

## 8.

## Schietdrama Alphen aan den Rijn: leren van evaluaties

### Over nuchter en contextueel evalueren

*Menno van Duin*

#### Aanleiding

Na het schietdrama in Alphen aan den Rijn (9 april 2011) ontstond bij de bestuurlijke en operationele verantwoordelijken behoefte aan verantwoording. De media en politiek stelden vragen over het functioneren van de overheid. Hoe was gehandeld? Heeft iemand gefaald? Zijn er schuldigen aan te wijzen? Hebben de burgemeester, de driehoek en het beleidsteam goed gefunctioneerd? Hoe hebben hulpdiensten en andere betrokken professionals het gedaan? Hoe was het samenspel tussen verschillende instanties? De verantwoordelijken die leiding gaven aan de beheersing van de crisis, werden vrijwel vanaf het eerste moment gevraagd zich publiekelijk te verantwoorden over de feiten en achtergronden en over hun optreden.

Zowel de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) als de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) deden onderzoek naar de gebeurtenissen. Toch was er bij met name enkele leidinggevenden van de politie behoefte om naast deze gebruikelijke onderzoeksmethodieken ook eens op een andere wijze naar enkele gebeurtenissen in Alphen aan den Rijn te laten kijken. Het ging niet alleen om het verantwoordingsproces; men wilde ook echt leren.

#### Vragen en dilemma's

De vraag was of de dynamiek die door onderzoeken van de OvV en de IVenJ wordt opgeroepen, er werkelijk toe zou bijdragen dat bepaalde suggesties echt ter hand worden genomen en dat er werkelijk zou worden geleerd. De professionele behoefte bij betrokkenen om van deze gebeurtenis te leren werd met deze onderzoeken in ieder geval niet

bevredigd, zo constateerde Jaco van Hoorn, plaatsvervangend korpschef in Hollands Midden. In de gesprekken tussen politie en gemeente kwamen vragen aan de orde die om nadere verdieping vroegen. Het ging daarbij niet om de vraag of mensen goed gehandeld hebben. Naast handelen volgens procedures hebben mensen hun intuïtie gevolgd, improvisatietalent aan de dag gelegd en bij moeilijke dilemma's gekozen voor wat in hun ogen op dat moment de beste oplossing was. Dit handelen is in hoge mate mede bepalend geweest voor de adequate reactie van hulpdiensten en gemeentepersoneel na het dramatische incident. En toch was er aanleiding tot aanvullende vragen. Het forensisch onderzoek was weliswaar volgens de afgesproken standaards uitgevoerd en hetzelfde gold voor de identificatie van de slachtoffers. Maar waarom duurde het zo lang voordat de lichamen van de overledenen uit het winkelcentrum De Ridderhof werden gehaald, zo vroeg burgemeester Eenhoorn zich nadien af. Ook rees de vraag of voldoende recht was gedaan aan de eveneens gerechtvaardigde wens om dodelijke slachtoffers zo spoedig mogelijk te bergen en om nabestaanden van slachtoffers zo snel mogelijk te informeren. Wat mocht je vragen en verwachten van agenten die een melding krijgen om naar een winkelcentrum te gaan waar iemand in de rondte aan het schieten is? Hoe zat het met verantwoordelijkheden als in de auto van de dader een briefje wordt gevonden met de melding dat elders explosieven afaan en professionals vanuit ervaring en oprechte motieven direct hun maatregelen treffen, zonder hierover het oordeel van de burgemeester af te wachten? Wat doet het met mensen als de bestuurlijke driehoek van hoofdofficier, burgemeester en korpschef zich losmaakt van het beleidsteam en 'in een achterkamertje' zaken bespreekt die ook de andere leden van het beleidsteam raken? Zaken die soms niet per se om de vertrouwelijkheid van de driehoek vragen? Hoe is de verhouding tussen de operationele deskundigheid en de bestuurlijke verantwoordelijkheid? Hoe ga je een persconferentie in als de uitwerking van de afspraak om zo open mogelijk te zijn tussen de verschillende partijen in de driehoek verschilt? Geef je tegeninformatie die nog niet helemaal gevalideerd is, als in de (sociale) media onjuiste geruchten circuleren? En hoe kan het dat de communicatie tussen ziekenhuizen en hulpdiensten over zwaar-gewonden zo moeizaam verloopt?

