

JOB COHEN, burgemeester van Amsterdam

De boel bij elkaar houden!

Het is maandag 30 mei 2005 als het beleidsteam van de gemeente Amsterdam bijeen is in verband met de staking van het bus-, tram- en metrovervoer in de stad. Het stadhuis is daarom goed vergrendeld. Het gesprek vindt plaats in de kelder van het stadhuis waar het crisisbeleidscentrum is gehuisvest en op het moment van het interview operationeel is. 'Het kan er wel tussendoor.' In het gesprek wordt Job Cohen bijgestaan door Maureen Sarucco, directeur Openbare Orde en Veiligheid. Een gesprek over rollen van een burgemeester en het draaiboek Vrede na de moord op Theo van Gogh in een bijzondere setting.

Job Cohen denkt na over zijn eerste gevoelens, vlak nadat hij op 2 november 2004 op de hoogte wordt gebracht van de dodelijke aanslag op Theo van Gogh. 'Ik zakte door de grond bij het horen van dat bericht.' Vervolgens is het voor Cohen zonneklaar dat direct gehandeld moet worden. 'Ik vanaf het allereerste begin op twee borden gespeeld.

Het eerste bord bestond uit een vergadering van het College van Burgemeester en Wethouders. In het College heb ik voorgesteld dat we snel zouden reageren. Als het kan wilde ik dezelfde dag nog, anders uiterlijk een dag later, een grote bijeenkomst organiseren waarin mensen hun ongenoegens konden uiten. Uiteindelijk is daar in overleg met de familie de lawaaibijeenkomst op de Dam uit voortgekomen. We hebben dat binnen een paar uur geregeld en georganiseerd.'

Het tweede speelveld was volgens Cohen op dat moment verreweg het belangrijkste. 'Op het tweede bord hebben we direct de driehoek bij elkaar geroepen. Het bericht dat Van Gogh was neergestoken in de Linnaeusstraat kwam iets voor negenen bij ons binnen. Minder dan een uur later was de driehoek bijeen. We tastten op dat moment nog helemaal in het duister wat er nu precies gebeurd was.' Ondanks de onduidelijkheid van het begin besluit Cohen een persconferentie te beleggen. 'Er kleefden risico's aan een persconferentie. Maar we hebben een heldere afweging gemaakt. Aan de ene kant moet je snel naar buiten treden en aan de andere kant betekent dat ook dat je dingen nog niet kan zeggen. We hebben besloten om de persconferentie met zijn drieën te houden. In de voorbereiding hebben we heel precies bepaald wie wat ging zeggen. Daarbij rekening houdend met ieders eigen verantwoordelijkheid.' De persconferentie start omstreeks 13.00 uur, waarin burgemeester Cohen een reactie op de moord geeft en een ieder oproept om 's avonds op de Dam Van Gogh te herdenken. 'Ik heb in mijn woorden de openbare orde en de burgervader-kant benadrukt. Officier van Justitie De Wit belichtte de justitiële kant en ging in op de achtergronden van de verdachte, die hij betitelde als een 26-jarige Amsterdamse man met een Nederlands en Marokkaans paspoort. Welten belichtte als korpschef de meer operationele kant en liet weten dat er een brief was achtergelaten op het lichaam van Van Gogh, zonder daarbij in te gaan op de inhoud van de brief.' De taakverdeling is van tevoren goed doorgenomen volgens Cohen. 'De voorbereiding is nodig om op elkaar te kunnen vertrouwen als je zo'n belangrijke persconferentie ingaat.'

Cohen spreekt over een lastige eerste persconferentie. 'We moesten betrekkelijk vaak nog zeggen dat we zaken nog niet wisten. Bovendien zat er zat op dat moment informatie in de persconferentie die we later hebben

moeten terugnemen. Dat is altijd heel lastig. Maar gegeven de moeilijke situatie waarin we toen zaten, hebben de persconferenties bijgedragen aan het vertrouwen dat wij bovenop de zaak zaten en leiderschap toonden na deze schokkende gebeurtenis. Het heeft voor een groot deel het succes van de aanpak bepaald.'

