
INSTITUTIONEEL CRISIS MANAGEMENT

EEN KRITIEK INCIDENT, SOCIALE MEDIA DYNAMIEK
EN RELLEN IN DEN HAAG

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4	
1. Inleiding: Een noodlottig incident	7	3
2. Een samenvatting van de belangrijkste gebeurtenissen	15	
3. Het leerstuk institutionele crisis	21	
4. De Haagse politie in crisis: Voedingsbodem, incident en escalatie	43	
4.1 Een voedingsbodem in de Schilderswijk	43	
4.2 Escalatie: Een incident met potentieel	51	
5. Het managen van een institutionele crisis: Uitdagingen	71	
5.1 Detectie en classificatie	71	
5.2 Institutioneel crisis management	74	
6. Institutioneel crisis management: Lessen voor een goede voorbereiding	89	
6.1 Een institutionele crisis in wording: Signaaldetectie en interventies	89	
6.2 Incident management	100	
6.3 Institutioneel crisis management	103	
Slotbeschouwing: Van institutioneel crisis management naar institutioneel leiderschap	115	
Appendix 1: Tijdlijn	128	
Appendix 2: Analyse van sociale media	130	
Geraadpleegde literatuur	131	

ISBN nummer: 978-90-829143-0-6
Uitgever: The Crisis University Press
Frambozenweg 123
2321 KA Leiden
www.crisisplan.nl

Vormgeving: Dokwerk Communicatie, Leiden

© Copyright: de auteurs

VOORWOORD

4

De noodlottige aanhouding van Mitch Henriquez (in juni 2015) is hard aangekomen bij de Politie Eenheid Den Haag. Deze verdrietige gebeurtenis veroorzaakte een institutionele crisis: het vertrouwen in de Haagse politie kreeg een flinke knauw. Felle rellen stelden de bewoners van de Schilderswijk op de proef. Politiedeskundigen die in die week werden ingezet spraken van oorlogstaferelen. Hoewel de publieke orde relatief snel werd hersteld, dreunden de dood van Henriquez en de rol van de politieagenten daarin lang na binnen de eenheid en daarbuiten. Drie jaren later is de noodlottige aanhouding nog steeds een 'referentiepunt' in het publieke debat over discriminatie en etnische profilering door politieagenten. Voor de politie is het nog steeds een open zenuw.

De eenheidsleiding heeft van dit incident willen leren. Daartoe zijn tal van initiatieven gelanceerd om de relaties met de bewoners van de Schilderswijk te verbeteren. Ook binnen de eenheid zijn lessen getrokken en uitgevoerd. Dit boekje is bedoeld om een aantal van die lessen te identificeren en uit te dragen, met het doel deze lessen met collega's in de publieke sector te delen. Leren van de ervaringen en lessen van een ander is immers heel doelmatig. Het initiatief van de eenheidsleiding kunnen we daarom alleen maar toejuichen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Politie Eenheid Den Haag. Crisisplan BV heeft als opdrachtnemer gefungeerd. Verschillende versies van deze tekst zijn gelezen door de opdrachtgever. De auteurs hebben echter volledige vrijheid genoten in het schrijven van dit boek.

Het gaat hier nadrukkelijk niet om een evaluatie van de gebeurtenissen en de acties van betrokkenen. Wij hebben getracht lessen in kaart te brengen en die zo op te schrijven dat anderen – binnen en buiten de politie – daarvan kunnen leren.

5

Wij willen verschillende mensen bedanken voor hun hulp tijdens het schrijven van dit boek. Wij danken de leden van de eenheidsleiding (Paul van Musscher, Monique Mos en Paul Entken) voor het in ons gestelde vertrouwen en het constructieve commentaar waarvan zij ons tijdens het schrijfproces hebben voorzien. Ook bedanken wij Bart Gosen en Anna Valentini voor hun kritische commentaren. Werner Overdijk gaf ons, naast kritisch commentaar, waardevolle suggesties ter verbetering van het manuscript.

Wij zijn al onze respondenten bijzonder erkentelijk voor de openhartige en altijd leerzame gesprekken die wij met hen mochten voeren. Wij hebben hen anonimiteit beloofd en dat is goed. Maar ook jammer, want we hadden graag opgeschreven hoe een ieder van hen ons zo ongelooflijk heeft geholpen met het begrijpen van een dergelijk complex en tegelijkertijd dramatisch incident.

Tenslotte noemen wij hier de getalenteerde jonge mensen die ons tijdens het onderzoek en schrijfproces hebben bijgestaan. Nienke Bos was cruciaal in de beginfase van het project (alvorens zij ons verliet voor een mooie baan bij DG Politie). Daphne de Groot en David Proost verrichtten allerlei hand- en spandiensten in het onderzoeksproces. Dionne Sloof en Charon van der Ham fungeerden als steun en toeverlaat tijdens het schrijfproces en de productie van dit boek. Zonder deze groep talenten was het ons niet gelukt dit boek binnen enkele maanden te schrijven (alle fouten komen voor onze rekening).

Het is onze hoop dat (aankomende) leidinggevenden in de publieke sector kennis nemen van deze lessen en die inzetten om "hun" organisaties en "onze" instituties te versterken en te beschermen.

ARJEN BOIN, LEIDEN

STAVROS ZOURIDIS, TILBURG

augustus 2018

1. INLEIDING: EEN NOODLOTTIG INCIDENT

7

Het laatste weekend van juni 2015 is het begin van een intense crisis voor de Politie Eenheid Den Haag. Op zaterdagavond 27 juni houden agenten een man aan in het Haagse Zuiderpark. Mitch Henriquez, op bezoek uit Aruba, heeft het muziekfestival *Night at the Park* bezocht. Bij het verlaten van het festivalterrein roept Henriquez herhaaldelijk tegen agenten dat hij een wapen bij zich heeft. De agenten besluiten hem aan te houden.

Tijdens de aanhouding raakt Henriquez onwel. Hij overlijdt de volgende dag, zondag 28 juni, in het HagaZiekenhuis van Den Haag.

De aanhouding is door verschillende voorbijgangers gefilmd. Een filmpje van de aanhouding wordt zondagavond via diverse kanalen op sociale media geplaatst. Het filmpje wordt druk gedeeld. Later doet een tweede filmpje de ronde over het internet.

De filmpjes laten zien hoe agenten Henriquez onder controle brengen. Enkele agenten zitten rondom Henriquez. Het ogenschijnlijk levenloze lichaam wordt vervolgens een politiebus in gesleept. Omstanders worden op afstand gehouden. Het ziet er niet goed uit.

Kranten en televisie besteden die zondag en maandagochtend nog weinig aandacht aan het noodlottig incident. Dat verandert als maandagmiddag wordt gedemonstreerd voor politiebureau De Heemstraat in de Haagse Schilderswijk. De demonstratie escaleert. Vier opeenvolgende avonden en nachten wordt de Schilderswijk geteisterd door straatgeweld. Vanaf vrijdag is het weer rustig in de Schilderswijk.

Van noodlottig incident naar institutionele crisis

De dood van Henriquez was meer dan een noodlottige aanhouding gevolgd door een paar dagen van zomeravondrellen in een toch al broeierige Schilderswijk. De dood van Henriquez markeerde het begin van een *institutionele crisis* voor de Haagse politie.¹ De crisis liet zien hoe snel een publieke institutie als de Haagse politie in de maalstroom van politiek en publiciteit kan terecht komen en welke gevolgen dat kan hebben.

8

Het filmpje van de noodlottige arrestatie leidde tot een explosie van negatieve aandacht op sociale media. De Haagse politie werd beticht van discriminatie en grove geweldpleging. Ook lokale en nationale politici stelden kritische vragen. Het functioneren en de integriteit van de Haagse politie werden plotseling onderwerp van brede maatschappelijke en politieke discussie. Velen binnen de Haagse eenheid hebben deze episode als traumatisch ervaren (sommige agenten werden persoonlijk bedreigd op sociale media). Ook de politiechef van de eenheid, Paul van Musscher, kwam onder grote druk te staan.

De Haagse politieleiding heeft het niet eenvoudig gevonden deze crisis te beheersen. De dood van een arrestant, de felle kritiek op de organisatie, de nachtelijke rellen – het waren moeilijke weken voor de Haagse politie. Pas op 8 juli ging de storm liggen. Na een emotioneel betoog van de eenheidschef in de gemeenteraad verstomde de roep om onafhankelijk onderzoek.

De impact van een institutionele crisis

Terugkijkend is het gemakkelijk deze crisis te relativiseren. De crisis duurde niet lang en het vertrouwen in de Haagse politie lijkt geen langdurige schade opgelopen te hebben. Maar dat is een onderschatting van de eroderende werking die dergelijke episodes met zich mee brengen.

We hebben de afgelopen jaren een behoorlijk aantal gebeurtenissen gezien – variërend van lokale incidenten (Bossche rellen; Haren) tot nationale dossiers (IRT; discussie etnisch profileren) – die het vertrouwen in de Nederlandse politie danig op de proef hebben gesteld (zie kader). Vooral de IRT-affaire heeft een diep spoor getrokken. De Commissie Van Traa oordeelde zelfs dat de politie te kampen had met een “driedubbele crisis”.²

Een institutionele crisis markeert een periode waarin een organisatie plotseling fel wordt bekritiseerd door burgers, media en politici. Het vertrouwen in de institutie is aangetast.

9



Voorbeelden van kritieke incidenten op lokaal en nationaal niveau

10

Kroningsrellen

30 april 1980

Onder de leus “geen woning, geen kroning” verstoren krakers de kroning van Koningin Beatrix. Amsterdam is het toneel van een slagveld. De respons van de politie wordt zwaar bekritiseerd.

Overlijden Hans Kok

25 oktober 1985

Hans Kok overlijdt op 23-jarige leeftijd in een Amsterdamse politiecel. Dit resulteert in kritiek op het Amsterdamse korps.

IRT-affaire

1993/1994

Een omstreden opsporingsmethode zorgt voor ophef. Na veel consternatie tussen betrokken politiekorpsen, OM en anderen betrokkenen wordt het interregionale researcheteam (IRT) opgeheven. De parlementaire enquête spreekt van een “drievoudige crisis” in de opsporing.

Oosterparkrellen

1997/1998

In de weken voor de jaarwisseling is geregeld sprake van vandalisme en geweldpleging in de Oosterparkwijk in Groningen. De politie stapt niet naar voren, maar trekt zich terug uit de wijk. Het Groningse korps wordt zwaar bekritiseerd.

Schiedammer parkmoord

22 juni 2000

Een tienjarig meisje wordt in het Beatrixpark in Schiedam om het leven gebracht; haar elfjarige vriendje wordt neergestoken. Voor deze misdaad wordt de verkeerde persoon veroordeeld. De justitiële dwaling krijgt veel aandacht door fouten van de politie, justitie en deskundigen. De commissie Posthumus oordeelt kritisch over het politietoetreden (en het OM).

Bossche rellen

December 2000

Pierre Bouleij wordt na een burenruzie in zijn huis doodgeschoten door een politieagent. Vrienden en bekenden van Bouleij verenigen zich, vallen politieagenten aan, en stichten brand. De politie wordt zwaar bekritiseerd.

Strandrellen Hoek van Holland

22 augustus 2009

Tijdens dancefestival *Sunset Grooves* vinden steek- en vechtpartijen plaats. Nadat twee agenten in burger herkend worden, keren de reischoppers zich tegen de politie. De politie schiet een reischopper dood. Een onderzoeksrapport constateert “ongecoördineerde hulpverlening, routinematige voorbereiding, onvoldoende risico-inschatting, onvoldoende recht doen aan dreigingsinformatie, onduidelijke commandostructuur en een verwarrende briefing voorafgaand aan het evenement”.³

Project X Haren

21 september 2012

Een per ongeluk openbaar gemaakt Facebook-evenement loopt volledig uit de hand. Het navolgende onderzoek constateert dat de voorbereiding van de politie niet voldoende was.⁴

Discussie etnisch profileren

+/- Laatste 6 jaar

De politie wordt met enige regelmaat beschuldigd van “het disproportioneel vaak staande houden van burgers op grond van hun zichtbare etnische achtergrond en/of huidskleur, zonder dat daar een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor bestaat”.⁵

Centrale Ondernemingsraad

(COR)-affaire

Zomer 2017

De oud-voorzitter van de ondernemingsraad van de politie declareert 198 flessen prosecco en laat facturen aanpassen. De korpschef komt onder vuur te liggen. De commissie-Ruys wordt ingesteld. De commissie toont zich kritisch ten opzichte van de korpschef.⁶

De IRT affaire deed de verhouding tussen “blauwe bazen” en gezagsdragers (burgemeester en openbaar ministerie) op de grondvesten schudden. De bevindingen van de Commissie Van Traa genereerden een felle politieke reactie: de politiechefs werden onder curatele gesteld.⁷ Op een expliciete visie van de regionale politieleiders werd door politici geen prijs meer gesteld.

De institutionele crisis laat zien hoe wankel de legitimiteitsbasis is waaraan publieke organisaties hun bestaansrecht ontleen. Het publieke en politieke vertrouwen in een organisatie kan als sneeuw voor de zon verdwijnen. Een institutionele crisis is daarmee ook symptomatisch voor het onvermogen van veel publieke organisaties om weerstand te bieden aan op hol geslagen beeldvorming. Een ongelukkig voorval, een bericht in de krant, een uitgelekte mail, een filmpje op Twitter: het kan zomaar het einde betekenen van een veelbelovende carrière en het begin van razendsnel legitimiteitsverlies.

Het openbaar bestuur kan alleen functioneren als burgers vertrouwen hebben in het functioneren van publieke organisaties. Vertrouwen komt niet zomaar; het moet worden verdiend. En het kan gemakkelijk verdwijnen.

Wij hebben in Nederland de luxe dat het publieke vertrouwen in politie en justitie traditioneel op een relatief hoog niveau staat (in vergelijking met andere Europese landen en andere publieke organisaties).⁸ Maar elk incident waarbij de integriteit van politie en justitie in het geding is, levert een deuk in het vertrouwen op (zowel binnen de organisatie als voor wat betreft het publiek vertrouwen). Dit verlies aan vertrouwen vertaalt zich in een lagere bereidheid samen te werken met de vertegenwoordigers van die organisatie. Er staat dus veel op het spel. Burgers hebben hoge verwachtingen van “hun” politie. De lat ligt hoog voor de politieorganisatie om aan deze verwachtingen tegemoet te komen.

De reeks crises die de politie afgelopen decennia hebben beroerd roept misschien de vraag op of de politie structureel wel wil leren van dergelijke episodes. Wij constateren echter dat dergelijke crises overal in de publieke sector voorkomen.⁹ Ministeries, gemeenten, provincies, inspecties, agent-

11

schappen en uitvoerende diensten: veel publieke organisaties hebben al ontdekt dat een zorgvuldig opgebouwde reputatie snel wordt uitgehold wanneer de publieke opinie zich centreert rond een incident. Het is daarom belangrijk de oorzaken, dynamiek en gevolgen van de institutionele crisis beter te leren begrijpen.

Doel van dit onderzoek: Leren van een institutionele crisis

12

Het doel van dit onderzoek is te leren van de casus Henriquez. De eenheidsleiding van Den Haag heeft ons gevraagd de lessen van deze crisis in kaart te brengen, zodat de Nederlandse politie (en andere publieke organisaties) daar hun voordeel mee kunnen doen.

Wij beschrijven en analyseren deze casus in termen van een institutionele crisis. Wij formuleren in dit boek een benadering die de politie en andere publieke organisaties helpt institutionele crises te herkennen, in te dammen, en zelfs te voorkomen. Deze benadering is gebaseerd op uitgebreid literatuuronderzoek. Wij hebben onze benadering getoetst aan de inzichten van ervaringsexperts: mensen die op één of andere manier bij het drama rond Henriquez betrokken zijn geweest.¹⁰

Wij beginnen met een definitie van de institutionele crisis en plaatsen deze in de context van de politieorganisatie. We leggen uit hoe een dergelijke crisis ontstaat en escaleert. We geven aan hoe een institutionele crisis tijdig kan worden herkend. Op basis van deze analyse wordt een handelingsperspectief voor de politie ontwikkeld, gericht op het voorkomen (daar waar mogelijk) en indammen van een institutionele crisis. Dit handelingsperspectief biedt een basis voor een organisationele preparatie op het omgaan met institutionele crises.

De institutionele crisis kent alleen verliezers. De pijn van een noodlottig incident, het geweld en het verloren vertrouwen – het kost een publieke organisatie bloed, zweet en tranen om maatschappelijke, politieke en interne steun terug te winnen. Het doel moet altijd zijn te zorgen dat een organisatie niet in een institutionele crisis terecht komt. Maar een dergelijke crisis kan nooit worden uitgesloten. Hoe beter een organisatie is voorbereid op een institutionele crisis, hoe groter de kans is dat dergelijke verliezen geminimaliseerd kunnen worden.

- 1 Wij spreken in dit boek over de Haagse politie. Officieel gaat het om de Regionale Eenheid Den Haag. Die eenheid beslaat veel meer grondgebied dan alleen de stad Den Haag. Maar deze crisis betrof de politiemannen en -vrouwen die in de stad Den Haag werkzaam zijn. Het ging dan vooral om de twee politiebureaus in de Schilderswijk (Bureaus De Heemstraat en De Hoefkade), het bureau Zuiderpark en de leidinggevenden van de Eenheid. De Haagse politie bestaat officieel niet meer, maar deze naam dekt waar we het in het boek over hebben. We zullen duidelijk aangeven wanneer we het over de politie als instituut (Nationale Politie) hebben.
- 2 Commissie Van Traa. (1996). *Enquête opsporingsmethoden*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- 3 Muller, E.R., Rosenthal, U. & Zannoni, M. (2010). *Strandrellen in Hoek van Holland: Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- 4 Commissie 'Project X' Haren. (2013). *Twee werelden: You only live once*. <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20130308-rapport-twee-werelden.pdf>
- 5 Van der Leun, J.P., Van der Woude, M.A.H., Vijverberg, R.D., Vrijhoef, R.P.M. & Leupen, A.J. (2014). *Etnisch profileren in Den Haag: Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- 6 Zie rapport: <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/commissie-ruys/rapport-onderzoekscommissie-cor-politie.pdf>, p.60.
- 7 Voor een beschouwing en reacties van toenmalige korpschefs, zie Boin, R.A., Van der Torre, E.J. & 't Hart, P. (2003). *Blauwe bazen: Het leiderschap van korpschefs*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap. Zie voor een meer recente beschouwing Van Reenen, P. (2016). *Politiechefs*. Den Haag: Boom Criminologie.
- 8 TNS opinion & social (2017). Special Eurobarometer 461: Designing Europe's future. Geraadpleegd op 31 mei 2018. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/78720>; zie ook Schaap, D.P. (2018). *The police, the public, and the pursuit of trust: A cross-national, dynamic study of trust in the police and police trustbuilding* (Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen). Den Haag: Eleven International Publishing.
- 9 Private organisaties kunnen er ook mee te maken krijgen. Denk bijvoorbeeld aan het reserveschandaal bij Shell in 2004, de crisis bij Toyota (toen bleek dat de remmen niet altijd werkten) en de Facebook/Cambridge Analytica crisis in 2018. In dit boek beperken wij ons tot institutionele crises in de publieke sector.
- 10 Wij hebben voor dit onderzoek 29 interviews afgenomen met functionarissen binnen de politie alsook met partners van de politie. Wij hebben de respondenten anonimiteit beloofd.

13

2. EEN SAMENVATTING VAN DE BELANGRIJKSTE GEBEURTENISSEN¹

14

In het laatste weekend van juni 2015 beleeft muziekfestival *Night at the Park* zijn tweede editie in het Haagse Zuiderpark.² Het festival trekt 30.000 bezoekers op 27 juni. Het optreden van Splendid begint de zonnige zaterdagmiddag. Na optredens van Abba Gold, K's Choice, De Dijk en UB40 sluit *headliner* Duran Duran af.³ Een vuurwerkshow brengt *Night at the Park* om 23.00 tot een einde.

Omstreeks 22.00 voltrekt zich het drama. Mitch Henriquez, een stevige man van Arubaanse afkomst, verlaat met familie en vrienden het festivalterrein. Hij roept dat hij een wapen heeft waarbij hij lachend naar zijn kruis grijpt. Politieagenten spreken hem meerdere malen aan en zeggen hem dat hij het terrein moet verlaten. In eerste instantie lijkt Henriquez hieraan gehoor te geven. Wanneer hij toch terugkeert en de agenten opnieuw uitdaagt (hij grijpt naar zijn broeksband en roept weer dat hij een wapen heeft), besluiten de agenten hem aan te houden.

Een deel van de aanhouding wordt door omstanders met telefoons vastgelegd. Op één van de filmpjes zien we meerdere agenten die rond de bewegingloze Henriquez zitten. Als de agenten opstaan, wordt Henriquez op zijn rug gelegd. Eén van de agenten controleert de hartslag in de nek van Henriquez. Een paar minuten later wordt een politiebusje voorgevaren. Agenten slepen Henriquez de bus in.

Het politiebusje vertrekt naar politiebureau Zuiderpark. Onderweg belen agenten een ambulance. Op bureau Zuiderpark proberen agenten Henriquez te reanimeren. Henriquez wordt van bureau Zuiderpark naar het ziekenhuis vervoerd. Zondagavond overlijdt Henriquez in het Haga-

15

Ziekenhuis. Het sectierapport wijst uit dat Henriquez door verstikking om het leven is gekomen. De rechtbank zal later vaststellen “dat [slachtoffer] als gevolg van de geweldshandelingen van verdachte, meer in het bijzonder door de nekklem, is komen te overlijden.”⁴

Op zondag 28 juni (omstreeks 19.30) stuurt het Openbaar Ministerie een persbericht uit waarin wordt vermeld dat Henriquez onwel is geworden in het politiebusje en dat de Rijksrecherche een onderzoek heeft ingesteld. De eerste beelden van het incident verschijnen die zondagavond op het internet.⁵ Het filmpje wordt steeds vaker bekeken. Het helpt dat Humberto Tan aandacht aan het filmpje besteedt. Hij tweet maandagochtend het raar te vinden dat een Nederlands incident geen aandacht krijgt waar vergelijkbare Amerikaanse incidenten wel ruim aandacht kregen.⁶



Humberto tan

volgen

Heel raar: als een arrestant in USA overlijdt kort na arrestatie dan is dat TV nieuws in NL, maar als man in NL overlijdt is dat geen TV nieuws.

Op maandagochtend komen de Haagse burgemeester en vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en de Haagse politie bijeen voor het reguliere driehoeksoverleg. Het overlijden van Henriquez komt kort ter sprake. Het escalatiepotentieel van het drama wordt nog niet herkend, waarschijnlijk omdat niemand het filmpje op dat moment heeft gezien. De gezagsdragers zullen pas later die ochtend (en op verschillende momenten) kennis nemen van het filmpje.

Dan gaat het snel. Het wordt vroeg in middag duidelijk dat een demonstratie is aangekondigd bij politiebureau De Heemstraat in de Schilderswijk.⁷ Die middag verzamelen zich steeds meer mensen voor het bureau. Er zijn mensen uit de wijk, maar ook mensen van buiten de wijk, zelfs van buiten Den Haag. Onder de demonstranten bevinden zich sympathisanten van de Anti-Fascistische Actie (AFA), voetbalhooligans en krakers. Terwijl de leiding van het basisteam De Heemstraat in het bureau met (vertegenwoordigers van) de familie van Henriquez spreekt, neemt bui-

ten de spanning toe.⁸ Demonstranten dreigen bureau De Heemstraat te bestormen. Ze gooien stenen naar de agenten. De Mobiele Eenheid moet ingrijpen. Dit betekent het begin van vier nachten straatgeweld in de Schilderswijk.

Op dinsdag roepen minister Ard van der Steur (Veiligheid en Justitie), burgemeester Jozias van Aartsen, de gevolmachtigd minister van Aruba en de familie van Henriquez op tot kalmte. De boodschap is dat de boosheid en emotie worden begrepen, maar dat de resultaten van het aangekondigde onderzoek moeten worden afgewacht. Dinsdagavond zijn er weer rellen in de Schilderswijk. Woensdagavond is de meest heftige nacht. Meerdere van onze respondenten beschrijven de rellen van woensdagavond in oorlogstermen.

De rellen op woensdag worden gevoed door de persconferentie die burgemeester Jozias van Aartsen, eenheidschef Paul van Musscher en plaatsvervangend hoofdofficier van justitie Kitty Nooy die middag geven. Nooy deelt mee dat het sectierapport aannemelijk maakt dat Henriquez is overleden door zuurstofgebrek.⁹ Nooy spreekt van “heftige bevindingen.” Van Musscher meldt dat de vijf betrokken agenten buiten functie zijn gesteld in afwachting van het onderzoek. Burgemeester Van Aartsen noemt het overlijden van Henriquez tragisch en schokkend. Het beeld dat blijft hangen is dat de agenten schuldig zijn aan het overlijden van Henriquez.

De rellen worden uiteindelijk gestopt met medewerking van bewoners. Al vanaf het begin van de rellen doet de politie een beroep op bewoners in de wijk met wie een band is opgebouwd. Aanvankelijk bestaat weinig bereidheid met de politie mee te werken. Na de heftige rellen van woensdag zijn er op donderdagochtend wederom gesprekken met betrokkenen in de wijk. Nu zijn bewoners wel bereid mee te werken. Gehuld in gele hesjes helpen zij de politie door relschoppers direct aan te spreken. De rust in de wijk keert terug nadat de politie op donderdagavond 200 relschoppers oppakt (driekwart van hen is niet afkomstig uit de Schilderswijk).

Op zondag 4 juli lopen familieleden, vrienden en sympathisanten in een stille tocht van station Moerwijk naar het Zuiderpark. De rouwtocht verloopt zonder incidenten. Burgemeester Van Aartsen en politiechef Van Musscher brengen de volgende dag een bezoek aan de familie van Mitch Henriquez.

Op woensdag 8 juli vergadert de Haagse gemeenteraad zeven uur over de dood van Henriquez en de rellen die daarop volgden. Van Aartsen, Nooy en Van Musscher geven uitleg over wat er in de voorgaande week is gebeurd en hoe de autoriteiten daarop hebben gereageerd. Verscheidene sprekers laten zich zeer kritisch uit over de Haagse politie. Dan vertelt eenheidschef Van Musscher in een persoonlijk en soms emotioneel betoog hoe moeilijk de situatie voor de Haagse politie, en voor hem zelf, is geweest. Als de voorzitter daarna vraagt of sprekers behoefte hebben om te reageren op het betoog van Van Musscher blijft het stil. Ook kritische gemeenteraadsleden reageren positief op het verhaal van de politiebaas.

Het betoog van Van Musscher markeert het einde van de institutionele crisis. De aandacht van media en politiek verslappen. Hoewel de aandacht periodiek zal opleven, blijven verdere politieke en mediale escalatie uit. Binnen de organisatie is echter sprake van een veel langere nasleep. Sommige agenten vinden dat de eenheidsleiding hun collega's te hard heeft aangepakt.

