kunnen vervullen in de nafase. Zo is er terecht veel aandacht uitgegaan naar de opvang van en nazorg aan het personeel.

[27] Voor de aanbevelingen op het gebied van bevolkingszorg en psychosociale ondersteuning verwijzen wij naar het onderzoek van Geense et al. (2024).

Door de dynamiek van de gebeurtenissen was de beeldvorming uitermate complex. Een betere koppeling tussen de diverse gremia kan de beeldvorming verbeteren, maar onduidelijkheid zal altijd een onderdeel blijven van de werkelijkheid waaronder crisisfunctionarissen moeten opereren. Desondanks had men ten tijde van de aanhouding van de (vermoedelijke) dader een redelijk beeld van wat zich had voorgedaan.

De wijze waarop de multidisciplinaire opschaling en samenwerking plaatsvonden, leert voor toekomstige situaties het volgende:

> De koppeling tussen de (bestuurs-)driehoek en het ROT zou in de toekomst helderder en steviger kunnen worden belegd door bijvoorbeeld iemand van de directie van de veiligheidsregio uit te nodigen in de driehoek of – in lijn met het landelijk crisisplan en de GRIP-regeling – een gemeentelijk beleidsteam op te starten. In deze casus was echter – in de acute situatie – opschalen naar een beleidsteam niet echt zinvol geweest. Aan het einde van de dag of de volgende dag zouden wij een dergelijke bijeenkomst – voor het vaststellen van de aanpak en uitgangspunten voor de volgende dagen – wel passend hebben gevonden.[28]

> Coördinatiegremia kunnen zowel bij verschillende incidenten als gedurende een bepaald incident verschillende rollen in de crisisorganisatie vervullen. Zowel deze casus als eerdere casussen op het gebied van extreem geweld en terrorisme hebben laten zien dat de nadruk in eerste instantie ligt op frontlijnsturing. Voor first responders kan dit betekenen dat ze in de eerste periode cruciale beslissingen moeten nemen ten aanzien van de inzet, en daartoe dus ook in staat moeten worden gesteld. Naarmate de tijd vordert, is een meer coördinerende en besluitvormende rol weggelegd voor de georganiseerde top-down structuren. In de planvorming en voorbereiding is in verhouding veel aandacht voor designed organiseren. Bovendien worden de verschillende vormen van aansturing voornamelijk los van elkaar beoefend, waardoor minder aandacht is voor de veranderende verhoudingen die ontstaat in een dergelijke casus.

> Een goede verbinding tussen frontlijnsturing en de top-down structuren voor het functioneren van de crisisorganisatie. Zo kan eenieder goed zijn rol kan vervullen en de geruchtenstroom worden beperkt. In een casus van extreem geweld is het van belang om een goede verbinding te hebben tussen de DSI en andere gremia om acties op elkaar te laten aansluiten en veiligheid zo goed mogelijk te kunnen waarborgen. De verbinding tussen de DSI en andere gremia kan worden versterkt door bijvoorbeeld de koppeling tussen de DSI en het CoPI te waarborgen.

> In situaties waarin veel onduidelijkheid heerst en de eigen veiligheid mogelijk in het geding is, heeft snel en regelmatig motorkapoverleg duidelijk een meerwaarde. De diensten dienen elkaar dus snel en gemakkelijk te kunnen vinden. De kwaliteit van het optreden van de verschillende diensten wordt in die hectische situatie vooral bepaald door de frequentie en kwaliteit van de onderlinge communicatie en informatiedeling. In plannen en procedures wordt het belang wel benoemd, maar het krijgt minder aandacht in de OTO-activiteiten.

> Betrokken functionarissen dienen zich ervan bewust te zijn dat het in de eerste een tot anderhalf uur vrijwel onmogelijk is al echt goed zicht te hebben op de loop van de gebeurtenissen. Dat betekent dat hulpverleners de chaos die onvermijdelijk onderdeel is van een dergelijk incident, zullen moeten accepteren; niet alles zal volgens plan verlopen of ‘goed’ gaan. Dit onderschrijft het belang van een professioneel optreden

[28] Zie ook Geense et al. (2024).

door first responders en frequent onderling contact en informatiedeling tussen de betrokken hulpdiensten.

> Naast het motorkapoverleg speelde de meldkamer, onder leiding van de CaCo, een belangrijke rol in het orkestreren van het overleg tussen de diensten. Dit toont de meerwaarde van de CaCo en onderschrijft het belang om ook in de toekomst de meldkamers van de hulpdiensten fysiek bij elkaar te houden.

