



Foto: Hielco Kuipers

*Rogier van Voorden, Arjen Boin*

### 1.1 Inleiding

In januari 2014 benadert hoofdadvocaat-generaal van het Openbaar Ministerie (OM) Han Moraal de burgemeester van Leiden, Henri Lenferink, met het verzoek een verblijfplaats te regelen voor Benno L., een van de bekendste zedendelinquenten in Nederland. Burgemeester Lenferink besluit hieraan mee te werken en biedt Benno L. een woning in Leiden aan. Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp spreekt de burgemeester hierover alleen met een kleine groep ambtenaren; de komst van de nieuwe inwoner van Leiden moet verder geheim blijven.

Op zaterdag 15 februari bericht *NRC Handelsblad* dat Benno L. in Leiden een woning heeft gekregen.<sup>11</sup> De zaak is direct groot nieuws. Zowel landelijke als regionale media berichten over de casus. Buurtbewoners zijn woest; zij weten van niks. Ook de Leidse gemeenteraad vraagt zich af waarom burgemeester Lenferink de raad niet heeft geïnformeerd. De geheime plaatsing van een van Nederlands bekendste zedendelinquenten creëert een mini-crisis voor burgemeester Lenferink en de gemeente Leiden. Lenferink speelt daarin een kritieke rol: zijn beslissing tot plaatsing van Benno L. vormde de aanleiding van de crisis; zijn optreden helpt de crisis te bezweren.

In dit hoofdstuk beschrijven we de wijze waarop burgemeester Lenferink de crisis aanpakte. We analyseren de verschillende dimensies van strategisch crisismanagement en identificeren de factoren die de effectiviteit van lokaal crisismanagement in deze casus hebben

<sup>11</sup> 'Ontuchtpleger Benno L. vindt onderdak in Leidse seniorenflat', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2014.

bepaald. In onze analyse hebben we gebruikgemaakt van nieuwsartikelen, interviews met enkele betrokkenen en een eindschrijft (Van Voorden, 2015).<sup>12</sup> Het hoofdstuk begint met een kort overzicht van de crisis, daarna volgt de analyse van het Leidse crisismanagement aan de hand van enkele strategische crisistaken. We sluiten af met enkele lessen.

## 1.2 Onverwacht bezoek: plaatsing zedendelinquent creëert een crisis

In 2009 reparaert een medewerker van een computerbedrijf de computer van Benno L. Hij treft foto's en video's aan waarop te zien is dat Benno L. seksuele handelingen verricht met kinderen (leerlingen in het zwembad waar hij werkt). De rechtbank veroordeelt Benno L. tot zeven jaar celstraf zonder dwangverpleging. De rechtbank acht het bewezen dat bij 37 meisjes ontuchtige handelingen zijn verricht, drie meisjes zijn aangerand en drie meisjes heimelijk zijn gefilmd.<sup>13</sup> De zaak leidt tot veel onrust in en rond Den Bosch. Ook landelijk krijgen de rechtszaak en veroordeling van de zwemleraar veel aandacht.

In juni 2013 komt Benno L. op vrije voeten, na het uitzitten van twee derde van zijn straf. Vanwege het niet naleven van een aantal voorwaarden wordt hij in oktober 2013 nogmaals veroordeelt tot 90 dagen gevangenisstraf. Wanneer Benno L. op 31 december 2013 definitief vrijkomt,<sup>14</sup> gaan het OM en de reclassering op zoek naar een gemeente

12 De eerste auteur sprak met Hennie Castelein, senior communicatieadviseur en woordvoerder van de gemeente Leiden; Lodewijk van Wendel de Joode, senior communicatieadviseur van het Nationaal Crisiscentrum (NCC), en Eric van Dommelen, wijkagent in de buurt waar Benno L. woont.

13 Raad voor de Rechtspraak, 2 juli 2010. Organisatie: Rechtbanken: Oost-Brabant: Zeven jaar voor zwemschoolhouder. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Oost-Brabant/Nieuws/Pages/Uitspraak-Bossche-zwemschoolhouder.aspx>. Het OM gaat niet akkoord met de uitspraak en gaat in hoger beroep. In hoger beroep veroordeelt de rechter Benno L. in 2011 voor een celstraf van zes jaar zonder dwangverpleging.

14 Raad voor de Rechtspraak, 6 oktober 2014. Organisatie: Rechtbanken: Den Haag: Bijzondere voorwaarden Benno L. beperkt bijgesteld. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Den-Haag/Nieuws/Pages/Bijzondere-voorwaarden-Benno-L.-beperkt-bijgesteld.aspx>.

die hem wil huisvesten. Verschillende burgemeesters in de provincie Limburg weigeren echter Benno L. op te nemen. In januari 2014 legt het OM het verzoek neer bij burgemeester Lenferink van Leiden. Deze stemt na een aantal dagen bedenktijd in met dit verzoek en overlegt met het OM, de districtschef van Leiden en de directeur reclasering wat een passende woonlocatie voor Benno L. zou kunnen zijn. Er wordt een appartement gevonden in de Fortuinwijk, een rustige buurt waar veel inwoners genieten van hun oude dag. Om onrust te voorkomen, besluit burgemeester Lenferink de omwonenden niet in te lichten.<sup>15</sup> Dit blijkt al snel een misvatting.