Twee van de vijf agenten die Henriquez arresteerden worden op donderdag 21 december 2017 veroordeeld voor “mishandeling, de dood tot gevolg hebbend.” De rechtbank Den Haag acht een gevangenisstraf passend, maar deze wordt voorwaardelijk opgelegd “in verband met de bijzondere omstandigheden van het geval (de arrestant riep de aanhouding over zich af en verzette zich hevig) en de grote impact van het gebeurde op de verdachte”.¹⁰

- 1 Voor een heldere, meer beschrijvende samenvatting van de gebeurtenissen, zie Wijkhuijs, V., Ros, A. & Van Duin, M. (2016). Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red). *Lessen uit crises en mini-crisis 2015*. Den Haag: Boom Bestuurskunde. Voor een korte tijdlijn, zie Appendix 1 van dit boek.
- 2 Veldkamp, F. & Pluym, M. (2015, 28 juni). *Uitverkocht Night at the Park stapelt hit op hit op hit*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://3voor12.vpro.nl/lokaal/den-haag/artikelen/overzicht/2015/parkpop/verslag-night-at-the-park-2015.html>
- 3 Redactie 3voor12 Den Haag. (2015, 25 juni). *Tijdschema Night at the Park 2015*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://3voor12.vpro.nl/lokaal/den-haag/artikelen/overzicht/2015/juni/Tijdschema-Night-at-the-Park.html>
- 4 Rechtbank Den Haag. (2017, 21 december). *ECLI:NL:RBDHA:2017:15095*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2017:15095>
- 5 De beelden van de arrestatie werden online veelvuldig bekeken op YouTube.
- 6 Tan, H. (HumbertoTan). (2015, 29 juni). “Heel raar: als arrestant in USA overlijdt kort na arrestatie dan is dat TV nieuws in NL, maar als man in NL overlijdt is dat geen TV nieuws.” [Tweet]. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://twitter.com/HumbertoTan/status/615397523558113281>; NOS- en RTL-sterren ergeren zich aan Humberto Tan. (2015, 30 juni). *Mediacourant*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <http://www.mediacourant.nl/2015/06/nos-en-rtl-sterren-ergeren-zich-aan-humberto-tan/>
- 7 De oproep voor de demonstratie verscheen op de facebookpagina Justice For Mitch Henriquez. Het evenement voor de demonstratie werd aangemaakt door Imala Chilaili Sihu, een Amsterdamse antiracisme-activiste. De demonstratie begint rond 20:30 en loopt rond 21:15 uit de hand.
- 8 In het gesprek proberen de politievertegenwoordigers de familie te overtuigen dat een stille tocht naar het Zuiderpark een beter idee is (daar had de aanhouding immers plaatsgevonden).
- 9 NOS. (2015, 1 juli). *Arubaanse arrestant kwam om door politiegeweld, vijf agenten verdacht*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://nos.nl/artikel/2044527-arubaanse-arrestant-kwam-om-door-politiegeweld-vijf-agenten-verdacht.html>
- 10 Rechtbank Den Haag. (2017, 21 december). *ECLI:NL:RBDHA:2017:15095*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2017:15095>; Rechtbank Den Haag. (2017, 21 december). *ECLI:NL:RBDHA:2017:15096*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2017:15096>. Het vonnis was identiek voor beide verdachten. Het hoger beroep tegen het vonnis van de rechtbank, ingesteld door de agenten, liep nog op het moment van schrijven.

3. HET LEERSTUK INSTITUTIONELE CRISIS

Zelfs de meest succesvolle organisatie – publiek of privaat – kan plotseling in een negatief daglicht komen te staan. Als z'n situatie enige tijd duurt en aanzwellende kritiek genereert, kan een organisatie in een vicieuze cirkel terechtkomen: elke reactie roept dan een negatieve tegenreactie op. De media berichten over "een organisatie in crisis." Politici richten hun pijlen op de organisatie en hun leiders. Werknemers zenden signalen naar de buitenwereld over interne problemen die te lang zijn ontkend. Stakeholders nemen publiekelijk afstand. Wat jaren als vanzelfsprekend werd ervaren staat ineens ter discussie. Werknemers zijn ontzet en verliezen hun trots in de organisatie. Als een hitlijst van organisaties zou bestaan, is hier sprake van een snelle daler.

De leiders van zo'n organisatie worden vaak verrast door de opstekende storm. Zij ontdekken dat de kritiek wijder verbreid is en dieper steekt dan zij voor mogelijk hielden. Ze proberen wanhopig uit deze spiraal te breken. Tot hun verbazing blijkt de ingezette respons de zaak alleen maar erger te maken. Tot hun verbijstering geven gezagsdragers geen rugdekking. Tot hun ontzetting blijkt de organisatie doelwit van een mediaorkaan die stationair boven de organisatie ronddraait.

Wij spreken in een dergelijke situatie van een *institutionele crisis*. De periode van snelle en onverwachte neergang wordt als een crisis ervaren: alles waar de organisatie voor staat dreigt teniet te worden gedaan. Het is echter volstrekt onduidelijk wat kan worden gedaan om het tij te keren.¹ De crisis is institutioneel van aard: het karakter en de identiteit van de organisatie, de beproefde manier van werken, de gedeelde waarden waar de organisatie op rust – ze worden ineens ter discussie gesteld.

Dergelijke crises kunnen in elke sector voorkomen. Tijdens het schrijven van dit rapport weigerde Italië een schip met vluchtelingen toe te laten. Hoewel Spanje te hulp schoot, legde het incident het gebrek aan brede steun bloot voor de Europese aanpak van het immigratievraagstuk. Dichter bij huis kwam het Openbaar Ministerie in zwaar weer terecht nadat het *NRC Handelsblad* berichtte dat sommigen in de top van het OM het niet zo nauw namen met de eigen regels.² Diezelfde krant plaatste de Amsterdamse brandweer in de spotlight (“Oorlog bij de brandweer”).³

22

Het theoretisch perspectief dat wij hanteren helpt patronen te zien en oplossingsstrategieën te bedenken.⁴ Het helpt begrijpen hoe een succesvolle organisatie ongemerkt en ongeschijnlijk plotseling kan afglijden naar een punt waar identiteit en kritieke werkprocessen ter discussie komen te staan. Het helpt de gevolgen voor zo’n organisatie te duiden. Het helpt het proces van escalatie te begrijpen. En het helpt een responsstrategie te formuleren die zowel effectief als legitiem is.

Kenmerken van een institutionele crisis

Een institutionele crisis heeft vijf kenmerken:

Een kritiek incident. Een institutionele crisis begint met een incident, iets uit de categorie “dramatisch ongeluk” of “bedrijfsongeval.” Het is de “spijker in de gasleiding,” het raken van een waterleiding: Het gebeurt wel eens. Wat het hier anders maakt is dat het incident onverwacht veel aandacht genereert in de media. In de berichtgeving is geen aandacht voor de context die helpt zo’n incident te duiden. Het incident verwordt snel tot een symbool voor alles wat fout is aan en in de organisatie. Het wordt het *Leitmotiv* in de *narrative* die zich rond de organisatie begint te vormen.

Een klein incident (microniveau) wordt verbonden met percepties en trends die zich op een veel hoger niveau bewegen (macroniveau). Op het microniveau ontstaat de aanleiding: een “lek” in de politieorganisatie, de aanhouding van Mitch Henriquez, een fout in het opsporingsonderzoek, een onrechtmatigheid in een aanbestedingsprocedure of een overtreding van de privacywetgeving. Op het macroniveau krijgt dat kleine incident plotseling betekenis. Het wordt binnen een nieuwe context – een debat of een groot verhaal – geplaatst: dé politieorganisatie is niet op orde, dé

Definitie:

Een institutionele crisis markeert een periode van snel dalend vertrouwen in het dagelijks functioneren van een organisatie.⁵

23



politieorganisatie presteert niet, dé politieorganisatie discrimineert, dé politieorganisatie heeft de screening van het eigen personeel niet op orde, enzovoort. Vervolgens wordt het “macroverhaal” weer geprojecteerd op het incident, wat op beide niveaus (micro en macro) de negatieve dynamiek versnelt en verdiept. Deze wisselwerking of dynamiek tussen het microniveau (de casus, de concrete situatie, de operationele kwestie) en het macroniveau (het “grote” debat over dé politie) is kenmerkend voor institutionele crises.

24

Mediadynamiek. De crisis manifesteert zich doordat een negatief sentiment zich snel verspreidt via sociale en traditionele media. Het sentiment combineert verontwaardiging en boosheid (“waarom betalen wij wel belasting en Starbucks niet?”) met protest (“het kan toch niet zo zijn dat de AIVD wetsgetrouwe burgers kan afluisteren als de “sleepwet” wordt aangenomen”). Het negatieve sentiment wordt gevoed door gestileerde reacties van gezagsdragers (“dit kan niet zonder consequenties blijven”). De maatschappelijke steun voor de sector of organisatie brokkelt af en een grootschalige reactie lijkt onvermijdelijk. Als die reactie uitblijft, wordt het negatieve sentiment verder gevoed. De organisatie raakt verstrikt in een negatieve mediaspiraal.

Politieke dynamiek. Negatieve media-aandacht doet een organisatie op de politieke agenda stijgen. Wat de ene dag onomstreden is en onopgemerkt blijft, is de volgende dag ineens controversieel en “bevragenswaardig.” De organisatie ontsnapt uit de relatief gesloten politieke circuits waar politici zich op afgesproken momenten over het functioneren van die organisatie buigen. Daar is nog begrip voor context en dilemma’s. Zodra andere politici zich met de zaak gaan bemoeien – en dat gebeurt tijdens een institutionele crisis – is het gedaan met de nuance en het begrip. Etiketten als “onbegrijpelijk,” “schokkend” en “onaanvaardbaar” worden op de organisatie geplakt. Politici eisen dat iets wordt gedaan. Zij voeden de mediahype met gerichte interventies.

Een recent voorbeeld is de verhouding tussen (wetenschappelijk) onderzoek en beleid. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) was lang onbekend en onomstreden. Sinds een WODC-klokkenluider in 2017 bij Nieuwsuur haar verhaal deed, is de relatie tussen (wetenschappelijk) onderzoek en beleid ineens wel omstreden. De legiti-

miteit van het WODC daalde sterk, niet alleen in de publieke opinie maar ook in de Tweede Kamer. De directeur van het WODC werd weggestuurd.

Kloof tussen externe verwachtingen en organisationele prestaties. De institutionele crisis markeert een frontale botsing tussen publieke verontwaardiging en organisationele vanzelfsprekendheid. Een publieke organisatie kan nooit aan alle verwachtingen voldoen. Daar is de publieke taak te complex voor en zijn de ter beschikking gestelde middelen te gering. Het is crisis wanneer de “mismatch” tussen publiek begrip en organisationeel falen te groot is gegroeid.

25

Denk bijvoorbeeld aan de achterblijvende opsporingsprestaties: burgers begrijpen dat niet alle boeven kunnen worden opgepakt, maar zij hebben minder begrip voor lage pakkansen, zeker wanneer het ernstige misdaden betreft. Het is misschien allemaal best uit te leggen, maar daar heeft het publiek geen boodschap (meer) aan. Een institutionele crisis markeert de discrepantie tussen wat de politie levert en wat publiek en politiek van de politie verwachten.

De institutionele crisis draait om het beeld dat er iets goed mis is met de organisatie.

Nog een voorbeeld. Het televisieprogramma Netwerk bericht in september 2005 over de Schiedammer parkmoord. Een beschuldiging van het achterhouden van (DNA-)bewijs creëert fundamentele twijfel over de integriteit van het opsporingsproces. Een enkele gerechtelijke dwaling is op zichzelf geen reden om een “crisis van de rechtsstaat” te proclameren. Maar dat gebeurde hier wel. In het tijdsbestek van een week ging de discussie over de vraag of het opsporingsproces in voldoende checks & balances voorziet, of het Openbaar Ministerie niet te eenzijdig gericht was op zware criminaliteit en of het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) wel voldoende onafhankelijk is. Kortom, het incident staat niet meer ter discussie; de institutionele structuur van de organisatie staat ter discussie.⁶ Het onmiddellijke gevolg was een substantiële daling in het vertrouwen in de rechtspraak.⁷

De onrechtvaardige crisis. De mensen binnen de getroffen organisatie begripen vaak niet waarom dit incident nu zoveel negatieve reacties oproept. Zo doen we het toch altijd? Dit verloopt toch volgens de regels? Eerst wordt jarenlang bezuinigd op de organisatie, dan is iedereen verontwaardigd als er iets niet goed gaat? Het ziet er misschien niet goed uit, maar het valt goed uit te leggen. Wanneer deze uitleg op een muur van verbijstering stuit (“ze begrijpen het echt niet”), ontstaat binnen de organisatie het gevoel dat het vuurtje bewust wordt opgestookt – door querulanten, verstokte tegenstanders, en natuurlijk die vermaledijde sociale media. Het kan toch niet zo zijn dat wat al jaren goed is gedaan, en met de beste intenties, ineens niet meer door de beugel kan? Dit wordt door mensen in de organisatie – vooral oudgedienden en leidinggevend – ervaren als de onrechtvaardige crisis.

Een belangrijke vraag is dan hoe een dergelijk dynamische proces ontstaat. Wat verklaart de plotselinge omslag in het denken over een publiek instituut? Waar komt de escalatie in politieke en media aandacht vandaan?

De oorzaken van institutionele crises

Wij maken een onderscheid tussen twee typen oorzaken. Onder elke institutionele crisis ligt een voedingsbodem die wordt gevormd door een combinatie van een groeiende prestatiekloof en institutionele erosie. Een voedingsbodem is een noodzakelijke voorwaarde voor een institutionele crisis. Maar het is niet genoeg. Er is een lont nodig om het kruitvat te ontsteken. De kenmerken van het kritieke incident zijn een tweede belangrijke voorwaarde voor een institutionele crisis. Alleen bepaalde incidenten genereren de dynamiek van publieke en politieke meningsvorming die een voedingsbodem transformeren in een institutionele crisis.

De voedingsbodem: Een groeiende prestatiekloof

Een publieke organisatie kan alleen (blijven) functioneren als die de steun van politiek en maatschappij heeft.⁸ Politieke wetenschappers hebben het dan over legitimiteit. Zonder legitimiteit komt een publieke organisatie vroeg of laat in de problemen: burgers weigeren medewerking en politici draaien de geldkraan dicht. Legitimiteit is zowel smeerolie als brandstof voor publieke organisaties.

Legitimiteit begint en eindigt met het vertrouwen dat burgers hebben in het functioneren van een publieke organisatie. De cruciale onderliggende vraag is dan hoe burgers tot een oordeel komen over het functioneren van een publieke organisatie. Wij mogen aannemen dat slechts weinigen zich met enige regelmaat afvragen of publieke organisaties als de politie, het gevangeniswezen, de jeugdzorg of de gemeentelijke plantsoendienst hun steun nog verdienen. Zolang een publieke organisatie niet expliciet ter discussie staat, gaat het nog goed. In de taal van politicologen: legitimiteit berust niet op actieve steun; het gaat om impliciete steun.

Zolang het functioneren van een publieke organisatie geen punt van discussie is, bestaat er geen legitimiteitsprobleem. Geen nieuws is in veel gevallen goed nieuws.

Zo’n discussie is in theorie nooit heel ver weg. Een publieke organisatie kan immers nooit helemaal aan alle verwachtingen voldoen. Dat hoeft ook niet: de meeste burgers accepteren dat een publieke organisatie niet al haar doelstellingen waar kan maken (de politie kan niet alle boeven vangen; de overheid kan niet alle armoede doen verdwijnen). Het levert geen problemen op zolang een evenwicht bestaat tussen externe verwachtingen en de gepercipieerde prestaties van de organisatie. Als het gat tussen vage verwachtingen en daadwerkelijke prestaties te groot wordt, ontstaat een voedingsbodem voor publiek ongenoegen. Het is de voedingsbodem waarin negatieve verhalen over een publieke organisatie goed gedijen. Het biedt een vruchtbare plaats voor twijfel met betrekking tot wat een organisatie doet en waarom dat zo gebeurt.

Een voedingsbodem kan verschillende ingrediënten hebben. Een mismatch kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de *missie* van een organisatie of de fundamentele beginselen onder een beleidssector. Een mismatch ontstaat wanneer een kloof groeit tussen de missie en de publieke ideeën over wat die organisatie doet of behoort te doen. Dat kan komen door nieuwe ambities van een organisatie die niet aansluiten bij publieke verwachtingen. Zo kan een gevangenisstelsel bijvoorbeeld meer aandacht aan resocialisering van gedetineerden gaan besteden terwijl het publiek daar eigenlijk minder waarde aan hecht.

Een mismatch kan ontstaan wanneer de *structuur* van een organisatie of beleidssector, en de manier waarop de organisatie wordt aangestuurd, afwijkt van publieke ideeën over wat in dit verband acceptabel of wenselijk wordt geacht. Zo leidt de “losse” verhouding tussen uitvoering en politieke verantwoording nog wel eens tot negatieve aandacht. Denk aan de TBS-regeling: het komt voor dat een gedetineerde tijdens zijn verlof een zwaar misdrijf begaat. De vraag is dan al snel wie verzonnen heeft dat zo’n misdadiger vrij rond mag lopen. Het is moeilijk uit te leggen dat de beslissing een gedetineerde met verlof te sturen niet een beslissing van de minister was. Dat heeft de geneesheer-directeur van de instelling beslist.

Een mismatch kan ook betrekking hebben op het *optreden* van een organisatie. Een voorbeeld is de manier waarop de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) handelde tijdens de fipronilcrisis (2017). De NVWA greep volgens critici te laat in en handelde volgens boeren vervolgens veel te streng. Na ontdekking van de besmetting riep de plaatsvervangend inspecteur-generaal de consument op geen eieren te eten (hoewel de aangetroffen hoeveelheden fipronil onschadelijk zijn voor de gezondheid). Agrarische bedrijven werden geblokkeerd en het vrijgeven van stallen duurde lang. De NVWA werd heftig bekritiseerd omdat het te rigoureuus zou optreden, het risico van Fipronil te hoog inschatte, weinig begrip voor het belang van de export zou hebben, en onvoldoende aandacht had voor alternatieve oplossingen die door boeren werden aangedragen.

Een mismatch ontstaat wanneer externe verwachtingen veranderen zonder dat een organisatie dat in de gaten heeft. Zo kan het gebeuren dat een publieke organisatie beter gaat presteren en toch ontdekt dat de publieke perceptie het *slechter* vindt gaan. In de begin jaren ’90 kon het Nederlandse gevangeniswezen bijvoorbeeld bogen op een extreem laag ontsnapingspercentage. Het aantal ontsnappingen was verwaarloosbaar klein en veel minder dan in de voorgaande periode. In het recordjaar – nog nooit zo weinig ontsnappingen – werd het gevangeniswezen getroffen door een institutionele crisis die ontstond nadat enkele gedetineerden op spectaculaire wijze (via helikopters en lakens) wisten te ontsnappen.

Soms creëert de organisatie de mismatch door af te wijken van gevestigde percepties. Dat kan komen door verwaarlozing van opgelegde taken of beproefde uitvoeringspraktijken. Barry Turner (1978) sprak van “sloppy

management” – het losjes toepassen van regels, procedures, protocollen en werkwijzen.⁹ Dit gebeurt meestal sluipenderwijs: een lange tijd van voorspoed doet de aandacht verslappen (“nothing fails like success”, zo luidt de wijsheid in de organisatieliteratuur).

De organisatie kan ook te graag willen scoren. De literatuur beschrijft twee verschijningsvormen.¹⁰ We spreken van *opportunisme* wanneer een organisatie afwijkt van bewezen of formeel vastgelegde werkwijzen ten einde snel resultaat te boeken. Korte-termijn succes prevaleert dan over organisationele gezondheid op de lange termijn. We spreken van *avonturisme* wanneer een organisatie bewezen of formeel vastgelegde werkwijzen inzet voor doeleinden die niet in de missie zijn opgenomen. De organisatie vlucht in abstracte, aantrekkelijke maar uiteindelijk kansloze doelen om op korte termijn steun te verwerven.

Dit soort “deviaties” van bewezen praktijken manifesteert zich in de interactie tussen vertegenwoordigers van de organisatie (zogenoemde *street-level bureaucrats*) en burgers. De burgers worden ondergeschikt gemaakt aan het beoogde succes van de organisatie. Dit creëert onvrede onder de groep mensen die direct ervaren dat de organisatie hun problemen ondergeschikt maakt aan de jacht op succes in media en politiek. Als die onvrede postvat ontstaat een voedingsbodem voor een institutionele crisis.

Van “voedingsbodem” tot institutionele crisis: Escalerende meningsvorming

Niet elke voedingsbodem produceert een institutionele crisis. Daar is om te beginnen een kritiek incident voor nodig. Dat incident moet aan bepaalde voorwaarden voldoen. Maar zelfs dat is niet genoeg voor een crisis. Een kritiek incident vormt slechts het startpunt van negatieve beeldvorming rond een organisatie. Voor een institutionele crisis is meer nodig: escalatie. We spreken pas van een institutionele crisis wanneer de negatieve beeldvorming zich als een olievlek verspreidt in het publieke discours op sociale media, de voorpagina’s haalt, en politieke discussie initieert.

Een incident met potentieel

De voedingsbodem voor een institutionele crisis – de mismatch tussen diffuse verwachtingen en gepercipieerde prestaties – moet zichtbaar en

inzichtelijk worden gemaakt. Een kritiek incident doet mensen begrijpen dat er iets goed mis is. We weten dat kritieke incidenten doorgaans redelijk routinematige incidenten zijn. Ze komen vaker voor en genereren zelden buitensporig veel publiciteit of politieke aandacht. Dit roept de vraag op welke kenmerken een incident moet hebben om een latente crisis op het publieke toneel te krijgen.

30

In algemene zin gaat het om een gebeurtenis of informatie die de ontstane prestatiekloof voor het voetlicht brengt. Het incident verwordt tot het symbool van de crisis.

Een kritiek incident heeft de volgende kenmerken:¹¹

1. *Herleidbaar*. Het incident past in een “verhaal” of “frame” dat de beleidssector of organisatie uit de pas loopt met de publieke verwachtingen. Het suggereert een patroon. Een vervuiling van voedsel met “fipronil” is nog geen institutionele crisis. Maar als het kan worden ingepast in een reeks incidenten die vragen oproept over de veiligheid van ons voedsel kan de NVWA ineens in een institutionele crisis terecht komen.
2. *Evocatief*. Het incident reduceert de complexiteit rond een onderwerp. De aard van de crisis is ineens makkelijk te begrijpen. De *headline* laat zich makkelijk schrijven en vertelt het hele verhaal. Er past een foto of #hashtag bij die alles zegt. De foto van Jolanda Venema, naakt en vastgeketend, op de voorpagina van *de Telegraaf* deed meer om een crisis in de geestelijke gezondheidszorg te veroorzaken dan stapels vuistdikke rapporten.¹²
3. *Morele lading*. Het incident raakt aan waarden die breed worden gedragen. Het suggereert wangedrag, roept ethische vragen op, en prikkelt emoties. Zoekgeraakte bonnetjes, lege fotorolletjes, en #MeToo: mensen hebben weinig uitleg nodig om hier iets van te vinden.

Zo gezien is de politie dan een heel kwetsbare organisatie: de combinatie van dramatische incidenten en het morele karakter van veel van die incidenten genereert een permanent instabiele atmosfeer waarin een voedingsbodem snel kan ontbranden.

Feiten betekenen niet zoveel.

Het gaat om de *percepties* van burgers.

31



Rituele ontkenning

Een van de meest trefzekere escalatiefactoren is de officiële ontkenning dat het incident in kwestie enige betekenis van structurele aard heeft. De woordvoerders lijn ten opzichte van een vervelend incident is vaak dat snelle berichtgeving noodzakelijk is, ook als weinig te melden valt. Dat gaat gepaard met dooddoeners als “wij hebben het gezien, we gaan het uitzoeken, meer kunnen we nu niet melden.” Dit soort reacties – goed bedoeld, doorgaans correct – werkt averechts. Ze worden onmiddellijk aangehaald als bewijs voor het miskennen van de morele lading die anderen in het incident herkennen. De overtreffende trap wordt bereikt wanneer woordvoerders uitleggen dat dit incident helemaal niet zo uniek is als mensen denken. In hun appèl op het rationele vermogen van het bredere, weldenkende publiek zetten ze het incident neer als een “normaal” incident; dit hoort er nu eenmaal bij. Het gevolg is olie op het vuur: de uitleg wordt gezien als een poging tot normalisering en bewijs dat “ze de ernst van de zaak niet begrijpen.”

Elk incident met een TBS’er die tijdens een proefverlof de fout in gaat ontlokt een dergelijk ritueel. Het had natuurlijk niet mogen gebeuren, heel spijtig allemaal, maar dit is het risico dat bij zo’n systeem hoort. De kans dat het misgaat is echt heel klein, professionals weten waar ze naar moeten kijken. Maar soms gaat het mis. De vraag die niet mag worden gesteld is hoe zo’n “professional” eigenlijk kan weten of iemand wel of niet in de fout gaat. Zodra die vraag op tafel komt te liggen, staat het bestaansrecht van TBS ter discussie. Maar door die vraag te vermijden, krijgen critici juist de ruimte om de aard van het systeem ter discussie te stellen.

Waarom gelooft een groot gedeelte van de bevolking ineens dat een instituut “slecht” is?

Escalatie in de media

Een intrigerende vraag is hoe en waarom heel veel mensen vrij plotseling en op ongeveer op hetzelfde moment tot een negatief oordeel komen met betrekking tot het functioneren van een organisatie die ze niet (goed) kennen en nauwelijks begrijpen. Het doet denken aan de vraag – prominent geformuleerd in Malcolm Gladwell’s boek *Blink*¹³ – waarom mensen zich ineens bekeren tot een kledingstuk, restaurant, muzieksoort of woonwijk.

Het gaat in essentie om een proces van “besmetting” – mensen worden aangestoken door een oordeel dat kort daarvoor nog als belachelijk of onbestaanbaar werd weggezet. Peter Vasterman spreekt van “amplificatie,” Jaap van Ginneken heeft het over “brein-bevingen”: het publieke sentiment verandert plotseling (de aanleiding kan niet worden voorzien, maar kan wel achteraf worden vastgesteld).¹⁴ Een klassiek voorbeeld is het NRC-artikel van Paul Scheffer over het multiculturele drama.¹⁵ Het artikel betekende het begin van een radicale omslag in de publieke perceptie van multiculturaliteit (van iets dat gekoesterd moest worden naar een probleemsituatie die opgelost moest worden).