## Crisiscommunicatie

Op 28 september 2023 waren verschillende crisisteams op de been die te midden van alle onzekerheid het grote publiek tijdig van de juiste en relevante informatie trachtten te voorzien, ondanks alle onzekerheid die er heerste. Er is snel informatie gedeeld over bijvoorbeeld de dader en de slachtoffers, waarvoor regelmatig overleg tussen de communicatieadviseurs en ook met het OM plaatsvond. Met twee branden en twee schietpartijen in de stad diende een goede onderlinge afstemming te worden bereikt over wie wat communiceerde. De communicatieadviseurs van de verschillende crisisteams hebben over het algemeen in goede onderlinge afstemming samengewerkt en elkaar actief opgezocht. Deze casus leert het volgende voor wat betreft de crisiscommunicatie:

> Terwijl er op twee locaties in de stad brand woedden en wegen versperd raakten, waren voornamelijk de opsporing van de dader en de mogelijke slachtoffers van het geweld thema's die gedurende chaotische fase onder het grote publiek leefden. Dat betekent, in lijn met de GRIP-regeling en de notitie *Crisiscommunicatie bij extreem geweld en terrorisme*, dat op het gebied van de crisiscommunicatie een voorname rol voor de politie is weggelegd in een dergelijke casus. Wel dient de berichtgeving recht te doen aan de effecten voor de omgeving en blijft goede afstemming tussen de betrokken communicatieteams over de verantwoordelijkheden en berichtgeving van belang.

> Met enige voorzichtigheid boodschappen communiceren en – indien nodig – snel rectificeren zorgt ervoor dat het publiek tijdig geïnformeerd wordt, zeker wanneer een incident zeer dynamisch is, mogelijk direct gevaar oplevert voor de samenleving en de beeldvorming uitermate complex is.

> Handelen conform bestaande afspraken en procedures en begrip voor de onduidelijkheid van de situatie zorgen over het algemeen voor een vloeiend proces van de crisiscommunicatie. Dit betekent dat er bij tijd en wijle aandacht moet worden besteed aan de afspraken over het delen van berichtgeving, de verwachtingen van piketfunctionarissen binnen en buiten de crisisstructuur en de implicaties van de bestaande regelingen aangaande de verantwoordelijkheden.

> Over de invulling van het communicatiekanaal lijken binnen de veiligheidsregio verschillende ideeën te bestaan. Dit incident liet zien dat het belangrijk is om hier een standpunt over in te nemen. De invulling kan aansluiten bij de netwerkfunctie van de organisatie en het bereik van de communicatiekanalen.

## Grootschalig en specialistisch brandweeroptreden

Het extreem geweld in Rotterdam vroeg om een grootschalige en specialistische inzet van de brandweer. Grotendeels werd er gebruikgemaakt van de eigen mankracht en middelen, maar ook werd er geïmproviseerd en om bijstand gevraagd. Elke van deze manier om met de druk op capaciteit om te gaan, behelst voor- en nadelen. Brandweer Rotterdam-Rijnmond heeft een stevig potentieel in huis om een dergelijk incident te bestrijden en daarnaast in overige basisbrandweerzorg te kunnen blijven voorzien. Er was sprake van een snelle opschaling en goede onderlinge samenwerking. Ervaring en geoefendheid leidden tot

professioneel optreden. Het brandweeroptreden leverde ook een aantal lessen op met betrekking tot de druk op de capaciteit en aansturing:

> Het is bijzonder te noemen dat in dit geval de gehele brandweerinzet met eigen personeel geschiedde. Dit was echter mogelijk door de relatief korte tijdsduur van het incident. Bij een grootschalige inzet als deze, maar met een langere tijdsspanne, is het goed als de brandweer of veiligheidsregio tijdig overweegt ook andere brandweerkorpsen in te zetten.
> Door brandweerfuncties die doorgaans door één persoon worden vervuld bij meerdere functionarissen te beleggen, kon op een effectieve manier met de werkdruk worden omgegaan. Uiteraard is het wel van belang dat er een goede onderlinge afstemming kan plaatsvinden.
> Rotterdam heeft diverse bijzondere en complexe objecten die grootschalig en tevens onoverzichtelijk zijn, zoals het Erasmus MC. Het gebruik van digitale middelen (bijvoorbeeld drones en bodycams) kan de beeldvorming en informatie-uitwisseling tussen brandweerfunctionarissen in het veld en het CoPI op dergelijke locaties mogelijk ten goede komen. Wel moet rekening gehouden worden met de mogelijke nadelen van de inzet van deze methode, zoals zijsturing en coördinatiekosten. Hoe deze informatievoorziening intern het beste te organiseren, verdient nader onderzoek.
> Niet alleen de brandweerorganisatie had te kampen met een grote druk op de beschikbare capaciteit, dat gold ook voor de overige crisisfunctionarissen van de veiligheidsregio. Er is veel eigen personeel ingezet, wat voornamelijk mogelijk was door het tijdstip waarop het incident plaatsvond. Wel blijkt dat tijdens een dergelijk incident de capaciteit op de meldkamer al snel een uitdaging is, terwijl ze in de chaotische fase een belangrijke ondersteunende rol vervullen richting het veld. De veiligheidsregio zal moeten bezien hoe ze in de toekomst in gevallen als deze voldoende capaciteit op de meldkamer heeft. Dit kan bijvoorbeeld door het creëren van een piketpool voor de meldkamer of door een uitwisseling van personeel tussen verschillende meldkamers mogelijk te maken.

## Onveiligheid bij extreem geweld

In deze casus was veiligheid en vooral ook de eigen veiligheid van de hulpverleners een thema dat bovengemiddeld van belang was. Omgaan met onveiligheid betekent zowel het signaleren van als het acteren op onveiligheid. Onveiligheid heeft een directe relatie met (het gevoel van) onzekerheid over het verloop van de situatie. De verschillende vormen van extreem geweld die de verdachte op beide incidentlocaties had gehanteerd, creëerden verschillende vormen van gevaar voor het optreden van de hulpdiensten. Er werd dan ook gebruikgemaakt van specialistische teams zoals het QRT die (meer) geëquipeerd en getraind zijn om hiermee om te gaan. Zonering – zoals dat in protocollen beschreven staat om met onveiligheid om te gaan – werd echter beperkt en deels impliciet gebruikt.

Vanwege de chaos van het eerste uur en de frontlijnsturing, maakten first responders primair zelf hun afweging omtrent hun veiligheid en optreden. Overeenkomstig de uitgangspunten op het gebied van extreem geweld was het devies: ‘niets doen is geen optie’. Toch maakten sommigen zich zorgen om de eigen veiligheid (bijvoorbeeld door het ontbreken van veiligheidsvesten) en die van collega’s. Ten aanzien van onveiligheid bij extreem geweld zijn de volgende lessen te leren:

> Wanneer men samenwerkt en verschillende vormen van onveiligheid spelen, is begrip voor elkaars werkproces en regelmatig motorkapoverleg cruciaal.

> Men zal zich ervan bewust moeten zijn dat veiligheid een relatief begrip is, dat door eenieder anders kan worden ervaren. Door de onzekerheid waaronder hulpverleners opereren, is het onmogelijk om absolute veiligheid te garanderen. Bij het gelijktijdig optreden met meerdere diensten in situaties van extreem geweld zal men zich dus op de eigen waarneming moeten blijven baseren en expliciet moeten communiceren over zaken die betrekking hebben op de veiligheid van de situatie, zoals zonering.
> Risico's voor de betrokken hulpdiensten dienen acceptabel te zijn. Hoewel 'niets doen is geen optie' een belangrijk uitgangspunt is, zal onder bepaalde (extreme) omstandigheden ook aanvaard moeten worden dat men niet direct kan optreden en de inzet moet worden overgelaten aan specialistische teams.
> Een risicogerichte benadering kan in dergelijke gevallen uitkomst bieden: Hoe kunnen we de risico's zoveel mogelijk beperken en wat kan nog wel? Een voorbeeld is vanaf een gepaste afstand blussen in plaats van een brandend pand te betreden wanneer er mogelijk nog een schutter rondloopt.

## Nazorg

Voor vele betrokken functionarissen was het een bijzondere, maar soms ook een ingrijpende ervaring. Deze casus laat zien hoe sterk na zo'n heftige gebeurtenis met extreem geweld onder een brede groep crisisfunctionarissen de behoefte aan nazorg kan leven. De nazorg aan het personeel kreeg terecht de nodige aandacht. Er werd veelal gebruikgemaakt van collectieve debriefings voor specifieke groepen functionarissen. Ook heeft onderlinge, informele, opvang en nazorg van collega's een belangrijke rol gespeeld. Met betrekking tot de nazorg, die veelal positief is ervaren, zijn er enkele punten die verdere aandacht behoeven.

