

Burgemeester als boegbeeld bij oproer en wanordelijkheden

Wouter Jong is adviseur crisisbeheersing bij het NGB en redacteur van dit tijdschrift.

Bij crises wordt de burgemeester de rol van boegbeeld en burgervader toegedicht. De Gemeentewet beschrijft deze crisissituaties als de ‘situaties van oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of rampen, dan wel van ernstige vrees daartoe’. De burgemeester wordt onder die omstandigheden gezien als degene die aan de touwtjes trekt, de getroffen gemeenschap troost biedt, onder woorden brengt wat de bevolking zojuist is overkomen en zich na afloop verantwoordt over de beslissingen die in de driehoek en het beleidsteam zijn genomen. Dit artikel staat stil bij de vraag hoe Nederlandse burgemeesters in de praktijk omgaan met die veelzijdige verantwoordelijkheid.

In de afgelopen tien jaar zijn er onder de vlag van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) bijna honderd interviews verschenen met burgemeesters en locoburgemeesters over hun specifieke crisiservaringen. De interviews zijn uitgegeven in verschillende publicaties en terug te vinden op de website van het NGB.¹ De interviews bestrijken een divers palet aan crises over een periode van 25 jaar. Van de vuurwerkcramp in Enschede tot een geruchtmakende moord in Tolbert, van een tragisch ongeluk met een aantal jongeren uit Zeewolde tot de rellen in de Oosterparkwijk in Groningen.

Dit artikel gaat in op de rol van de burgemeester als boegbeeld of burgervader. Het zijn twee rollen die zich op de buitenwereld richten en waarin een burgemeester zich primair over getroffenen ontfermt (de burgervaderrol) of als spreekbuis van de lokale overheid fungeert (de boegbeeldrol). Naast deze externe rollen is hij uiteraard ook nog voorzitter van het (regionaal) beleidsteam dat de crisis in goede banen leidt en participeert hij in de driehoek.

Collectieve impact

Ten aanzien van de externe rol zijn er twee belangrijke variabelen die de bandbreedte bepalen voor de manier waarop betrokken burgemeesters duiding geven aan de crisis. Enerzijds blijkt dat zij hun optreden in belangrijke mate laten bepalen door de collectieve impact van een crisis. Bij een crisis met grote impact wordt van de burgemeester verwacht voor de troepen te staan. In de kern komt het neer op wat oud-burgemeester Ivo Opstelten benoemt in zijn reflectie op de moord op Pim Fortuyn: “Je moet er zijn op de momenten die ertoe doen.” De burgemeester wordt geacht de situatie te ‘duiden’ en het voortouw te nemen bij herdenkingen, in samenspraak met direct getroffenen en/of hun familie.

Het is de burgervaderrol *pur sang*, die we bijvoorbeeld ook terugzagen na het schietincident in de Ridderhof in Alphen aan den Rijn, waar burgemeester Bas Eenhoorn het voortouw nam in de communicatie met de bevolking en de

herdenkingen die volgden. Idem met de burgemeesters die her en der in het land het voortouw namen bij lokale herdenkingen rond de ramp met MH17 en de aanslagen bij Charlie Hebdo en de Bataclan in Parijs.

Is de collectieve impact relatief beperkt, dan zal de behoefte aan een stille tocht of gezamenlijke bijeenkomst afnemen en richten burgemeesters zich doorgaans meer op de direct betrokkenen. Dit deed zich recent bijvoorbeeld voor na het treinongeluk in Winsum (GR). Voor de inwoners van het dorp was het treinongeluk geen typisch Winsumse crisis; de trein had bij wijze van spreken ook een kilometer verderop kunnen verongelukken. Toch nam de burgemeester wel een taak op zich. Burgemeester Rinus Michels organiseerde voor de inzittenden van de trein en de betrokken hulpverleners een bijeenkomst om met elkaar terug te blikken. Een initiatief dat proportioneel was ten opzichte van de lokale impact van het treinongeluk en dat aansloot bij de behoeften van dat moment.

Politieke verantwoordelijkheid

Naast de collectieve impact speelt ook de verantwoordelijkheid mee die een burgemeester bij een crisis wordt toegedicht. De verantwoordelijkheid die een burgemeester heeft (of niet heeft) is van invloed op zijn invulling van de burgervader- en boegbeeldrol. In het geval van een gas- of stroomstoring is de verantwoordelijkheid relatief beperkt. De burgemeester wordt vooral geacht om als functionaris de druk op te voeren bij de energiebedrijven. Hij profileert zich in die situaties als het boegbeeld dat namens de bevolking spreekt en aanstuurt op het adequaat oplossen van de overlast. In termen van ‘duiding’ is de rol van de burgemeester in die omstandigheden beperkt. Inwoners zullen weinig troost ontlenen aan een burgemeester die snikkend meehuilt omdat de diepvrieskip na een stroomstoring is ontdooid; veeleer zal de bevolking willen weten of de burgemeester hun belangen goed behartigt en – concreter – wanneer het gas weer terugkomt of de stroom weer op het net zit.