Bijna elk antwoord op deze vraag kent een belangrijke (en negatieve) rol toe aan de media. Gezagsdragers en onderzoekscommissies tonen zich traditioneel kritisch over de rol van de media tijdens crises. In crisisevaluaties worden de media afgeschilderd als een ontembaar beest.¹⁶ Hedy d’Ancona verwoordde haar frustratie met de media na afloop van haar ministerschap:

“Journalisten kunnen van muggen olifanten maken, van politieke wrijvingen oorverdovende botsingen, van vermeende scheve schaatsen van politici dodelijk uitglijers. [...] Er is niemand die de pers durft te bekritisieren. De boodschapper gaat vrijuit, ook al klopt er geen moer van het boodschappenmandje”.¹⁷

In het huidige tijdperk van sociale media wordt met enige weemoed teruggedacht aan de goede, oude tijd toen een beperkt aantal kranten, radioprogramma’s en het NOS Journaal de nationale meningsvorming bepaalden. De traditionele media lieten zich makkelijk kennen. Het was duidelijk wie binnen redacties de belangrijkste opiniemakers waren, hoe ze te werk gingen, welke deadlines ze hadden, en welk publiek door welke media werd bereikt.¹⁸ De traditionele media konden geruchten oppakken, maar redacties en journalistieke moraal vormden redelijk effectieve buffers tegen *fake news*.

Dat was toen. Vandaag de dag vrezen gezagsdragers de sociale media als het belangrijkste platform voor het ontstaan, de verspreiding en de convergentie van meningsvorming.¹⁹ Sociale media werken snel en reiken ver. Geruchten, opinies, verontwaardiging, en feiten die in het verleden in de privésfeer werden gedeeld, worden nu in de publieke sfeer gedeeld. Op de

34 sociale media kan in principe ieder gerucht – hoe ongeloofwaardig ook – vleugels krijgen.²⁰

Maar zijn mensen dan bereid alles te geloven, hoe onwaarschijnlijk het bericht ook lijkt? Dit lijkt inderdaad het geval te zijn. Vooral informatie die overeenstemt met eigen waarden en normen wordt gemakkelijk voor waar aangenomen (zeker als de informatie uit het eigen netwerk of een vertrouwde bron komt). Mensen zien hun eigen gelijk graag bevestigd.²¹ Zij organiseren hun bestaan steeds vaker rond gelijkgestemden. De trend zien we terug in keuzen voor woonwijken, scholen, vakantiebestemmingen, restaurants en natuurlijk sociale medianetwerken.²² Berichten uit die wereld worden gemakkelijk geaccepteerd en argeloos gedeeld.

Mensen zijn in staat en bereid heel veel te geloven, zeker als het overeenstemt met hun waarden en normen (en die van hun directe omgeving).

Sociale media en kritieke incidenten zijn voor elkaar gemaakt. Alleen op sociale media kan een incident binnen minuten exploderen (*viral* gaan). Op sociale media kan zelfs een *verzonnen* incident exploderen. Het onderzoek naar geruchten laat zien dat mensen die in onzekerheid verkeren – bijvoorbeeld omdat zij zich in een crisissituatie bevinden – hunkeren naar informatie die een verklaring biedt. Nieuwe en geloofwaardige informatie, gevalideerd of niet, wordt gulzig geconsumeerd in tijden van onzekerheid.²³ Elke klik is dan een stap op weg naar een institutionele crisis.

Zogenaemde *fact checks* doen daar bitter weinig tegen. De feitelijk weerlegging van geruchten en *fake news* is geen adequate strategie. Het kan het probleem zelfs vergroten: weerlegging van een boodschap is immers ook herhaling van die boodschap. Onderzoek laat zien dat weerlegging weinig effect heeft, maar het herhalingseffect is wel meetbaar. In onze aanbevelingen komen we hierop terug.

Politieke opschaling

Publieke organisaties leggen periodiek verantwoording af over hun functioneren. Dat doen zij in gedefinieerde fora waar het verantwoordingsproces via bekende spelregels verloopt. Escalatie heeft plaats wanneer een

politieke actor in een ander (“hoger”) politiek gremium het incident zo belangrijk vindt dat een autoriteitsclaim wordt uitgeoefend: het incident wordt “verplaatst” naar een ander forum waar andere actoren een rol spelen en andere spelregels gelden. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een incident dat normaal in een vaste Kamercommissie wordt besproken plotseling onderwerp van discussie wordt in een plenaire Kamervergadering of spoeddebat.

Deze politieke opschaling heeft een signaalfunctie. De actoren geven aan dat zij het incident belangrijk vinden. En daarmee worden het incident en de betrokken organisatie(s) vanzelf belangrijk, al is het alleen maar doordat het incident een groter publiek bereikt.

De exorbitante beloning van bestuurders in het bedrijfsleven is normaal gesproken geen zaak van de politiek. Maar dat verandert als een organisatie met overheidsgeld overeind wordt gehouden. Toen de publiciteit rond de forse salarisverhoging van ING-topman Ralph Hamers explodeerde in de media was snel sprake van politieke opschaling. Een organisatie als ING valt onder het toezicht van de Nederlandse Bank. Dat toezicht heeft geen betrekking op de beloning van topbestuurders. Veel politici, inclusief Premier Rutte, gingen zich echter met de zaak bemoeien. Het was na deze politieke opschaling snel gedaan met de salarisverhoging.²⁴

Feedback loops

Het escalatieproces wordt versterkt door zogenoemde *feedback loops*. Deze ontstaan wanneer de escalatiefactoren, hierboven beschreven, elkaar versterken. Een nieuwsitem op Twitter of Facebook krijgt vleugels wanneer veel mensen het gaan delen. Een item dat *viral* gaat, trekt de aandacht van traditionele media. Dit heeft een legitimerende werking: als de traditionele media het oppikken, moet er iets aan de hand zijn. En dat vraagt om een reactie van betrokkenen. Die reacties worden vervolgens ook weer nieuws en lokken nieuwe reacties uit. Zeker wanneer iedereen het eigen straatje wil schoonvegen en een *blame game* ontstaat, kan de crisis razend-snel escaleren.

Goede journalisten weten dergelijke feedback loops te creëren. Een goed verhaal wordt niet zomaar gepubliceerd. Eerst een aankondiging dat iets groots op komst is. Reacties verzamelen van enkele politici die het verhaal

onder embargo mogen inzien. Dan het verhaal, met de politieke reacties (“schokkend”, “hier moet iets gebeuren”) en het nietszeggende verweer (“wij herkennen ons niet in dit verhaal”). Kamervragen worden gevolgd door gelekte documenten en nieuwe onthullingen van klokkenluiders. Als een reactie aan de oppervlakte blijft (“we moeten het onderzoek afwachten”), groeit de verontwaardiging. Een ontkennende reactie is olie op het vuur.

De organisatie onderneemt eindelijk actie: een onderzoek, iemand wordt op non-actief geplaatst. De ontkenningfase is voorbij, maar dat lokt alleen maar nieuwe reacties uit (“waarom heeft dit zo lang moeten duren?”). Nu maakt het bijna niet uit wat zij zeggen: iedere actie van de organisatie in de vuurlinie roept onmiddellijk een reactie bij het publiek of de politiek op. Experts doen een duit in het zakje. Dat noopt al snel weer tot een nieuwe reactie van politici. Kamervragen en onderzoeken door onafhankelijke instanties zijn dan niet ver weg. Het vooruitzicht van extern onderzoek roept weer nieuwe reacties op bij media en betrokkenen.²⁵ De cyclus draait door totdat de brandstof is uitgeput.

Crisismakelaars

Het escalatieproces krijgt een krachtige impuls wanneer bepaalde personen of groeperingen actief proberen het incident te duiden. Zij verschaffen een context: een verhaallijn waarin het incident betekenis krijgt. In de literatuur wordt gesproken van *frames*.²⁶ Een helder en overtuigend frame voorziet een incident van raketbrandstof. Het verbindt de mediatisering en politisering rond een incident.

Crisismakelaars zijn personen die zo’n frame verschaffen. Wij herkennen tenminste drie typen crisismakelaars: de professionele, de toevallige en de activistische crisismakelaar. Voor alle crisismakelaars geldt dat het helpt wanneer ze goede banden hebben met mediavertegenwoordigers. De effectieve crisismakelaar heeft daarnaast natuurlijk een *following* op internet.

De *professionele* crisismakelaar houdt zich al lange tijd met de organisatie en/of het dossier bezig. Dat suggereert een mate van expertise die hem of haar aantrekkelijk maakt voor media, zeker wanneer een incident betrekking heeft op het expertisedomein van de crisismakelaar.

Een klassiek voorbeeld is Rob van Gijzel. Als Tweede Kamerlid van de PvdA was hij woordvoerder op het beleidsterrein Verkeer & Waterstaat ten tijde van de Bijlmerramp in 1992. Van Gijzel ontpopte zich als een persistent criticus die de regering jarenlang bleef achtervolgen met vragen over de ware toedracht en afhandeling van de Bijlmerramp. Hij verwierf de bijnaam “Bijlmerboy” – een verwijzing naar zijn Don Quichot-achtige vasthoudendheid in zijn zoektocht naar de “waarheid.” Toen in 1998 nieuwe informatie opdook die suggereerde dat de regering niet de volledige waarheid had verteld, kon Van Gijzel gemakkelijk de rol van gerespecteerde expert opnemen en het mediavuur hoog opstoken. De daaropvolgende parlementaire enquête weerlegde alle complottheorieën, maar gaf vooral een podium aan criticasters van de regering.²⁷

De *activistische* crisismakelaar is een zogenoemde “single-issue” groepering of organisatie die constant aandacht probeert te vestigen op het probleem dat de achterban motiveert. Sociale media maken het makkelijk en goedkoop om sympathisanten te binden en te informeren. Een beproefde strategie is het uitvergrooten van incidenten die de uitgelopen verhaallijn bevestigen en helpt met het mobiliseren van sympathisanten.²⁸ Met een uitgekende *targeting strategy* kunnen zij ervoor zorgen dat grote groepen mensen met elkaar in discussie treden over een stukje *fake news*. Een goed begrip van de *hot buttons* in gepolariseerde groepen is tegenwoordig voldoende om een bosbrand te beginnen.

Daarnaast herkennen we de *accidental* crisismakelaar. Dit is de “bekende Nederlander” die een probleem omarmt en zijn of haar volgers daarover informeert. Iemand met een groot aantal volgers kan een bericht *viral* laten gaan. Als de *accidental* crisismakelaar zich in de zaak vastbijt, treft een publieke organisatie plotseling een tegenstander waartegen het moeilijk verweren is. Een recent voorbeeld is voetbalcommentator Hugo Borst, die zich inzet voor kwetsbare ouderen in verpleeghuizen.²⁹

TAKE AWAYS

- Het gaat om percepties, niet om feiten.
- Percepties kunnen worden gemanipuleerd.
Crisismakelaars doen dat makkelijk en graag.
- Crisismakelaars zijn niet gebonden aan institutionele regels; zij spelen hun eigen spel. Dat vermindert de invloed die organisatieleiders over het escalatieproces kunnen uitoefenen.
- Er bestaat geen lineaire relatie tussen escalatiesnelheid en de ernst van de gebeurtenis. Organisatieleiders worden hierdoor verrast.
- Escalatie wordt aangejaagd door de beschikbaarheid van een “frame”, de mobilisatie van media (in het bijzonder de combinatie van vertrouwde media en sociale media) en weerklank in het parlement (Kamervragen, of bijvoorbeeld een spoeddebat).
- Gestileerde reacties van gezagsdragers kunnen escalatie bevorderen.
- De traditionele mediacyclus bestaat niet meer.
Sociale media geven gezagsdragers geen rust.
- Een institutionele crisis houdt pas op als de politiek haar aandacht voor de organisatie verliest.

- 1 Dreiging, tijdsdruk en onzekerheid zijn de drie elementen van de crisisdefinitie die breed wordt gehanteerd in het crisisonderzoek, zie Rosenthal, U., Charles, M.T. & 't Hart, P. (Red.) (1989). *Coping with crises: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas. Voor een definitie van de institutionele crisis, zie Boin, R.A., & 't Hart, P. (2000). Institutional crises and reforms in policy sectors. In H.C. Wagenaar (Red.), *Government institutions: Effects, changes and normative foundations* (pp. 9-31). Dordrecht: Springer.
- 2 Probleem bij OM zit dieper dan in verzwegen affaire. (2018, 16 juni). *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 19 juni 2018, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/16/openbaar-ministerie-probleem-bij-om-zit-dieper-dan-in-verzwegen-affaire-a1606822>
- 3 Het is oorlog bij de brandweer (2018, 4 augustus). *NRC Handelsblad*. (voorpagina, pp. 10-11).
- 4 Voor een meer recente uitwerking van dit perspectief zie Ansell, C., Boin, R.A. & Kuipers, S. (2016). Institutional crisis and the policy agenda. In N. Zahariadis (Red.), *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 415-432). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Voor een vergelijkbaar perspectief op de private sector, zie Collins, J. (2009). *How the mighty fall: And why some companies never give in*. New York: HarperCollins.
- 5 Deze definitie wordt verder uitgewerkt in Boin, R.A., Kuipers, S. & Otten, M. (Red) (2000). *Institutionele crises: Breuklijnen in beleidssectoren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- 6 Boin en 't Hart (2000) omschrijven de institutionele structuur aan de hand van hardware (de structuren en procedures voor besluitvorming, beleidsontwikkeling en uitvoering) en software (het basisidee onder een beleidssector of organisatie). Boin, R.A. & 't Hart, P. (2000). Institutional crises and reforms in policy sectors. In H.C. Wagenaar (Red.), *Government institutions: Effects, changes and normative foundations* (pp. 9-31). Dordrecht: Springer.
- 7 Boelhouwer, J., Kraaykamp, G. & Stoop, I. (2015). *Nederland in Europees perspectief: Tevredenheid, vertrouwen en opinies*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Dekker, P.B., Maas-de Waal, C.J. & Van der Meer, T.W.G. (2004). *Vertrouwen in de rechtspraak: Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 8 Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Londen: MacMillan; Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W. & Rosenthal, U. (2017). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- 9 Turner, B.A. (1978). *Man-made disasters*. Londen: Wykeham.
- 10 Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A sociological interpretation*. New York: Row, Peterson.
- 11 Brighton, P. & Foy, D. (2007). *News values*. Londen: Sage Publications. Entman, R.M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication* 43(4), 51-58. Kahneman, D. & Tversky, A. (1984). *Choice, values, and frames*. *American psychologist* 39, 341-350.

- 12 “Het beeld van de zwakzinnige Jolanda Venema staat in 1988 in de krant en werkt als een schok. In één klap ziet het hele land de misstanden in de zorg voor verstandelijk gehandicapten.” Andere Tijden. (2014, 3 november). *Jolanda Venema* [Videobestand]. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://anderetijden.nl/aflevering/295/Jolanda-Venema>
- 13 Gladwell, M. (2005). *Blink: The power of thinking without thinking*. Londen: Allen Lane.
- 14 Vasterman, P. (2004). *Mediahype*. Amsterdam: Aksant. Van Ginneken, J. (1999). *Brein-bevingen: Snelle omslagen in opinie en communicatie*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- 15 Scheffers, P. (2000, 29 januari). Het multiculturele drama. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 31 mei 2018, van <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html>
- 16 De volgende onderzoeksrapporten bevatten voorbeelden: Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2012). *Brand bij Chemie-pack te Moerdijk*. Den Haag: Auteur; Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1999). *Enquête vliegcrash Bijlmermeer* (26 241 8-9). Den Haag: Sdu Uitgevers. Leider LPF Volhardt: Kogel kwam van links. (2002, 13 mei). *Het Parool*; Rosenthal, U., Van Duin, M.J., 't Hart, P., Boin, R.A., Kroon, M.B.R., Otten, M.H.O. & Overdijk, W.I.E. (1993). *De Bijlmerramp: Rampbestrijding en crisismanagement in Amsterdam*. Leiden: Crisis Onderzoek Team, Rijksuniversiteit Leiden/Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 17 Geelen, J.P. (1998). Het Haagse huwelijk: *Hoe pers en politiek tot elkaar veroordeeld zijn*. Nijmegen: Uitgeverij SUN. Premier Lubbers signaleerde begin jaren negentig ook een toegenomen drang in de journalistiek om te scoren met nieuws en nieuwtjes. “Dan publiceert men vermeende indrukken, roddel en tegenstellingen.”
- 18 Geelen, J.P. (1998). *Het Haagse huwelijk: Hoe pers en politiek tot elkaar veroordeeld zijn*. Nijmegen: Uitgeverij SUN.
- 19 Dit wil niet zeggen dat de traditionele media nooit meedoen aan het opblazen van gebeurtenissen en het ongecontroleerd weergeven van lekken (die vervolgens de sociale media van brandstof voorzien). Het punt hier is dat gezagsdragers de sociale media minder goed begrijpen en daarom meer lijken te vrezen.
- 20 Recent onderzoek laat zien dat *false news* zich sneller en verder verspreidt dan feitelijk correct nieuws. Het laat zien dat *false news* 70% vaker wordt geretweet dan correcte berichtgeving over hetzelfde onderwerp. De correcte berichtgeving (“de waarheid”) doet er zes keer langer over om 1500 mensen te bereiken dan false news. Nepberichtgeving met een politieke lading verspreidt zich nog sneller. Zie Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146-1151.
- 21 Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux. Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146-1151.
- 22 Het begrip “sociaal kapitaal” is hierop van toepassing. Zie hiervoor Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

- 23 Shibutani, T. (1966). *Improvized news: A sociological study of rumor*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company.
- 24 Heilbron, B. (2018, 13 maart). ING trekt salarisverhoging topman in. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 20 juni 2018, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/03/13/ing-trekt-salarisverhoging-topman-in-a1595432>
- 25 Over de reacties van gezagsdragers op extern onderzoek, zie Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2008). *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge: Cambridge University Press. Jones, B.D. & Baumgartner, F.R. (2015). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- 26 Een van de eersten die over frames schreef was Erving Goffman (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. New York: Harper and Row. Zie ook Robert Entman (1993). Framing; Toward a clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43 (4), 51-58. Een populair-wetenschappelijke toepassing is te vinden in Joris Luyendijk (2006). *Het zijn net mensen*. Podium Amsterdam.
- 27 Meijer, T.A.M. & Parlementaire Enquêtecommissie Vliegcrash Bijlmermeer. (1999). *Een beladen vlucht: Eindrapport Bijlmer enquête*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 28 Berry, J.M. & Wilcox, C. (2018). *The interest group society*. New York: Routledge. Grant, W. (2009). Single issue politics. In I. McLean & A. McMillan (red). *The concise Oxford dictionary of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- 29 Hugo Borst zet zich in voor ouderen die structureel niet de zorg krijgen die zij nodig hebben, <https://www.scherpopouderenzorg.nl/>.

4. DE HAAGSE POLITIE IN CRISIS: VOEDINGSBODEM, INCIDENT EN ESCALATIE

4.1 Een voedingsbodem in de Schilderswijk

De crisis speelde zich voor een belangrijk gedeelte af in de Schilderswijk. In objectieve zin bestond er geen causale reactie tussen de rellen in de Schilderswijk en de dood van Henriquez. De man kwam niet uit de Schilderswijk (hij was op bezoek uit Aruba) en hij werd niet gearresteerd in de Schilderswijk. Het was in eerste instantie een aangelegenheid van een ander bureau (Bureau Zuiderpark) van de Haagse politie. De publieke perceptie rond de casus Henriquez werd echter wel degelijk beïnvloed door het (gepercipieerde) politieoptreden in de Schilderswijk.

Terugkijkend is het gemakkelijk vast te stellen dat in juni 2015 een rijke voedingsbodem bestond voor een institutionele crisis. De Haagse politie werd in de media breed geassocieerd met onprofessioneel handelen en etnisch profileren. Deze beeldvorming berustte op klachten, indrukken en incidenten die zich voornamelijk in de Haagse Schilderswijk leken voor te doen.

Het beeld van de politie in de Schilderswijk bevatte een kern van waarheid, zo geven politiemedewerkers van hoog tot laag toe. Maar, zo zeggen zij, het verhaal was achterhaald. Die overtuiging wordt gestaafd door ons onderzoek. Zoals wij echter wel vaker zien in een institutionele crisis wordt gemaakte progressie gemakkelijk ingehaald door oude beelden en hardnekkige percepties.

Het verhaal over de Schilderswijk kan met enkele penstreken worden geschetst. De Schilderswijk is altijd een moeilijke wijk geweest voor de po-

litie. Relatief veel bewoners waren arm, laag opgeleid en niet bereid met de politie samen te werken.¹ Door de jaren heen kwamen steeds meer mensen met een migratieachtergrond in de wijk wonen (slechts een klein gedeelte van de hedendaagse bewoners is van Nederlandse afkomst).² Het werd moeilijker voor de politie om contacten met bewoners te ontwikkelen.

44

De Schilderswijk. Een wijk die jarenlang wordt geteisterd door overlastgevende en criminele (jeugd)groepen. Om terrein terug te winnen gaat de politie in de Schilderswijk over op een strenge aanpak. De overlast gevende en criminele jongeren worden structureel in kaart gebracht door jongeren naar hun identiteitsbewijs te vragen. Deze straffe ID-benadering zet de relatie tussen politie en bewoners op scherp. Het vertrouwen in de politie keldert. De media reageren; actievoerders provoceren.

De politie raakte controle over de wijk kwijt, terwijl het geweld toenam. De druk op de politie om de orde te herstellen werd steeds groter. De Haagse politie besloot daarom met ferme hand de publieke ruimte terug te winnen en de veiligheid voor bewoners te herstellen.

Vanaf 2012 hanteerde de Haagse politie een strakke benadering in de Schilderswijk.³ De agenten in de Schilderswijk maakten gebruik van een nieuw wettelijk instrument dat al snel de kern van de bejegening benadering vormde. Agenten konden iedereen verzoeken hun identiteitsbewijs (ID) te tonen. Daar maakten sommige agenten (te) enthousiast gebruik van (zij namen bijvoorbeeld iemand die geen ID kon tonen mee naar het bureau). Sommige van onze respondenten beargumenteren dat deze strategie aanvankelijk nuttig was, ten einde netwerken van “boefjes” in kaart te brengen. Onze respondenten zijn het er ook over eens dat deze benadering uiteindelijk te ver is doorgeschoten. In 2014 beaamde Van Musscher dat de Haagse politie “soms in het verleden “zeer enthousiast” aan de gang geweest is met ID-controle.” Hij beloofde “in de toekomst zorgvuldiger om [te gaan] met het vragen om identiteitsbewijzen”.⁴

Veel bewoners van de Schilderswijk ergerden zich aan het vragen naar ID-bewijzen. In het lezenswaardige rapport *Geboren en getuige in de Schilderswijk* laten Corina Duijndam en Baukje Prins (2017) zo’n 150 bewoners

De ID-benadering was verworden tot een symbolisch instrument om

“boefjes te zieken.”

45

Maar als bewoners de onderliggende redenen van beleid niet begrijpen of accepteren, staat de legitimiteit van de politie op de tocht.



aan het woord. Het rapport staat bol van verhalen over onbeschoft gedrag van agenten. Overdreven of niet, de benadering van de politie komt over op bewoners (en de lezer) als willekeurig. Een terugkomende klacht in het rapport is dat agenten niet met de bewoners communiceerden. Het rapport maakt duidelijk dat de bewoners niet begrepen waar dat ID-beleid goed voor was. Daarnaast beschrijven de respondenten een gevoel van onmacht. Zij ervaarden de ID-benadering als onrechtvaardig. Respondenten hadden niet het gevoel dat ze ergens terecht konden met klachten over het optreden van de politie. Burgemeester Van Aartsen en politiechef Van Musscher werden gezien als partijdig: in de beleving van de respondenten “dekten” de gezagsdragers hun mensen, ook als ze fout waren.⁵

In het rapport schuilt een aantijging, door meerdere respondenten opgebracht, die de kern van het politiewerk raakt. In meerdere interviews wordt beweerd dat de politie niet levert als het om de bescherming van Schilderswijkbewoners gaat.⁶ Het is onmogelijk dergelijke verhalen te verifiëren. Maar het is een gevaarlijk signaal. Wanneer bewoners de indruk krijgen dat de politie er niet voor hen is, en tegen hen acteert, staat de legitimiteit van de politie ter discussie. De voedingsbodem voor een institutionele crisis is dan gelegd.

Het negatieve beeld werd met enige regelmaat kracht bij gezet door het oordeel van derden. De lokale Omroep West bekritiseerde in verschillende uitzendingen het optreden van de politie in de Schilderswijk. Agenten vertelden (anoniem) over misstanden in de wijk.⁷ Zij noemden de politie in de Schilderswijk “rot.” Amnesty International beschuldigde in 2013 de Haagse eenheid van etnisch profileren in de wijk.⁸ De onderzoeker Çankaya (VU) bekritiseerde in zijn blog een hardhandige arrestatie in de Schilderswijk. Ook organisaties als AFA en Controle Alt Delete lieten zich met enige regelmaat (zeer) negatief uit over de Haagse politie.⁹

De aantijgingen genereerden veel publiciteit. Wat in die publiciteit verloren ging is dat bewoners van de Schilderswijk niet alleen negatief oordelen over de Haagse politie. Het rapport van Duijndam en Prins biedt weer interessante inzichten. Zo rapporteren bewoners positieve ervaringen met hun wijkagent.¹⁰ De bewoners bevestigen dat in recente jaren een kentering waarneembaar is geweest. De politie is van koers gewijzigd, zo vertellen zij.¹¹ Daarnaast wordt duidelijk dat de meningen van jongeren worden

beïnvloed door sociale media waar complottheorieën welig tieren.¹² De auteurs constateren droogjes dat “over het belang van het bewaken van de publieke orde door geen enkele jongere [werd] gesproken”.¹³

De Schilderswijk was in die periode het toneel van verschillende incidenten (zie kader pag. 48). Die incidenten onderschreven het uitdijende beeld dat de Schilderswijk een probleemwijk was. Sommige incidenten hadden niets met het optreden van de politie te maken. Voor de beeldvorming maakte dat weinig uit: de Haagse politie was voor velen onderdeel geworden van de probleemdefinitie.

Media en politiek besteedden steeds meer aandacht aan de Schilderswijk. Het beeld verschoof van etterende jochies naar straatgeweld, van probleemwijk naar een sharia-enclave. In de nationale beeldvorming leefde al snel de vraag of de wijk nog “onder controle” was. In deze periode was ook sprake van constante politisering. Wilders, Asscher, Rutte, en later zelfs Koning Willem-Alexander: iedereen kwam op bezoek in de Schilderswijk, met een duidelijke mening en media in touw.

De incidenten in de Schilderswijk kunnen met de kennis van nu worden gezien als voorbodes van een institutionele crisis. In de beeldvorming was de Schilderswijk een probleemwijk en de Haagse politie was onderdeel van het probleem. De Schilderswijk was als een toneel, een open podium, dat gereed stond voor de uitvoering van een drama.

De Haagse politie alsook de gemeente probeerden wel degelijk invloed uit te oefenen op de negatieve beeldvorming. Burgemeester en politiechef schuwden de media niet, maar zij slaagden er niet goed in het beeld bij te stellen.

Op 17 september 2014 verdedigde Van Musscher zijn eenheid in het televisieprogramma van Jeroen Pauw. Op 6 september had een groep bewoners zich tegen de politie gekeerd na de arrestatie van een 14-jarige jongen. Een gedeelte van het incident – waar een agent hardhandig ingreep – werd gefilmd. Het filmpje circuleerde al snel op sociale media en trok veel aandacht van traditionele media en politici. Van Musscher probeerde

Overzicht incidenten in de Schilderswijk

Moustafa Sealiti 10 oktober 2011

Sealiti beweert mishandeld te zijn door motoragent op bureau De Heemstraat na een aanhouding. De Nationale Ombudsman concludeert in 2015 dat het niet aannemelijk is dat Sealiti is mishandeld.