> Terwijl voor de first responders nazorg is geregeld, is dat voor functionarissen die in de multidisciplinaire crisisteams plaatshebben niet (standaard) het geval. Het is aan te bevelen om de nazorg voor deze groep functionarissen structurele inbedding te geven. Er zal wel eerst nader onderzoek moeten worden gedaan naar de behoefte aan nazorg onder deze groep functionarissen. Omdat zij meer op afstand van het incident opereren en andere taken hebben, kan hun behoefte anders zijn.
> Een technische debriefing (direct) na afloop van een incident met extreem geweld wordt als waardevol ervaren, maar er kan worden gekeken hoe deze technische debriefing goed in te bedden in het nazorgtraject. Zo was sprake van enige vermenging van de technische debriefing en de ondersteuning via het TCO. Vanwege het risico op netvliesvervuiling moet worden nagedacht wie wel en wie niet aanschuiven en wat wel en niet wordt gedeeld gedurende een debriefing.
> Binnen de brandweerorganisatie is het van belang om nader te onderzoeken hoe het TCO beter kan aansluiten bij de behoeften van de brandweerfunctionarissen.
> Om alle betrokken hulpverleners van goede nazorg te kunnen voorzien, dient men een goed overzicht te hebben van wie bij een incident betrokken was en vervolgens met andere verantwoordelijke organisaties af te stemmen wie de nazorg oppakt. Voor het creëren van een dergelijk overzicht kan iemand verantwoordelijk worden gemaakt of zou hiertoe een systeem kunnen worden ingericht, zodat er gedurende de hectiek van een incident niet meer over nagedacht hoeft te worden.
> De doorontwikkeling van opvang en nazorg staat binnen de regio hoog op de agenda. Bij deze doorontwikkeling zou rekening moeten worden gehouden met de langetermijneffecten van incidenten en het bredere palet aan factoren (bijvoorbeeld ook privé- en werkomstandigheden naast de inzet) die van invloed zijn op het verwerken van ingrijpende gebeurtenissen.

## Voorbereiding op extreem geweld

Rotterdam-Rijnmond is een dynamische regio waar men geregeld met diverse en ingrijpende incidenten te maken krijgt, waaronder ook geweldsincidenten. Sinds de aanslagen in Parijs (2015) en Brussel (2016) is door de veiligheidsregio geïnvesteerd in voorbereiding en planvorming op het gebied van extreem geweld en terrorisme, en dit heeft zijn vruchten afgeworpen. In grote lijnen zijn de plannen en procedures gevolgd en door betrokkenen werden de voorbereidingen positief ervaren. Daarnaast is generieke voorbereiding en ervaring zijn in dit geval van waarde gebleken. Ze voorzagen in belangrijke uitgangspunten en structuren waarop de functionarissen terug konden vallen in de chaotische situatie. In brede zin is de ervaring van de betrokken brandweer- en crisisfunctionarissen van cruciaal belang geweest bij het adequaat optreden onder de complexe en onzekere omstandigheden.

Desondanks is aan het thema van extreem geweld en terrorisme de afgelopen jaren wat minder aandacht geschonken en lijkt de planvorming voornamelijk rekening te houden met specifieke uitgingsvormen van extreem geweld. Onderstaande aandachtspunten komen met betrekking tot de voorbereiding naar voren, waarbij wel rekening dient te worden gehouden met de al bestaande druk op de capaciteit:

- Mede vanwege wisselingen in het personeelsbestand en de vele thema's die eveneens aandacht vragen, dient de veiligheidsregio er speciaal voor te waken dat kennis van extreem geweld en terrorisme niet vermindert. Oefenscenario's hoeven daarbij niet steeds complexer te worden, maar het aanleren van bepaalde uitgangspunten en routines waarop men terug kan vallen, is relevant. Ook oefeningen met specifieke objecten, zoals het Erasmus MC, zijn van waarde gebleken voor het optreden bij extreem geweld.
- Het is aan te bevelen om in alle planvorming en voorbereiding rekening te houden met brand als uitingsvorm van extreem geweld. Dit vraagt namelijk ook iets anders van de crisisrespons.
- Omdat een incident met extreem geweld al snel druk legt op de beschikbare capaciteit, is het van belang om aandacht te besteden aan bovenregionale samenwerking. Dat betekent bijvoorbeeld samen oefenen als het gaat om het inschakelen van een tweede CoPI uit een buurregio. Een ander voorbeeld is het in de koude fase al goede afspraken maken of werkwijzen (meer) op elkaar af te stemmen als het om inzet van QRT's of de meldkamer gaat.
- Wanneer het belangrijk wordt geacht dat bepaalde plannen en procedures worden nageleefd, dient ook aandacht te worden besteed aan deze procedures in de koude fase, zodat de crisisfunctionarissen er gemakkelijk op terug kunnen vallen tijdens een incident. Wanneer er van plannen en procedures is afgeweken, is het van belang gezamenlijk te kijken waarom hiertoe werd besloten.