Foto: ANP, Cynthia Boll

Utrecht-Ondiep, maart 2007: Annie Brouwer verbreedde de context en positioneerde zich samen mét de wijkbewoners tegenover de relschoppers.

In deze constellatie is duidelijk dat het voor burgemeesters een uitdaging wordt om de boegbeeldrol op te pakken in situaties met een hoge collectieve impact én een hoge politieke verantwoordelijkheid. Het is niet voor niets het type crisis waarover de afgelopen jaren diverse burgemeesters zijn gestruikeld. Denk aan de burgemeester van Haaksbergen na het fatale ongeluk met de monstertruck. De Haaksbergense situatie legt bloot waar de schoen wringt; bij een ongeluk dat onder de lokale bevolking tot slachtoffers leidt, is het lastig om als burgemeester de rol van burgervader op te pakken, als tegelijkertijd iedereen naar de vergunning wijst waar de handtekening van dezelfde burgemeester op prijkt.

Circusartiest

Als een burgemeester wordt geconfronteerd met een situatie van hoge collectieve impact én hoge politieke verantwoordelijkheid, voelt hij zich als de spreekwoordelijke circusartiest die tegelijkertijd een aantal bordjes draaiende moet houden. De bordjes vertegenwoordigen de verschillende gremia waar de burgemeester mee te maken heeft, die weer invloed op elkaar uitoefenen. Want de gemeenteraad kijkt mee wat de burgemeester doet en nalaat. De bevolking verwacht het nodige van de burgemeester net zoals het crisisteam, media voeren de druk op, getroffen spreken hun verwachtingen uit en tegelijkertijd moeten maatregelen worden afgestemd binnen de driehoek, om te voorkomen dat het handhaven van de openbare orde de handhaving van de rechtsorde in de wielen rijdt. Het is voorwaar geen sinecure om tijdens crises met al die verschillende gremia rekening te houden.

In situaties waarin de verantwoordelijkheid voor het ontstaan van een crisis bij derden ligt, is de rol van de burgemeester nog relatief overzichtelijk. Maar bij openbare-ordeverstoringen ontstaat al snel een spanningsveld, omdat de burgemeester nadrukkelijk zelf aan de knoppen zit. Want enerzijds hebben burgemeesters het te doen met de inwoners die de overlast van rellen ervaren, anderzijds zijn ze als gezagsdrager medeverantwoordelijk voor het optreden van de politie. Sterker nog, als dat misgaat worden ze als eindverantwoordelijke afgerekend, zoals de commis-

sie-Cohen over burgemeester Rob Bats liet zien in de nasleep van de Facebookrellen na het Project X-feest in Haren.

Communiceren over bevoegdheden

Toch sneuvelen niet alle burgemeesters in dit potentieel politieke mijnenveld. Uit de beschikbare interviews zijn ook lessen te leren over de manier waarop burgemeesters dit soort heikele situaties overleven. Allereerst begint het met de burgemeestersbevoegdheden, zoals gebiedsverboden, samenscholingsverboden, noodverordeningen en noodbevelen. Het zijn bevoegdheden die zijn toegewezen aan de burgemeester als bestuursorgaan. Maar in de communicatie doen succesvolle burgemeesters iets opvallends: zij benadrukken dat zij de bevoegdheden inzetten om de eigen bevolking ter wille te zijn. Het voorkomt dat in de media het beeld ontstaat alsof een strijd gaande is tussen relschoppers of vloggers enerzijds en de burgemeester en overheid anderzijds.

Op het moment dat Annie Brouwer, destijds burgemeester in Utrecht, aangaf dat zij met het Openbaar Ministerie de bevoegdheden inzette om de bevolking van Ondiep te beschermen tegen de relschoppers die van buitenaf naar de wijk kwamen om te rellen, kandelde het beeld. Ze schaarde zich aan de kant van de eigen bevolking. Ze verbreedde de context en positioneerde zich samen mét de wijkbewoners tegenover de relschoppers. Dat de relschoppers het stempel ‘reltoeristen’ meekregen, onderstreepte dat ze niets in de wijk te zoeken hadden. De strategie werkte de onderlinge saamhorigheid in de wijk verder in de hand. Saamhorigheid die na de rellen zelfs leidde tot een gezamenlijke schoonmaak door de wijkbewoners.

Een vergelijkbare aanpak werd gehanteerd na de spanningen in de Goudse wijk Oosterwei. Burgemeester Wim Cornelis manifesteerde zich ook daar nadrukkelijk als spreekbuis namens de inwoners, die zich volgens eigen zeggen moesten verantwoorden voor de niet-bestaande rellen in de stad. Toen zij op hun werk en verjaardagen erop werden aangesproken alsof hun stad in brand stond, was voor de burgemeester de maat vol en begon hij een media-offensief, waarna het beeld in zijn voordeel kandelde.

» *Het is vaak terug te voeren op eigen communicatie, maar dat is niet de enige factor*

Excuses

Ten tweede winden de succesvolle burgemeesters er geen doekjes om als dingen verkeerd zijn ingeschat. Een bekend voorbeeld is Rik Buddenberg, destijds burgemeester in Pijnacker-Nootdorp toen daar tijdens de Oranjefeesten de politie iets te hardhandig had ingegrepen bij de lokale bevolking. De burgemeester maakte openlijk excuses voor het feit dat hij de impact van het politietoedreden had onderschat. Bewoners en gemeenteraad brachten hem niet in optocht naar de brandstapel in Pijnacker, maar accepteerden zijn oprechte excuses.