Rishi Chandrikasing 24 november 2012

Een politieagent schiet de 17-jarige Rishi dood op station Hollands Spoor nadat hij tegen onbekenden op het station zou hebben gezegd dat hij een vuurwapen had, en wegliep van de politie. De betreffende diender is door de rechter in de strafzaak ontslagen van rechtsvervolgning.

"Sharia driehoek" in de Schilderswijk 18 mei 2013

Trouw publiceert uitgebreid artikel over de Schilderswijk. Streng- gelovige moslims zouden de buurt terroriseren. Politici en prominenten bezoeken vervolgens de Schilderswijk. Een jaar later blijkt dat de journalist alles heeft verzonnen.

Verhaal oud-agenten 24 juni 2014

Anoniem gebleven oud-agenten beschuldigen de Haagse politie van discriminatie.¹⁴

Spanningen in Schilderswijk Zomer 2014

In de zomer van 2014 trekken enkele demonstraties in de Schilderswijk veel aandacht.¹⁵ In een pro-Palestina demonstratie worden ISIS-vlaggen meegedragen en antisemitische leuzen geroepen. Pro Patria (extreemrechts) reageert met een anti-ISIS demonstratie. Burgemeester Van Aartsen wordt bekritiseerd omdat hij niet van vakantie terug komt.¹⁶

Het Tanger incident (arrestatie Oubayda Jab Allah)

6 september 2014

Een 14-jarige jongen wordt hardhandig gearresteerd bij de Hoefkade. De arrestatie wordt gefilmd. De Marokkaanse ambassadeur bekritiseert de politie over deze aanhouding. De arrestatie wordt later door het OM als rechtmatig beoordeeld. De strafzaak wordt via mediation afgedaan.

de context te schetsen – de context die niet zichtbaar was in het korte filmpje – waarin de aanhouding plaats had. Van Musscher kon zijn gastheer echter niet overtuigen.

Deze verdedigingsstrategie – overtuigen met feiten, nuanceringen en weerleggingen – culmineerde in een rapport van professor Van der Leun (Universiteit Leiden). Twee studenten hadden in enkele Haagse wijken onderzoek gedaan naar mogelijk etnisch profileren van agenten. Dit onderzoek was met medewerking (maar niet in opdracht) van de Haagse politie uitgevoerd. De studenten observeerden dat politieagenten niet racistisch handelden; zij pasten een “professionele profilering” toe. De politieleiding nam blij verrast kennis van deze bevindingen. Burgemeester Van Aartsen verzocht de begeleider van de studenten, professor Van der Leun, de bevindingen in een rapportage aan de gemeente te consolideren. Burgemeester en politiechef gebruikten de bevindingen van het rapport in media en gemeenteraad als bewijs voor de goede intenties van de eenheid.¹⁷

De omhelzing van het Leidse rapport genereerde een boemerangeffect. De academische nuances (“professioneel profileren”) hielden geen stand tegen de ogenschijnlijk harde bewijzen van racistisch optreden (zoals filmpjes). In het rapport hanteren de onderzoekers een technische definitie van profilering (er moet ook sprake zijn van disproportionaliteit) die, zo blijkt uit het rapport, niet aansluit bij de belevingswereld van zowel agenten als jongeren. Het rapport laat zien dat agenten en jongeren ervan overtuigd zijn dat etnische profilering voorkomt; de auteurs van het rapport nuanceren die observatie door te stellen dat dit in technische zin (volgens de definitie) geen etnische profilering betreft: “Door het meenemen van etniciteit als een van de kenmerken van het criminele profiel, is er echter nog geen sprake van etnisch profileren”.¹⁸

Het rapport trok veel aandacht (ook omdat gezagsdragers veelvuldig naar het rapport verwezen). Critici van de Haagse politie ontleedden het rapport.¹⁹ Professor Van der Leun zag zich gedwongen het rapport (en daarmee de Haagse politie) te verdedigen. Het belangrijkste effect was misschien wel dat wederom de aandacht werd gevestigd op etnisch profileren in de Schilderswijk. Terugkijkend kunnen we stellen dat de verwijzingen naar het rapport averechts uitpakten.

De leiders van publieke instituties ervaren een institutionele crisis vaak als iets dat hen en de publieke institutie overkomt. De goedwillende professionals van de getroffen organisatie worden plotseling in de hoek gedrukt door de gevolgen van een *perfect storm*. Er is weinig dat zij hadden kunnen doen, zo is de overtuiging.

50

Dit mag voor een groot gedeelte waar zijn, maar de theorie suggereert dat (leiders van) publieke instituties soms (onbewust) een bijdrage leveren aan het ontstaan van de crisis. Dit gebeurt wanneer publieke instituties hun scherpte verliezen (dit verklaart waarom goed presterende instituties in de problemen kunnen komen). Het gebeurt wanneer een institutie een probleemaanpak initieert of omarmt die opportunistisch van aard is. En het gebeurt wanneer een organisatie het eigen straatje schoonveegt door andere organisaties de schuld toe te schuiven.

In deze casus herkennen wij drie voorbeelden van institutionele erosie:

- a) *De ID-benadering als instrument voor snel succes*. De oneigenlijke inzet van een nieuw beleidsinstrument kan effect sorteren op de korte termijn, maar schept vrijwel altijd problemen op de lange termijn. De ID-benadering wierp vrijwel onmiddellijk vruchten af voor de Haagse politie. De politie werd weer zichtbaar in de wijk en kreeg greep op overlastgevende jongeren. Het riep echter ook een tegenreactie op onder bewoners en critici van de politie. De persistente inzet van het beleidsinstrument creëerde een voedingsbodem voor wantrouwen in de politie.
- b) *Ontijdige responsiviteit*. De politie is van oudsher een organisatie die niet heel erg open staat voor kritiek op het eigen functioneren. Na het inzetten van de ID-benadering hadden de Schilderswijkbewoners niet het gevoel dat zij met hun klachten ergens terecht konden. Toen de signalen tot de leiding door waren gedrongen, heeft de politie meerdere mogelijkheden gecreëerd om klachten in te dienen. Ook werden de medewerkers in de Schilderswijk geïnstrueerd de klachten serieus te nemen. Dat neemt niet weg dat sommige bewoners de indruk hadden en hielden dat klagen zinloos was.²⁰

- c) *Gebrekkige communicatie*. Etnisch profileren gaat in de kern over racisme. De beeldvorming rond de Haagse politie herbergde een ernstige suggestie met betrekking tot racisme in de eenheid. Politieleiders werpen deze beschuldiging verre van zich, en terecht. Er is geen enkel bewijs dat de Nederlandse politie een racistisch instituut is. Maar racisme komt wel voor onder dienders, zoals Korpschef Gerard Bouman in een blog (gepubliceerd op 16 februari 2015) toegaf. De overtuiging dat een klacht niet terecht is ontslaat een instituut niet van de plicht de klacht publiekelijk te adresseren en te neutraliseren. Het benoemen van een probleem is niet genoeg. Het instituut moet uitleggen wat het doet om dergelijke kritieke problemen uit te bannen. Dat heeft de politie niet goed gecommuniceerd, waardoor het beeld kon blijven bestaan dat racistische dienders niet werden aangepakt.²¹

51

4.2 Escalatie: Een incident met potentieel

De Haagse politie wordt net als elk ander grootstedelijk politiekorps periodiek geconfronteerd met een dramatisch incident. Niet elk incident escaleert in media en politiek (de meeste incidenten genereren relatief weinig publiciteit). De aanhouding van Mitch Henriquez groeide echter snel uit tot een symbolische indicator van het moreel disfunctioneren van de Haagse politie. Het riep de vraag op hoe agenten dit konden laten gebeuren. De aanhouding van Mitch Henriquez voldeed aan het drietal kenmerken die we uit de literatuur hebben gedestilleerd:

- *Herleidbaar*: het incident paste in een ogenschijnlijk patroon. De Haagse politie had een reeks incidenten achter de rug die op één of andere manier werden geassocieerd met etnisch profileren en/of gewelddadig optreden. Het incident bracht beide “frames” samen: vijf blanke agenten tegen één gekleurde man. De dramatische afloop kon gemakkelijk worden opgevat als een culminatie van eerdere incidenten.
- *Evocatief*: Het filmpje bevatte de elementen van een drama. Het contrast tussen vrolijke concertgangers en een ogenschijnlijk weerloze man die in een wurggreep wordt gehouden. De verontwaardigde reacties van voorbijgangers. Maar het is de wetenschap dat het incident een noodlottige afloop heeft die het filmpje een dramatische lading geven.

TAKE AWAYS

- Er bestond een voedingsbodem voor een institutionele crisis.
- Die voedingsbodem was voornamelijk gelegd in de Schilderswijk, waar burgers een negatief beeld van het politieoptreden hadden.
- De politie heeft er relatief lang over gedaan om deze voedingsbodem te herkennen.
- De politie heeft de ID-benadering structureel aangepast nadat de negatieve effecten zichtbaar werden.
- Deze kentering was al lang ingezet voordat de institutionele crisis escaleerde in de vroege zomer van 2015.
- Het probleem was dat deze kentering nog niet onderdeel van het grote Schilderswijkverhaal was geworden. Weinigen buiten de Schilderswijk hadden deze kentering in het vizier.
- Een institutionele crisis is vaak een dure les voor leiders in het openbaar bestuur: je kan nog zo goed bezig zijn, maar een “kritiek incident” kan de organisatie snel en ver terugwerpen.

- *Morele lading*: een bezoeker aan een concert eindigt in een ziekenhuis en overlijdt nadat vijf agenten zich op hem hebben geworpen. Een overtuigende verklaring ontbreekt. De man had geen wapen; hij daagde de politiemannen verbaal uit. Is dit de manier waarop agenten in Den Haag omgaan met iemand die een grap maakt? Zou dit een blanke man zijn overkomen? Is de Nederlandse politie net zo erg als Amerikaanse collega's? ²²

Het is interessant te bezien in welk frame het incident *niet* werd geplaatst. De laatste week voorafgaand aan de aanhouding van Henriquez kende verscheidene terroristische aanslagen. In het Tunesische Sousse stormen gewapende mannen het strand op en schieten 39 toeristen dood. In Koeweit wordt een zelfmoordaanslag gepleegd, waarbij 27 doden en 227 gewonden vallen.²³ In het Franse Saint-Quentin Fallavier wordt een man onthoofd door een IS-sympathisant.²⁴ Hoewel de berichtgeving rond de aanhouding van Henriquez vrijwel onmiddellijk duidelijk maakt dat hij had bedreigd met een vuurwapen, wordt het incident vrijwel nergens met terrorisme geassocieerd.

Het is ook interessant te bezien welke actoren niet met het incident werden geassocieerd. De top van de Nationale Politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid bleven bijvoorbeeld buiten beeld. Ook bureau Zuiderpark ontsnapte aan de aandacht. De critici concentreerden zich voornamelijk op de Haagse politie en de Schilderswijk.

Rituele ontkenning en relativering

De politie probeert gewoonlijk de beeldvorming te beïnvloeden door “context” aan te reiken. De typische verdedigingslinie van politiewoordvoerders is dat een filmpje niet alles zegt. Zo werd benadrukt, toen en later, dat Henriquez bedreigd zou hebben met een wapen. Ook probeerden woordvoerders uit te leggen dat de aanhouding “technisch” gezien niet gemakkelijk kon worden beoordeeld. Het is normaal dat meerdere agenten een arrestant in bedwang houden en ook de nekklem wordt vaker aangelegd. De technische vraag was of deze nekklem correct was aangelegd. Dat kun je op zo’n filmpje niet zien, is dan het verweer.

Het is begrijpelijk dat de politie probeert uit te leggen wat dienders doen en waarom zij het doen. De poging om aandacht te vestigen op de *aanleiding* voor de aanhouding nam echter niet weg dat de *manier* van arresteren ter discussie stond.

54

Het hielp niet dat het Openbaar Ministerie het eerste persbericht zonder uitleg herriep. In dat eerste persbericht werd gesuggereerd dat Henriquez in de politiebus onwel was geworden. Nadat de filmpjes zijn bekeken, komt een nieuwe verklaring van het OM: het is duidelijk dat de informatie in het eerste persbericht niet klopt met wat op het filmpje te zien is.²⁵ Met deze correctie ontstaat plotseling (en onbedoeld) het beeld dat de politie het OM – al dan niet bewust – foutieve informatie heeft aangeleverd (later onderzoek laat zien dat de politie te goeder trouw heeft gehandeld).²⁶ De correctie past echter naadloos in het frame dat snel terrein wint op sociale media, waarin wordt gesuggereerd dat gezagsdragers de zaak onder het tapijt proberen te vegen.

Het helpt de politie ook niet dat sommige experts in de media het politieoptreden lijken goed te praten. Zo interviewt het *NRC Handelsblad* op dinsdag Dr. Jaap Timmer, een politie expert aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Timmer suggereert dat Henriquez mogelijk is bezweken aan de gevolgen van een cocaïnedelir.²⁷ Sectie wees echter als snel uit dat Henriquez geen drugs had gebruikt.²⁸

De Haagse politie slaagde er tijdens deze crisis niet in een tegenbeeld (“counter frame”) in het leven te roepen. In de pogingen de beeldvorming te beïnvloeden zit de politie gevangen in een dilemma dat buitenstaanders niet altijd herkennen. Van politieleiders wordt verwacht dat zij hun dienders publiekelijk steunen totdat een gerechtelijke uitspraak dit onmogelijk maakt.²⁹ Dit verklaart waarom politieleiders naast hun empathie voor het slachtoffer in één adem hun steun aan collega’s uitspreken. Een vertegenwoordiger van de politiebond ACP meldt dat de “eerste zorg [uit]gaat naar betrokken collega’s”.³⁰ In een interview met Omroep West zegt Van Musscher: “De direct betrokken collega’s zijn zeer aangeslagen. En de impact binnen de eenheid is groot kan ik wel zeggen. Dit is niet wat wij willen. Maar laat ik ook maar heel helder zeggen: ons medeleven gaat natuurlijk primair uit naar de nabestaanden. Voor hen is het echt verschrikkelijk”.³¹

Deze traditionele verdedigingslinie voedde de beeldvorming die in de sociale media gestalte kreeg. De politievertegenwoordigers leken het leed van de nabestaanden gelijk te stellen met het ongerief van de betrokken collega’s. De rituele bezweringsformule had een averechts effect. Het leek alsof de politie niet beseftte hoe ernstig de zaak werkelijk was.

We moeten hieraan toevoegen dat de politie in de communicatie met de buitenwereld aan handen en voeten gebonden is: de politie mag niet communiceren zodra het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek heeft ingesteld (het OM gaat dan over de berichtgeving).³² Natuurlijk is de politie aan de achterkant wel degelijk bij de officiële beeldvorming betrokken, al is het alleen maar omdat het OM zich baseert op de informatie die het van de politie krijgt aangereikt. Daarnaast mag de politie deelnemen aan de bredere discussie over etnisch profileren en discriminatie door agenten op straat. Toch noopt het belang van een goede samenwerking met het OM tot voorzichtigheid in de externe communicatie.

55

Crisismakelaars

Sommige mensen of organisaties herkennen een incident als een instrument om hun agenda kracht bij te zetten. Door informatie te manipuleren en/of te verspreiden proberen zij escalatie te bewerkstelligen. Deze crisis kende geen gebrek aan zogenoemde crisismakelaars. In de verhalen van onze respondenten was een (negatieve) hoofdrol weggelegd voor crisismakelaars (één van onze respondenten noemde hen “pyromanen van de samenleving”).

Vooraf degenen die de Schilderswijk en de Haagse politie hoog op hun agenda hadden staan – de activistische crisismakelaars – maakten handig gebruik van het filmpje en de daaropvolgende rellen. Zij speelden een actieve rol in het *framen* van het incident als bewijs voor structurele misstanden in de Haagse eenheid.

Zo wordt gerefereerd aan een “doofpotcampagne” van het OM en de media. Er zijn oproepen om tot actie over te gaan: “buitensporig politiegeweld tegen vooral allochtonen neemt verontrustende vormen aan het is aan ons de burgers om te laten weten dat we dit niet langer pikken. Tot hier en niet verder!”.³³ Vroeg op de maandagochtend circuleren oproepen op sociale

media om te verzamelen bij bureau De Heemstraat. In deze casus dichten sommige respondenten een grote rol toe aan de Anti-Fascistische Actie (AFA).³⁴ Sommige respondenten zijn er nog steeds van overtuigd dat AFA vertegenwoordigers een grote rol hebben gespeeld in het opjuinen van de menigte die zich op maandag voor het politiebureau De Heemstraat in de Schilderswijk verzamelde.

Er was ook een *accidental* crisis makelaar: Humberto Tan (ruim een half miljoen volgers) speelde een belangrijke rol door in een veel gedeelde tweet aandacht te vestigen op het negeren van het incident door de traditionele media. De tweet hielp het filmpje snel te verspreiden, maar het is niet zo dat Tan een bepaalde agenda leek te volgen.

Andere actoren staan op die proberen de crisis te benutten. Een groep van 44 min of meer bekende Nederlanders publiceert een opiniestuk in de Volkskrant waarin zij het aftreden van eenheidschef Paul van Musscher eisen.³⁵ Het is niet duidelijk waarom deze mensen zich met de crisis bemoeien.

Mediodynamiek

Wat opvalt in deze casus is het verschil in dynamiek tussen sociale en traditionele media. De crisis kreeg vleugels op sociale media waar het filmpje van de aanhouding sinds zondagavond druk werd gedeeld en besproken.³⁶ De traditionele media besteedden aanvankelijk echter weinig tot geen aandacht aan de dood van Henriquez.³⁷ Deze initiële negatie in de traditionele media werd weer onderwerp van discussie op sociale media (een feedback effect).

Het dominante frame zoals het op sociale media ontstond in de eerste 24 uur na de dood van Henriquez laat zich als volgt samenvatten: de politie vermoordt een gekleurde man; weer een incident met Haagse politie; de traditionele media en de politici vegen het onder het tapijt; maar dit filmpje laat zien wat er echt aan de hand is – anderen zien het nu ook, eindelijk! De gedeelde emotie is een mengeling van woede en verontwaardiging, maar ook genoegdoening (“zie je wel”).

Onze analyse laat zien dat het negatieve sentiment (35%) in de tweets overheerste (slechts 3% kan als positief worden geclassificeerd) in de

Traditionele media

speelden een zeer beperkte rol in de escalerende beeldvorming.



eerste week na de aanhouding. De theorie suggereert dat polarisatie een escalerende factor kan zijn. Hoewel respondenten in de politie later terugkeken op een gepolariseerd debat (“Hele debat is gepolariseerd, niemand kiest meer het midden”), valt juist op hoe weinig alternatieve frames voor handen waren. Er was eerder sprake van een samensmelting van verschillende beelden in één dominant frame. Dit frame had weinig te duchten van alternatieve interpretaties.

Een veel gedeelde tweet:

58



volgen

Als men zich op Facebook en Twitter niet hadden uitgesproken over #MitchHenriquez was het @OM_DenHaag en @PolDenHaag wegkomen met leugens.

Kranten als het *AD*, *de Volkskrant*, *het Parool*, *NRC Handelsblad*, *Trouw* en *De Telegraaf* hebben weinig geschreven over de ophef op sociale media rond de dood van Henriquez. De traditionele media hebben wel veel geschreven over de rellen en de politieke vragen die vervolgens ontstonden. De traditionele media waren te traag om een actieve rol in de escalatie te spelen. Het was deze traagheid die – op paradoxale wijze – een escalerende werking had. De trage berichtgeving werd opgevat als bewijs dat de “elite” dit incident willens en wetens negeerde.

Politieke opschaling

De dood van een arrestant in een Haags ziekenhuis trok aanvankelijk weinig tot geen politieke aandacht. Het tragische incident was maandagochtend nog niet op de politieke radar opgedoken. In het reguliere driehoeks-overleg op maandagochtend werd nauwelijks aandacht besteed aan de casus Henriquez. Dit veranderde snel. De burgemeester kreeg het filmpje na het overleg te zien en reageerde zeer bezorgd. In het navolgende overleg met de politie stond de casus centraal. De filmpjes begonnen maandag ook in politieke kringen te circuleren.³⁸ De rellen op maandagavond plaatsten de dood van Henriquez en de Haagse politie vol in het politieke licht. Na de aanvankelijk trage reacties stroomden gezagsdragers samen op het publieke toneel.

Lokale politici legden Haagse gezagsdragers het vuur aan de schenen. De SP wilde op maandagmiddag al weten waarom het OM de verklaring van zondagavond had gewijzigd. De Haagse Stadspartij stelde onmiddellijk vragen over excessief politiegeweld en etnisch profileren en eiste een onafhankelijk onderzoek naar de cultuur in het Haagse politiekorps.³⁹ Ook de SP en D66 roerden zich.⁴⁰

Burgemeester Van Aartsen speelde een centrale rol in het politieke speelveld. De rellen in de Schilderswijk raakten een open zenuw in de Haagse politiek. De voorgaande zomer was Van Aartsen nog zwaar bekritiseerd in pers en gemeenteraad, omdat hij had geweigerd van vakantie terug te keren terwijl geruchtmakende demonstraties onrust in de Schilderswijk veroorzaakten. Van Aartsen was nu duidelijk aanwezig en trok de regie van de officiële beeldvorming naar zich toe.

59

Zijn eerste daad is het schrijven van een brief aan de Haagse gemeenteraad waarin melding wordt gemaakt van het overlijden van Henriquez, alsmede het onderzoek van OM en rijksrecherche.⁴¹ Van Aartsen verdedigt van meet af aan het standpunt dat foutief handelen door “zijn” politie niet zal worden getolereerd (“Wat goed is, is goed. Wat fout is, is fout”). Hij neemt een rustige houding aan – binnen de politie vinden sommigen deze houding te rustig – ten opzichte van de demonstranten. Hij lijkt de eerste dagen begrip te tonen voor de woede van de demonstranten. De burgemeester wil zowel demonstranten ruimte geven als de Schilderswijk niet onnodig belasten met bijvoorbeeld een noodverordening. Van Aartsen scherpt de publieke berichtgeving aan wanneer de rellen niet ophouden. Op donderdag is het klaar voor Van Aartsen. Dit alles is gemakkelijk in de publieke berichtgeving te volgen. Van Aartsen zet de toon in Den Haag.

Op woensdag houden burgemeester, eenheidschef en plaatsvervangend hoofdofficier van justitie Kitty Nooy een persconferentie. De media-belangstelling is massaal; de persconferentie wordt live uitgezonden op televisie.⁴² Tijdens de persconferentie wordt bekend gemaakt dat Henriquez is overleden door politiegeweld en dat de betrokken agenten op non-actief zijn gezet. Nooy spreekt van “heftige bevindingen.” Volgens Van Musscher “is het echt fout gegaan.” Korpschef Gerard Bouman (niet aanwezig op de persconferentie) meldt “geschokt” te zijn door het nieuws en zegt dat de “onderste steen boven moet komen.”⁴³

De nationale politieke arena reageert op de bevindingen die tijdens de persconferentie bekend worden gemaakt.⁴⁴ GroenLinks vraagt zich af hoe het zover heeft kunnen komen, en of er iets structureel mis is met de politie.⁴⁵ De PvdA vindt het begrijpelijk dat de dienders op non-actief zijn gezet en dat de Rijksrecherche onderzoek doet. Het CDA zegt het onderzoek af te wachten en roept op tot kalmte, evenals D66. Ook Premier Rutte laat van zich horen: “ik vind het verschrikkelijk. Ik vind het heel erg en totaal onbestaanbaar dat daar [de Schilderswijk] vernielingen worden aangericht, dat de politie wordt aangevallen. Dit moet echt stoppen. Ik sta vierkant achter het gezag en achter de burgemeester die hier goed werk doet”⁴⁶

Ondertussen heeft de zaak een internationale dimensie gekregen.⁴⁷ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ronald Plasterk, belt op maandag met de Arubaanse premier Mike Eman en de Arubaanse gevolmachtigd minister in Den Haag, Alfonso Boekhoudt.

De reacties van nationale politici richten zich zowel op de rellen als de aanhouding (en de integriteit van de Haagse politie). De kritiek wordt zo verdund. Zodra de rellen stoppen, vermindert de aandacht. Het succesvol beëindigen van de rellen blijkt achteraf een heel belangrijke factor in het stoppen van de escalatie in negatieve beeldvorming. Voor de buitenwereld verdwijnt het idee van crisis. Binnen de politieorganisatie duurt het veel langer voordat het gevoel van crisis wegsijpelt.

Feedback loops

Zowel de opgang als neergang van deze institutionele crisis laten zich heel goed beschrijven met behulp van feedback loops. We nemen de groeiende verontwaardiging die zich centreerde rond het filmpje van de aanhouding als beginpunt. De beschrijving van de dynamiek ziet er dan zo uit:

Perceptie van ontkenning 🍌 *verontwaardiging*: de gepercipieerde ontkenning van de ernst van het incident (de dood van Henriquez) voedt de verontwaardiging op sociale media. “De autoriteiten en media proberen deze zaak onder het tapijt te vegen.”

De initiële berichtgeving was routinematig en procedureel. De onderliggende reden is dat het OM en de politie zo zorgvuldig mogelijk wilden berichten over incidenten met een dramatische afloop. Dit is de reden

waarom het OM op maandag het eerdere persbericht bijstelde: nieuwe informatie was beschikbaar gekomen (het filmpje) waaruit bleek dat de eerdere berichtgeving gedeeltelijk incorrect was. Deze zorgvuldigheid werd echter op sociale media opgevat als een teken van lichtzinnig met de waarheid omgaan: pas toen het filmpje opdook stelde het OM de berichtgeving bij. De reacties van politievakbond ACP (“onze eerste zorg nu gaat uit naar de betrokken collega’s”) en een hoge politiefunctionaris (“vreselijk voor de vijf politiemannen”) genereren veel kritiek op Twitter.⁴⁸



volgen

Van Aartsen: “rellen kwamen door hitte & ramadan”.
Ik vermoed dat de moord op [#MitchHenriquez](#)
door @PolDenHaag er ook iets mee te maken had.



volgen

De rellen kwamen door hitte & ramadan en [#Mitch-Henriquez](#) vergat gewoon te ademen toener 500kg
Haags woutenspek op hem lag

Verontwaardiging 🍌 *rellen*. De snel groeiende verontwaardiging geeft aanleiding en excuus om in de Schilderswijk te gaan rellen. Nadat de burgemeester zijn vermoeden uitspreekt dat de Ramadan en de hitte een rol spelen in de escalatie van de rellen suggereren critici op sociale media dat Van Aartsen de aandacht probeert af te leiden van de Haagse politie.