# Literatuur


Boon, A.C. (2017). *Met beide benen op de grond. Een verkenning naar het toepassen van mindfulness bij commandovoering.* Instituut Fysieke Veiligheid

Brandweer G4+Kennermerland (2019). *Visiedocument specialistische teams brandweer voor grof en extreem geweld.*

Brandweer Nederland. (z.d.). *Over regio Rotterdam-Rijnmond*.

Brandweer Nederland. (2020). *Doorontwikkeling grootschalig brandweeroptreden: Visie 2.0*.

Brandweer Rotterdam-Rijnmond. (2018). *Regionaal dekkingsplan 3.0*.

Dangermond, K. (2023). *Beyond tough appearances: The impact of fire service culture in the processing of critical incidents* [diss.]. Universiteit voor Humanistiek.

Erasmus Medisch Centrum. (2016). *Ons nieuwe Erasmus MC*.

Erasmus Medisch Centrum. (2021). *Jaarverslag 2021: mooie resultaten*.

Erasmus Medisch Centrum. (2022a). *Dorp in een stad*.

Erasmus Medisch Centrum. (2022b). *Jaarverslag en jaarrekening Erasmus MC*.

Fikke, R., Geertsema, T., Hazebroek, J., & Tonnaer, C. (2021). *Eindrapport pilot commandovoering*. Instituut Fysieke Veiligheid

Geense, W. (2023). *Verkennend onderzoek naar de georganiseerde collegiale ondersteuning binnen de brandweer*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid

Geense, W., Bakker, M., Dückers M., Van Duin, M., & Broeders. S. (2024). *Leeronderzoek Rotterdam: Bevolkingszorg en psychosociale hulpverlening na schietincidenten (28-09-'23).* Nederlands Instituut Publieke Veiligheid

Hazebroek, J., Van 't Padje, B., Groenendaal, J., Geertsema, T., & Hagenaars, M. (2015). *Situationele commandovoering bij de brandweer*. Instituut Fysieke Veiligheid

Heus, R. (2016). *Onderzoek naar rook als beroepsrisico bij de brandweer; deel 2, aanvulling op literatuurreview*. Instituut Fysieke Veiligheid

IFV (2021). *Werkwijze eigen veiligheid overheidshulpdiensten bij spoorwegincidenten*. Instituut Fysieke Veiligheid

Klein, G. A. (1993). A recognition-primed decision (RPD) model of rapid decision making. In G. A. Klein, J. Orasanu, R. Calderwood & C. E. Zsambok (Reds.), *Decision making in action: models and methods* (pp. 138-174). Ablex Publishing Corporation.

Kobes, M. (2019). *Grootschalig brandweeroptreden 2016-2018*. Instituut Fysieke Veiligheid

Nationaal media onderzoek (2023, 9 oktober). *Kijkcijfers tv zendertotaal (September 2023)* [Persbericht]. Geraadpleegd van, Persbericht_SKO_2023_september2.pdf (kijkonderzoek.nl)

NCTV (2023). *Landelijk Crisisplan Extreem geweld en terrorisme*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2018). *Inrichting repressieve brandweerzorg, Regiobeeld 17 - Rotterdam-Rijnmond*.

NOS. (2021, 9 april). *10 jaar na schietpartij Ridderhof: "Soms droom ik dat we bij elkaar zijn"*. Geraadpleegd van, https://nos.nl/artikel/2375968-10-jaar-na-schietpartij-ridderhof-soms-droom-ik-dat-we-bij-elkaar-zijn

NOS. (2023, 18 maart). *Utrecht herdenkt tramaanslag: "Heeft nog altijd gigantische impact"*. Geraadpleegd van, https://nos.nl/artikel/2467930-utrecht-herdenkt-tramaanslag-heeft-nog-altijd-gigantische-impact

Oberijé, N, Van Rossum, W.F., & In 't Veld, M.G. (2012). *Agressie tegen brandweerpersoneel; ervaringen uit de praktijk.* Instituut Fysieke Veiligheid.