Op 14 februari 2014 melden zich bij het gemeentehuis in Leiden twee freelance journalisten. Zij willen met de burgemeester spreken: zij weten dat Benno L. in Leiden woont. Lenferink besluit volledige openheid te geven. Het interview met de burgemeester vormt de basis voor een artikel dat de volgende dag (zaterdag 15 februari) in het *NRC Handelsblad* verschijnt. De krant onthult de nieuwe thuisstad van de ex-zedendelinquent. In het artikel legt burgemeester Lenferink uit waarom hij het verzoek van het OM heeft gehonoreerd: ‘Waar laten wij mensen die niemand wil? Dat was de eerste vraag die bij mij opkwam.’<sup>16</sup> De burgemeester zegt het als zijn taak te zien een bijdrage te leveren aan een collectief probleem. Dit initieert een discussie in landelijke en regionale media over het re-integreren van zedendelinquenten. Er ontstaat ook een discussie over de rol van de media: de Ombudsman van *NRC Handelsblad* en die van *de Volkskrant* spreken hun ongenoegen uit over het feit dat door *NRC Handelsblad* de woonplaats van Benno L. is onthuld.<sup>17</sup>

Ondertussen ontstaat een crisissfeer in Benno’s nieuwe woonwijk. De mediaberichtgeving heeft een onmiddellijk effect op de sfeer in de wijk. Wijkagent Van Dommelen kent de wijk goed en merkt meteen dat het fout zit. ‘Het is onrustig op straat en rumoerig’. Vlakbij de seniorenflat waar Benno L. woont, ligt het Vlietland College, een school met

15 *Leidsch Dagblad*, 27 februari 2014. Leiden en regio: Lenferink: te weinig communicatie over Benno L. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.leidschdagblad.nl/regionaal/leiden-en-regio/article27002038.ece/Lenferinkte-weinig-communicatie-over-Benno-L>.

16 ‘Ontuchtpleger Benno L. vindt onderdak in Leidse seniorenflat’, *NRC Handelsblad*, 15 februari 2014.

17 ‘Benno L.: kon de krant niet eerst even tot tien tellen?’, *NRC Handelsblad*, 22 februari 2014; ‘NRC betreurt onthulling over woonplaats L.’, *de Volkskrant*, 18 februari 2014.

bijna 1000 leerlingen. De flat ligt ook dichtbij het openluchtzwembad De Vliet en een park met een kinderboerderij. Op de Facebookpagina ‘Benno L. moet weg uit Leiden’ staan veel woedende reacties. In totaal ‘liken’ ongeveer 5000 personen de pagina.<sup>18</sup>

### *Proactief crisismanagement*

De burgemeester wacht de mediastorm niet af en initieert onmiddellijk een crisisoverleg, nadat duidelijk is geworden dat de verblijfplaats van Benno L. openbaar zal worden. Na het interview op vrijdagavond voert de burgemeester crisisoverleg met de reclassering, het OM en de politie. Er wordt rekening gehouden met het mogelijk uitlekken van de verblijfplaats en er wordt een rudimentair plan van actie geformuleerd. Wanneer het *NRC Handelsblad* de volgende ochtend op de mat valt, met op pagina vier het bewuste artikel, is de crisisrespons al begonnen.

De prioriteit van de burgemeester ligt de eerste twee dagen bij het informeren van de bewoners van de seniorenflat waar Benno L. woont, de buurtbewoners, de scholen en de kinderopvangorganisaties die in de buurt liggen. Vanwege de hectiek van de crisis moet dit snel gebeuren. De gemeente Leiden organiseert voor bewoners van de seniorenflat op zaterdagmiddag een informatiebijeenkomst. Ook brengt Lenferink de gemeenteraad van Leiden op de hoogte.<sup>19</sup>

Op zondag 16 februari is de situatie in de wijk explosief te noemen. Via sociale media is een demonstratie georganiseerd voor de flat waar Benno L. woont. Er zijn die zondag ongeveer 300 demonstranten aanwezig.<sup>20</sup> De organisatoren van het protest wonen overigens (net als de meeste demonstranten) niet zelf in de wijk. De Mobiele Eenheid van de politie is zichtbaar in de buurt aanwezig, maar staat niet in formatie. Onder de demonstranten bevinden zich ook leden van een motorclub, waarvan een aanvraag voor een clubhuis eerder door burgemeester Lenferink is afgewezen. ‘Voor mij is het niet te verklaren waarom een

18 NOS, 16 februari 2014. Nieuws binnenland: Opstootje bij huis Benno L. in Leiden. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/611976-opstootje-bij-huis-benno-l-leiden.html>.