Rellen 🍌 *politisering*. De rellen in de Schilderswijk mobiliseren lokale en nationale politici. De reacties zijn niet eenduidig en verschillen langs politieke lijnen. Van Tongeren (GL) vraagt zich af of er structureel iets mis is bij de Haagse politie en vraagt om onderzoek door de Inspectie voor Veiligheid en Justitie en de Ombudsman. Tellegen (VVD) vraagt om “stevige

maatregelen.” Minister Van der Steur spreekt zijn steun uit voor de politie (“veel te vroeg om te concluderen dat er iets structureel mis is binnen de politie”). Wat ze zeggen is niet zo belangrijk hier; het gaat erom dat nationale politici zich over de zaak uitlaten.

62

Politisering ➡ *traditionele media*. De traditionele media komen massaal op de rellen af en brengen de rellen en daarmee de dood van Henriquez naar de top van de politieke en maatschappelijke agenda. De persconferentie van 1 juli beoogde openheid van zaken te geven. Het ongetwijfeld onbeoogde effect was dat de politie in een negatief daglicht werd geplaatst. Op sociale media piekt de negatieve publiciteit (zie appendix 2). De rellen op woensdagavond zijn feller dan de voorgaande avond.

Politisering & media ➡ *bijstelling aanpak rellen*. De massale aandacht in media en politie voor de rellen in de Schilderswijk geven aanleiding tot een andere aanpak. Waar de strategie aanvankelijk leek op containment wordt nu besloten dat een einde aan de rellen moet komen. Het termineren van de rellen betekent het eerste keerpunt in de crisis.

Mea culpa ➡ *de-politisering*. Het optreden van burgemeester en eenheidschef in de Haagse gemeenteraad wordt goed ontvangen. De lokale politiek schaaft zich achter burgemeester en politie. Dit is het tweede keerpunt in de crisis.

Lokale de-politisering ➡ *nationale de-politisering*. Zodra de politieke rust is teruggekeerd in de lokale politiek is het ook minder interessant voor nationale politici om zich met deze zaak bezig te houden.

Geen rellen, geen politisering ➡ *traditionele media zijn klaar*. Er valt weinig interessants meer te melden. De aandacht van traditionele media neemt snel af.

Brandstof is op ➡ *institutionele crisis is over*. En zo zijn we terug bij het begin: een veenbrand op de sociale media. Verontwaardiging suddert door, maar de escalatiefactoren zijn uitgeput.

TAKE AWAYS

- Een organisatie als de politie wordt regelmatig met incidenten geconfronteerd. Slechts weinige incidenten hebben het potentieel om een institutionele crisis te initiëren.
- De noodlottige aanhouding van Henriquez voldeed aan de standaard kenmerken van een kritiek incident.
- De eerste reacties op het verschijnen van de filmpjes werkten escalatie van de beeldvorming in de hand.
- Crisismakelaars speelden een belangrijke rol in het “opspelen” van deze crisis.
- Traditionele media speelden een zeer beperkte rol in de escalerende beeldvorming.
- De Haagse politie slaagde er niet goed in een *counter frame* neer te zetten.
- Het politieke toneel was snel dichtbevolkt (maar stroomde ook weer snel leeg)

63

- 1 Mulder, E.H. & Pel, H. (2001). *De zwijgende portieken van de Haagse Schilderswijk*. Amsterdam: Bulaaq; Klein Kranenburg, D.J. (2013). *"Samen voor ons eigen": De geschiedenis van een Nederlandse volksbuurt* (Proefschrift Universiteit Leiden). Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- 2 In 2017 was dat in Schilderswijk-West 7,7%, Schilderswijk-Noord 11,2%, Schilderswijk-Oost 6,3%. Gemeente Den Haag. (z.d.). Demografie in Schildersbuurt-West. Geraadpleegd op 30 mei, 2018, van <https://denhaag.buurtmonitor.nl/jive/report?id=bevolking4&openinputs=true>; Gemeente Den Haag. (z.d.). Demografie in Schildersbuurt-Noord. Geraadpleegd op 30 mei, 2018, van <https://denhaag.buurtmonitor.nl/jive/report?id=bevolking4&openinputs=true>; Gemeente Den Haag. (z.d.). Demografie in Schildersbuurt-Oost. Geraadpleegd op 30 mei, 2018, van <https://denhaag.buurtmonitor.nl/jive/report?id=bevolking4&openinputs=true>
- 3 Duijndam, C. & Prins, B. (2017). *Geboren en getuige in de Schilderswijk: Verhalen van jongeren in een Haagse wijk over vertrouwen in de politie*. Den Haag: De Haagse Hogeschool. Haifi, Y. & Ghay, M. (2014, 10 februari). Zo gaat het niet langer in onze wijk. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 30 mei 2018, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/02/10/zo-gaat-het-niet-langer-in-onze-wijk-1345681-a954822>
- 4 Politie zorgvuldiger bij vragen om identiteitsbewijs. (2014, 2 juli). Omroep West. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.omroepwest.nl/nieuws/2600195/Politie-zorgvuldiger-bij-vragen-om-identiteitsbewijs>
- 5 Duijndam en Prins (2017, p. 151).
- 6 Duijndam en Prins (2017, pp. 60-61, 64).
- 7 Duijndam en Prins (2017, p. 45); Salaheddine, B. (2014, 20 december). Blauw en bont [Videobestand]. Geraadpleegd op 4 juni 2018, van <https://www.youtube.com/watch?v=k-RYRgDak2Y>.
- 8 Amnesty International. (2013). *Proactief politieoptreden vormt risico voor mensenrechten: Etnisch profileren onderkennen en aanpakken*. Geraadpleegd op 4 juni 2018, van https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/11/rapport_etnisch_profileren_ainl_28_okt_2013.pdf?x71839.
- 9 01-08-2014 Demonstratie tegen racistisch politiegeweld in Den Haag. (2014, 22 juli). Geraadpleegd op 10 juli 2018, van <https://afanl.wordpress.com/2014/07/22/01-08-2014-demonstratie-tegen-racistisch-politiegeweld-in-den-haag/>; Controle Alt Delete. (2014, 17 september). Ach die mensen in de Schilderswijk stellen zich aan... euh NOT [Facebook update]. Geraadpleegd op 10 juli 2018, van <https://www.facebook.com/controlealtdelete/posts/710796588969682>
- 10 Duijndam en Prins (2017, pp. 23, 77-79).
- 11 Omroep West. (2015, 9 juli). *Hoe wordt racisme bij de Haagse politie aangepakt? Lees hier de memo van burgemeester van Aartsen*. Geraadpleegd op 12 juli 2018, van <https://www.omroepwest.nl/nieuws/2891766/Hoe-wordt-racisme-bij-de-Haagse-politie-aangepakt-Lees->

hier-de-memo-van-burgemeester-van-Aartsen. Het is niet duidelijk wanneer die kentering precies is ingezet. Ons onderzoek duidt op een kentering die al langere tijd geleden is ingezet. Het kost echter tijd om veranderingen teweeg te brengen. En het kost nog meer tijd om hardnekkige beeldvorming bij te stellen.

- 12 Duijndam en Prins (2017, pp. 54, 135). Het rapport maakt duidelijk dat jongeren de traditionele media wantrouwen.
- 13 Duijndam en Prins (2017, p. 58).
- 14 De beschuldigingen op 24 juni 2014 worden gedaan in een brief aan de gemeenteraad van Den Haag. Op 16 oktober 2013 werden ook al beschuldigingen geuit door agenten in een reportage van Omroep West.
- 15 Op zondag 29 juni 2014 lopen Sjiitische moslims een stille tocht om te protesteren tegen de radicale interpretatie van de islam en de strijd voor IS. Op 4 juli demonstreert een groep IS sympathisanten bij de Haagse Markt. Op 12 juli demonstreren mensen tegen de door Israël uitgevoerde aanvallen op Palestijnse doelen in Gaza. Op 24 juli heeft een pro-Gaza demonstratie plaats in de Schilderswijk (ook zijn IS sympathisanten aanwezig). Op 10 augustus wordt een demonstratie aangekondigd door Pro Patria, gericht tegen IS en antisemitisme. Tegendemonstranten, voornamelijk islamitische jongeren, wachten hen op. De ME wordt ingezet om demonstranten uit elkaar te houden.
- 16 Voor deze beslissing valt veel te zeggen vanuit een crisis management perspectief. Terugkeren zou het gezag van de locoburgemeester en de politieleiding ondermijnen. Vanuit een strategisch leiderschapsperspectief kan echter worden beargumenteerd dat symbolisch leiderschap (dus aanwezigheid) cruciaal is tijdens een crisis. Het is een bekend dilemma in de literatuur zie 't Hart, P. (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36-50. Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 17 *Vergadering algemene raadscommissie 02-07-2014*. (2014, 2 juli). Geraadpleegd op 2 juli 2018, van https://denhaag.raadsinformatie.nl/vergadering/281071#ai_2487122
- 18 Van der Leun, J.P., Van der Woude, M.A.H., Vijverberg, R.D., Vrijhoef, R.P.M. & Leupen, A.J. (2014). *Etnisch profileren in Den Haag: Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- 19 Buro Jansen & Janssen. (2016). *Professoren als spreekbuis van de politie: De Universiteit van Leiden en etnisch profileren*. Geraadpleegd op 31 mei 2018, van <https://repubca.home.xs4all.nl/pdf/professorenalspreekbuisvande politieobservant68bjapril2016.pdf>
- 20 Zie Duijndam en Prins (2017). De perceptie van ontijdige responsiviteit had ook te maken met het feit dat veel aantijgingen bij nader onderzoek onterecht bleken en het derhalve lastig was om de goede aanpak te bedenken om er altijd tijd nodig was om uit te zoeken wat er echt was gebeurd.

- 21 Zo is het opmerkelijk dat Bouman wel het probleem aansneet in zijn blog maar niet aangaf wat moest gebeuren. Waar de politie snel spreekt over “zero tolerance” als het om maatschappelijke problemen gaat, lijkt dat niet aan de orde als het over racisme in eigen gelederen gaat.
- 22 Er bestond in de periode voorafgaand aan de crisis veel aandacht voor politiegeweld tegen minderheden in de Verenigde Staten. Het filmpje van Henriquez doet bijvoorbeeld denken aan het filmpje waarin te zien is hoe Eric Garner, een zwarte man, in bedwang wordt gehouden met een nekklem (“I can’t breathe”) en komt te overlijden. Staks Studios. (2014, 3 december). *I can’t breathe: Eric Garner dies after NYPD chokehold* (full video compilation). Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.youtube.com/watch?v=OWoZ4Mj9028&>
- 23 Aanslag in Koeweit van juni 2015. (z.d.). Wikipedia. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van https://nl.wikipedia.org/wiki/Aanslag_in_Koeweit_van_juni_2015
- 24 Herbeleef: Frankrijk opnieuw in rep en roer na onthoofding bij aanslag. (2015, 26 juni). HLN. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.hln.be/nieuws/herbeleef-frankrijk-opnieuw-in-rep-en-roer-na-onthoofding-bij-aanslag-a8e67d10/>
- 25 RTLnieuws. (2015, 29 juni). *Ophef na filmpjes arrestatie Arubaan: OM trekt verklaring in*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/ophef-na-filmpjes-arrestatie-arubaan-om-trekt-verklaring>
- 26 Bij het opstellen van het persbericht stuurde de politie informatie naar het OM die de volgende zinnen bevatten: “onwel in het politiebureau van team Zuiderpark” en “tijdens het overbrengen van de man naar het bureau werd hij onwel”. Het OM had aanvankelijk in een draft persbericht de volgende zin opgenomen: “kort na zijn aanhouding werd hij onwel.” De informatie van de politie werd aangehouden. De zin in het eerste persbericht werd: “onderweg naar het politiebureau werd hij onwel.”
- 27 De Jong, S. (2015, 4 juli). Mitch Henriquez: van acht zinnen naar de voorpagina. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 18 mei 2018, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/07/04/mitch-henriquez-van-acht-zinnen-naar-de-voorpagina-a1188296>. Een delier refereert naar plotselinge verwardheid, aandachtsproblemen, geheugenverlies, waanideeën of hallucinaties. Een delier kan veroorzaakt worden door bijwerkingen van drugs.
- 28 Dit zei Kitty Nooy in de persconferentie op woensdag 1 juli. NOS. (2015, 1 juli). *Arubaanse arrestant kwam om door politiegeweld, vijf agenten verdacht*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://nos.nl/artikel/2044527-arubaanse-arrestant-kwam-om-door-politiegeweld-vijf-agenten-verdacht.html>. Eindrapport over de doodsoorzaak van Mitch Henriquez staat niet online. Maar dit standpunt wordt ook ingenomen in de voorlopige uitkomsten. Arrondissementsparket Den Haag. (2015). *Voorlopige uitkomsten Rijksrecherche; Henriquez zeer waarschijnlijk overleden door zuurstoftekort*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3860385/1/206RIS283730_Bijlage_Uitkomst_onderzoek_Mitch_Henriquez
- 29 Politie. (2017). *Beroepscode politie*. Nieuwegein: Auteur.
- 30 RTLnieuws. (2015, 1 juli). *Politiebond: eerste zorg naar collega's*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/politiebond-eerste-zorg-naar-collegas>

- 31 Omroep West. (2015, 1 juli). *Politiechef Paul van Musscher: “Dit is niet wat wij willen”* [Videobestand]. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.youtube.com/watch?v=aiPfA5kKeW4>
- 32 Deze praktijk berust niet op een wet of regeling. Wij zullen beargumenteren dat deze informele stelregel voor herziening vatbaar is (al is het maar door de snelheid van mediaberichtgeving tegenwoordig en door de multiproblematiek die vaak speelt).
- 33 JuL1ta. (2015, 29 juni). “VANAVOND! Demonstratie tegen #politiegeweld i”m Den Haag nav moord op #mitchhenriquez. <https://www.facebook.com/events/863094380406688/>. [Tweet]. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://twitter.com/JuL1ta/status/615480062452854784>. Weldaad (Tilburgs Platform voor Activisme) & Socialisme.nu gebruiken allebei dezelfde tekst als oproep om op actie over te gaan. Weldaad Tilburgs platform voor activisme. (2015, 29 juni). *Justice for #MitchHenriquez*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <http://www.georganiseerde-weldaad.nl/2015/06/29/2906-justice-for-mitchhenriquez/>; Socialisme.nu. (2015, 29 juni). *Justice for #MitchHenriquez*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van http://socialisme.nu/blog/agenda/1221/Justice_for_MitchHenriquez_Hiernaast_roept_ook_AFA_iedereen_op_om_mee_te_doen_aan_een_demonstratie_Justice_for_Mitch_Henriquez. Anti-fascistische actie. (2017, 10 december). AFA Den Haag roept op voor demonstratie “justice for mitch henriquez”. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://afanl.wordpress.com/2017/12/10/afa-den-haag-roept-op-voor-demonstratie-justice-for-mitch-henriquez/>
- 34 AFA leden waren volgens de politie aanwezig tijdens de rellen in de Schilderswijk. Volgens Burgemeester Van Aartsen hebben leden van de AFA een opruiende rol gespeeld in de rellen. Haspels, J. (2016, 5 augustus). Schilderswijk verboden gebied. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.ad.nl/den-haag/schilderswijk-verboden-gebied-ab20fea1/>. AFA stelt zich actief op in het debat rond politiegeweld in de Schilderswijk. heeft een toespraak gehouden bij een demonstratie tegen politiegeweld in de Schilderswijk, 1 augustus 2014. Antifa Den Haag. (2014, 2 augustus). Toespraak AFA bij demonstratie tegen politiegeweld Schilderswijk [Videobestand]. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.youtube.com/watch?v=qZbDoexSljc>. De demonstratie “Justice for Mitch Henriquez” die plaats vond op 16 december 2017 was op initiatief van Movement X. Op twitter hebben we tweets gevonden die aangeven dat AFA opriep om deel te nemen aan deze demonstratie. 3X04N0N. (2017, 10 december). “RT Doemela “AFA Den Haag roept op voor demonstratie “Justice for Mitch Henriquez” <https://afanl.wordpress.com/2017/12/10/afaden-haag-roept-op-voor-demonstratie-justice-for-mitch-henriquez/> #Nieuws”.” [Tweet]. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://twitter.com/3X04N0N/status/939942664543272960>; Afadenhaag. (2017, 10 december). “16-12-2017: Demonstratie “Justice for Mitch Henriquez”. <https://afadenhaag.wordpress.com/2017/12/10/16-12-2017-demonstratie-justice-for-mitch-henriquez/> AFA Den Haag zal de demonstratie ondersteunen en roept iedereen op naar de demonstratie te komen.” [Tweet]. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://twitter.com/afadenhaag/status/939916120064131072>
- 35 Oproep tegen racisme en geweld bij de politie. (2015, 4 juli). *Volkskrant Opinie*. Geraadpleegd op 18 mei 2018, van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/erken-discriminatie-bij-de-politie--b3806828/>. “Het is tijd voor een helder signaal van de politietop en overheid naar de burgers. Een belofte dat de structurele problemen erkend- en serieus genomen worden. Wij roepen daarom op tot het aftreden van politiecommissaris Van Musscher. Daarmee erkent de politietop haar verantwoordelijkheid.”

- 36 Hoewel niet alle berichten van deze tijd terug te halen zijn, suggereren de statistieken dat het filmpje dat op internet is gezet op zondagavond 28 juni, op de maandag meer dan 300 keer bediscussieerd is. Zie appendix 2.
- 37 De Jong, S. (2015, 4 juli). Mitch Henriquez: van acht zinnen naar de voorpagina. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 18 mei 2018, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/07/04/mitch-henriquez-van-acht-zinnen-naar-de-voorpagina-a1188296>.
- 38 Op maandag 29 juni stelden SP-Kamerleden Nine Kooiman en Michiel van Nispen kamervragen aan minister Van der Steur over de ingetrokken verklaring van het Openbaar Ministerie. Ook reageerde Ahmed Marcouch (PvdA) via twitter, op maandag in een tweet: "Leeft mee met de nabestaanden van #MitchHenriquez uit Aruba, die overleed voor, bij of na ruwe arrestatie. Grondig onderzoek! #politiegeweld. Paternotte, B. (2015, 29 juni). SP wil weten waarom OM verklaring over dood Mitch Henriquez wijzigde. TPO. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://nieuws.tpo.nl/2015/06/29/om-gearresteerde-arubaan-werd-toch-niet-onwel-onderweg-naar-het-bureau/>
- 39 Faïd, F. (2015, 29 juni). *Aanvullende schriftelijke vragen overlijden Arubaanse man "Night at the park"*. Geraadpleegd op 12 juli 2018, van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3353361/3/322RIS283700>
- 40 Akhiat, A. & Van der Werf, H. (2015, 29 juni). *Schriftelijke vragen overlijden Mitch Henriquez*. Geraadpleegd op 12 juli 2018, van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3353360/3/323RIS283701>
- 41 <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3353359/1/202RIS283691%20Incident%20Night%20at%20the%20park>
- 42 Er was een livestream op NOS.nl. Ook op de lokale zender Den Haag TV werd de uitzending live uitgezonden.
- 43 Politie. (2015, 1 juli). *Reactie korpschef op overlijden Mitch Henriquez*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.politie.nl/nieuws/2015/juli/1/reactie-korpschef-op-overlijden-mitch-henriquez.html>
- 44 Reacties van politici op de website van Omroep West worden geplaatst om 13:45. Op RTL verschijnen de reacties op 14:08. Dus vrijwel direct na de persconferentie reageren de politici.
- 45 Omroep West. (2015, 1 juli). *Landelijke politiek reageert geschokt op overlijden Mitch Henriquez door politiegeweld*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.omroepwest.nl/nieuws/2885838/Landelijke-politiek-reageert-geschokt-op-overlijden-Mitch-Henriquez-door-politiegeweld>. Vragen gesteld door GroenLinks (Liesbeth van Tongeren), PvdA (Ahmed Marcouch) en CDA (Peter Oskam). D66 publiceerde een boodschap op haar website.
- 46 NOS. (2015, 2 juli). *Rutte: Rellen Schilderswijk moeten stoppen*. Geraadpleegd op 3 juli 2018, van <https://www.ad.nl/binnenland/rutte-rellen-schilderswijk-moeten-stoppen-a5ac6fa7/>

- 47 Wijkhuijs, V., Ros, A. & Van Duin, M. (2016). Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red). *Lessen uit crises en mini-crisis 2015*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- 48 Van den Berg, J. [JanninevdBerg]. (2015, 1 juli). "Verschrikkelijk voor nabestaanden. Vreselijk voor de vijf politiemannen. Dit heeft niemand gewild. #MitchHenriquez." [Tweet]. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://twitter.com/janninevdberg/status/616199717215698945>

5. HET MANAGEN VAN EEN INSTITUTIONELE CRISIS: UITDAGINGEN

70

Voorafgaand en tijdens een institutionele crisis kan de leiding van de organisatie in de vuurlinie op verschillende momenten proberen de escalatie een halt toe te roepen. De-escalatie is echter niet eenvoudig. In dit hoofdstuk analyseren we waarom betrokken gezagsdragers het zo moeilijk vonden deze crisis te beheersen. We kijken dan specifiek naar de uitdagingen die te maken hebben met de herkenning en de beheersing van de crisis.

5.1 Detectie en classificatie

Pogingen tot de-escalatie hebben de meeste kans van slagen in de vroege fase van een institutionele crisis. Dat vereist natuurlijk wel dat deze pre-crisis fase wordt herkend (detectie) en de crisis wordt benoemd (classificatie). Wij kunnen vaststellen dat deze crisis niet in een vroege fase is gedetecteerd, laat staan benoemd.

Alle hoofdrolspelers – politie, OM en gemeente – werden verrast door de impact van de fatale aanhouding. Tijdens het weekend heeft niemand het incident als een mogelijke crisis gezien. Maandagochtend verzamelde de driehoek in het gemeentehuis. Het overlijden van de arrestant kwam kort aan de orde, maar werd door niemand gesignaleerd als een potentiële crisis. Pas toen de verschillende actoren het filmpje hadden gezien – en dat gebeurde op verschillende tijdstippen verspreid over de maandag – begon het te dagen dat de maatschappelijke reactie wel eens fel zou kunnen zijn. Lang hoefden ze niet te wachten voor een bevestiging van dit vermoeden. Diezelfde avond braken rellen uit in de Schilderswijk.¹

71

Achteraf toonden sommige van onze respondenten (van buiten de politie) zich verbaasd dat zij niet door de politie waren ingelicht over het filmpje. Zij gingen er blijkbaar vanuit dat de politie de filmpjes al eerder had gezien. Dat was niet het geval. De politie was misschien nog wel het meest verrast over de snel groeiende verontwaardiging en de daarop volgende rellen.

Een belangrijke verklaring ligt besloten in de manier waarop de politie incidenten signaleert en informatie daarover doorgeeft. De politie beschikt over heel veel informatiebronnen, variërend van burgerinformatie die via 112 meldingen binnenkomt tot *human intelligence*, van social media analyses tot “mutaties” van agenten (de vroegere “dagrapporten”). De hoeveelheid data is dus niet het probleem. Al die data wordt echter op verschillende plekken verzameld en opgeslagen. Dat maakt de detectie van een mogelijke crisis ingewikkeld. De vele verschillende datastromen zouden idealiter allemaal in één systeem bij elkaar komen: bijvoorbeeld in het systeem Basis Voorziening Handhaving (BVH). Het BVH is voor iedereen binnen de politie toegankelijk. Maar veel informatie komt niet in het BVH terecht.

Leidinggevendenden hebben geen tijd om de verschillende bronnen te scannen op mogelijke crises. Het is daarom belangrijk dat de degenen die een kritiek incident waarnemen hun leidinggevende(n) daarvan op de hoogte stellen. Dan moeten die waarnemers wel begrijpen welke incidenten relevant zijn vanuit een institutioneel oogpunt. Politiewerknemers krijgen nu enkele grove criteria aangereikt om te beslissen of een incident “kritiek” voor de organisatie is. Samengevat komt het erop neer dat dienders hun direct leidinggevende laten weten wanneer zij vermoeden dat een incident relevant is voor “personeel, politiek of pers.” Die leidinggevende geeft een dergelijke melding weer door aan de Officier van Dienst (OvD - een leidinggevende met piket). De OvD kan dan besluiten de eenheidsleiding in te lichten.

Het is misschien niet altijd glashelder welk incident relevant is en hoe een agent dat zou moeten weten, maar in de casus Henriquez – een aanhouding met geweld – zou het duidelijk moeten zijn. Het was blijkbaar duidelijk: de OvD werd in kennis gesteld dat een arrestant onwel was geworden en naar het ziekenhuis was vervoerd. Hij kreeg de melding, maar schatte de ernst van de zaak niet juist in.

Het probleem is dat een OvD meestal over weinig contextuele informatie beschikt die kan helpen om een gemeld incident te duiden. Agenten rapporteren de feiten rond een incident. In hun rapportages besteden ze doorgaans weinig of geen aandacht aan contextuele informatie. Het is daarom niet verwonderlijk dat de OvD niet meekreeg dat het om een gekleurde man ging, dat de aanhouding met geweld gepaard was gegaan, en dat alles was gefilmd.

De Haagse politie beschikte toen ook niet over een *social media team* dat – ook in het weekend – de sociale media afspeurt naar potentieel problematische filmpjes (dat gebeurt nu blijkbaar wel).² Dit verklaart waarom het filmpje van de aanhouding niet onmiddellijk op de radar van de eenheidsleiding verscheen.

Maar zelfs als het filmpje was gesignaleerd en uitgekeken, kunnen we niet aannemen dat leidinggevendenden het incident als het begin van een crisis hadden herkend. De politie heeft een dominante (en functionele) organisatiecultuur die voor een belangrijk gedeelte bepaalt hoe de mensen in het blauw gebeurtenissen interpreteren.³ Agenten bekijken de interactie tussen collega's en burgers vanuit dit (blauwe) perspectief. Zij kijken bijvoorbeeld of de aanhouding correct is uitgevoerd. In het geval van Henriquez is het sommige van onze respondenten zelfs nu nog niet duidelijk waarom het filmpje zoveel ophef heeft veroorzaakt. Vanuit een blauw perspectief zien zij een potentieel gevaarlijke man die op een voor hen normale wijze onder controle wordt gebracht. Zij zien de noodlottige afloop in termen van een dramatisch bedrijfsongeval: niet zo bedoeld, maar het kan gebeuren (“een timmerman die een spijker in de gasleiding slaat”).

Dit blauwe perspectief helpt verklaren waarom de Haagse politie aanvankelijk heeft gemist hoe ernstig het incident was. Het leek een “ongelukkig” incident. Het was niet duidelijk waarom en hoe een dergelijk incident tot rellen zou kunnen leiden (en al helemaal niet waarom dat in de Schilderswijk zou kunnen gebeuren). Het was, in andere woorden, niet duidelijk hoe dit incident in de publieke perceptie kon worden “verbonden” met het negatieve beeld dat sommigen van de Haagse politie hadden. Betrokkenen “hadden niet scherp” dat de Schilderswijk het symbool voor politiegeweld was geworden in de publieke opinie. De politie was daardoor niet voorbereid op grootschalig optreden in de wijk, waardoor de rellen gemakkelijk uit de hand konden lopen.