Cohen geeft aan dat zijn staf belangrijk is, o.m. bij de voorbereiding voor de media-optredens. 'Ik weet dat ik een staf om me heen had die gewend is met de media om te gaan.' Cohen refereert naar de afdeling Openbare Orde en Veiligheid, waar Maureen Sarucco sinds jaar en dag leiding aan geeft. 'Op kritische momenten als de moord op Theo van Gogh heb ik een enorm groot voordeel met een goed geoliede crisis-organisatie in de gemeente. En dat besef ik ook voortdurend.' Maureen Sarucco is zich bewust van de unieke situatie die haar afdeling binnen de gemeente inneemt. 'Hoe wij ons door een crisis heenvechten is enerzijds afhankelijk van de persoon van de burgemeester, maar aan de andere kant hebben we hier ook een grote Openbare Orde en Veiligheidsstaf van ongeveer zestig mensen met veel ervaring waar we op kunnen terugvallen. Wij zijn gepokt en gemazeld in het omgaan met een crisis. Burgemeester Polak heeft indertijd de directie leven ingeblazen, omdat hij er genoeg van kreeg om achteraf in gemeenteraad verantwoording te moeten afleggen over het politietoedreden op straat, terwijl hij er vooraf geen invloed op kon uitoefenen. Deze adviseurs fungeerden als een soort counter power naar de politie', aldus Sarucco. 'Ik ben hier zelf groot geworden in een periode waarin wij de teugels moesten aantrekken. Toen de Bijlmerramp plaatsvond hadden we dit goed geoutilleerde crisiscentrum in de bunker van de Stopera al. Er was al een manier van werken. Het managen van crisis is hier al 23 jaar een discipline. Ter voorbereiding van een grootschalig optreden spreken de mensen van mijn directie met de korpsleiding, zodat de burgemeester een onderbouwde afweging krijgt voorgelegd en een voorstel alleen maar hoeft af te tikken.'

Sarucco gaat in op de manier van werken die in Amsterdam bij rampen wordt gehanteerd. 'Als hier een ramp gebeurt, dan is in Amsterdam de burgemeester geen voorzitter van de rampenstaf. Ik ben dan technisch voorzitter van de rampenstaf, zodat de burgemeester zich geheel op de inhoud kan richten en zich kan concentreren op de besluitvorming in plaats van zich te moeten bezighouden met het proces.' Sarucco hanteert de filosofie dat de beste crisisbestrijdingsorganisatie is gebaseerd op de staande organisatie. 'Als de staande organisatie al de nodige dwarsverbanden heeft met hulpverleningsdiensten dan is dat natuurlijk een voordeel als je moet opschalen, want dan weet je elkaar blind te vinden. De afspraak is dat in een crisis ons gezamenlijk advies transparant aan de burgemeester wordt voorgelegd. Het korps bekijkt een onderwerp vanuit de operationele kant en onze directie vanuit de bestuurlijke kant. Als we niet tot een gezamenlijk advies komen, dan gaat dat als resultaat naar de burgemeester. Hij krijgt dan op een presenteerblaadje aangeboden wat het probleem is, wat onze analyse is, waar de dreiging uit bestaat en wat ieders zienswijze is.'

Draaiboek Vrede

Vlak nadat de interne organisatie is gemobiliseerd wordt door de politie en de gemeente het draaiboek Vrede gestart. 'Bij de voorbereiding op de oorlog in Irak hebben we een werkgroep Irak ingesteld, waarin het idee voor het Draaiboek Vrede is opgekomen. Het draaiboek is bedoeld voor crisissituaties met dreigende maatschappelijke spanningen. In eerste instantie was het een operationeel draaiboek voor de politie, maar

