



Niet normaal! Gaat fout straks RT @jelkejongsm: Haha moet je kijken hoe druk [twitpic.com/awyrur](https://twitter.com/awyrur) (fot @JordiHaverdings) #Haren #geenfeest

Bas de Bruijn @b_de_b

13

Facebookrellen in Haren

Jan Bos

13.1 Inleiding

Op 21 september 2012 vindt in het centrum van Haren een ernstige verstorning van de openbare orde plaats. Naar aanleiding van deze ‘Project-X rellen’ of ‘Facebookrellen’ zijn verschillende onderzoeken en analyses uitgevoerd. Meest prominent is het rapport van de commissie-Cohen, dat in drie deelrapporten ingaat op de overheidsreactie op Project X Haren (*Er is geen feest*), de rol van jongeren, sociale media, massamedia en autoriteiten bij de mobilisatie voor Project X Haren (*De weg naar Haren*) en de maatschappelijke facetten van Project X Haren (*Hoe Dionysos in Haren verscheen*). Daarnaast zijn leerzame feitenreconstructies en analyses uitgevoerd door verschillende journalisten en (media)deskundigen.⁸⁷

Omdat over de ‘casus Haren’ al het nodige is gezegd en geschreven wordt in dit hoofdstuk niet specifiek ingegaan op de gebeurtenissen in Haren, maar een tweetal specifieke dilemma’s uitgediept. Het gaat hier om thema’s die te maken hebben met bestuurlijke keuzes. Het betreft allereerst de discussie over de organisatievorm waarin verschillende crises ‘gemanaged’ kunnen worden (GRIP versus driehoek), met name omdat de commissie-Cohen hierover stellig concludeert dat een openbare-ordekwestie in driehoeksverband moet worden opgepakt. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop bestuurders om kunnen gaan met het verantwoordingstraject richting de gemeenteraad en

⁸⁷ Het betreft hier onder andere de reconstructie van de gebeurtenissen in het *Dagblad van het Noorden* en analyses van blogger Ritzo ten Cate van *Fast Moving Targets*.

bevolking in een situatie waarin een groot onderzoek naar de gebeurtenissen plaatsvindt. Het is daarbij de vraag hoe bestuurders om kunnen gaan met het spanningsveld tussen wel of niet ingaan op de gebeurtenissen. In de perceptie kan het immers zo zijn dat een burgemeester die tijdens de looptijd van een onderzoek commentaar geeft, voor zijn beurt spreekt. Aan de andere kant wordt een burgemeester die geen commentaar geeft verweten zich te verschuilen achter de onderzoekscommissie.

13.2 De gebeurtenissen⁸⁸

Op 6 september 2012 maakt de 15-jarige Merthe uit Haren een event ('Feesjeeeee') aan op Facebook. Ze zet de status van dit event op 'public' en stuurt in de ochtend van 6 september haar eerste tweet uit om mensen op het event te wijzen. De tweet van Merthe wordt flink geretweet. Een dag later zijn er 3500 personen die aangeven bij het event aanwezig te zullen zijn. Rond 16.30 uur die middag wordt het event voor het eerst als Project X feest herkend. In de loop van de dag wordt een Project X Haren event aangemaakt op Facebook door ene Jesse Hobson.

Op 8 september gaat de vader van Merthe naar de politie om zijn bezorgdheid te uiten. Merthe verwijdert het feestje van Facebook. Na een week zijn er 2400 aanmeldingen voor het Project X Haren event. In de loop van die week bereiken signalen over het Project X feest de plaatselijke krant, de buurtagent en de burgemeester. Aan het eind van de week spreekt de vader van Merthe met de burgemeester. De burgemeester stelt hem gerust. De vader van Merthe meldt in een brief op 14 september aan zijn bureaus dat de gemeente een duidelijk beeld heeft van de situatie. Op 16 september verschijnt deze brief op de website JOOP.nl.