Politie (z.d.). *Zorgwijzer 2022/2023; Preventie, zorg, waardering en erkenning.* Politie.

Politie (2021). *Netwerk divers vakmanschap en bondgenoten binnen de opschaling crisisbeheersing (N)SGBO*. Politie.

Porter, C., & Lommen, M. J. (2023). Primary prevention of trauma-related disorders in high-risk professionals: A systematic review. *Mental Health & Prevention, 29*, 1-9.

Schakel, J. K., & Wolbers, J. (2021). To the edge and beyond: How fast-response organizations adapt in rapidly changing crisis situations. *Human Relations*, *74*(3), 405-436.

Smith, B. W., Ortiz, J. A., Steffen, L. E., Tooley, E. M., Wiggins, K. T., Yeater, E. A., Montoya, J. D., & Bernard, M. L. (2011). Mindfulness is associated with fewer PTSD symptoms, depressive symptoms, physical symptoms, and alcohol problems in urban firefighters. *Journal of Consulting and Clinical Psychology, 79*(5), 613–617

Van Duin, M., Tops, P., Wijkhuijs, V., Adang, O., & Kop, N. (2012). *Lessen in crisisbeheersing: Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan de Rijn*. Boom Lemma uitgevers.

Van 't Padje, B., Groenendaal, J., & Hazebroek, J. C. (2014). *Innovatieve kijk op commandovoering: Het raamwerk*. Instituut Fysieke Veiligheid

Veiligheidsregio Haaglanden. (2019). *Het quick response team van brandweer Haaglanden*.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2021, 22 januari). VR-RR tutorials vakbekwaamheid: Quick Response Team (QRT). [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=pVvPTrrBXrQ

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2022a). SAMEN artikel: De werkdag van onze HR-adviseurs.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2022b). *Regionaal Risicoprofiel 2022-2025*.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2023). *Dashboard*.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond/Zuid-Holland Zuid (2020). *Incidentbestrijdingsplan dreiging en terrorismegevolgbestrijding.*

Wolbers, J. (2020). Crisismanagement na de tramaanslag in Utrecht. *Cahiers Politiestudies, 57*(4), 127-160.

# Bijlage 1 – Respondenten

Er is met in totaal 52 betrokken functionarissen gesproken. In deze bijlage is een geanonimiseerd overzicht van de respondenten opgenomen.[29]

### Tabel B.1a Respondenten brandweerorganisatie

| Inzetlocatie | Brandweerfunctionarissen |
|---|---|
| Heiman Dullaertplein | Bevelvoerder brandweereenheden(2)<br>HOvD-B<br>OvD-B<br>Bevelvoerder QRT-Rotterdam-Rijnmond<br>Manschappen QRT-Rotterdam-Rijnmond (2) |
| Erasmus MC | HOvD-B (CoPI)<br>HOvD-B (Veld)<br>OvD-B (2)<br>Bevelvoerder (2)<br>Bevelvoerder QRT-Haaglanden<br>OvD QRT-Haaglanden<br>Manschappen QRT-Haaglanden (3) |
| Overkoepelend | AC-B<br>TOA (2) |

### Tabel B.1b Respondenten crisisorganisatie

| Gremia | Crisisfunctionarissen |
|---|---|
| CoPI Heiman Dullaertplein | Leider CoPI Rotterdam-Rijnmond<br>Informatiemanager<br>Communicatie Rotterdam-Rijnmond<br>HOvD-B<br>OvD-BZ |
| CoPI Erasmus MC | Leider CoPI Rotterdam-Rijnmond<br>Leider CoPI Zuid-Holland Zuid<br>Informatiemanager<br>Communicatie Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond<br>Communicatie politie<br>HOvD-B<br>OvD-P<br>OvD-Recherche |

[29] Wanneer met meerdere personen van dezelfde functies een gesprek is gevoerd, staat het aantal tussen haakjes.