inmiddels er ook een bestuurlijke variant'. Als op 2 november 2004 het draaiboek in werking wordt gesteld, worden politie-agenten, met name de buurtregisseurs ingezet om op straat en andere plekken in de samenleving te achterhalen wat er leeft, waar er maatschappelijke spanning zit, wat er allemaal gebeurt en of er iets moet worden ondernomen. Tegelijkertijd zijn vanuit alle stadsdelen de stadsdeelbestuurders gemobiliseerd om ook aan te geven of ze met maatschappelijke spanningen werden geconfronteerd. Dat zijn de gekozen vertegenwoordigers, dus die hebben allemaal weer hun eigen connecties. Zo waren we heel snel in staat om een palet aan ogen en oren over de stad uit te spreiden. We hebben ze heel nadrukkelijk 'de straat opgestuurd.' Tegelijkertijd hebben we mensen heel nauwlettend de publicaties in de pers en op internet laten bijhouden en analyseren. De berichten zijn via het e-mail berichtennieuws, naar het netwerk van stadsdeelbestuurders, direct betrokken medewerkers van de gemeente en betrokkenen vanuit de politie rond het Draaiboek Vrede gestuurd.'

Tegelijkertijd wordt binnen de gemeente Amsterdam ook de directie Communicatie ingezet binnen de crisisorganisatie. 'De medewerkers van die afdeling kennen alle media en zij verzamelen alle vragen die van de pers binnenkomen. In de briefing bespreken we vervolgens het beeld van buiten en ons beeld. Wat zijn geruchten en wat zijn de gevoelige punten waar ik in de persconferentie op in moet gaan. Hoewel er wel kritiek is op ons systeem van stadsdeelraden, ben ik dankbaar dat het er is. De stadsdelen hebben hun communicatielijnen en het is een fijmazig netwerk'

Naast het draaiboek Vrede is ook gewerkt aan de hand van een beleidsnotitie. 'Toevalligerwijs hadden we een dikke maand voor de moord op Theo van Gogh een Beleidsnotitie uitgebracht over Terrorismebestrijding. De notitie heeft het uitgangspunt "er komt een aanslag". De vraag is dus niet of er een aanslag komt, maar dat die er kan komen. Die notitie bevatte een aantal lijnen over hoe we de zaken dan zouden aanpakken. Daar hebben we in de afwikkeling van de moord op Van Gogh gebruik van gemaakt.' Zo kon de Amsterdamse burgervader tijdens de crisis teruggevallen op een aantal scenario's dat in de voorbereiding van de beleidsnotitie Terrorismebestrijding al op de plank lag. 'Hierdoor kwam het gemeentelijke proces snel op gang', aldus Cohen. 'We konden anticiperen op hetgeen nog ging komen. De – geaccordeerde - beleidsnotitie Terrorisme bevatte allerlei afspraken, regels, hoe om te gaan met publiciteit, hoe om te gaan met zichtbare maatregelen. We hebben ook daar naar gehandeld. Ten tweede hadden we het draaiboek Vrede, waarmee we alle gekozen bestuurders met een druk op de knop in hebben gezet.' Sarucco valt de burgemeester bij. 'Het land had, hoe gek het ook klinkt om te zeggen, eerder een probleem. Elders ontstonden brandhaarden, maar niet in Amsterdam.'

Eenzaamheid

Ondanks de planmatige aanpak van de crisis heeft Cohen vanaf het eerste moment het gevoel te worden geleefd. 'Je doet je best om overeind te blijven in de hectiek. Tegelijkertijd speelt door je hoofd dat diezelfde week nog een paar grote evenementen op stapel stonden die op de een of andere manier waren gerelateerd aan de islam. Zo zou de Erasmusprijs worden uitgereikt aan een paar verlichte personen uit de islam. Je laat de hele tijd je gedachten gaan over hetgeen je aan het doen bent en wat er nog op je af gaat komen.'