19 *Leidsch Dagblad*, 27 februari 2014. Leiden en regio: Lenferink: te weinig communicatie over Benno L. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.leidschdagblad.nl/regionaal/leiden-en-regio/article27002038.ece/Lenferinkte-weinig-communicatie-over-Benno-L>.

20 NOS, 16 februari 2014. Nieuws binnenland: Opstootje bij huis Benno L. in Leiden. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/611976-opstootje-bij-huis-benno-l-leiden.html>.

motorclub zich niet in Leiden mag vestigen en een veroordeelde pedofiel, die heel veel kinderen heeft misbruikt, wél', aldus de president van de *Trailer Trash Travellers*.<sup>21</sup> Hij wil met de burgemeester hierover in gesprek. De *Trailer Trash Travellers* krijgen echter geen mogelijkheid om met de burgemeester te spreken. Zij zijn tijdens de gehele eerste week in de buurt van de Apollolaan aanwezig om hun punt te maken.

Op maandagavond 17 februari uit een van de organisatoren van het protest zijn ongenoegen over de situatie in het televisieprogramma *Pauw & Witteman*. Hij lanceert daarbij een ultimatum:

'Lenferink moet zorgen dat hij [Benno L., red.] zaterdagochtend om 08.00 uur de stad Leiden uit is. Gaat het niet op zijn manier, dan gaat het op onze manier.'

Het wordt later in de week duidelijk dat de demonstranten niet de mening van alle bewoners vertolken. Een enquête onder buurtbewoners uitgevoerd door SP-leden laat zien dat 84 procent van de ondervraagden het 'een kwestie van beschaving' vindt dat Benno L. een tweede kans krijgt, 'ook al is het niet prettig als dat in je eigen buurt is'.<sup>22</sup>

Aan het einde van de week, op vrijdag 21 februari, maakt burgemeester Lenferink tijdens een persconferentie bekend dat Benno L. in Leiden kan blijven wonen. De burgemeester legt uit waarom. De volgende overwegingen spelen daarbij een rol:

- De burgemeester heeft van het OM aanvullende voorwaarden geëist om de kans op herhaling verder te verkleinen. Deze voorwaarden komen bovenop de voorwaarden die al voor Benno L. gelden. Zo mag hij geen contact met minderjarigen hebben binnen de gemeente Leiden. Ook gebruikt de reclassering GPS-informatie uit de enkelband om te controleren waar Benno L. zich in Leiden

21 'Trailer Trash Travellers letten in Leiden op Benno L.', *Leidsch Dagblad*, 27 februari 2014.

22 'SP Leiden: Benno L. mag van buurtgenoten blijven', *Leidsch Dagblad*, 21 februari 2014.

ophoudt.<sup>23</sup> Daarnaast gaat een groep vrijwilligers met Benno L. aan de slag om samen activiteiten te ondernemen.<sup>24</sup>

- Uit veiligheidsoverwegingen voor zowel buurtbewoners als Benno L. plaatst de gemeente vier camera's in de Apollolaan. Door het plaatsen van de camera's is politiebewaking bij de flat niet langer nodig.<sup>25</sup>
- Uit enquêtes blijkt dat buurtbewoners positief staan tegenover een langer verblijf van Benno L. in Leiden. Een enquête van het *EenVandaag* *Opiniepanel* laat zien dat 62 procent van de 5000 ondervraagden het eens is dat ex-zedendelinquenten een tweede kans in de maatschappij verdienen.<sup>26</sup>
- Buurtbewoners vinden het moeilijk dat een bekende ex-zedendelinquent bij hun in de buurt woont. Zij willen vooral rust in de buurt. Om dit te bewerkstelligen kondigt burgemeester Lenferink een samenscholingsverbod af.<sup>27</sup> Een andere reden voor het instellen van het samenscholingsverbod is dat mensen van buiten Leiden de demonstraties aanvragen.

Na de persconferentie stopt de gemeente Leiden alle communicatie richting de media over de zaak Benno L. om rust te creëren. Op de achtergrond blijven de reclassering en het OM samenwerken met de gemeente om de crisis tot een goed einde te brengen. Ongeveer 200 mensen protesteren tegen de beslissing van burgemeester Lenferink. Bij de demonstratie is de politie massaal aanwezig om deze in goede banen te leiden.<sup>28</sup> De demonstratie verloopt rustig. In een

23 De aanvullende voorwaarden die burgemeester Lenferink op 21 februari 2014 beschrijft, zijn in oktober 2014 enigszins bijgesteld. Benno L. stapt vanwege de aanvullende voorwaarden naar de rechter. De rechter geeft Benno L. deels gelijk. De enkelband mag niet worden gebruikt om te controleren of Benno L. zich aan de afspraken in Leiden houdt. De rechter past ook het contactverbod met minderjarigen aan. Volgens de rechter moest Benno L. wel iets kunnen kopen in een winkel, ook als een minderjarige medewerker achter de kassa staat.