Er werd contact gelegd met de Politieacademie in de persoon van Pieter Tops. Deze benaderde binnen de academie enkele lectoren en een eerste opzet van een onderzoeksvoorstel was geboren. Dat voorstel richtte zich op dilemma's die politie maar ook het bestuur die betreffende dag aan den lijve hadden ondervonden. De verwachting was dat de rapporten die in de pijplijn waren, niet op deze vragen antwoorden zouden geven. Het waren vraagstukken die verder reikten dan tot dan toe was onderzocht. Politie en gemeente gaven gezamenlijk opdracht aan de Politieacademie om een zevental dilemma's aan een nadere studie te onderwerpen, waarbij ook wetenschappelijke literatuur en ervaringen in het buitenland zouden worden betrokken. Vervolgens is een groep van onderzoekers met verschillende achtergronden en expertise (crisisbeheersing, public order management, recherche, bestuurskunde) gestart met het onderzoek. In het kader van het onderzoek zijn vijftig gesprekken gevoerd met een fors uiteenlopende groep van betrokkenen en andere deskundige personen. Gaandeweg hebben de onderzoekers met elkaar en met anderen hun voortgang besproken om ten slotte zo'n zes maanden na de start te komen met de studie *Lessen in crisisbeheersing: dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Niet iedereen zat te wachten op het onderzoek, dat mag ook niet onvermeld blijven. Vanuit het OM was de initiële houding er een van: 'Niet weer een onderzoek erbij!' Dat leidde in het onderzoeksproces ook wel tot enige terughoudendheid in participatie. In een enkel geval kwamen daar ook discussies uit voort die alleen 'bovenover' konden worden opgelost. Tegelijkertijd was de houding na verschijning van het boek veel positiever en werd ruimhartig gemeld dat er ook voor het OM nieuwe dingen in stonden en dat men van de dilemma-benadering veel kon leren.

In de volgende paragraaf zal nader worden ingezoomd op de methode van onderzoek en de focus op de dilemma's. In paragraaf 3 worden enkele effecten en resultaten van de studie besproken. Welke thema's zijn nadien opgepakt en door wie? Hoe is de koppeling met de praktijk nadien gelegd? Het hoofdstuk wordt met een korte uitleiding afgesloten.

### De focus op dilemma's

Hoewel er jaarlijks de nodige evaluaties van bijzondere gebeurtenissen als ongevallen, calamiteiten en crises worden gepubliceerd, is er

reden de publicatie over Alphen aan den Rijn als ‘afwijkend’ te beschouwen. Een belangrijk verschil kan worden geduid aan de hand van een ‘klassiek’ geworden publicatie van Hans de Bruijn.

### *Causale of contextuele betekenisgeving?*

Hans de Bruijn (2007) onderscheidt een causale en een contextuele benadering bij evaluaties na rampen en andere bijzondere situaties. De OvV hanteert bijvoorbeeld bij de rapportage van de cellenbrand op Schiphol een causale benaderingswijze, aldus De Bruijn. De OvV constateert dat er een groot aantal fouten is gemaakt die niet gemaakt zouden zijn als de betrokkenen zich hadden gehouden aan de regels, voorschriften en dergelijke, en dus hadden gedaan wat ze moesten doen. Men construeert, zo zegt De Bruijn, een causaal verband tussen deze handelingen en de uiteindelijke gevolgen. Een contextuele betekenisgeving daarentegen zoekt niet naar causaliteit. Ook hier kan wel geconstateerd worden dat regels niet zijn nagekomen, maar vooral de vraag waarom dat het geval is, wordt belicht. Waarom deden de betrokkenen zoals ze deden? Daarmee wordt de complexiteit van de maatschappelijke werkelijkheid inzichtelijk gemaakt.