Op 18 september ontstaat, na een publicatie in *Trouw*, bredere media-aandacht. In reactie hierop tracht de gemeente Haren Project X klein te houden. Door een aantal ongelukkige uitspraken lukt dit

⁸⁸ Deze beknopte samenvatting van de gebeurtenissen is gebaseerd op de reconstructie van het *Dagblad van het Noorden* (d.d. 3 november 2012), het hoofdrapport van de commissie-Cohen en de presentatie van Ritzo ten Cate op het congres *#crisisvandedag* van de Politieacademie d.d. 12 februari 2013.

niet. Het betreft bijvoorbeeld het gebruik van het woord ‘noodverordening’ door een voorlichter (in de context van ‘mogelijke maatregelen’). Met een dreigende noodverordening is media-aandacht ineens gelegitimeerd. Vervolgens helpt het ook niet dat de burgemeester verklaart dat er ‘in beginsel geen feest is’. Deze uitspraak is, door de woorden ‘in beginsel’, voldoende om verder te speculeren over het feestje. Op woensdag 19 september staat het aantal online aanmeldingen voor het feest op 20.000. Dit loopt uiteindelijk op tot boven de 31.000. Haren is *trending* op Twitter, op Facebook verschijnen honderden berichten per uur en er gaan geruchten over optredens van populaire artiesten. De driehoek houdt die woensdag rekening met de komst van een paar honderd mensen.

Op donderdag 20 september komt de gemeente in een lastig parket. Hoe steviger wordt gezegd dat mensen niet naar Haren moeten komen, hoe meer het lijkt alsof er vrijdag in Haren iets te beleven is. Hoe serieuzer de gemeente Project X neemt, hoe serieuzer de pers erop ingaat. Daarnaast groeit in het dorp de onrust. Inwoners vragen zich af of koopavond wel door kan gaan op vrijdag. Aan het eind van de middag worden de fractievoorzitters bijgepraat. Er liggen dan drie scenario’s. Het beste scenario, waarin een paar honderd jongeren naar Haren komen. Het realistische scenario, waarin er vijfhonderd tot duizend bezoekers zullen zijn. Het worst-case scenario is dat er enkele duizenden feestgangers zullen komen. Die avond wordt bewoners van de Stationsweg geadviseerd auto’s en tuinmeubilair binnen te zetten. Op een persconferentie ’s avonds zegt de burgemeester dat er ‘alternatieve opvang’ wordt geregeld op een voetbalveld. Dit voedt het gerucht en gevoel dat er toch een (alternatief) feest in Haren zal zijn.

Op vrijdag 21 september komt de driehoek ’s ochtends bijeen. Hoewel de driehoek de aanpak *low profile* wil houden, wordt besloten op te schalen naar GRIP-3. Belangrijkste argument hierbij is dat opschaling naar GRIP-3 noodzakelijk is om te kunnen beschikken over de regionale pool van crisiscommunicatieadviseurs. In de loop van de ochtend gebeurt er nog weinig in Haren. Dat verandert als zich enkele kleine nieuwswaardige feiten voordoen. Straatnaambordjes van de Stationsweg worden verwijderd en verderop worden lichtmasten geplaatst. Dit voedt de geruchten over het alternatieve feest.

Ondertussen komt 's middags de ene na de andere satellietwagen richting Haren. Veel jongeren laten zich dan nog niet zien.

Na 18.00 uur wordt het langzaam drukker in Haren. Aanvankelijk is de stemming jolig. Wel wordt er flink gedronken door de aanwezige jongeren. Het alcoholverbod wordt niet gehandhaafd en, in tegenstelling tot het verzoek van de burgemeester, gaan winkeliers allesbehalve 'prudent' om met drankverkoop. Grote groepen jongeren komen naar Haren, vaak met tassen vol drank. Kort voor negen uur slaat de stemming definitief om. De politie wordt uitgedaagd en provocerend toegezongen. Vervolgens wordt met stenen gegooid richting de politie. Rellen verplaatsen zich in golven door het dorpscentrum. Twee auto's worden in brand gestoken. De versterkingen voor de politie blijven uit. De ME die achter de hand wordt gehouden, blijkt een lange aanrijtijd te hebben. Na middernacht worden de laatste relschoppers door de politie uit Haren verdreven.

Na deze avond leven er tal van vragen bij inwoners van Haren, de lokale en landelijke politiek, gezagsdragers, media en anderen. Het betreft bijvoorbeeld de vraag of de overheidsreactie op de gebeurtenissen adequaat was, wat de rol van verschillende partijen was in de opbouw naar Project X Haren en wat de maatschappelijke achtergronden zijn bij de gebeurtenissen. De commissie-Cohen heeft in haar rapporten de meeste van deze vragen beantwoord. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal verdiepende dilemma's rond het thema crisismanagement.