24 Omroep West, 21 februari 2014. Nieuws: 'Lenferink: Veiligheid niet in het geding, met Benno L. in Leiden'. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.omroepwest.nl/nieuws/21-02-2014/lenferink-veiligheid-niet-geding-met-benno-l-leiden>.

25 'Camera's rond woning Benno L.', *De Telegraaf*, 19 februari 2014.

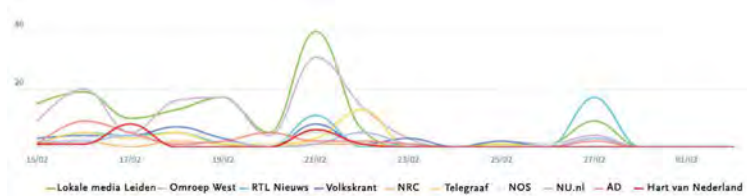
26 *EenVandaag* *Opiniepanel*, 'Onderzoek naar huisvesting Benno L.'. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.eenvandaag.nl/uploads/doc/Rapport%20Benno%20L..pdf>.

27 'Samenscholingsverbod ingesteld bij flat Benno L.', *NRC Handelsblad*, 19 februari 2014.

28 'Demonstratie bij huis Benno L. verloopt rustig', *Leidsch Dagblad*, 22 februari 2014.

ingelaste gemeenteraadsvergadering op 27 februari 2014 blijkt dat de meerderheid van de gemeenteraad achter de keuze van burgemeester Lenferink staat om Benno L. in Leiden te huisvesten. Na deze vergadering neemt de berichtgeving over de zaak Benno L. snel af.<sup>29</sup>

Figuur 1.1 Aantal twitterberichten van traditionele media over Benno L.<sup>30</sup>



### 1.3 Strategisch crisismanagement: een analysekader

Deze casus is een mooi voorbeeld van effectief crisismanagement: een snel escalerende crisis wordt door ogenschijnlijk simpele zetten snel geneutraliseerd. Effectief crisismanagement lijkt vaak eenvoudiger dan het in werkelijkheid is. Het gaat immers maar al te vaak mis.

Om te begrijpen waarom het crisismanagement in deze casus zo goed werkte, introduceren wij hier een analytisch kader dat ons in staat stelt strategisch crisismanagement te ontleden. Dit kader maakt een onderscheid tussen een aantal politiek-bestuurlijke uitdagingen die in vrijwel iedere crisis opgeld doen. De onderliggende assumptie is dat de respons op een incident beter zal verlopen als deze uitdagingen of taken goed worden ingevuld (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005). Het gaat dan om de volgende taken:

- *Detectie*: tijdig herkennen van een incident dat de potentie heeft tot het veroorzaken van grote maatschappelijke onrust.
- *Sense-making*: begrijpen van de oorzaken, dynamiek en impact van de crisis.

29 'Samenscholingsverbod ingesteld bij flat Benno L.', *NRC Handelsblad*, 19 februari 2014; 'Lenferink: te weinig communicatie over Benno L.', *Leidsch Dagblad*, 27 februari 2014; 'Ik handelde bewust alleen bij Benno L.', *Witte Weekblad*, 5 maart 2014.

30 Bron: IFV & HAY, 2015.



- *Besluitvorming*: het tijdig nemen van besluiten die zorgvuldig tot stand zijn gekomen.
- *Coördinatie*: verzorgen van samenwerking tussen betrokken actoren.
- *Zingeving*: opstellen en communiceren van een heldere boodschap die aangeeft hoe de crisis wordt aangepakt en vertrouwen in de crisisorganisatie genereert.
- *Verantwoording*: uitleggen waarom gekozen is voor een bepaalde aanpak om de crisis tot een goed einde te brengen.

In de navolgende pagina's analyseren wij op hoofdlijnen hoe burgemeester Lenferink en de gemeente Leiden deze taken hebben ingevuld. We schetsen eerst heel kort de uitdaging en beschrijven vervolgens hoe daaraan tegemoet is gekomen.

*Detectie: snelle herkenning van een dreigende crisis*

Bestuurders (h)erkennen vaak pas heel laat dat zij met een crisis te maken hebben (zie bijvoorbeeld Turner, 1978; Vaughan, 1996). In deze casus is dit niet het geval. Vanaf het moment dat de twee freelance journalisten de burgemeester informeerden dat zij weten waar Benno L. woont, schoot de burgemeester in de *crisis mode*. Lenferink en zijn team hadden al rekening gehouden met de mogelijkheid van een crisis en de burgemeester handelde voortvarend toen bleek dat de crisis eraan kwam. Door niet af te wachten ging het Leidse crisismanagement 'op de voorvoeten' de crisis in. Deze proactieve houding voorkwam dat het crisisteam achter de feiten aanliep, zoals zo vaak het geval is tijdens een crisis.