### *Contextuele analyse: dilemma's centraal*

Bij de studie naar de gebeurtenissen in Alphen stonden dus zeven dilemma's centraal die volgens een contextuele benadering zijn geanalyseerd. De dilemma's waren zeker niet uniek te noemen; vergelijkbare vraagstukken zijn vaker bij rampen en crises geconstateerd. Problemen dus waarbij er niet eenvoudigweg een antwoord te geven is. Een echt dilemma kent geen 'beste antwoord'. In onze moderne, uit netwerken opgebouwde samenleving zien we niet alleen in bijzondere situaties steeds vaker van dit soort dilemma's, ook in reguliere situaties doen ze zich voor. Er is geen dominante partij meer (de kerk, politiek leider) wier overheersing maakt dat op de meeste vragen wel een antwoord is te geven: 'Het is zo omdat ik dat zeg.' Typerend voor echte dilemma's is dat beide antwoorden wel een deel van de waarheid bevatten. Dilemma's hebben de Cruijffiaanse kenmerken van 'ieder nadeel heb zijn voordeel'. Vaak zijn achter dilemma's ook verschillende (confronterende) waarden te ontdekken.

In de loop van de middag vond de politie een briefje in de auto van Tristan van der V., de 24-jarige dader van het schietdrama. Alleen al rond dit briefje is een flink aantal dilemma's te onderscheiden. Worden bij het openen van het briefje - waarvan bij ontdekking al bekend was dat het in de auto van de dader lag - de geëigende procedures gevolgd of wordt toch zo snel mogelijk getracht de inhoud van de boodschap te achterhalen (en dus zo snel mogelijk de envelop geopend)? Er wordt voor het eerste gekozen. Nadat het briefje was veiliggesteld en geopend, bleek dat de dader daarin meldde dat er in drie (bij hun naam genoemde) winkelcentra explosieven zouden liggen. Neem je dat bericht serieus? Ga je over tot het ontruimen van winkelcentra? Ontruim je ook De Ridderhof (het winkelcentrum waar het schieten plaatsvond), die niet op het briefje stond? Hoe snel doe je dat dan (zo snel mogelijk of houd je rekening met het tijdstip dat in het briefje vermeld werd)? Wie worden over de inhoud van deze brief geïnformeerd (alle hulpdiensten; ook de media)? Aan wie is het om over de te nemen maatregelen een beslissing te nemen; beslissen bestuurders hierover of laat je dat juist aan de betrokken dienst(en) zelf?

Alleen al het formuleren van dergelijke vragen in termen van dilemma's geeft al een bepaalde kijk op de gebeurtenissen en de wijze van analyseren. Het zal duidelijk zijn dat de analyse van een dilemma een ander product oplevert dan een analyse aan de hand van een normenkader (bijvoorbeeld wet- en regelgeving, afgesproken procedures). Dat laatste leidt tot het vergelijken van norm en feit, waarbij ervan wordt uitgegaan dat afwijkingen van de norm niet goed zijn.

### Follow-up: lessen en de praktijk

Zelf ben ik vaak al blij als - zoals in dit geval - een mooie publicatie is afgerond en er nog op verschillende plaatsen lezingen kunnen worden gehouden en ervaringen worden gedeeld. Op naar een nieuwe uitdaging. Pieter Tops was degene die - samen met Jaco van Hoorn - wenste dat wij echt 'de boer op' zouden gaan om onze boodschap uit te dragen. Niet reactief wachten tot iemand het rapport leest of ernaar vraagt, maar proactief zelf de discussies entameren. Tops en Van Hoorn zaten daar, vanaf het moment dat het eind van het schrijfproces in zicht kwam, bovenop. Een publicatie en wat aandacht in de media waren niet

voldoende. Een flink aantal thema's diende onder de aandacht van (verschillende) relevante beroepsgroepen te worden gebracht. Het zal duidelijk zijn dat de 'lessen uit Alphen aan den Rijn' zowel politie-specifieke zaken betreffen, alsook aspecten die meer multidisciplinair zijn en mede op andere diensten en het gezag (zowel burgemeester als OM) betrekking hebben. Wij zien in ieder geval op een aantal terreinen dat lessen en observaties uit de studie zijn en worden bediscussieerd en soms ook al navolging krijgen. Onderstaande thema's zijn inmiddels op een fors aantal bijeenkomsten onderwerp van aandacht geweest.