Hoe te herkennen dat een vervelend incident diepe institutionele implicaties heeft? Er waren geen duidelijke waarschuwingssignalen. De aanhouding was niet in de Schilderswijk, de agenten werkten niet in de Schilderswijk, het gebeurde na een festival (mensen worden dan vaker onwel) en de arrestant was zondagmiddag – achteraf gezien het beste moment voor *early intervention* – nog in leven. Hoe te voorspellen dat het overlijden van een arrestant in een veel breder frame wordt getrokken, waarin een noodlottig incident als bewijs wordt gebracht dat de politie racistische en gewelddadig handelt?

Uitdaging: de politie heeft behoefte aan een methode om incidenten te scannen op institutionele implicaties en escalatiepotentieel.

5.2 Institutioneel crisis management

Zodra duidelijk is dat de organisatie in zwaar weer is terecht gekomen, dient een respons te worden georganiseerd. Wij spreken dan van institutioneel crisis management. Het gaat hier om het geheel van activiteiten dat in werking wordt gesteld om de escalatie in media en politieke kringen te stoppen en de schade voor de organisatie te minimaliseren. Institutioneel crisis management omvat de volgende taken:⁴

- *Duiding:* een goed beeld van de situatie bewerkstelligen op basis van beschikbare informatie.
- *Strategische besluitvorming:* het identificeren en nemen van kritieke besluiten (besluiten die van invloed zijn op de reputatie en identiteit van de organisatie).
- *Coördinatie:* de (uitvoering van) bedachte interventies afstemmen met andere relevante actoren.
- *Zingeving:* het formuleren en communiceren van een *counter frame* dat zowel de buitenwereld als de interne organisatie een acceptabele uitleg van het incident geeft alsmede een overtuigende strategie biedt hoe de crisis zal worden opgelost.

Maar zelfs als het filmpje was
gesignaleerd en uitgekeken,
kunnen we niet aannemen dat

leidinggevend het
incident als het begin van
een crisis hadden herkend.



- *Beëindiging*: een institutionele crisis moet tot een acceptabel einde worden gebracht middels het afleggen van verantwoording en het implementeren van geleerde lessen.

76

Na een vertraagde start nam de eenheidsleiding deze taken vanaf maandag ter hand. Het institutioneel crisis management werd aangestuurd vanuit twee gremia. Ten eerste werd een Beleidsincidenten Team (BIT) ingesteld onder voorzitterschap van Paul van Musscher. Dat is voor de Haagse politie de normale manier van organiseren als het “gaat om politiek bestuurlijke impact die meer is dan de normale omvang”.⁵ Hier wordt de strategie vastgesteld. In een BIT nemen onder andere collega’s uit de eenheidsleiding, beleidsafdeling, bestuursondersteuning en communicatie zitting (en tijdens deze casus ook HRM).⁶

Daarnaast werd op maandagavond het Eenheidsmanagementteam (EMT) gemobiliseerd. In dit team nemen sectorhoofden en eenheidsleiding zitting (15 personen). Door het EMT bij de crisisrespons te betrekken werd geprobeerd brede betrokkenheid door de organisatie heen te bewerkstelligen. Alle EMT-leden kregen taken toebedeeld.⁷ Ook werden lessen opgehaald bij andere korpsen die soortgelijke crises hadden meegemaakt (relen in Haren, Ondiep).

De betrokkenen hebben de inschakeling van het EMT als zeer succesvol ervaren. De actieve betrokkenheid van alle leden maakte de escalerende crisis tot een gezamenlijk probleem waarbij iedereen kon bijdragen aan de gezamenlijke aanpak. Daarnaast leverde het een actuele informatiepositie op voor alle betrokkenen, waardoor zij een goede en gedeelde basis hadden voor hun werkzaamheden.⁸

Het hoofdbureau van de Nationale Politie speelde geen rol in deze institutionele crisis. De korpschef en zijn staf voelden zich niet genooddaakt de crisis naar zich toe trekken. Zij zagen (en zien) een dergelijke crisis als een lokale aangelegenheid.

Toen de institutionele crisis eenmaal was herkend, stelde de Haagse eenheidsleiding alles in het werk om de escalatie te stoppen. We zien nu aan de hand van de hierboven geformuleerde crisistaken tegen welke uitdagingen de Haagse politie aanliep.

Duiding

De Haagse politie heeft de duiding van het incident als een uitdaging ervaren. Het bleek moeilijk snel te achterhalen wat precies was gebeurd tijdens en na de aanhouding van Henriquez. De Haagse politie begon hierdoor met een informatieachterstand. Het gevolg was dat zowel het OM als de gemeente aanvankelijk niet de juiste informatie over de aanhouding kregen aangereikt.

De politie heeft goed functionerende informatiestructuren en –processen voor “gewone” crises zoals de rellen in de Schilderswijk. Voor dergelijke situaties wordt een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) opgetuigd.⁹ Zodra een SGBO is opgestart, wordt informatie opgehaald, geanalyseerd en aan de eenheidsleiding voorgelegd. De eenheidsleiding werd op deze manier goed geïnformeerd over de situatie in de Schilderswijk.

77

De politie heeft echter geen vergelijkbare structuur voor institutionele crises. De BIT-structuur zorgt dat een strategisch crisisteam snel bijeen komt. Maar de BIT-structuur ontbeert nog een geïnstitutionaliseerde informatiehuishouding, die zorgt dat de informatie van en rond een incident – alsmede de sociale, politieke en media-impact – snel in kaart wordt gebracht en vervat in een strategische “sitrap”.¹⁰

De Haagse politie heeft stappen gezet om de informatievoorziening aan het strategische niveau te verbeteren. De OvD is nog steeds verantwoordelijk voor de inschatting of een incident kritieke betekenis heeft. De OvD wordt nu ondersteund door een OvD-OC die weer informatie krijgt aangereikt van de OvD-I (intelligence). Op basis van alle informatie die zich in het BVH systeem bevindt wordt een dagelijks “Live Journaal Politie” gemaakt voor leidinggevenden (die ze kunnen bekijken wanneer ze willen). Maar er zijn nog steeds datastromen – denk aan de sociale media teams of de informatie die via www.politie.nl binnenkomt – die niet in de BVH terecht komen.

Uitdaging: de politie heeft behoefte aan een informatiestructuur en –protocol dat speciaal is toegesneden op het duiden van institutionele crises.

Strategische besluitvorming

De Haagse politie ontdekte al snel dat de strategische besluitvormingsruimte tijdens een institutionele crisis heel klein is. De eenheidsleiding mocht niet over het strafrechtelijk onderzoek in de media communiceren (de woordvoering ligt in dergelijke zaken bij het OM). In politieke zin lag het gezag bij de burgemeester. De burgemeester kon een dominante rol spelen, omdat de openbare orde in het geding was.

78

Een belangrijk besluit dat de eenheidsleiding toekwam en nam was de buitenfunctie stelling van de betrokken agenten. Juist op dit besluit werd de Haagse eenheidsleiding opzichtig gecorrigeerd. Korpschef Bouman intervenueerde een paar maanden later, op 17 september 2015, met een actie die onze respondenten tot op de dag van vandaag verbaast. In een gesprek met de agenten zegde Bouman hen – zonder overleg met de eenheidsleiding – toe dat zij niet zouden worden ontslagen. De korpschef ondermijnde zo het belangrijkste besluit van de eenheidsleiding en daarmee het gezag van de Haagse eenheidsleiding. De interventie wekte de suggestie dat eenheidschef Van Musscher tot de orde werd geroepen. Het suggereerde daarmee verdeeldheid binnen de politieorganisatie.

Uitdaging: de ruimte voor strategische besluiten herkennen en zorgen dat de genomen besluiten effectief en legitiem zijn.

Coördinatie

De eenheidsleiding had de interne coördinatie uitstekend op orde (middels de EMT-organisatie). De afstemming met externe partners verliep slechts op enkele punten problematisch. De Haagse politie moest in deze crisis optrekken met de driehoekspartners (burgemeester en hoofdofficier van justitie). De driehoek fungeerde als regiegroep. Iedere politiestrategie moest in de driehoek worden goedgekeurd. Sommige respondenten betwijfelden of de politie een gelijkwaardige partner was in de driehoek (een respondent sprak van een driehoek “met de punt naar beneden”).

De communicatie tussen politie en OM verliep allerm minst soepel door een foutief persbericht. Het gaat hier om het eerste persbericht waarin werd vermeld dat Henriquez in de politiebus onwel was geworden. Toen maandag duidelijk werd (op het filmpje) dat Henriquez tijdens de aan-

houding onwel was geworden zag het OM zich genoodzaakt een tweede (gecorrigeerd) persbericht te versturen. De politie werd hierdoor verrast. De correctie werd snel opgepikt en uitgelicht in de (sociale) media. Het suggereerde dat de politie het OM bewust foutief had geïnformeerd.

Uitdaging: Een institutionele crisis kan betrekking hebben op één organisatie, maar dat betekent nog niet dat het institutionele crisis management automatisch en volledig in handen ligt van die organisatie. De uitdaging is andere netwerkpartners te mobiliseren zodat zij de reputatie van de organisatie onder vuur willen helpen verdedigen.

79

Publieke zingeving

Een institutionele crisis wordt voortgestuwd door negatieve beeldvorming: burgers, journalisten en politici raken overtuigd dat er iets niet deugt in of rond de organisatie. Dit betekent per definitie dat de respons op een institutionele crisis achterloopt: een dominant beeld heeft zich al gevormd (anders is geen sprake van crisis). Het is dan de uitdaging dit negatieve beeld te doen kantelen, of tenminste dat beeld te ontdoen van de scherpe kantjes.

De Haagse politie kon weinig uitrichten, want de woordvoering ligt in een casus als deze bij het OM. Het OM ziet de actieve bijstelling van een negatief beeld van de politie niet als haar kerntaak. Het OM wil uitleg rond de casus tot een minimum beperken, omdat publiekelijk verstrekte informatie de rechtszaak kan beïnvloeden. De politie wil daarentegen graag de beeldvorming beïnvloeden door professionele uitleg te bieden rond een incident. Zij wil aan burgers uitleggen waarom agenten een bepaalde handeling (niet) hebben uitgevoerd en hoe dat de uitkomst heeft beïnvloed.

Alleen de burgemeester van Den Haag zag de noodzaak van publieke verdediging van de Haagse politie als een belangrijke taak. Van Aartsen bevond zich echter in een moeilijke positie. Hij wilde het gedrag van de agenten niet wegpoetsen. Agenten die zich misdragen moeten worden aangepakt, zo vond de burgemeester. Maar de burgemeester wilde “zijn” politie en “zijn” politiebaas ook in bescherming nemen tegen de aanval die in de sociale media op de Haagse eenheid was ingezet.

Het institutionele discours en het vraagstuk van openbare orde zaten elkaar hier in de weg. De burgemeester regisseerde de respons op de rellen in de Schilderswijk. De burgemeester achtte hard optreden tegen de demonstranten aanvankelijk niet gepast. Hij toonde begrip voor de emoties van nabestaanden en bewoners. Ook op dit vlak werd de politie weinig ruimte gelaten om een frame te produceren.

Dit is een frustrerend moment in een institutionele crisis. De organisatie komt in een negatief daglicht te staan, maar anderen moeten uitleggen aan het publiek wat zich precies heeft voorgedaan. Het OM kan het, maar doet het niet. De burgemeester heeft een eigen frame in gedachten. Het hoofdbureau van de Nationale Politie wenst zich niet met de zaak te bemoeien. Ondertussen circuleert allerlei informatie “buiten” waartegen de politie weinig kan uitrichten. Zo is institutioneel crisis management plotseling een eenzame activiteit.

De politie is niet in de positie een gerichte bijdrage te leveren aan de beeldvorming rond een incident waarbij zij zelf betrokken is. De politie wordt zo gemakkelijk speelbal van publieke emoties en politieke reacties daarop.

Bij de eerste gezamenlijke persconferentie, op woensdag 1 juli, wordt deze spanning zichtbaar.¹¹ De plaatsvervangend hoofdofficier van justitie, Kitty Nooy, deelt mee dat het sectierapport een expliciet verband tussen het optreden van de agenten en de dood van Mitch Henriquez laat zien. De Haagse eenheidschef, Paul van Musscher, meldt dat de vijf agenten lopende het onderzoek uit hun functie heeft gezet. De politiebaas zegt er vanuit te gaan dat met de juiste intenties is ingegrepen, maar zegt daarbij: “het is echt fout gegaan”.¹² Hij moet zijn eenheid verdedigen zonder dat hij context mag bieden – een vrijwel onmogelijke opgave. Hij verzekert het publiek dat de politie elke dag een stap naar voren doet en hard werkt. Hij kan verder alleen maar zeggen dat het nieuws van Henriquez’s overlijden enorm hard is aangekomen.

De burgemeester maakt duidelijk dat gewelddadige acties tijdens een aanhouding wat hem betreft onacceptabel zijn. Maar hij probeert ook de reputatie van de politie te verdedigen. Van Aartsen brengt beide gezichts-

De politie kreeg weinig profileringsruimte in het publieke debat.

De eenheidschef kon daardoor eigenlijk alleen in zijn rol als werkgever communiceren.

Hij kon zijn eenheid extern niet verdedigen.



punten samen in zijn uitspraak “wat goed is, is goed; wat fout is, is fout.” Deze uitspraak kan gemakkelijk worden gelezen als een impliciete suggestie dat er iets mis was met de Haagse politie.

Dergelijke persconferenties doen het gezag en de reputatie van de politie geen goed. Als een politiefchef alleen maar ritueel gemeengoed mag delen, winnen de meer expliciete uitspraken van burgemeester en hoofdofficier aan kracht. Het onbedoelde effect in de beeldvorming is een politiefbaas die in de hoek wordt gezet.

82

De volgende dag gaat het veel beter. De rellen staan nu centraal. Van Aartsen meldt dat hij een gesprek heeft gehad met Schilderwijkers en met de familie van Henriquez. De rellen bieden een mogelijkheid zijn eerdere uitspraak “wat goed is, is goed...” te herverpakken. Van Aartsen heeft al duidelijk gemaakt dat hij het gedrag van de vijf agenten niet accepteert. Van Aartsen zegt nu dat zijn slogan ook geldt voor de relschoppers. De Schilderwijkers, zegt Van Aartsen, hebben er genoeg van. Het moet afgelopen zijn. Het is een briljante retorische strategie die een hardere aanpak van de relschoppers aankondigt. Van Musscher blijft keurig in de pas met Van Aartsen.¹³ Kitty Nooy dreigt relschoppers met strenge straffen. De hoofdrolspelers communiceren eensgezind.

Tijdens het weekend keert de rust weer terug in de Schilderswijk. Zaterdag 4 juli wordt een stille tocht voor Mitch Henriquez georganiseerd. De burgemeester loopt op verzoek van de familie niet mee. Op zondag gaan Van Aartsen en Van Musscher op bezoek bij de familie van Mitch Henriquez om hun persoonlijke deelneming over te brengen. Beide leiders houden zich zo aan de gangbare rituelen die leiders in crises van pas komen.¹⁴

Een volgend kritiek moment is de vergadering van de gemeenteraad op 8 juli 2015.¹⁵ De bijeenkomst staat in het teken van verantwoording afleggen. De oppositie in de gemeenteraad heeft forse kritiek op het stadsbestuur en de politie. Van Aartsen deelt een memo “Politievertrouwen” uit.¹⁶ In dit memo staat wat tot nu toe is ondernomen om het vertrouwen tussen de politie en de bewoners (van de Schilderswijk) te herstellen en/of versterken. Hiermee zet de burgemeester expliciet in op het herstellen van verbinding met de wijk.

Politiefbaas Paul van Musscher speelt een bijzondere rol tijdens de vergadering. Na uitgelegd te hebben dat hij zijn medeleven heeft betuigd aan de familie van Henriquez en aan de gevlmachtigd Minister van Aruba, wordt het Van Musscher even te veel. De getoonde emotie wordt door velen gezien als een symbolische schuldgetuigenis. Zelfs de critici nemen genoeg met het betoog van de politiefchef. Van Musscher creëert zo een omwenteling in de politieke beeldvorming: hier staat een eenheidschef die emotioneel geraakt is door het noodlottige incident, verantwoordelijkheid neemt, en beterschap belooft. Het is precies wat de politici maar ook de criticiasters willen zien. Het heeft een krachtig de-escalerend effect.

83

Het optreden van de politiefchef heeft ook een onbedoeld effect *binnen* de Haagse politie. Met zijn getoonde emotie raakt de politiefbaas aan de identiteit van de organisatie en de daaraan gekoppelde verwachtingen hoe een politiefchef zich hoort te gedragen als de organisatie onder druk staat. Zijn optreden verstoort het *expected ritual* van absolute steun aan eigen mensen die in de spreekwoordelijke vuurlinie komen te staan.¹⁷ Bijna drie jaren later reageerden enkele van onze respondenten nog steeds negatief op zijn optreden in de gemeenteraad. De combinatie van publieke tranen en de – in hun ogen wel heel voorzichtige – publieke verdediging van de agenten in kwestie deden wat sommige collega’s betreft geen recht aan de inzet van de politie bij het voorkomen en beheersen van de rellen. Tegelijkertijd kreeg Van Musscher van andere collega’s juist complimenten voor het tonen van kwetsbaarheid.

Uitdaging: het blijkt niet eenvoudig voor de politie om de externe beeldvorming te beïnvloeden. Daarnaast dient de eenheidschef publieke zingeving te balanceren met de intern levende verwachting dat de politiefchef het optreden van collega’s te vuur en te zwaard zal verdedigen.

Wat opvalt is dat het hoofdbureau van de Nationale Politie de eenheid niet te hulp is geschoten. In zijn blog van 9 juli 2015 liet Korpschef Gerard Bouman van zich horen door racisme in het korps aan de orde te stellen: “De politie zet dan ook alles op alles om haar medewerkers daarvan te blijven doordringen. Door het onderwerp voortdurend op de agenda te

zetten. Door te stimuleren dat wij elkaar aanspreken op ongewenst gedrag”.¹⁸ Met deze wat vage beloften begon en eindigde de verhaallijn van het hoofdbureau van de Nationale Politie.¹⁹

Het beëindigen van een institutionele crisis

Het beëindigen van een institutionele crisis is soms ingewikkelder dan het lijkt. Een crisis eindigt niet automatisch als de laatste relschopper is opgepakt. Een juridische strijd kan de crisis levend houden (of kan zelfs afhangen van een “levende” crisis). De politieke afhandeling kan een crisis dempen of laten oplaaien. Er zijn altijd actoren die een crisis in leven willen houden.

Achteraf kunnen we vaststellen dat de Haagse politie en gemeente de rellen redelijk snel onder controle hebben gekregen. De operationele afhechting liep voorspoedig. De relatie tussen bewoners en politie in de Schilderswijk lijkt te zijn verbeterd.

De procesgang rond de vijf agenten duurde echter lang. Dit is enerzijds toe te schrijven aan de advocaat van de nabestaanden, maar ook aan de advocaat van de gedaagden en aan de complexiteit van het onderzoek.²⁰ De media en politieke aandacht vlakten over de tijd af; de Haagse politie is erin geslaagd redelijk buiten de schijnwerpers te blijven.

Binnen sommige onderdelen van de Haagse politieorganisatie dreunde de crisis langer na. Hardnekkige verhalen doen nog steeds de ronde dat de vijf agenten onvoldoende steun ontvangen zouden hebben van de eenheidsleiding. Hoewel de eenheidsleiding zich er op voorstaat intensief contact met de vijf dienders onderhouden te hebben, suggereren die verhalen dat de hoogste politiebazen zich meer op “buiten” dan “binnen” richtten.

Uitdaging: Leidinggevendenden moeten de externe en interne afhechting van een institutionele crisis zorgvuldig balanceren. Zij moeten intern uitleggen – nog vaker en nog langer dan gedacht – waarom een crisis ten einde loopt zonder collega’s te kort te doen; leidinggevendenden moeten ook extern kunnen uitleggen dat een crisis intern hard is aangekomen.

- 1 De politie was niet voorbereid op de schaal en intensiteit van de rellen. Ook leek enige ambivalentie bij betrokkenen te bestaan met betrekking tot de reactie op de rellen (nee, ordeverstoring kan niet, maar ja, de politie gaat niet helemaal vrijuit). Vooral de burgemeester toonde aanvankelijk begrip voor de emotionele reactie van de betogers (maar niet voor de gewelddadigheden). Deze houding bemoeilijkt een scherp en in de driehoek gedeeld beeld met betrekking tot de beteugeling van de demonstratie(s). Op woensdag was het geduld van burgemeester Van Aartsen echter uitgeput.
- 2 De situatie is inmiddels veranderd. De politie beschikt nu over dergelijke *social media teams*.
- 3 Zie bijvoorbeeld Van Koetsveld, R., Hartmans, R. en De Man, A. (2016). *Politiecultuur in beweging*. Den Haag: WODC.
- 4 Deze taken zijn ontleend aan, en worden verder uitgewerkt in, Boin et al (2016). *The politics of crisis management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 5 Interne notitie “Werkwijze BIT.” Zie ook Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). *Maatregelen integriteit: Een onderzoek naar maatregelen die moeten voorkomen dat politieambtenaren onjuist gebruik maken van politie-informatie*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.inspectie-jenv.nl/binaries/inspectie-venj/documenten/rapporten/2016/09/06/maatregelen-integriteit/Maatregelen+integriteit.pdf>
- 6 Verdere flexibele invulling geschiedt op basis van de situatie (het BIT kan bijvoorbeeld worden aangevuld met collega’s van de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK), betrokken chefs, diensten en ondersteuning).
- 7 De volgende taken werden weggezet: communicatie, tegenspraak en evaluatie, zorg collega’s, bestuurlijk krachtenveld, continuïteit rest eenheid, netwerken en bedreigde collega’s. De politiechef en plaatsvervanger verzorgden de vertegenwoordiging naar het gezag en de korpsleiding.
- 8 Interne notitie Politie Haaglanden.
- 9 Staf Grootchalig- en Bijzonder Optreden. (z.d.). Geraadpleegd op 26 juli 2018, van <https://www.politieacademie.nl/onderwijs/onderwijsaanbod/pages/opleiding.aspx?code=5200634>
- 10 Sitrap staat voor “situatierapport.”
- 11 Een transcript van de persconferentie is niet beschikbaar. Een overzicht van de persconferentie is lastig, aangezien slechts fragmenten te vinden zijn.
- 12 NOS. (2015, 1 juli). *Arubaanse arrestant kwam om door politiegeweld, vijf agenten verdacht*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://nos.nl/artikel/2044527-arubaanse-arrestant-kwam-om-door-politiegeweld-vijf-agenten-verdacht.html>

- 13 Van Musscher kiest na afloop in een interview een iets bredere benadering. Hij kondigt aan dat ook dreigers op sociale media zullen worden vervolgd. Hij gaat in het interview voor zijn korps staan.
- 14 't Hart, P. (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36-50.
- 15 Woordelijk verslag van de openbare vergadering van de commissie bestuur. (2015, 27 juli). Geraadpleegd op 12 juli 2018, <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3353374/1/RIS%20283589%20Verslag%20commissie%20Bestuur%2008%2007%202015>
- 16 Omroep West. (2015, 9 juli). *Hoe wordt racisme bij de Haagse politie aangepakt? Lees hier de memo van burgemeester van Aartsen*. Geraadpleegd op 12 juli 2018, van <https://www.omroepwest.nl/nieuws/2891766/Hoe-wordt-racisme-bij-de-Haagse-politie-aangepakt-Lees-hier-de-memo-van-burgemeester-van-Aartsen>.
- 17 De Beroepscode Politie verwoordt het als volgt: "Wij mogen er op vertrouwen dat onze leidinggevende achter ons staat, zelfs als het fout mocht gaan of de keuze niet de juiste blijkt te zijn" (p.10).
- 18 Bouman, G. (z.d.). Vooringenomenheid [Blog]. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2015/00-km/blog-bouman-vooringenomenheid.pdf>
- 19 Deze opmerking is ietwat kort door de bocht: de politie heeft het programma Kracht van Verschil opgezet. <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/onderwerpteksten/algemeen/visie-kracht-van-het-verschil-2.pdf>
- 20 Openbaar Ministerie. (z.d.). *Tijddlijn zaak Mitch Henriquez*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.om.nl/onderwerpen/zaak-mitch-henriquez/tijddlijn/tijddlijn/>

6. INSTITUTIONEEL CRISIS MANAGEMENT: LESSEN VOOR EEN GOEDE VOORBEREIDING

88

89

We hebben in het voorgaande hoofdstuk beschreven voor welke uitdagingen de Haagse politie werd gesteld. Onze analyse van kenmerken, oorzaken en aanloop naar institutionele crises biedt mogelijkheden voor het ontwikkelen van een handelingsrepertoire. Leidinggevendenden kunnen de oorzaken van institutionele crises aanpakken, incidenten tijdig herkennen, escalatie beperken, en voorkomen dat een crisis door eigen toedoen escaleert. Het zal niet perfect verlopen. Maar een goede voorbereiding loont altijd. In dit hoofdstuk zetten we de aanknopingspunten voor een goede voorbereiding op een rijtje.

6.1 Een institutionele crisis in wording: Signaaldetectie en interventies

Herkenning van een voedingsbodem

Het is niet altijd kristalhelder of een organisatie zich aan de vooravond van een institutionele crisis bevindt. De rellen in de Schilderswijk hadden niets met de aanhouding van Henriquez te maken. De Schilderswijk had wel een reputatie van probleemwijk. Buitenstaanders gebruikten de Schilderswijk als een podium voor hun grieven. Veel bewoners in de wijk waren daar wel klaar mee. De relatie tussen wijkpolitie en bewoners was al aan de beterende hand.

Toch was de Schilderswijk het toneel waarop deze crisis zich afspeelde. En dat kwam voor velen als een verrassing. Om dit soort onaangename ver-

rassingen zoveel mogelijk te voorkomen zal een organisatie actief op zoek moeten naar signalen die wijzen op een structurele of groeiende “mismatch” tussen publieke (of politieke) verwachtingen en de missie, fundamentele doelen, prestaties en het optreden van de organisatie.

Hoe kun je nagaan wat relevante actoren van een publieke organisatie verwachten? Wanneer is een zuinig oordeel reden tot zorg?

90

Publieke verwachtingen zijn lang niet altijd eenduidig of gemakkelijk vast te stellen. Natuurlijk deelt het brede publiek bepaalde algemene verwachtingen: de politie moet “zware criminelen” op de hielen zitten en burgers helpen als die de politie nodig hebben. Maar dan beginnen de verwachtingen snel uiteen te lopen. Moet de politie zich met “kleine criminaliteit” bezig houden of juist niet? Kapotte fietslichten? Cannabis? Politici en burgers kunnen eindeloos delibereren over de prioriteitsstelling van de politie in het licht van altijd beperkte middelen.

Het publiek wordt regelmatig bevraagd over het vertrouwen in publieke organisaties. Zowel de integrale veiligheidsmonitor als het Sociaal en Cultureel Planbureau (in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven bijvoorbeeld) geven inzicht in het algemeen vertrouwen in de politie.¹ De politie scoort stevast hoog op de ranglijst van publieke organisaties.² Deze metingen van algemeen vertrouwen schieten echter op ten minste drie punten tekort als instrument voor het herkennen van een institutionele crisis in wording.