*Sense-making: de wijk in*

Het begrijpen van de oorzaken, de dynamiek en de mogelijke consequenties van deze crisis is geen gemakkelijke opgave. Zonder een goed begrip van de situatie komt een crisisteam al snel voor onaangename verrassingen te staan. Burgemeester Lenferink en zijn team bleken tijdens deze crisis een uitstekende informatiepositie te hebben. Drie factoren maakten dit mogelijk.

Ten eerste werd gebruikgemaakt van de informatie die wijkagent Van Dommelen verzamelde. Hij kende de wijk goed en ging tijdens de demonstratie op zondag in gesprek met de harde kern van de

demonstranten. Hij toonde daarbij begrip voor de demonstranten, maar gaf hun ook een boodschap mee: 'Ik snap waarom je demonstreert, alleen de manier waarop is discutabel.' De officier van dienst van de politie, die bewust buiten de groep bleef, werd steeds door Van Dommelen geïnformeerd. Van Dommelen hield tijdens de gehele crisisperiode een vinger aan de pols in de wijk. De wijkagent ontving van bewoners veel vragen en informatie. In die gesprekken met bewoners, zo gaf hij aan, bleef hij altijd eerlijk. 'Je moet investeren in je wijk. Dit betaalt zich altijd terug.' De buurtbewoners kwamen met veel vragen over de gehele situatie in de wijk. De wijkagent zegt hierover: 'Ik vertelde altijd alles wat ik wist. Als ik zaken niet mocht zeggen, zei ik dat ook. Dan weten mensen dat je iets niet mag zeggen.' Hierdoor kreeg hij een goed beeld van wat er in de wijk leefde. Dit stemde hij weer af met de gemeente Leiden en burgemeester Lenferink in het bijzonder.

Ten tweede opende de burgemeester een directe communicatielijlijn naar de bewoners. De eerste informatiebijeenkomst op zaterdag 15 februari stond nog in het teken van *informatieverstrekking*. De tweede informatiebijeenkomst op maandag 17 februari stond meer in het teken van *informatieverzameling*: 'Niet alleen zenden, maar ook halen. Wat gebeurt hier nou eigenlijk?'<sup>31</sup> Burgemeester Lenferink was bij beide informatiebijeenkomsten aanwezig. De burgemeester maakte zo duidelijk dat hij de crisis persoonlijk aanpakte. Lenferink wilde de gevoelens die speelden bij buurtbewoners begrijpen om zo zijn koers te kunnen bepalen: 'Waar leg je de accenten op? Hoe leg je het uit? Dan merk je op een gegeven moment welke thema's er spelen en hoe je daar op in moet gaan, want anders lijkt je ongevoelig voor datgene wat er speelt' (Van Voorden, 2015, p. 48-49).

Ten derde organiseerde de afdeling communicatie een actieve 'media monitoring'. De media-analisten van het communicatieteam hielden bij wat er in de traditionele en sociale media gebeurde. Zo hadden zij een goed beeld van de sentimenten zoals die zich binnen en buiten Leiden ontwikkelden.

31 Interview senior communicatieadviseur gemeente Leiden.

*Besluitvorming: van individuele naar collectieve beslissingen*

In korte tijd zijn tijdens deze crisis enkele belangrijke strategische besluiten genomen. Het eerste besluit nam de burgemeester alleen toen hij de twee journalisten te woord stond voordat de crisis begon. Een tweede besluit betrof de formulering van de kernboodschap die via een consequent uitgevoerde mediastrategie vorm werd gegeven. Een derde besluit was de afkondiging van een samenscholingsverbod in de wijk. Het belangrijkste besluit volgde later in de week toen de burgemeester liet weten dat Benno L. in Leiden mocht blijven.

De gemeente Leiden pakte de crisis aan op basis van een GRIP-3-structuur. Het nationale niveau wordt bij de crisiscommunicatie betrokken (zogenoemde asynchrone opschaling). De meeste belangrijke beslissingen zijn in de lokale driehoek genomen. De reclassering adviseerde de lokale driehoek.

*Coördinatie: brede samenwerking tussen partijen*

Door in de 'koude fase' afspraken te maken met partijen en organisaties, kan een bestuurder in tijden van crisis snel en adequaat handelen. Lenferink is al lange tijd burgemeester in Leiden en kent de actoren in het netwerk goed. Eerder, in 2012, is de Leidse responscapaciteit op de proef gesteld tijdens de dreiging van een *school shooting* (zie Van Duin & Ponjee, 2014). De samenwerking tussen de verschillende actoren verliep toen goed en verliep ook tijdens deze crisis zonder problemen. Naast het normale overleg in de lokale driehoek, had burgemeester Lenferink contact met het OM, de reclassering en woningcorporatie Aedes.