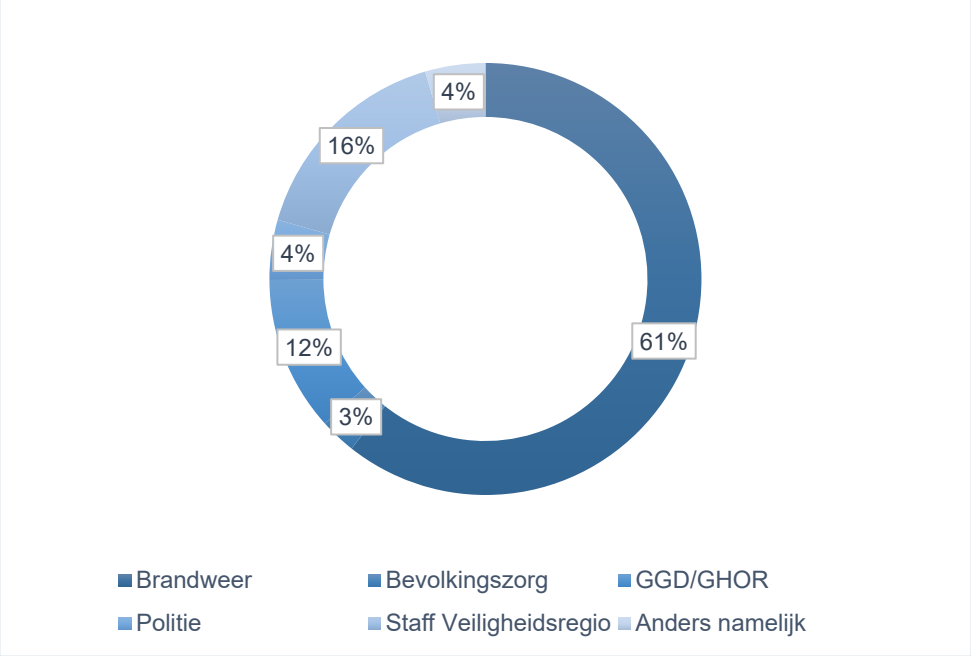
| | |
|---|---|
| | OvD-BZ<br>OvD-G<br>Liaison Erasmus MC |
| ROT | ROL<br>Informatiemanager (2)<br>Communicatie ROT<br>AC-B<br>AC-Politie<br>AC-BZ<br>AC-G<br>Liaison Erasmus MC |
| Meldkamer | CaCo (2)<br>VIC |
| SGBO | AC-SGBO<br>Communicatie SGBO<br>HINT |
| Overig | Directie Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (2)<br>TCO-organisatie (2)<br>Hoofd communicatie gemeente Rotterdam |

# Bijlage 2 – Enquête

In deze bijlage worden de opzet en resultaten van de enquête beschreven. De enquête was voornamelijk bedoeld als verkennend instrument voorafgaand aan de interviews. Hiermee kon een eerste beeld worden verkregen van de manier waarop brandweer- en crisisfunctionarissen de crisisrespons hebben ervaren. 112 functionarissen deden mee aan de enquête.