13.3 Dilemma 1 – de organisatievorm: GRIP of driehoek?

Op vrijdagochtend 21 september wordt in het driehoeksoverleg besloten om op te schalen naar GRIP-3. De directe aanleiding voor opschaling door de driehoek ligt in het feit dat de voorlichterspool voor crisiscommunicatie conform het crisisplan in Groningen pas vanaf GRIP-3 beschikbaar is. De commissie-Cohen oordeelt in haar rapport dat de opschaling naar GRIP-3 onjuist is geweest en een negatieve invloed heeft gehad op de effectiviteit van het overheidsoptreden. In het rapport constateert de commissie-Cohen hierover:

‘De argumenten voor opschaling waren niet overtuigend. Opschaling van deze aard is nodig als er multidisciplinaire samenwerking nodig is. Dat was hier niet het geval. Het ging niet om een ramp, waar samenspel van gemeente, politie, brandweer en ambulancediensten een vereiste is, het ging om een openbare-ordekwestie. Daar is de driehoek leidend. Vond men de capaciteit van de gemeente te beperkt – en dat is een juist oordeel – dan had het mogelijk moeten zijn dat andere gemeenten – of de veiligheidsregio, ook al had die formeel geen functie – waren bijgesprongen, zonder dat dit tot een andere structuur had geleid. Onze conclusie op dit punt is dat de neiging om evenementen bij voorbaat te benaderen als een ramp of een crisis contraproductief is, een gevoel van schijnveiligheid creëert en nodeloos complicerend is’ (commissie-Cohen, 2013, p. 20).

De directe aanleiding voor opschaling (de beschikbaarheid van de voorlichterspool) is wellicht vanuit bestuurlijk oogpunt niet het meest sterke argument om te kiezen voor GRIP-3. Het zou immers mogelijk moeten zijn om ook over adviseurs uit de voorlichterspool te kunnen beschikken zonder dat daar opschaling naar GRIP-3 voor nodig is. Deze mogelijkheid wordt in het crisisplan van de Veiligheidsregio Groningen echter niet geboden. De commissie-Cohen geeft verder een aantal argumenten waarom opschaling naar GRIP-3 op inhoudelijke gronden niet juist zou zijn. Zo stelt de commissie-Cohen dat er gezien de aard van het incident geen multidisciplinaire samenwerking nodig is. Die conclusie is echter slechts achteraf met zekerheid te trekken. Op de bewuste vrijdagochtend is het verloop van de vrijdagavond nog ongewis. Juist op dat moment bestaat de mogelijkheid dat de crisis zich multidisciplinair ontwikkelt, bijvoorbeeld op het moment dat volksgezondheidsaspecten een rol gaan spelen (als gevolg van wanordelijkheden, maar ook door alcohol- en drugsgebruik) of brandstichtingen plaatsvinden. Daarnaast argumenteert de commissie-Cohen dat ‘opschalen’ een gevoel van schijnveiligheid creëert en nodeloos complicerend is. Even verderop merkt de commissie-Cohen op dat organisatievormen zo rigide kunnen zijn dat ze ‘meer een keurslijf zijn dan een baken’. De commissie-Cohen oordeelt dat het in de casus Haren primair om een openbare-ordekwestie gaat. De driehoek is volgens de commissie in dat geval leidend.

Opschaling conform de GRIP-structuur is echter om verschillende redenen een goede keuze geweest. Los van het feit dat GRIP-3 een vormvereiste was voor het beschikbaar krijgen van de voorlichterspool, zijn er verschillende argumenten om binnen de casus Haren op te schalen in GRIP. Allereerst blijkt uit een aantal vergelijkbare casus die hierna uitgewerkt worden welke voordelen opschaling kan bieden en welke bekende imperfecties dit met zich meebrengt. Vervolgens wordt uitgewerkt welke inhoudelijke thema's in de casus Haren maakten dat een multidisciplinaire aanpak op zijn plaats was. Tot slot wordt aangegeven waarom de inhoud van de casus leidend moet zijn voor de toe te passen organisatiestructuur.

GRIP

Het is niet ongebruikelijk dat bij incidenten met een stevige politieke component opgeschaald wordt conform de GRIP-structuur. Ook bij het schietdrama in Alphen aan den Rijn en de zedenzaken Robert M. (Amsterdam) en Benno L. ('s-Hertogenbosch) is gewerkt conform de structuren van de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure. De troonswisseling in Amsterdam in april 2013 vond plaats binnen het stramien van GRIP-4. Dit waren steeds bewuste keuzes.