In de situatie rond het tentenkamp bij Ter Apel, waar in mei 2012 honderden uitgeprocedeerde asielzoekers hun toevlucht hadden gezocht, bood de burgemeester ook excuses aan. Dat betrof de manier waarop de ontruiming van het tentenkamp plaatsvond en hoe de aanwezige pers het zicht op de ontruiming was ontnomen. *“Het besluit van een ME-commandant om ME-busjes tussen de Somaliërs en de journalisten te zetten, heeft een beeld opgeroepen dat journalisten zouden zijn gehinderd. Het blijft onduidelijk of dit bewust is gedaan of dat het vooral uit praktische overwegingen was omdat de betogers zich juist bij de journalisten hadden verschanst en zodoende het makkelijkst in de busjes waren af te voeren. Hoe het ook zij, het is een besluit dat buiten de driehoek om is genomen, maar niet zo had mogen gebeuren”*, aldus burgemeester Leontien Kompier.

Voorzichtig met eigen optreden

Burgemeesters moeten ook beseffen dat hun eigen optreden een weerslag kan hebben op een situatie. Ton Rombouts vertelt in een terugblik op de rellen in de Graafsewijk in Den Bosch: *“Ik ben op de derde dag uit nieuwsgierigheid toch één keer gaan kijken. Ook dat liep helemaal verkeerd af. Ik wilde eigenlijk de Mobiele Eenheid daar gaan bemoedigen, maar jongeren – die boos waren over de afzetting van hun wijk – beletten dit. Voor hen ben jij degene die het vuur aanwakkert, simpelweg door daar ter plaatse te verschijnen. Mijn les is kortom dat je als burgemeester bij openbare-ordeproblemen beter buiten beeld kunt blijven. Mijn advies is om in het crisiscentrum te blijven. Dat is geen gemakzucht, maar vanuit deze twee overwegingen; allereerst vanwege het totaaloverzicht en daarnaast omdat je zelf soms aanleiding tot onrust kunt geven.”*

Stap voor stap

Dat het eigen optreden soms ook averechts kan werken, zagen we in de loop der jaren bevestigd bij burgemeesters die paal en perk wilden stellen aan gevaarlijke tradities, zoals de autobranden met oud en nieuw in Veen en de brommerraces in Genemuiden en Urk. Burgemeesters die deze tradities al te ferm wilden reguleren, kwamen van een koude kermis thuis. De les: toon in woord en daad begrip voor de tradities en tracht ze stapje voor stapje met extra veiligheidsmaatregelen te reguleren. Ook hier geldt doorgaans dat de burgemeester die zelf met bevoegdheden wappert en met de vuist op tafel slaat, aan het kortste eind trekt. Het zijn processen waarin draagvlak moet worden gezocht bij gezaghebbende personen in het dorp, om gezamenlijk en langzaam het proces te veranderen.

Afhechten na afloop

Tot slot geven de praktijkervaringen van burgemeesters aan dat een openbare-ordecrisis goed moet worden afgehecht. Door afsluitende bijeenkomsten waarin wordt teruggeblikt, ontstaat vaak een mogelijkheid de situatie in nieuw vaarwater te brengen en met de wijk of buurt een nieuwe start te maken. Als er gelegenheid wordt geboden om vragen te stellen en lessen met elkaar te delen, kan ook het contact tussen bewoners en de politie worden hersteld dan wel bestendigd.

Conclusie

De lessen die burgemeesters in interviews hebben gedeeld, bieden aanknopingspunten om openbare-orde spanningen te doen de-escaleren en de burgemeester uit lastig politiek vaarwater te houden. Daarbij valt op dat de lessen vaak zijn terug te voeren op communicatie. Het gaat in veel gevallen om de communicatie van het openbaar bestuur, die de operationele inzet van de politie met woorden kadert. Het is niet verwonderlijk, want vaker blijkt dat de (communicatieve) vaardigheden van de burgemeester minstens zo belangrijk zijn als zijn bevoegdheden.

Dat laat onverlet dat de gedeelde lessen geen garantie op succes zijn. Daarvoor bevatten crises te veel factoren die van invloed kunnen zijn op het verloop. Zo gaf burgemeester Wim Cornelis in zijn relaas over de rellen in Gouda aan dat het enkele feit dat de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer in diezelfde week plaatsvonden, een extra aanjager voor de crisis waren geweest. *“Het was duidelijk dat er op verschillende plekken een belang was om de problemen in Gouda breder uit te meten. ‘Gouda’ werd een vehikel om een veel breder probleem onder de aandacht te brengen. Terwijl wij nog probeerden om toe te lichten wat er feitelijk was gebeurd, moest je constateren dat het daar op dat moment al lang niet meer om ging.”* Laat dat óók een les zijn bij lokale verstorings van de openbare orde. <<

Noot

1 www.burgemeesters.nl/crisisbeheersing