Ten eerste weten we niet wat precies wordt gemeten met de vraag of burgers vertrouwen hebben in de politie. Vinden ze dat de politie vertrouwd moet worden, dat ze in het algemeen de politie vertrouwen of dat de politie zoals die nu functioneert hun vertrouwen verdient? Het algemene vertrouwen in de politie kan hoog zijn terwijl het gedrag van burgers (bijvoorbeeld beroep op de politie, aangiftebereidheid) niet strookt met deze meting. Als instrument voor het tijdig herkennen van een voedingsbodempoging de algemene vertrouwenscijfers dus heel weinig.

Ten tweede zijn de algemene vertrouwenscijfers in bijvoorbeeld de integrale veiligheidsmonitor en het Continu Onderzoek Burgerperspectieven

weinig specifiek voor groepen burgers, afgezien van opleiding, geslacht en dergelijke achtergrondkenmerken. Als sprake is van een plotselinge sterke legitimiteitsdaling van de politie bij specifieke groepen burgers, komt dat in de algemene vertrouwenscijfers niet of nauwelijks tot uitdrukking. Hardnekkig, persistent wantrouwen bij een selecte groep burgers kan tot een institutionele crisis leiden, zelfs als algemene vertrouwenscijfers een stijgende lijn laten zien.

Onderzoek in de Verenigde Staten laat bijvoorbeeld zien dat discriminatie een rol speelt in het staande houden van automobilisten. De gediscrimineerde groepen zouden zich daarom op bepaalde plekken in hun stad ‘s avonds niet meer vertonen.³ Voor de macrovertrouwenscijfers hoeft een dergelijk beleid van staande houden in een bepaald gebied niet negatief uit te pakken. Het voedt wel het wantrouwen bij deze specifieke groep burgers. En daarmee ontstaat een voedingsbodempoging voor een institutionele crisis.

91

Ten derde kunnen algemene vertrouwenscijfers wel een op- en neergaande beweging in het publiek vertrouwen aangeven, maar ze geven niet aan op welke punten sprake is van een legitimiteitsdaling. Een plotselinge daling van het vertrouwen in de politie kan met van alles te maken hebben. Waarvoor de daling wordt veroorzaakt, komt in de cijfers niet tot uitdrukking. Voor het detecteren van een voedingsbodempoging zijn deze cijfers daarom niet goed bruikbaar.

De politie zal dus andere methoden moeten gebruiken.⁴ Er moet dieper gegraven worden. Het gaat om *veranderingen* in publieke verwachtingen en substantiële verschillen tussen groepen burgers. Het gaat om *deviaties van patronen*: signalen die er op wijzen dat vertrouwen in de politie snel daalt met betrekking tot een specifieke praktijk en/of onder een bepaalde groep burgers. Wij herkennen verschillende bronnen van informatie waaruit dergelijke signalen geput kunnen worden:

- *Incidenten die relatief veel publieke verontwaardiging genereren*

De politie wordt vrijwel constant geconfronteerd met “incidenten” – interacties met burgers die spanning oproepen. Dat ligt besloten in de aard van de politietaak. Publieke verontwaardiging is onderdeel van de context waarin politieagenten hun werk moeten doen. Vanuit het oogpunt van in-

stitutioneel crisismanagement wordt het interessant wanneer een routine-incident gepaard gaat met verontwaardiging die de gewone bandbreedte ontstijgt. Dat kan heel tijdelijk, heel lokaal en heel verklaarbaar zijn, maar het is desalniettemin een signaal dat er mogelijk iets meer aan de hand is. Het vraagt om verder onderzoek naar de diepere oorzaak van de klachten.

• *Klaagmuren op sociale media*

De sociale media vormen een verzamelpunt voor gelijkgestemden. Mensen met gelijksoortige grieven of fascinaties kunnen elkaar gemakkelijk vinden. Een virtuele groep kan als klaagmuur functioneren: elke nieuwe grief, elke nieuwe analyse van oorzaken en gevolgen, wordt daar besproken. Of een groep volgers – met of zonder veel sympathie voor de politie – kan zich gaan vastbijten in een specifiek en ogenschijnlijk onbelangrijk onderwerp. Dit zijn de verafgelegen plekken waar “sociale orkanen” ontstaan. Maar dergelijke verzamelpunten zijn gemakkelijk vindbaar. Er zijn allerlei software tools beschikbaar die social media teams kunnen helpen met het in kaart brengen en systematisch monitoren van dergelijke groepen (daar is natuurlijk wel capaciteit voor nodig). Zo kan een organisatie een vinger aan de pols houden.⁵

• *Klachten van burgers*

Burgers mogen klagen over hun interacties met de politie, maar het wordt ze niet altijd makkelijk gemaakt. De politie zit niet te wachten op klagende burgers.⁶ Dat is begrijpelijk, want klagers genereren ontzettend veel werk. Maar klachten herbergen ook signalen van een groeiende voedingsbodem. Een analyse van patronen kan die signalen in beeld krijgen. De politie kan klachten als een bron van *early warning signals* beschouwen.

• *Crisismakelaars en samenzweringstheorieën*

Er is weinig dat meer frustrereert als een crisismakelaar die blijft hameren op een probleem dat in de ogen van de politie geen probleem is of niet op feiten berust. Het is dan verleidelijk om crisismakelaars te negeren, zeker als ze inhaken en gebruik maken van *conspiracy theories*. Zulke mensen kun je niet serieus nemen, is het idee. Maar dat is geen goed idee. Iedereen die een verhaal construeert rond het functioneren van de politie, en de tijd en moeite neemt om dat verhaal te verspreiden, dient serieus genomen te worden. Niet alleen omdat die verhalen tijdens een institutionele crisis weer opduiken en de crisis kunnen doen escaleren. Maar vooral omdat de

Zulke mensen kun je niet serieus nemen, is het idee.

Maar dat is geen goed idee.

Iedereen die een verhaal construeert rond het functioneren van de politie, en de tijd en moeite neemt om dat verhaal te verspreiden, dient serieus genomen te worden.



onderliggende drijfveren – waarom doet zo iemand dat nu? – wel degelijk naar een breder gedeelde frustratie kunnen refereren.

• *Near misses*

Soms gaat het net goed. Incidenten met een goede afloop krijgen weinig aandacht. Als het goed afloopt, waarom zou je er tijd aan besteden? Elk incident uitpluizen kost veel tijd. In de wereld van de luchtvaart wordt sinds jaar en dag veel aandacht besteed aan zogenoemde *near misses*.⁷ Piloten kunnen anoniem vertellen welke fouten ze gemaakt hebben en suggesties doen hoe die kunnen worden voorkomen. Dit verklaart voor een groot gedeelte waarom vliegen steeds veiliger is geworden. Het omarmen van *near misses* als signalen van kwetsbaarheden gebeurt nu ook in de medische wereld.⁸ Ook de politie zou dienders kunnen aanmoedigen om *near misses* – al dan niet anoniem – te melden. Onderzoek naar de oorzaken en patronen van dergelijke “sissers” geven een scherp beeld van de kwetsbaarheden die de politie anders pas in een latere fase ontdekt in de vorm van een institutionele crisis.

Een cultuur van “permanente scherpte” in de organisatie

Een institutionele crisis herkennen in de voorfase is als zoeken naar de speld in de hooiberg: heel veel problemen en kleine incidenten, maar welke verwijst nu naar een onderliggende voedingsbodem waaruit veel grotere problemen en zelfs crises kunnen voortkomen? Dat vereist aandacht en concentratie. Een organisatie die niet wil worden verrast zal capaciteit moeten genereren om signalen te zoeken, te herkennen en te benoemen.

Dit is een bekende uitdaging die in de literatuur veel aandacht geniet. In de studie van organisaties waarvoor het cruciaal is om incidenten en verstoringen vroegtijdig te ontdekken – denk aan inlichtingendiensten, kerncentrales, operatiekamers en luchtverkeersleidingen – zijn lessen geformuleerd die ook voor politieorganisaties interessant en relevant zijn.⁹ Deze lessen zijn niet moeilijk of controversieel. Ze vergen wel structurele aandacht en prioritering door leidinggevend. Wij noemen hier zeven lessen die optellen tot een cultuur van “permanente scherpte” in de organisatie:

• *Bewustwording: het kan hier ook gebeuren*

Het begint met de expliciete erkenning dat de organisatie in de problemen kan komen. Het moet elke werknemer duidelijk zijn dat hun organisatie het vertrouwen van burgers en politici moet verdienen, elke dag weer. Het moet duidelijk zijn dat vertrouwen langzaam wordt opgebouwd, maar razendsnel kan verdampen. Het moet iedereen duidelijk zijn dat kleine incidenten tot grote problemen kunnen leiden. Dergelijke bewustwording komt niet vanzelf. De leiders van een organisatie moeten blijven hameren op de waarden die centraal staan en het gedrag dat die waarden ondergraaft en de organisatie in gevaar brengt.

• *Benoemen van risico's*

Een cultuur van bewustwording wordt ondersteund door het identificeren van typen incidenten die moeten worden voorkomen.¹⁰ Het moet iedereen duidelijk zijn welke incidenten, zodra ze worden herkend, moeten worden gemeld. Een agent moet kunnen begrijpen wanneer een interactie met een burger het vertrouwen in de organisatie raakt. Dit alles begint met het consequent identificeren en doordenken van institutionele risico's (de eenheidsleiding Den Haag werkt bijvoorbeeld al met een strategische risicolijs). Dat is echter niet genoeg. Alle werknemers – ook zij die niet direct in contact met burgers staan – dienen te weten welke gebeurtenissen eigenlijk niet mogen voorkomen.

• *Protocollering van informatiestromen*

Wanneer werknemers een incident menen te herkennen, moeten ze weten waar ze met die informatie terecht kunnen. Wij hebben al geconstateerd dat de politie met heel veel verschillende typen informatiestromen werkt die zich niet gemakkelijk laten integreren. Het is dan niet moeilijk te verzinnen hoe informatie over een incident binnen de organisatie kan verdwalen. Een protocol is daarom meer dan handig. Dit kan zo eenvoudig zijn als “bij vermoeden van onraad belt u dit nummer.” Het doel is kritieke informatie over een kritiek incident zo snel mogelijk naar de eenheidsleiding te krijgen. De casus Henriquez maakt duidelijk dat dit niet vanzelf gaat.

• *Een helder handelingsperspectief*

In de beste organisaties heeft iedereen naast een besef van wat niet fout mag gaan ook een duidelijk idee wat zij kunnen doen als iets toch fout

gaat. Dit gaat verder dan informatieverstrekking aan een hoger niveau en afwachten welke aanwijzingen uiteindelijk terugkomen. Het is elementair dat werknemers die met een incident worden geconfronteerd weten wat zij kunnen doen (en vooral niet moeten doen) om het incident onder controle te brengen. Wat te doen met filmende omstanders? Hoe te reageren op sociale media? Dit zijn vragen die uitnodigen tot het formuleren van handelingsperspectieven.

• Vakmanschap

96

Betrouwbare organisaties steunen op een basis van vakmanschap. Het heeft geen zin over incidenten na te denken als de organisatie geen cultuur kent waarin het excelleren op de kernopdracht centraal staat. In de politie gaat het dan om een gedeeld besef waarvoor de organisatie staat (de maatschappelijke opdracht) en hoe daar gestalte aan wordt gegeven. Leidinggevers bewaken de visie en zien erop toe dat de uitvoering daar trouw aan blijft. Maar het gaat hier om veel meer dan bureaucratisch toezicht en aansturing. De betrouwbare organisatie kent een cultuur waarin werknemers elkaar aanspreken op vakmanschap. Dit is één van de moeilijkste uitdagingen voor de politie. Dit kan alleen lukken wanneer iedereen doordrenkt is met het besef dat de maatschappelijke opdracht persoonlijke interpretaties overstijgt. Het is een opdracht voor leiders die soms minder aandacht krijgt dan ze verdient.

• Lessen goed leren

Weinigen ontkennen het belang van leren. Maar leren is niet zo gemakkelijk als het lijkt.¹¹ Specifieke lessen komen nog wel uit een groot incident (“we moeten negatieve filmpjes op internet sneller herkennen”). In de literatuur heet dit “single-loop learning.” Maar een crisis volgt zelden een eerder gevolgd pad. Meer generieke lessen zijn nodig (“double-loop learning”). Het gaat dan bijvoorbeeld niet alleen om het tijdig herkennen van een negatieve filmpje, maar om het leren herkennen van allerlei typen uitingen (een stuk in de lokale krant, een discussie op internet, kritische vragen in de gemeenteraad) die de reputatie van de organisatie kunnen schaden. Daarnaast is het cruciaal dat het leerproces niet wordt gepolitiseerd. Geleerde lessen moeten niet worden ingezet als een verdedigingsinstrument om de beeldvorming rond de organisatie te beïnvloeden. Geleerde lessen gedijen het best als ze in alle rust worden uitgewerkt en geïmplementeerd, zonder al te veel aandacht van buiten.¹²

• Organiseer en omarm kritiek

Politieleiders in Nederland zijn bijzonder gesteld op de autonomie van hun eenheid. Inmenging van bovenaf, of van collega's, valt niet goed bij veel blauwe leiders.¹³ Dat is begrijpelijk, want uitvoeringsorganisaties zijn zelden gediend van gedetailleerde aansturing van bovenaf. En dit besef is over de jaren goed “geland” bij kerndepartement en hoofdbureau. Maar als het gaat om een cultuur van scherpheid, kan dat niet alleen van binnenuit komen. Het is essentieel dat andere actoren hun verantwoordelijkheid nemen. Uiteindelijk staan de burgemeester, korpschef en minister aan de lat als een incident leidt tot een crisis die het functioneren van het instituut politie ondermijnt. Politieleiders moeten niet alleen voor zichzelf maar ook voor de organisatie “hun eigen kritiek organiseren.”

97

Van herkenning naar bijstelling: Het cultiveren van de voedingsbodem

Het identificeren van een voedingsbodem voor institutionele crises betekent het begin van een aanpassingstraject: de organisatie moet worden “aangesloten” op de publieke verwachting. Dat kan op twee manieren: door de organisatie te veranderen of publieke verwachtingen bij te stellen. Het laatste is meestal de geprefereerde optie; het eerste heeft meer kans op succes.¹⁴

Daar waar een “mismatch” tussen organisatie (missie/fundamentele doelen) en prestaties (concreet optreden) wordt gesignaleerd, doet de strategische top van de organisatie er verstandig aan de organisatie bij te sturen in de richting van de publieke verwachting. Ook hier geldt weer dat dit makkelijker is gezegd dan gedaan. Het bijsturen van een grote, maar vooral ook complexe organisatie als de politie is een kwestie van lange adem. Cosmetische veranderingen zijn simpel en daarom verleidelijk (er wordt van bovenaf gewoon nieuw beleid afgekondigd), maar ook gevaarlijk. Uiteindelijk worden nieuwe incidenten tegen dergelijke loze beloften beoordeeld. Cosmetische ingrepen kunnen op korte termijn de kou uit de lucht halen (“kijk eens, er wordt daadkrachtig ingegrepen”), maar de institutionele kwetsbaarheid vergroten.

Kortom, ook hierbij gaat het om de “kunst” van institutioneel leiderschap: tijdig veranderingen in de strategie, het beleid, de organisatie en het optreden in gang zetten en deze doseren om doldraaien van de organisatie

te voorkomen. De volgende *guiding principles* kunnen dan goed van pas komen:

- *Leg uit waarom verandering nodig is*

Het aansluiten van organisatie op omgeving heeft een uitleg. Politie-agenten hebben behoefte aan een verhaal (een *narrative*) dat uitlegt wat moet worden veranderd en, vooral, waarom dat moet. Het invoeren van nieuwe instrumenten moeten agenten kunnen uitleggen aan burgers; ook het niet langer toepassen van bepaalde handelingswijzen moeten zij kunnen uitleggen. Het bijbehorende verbale repertoire moet hen worden aangereikt. Agenten moeten niet in de positie worden gebracht dat zij in real time aan vloggende bijstanders in eigen woorden moeten uitleggen wat ze aan het doen zijn. De politieleiding moet hen daarbij helpen. En niks is meer behulpzaam dan een overtuigend verhaal dat ze zelf goed begrijpen.

- *Investeer in relaties*

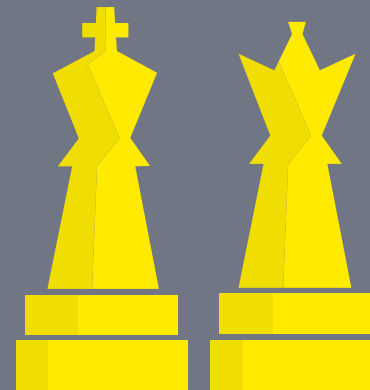
Een voedingsbodem is wat wetenschappers een “sociale constructie” noemen. Het gaat om een optelsom van percepties. Hoe meer mensen negatief denken over de politie, hoe rijker de voedingsbodem voor een institutionele crisis. Deze observatie bevat de sleutel voor een oplossing: creëer, onderhoud en verbeter relaties met de mensen die onderdeel van de groep (potentiële) critici uitmaken. De Haagse politie en de gemeente Den Haag hebben de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het bouwen van relaties met bewoners van de Schilderswijk. Dat heeft snel resultaten opgeleverd. Een treffende illustratie is de manier waarop bewoners hielpen de rellen in hun wijk onder controle te krijgen (de “gele hesjes”).

- *Intervenieer op “early warnings”*

Nadenken over voedingsbodems en kritieke incidenten helpt vroegtijdig signalen van negatieve ontwikkelingen en mogelijk ontwrichtende gebeurtenissen te herkennen. De politie probeert dit te faciliteren middels risico-agenda's en strategische informatievoorziening (de “live journaals”). Dit alles heeft alleen zin als leidinggevenden doorpakken op waarschuwingssignalen. Tegelijkertijd is snel ingrijpen alleen een goed idee als de onderliggende informatie klopt (en dat is in de politieorganisatie niet altijd het geval). Als dat niet het geval is, dan is aanpassing van de eigen organisatie niet alleen onnodig maar zelfs gevaarlijk. Niet doorpakken op *early warning signals* levert in de politiecontext een papieren aansluiting

Het gaat om de “kunst” van institutioneel leiderschap:

tijdig veranderingen in de strategie, het beleid, de organisatie en het optreden in gang zetten en deze doseren om doldraaien van de organisatie te voorkomen.



op; te snel ingrijpen kan leiden tot een dolgedraaide organisatie. Dit maakt het interveniëren op waarschuwingssignalen tot een *Chefsache*.

6.2 Incident management

Herkenning van kritieke incidenten

Een organisatie als de politie kent veel incidenten. Niet al die incidenten zijn het begin van een institutionele crisis. Waar de meeste incidenten geen aandacht genereren of snel uitdoven, zijn sommige incidenten wel indicaties voor “structurele” problemen. De kunst is om die kritieke incidenten snel te herkennen.

Het herkennen van een kritiek incident vereist een “dubbele blik:” een blik op de stroom dagelijkse gebeurtenissen en een blik op de publieke en politieke beeldvorming. Voor het monitoren van publieke beeldvorming kunnen dominante “frames” als leidraad dienen. Vanuit welke duidingskaders wordt in traditionele en nieuwe media over de politie gesproken? Is dat vanuit het frame dat de politie maar geen grip krijgt op de criminaliteit of dat de politie zich met “te kleine” zaken bezig houdt en de “grote jongens” laat lopen? Is dat het beeld dat de politie alleen met de eigen organisatie bezig is of te gefixeerd op de “war on drugs”?

Incidenten krijgen betekenis doordat ze in een dominant frame worden gepast. Is het frame dat de reorganisatie van de politie heel lang duurt, dan zal een vertraagd ICT-project extra aandacht krijgen. Is het frame dat de politie etnisch profileert, dan krijgt een aanhouding van een bekende Nederlander met een niet-Nederlandse achtergrond extra aandacht. Een incident krijgt aandacht omdat het past in het dominante frame, niet omdat het incident zo bijzonder is.

Het herkennen van een kritiek incident vereist dat de stroom dagelijkse gebeurtenissen systematisch in het licht van dominante frames worden gezien. Zo kan tijdig worden herkend welk incident vleugels krijgt in het publieke discours. Criteria voor het identificeren van kritieke incidenten zijn dan bijzonder handig. De criteria die de politie hanteert (“relevant voor pers, politiek of publiek”) zijn te grof om behulpzaam te zijn. Het klopt dat een incident betekenis krijgt als het aanslaat bij pers, politiek

of publiek en personeel. Maar we willen weten welke karakteristieken het escalatiepotentieel van een incident vergroten (en waar precies die informatie kan worden gelokaliseerd).

Wij stellen ons voor dat leidinggevendenden naar aanleiding van ieder incident een set van vragen stellen die snel en zonder veel extra informatie kunnen worden beantwoord. Als het antwoord op de eerste drie vragen “ja” is, heeft het incident potentieel. Als het antwoord op de overige vragen ook “ja” luidt, dan heeft het incident vleugels.

- Als ik voor *De Telegraaf* (of een ander relevant medium) zou werken, zou ik hier voorpaginanieuws van kunnen maken?
- Zijn er beelden gemaakt van het incident?
- Kan het incident met enige fantasie worden gerelateerd aan een soortgelijk incident elders of incidenten in het eigen domein?¹⁵
- Krijgt het incident aandacht op sociale media? (het gaat hier om kwantitatieve gegevens: wordt het vaak gedeeld? Is het trending?)
- Bellen journalisten voor meer informatie en reacties?
- Nemen gezagsdragers (burgemeester, politici) contact op met leidinggevendenden?

Een dergelijke checklist helpt bepalen of leidinggevendenden meer informatie nodig hebben. Zij kunnen dan snel in contact treden met de medewerkers die betrokken zijn geweest bij het incident. Op die manier kan de context beter worden begrepen. Het is, met andere woorden, belangrijk dat de politie een eenvoudig protocol ontwikkelt dat helpt te besluiten welk incident aandacht behoeft en hoe snel *betrouwbare* informatie rond het incident kan worden gegenereerd.

Incident management

Het incident is gescoord op escalatiepotentieel. De ingewonnen informatie bevestigt dat het incident ernstig is. Het begint aandacht te genereren op sociale media. Enkele journalisten hebben al gebeld. De burgemeester komt door op Whatsapp. Dit is een kritieke fase – een *tipping point* – in een institutionele crisis. Het komt het dichtstbij de klassieke conceptie van crisis als een kritiek moment: de patiënt wordt beter of overlijdt. Het is de laatste kans om een institutionele crisis te voorkomen.

We weten wat *niet* werkt. Ontkennen heeft geen zin en werkt averechts. Het zelfde geldt voor de strategie van relativering (*downplaying*). Een uitleg produceren (bijvoorbeeld in een persbericht) met feitelijke correcties of verwijzingen naar het belang van context zijn olie op het vuur (“ze hebben blijkbaar niet begrepen hoe ernstig dit is”).¹⁶ Taal wint het niet van beelden. Verwijzingen naar “verder onderzoek” zijn zelden geloofwaardig (zeker niet als dat intern wordt uitgevoerd). Hoewel deze strategieën nooit werken, blijken ze maar al te vaak als eerste respons optie te worden gehanteerd.

102

Het dempen of neutraliseren van een kritiek incident vereist een massieve interventie onder aanvoering van gezichtsbepalende leiders. Een doeltreffende strategie omvat de volgende elementen:

1. *Erken de ernst van het incident.* Een leider wint aan geloofwaardigheid door publiekelijk en in klare taal te erkennen dat het incident niet goed is voor de organisatie. *Dit ziet er niet goed uit.* Natuurlijk kan daarbij worden aangetekend dat waarheidsvinding op zijn plaats is en tot een ander oordeel kan leiden. Daar mag een leider zelfs openlijk op hopen. Maar incident management begint met de acceptatie dat buitenstaanders een slecht beeld van de organisatie hebben. Of dat beeld feitelijk correct is, doet in deze fase niet ter zake.
2. *Maak onmiddellijk excuses en repareer eventuele schade.* Een interactie met burgers die op een incident uitdraait kent een aanleiding en een gevolg. De aanleiding kan juist zijn, maar dat poetst het incident niet weg. Het idee dat een burger een bepaalde reactie “heeft verdiend” waardoor de (negatieve) actie kan worden goed gepraat past niet bij een publieke organisatie. Een politieleider maakt zich niet populair bij collega’s door publiekelijk excuses – al dan niet onder voorbehoud – te maken aan iemand die “vervelend” was maar nu de hoofdrol speelt in een incident dat de politie parten speelt. Excuus aanbieden is echter wel een buitengewoon effectieve methode om de angel uit een incident te halen.¹⁷

3. *Lanceer een counter-frame.* Als leiders het podium opeisen, doen ze er goed aan het moment te benutten om een tegenbeeld neer te zetten dat het incident van een begrijpelijke context voorziet. Dit kan een combinatie van nuancering en uitleg bevatten, maar het moet meer zijn. Het beeld dient uit te leggen hoe ingewikkeld de missie van de organisatie is, welke keuzes gemaakt moeten worden, hoe moeilijk de omstandigheden kunnen zijn, en hoe hard medewerkers werken om iets te betekenen voor de maatschappij. Een positief beeld werkt het best. Schuld proberen neer te leggen bij anderen werkt zelden.¹⁸

103

De Haagse politie heeft een vergelijkbare strategie met succes toegepast in de “Casus Chaka.” Een medewerkster van het Internationaal Strafhof in Den Haag, mevrouw Chaka Laguette, deed op social media haar beklag over de Haagse politie. Zij zou op schandalige wijze zijn bejegend. De burgemeester, lokale politici, actiegroepen en netwerken uit de Schilderswijk wezen Van Musscher op het bericht. De Haagse politie stelde onmiddellijk alle camerabeelden van het incident veilig. Die beelden lieten geen enkele ruimte voor een misverstand: de politie had correct gehandeld. De beelden werden getoond aan burgemeester Van Aartsen, geïnteresseerde media, raadsleden en vertegenwoordigers van de actiegroep Controle Alt Delete.¹⁹ Het incident werd geen kritiek incident, omdat de politie er heel snel in slaagde een veel overtuigender tegenbeeld neer te zetten.

6.3 Institutioneel crisis management

Met het monitoren en bewaken van de aansluiting tussen publieke verwachtingen en de eigen organisatie, en het dempen van incidenten, wordt de kans op een institutionele crises aanzienlijk verkleind. Maar er bestaat altijd een kans dat de organisatie wordt geconfronteerd met een snel veranderende en heel negatieve perceptie van de organisatie. Een publieke organisatie moet altijd rekening houden met de mogelijkheid van een institutionele crisis.

Het is daarom noodzakelijk een adequate responsstrategie en een bijbehorende structuur te ontwikkelen voor het geval dat zich een institutionele crisis voordoet. Iedere publieke organisatie moet snel een crisisorganisatie

kunnen neerzetten. Het is belangrijk te weten wie wat moet doen ten einde de crisis een halt toe te roepen en de negatieve gevolgen te minimaliseren. Het is niet handig tijdens een crisis te moeten nadenken hoe het proces het best kan worden georganiseerd.