Verschrikkelijk eenzaam heeft Cohen zich tijdens de crisis na de moordaanslag niet gevoeld, wel daarna. 'Als allerlei mensen beginnen te

roepen en in de kranten wordt geschreven dat men mijn aanpak maar soft vindt. Ook de uitspraak "de boel bij elkaar houden" is mij verweten, alsof die uitspraak ook te soft zou zijn. Ik heb daarover altijd het gevoel gehad dat het de enige juiste lijn is, iets anders komt niet in aanmerking.' In dat kader stelt Cohen een hekel te hebben aan *what-if questions*, van stel het was anders gegaan. 'Ik ga er altijd vanuit dat we allemaal fouten maken. Er kan op ieder moment iets gebeuren dat me mijn – politieke - kop kan kosten. Daar lig ik niet wakker van. Je staat wel onder spanning, je hebt voortdurend wel de vragen of je de goede dingen doet of dat het anders moet. Maar ook dan weer heb ik hier veel goede mensen in mijn omgeving waar ik mee kan sparren en waar ik op vertrouw. De crisis na de crisis in Amsterdam is redelijk beperkt gebeven, maar zoals gezegd, elders in het land kwam de onderhuidse spanning af en toe aan de oppervlakte. Het had anders kunnen lopen, maar erg relevant vind ik die gedachtesprong niet.'

Rollen burgemeester

Een burgemeester heeft een aantal rollen volgens Cohen. Hij benoemt ze een voor een. 'Je hebt allereerst de rol van voorzitter van de driehoek, wat in het begin van de crisis de belangrijkste rol is. Daar hoort een heel belangrijk communicatief aspect bij. Want de professional dat ben ik niet, dat is de politie en dat is de vertegenwoordiger van justitie. De burgemeester moet luisteren en op sommige punten knopen doorhakken als het gaat om besluiten.' Cohen licht toe dat een aantal besluiten de nodige hoofdbrekens heeft gekost. 'Zo was er op een gegeven moment sprake van dat Michiel Smit van de partij Nieuw Rechts uit Rotterdam hier zou komen demonstreren. We hadden hem altijd weten te weren, maar nu had hij zich aangekondigd met het thema 'vrijheid van meningsuiting '. Dat leverde wel een dilemma op. Hoe doen we dat? Hoe gaan wij daarmee om? Geven we hem daar de ruimte voor en waar geven we hem de ruimte? Als voorzitter van de driehoek beslis ik in dat geval dat de demonstratie moet doorgaan. Dat is mijns inziens de kern van de rol als voorzitter van de driehoek.' De rol als voorzitter van de gemeenteraad is volgens Cohen een andere. 'Ik heb de dag daarna een gemeenteraadsvergadering gehad. Ik heb daar een verklaring afgelegd. Op zo'n moment vervul je met name de rol in de hoedanigheid van een bestuurder die verantwoording aflegt voor hetgeen hij heeft gedaan. Weer een volstrekt andere rol is natuurlijk 's avonds als spreker op de lawaaidemonstratie op de Dam. Dat zijn momenten dat je er als burgemeester moet wezen, dat je er moet staan. De dingen die je dan zegt hebben een enorme impact, wat weer hoort bij de rol van burgervader. Ik ben op dat moment het kristallisatiepunt waar alle tegenstellingen in de stad bij elkaar komen.'

Crisis na de crisis

De rol die een burgemeester speelt in een crisis is leidend, is de mening van Cohen. 'Ik ben zelf niet iemand, zeker niet bij zo'n crisis, die zo geweldig *hands-on* is. Ik kan dus ook heel gemakkelijk, denk ik, de dingen die met de uitvoering te maken hebben aan anderen overlaten. Ik heb me vanaf de allereerste crisis die ik hier in Amsterdam heb meegemaakt ook gerealiseerd dat een heel belangrijke rol moet worden vormgegeven in de crisis na de crisis. Mijn rol is, op het moment dat het allemaal achter de rug is, voortdurend uit te leggen waarom wat gebeurd is.' Sarucco herinnert de burgemeester er aan dat hij als voorzitter van de driehoek ook een belangrijke rol vervult in de communicatie. 'Het binden en bij elkaar brengen van de verschillende bevoegdheden, zodat er wordt gesproken met één mond, door één gezicht, door één gezag.' Cohen knikt instemmend. 'Jazeker, dat speelt ook, daar heb ik veel in geïnvesteerd. Alhoewel dat hier in Amsterdam aldoor goed is gegaan. Het speelt meer

wanneer je met externe partijen te maken hebt. Die moet je iedere keer weer goed aanhaken.