In deze casus speelde evenzeer de discussie of de GRIP-regeling wel bedoeld is voor het type crisis dat voorhanden is. Het gaat immers niet om 'klassieke rampen', maar om incidenten met grote maatschappelijke gevolgen, (mogelijke) openbare-ordevraagstukken en een duidelijke strafrechtelijke component. Toch is er in deze gevallen voor gekozen om (formeel dan wel informeel) conform de GRIP-structuur te werken. Hieraan lag een aantal argumenten ten grondslag, te weten:

- Door op te schalen conform de GRIP-regeling is het voor betrokkenen onmiddellijk duidelijk hoe de organisatie eruitziet en welke werkwijze gehanteerd wordt.
- De driehoek kan binnen de GRIP-regeling blijven functioneren, houdt een eigen positie voor specifieke onderwerpen (de strafrechtelijke en openbare-ordecomponenten) en zorgt voor duidelijkheid in de discussie over wat multidisciplinair is (voor alle betrokkenen) en wat specifiek strafrecht / openbare orde (driehoek).
- Vanwege de mogelijke multidisciplinaire component van de cases (gezien de zorgaspecten of de bredere maatschappelijke impact) is betrokkenheid van gemeentelijke diensten, geneeskundige hulp-

verlening of professionals uit andere (operationele) organisaties gewenst. Buiten de GRIP-regeling is er geen organisatievorm voorhanden waar hier goed invulling aan wordt gegeven. Daarom wordt ervoor gekozen om een bestaande en bekende structuur te benutten voor de aanpak van de crisis.

De commissie-Cohen stelt dat door het omschakelen van ‘driehoek’ naar ‘GRIP’ het zwaartepunt niet meer lag op de openbare orde, maar bij de ramp- en incidentbestrijding. In de voornoemde cases was dat geenszins het geval. In de zedenzaken Robert M. en Benno L. bleven de strafrechtelijke component en de openbare-ordeaspecten (via het monitoren van maatschappelijke onrust) samen met de zorgcomponent de agenda bepalen. Bij het schietdrama in Alphen aan den Rijn is het zelfs zo dat bestuurders binnen de GRIP-structuur, waarin zowel het GBT als de driehoek actief waren, de driehoek een prominentere rol hebben laten spelen dan strikt noodzakelijk was vanuit strafrechtelijk perspectief. In de casus Alphen aan den Rijn betekende het dus niet dat opschaling conform de GRIP-structuur automatisch inhield dat het zwaartepunt werd verlegd van opsporing, openbare orde of strafrecht naar ramp- en incidentbestrijding. Sterker nog, in Alphen aan den Rijn heeft de driehoek uit pragmatische overwegingen (rust van klein gezelschap, onderling vertrouwen, voorbereiding op persconferenties) juist een prominente (of té prominente) rol gehad (Van Duin et al., 2012). Ook naar aanleiding van de strandrellen in Hoek van Holland is geconstateerd dat er – ‘ten behoeve van het snel treffen van (...) bestuurlijke en justitiële maatregelen’ (COT, 2010, p. 175) – opgeschaald had moeten worden. Tijdens de strandrellen is gewerkt in GRIP-1. Achteraf is door het COT geconstateerd dat opschaling naar GRIP-3 plaats had moeten vinden, en dat opschaling tot GRIP-4 ook mogelijk was geweest. Dit laatste ‘in het licht van het gegeven dat de relschoppers en/of gewonden zijn vertrokken vanaf het evenement naar een op dat moment onbekende bestemming’ (COT, 2010, p. 175).

Voor zover er bij de hier genoemde cases knelpunten zijn ervaren in de gehanteerde werkwijze, werden deze niet veroorzaakt door het type crisis. Het zijn slechts de (bekende) imperfecties binnen de GRIP-regeling die kunnen leiden tot (gepercipieerde) complexiteit. Deze imperfecties ontstaan telkens door een te rigide toepassing of interpretatie

van de GRIP-regeling. Zo is de wenselijkheid van een Regionaal Operationeel Team (ROT) en de precieze samenstelling ervan een steeds terugkerend thema van discussie. In veel gevallen wordt geconstateerd dat er achteraf geen behoefte was aan een ROT, maar wel aan een aantal 'projectteams'. Dat kan een SGBO zijn (eventueel aangevuld met liaisons vanuit andere operationele diensten), maar bijvoorbeeld ook een multidisciplinair communicatieteam. Door de GRIP-regeling flexibel toe te passen kan voor een stevige multidisciplinaire aansturing van de crisis door het beleidsteam worden gezorgd. Daaronder kan in een projectstructuur (via een SGBO of ROT) zorg worden gedragen voor een degelijke advisering en ondersteuning van het beleidsteam.