De samenwerking tussen de politie en de gemeente Leiden verliep goed. 'De gemeente Leiden en de politie zaten aan een ronde tafel.'<sup>32</sup> De politie zette een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) op. Binnen de SGBO en het district Leiden-Zuid van de politie verliep de samenwerking voorspoedig. 'Mensen kennen het klappen van de zweep.'<sup>33</sup>

Via het nationaal crisiscentrum kreeg de gemeente Leiden ondersteuning van het bovenregionaal team crisiscommunicatie. Dit team zorgde voor extra omgevingsanalisten en voegde daarmee extra kennis

32 Interview wijkagent.

33 Aldus wijkagent Van Dommelen.

en expertise toe aan het communicatieteam van de gemeente. Vanuit de gemeente Leiden reageerde men positief op deze samenwerking. Burgemeester Lenferink zei hierover: 'Het geeft mij vertrouwen dat wij als bestuurders gebruik kunnen maken van zo'n bovenregionaal team waarin stuk voor stuk capabele professionals zitten.'<sup>34</sup> Ook andere partners werkten mee. Zo spraken schooldirecties niet met de pers en verwezen zij door naar de gemeente.<sup>35</sup>

*Publieke zingeving: een heldere en consistente boodschap*

Een van de moeilijkste crisistaken is een goede boodschap voor het voetlicht krijgen in een wereld geregeerd door sociale media en vluchtig nieuws. Een goede boodschap legt uit wat er aan de hand is en wat de autoriteiten doen; ze combineert empathie met gezag. De uitdaging was in deze crisis bijzonder gecompliceerd: het verdedigen van een zedendelinquent door beroep te doen op 'fatsoen' is een gewaagde strategie in een medialandschap waarin niet iedereen zich fatsoenlijk gedraagt. Toch lukte het de burgemeester deze boodschap dominant te maken en zo tegenwicht te bieden aan het ongenoegen van een luidruchtige groep protestanten die de weg naar sociale en traditionele media goed wist te vinden.

Lenferink was iedereen een stap voor door op vrijdagavond meteen met de journalisten te praten. Zo voorkwam de burgemeester in ieder geval verspreiding van onjuiste informatie. Maar er was ook iets goed te maken: de keuze om bewoners van de seniorenflat, de gemeenteraad van Leiden en de lokale media niet in te lichten over de komst van Benno L. had immers geleid tot enorme maatschappelijke onrust.

Burgemeester Lenferink koos ervoor om als eerste de inwoners van de seniorenflat te informeren. Daarna volgden de buurtbewoners, scholen en kinderopvangorganisaties. De burgemeester informeerde niet alleen, hij luisterde ook naar de meningen van bewoners. De burgemeester stelde zich zichtbaar en kwetsbaar op in de buurt. Bewoners waren kritisch: 'Weet je wat voor last we hebben van jullie. We hebben last van alle maatregelen. Dit is onLeids.'<sup>36</sup> Lenferink probeerde

34 'Eerste inzet bovenregionaal team crisiscommunicatie', *De Veiligheidsregio*, nr. 21 (juni 2014).

35 'Scholen in Leiden Zuid-West maken zich zorgen', *Leidsch Dagblad*, 17 februari 2014.

36 Interview wijkagent.

uit te leggen waarom hij Benno L. juist in de Apollolaan huisvesting had aangeboden, maar hij kreeg weinig steun. Na het weekend verschoof de strategie naar het beïnvloeden van de landelijke discussie. De media deden massaal verslag van de woonsituatie van Benno L. in Leiden. Het bovenregionaal team crisiscommunicatie en de regionale piketpool communicatie ondersteunden het gemeentelijk actiecentrum communicatie. Daarnaast maakte de gemeente Leiden gebruik van communicatieadviseurs die ervaring hadden met zedenzaken.<sup>37</sup> De gemeente Leiden richtte zich in de communicatie op het beantwoorden van twee vragen:

- Wat zijn de grootste angsten die op dit moment leven in de Leidse samenleving?
- Hoe beïnvloeden we de landelijke discussie rond de terugkeer van ex-zedendelinquenten in de samenleving?

Niet alleen in de traditionele media, ook op de sociale media was er veel aandacht voor de crisis in Leiden. Op sociale media werden gedurende de crisis veel geruchten en meningen verspreid. ‘De gemeente Leiden heeft zich niet gemengd in de discussie op sociale media, maar wél actief gereageerd op geruchten en onjuiste informatie.’<sup>38</sup> Op sociale media zoals Twitter verwees de gemeente Leiden naar belangrijke informatie op haar eigen website.