### *Gevaar voor eigen leven en AMOK*

Politieagenten gingen met gevaar voor eigen leven het winkelcentrum in. Hun optreden in een levensbedreigende of zogeheten AMOK-situatie<sup>8</sup> leidde tot discussie over de procedure die voor dit soort situaties bestaat. Direct na afloop waren er binnen de politie geluiden dat juist deze casus het succes van deze AMOK-procedure bewees. Dat was natuurlijk wat te simpel gesteld. De betrokkenen waren in deze procedure niet eens getraind. Wij constateerden dat het nauwelijks zinvol is om specifiek voor een 'active shooter'-situatie iedere politieagent de AMOK-procedure aan te leren en daarin regelmatig te trainen. Op een uitzondering na zal deze investering immers nooit worden gebruikt en 'wat je zelden doet, doe je zelden goed'. Het is wel verstandig agenten op te leiden voor gevaarlijke situaties waar ze regelmatig(er) mee te maken kunnen krijgen (uitgaansgeweld bijvoorbeeld). Achterliggende gedachte daarbij is dat men daar ook in een zo specifieke en schaarse situatie profijt van zal hebben. Zo lang men zich niet voorbereidt op gevaarzettende situaties die zich regelmatig voordoen, is er geen reden voorbereidingen te verrichten voor een bijzondere 'active shooter'-situatie (p. 36-37).

Inmiddels is dit uitgangspunt met name door Otto Adang uitgedragen in de richting van degenen die verantwoordelijkheid hebben bij de Integrale Beroepsvaardigheden Trainingen (IBT).

<sup>8</sup> AMOK is een Maleisisch woord voor een moorddadige aanval. De term AMOK wordt in het algemeen gebruikt voor situaties waarin personen zonder provocatie een groep aanvallen met het doel hen te doden.

*Identificatie: zorgvuldigheid en snelheid*

In de publicatie gingen wij uitvoerig in op de vraag of en waarom de identificatie van de dodelijke slachtoffers zo lang duurde en of dat niet sneller had gekund. Het antwoord op deze laatste vraag is dat het nauwelijks sneller had gekund. Gedurende de dag (9 april) bestond het idee dat de rechercheurs vanaf een uur of twee in de middag aan het werk waren gegaan om pas 's nachts (rond 03.00 uur) de identificatie af te ronden. De werkelijkheid bleek een andere. Feitelijk was pas uren later - vanwege de ontruiming van het winkelcentrum - begonnen met het identificatieproces en bleek dat relatief snel te zijn verlopen. Dat liet onverlet dat wij wel de vraag stelden of dat proces van identificatie in sommige gevallen niet sneller of anders zou kunnen, zodat familieleden eerder geïnformeerd zouden kunnen worden. Immers, naast een recherchebelang van zorgvuldigheid speelt ook het belang van nabestaanden die niet te lang in onzekerheid moeten worden gelaten. Wij gaven aan dat het goed is, vanwege de verschillende soorten van situaties waarin soms grotere aantallen lichamen geïdentificeerd moeten worden, om meer in scenario's te gaan denken. Verschillende soorten aanpak, met verschillende soorten van communicatie. Zo dient er volgens ons te worden nagedacht over het toepassen van een waarschijnlijkheidsboodschap ('Vooralsnog moet u ervan uitgaan dat ..., maar 100% zekerheid hebben wij pas als ...') (p. 204-205). Deze opmerkingen zijn zeker niet onopgemerkt gebleven. Zowel Nicolien Kop (lector Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde) als anderen hebben inmiddels over dit onderwerp gesproken met verantwoordelijken bij het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO). Er is een conferentie met de directbetrokkenen uit het veld van de opsporing en bestuurders (burgemeesters) aan gewijd. Het thema is opgepakt door het veld, onder andere in een meer gerichte vorm van scenario-denken. Ook is de noodzaak om in dergelijke situaties als verantwoordelijke van het LTFO de procedure rond de identificatie uit te leggen (liefst in een beleidsteam of anders aan de hoogst betrokken politiefchef) nog meer tussen de oren gekomen.