Multidisciplinariteit

Binnen de casus Haren is een groot aantal operationele thema's te onderscheiden. Het betreft bijvoorbeeld de eigen informatiepositie, voorlichting en informatievoorziening aan diverse doelgroepen (als gemeentelijk proces), vervoer- en mobiliteitsaspecten, handhavingsvraagstukken en tolerantiegrenzen (alcoholverbod en dergelijke), geneeskundige aspecten (gewonden), brandweeraspecten (autobranden), de noodzaak tot inzet van diverse gemeentelijke processen buiten voorlichting (zoals schaderegistratie en nazorg/nafase) en crowd control/management. Voor deze operationele thema's geldt dat ze zowel binnen een SGBO, binnen een ROT als binnen een projectorganisatie opgepakt en uitgevoerd kunnen worden. Echter, voor de bestuurlijke afweging van de verschillende vraagstukken is een bestuurlijk gremium met een brede oriëntatie noodzakelijk. Een driehoek met een 'strikte' openbare-ordeopvatting is hiervoor niet toereikend. Juist een beleidsteam, met vertegenwoordiging vanuit OM, politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening, gemeentelijke diensten en eventueel andere betrokken organisaties biedt deze brede oriëntatie. De GRIP-regeling is daarmee in een groot aantal situaties een effectieve organisatievorm om dit type crisis aan te pakken. Daar waar er lessen geleerd moeten worden van de organisatorische aanpak van deze crisis bevinden die zich vooral op het vlak van flexibiliteit en improvisatievermogen (Wijkhuijs & Van Duin, 2013). Bestuurlijk is het GRIP-model vaak effectief. Operationeel is het GRIP-model geregeld een knellend harnas. Het is daarom zaak om, afhankelijk van de actuele context, specifiek

vorm en invulling te geven aan de operationele samenwerking binnen de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure.

Maatwerk

Los van de casus Haren geldt als meer algemeen uitgangspunt dat de organisatiestructuur op de inhoud moet worden aangepast en niet dat de inhoud in een organisatiestructuur moet worden gedwongen. De afgelopen jaren is door verschillende veiligheidsregio's intensief gewerkt aan uniformering van de crisismanagementstructuur. De volgende stap in de professionalisering van het crisismanagement is flexibilisering of 'maatwerktoepassing'. De Inspectie Veiligheid en Justitie merkt in de *Staat van de rampenbestrijding 2013* op dat veiligheidsregio's en gemeenten in toenemende mate maatwerk toepassen binnen de operationele hoofdstructuur (en daarmee afwijken van de voorgeschreven structuur). De Inspectie constateert hierbij dat het inhoudelijk soms wenselijk en noodzakelijk is om maatwerk toe te passen én dat deze veelal leiden tot het door de wetgever gewenste resultaat (IVenJ, 2013). Deze constatering zou veiligheidsregio's moeten motiveren uitwerking te geven aan flexibilisering van de crisismanagementorganisatie, waarbij de specifieke kenmerken van een crisis leidend zijn voor de gekozen organisatievorm.

13.4 Dilemma 2 – verantwoording in de context van een groot onderzoek

Naar aanleiding van de gebeurtenissen op 21 september zijn er bij het publiek, de media en de gemeenteraad vragen gerezen over het verloop van de gebeurtenissen. Door de betrokken autoriteiten zou verantwoording moeten worden afgelegd. Al tijdens de avond en nacht van 21 september is in het GBT gesproken over het onderwerp 'verantwoording'. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitleg geven aan bewoners en ondernemers over de gebeurtenissen, het organiseren van informatiebijeenkomsten, en het informeren van de media op de dag na de rellen. Ook het laten uitvoeren van een evaluatieonderzoek was in de nacht van 21 op 22 september onderwerp van overleg in het GBT. Onderwerpen en vragen die op dat moment aan de orde werden gesteld, hadden

betrekking op onder andere de feitelijke gebeurtenissen, de rol van (social) media en de eigen rol van de autoriteiten.