## Beschrijving achtergrond respondenten

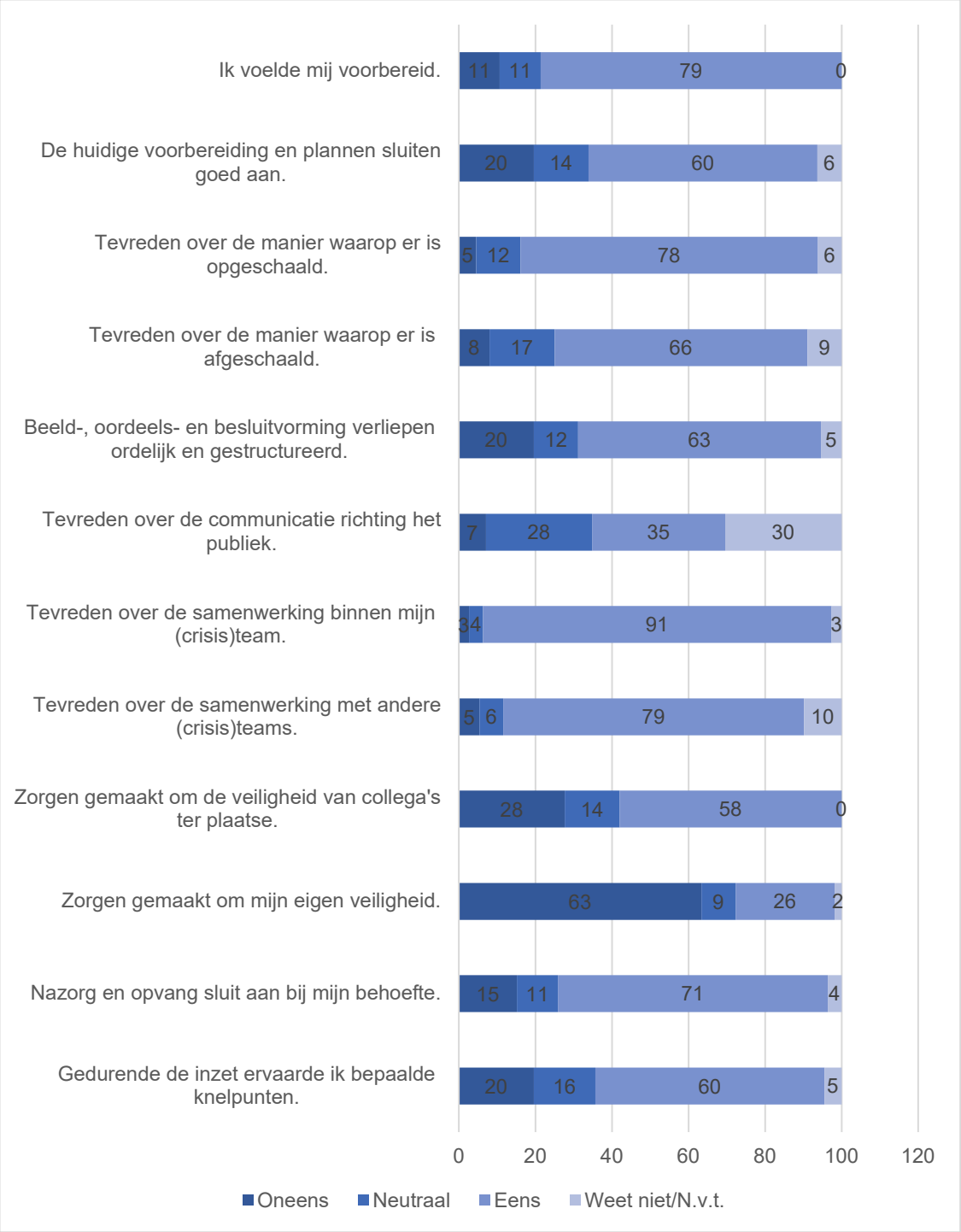
Figuur B.2a geeft een overzicht van de disciplinaire achtergrond van de respondenten. 61% van hen was een brandweerfunctionaris.




**Figuur B.1a Disciplinaire achtergrond respondenten**

## Resultaten stellingen

Onderstaande grafiek geeft een overzicht in percentages van de stellingen[30] en de mate waarmee de respondenten het ermee eens zijn.




**Figuur B.2b Resultaten stellingen**

[30] Om de leesbaarheid te bevorderen, is de bewoording van de stellingen hier iets anders dan in de enquête.

# Bijlage 3 – Kleine lessen

Onderstaand kader geeft een greep uit de kleine lessen die functionarissen gedurende het incident hebben opgedaan.

**Kleine lessen: voor en door collega's**

> Laten we aandacht besteden hoe we respectvol met dodelijke slachtoffers omgaan en ervoor zorgen dat er zo snel mogelijk een afzetting komt.
> Wanneer we oefenen, hoeft het ook niet steeds een nieuwe oefening te zijn. Ook de herhaling is goed, zeker gezien in- en uitstroom van personeel.
> Door technische problemen gaat de pager soms niet goed af. Voor de zekerheid heb ik nu een portofoon en een pager bij mij.
> Bij onduidelijkheid, altijd een terughoudende houding aannemen.
> Belangrijkste les: niets is wat het lijkt en verwacht het onverwachte!
> In theorie is het duidelijk wie, wanneer optreedt, maar in de praktijk was dit lastiger.
> Op dergelijk incidenten kan je jezelf nauwelijks prepareren, zorg dat de basis op orde is.
> Mijn eigen leerpunt is dat ik niet afwachtend moet zijn van mijn eigen kleur (discipline), maar kan kijken wat ik voor alle disciplines kan betekenen.
> We zijn, tijdens dit soort incidenten, als diensten heel erg op elkaar aangewezen.
> Als we een dergelijk incident hebben, is goed om naast onervaren mensen ook ervaren mensen te zetten.
> We moeten oppassen dat we niet in de regelreflex gaan op basis van dit unieke incident.