### *Medisch beroepsgeheim*

Een thema dat vooral binnen de geneeskundige wereld speelt, betreft de informatievoorziening tussen de verschillende instellingen over de gewonden (aard, aantal e.d.). Daar was keer op keer, bij verschillende calamiteiten, discussie over, en het medisch beroepsgeheim kwam daarbij meermaals als verklaring naar voren waarom dat proces van informatie-uitwisseling over de gewonden zo moeizaam verliep (recente cases waren o.a. de crash met de Boeing 737 van Turkish Airlines, Koninginnedag in Apeldoorn, Alphen aan den Rijn en het treinongeval bij Amsterdam in 2012). Wij toonden in de casus Alphen aan dat de werkelijkheid anders was en dat veel meer factoren van invloed waren geweest op het moeizaam beschikbaar komen van informatie (reeds bestaande verhoudingen, onbekendheid met afspraken e.d.). Sindsdien is dat thema ook door de GHOR nadrukkelijk opgepakt bij het opstellen van het slachtofferregistratiesysteem (SIS) en is het besproken in verschillende bijeenkomsten waarin ziekenhuizen, GHOR en anderen bij elkaar kwamen. Betrokkenen van het LUMC – die er ten onrechte fors van langs kregen in het rapport van de IVenJ – trokken het land in om hun verhaal voor het voetlicht te brengen. Ook in een geneeskundig vakblad is erover geschreven (Wijkhuijs & Van Duin, 2012).

### *Relatie met GGZ*

Op verzoek van een GGZ-instelling heeft een expertmeeting plaatsgevonden tussen politiemensen en een aantal GGZ-instellingen. Vraag daarbij was hoe en op welk moment vertrouwelijke informatie over en weer gedeeld kan worden. Opnieuw bleek daarbij niet zozeer het medisch beroepsgeheim het struikelblok, maar veeleer het vertrouwen over en weer. Cruciaal bleek de vraag of informatie met de politie gedeeld kan worden op een manier dat die niet onmiddellijk ‘de zaak overneemt’ en volgens eigen werkwijzen en verantwoordelijkheden oppakt, maar dat in overleg en afstemming met de GGZ-mensen doet. Gegeven ontwikkelingen in de geestelijke gezondheidszorg (extramuralisering) zal deze vraag de komende jaren nog wel veel vaker gaan spelen. In de expertmeeting is de suggestie gedaan om op centraal niveau bij de politie een ter zake kundige persoon aan te wijzen, met wie



complexe cases op een vertrouwelijke manier gedeeld kunnen worden. In de betreffende expertgroep wordt deze suggestie, in afstemming met de Nationale Politie, verder uitgewerkt.

### *Driehoek, beleidsteam en de bestuurlijke aanpak*

Een thema dat de gemoederen altijd enorm bezighoudt, betreft de vraag wie nu de bestuurlijke leiding heeft. Simpel stelden wij in de casus Alphen de vraag: wie is nu de baas (de hoofdofficier van justitie of de burgemeester)? Gaandeweg werd ons duidelijk dat deze vraag gemakkelijker te stellen dan te beantwoorden is, en dat juist in situaties als in Alphen er een goed evenwicht gevonden moet worden (en in Alphen ook goeddeels gevonden werd) tussen strafrechtelijke, openbare orde en communicatieve belangen. Achter deze belangen zitten soms ook verschillende structuren. De driehoek en het SGBO zijn de exponenten van de politieke en justitiële invalshoek. Het beleidsteam is het gremium dat de burgemeester ondersteunt in zijn verantwoordelijkheid. In Alphen functioneerde men veelal in de driehoek, terwijl soms het beleidsteam meer voor de hand liggend was geweest. Tegelijkertijd kwam scherp naar voren dat achter deze gremia ook een operationele werkelijkheid bestaat. Uitvoerenden handelen op straat en maken keuzes. In een operationeel overleg worden cruciale beslissingen genomen. De beslissing tot ontruimen van de winkelcentra werd feitelijk - in tegenstelling tot de beelden die de autoriteiten daarover hadden - eerder op straat en operationeel genomen, dan bestuurlijk. Deze en andere thema's op dit vlak zijn en worden na Alphen (en recent ook weer na Haren) uitgebreid besproken in verschillende gremia, zoals bestuurlijke sessies van veiligheidsregio's, burgemeestersbijeenkomsten van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en andere overleggen. Veel burgemeesters, maar ook de (hoofd)officieren van justitie zijn bekend geworden met deze thematiek en de bestuurlijke dilemma's.