Burgemeester Lenferink verschool zich tijdens deze crisis niet. Naast de twee informatiebijeenkomsten was hij zowel in de lokale als landelijke media veelvuldig te zien. De burgemeester straalde rust en zekerheid uit. Hij gaf aan als burgemeester van Leiden te zullen vertrekken als Benno L. opnieuw in de fout zou gaan.<sup>39</sup>

De burgemeester maakte veel indruk op Leidse bewoners toen hij zondagochtend op de fiets naar de betoging kwam. Bij aankomst fietste Lenferink zo de groep demonstranten in en ging samen met wijkagent Van Dommelen het gesprek aan. ‘De burgemeester liet hierdoor wel zien dat het hem aangaat. Dat kweekt ook respect bij de demonstranten.’<sup>40</sup> Burgemeester Lenferink nam de harde kern apart en ging met

37 Interview communicatieadviseur NCC.

38 Interview communicatieadviseur NCC.

39 NOS, 17 februari 2014. Nieuws binnenland: Burgemeester staat in voor Benno L. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/612537-burgemeester-staat-in-voor-benno-l.html>.

40 Aldus wijkagent Van Dommelen.

hen in gesprek. ‘Wij hebben de mensen laten vertellen hoe ze zich voelden. We hadden ook de mazzel dat we alle mensen goed kenden.’<sup>41</sup> ‘Het was een intensief gesprek, en lastig. Duidelijk was dat de mensen heel boos waren, en emotioneel.’<sup>42</sup>

De persconferentie van 22 februari gaf duidelijkheid: Benno L. mocht blijven. Bewoners kregen voorafgaand aan de persconferentie op vrijdagmiddag al te horen dat Benno L. in hun buurt zou blijven wonen. Lenferink besloot alle communicatie richting de media stop te zetten. Burgemeester Lenferink zei hierover: ‘Ik heb er niks meer mee te winnen. Ik loop er alleen risico mee, dus dat doe ik niet’ (Van Voorden, 2015, p. 47). Er werd wel contact gehouden met de buurtbewoners.

#### *Verantwoording: de burgemeester krijgt steun*

In een democratie leggen gezagsdragers verantwoording af voor wat zij doen. Een degelijk verantwoordingsproces kan behulpzaam zijn bij het afsluiten en verwerken van een crisis: als het goed verloopt ontstaat een consensus over de eventuele schuldvraag, de kwaliteit van de respons, en de lessen die zijn geleerd. Maar als het verantwoordingsproces politiseert en de hoofdrolspelers met modder gooien, kan een aflopende crisis nieuw leven worden ingeblazen (zie Boin, McConnell & 't Hart, 2008).

Het verantwoordingsproces verliep soepel in deze crisis. De ingelaste raadsvergadering op 27 februari 2014 stond geheel in het teken van de crisis. ‘Het wordt een moeilijk debat, maar het gaat ook echt ergens over’, zei VVD-fractievoorzitter Paul Laudy voorafgaand aan het debat. ‘Dat we dit grondig bespreken, zijn we aan de inwoners van Leiden verplicht.’<sup>43</sup> Tijdens de vergadering gaf Leefbaar Leiden aan het vertrouwen in burgemeester Lenferink op te zeggen: ‘De burgemeester had, zonder de buurtbewoners of wie dan ook te waarschuwen, dit gevaarlijke roofdier midden in een kinderrijke buurt gezet.’<sup>44</sup> De motie van wantrouwen kreeg geen steun van andere politieke partijen.<sup>45</sup> Ondanks de steun die de burgemeester kreeg tijdens de vergadering, hadden meerdere raadsleden vragen over de keuze om omwonenden niet te

41 Aldus wijkagent Van Dommelen.

42 ‘Toch protest in Leiden over komst Benno L.’, *Leidsch Dagblad*, 16 februari 2014.

43 ‘Extra gemeenteraad over Benno L. op 27 februari’, *Leidsch Dagblad*, 18 februari 2014.

44 ‘Leefbaar Leiden zegt vertrouwen in burgemeester op’, *Leidsch Dagblad*, 19 februari 2014.

45 ‘Lenferink: geen spijt over geheimhouding Benno L.’, *de Volkskrant*, 27 februari 2014.

informereren over de komst van Benno L.<sup>46</sup> Burgemeester Lenferink gaf toe dat hij meer mensen had moeten informeren. De gemeentesecretaris was niet op de hoogte. ‘En de locoburgemeester, die wellicht bij mijn afwezigheid hiermee geconfronteerd zou worden.’<sup>47</sup> Burgemeester Lenferink zegt te hebben geleerd van de crisis:<sup>48</sup>

‘Je kunt met de kennis van nu wel zeggen dat je dit opener had kunnen doen. (...) De stad kon dit best aan. We hebben toen gekozen voor “de geheime operatie”, ook omdat we niet konden inschatten wat de impact zou zijn. Als je het “open” zou doen en het zou mislukken, dan kon je nergens meer terecht.’