Sarucco maakt een verdere onderverdeling in de rollen, namelijk in een externe rol en een interne rol. 'Intern de crisis managen door de strategische besluiten te nemen. En extern zorg je voor *confidence*. Het enige waar het bij een crisis om gaat is *confidence*. Er voor zorgen dat de burger vertrouwen blijft hebben in zijn overheid, wat je personifieert door de burgemeester. Een man of vrouw die er staat en uitstraalt: "oké, ik weet niet alles, we worstelen samen, maar ik ben er en ik sta er voor jullie". Deze rol voer je uit naar slachtoffers, naar burgers, en naar de media.' Ook het contact hebben met Van Goghs ouders hoort hier bij, somt het afdelingshoofd verder op. 'Dat hoeft niet zichtbaar voor de pers te gebeuren, maar het hoort er wel bij.'

Cohen vindt het te sterk aangezet om bij de crisis van 2 november te spreken over de crisis na de crisis. 'Het was nu anders dan vaak bij andere crisissen het geval is. Er is hier ook geen politiek debat geweest over verantwoordelijkheden van de burgemeester die nalatig zou zijn geweest. Sterker nog, in elke gemeenteraads- en commissievergadering waarin we het er over hebben gehad, heb ik brede steun gekregen voor de wijze van onze aanpak.'

Den Haag

'Terugkijkend vind ik dat zich weinig werkelijke dilemma's hebben voorgedaan. We hebben snel die lijn uitgezet; we moeten het hier toch echt met elkaar doen. Wij zijn heel snel begonnen met het maken van een actieplan, waarin we hebben bepaald hoe we zouden gaan reageren op de situatie. Het zijn allemaal dingen geweest die redelijk goed geland zijn. Nou die maand november was in die zin, een verschrikkelijke maand, omdat het vuurtje juist op andere plaatsen in het land fors werd opgepookt, en op die manier zich dan ook keerde op de manier waarop ik opereerde. Maar dat heeft zich daarna, naar mijn gevoel, ook wel weer een beetje gekeerd.'

Wel was er volgens Cohen frictie in de omgang tussen de gemeente Amsterdam en politiek Den Haag. 'Wat doe je daar nu wel en wat doe je daar niet. Aan de ene kant is het van belang om te zorgen dat je ook als overheid zoveel mogelijk als eenheid naar buiten optreedt, terwijl er tegelijkertijd nog allerlei vragen op tafel lagen. Dat is dan ook een beetje schaken en zoeken hoe je dat doet.' Het was niet Cohens bewuste bedoeling om politiek Den Haag op afstand houden, maar hij wenste te weten wat er aan die moord vooraf is gegaan en wat daarvan in Den Haag al bekend was. 'Het ging mij om de vraag "wie wist wat?". Is er informatie die we moeten hebben? De vraag of we Den Haag al dan net op afstand moesten houden is niet aan de orde geweest.'

Twee stromingen

Sarucco vertelt over de twee stromingen die zij op het gebied van crisisbestrijding in Nederland signaleert. 'Je hebt de stroming die denkt dat je een crisis kunt bestrijden met dikke stapels rapporten. En daar tegenover staat de praktijk zoals ik die hier al 23 jaar ervaar. Er is nog nooit een moment geweest we een crisis niet hebben bestreden, omdat er geen rampenplan was. Dit betekent overigens niet dat je de processen niet heel goed op orde moet hebben, maar papier bestrijdt geen crisis. Dat veel mensen in de technische uitwerkingssituatie procesbeschrijvingen moeten hebben is evident. Maar de bestuurlijke aansturing hangt in belangrijke mate af van de intuïtie en de bestuurlijke afweging van de burgemeester