### *Leren in termen van dilemma's*

Ten slotte is ook de gekozen aanpak van de studie, waarbij dilemma's centraal worden gesteld, duidelijk een thema geworden waarvoor inspecties en de OvV aandacht hebben gekregen. Evalueren hoeft niet

altijd gericht te zijn op beoordelen. Velen binnen deze instellingen waren bekend met het artikel van Hans de Bruijn, maar konden met deze publicatie ook een van de eerste echte toepassingen ervan zien. Soms kan het voldoende zijn problemen in kaart te brengen en proberen te verklaren. Dat kan betrokkenen soms meer vooruit helpen dan een kritisch rapport dat vooral tot aversie leidt. Het aantrekkelijke van deze vorm van evalueren is ook dat het inzoomt op slechts enkele thema's, maar dan wel die thema's die het belangrijkste zijn om te bespreken. Inmiddels is deze lijn gecontinueerd in de publicatie *Lessen uit crises en mini-crisis 2012* (Van Duin, Wijkhuijs & Jong, 2013) en liggen er voorstellen om deze aanpak in de toekomst te continueren en ook bij andere instellingen te hanteren.

### Afronding

Het is nog veel te vroeg om te beoordelen of de publicatie over Alphen aan den Rijn daadwerkelijk tot enige verandering en leren heeft geleid. Scharpf (1983) ging er al van uit dat je minstens een tijdshorizon van zo'n tien jaar moet nemen om leereffecten betrouwbaar te kunnen meten en vaststellen.

Het onderzoek leert natuurlijk niet alleen het veld wat. Ook de onderzoekers zelf leerden gaandeweg. Zo was de systematische aanpak aan de hand van dilemma's nieuw. Hoewel er soms dilemma-moeheid ontstond, was het steeds weer een uitdaging om (be)oordelen te vermijden en het accent systematisch op leren te houden. Vanuit mijn eigen COT-tijd had ik menige evaluatie (mee) geschreven en zo nu en dan stevig met het vingertje gewezen.

Ik kijk persoonlijk niet alleen met een goed gevoel terug op de onderlinge discussies tussen de onderzoekers, maar evenzeer op die met de opdrachtgevers (de gemeente in casu de burgemeester en de gemeentesecretaris, en de politie). Deze leidden er regelmatig toe dat soms wij als onderzoekers en soms zij als betrokkenen leerden over het feitelijke verloop. Dat leidde ook tot de relativering dat er vaak verschillende waarheden zijn. In die zin is de directe ontmoeting en confrontatie met praktijkmensen ook voor onderzoekers een vormende ervaring. Dat leren een 'tweezijdig' proces is (en niet alleen een kwestie waarin onderzoekers hun oordelen over de praktijk uitstorten), is een conditie voor betekenisvol leren van evaluaties.

## Literatuur

De Bruijn, J.A. de (2007). *Een gemakkelijke waarheid: waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. Den Haag: NSOB.

Duin, M. van, V. Wijkhuijs & W. Jong (2013). *Lessen uit crises en mini-crisis 2012*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

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

Scharpf, F.W. (1983). Interesselage der Adressaten und Spielraume der Implementation bei Anreizprogramme. In R. Mayntz (Ed.), *Implementation der Politische Programme 2* (pp. 99-117). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Wijkhuijs, V. & M. van Duin (2012). Medisch beroepsgeheim bij grootschalige ongevallen en rampen. *Medisch Contact*.