Uiteindelijk heeft de driehoek (gemeente Haren, politie en justitie) opdracht gegeven aan de commissie-Cohen om de gebeurtenissen te onderzoeken. Een overweging die hierbij meespeelde was het gegeven dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid volgens de wettelijke beperkingen van de Rijkswet op de Onderzoeksraad geen openbare-ordesituaties mag onderzoeken. Op 1 oktober 2012 stemde de gemeenteraad van Haren in met de onderzoeksoopdracht aan de commissie-Cohen. De gemeente Haren verstreekte hierover na de raadsvergadering het volgende bericht via de gemeentelijke website:⁸⁹

“Volgens mij kunnen we constateren dat de commissie-Cohen zijn opdracht uitvoert in opdracht van de driehoek gemeente-politie-justitie en met brede instemming van de gemeenteraad.” Deze conclusie trok burgemeester Rob Bats na de behandeling van de onderzoeksoopdracht aan de commissie-Cohen in de gemeenteraadsvergadering van 1 oktober. Hoewel de gemeenteraad instemde met de onderzoeksoopdracht, zijn er nog steeds veel vragen over wat gebeurde op 21 september en de afloop daarvan. Burgemeester Bats verzekerde de raad dat ook het onderwerp “schade” nadrukkelijk de aandacht heeft van het College.

De commissie-Cohen gaat onderzoeken hoe en waarom het “Facebookfeest” zo uit de hand is gelopen. Op maandag 1 oktober spraken de commissieleden niet alleen met burgemeester Rob Bats, politie en justitie, maar ook met alle fractievoorzitters van de partijen in de gemeenteraad. De fracties hebben de commissie onderzoeksvragen meegegeven. Het onderzoek gaat volgens Cohen “zeker een half jaar in beslag nemen”. In het eindrapport hoopt de commissie aanbevelingen te geven wat gemeenten en politie moeten doen als zich weer een situatie voordoet als op 21 september.’

Vervolgens ging de commissie-Cohen aan het werk. De commissie-Cohen deed daarbij de aankondiging dat het onderzoek ‘zeker een half

89 Gemeente Haren (2012, 2 november). Nieuws: Brede steun gemeenteraad voor commissie-Cohen. Op 1 juni 2013 ontleend aan https://www.raadnetharen.nl/raadsnet/nieuws_3991/item/brede-steun-gemeenteraad-voor-commissie-cohen_12827.html.

jaar in beslag' zal nemen. In de tussenliggende periode (vanaf de avond van 21 september tot uiteindelijk het moment van publiceren in maart 2013) bleven aan de autoriteiten als vanzelfsprekend vragen gesteld worden over de gebeurtenissen. De driehoek besloot echter een radiostilte te betrachten gedurende de looptijd van het onderzoek. Dat nam de vragen echter niet weg. Hierdoor ontstond een politiek lastige situatie, omdat pas bij het verschijnen van het rapport (circa zes maanden na de gebeurtenissen) een debat kon worden gevoerd in de gemeenteraad. Een burgemeester die tijdens de looptijd van een onderzoek commentaar geeft, spreekt voor zijn beurt. Een burgemeester die geen commentaar geeft, verschuilt zich achter de onderzoekscommissie. Met name de vragen van verschillende media noodzaakten de gemeente Haren om op enig moment het volgende statement op de website te plaatsen:

'Helaas kunnen de Groningse politie en de gemeente Haren niet reageren op welke mediavraag dan ook. Vanaf het moment dat de commissie-Cohen een brede evaluatie is gestart, is besloten geen reactie te geven op vragen van de media. De commissie moet in alle rust haar onderzoek kunnen doen. De Groningse politie en de gemeente willen het onderzoek door de commissie op geen enkele manier frustreren of beïnvloeden. Daarom is de keus gemaakt niet te reageren op mediavragen. Uiteindelijk zal de commissie-Cohen haar bevindingen met een rapport toelichten en communiceren. De politie en gemeente hebben alle vertrouwen in de commissie.'

Hoewel dit bericht betrekking had op de vragen van de pers, was het evengoed van toepassing op de gemeenteraad. Zolang het onderzoek van de commissie-Cohen gaande was, werd door de autoriteiten geen verantwoording afgelegd over de gebeurtenissen. Een dergelijke situatie brengt een aantal spanningsvelden met zich mee. Deze zijn in een eerder onderzoek, dat in opdracht van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is uitgevoerd, in kaart gebracht (Van der Varst & Bos, 2009). Het betreft:

- 1 De samenleving, media en gemeenteraad hebben behoefte aan een snel antwoord op dringende vragen, maar onderzoek naar complexe incidenten kost (veel) tijd.
- 2 De behoefte aan snelle antwoorden op dringende kwesties kan leiden tot een te snel en onvolledig onderzoek.