en niet van draaiboeken. Intuïtie is samenbundeling van inzicht, invoelingsvermogen en ervaring. Ervaring is ontzettend belangrijk bij het managen van een crisis. Als je ervaringsgegevens hebt, maakt dat de intuïtie sterker. Het is mijn taak om rondom de burgemeester die deskundigheid te organiseren die hij nodig heeft om zijn rol van opperbevelhebber in te vullen en om leiding te geven aan de multidisciplinaire aanpak van de crisis.' Zo wendt Sarucco zich automatisch naar degene waarvan ze denkt dat ze die kan vertrouwen, of zoals ze het noemt "iemand die er staat". 'Ik heb een hoop mensen er doorheen zien zakken. Op een moment dat iemand, met welke bevoegdheid dan ook, zegt ik moet even een paraaf halen, dan staat die er dus niet. En dan is het, los van de positie, wegwezen. *Moven!*'

Leren en vragen

Je kunt crisisbeheersing leren, volgens Sarucco, maar je moet het ook in je hebben. 'Ik vraag me af in hoeverre je kunt leren om ook in een crisissituatie, met de situatieveranderingen, met de prikkels van vele kanten, met de snelheid van besluiten, het besef te hebben te moeten besluiten op basis van onvolledige informatie. Een burgemeester staat daarbij ook nog eens in de spotlights van de nationale en internationale media.' Een goede crisismanager moet je ook van nature zijn, denkt ze. 'Het gaat er om dat je er staat, ook al heb je de bevoegdheden niet.'

Cohen geeft aan in zijn beginperiode nog geen enkele ervaring te hebben gehad met crisisbestrijding. 'Mijn advies aan andere burgemeesters is daarom: bemoei jezelf als burgemeester niet of zo weinig mogelijk, met de operatie. Blijf daar weg. Probeer een paar echte goede mensen om je heen te verzamelen. Dat is essentieel.' Burgemeesters van kleinere gemeenten zouden volgens Cohen een hotline moeten hebben naar Commissaris van de Koningin. 'Als ik burgemeester was, zou ik meteen ten rade gaan bij iemand die daar ervaring mee heeft. Omring je in ieder geval met een paar mensen die je vertrouwt en kennis van zaken in de sfeer van crisisbestrijding en communicatie hebben. En inderdaad oefenen, oefenen en blijven oefenen, dat is o zo belangrijk!'

Veiligheidsregio

In de vorming van de Veiligheidsregio is men volgens Cohen nadrukkelijk bezig met het bieden van onderlinge ondersteuning. 'Wij hebben onze plannen voor de Veiligheidsregio bijna klaar, in overleg met de andere burgemeesters. We hebben als uitgangspunt genomen dat wanneer in een andere gemeente iets plaatsvindt, die burgemeester vanzelfsprekend in charge is, maar ook een beroep kan doen op de voorzitter van de veiligheidsregio. Maar als de voorzitter van de veiligheidsregio denkt: 'dat gaat niet goed, dan kan de voorzitter van de veiligheidsregio, na consultatie van de betrokken burgemeester, het bevel ook overnemen.'

Volgens Cohen wringt dit niet met de burgemeester die dan nog wel het boegbeeld naar de eigen burgers wil zijn. 'Het gaat om de manier en de toon waarop je dat doet. Ik vind het heel normaal dat je er dan samen staat, dat je naar de gemeenteraad toe gaat en uitlegt dat je er samen staat. En die burgemeester kan heel gemakkelijk vertellen, ik heb gelukkig een beroep kunnen doen op de expertise van Amsterdam. Je moet natuurlijk niet overnemen, nee je doet het samen.'

En dat is ook een kwestie van je rolopvatting als burgemeester. Mijn rolopvatting is er niet eentje van dat ik nu voortdurend in de etalage wil staan. En het stomste wat je als burgemeester kunt doen, zeggen en

uitstralen van "dat heb ik eventjes geregeld". Je staat ook veel sterker als je het normaal vindt dat je kunt zeggen: we hebben het samen gedaan. Al ik kan me wel collega's voorstellen waar dat wat minder gemakkelijk afgaat.'