Collega’s lijken de les op te pakken. Een goed voorbeeld is het optreden van burgemeester Berends die openheid gaf toen Volkert van der G. in Apeldoorn ging wonen. ‘Zo moet je dit doen. Dit is de manier waarop het in de toekomst zal gebeuren’, aldus burgemeester Lenferink.<sup>49</sup>

De goede afloop was niet vanzelfsprekend. De Leidse gemeenteraad was niet blij met de handelswijze van de burgemeester. ‘De burgemeester had ons beter op de hoogte kunnen stellen. Desnoods vertrouwelijk’, aldus SP-raadslid Julian van der Kraats. Het raadslid voor Leefbaar Leiden, Thomas Kok, was ook *not amused*: ‘Wij zijn heel kwaad. Lenferink neemt wel het risico dat hem [Benno L., red.] iets wordt aangedaan. Benno L. kan beter ergens op het platteland gaan wonen.’ Fractievoorzitter Mark Koek van D66 daarentegen kan burgemeester Lenferink wel begrijpen: ‘Maar dat de buurt zaterdag pas op de hoogte werd gesteld, vind ik het moeilijkste deel van het verhaal. Als het bij mij om de hoek zou zijn, was ik niet blij geweest.’<sup>50</sup>

46 *Binnenlands Bestuur*, 26 februari 2014. Bestuur en organisatie: Nieuws: Gemeenteraad Leiden achter Lenferink. Op 1 juli 2015 ontleend aan <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenteraad-leiden-achter-lenferink.9208172.lynkx>.

47 ‘Lenferink: geen spijt over geheimhouding Benno L.’, *de Volkskrant*, 27 februari 2014.

48 Uitzending *EenVandaag*, 26 augustus 2014. Archief: Binnenland: Burgemeester zou Zaak-Benno L. nu anders aanpakken. Op 1 juli 2015 ontleend aan [http://www.eenvandaag.nl/binnenland/53444/burgemeester\\_zou\\_zaak\\_benno\\_l\\_nu\\_anders\\_aanpakken](http://www.eenvandaag.nl/binnenland/53444/burgemeester_zou_zaak_benno_l_nu_anders_aanpakken).

49 *Ibid.*

50 ‘SP en Leefbaar Leiden over Benno L.: Lenferink had raad moeten inlichten’, *Leidsch Dagblad*, 15 februari 2014.

## 1.4 Conclusie

De crisis rond Benno L. was kort maar heftig. Twee weken na de eerste berichtgeving keerde de rust terug in de wijk. Het samenscholingsverbod werd in mei 2014 ingetrokken; alleen de vier camera's hingen er nog. Anderhalf jaar later woonde Benno L. nog steeds in Leiden. De crisis ging echter niet vanzelf voorbij. Dit hoofdstuk schetste de contouren van een effectieve crisisrespons die op brede steun kon rekenen van ketenpartners, de gemeenteraad en de Leidse bevolking.

De respons scoorde goed op de verschillende dimensies van strategisch crisismanagement die in ons analytisch *framework* centraal staan. Burgemeester Lenferink ondernam direct actie voordat de crisis begon. Behalve het informeren van de bewoners, de gemeenteraad en het aanwakkeren van de landelijke discussie, luisterde de burgemeester ook naar de reacties van buurtbewoners. Het 'ophalen' van emoties van buurtbewoners en hiervoor uitgebreid de tijd nemen, maakten een empathische aanpak mogelijk. Maar empathie maakte geen plaats voor inconsistentie: de burgemeester verdedigde consequent zijn keuze om een woning aan te bieden aan Benno L. Naast het luisteren, voerde de burgemeester meerdere gesprekken met de politie, het OM, de reclassering, de woningbouwcorporatie en de landelijke overheid. In de media was Lenferink ook actief: hij was alom aanwezig en vertelde een helder en overtuigend verhaal. De casus van Benno L. leidde ertoe dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgebreid aandacht besteedde aan de re-integratie van ex-zedendelinquenten in de samenleving.

De effectieve crisisrespons is in zekere zin het succes van burgemeester Lenferink. De burgemeester voorkwam ruis in de samenwerking met andere actoren, wist de wijk mee te krijgen, kon zijn beslissing blijven verdedigen, en won aan gezag in de gemeente. (Lenferink werd in het voorjaar van 2015 herbenoemd als burgemeester met brede steun van de Leidse bevolking).

Onze analyse laat zien dat het vooral gaat om een consistente en effectieve invulling van de strategische crisistaken. Deze analyse helpt ons te bedenken hoe deze crisis gemakkelijk uit de hand had kunnen lopen als een van deze taken niet goed was ingevuld. En dat deze taken zo goed zijn ingevuld is niet alleen aan de burgemeester toe te



schrijven. Lenferink vormde het zeer zichtbare gezicht van de respons, maar dit hoofdstuk suggereert dat velen achter de schermen nauw hebben samengewerkt om deze crisis tot een goed einde te brengen.