- 3 Naarmate de tijd verstrijkt neemt de actualiteitswaarde van het incident af, waardoor de verantwoording minder aandacht krijgt en de mogelijkheden om te leren van het incident kleiner worden (dit geldt vooral voor relatief ‘kleine’ incidenten).
- 4 Vaak worden na een incident meerdere onderzoeken uitgevoerd (bijvoorbeeld het gelijktijdig uitvoeren van interne evaluaties door betrokken diensten, onderzoeken van inspecties/toezichthouders en een onderzoek van een onafhankelijke commissie). Dit brengt het risico met zich mee dat onderzoeken niet tegelijkertijd beschikbaar zijn, waardoor op verschillende momenten en op verschillende onderdelen verantwoording moet worden afgelegd.
- 5 Tegelijkertijd kunnen onderzoeken lopen waarover de autoriteiten geen zeggenschap hebben, maar die wel van invloed kunnen zijn op het verantwoordingsproces en het beeld van de crisis (bijvoorbeeld strafrechtelijk onderzoek naar daders).
- 6 Door een lange (of uitgelopen) onderzoeksperiode en andere slepende kwesties uit het incident kan het verantwoordingsproces een onduidelijk eindpunt krijgen.
- 7 Op veel aspecten van het verantwoordingsproces is voorbereiding en sturing mogelijk. Echter, op een aantal elementen rest slechts anticiperen en improviseren. Bijvoorbeeld waar het gaat om de uiteindelijke ‘toon’ van de conclusies of de beeldvorming rond een onderzoeksrapport.

Er is een aantal interventies mogelijk om op een goede manier met deze spanningsvelden om te gaan. Het is onmogelijk om de verschillende behoeften tegelijkertijd te accommoderen, maar toch is een aantal van deze spanningsvelden te ondervangen. Deze interventies betreffen het opstellen van een feitenrelaas, het betrekken van de gemeenteraad in de opdrachtformulering en het sturen op de vorm van het verantwoordingsproces. Deze interventies zijn niet altijd of in iedere casus één op één toepasbaar, maar geven wel richting aan het omgaan met de spanningsvelden rond verantwoording.

Feitenrelaas

Een hulpmiddel om vlak na een incident aan de informatiebehoefte te voldoen is het opstellen van een eigen feitenrelaas. Een neutraal feitenrelaas biedt inzicht in het feitelijke verloop van de gebeurtenissen,

zonder dat een waardeoordeel aan deze feiten wordt toegekend. Een feitenrelaas kan voor een aantal zaken worden benut. Een feitenrelaas kan de autoriteiten nauwkeurig inzicht verschaffen in de gebeurtenissen, zodat geanticipeerd kan worden op de uitkomsten van een onderzoek. Daarnaast kan een feitenrelaas behulpzaam zijn bij het becomingariëren van het conceptrapport van een onderzoeksinstantie. Onderzoeksinstanties werken in de meeste gevallen een eigen feitenrelaas uit, dat als basis dient voor de analyse en conclusies. Het kan autoriteiten helpen om deze feiten te controleren en eventueel suggesties te doen voor aanvullingen of correcties. Tot slot kan een feitenrelaas worden benut om eventuele geruchten over de gebeurtenissen te weerleggen. Een feitenrelaas kan hiermee een doeltreffend instrument zijn in reactie op de zich ontwikkelende dynamiek in de buitenwereld. Het biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om prangende vragen te beantwoorden of geruchten te weerleggen. De reconstructie van de gebeurtenissen die in het *Dagblad van het Noorden* is verschenen vervulde feitelijk deze functie.

Rol van de gemeenteraad

Crisis gaan haast onvermijdelijk gepaard met (onafhankelijk) evaluatieonderzoek. De aankondiging van een onderzoek en het daarbij inroepen van deskundigen kan een strategie zijn om moeilijke vragen (tijdelijk) te parkeren tot het onderzoek gereed is. Uit eerder onderzoek (Van der Varst & Bos, 2009) blijkt dat raadsleden over het algemeen vertrouwen hebben in het onafhankelijk onderzoek, maar dat er nog wel eens kritiek is op (onderdelen van) de opdrachtformulering. Door een te beperkte opdrachtformulering kan het gebeuren dat een gemeenteraad niet alle antwoorden krijgt op de vragen die de gemeenteraad over de gebeurtenissen heeft. Dit kan worden ondervangen door het beantwoorden van raadvragen expliciet mee te nemen in de opdrachtformulering. De vragen van de gemeenteraad zijn dan onderdeel van de onderzoeksopdracht. Onder andere in de evaluatie van de strandrellen in Hoek van Holland en de evaluatie van de brand in zorgcentrum De Geinsche Hof was het beantwoorden van vragen van de gemeenteraad expliciet onderdeel van de onderzoeksopdracht.

Sturen op vorm

Het verloop van het verantwoordingsproces is voor een groot deel te sturen. Een proactieve opstelling van bestuurders, die tot uiting komt in een actieve en regelmatige informatievoorziening richting volksvertegenwoordiging, wordt door raadsleden zeer gewaardeerd. Als raadsleden een informatieachterstand percipiëren, dan wekt dit wrevel en achterdocht. Dit geldt eveneens als zij het gevoel krijgen dat bestuurders, om welke redenen dan ook, trachten informatie voor zich te houden. Een reguliere en volledige informatiestroom richting raadsleden maakt de afhandeling van het incident eenvoudiger. Als de bereidheid tot openheid en transparantie ontbreekt, zal de raad zich actiever manifesteren. Een defensieve opstelling en reactief handelen is hierop eveneens van invloed. Hieruit kan worden afgeleid dat de vorm en daarmee het verloop van het verantwoordingsproces in grote mate stuurbaar is.

Lessen

Een vijftal lessen valt te leren uit de analyse van verschillende verantwoordingsprocessen. Een aantal van deze lessen is ook in Haren (succesvol) toegepast. Het betreft:

- 1 Voldoe als burgemeester aan de actieve (wettelijk vastgelegde) informatieverplichting richting de raad. Door raadsleden tijdig en met regelmaat te informeren wordt de perceptie van 'informatieachterstand van de raad' geminimaliseerd en wordt wrevel en achterdocht voorkomen.
- 2 Zorg voor een uitstekende eigen informatievoorziening. Dit verkleint de kans op verrassingen en vergroot de beheersbaarheid van het verantwoordingsproces. Maak hierbij onder meer gebruik van mediascans van lokale en regionale media, maar peil tevens de stemming op straat.
- 3 Handel proactief en transparant, ook als er zaken minder goed zijn gegaan. Het is belangrijk om eventueel tijdens de crisis (bestrijding) verloren gegaan vertrouwen weer te herstellen of terug te winnen.
- 4 Creëer vroeg in het traject de betrokkenheid van de raad, door de informatievoorziening snel op gang te brengen. De invloed van het procesaspect op het verantwoordingstraject moet niet worden onderschat.

- 5 Minimaliseer onvoorspelbaarheden door het verantwoordingsproces strak in te richten. Dit betekent in de praktijk dat de vormvereisten in acht worden genomen (informereren, inspraak, ruimte voor debat).

13.5 Afronding

De gebeurtenissen in Haren waren in de specifieke context van dat moment uniek. De discussies achteraf over de gebeurtenissen in Haren zijn minder uniek. De in dit hoofdstuk behandelde punten met betrekking tot de organisatievorm en het verantwoordingsproces zijn punten die vaker aan de orde zijn geweest. De te leren lessen uit Haren zijn daarmee minder uniek dan de (aanloop van de) gebeurtenissen zelf. Dat betekent dat de lessen uit Haren breder toepasbaar moeten worden gemaakt en niet geïnterpreteerd moeten worden als 'Haren-specifiek'. Helaas bieden de verschenen rapporten over Haren weinig houvast, waar het gaat om lessen en te implementeren aanbevelingen. Daarom sluiten we af met twee concrete punten. Ten eerste dient de structuur voor crisismanagement volgend te zijn aan de inhoud van de casus. Benut de structuur flexibel en pragmatisch en laat het doel van de aanpak leidend zijn in discussies over de organisatievorm van de aanpak. Ten tweede: voorzie de gemeenteraad en andere belanghebbenden zo snel en volledig mogelijk van feitelijke informatie, binnen de kaders van wat mogelijk is. Laat de politieke oordeelsvorming niet te lang wachten.