De politie kan voor operationele crises gebruik maken van beproefde arrangementen zoals de SGBO- en Grip-structuur.²⁰ Deze arrangementen faciliteren snelle informatievoorziening, besluitvorming, en duiding. De SGBO-structuur voorziet ook in de afschaling van een incident. De institutionele crisis vraagt om een vergelijkbaar arrangement.

De Haagse politie heeft positieve ervaringen opgedaan met zowel het EMT als het BIT. Het verdient aanbeveling de relatie tussen het EMT, het BIT en de eventuele SGBO verder uit te werken en in te slijpen ter voorbereiding op een institutionele crisis. Het resulterende plan dient antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Wie neemt zitting in de verschillende organen?
2. Wat zijn de taken, bevoegdheden en doeleinden van elk orgaan?
Hoe relateren ze aan elkaar?
3. Wanneer worden ze geactiveerd? Door wie?
4. Welke methoden en processen worden in ieder orgaan gebruikt?

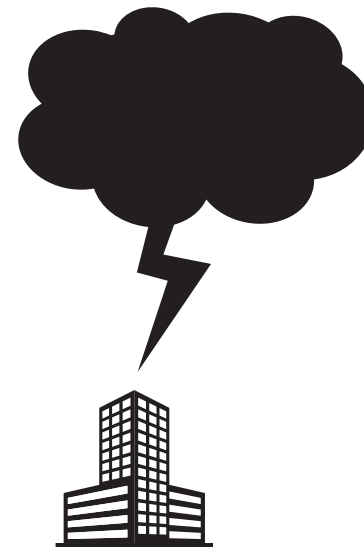
Die structuur staat in dienst van de uitvoering van de eerder besproken strategische crisis management taken. De kern van institutioneel crisis management is gericht op het doorbreken van een negatieve spiraal waarin de organisatie gevangen raakt. De kans dat dit lukt wordt groter naarmate organisatieleiders erin slagen vorm te geven aan die strategische crisistaken. We bespreken hier hoe die het best voor een institutionele crisis kunnen worden ingericht.

• Duiding

Een crisis wordt per definitie gekenmerkt door onzekerheid: besluitvormers hebben te weinig geverifieerde en relevante informatie om goed doordachte besluiten te nemen. Het is altijd een hele uitdaging om zo snel mogelijk bruikbare informatie te verzamelen. Het is vervolgens niet altijd eenvoudig die verzamelde informatie eenduidig te interpreteren zodat de situatie goed kan worden geduid.

Erken de ernst van het incident.

Een leider wint aan geloofwaardigheid door publiekelijk en in klare taal te erkennen dat het incident niet goed is voor de organisatie.



Institutioneel crisis management zal beter verlopen wanneer de informatiehuishouding rond een institutionele crisis strak wordt georganiseerd. Dit betekent dat wordt nagedacht over welke informatiebronnen moeten worden benut tijdens een crisis. Het is nog belangrijker na te denken over welke soorten informatie uit die bronnen moeten worden gefilterd. Dit proces moet aansluiten op het doel van de informatieverzameling. Dat doel is tweeledig. Het gaat enerzijds om het begrijpen hoe het maatschappelijke en politieke sentiment zich ontwikkelt. Maar het gaat ook om informatie verzamelen die het nemen van strategische besluiten mogelijk maakt (zie volgende taak).

Het vergt een team van informatiemanagers die zijn getraind om institutionele kwetsbaarheden en kritieke actoren (en hun agenda's) in kaart te brengen, relevante frames en feedback loops te identificeren, alsook escalatiescenario's te formuleren. Dit is meer dan sociale media "uitlezen." Het vraagt om een training van experts in *institutioneel* informatiemanagement.

• *Strategische besluitvorming*

Het is in een crisis vrijwel nooit onmiddellijk duidelijk wat de strategische besluiten zijn waarover organisatieleiders zich moeten buigen. In groot-schalige ordeverstoringen en terrorismebestrijdingsoperaties wordt sinds kort gebruik gemaakt van zogenoemde sleutelbesluiten. Besluitvormers denken van tevoren na over de typen besluiten die in een bepaald scenario op de bestuurlijke tafel thuis horen. Het voorleggen van een lijst sleutelbesluiten verhindert dat strategische besluitvormers tijdens een crisis het wiel moeten uitvinden en moeten gaan bedenken wat de strategische dimensies zijn van een bepaalde crisis.

Deze *best practice* kan worden doorgetrokken naar institutionele crises. Het is goed mogelijk een lijst van strategische besluiten te prepareren die in elke institutionele crisis relevant zijn.²¹ Als deze besluitenlijst wordt gekoppeld aan het nadenken over benodigde implementatiecapaciteit, ontstaat vanzelf een strategisch plan voor het nemen en uitvoeren van strategische besluiten tijdens een institutionele crisis. Het wordt dan ook vanzelf duidelijk welke informatie zij nodig hebben (dit bevordert de zoektocht naar informatie, zie vorig punt).

• *Coördinatie*

De politie kan een institutionele crisis bijna nooit alleen oplossen. In de meeste institutionele crises spelen de belangrijkste partners (OM en gemeente) een kritieke rol. In veel gevallen spelen die partners zelfs een dominante rol. Samenwerking en afstemming zijn daarom voorwaarden voor effectief institutioneel crisis management.

Nu wordt vaak gezegd dat samenwerking afhangt van de persoonlijke chemie tussen hoofdrolspelers tijdens een crisis. Dat is inderdaad belangrijk. Goede persoonlijke relaties maken de crisis respons misschien niet effectiever; slechte relaties kunnen een respons heel snel ondermijnen. Maar de "strategie van goede persoonlijke relaties" is niet afdoende voor een gecoördineerde respons.

Gezamenlijk oefenen is tenminste zo belangrijk. Door met de belangrijkste partners verschillende institutionele crisisscenario's door te lopen, kan iedereen potentiële knelpunten identificeren en de capaciteiten van partners (alsook organisationele belangen die kunnen spelen tijdens een crisis) leren begrijpen. Als de persoonlijke relaties baat hebben bij dergelijke oefeningen is dat mooi meegenomen.²²

• *Interne en externe zingeving*

Tijdens een institutionele crisis is zingeving door organisatieleiders van kritiek belang. Zij moeten aan de buitenwereld, maar ook aan de collega's, duidelijk maken hoe zij de situatie interpreteren en welke oplossingen zijn in gedachten hebben.

Dat is geen eenvoudige taak, zeker niet voor de politie. Beunders schreef al in 2005 (p. 412):

"In de huidige media is het beeld dominant. De politie zal meer moeten nadenken over de beelden die de politie wil communiceren. Feiten zijn daarbij niet voldoende. Indien de politie succesvol wil opereren in de voorlichting zal zij als journalisten moeten gaan denken in beelden."

Het moge duidelijk zijn dat de politie – zeker tijdens een crisis – onderworpen is aan het bevoegde gezag. Maar de politie kan niet lijdzaam toe-

zien hoe anderen het beeld bepalen (of weigeren aan zingeving te doen). Zij kunnen binnen die knellende kaders wel degelijk iets doen.

Uit de literatuur komen verschillende ankerpunten naar voren die helpen bij het duiden van een institutionele crisis:

- Geen olie op het vuur gooien: niet boos worden op anderen, geen zondebokken identificeren, niet de schuld bij anderen leggen.
- Terug naar de basis: altijd verbinding zoeken met de kernopdracht van de organisatie, welke keuzes gemaakt moeten worden, hoe dat is gebeurd en waarom dat is gebeurd. Blijven beseffen dat dit keuzes zijn, die mogelijk opnieuw bezien moeten worden.
- Niet alleen verdedigend reageren als het mis gaat. Ook laten zien wanneer het goed gaat. Pochen is nooit een goed idee, maar succesvolle acties verdienen aandacht.
- Rituelen bieden uitkomst tijdens een crisis.²³ Niet alleen voorzien ze leiders van een handelingsrepertoire; rituelen spelen in op verwachtingen van burgers. Het is niet verstandig ver af te wijken van dergelijke rituelen, zeker niet in de beginfase van een crisis.

Naast de vormgeving van de externe beeldvorming is het belangrijk de interne beeldvorming vorm te geven. Dit moet parallel met de externe beeldvorming gebeuren (niet eerst de externe en dan de interne beeldvorming). Het zou bijvoorbeeld een goede zaak zijn als de leider van de organisatie de werknemers direct toespreekt: dit is wat er aan de hand is en dit gaan we doen. De werknemers moeten voelen dat de hoogste baas zich druk maakt over de crisis waarin de organisatie verkeert.

Interne en externe beeldvorming kunnen elkaar bijten. Zo kan de verleiding ontstaan heel snel naar buiten te communiceren (alleen al omdat externe communicatie in de eerste uren nog niet onder curatele van partners staat). Een beeld dat snel extern wordt neergezet kan intern op weerstand stuiten. Als het beeld dat binnen wordt neergezet afwijkt van de externe communicatie, kan dit in een latere fase weer moeilijke vragen oproepen. Leiders moeten de balans tussen interne en externe beeldvorming scherp bewaken.

Het is opvallend dat het hoofdbureau van de Nationale Politie zich angstvallig afzijdig houdt wanneer een politie-eenheid in de problemen komt. De korpschef “moet zuinig zijn met zijn gezicht”, zo is de gedachte. Het gepercipieerde falen in een eenheid kan echter de reputatie van het instituut politie betekenen. Niet iedere burger weet of waardeert het verschil tussen eenheid en korps. Tijdens een crisis geldt: een korpschef met een zuinig gezicht is een korps zonder gezicht.

• *Crisiscommunicatie*

Zodra de strategie voor de interne en externe beeldvorming helder is, dient te worden gecommuniceerd. Crisiscommunicatie is een vak apart. Het belangrijkste probleem is de constante spanning tussen snel en regelmatig communiceren terwijl eigenlijk geen informatie beschikbaar is of mag worden gedeeld. Snel communiceren dat niets kan worden gezegd klinkt leuk maar werkt niet in de praktijk. Mensen zien al snel een *cover-up*. Ook bestaat het risico dat verkeerde informatie naar buiten wordt gebracht.

Een ander probleem is de “onhandelbaarheid” van sociale media. Het zou misschien mooi zijn als de sociale media “uitgezet” kunnen worden, maar dat is praktisch gezien niet mogelijk.²⁴ Ook kan de politie niet zomaar berichten van sociale media laten verwijderen. Effectief communiceren op sociale media is de enige remedie, maar weer niet zo eenvoudig. De organisatie – reeds “verdacht” van twijfelachtig handelen – moet zich aan de regels houden, netjes en correct communiceren, niet speculeren en anderen niet aanvallen. Veel individuele “zenders” op sociale media houden zich niet aan dit stramien. Daardoor opereert de organisatie met de handen op de rug in de wereld van sociale media.

Het is behulpzaam als andere mensen voor de organisatie communiceren. De organisatie kan zogenoemde ambassadeurs inzetten om een beeld neer te zetten. Dit werkt alleen als ambassadeurs niet bij het incident betrokken zijn geweest en als de ambassadeurs als zodanig respect genieten. Het helpt niet als zij alleen om redenen van *blame avoidance* worden ingezet (dan verliezen ze immers direct hun geloofwaardigheid).

Het gevaar ontstaat nu wel dat verschillende actoren het beeld gaan neerzetten. *Het is essentieel dat de organisatie duidelijk en met één mond spreekt.*

Regie is noodzakelijk. Het is de basis voor effectieve communicatie. Als de organisatieleiding en/of ambassadeurs een beeld proberen te communiceren is het van elementair belang dat dit beeld niet wordt tegengesproken door anderen in de organisatie (in woord dan wel gedrag).

De traditionele media (kranten, radio, televisie) spelen tijdens een institutionele crisis nog steeds een belangrijke rol. Wanneer de traditionele media een crisis opspelen duurt het meestal niet lang voordat politici reageren. Traditionele media zijn een conduitte voor escalatie. Het helpt daarom als een organisatie goede banden onderhoudt met die mediavertegenwoordigers die tijdens een crisis de toon zetten. De strategie is dan “in vredes-tijd” mediavertegenwoordigers naar de organisatie toehalen om begrip te kweken voor de complexiteit van de missie en de moeilijke keuzes die elke dag weer gemaakt moeten worden. Het gaat hier niet om het “paaieren” van de media. Als journalisten begrip hebben voor het moeilijke karakter van politiewerk mogen we meer genuanceerde berichtgeving verwachten.

• *Verantwoording en afsluiting*

In de nafase, wanneer de negatieve aandacht voor de organisatie eindelijk afneemt, is de crisis nog niet zomaar voorbij. De organisatie moet verantwoording afleggen en laten zien dat lessen worden geleerd. Die nafase wordt doorgaans als vermoeiend ervaren. Toch is het een interessante en potentieel belonende fase: de organisatie kan laten zien dat het goed heeft gehandeld en lessen wil leren.

Een goede voorbereiding leidt tot een meer soepele afhechting van de crisis. Ook hier treedt weer een spanning op. Te vroeg afhechten wordt gezien als een teken dat de organisatie de crisis niet serieus neemt. Door de crisis te rekken, laden organisatieleiders de verdenking op zich de crisis te willen exploiteren (volgens het adagium “never waste a good crisis”). Wij formuleren hier enkele uitgangspunten voor de voorbereiding op de nafase:

- *Taskforce*: de nafase kan lang duren en gemakkelijk uitgroeien tot een “crisis na de crisis.” Het is daarom handig een taskforce te formeren die de interne en externe communicatie, documentatie en rapportage kan stroomlijnen.

- *Leren, niet politiseren*: de nafase van een institutionele crisis leent zich voor politisering. De organisatie kan zich daar het best van distantieëren, ook als anderen dat wel doen. Leren en politisering gaan niet goed samen.

- *Betrek peers & experts*: de meeste organisaties maken zelden een institutionele crisis mee. Het is daarom verstandig ervaringsexperts – collega’s uit andere organisaties die vergelijkbare episodes hebben meegemaakt – bij de afhandeling van de crisis te betrekken. Op die manier kunnen voorzienbare valkuilen worden vermeden.

- *Rustig aan met veranderingstrajecten*. Het kan verleidelijk zijn na een crisis “door te pakken” en geleerde lessen onmiddellijk te implementeren. Er is immers momentum, zo suggereert de volkswijsheid. Het is echter verstandig in een getraumatiseerde organisatie niet gelijk veranderingstrajecten te initiëren. Dergelijke trajecten vereisen zorgvuldige overweging en *buy-in* van betrokkenen. Aanpassingen van geïnstitutionaliseerde processen en structuren liggen per definitie gevoelig.

- 1 Soms stuit het SCP-onderzoek min of meer toevallig op een institutionele crisis. Bijvoorbeeld toen op drie momenten het vertrouwen in de rechtspraak werd gemeten en rond de middelste meting (toevallig) de Schiedammer parkmoord een incident werd. De middelste meting laat dan ook een stevige daling van het vertrouwen in de rechtspraak zien, waarna dit in de laatste meting weer wat opveert (om in latere metingen weer op het oude niveau terug te komen).
- 2 Vertrouwen in de politie was in 2016 70,3% en in 2017 74,5%. Hiermee is vertrouwen in de politie hoger dan het vertrouwen in medemens, leger, ambtenaren, EU, Tweede Kamer, banken, grote bedrijven, pers en kerken. CBS. (2018, 28 mei). *Meer vertrouwen in elkaar en instituties*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/22/meer-vertrouwen-in-elkaar-en-instituties>
- 3 Epp, C.R., Maynard-Moody, S. & Haider-Markel, D.P. (2014). *Pulled over: How police stops define race and citizenship*. Chicago: The University of Chicago Press.
- 4 Voor een alternatieve exploratie van draagvlak en reputatie, zie het onderzoek dat Ferro Explore heeft uitgevoerd voor het ministerie van defensie. Stienstra, J. (2016). *Draagvlak voor defensie: Uitkomsten van een kwalitatief onderzoek definitieve rapportage*. Amsterdam: Ferro Explore. Het nadeel van deze methode is dat het relatief veel tijd en geld kost.

- 5 Sociale media geven een “direct” beeld van het publieke sentiment, maar enige prudentie is aanbevolen. Niet alleen heeft Twitter een “negatieve bias”, ook zouden veel sociale media niet weergeven wat burgers “echt” ervaren. Bijvoorbeeld Stephens-Davidowitz, S. (2017). *Everybody lies: What the internet can tell us about who we really are*. Londen: Bloomsbury Publishing.
- 6 Winterman, P. (2016, 9 februari). Klagende burger vindt bij politie geen gehoor. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd op 2 juli 2018, van <https://www.ad.nl/binnenland/klagende-burger-vindt-bij-politie-geen-gehoor-a859a40a/>
- 7 Legemaate, J., Christiaans-Dingelhoff, I., Doppegieter, R.M.S. & De Roode, R.P. (2006). *Veilig incident melden: Context en randvoorwaarden*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- 8 Legemaate, J., Christiaans-Dingelhoff, I., Doppegieter, R.M.S. & De Roode, R.P. (2006). *Veilig incident melden: Context en randvoorwaarden*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- 9 La Porte, T.R. (1996). High reliability organizations: Unlikely, demanding and at risk. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(2), 60-71. Boin, A. & Van Eeten, M.J.G. (2013). The resilient organization. *Public Management Review*, 15(3), 429-445.
- 10 Schulman, P.R. (2004). General attributes of safe organisations. *Quality and Safety in Health Care*, 13(2), 39-44. Zie ook Weick, K.E. & Sutcliffe, K.M. (2007). *Managing the unexpected: Performance in an age of uncertainty*. Londen: John Wiley & Sons.
- 11 Er bestaat een uitgebreide literatuur over het leren van incidenten. Zie bijvoorbeeld Van Duin, M.J. (1992). *Van rampen leren: Een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorweg-ongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken* (Proefschrift). Leiden: Rijksuniversiteit Leiden. Boin, A. & 't Hart, P. (2016). Learning to learn from crisis. In N. Schiffrino, L. Taskin, C. Donis, & J. Raone (Red.) *Organizing after crisis: The challenge of learning* (pp. 13-15). Brussel: Peter Lang.
- 12 Boin, A. (2008). Learning from crisis: NASA and the Challenger disaster. In Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (Red.), *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning* (pp. 232-254). Cambridge: Cambridge University Press.
- 13 Van Reenen, P. (2016). *Politiechefs*. Den Haag: Boom Criminologie. Boin, A. (2017). Politiechefs: Eroderend leiderschap. In T. Kansil, W. Bruggeman, J. Terpstra, & J. Janssens (Red.), *Vervloeiing interne en externe veiligheid* (pp. 221-226). Antwerpen: Maklu.
- 14 In hedendaagse opleidingstrajecten is het mode beoogde of aankomende leiders aan te leren aan *verwachtingsmanagement* te doen. Als dat ten koste gaat van het veel moeilijker handwerk van institutioneel management (en dat is al snel het geval) dan graaft de leider haar eigen valkuil.
- 15 Zie de volgende combinatie: de ophef over etnisch profileren in de Nederlandse media, de *Black lives matter* beweging in de Verenigde Staten en een bekende Nederlander die onterecht wordt staande gehouden en bevestigd op zijn auto. Het zijn signalen die los van elkaar staan maar in combinatie wel een patroon laten zien dat de politie op haar qui vive moet zijn als het gaat om discriminatie.

- 16 Onderzoek laat zien dat een feitelijke correctie op *false news* averrechts kan werken: het leidt eigenlijk vooral tot herhaling van het negatieve beeld zonder dat het *believers* overtuigt. Lazer, D.M.J., Baum, M.A., Benkler, Y., Berinsky, A.J., Greenhill, K.M., Menczer, F., . . . Zittrain, J.L. (2018). The science of fake news. *Science*, 359 (6380), 1094-1096.
- 17 Van Duin, M. (2018, 7 juni). Gewoon sorry zeggen [Blog]. Geraadpleegd op 12 juli 2018, van <https://www.ifv.nl/kennisplein/cbrn/nieuws/blog-menno-van-duin-gewoon-sorry-zeggen>
- 18 We weten dat *blaming strategies* bijna nooit werken en leiders feitelijk op achterstand zetten in de *framing competition* die een belangrijk onderdeel van de moderne crisis vormen. Zie Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (2008). *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 19 Dit gebeurde nadat de politie een machtiging van Laguerre in bezit had om de beelden te laten zien.
- 20 Berndsen, S., Meijler, A., Van Valburg, H., Van Voorst, P., Obispo, H., Weisbard, K., Zwi-nink, S. & Lauriks, M. (2018). *Werkwijze incidenten op het terrein van veiligheid en justitie: Praktisch, samen en transparant*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie. Cools, F. (2014). GRIP-regelingen: 1 t/m 5 en GRIP rijk. Geraadpleegd op 12 juli 2018, van https://www.nctv.nl/binaries/4.kennispublicatie-grip-regeling_tcm31-32310.pdf
- 21 Crisisplan BV heeft voor de eenheid Den Haag een dergelijke checklist ontwikkeld.
- 22 Crisisplan heeft in het kader van dit project een spel ontwikkeld voor de politie waarmee institutioneel crisis management kan worden beoefend.
- 23 Over het belang van rituelen tijdens een crisis, zie 't Hart, P. (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36-50.
- 24 Niet helemaal waar: het kan wel en het werkt goed. Het wordt echter niet als een aanvaardbare optie gezien in een democratische setting. Samarajiva, R. (2018, 15 maart). Banning social media won't stop hate speech. *New York Times*. Geraadpleegd op 18 mei 2018, van <https://www.nytimes.com/2018/03/15/opinion/facebook-social-media-sri-lanka.html>

SLOTBESCHOUWING: VAN INSTITUTIONEEL CRISIS MANAGEMENT NAAR INSTITUTIONEEL LEIDERSCHAP

De institutionele uitdaging

Zowel in de politiek als in de wetenschap is het idee dat instituties de “hoeksteen van de samenleving” vormen vrijwel onomstreden. Orde, welzijn en welvaart zijn moeilijk denkbaar zonder instituties. Instituties zijn de onzichtbare en breed ondergewaardeerde pilaren van een maatschappij waar mensen veilig over straat gaan, hun leven kunnen inrichten zoals zij dat willen, en niet hoeven te vrezen dat hetgeen ze hebben opgebouwd hen morgen kan worden afgenomen. Zonder publieke en maatschappelijke instituties zou ons leven er heel anders uitzien.

Een institutionele crisis is om deze reden van grote betekenis. Een dergelijke episode markeert een scheur in het impliciete contract tussen burger en publiek orgaan. Het maakt duidelijk dat burgers hun vertrouwen in de institutie heroverwegen. Een institutionele crisis is een waarschuwing voor een organisatie die volledig afhankelijk is van samenwerking met burgers. De relatie heeft een deuk opgelopen door het eenzijdige gedrag van één partner. De relatie kan nog worden gered, ja zelfs versterkt. Maar dat gebeurt niet vanzelf.

Het hersteltraject begint met erkenning van wat er is gebeurd. Tegelijkertijd blijkt het al te makkelijk om de ernst van een institutionele crisis te relativeren. Natuurlijk, het overlijden van een arrestant is een persoonlijk

drama en de rellen in de Schilderswijk waren heel vervelend voor de bewoners. Maar wat betekent dit alles nu eigenlijk voor het vertrouwen in de Haagse politie of breder, in de Nederlandse politie? De crisis duurde “slechts” een paar weken, wie heeft het er nu eigenlijk nog over, en, u weet het, het vertrouwen in de politie is hoger dan ooit. Dit is allemaal waar, maar een dergelijke redenering is ook een indicator voor een *mindset* die ten grondslag ligt aan het ontstaan van een institutionele crisis.

De dood van Mitch Henriquez veroorzaakte een inbreuk in het publieke en politieke vertrouwen in de Haagse politie. Het dramatische incident suggereert dat politieagenten *ook in Nederland* in staat zijn tot moreel verwerpelijk gedrag. De daaropvolgende rellen in de Schilderswijk onderstreepden dat de reputatie van de Haagse politie minder stevig was dan misschien gedacht.

Een institutionele crisis doet een organisatie meestal geen goed. Waardevolle initiatieven – die het vertrouwen in de institutie nu juist zouden moeten verstevigen – worden tijdelijk ondermijnd. Een dergelijk incident is een tijdbom die een toekomstig incident kan doen ontploffen. Er ligt een verhaal klaar over een organisatie die burgers niet met gepast respect behandelt. Het zal journalisten, politici en vooral *social media pundits* weinig moeite kosten dit beeld op te rakelen en aan een toekomstig incident te koppelen.

Het helpt dan niet dat in de loop van de afgelopen decennia tal van discrepanties tussen de politie en haar omgeving zijn geconstateerd: de politie zou zich van strafvorderlijke normen niet genoeg aantrekken (de IRT-crisis), zou haar opsporingsproces niet goed op orde hebben (de Schiedammer parkmoord) of zou onvoldoende effectief zijn (recente lekken en de ontsprende liquidatiegolf zijn voorbeelden van de “effectiviteitscrisis” waarvoor voormalig korpschef Stoffel Heijnsman heeft gewaarschuwd). De politie heeft last van dit verleden. Zie de vorming van de Nationale Politie: ieder signaal dat de reorganisatie langer ging duren en meer ging kosten bevestigde de perceptie van de politie als probleemorganisatie.

Diepstekende incidenten beschadigen het vertrouwen dat partners in de politie moeten hebben. Hoe meer vertrouwen in elkaar, hoe krachtiger en stabiel de institutie. Sluipst er onderling wantrouwen in, dan tast dat

de kracht van deze instituties aan en versterkt het bij publiek en politiek het idee dat er iets niet in de haak is. Dat zien we ook in deze casus terug. Kan het Openbaar Ministerie vertrouwen op de informatie die de politie verstrekt? Mag de burgemeester erop vertrouwen dat politieoptreden niet leidt tot weer een filmpje dat grondige twijfel doet ontstaan over het verhaal van de politie? Mogen lokale en nationale politici erop vertrouwen dat de politie probeert de wettelijk opgelegde doelen naar eer en geweten uit te voeren?

Nu wordt wel beweerd dat crises goede momenten zijn om veranderingen te bewerkstelligen die zonder crisis moeilijk voorstelbaar zouden zijn geweest. We kennen de verhalen van instituties die zo onwillig zijn om met de tijdgeest mee te bewegen dat een crisis nodig is om ze op andere gedachten te brengen. In dergelijke gevallen is de institutionele crisis wellicht de laatste oplossing voordat de institutie irrelevant wordt verklaard. Toch lijkt het beter de benodigde veranderingen tijdig in te zetten en het niet op een crisis aan te laten komen.

Wij concluderen dat publieke instituties bij voorkeur niet in een institutionele crisis terechtkomen. En als het al gebeurt, is het beter als de institutie in kwestie de crisis aanwendt om het gat met maatschappij en belanghebbenden snel te dichten. Dit gebeurt allemaal niet vanzelf. Daar moet voor worden gewerkt en gewaakt. Dit is een taak voor institutioneel leiderschap.

Instituties zijn met mensenhanden gebouwd en bestaan bij de gratie van afspraken en percepties. Instituties ontstaan of vergaan niet volgen bepaalde natuurwetten. Ze worden gevormd en ondermijnd, onderhouden en verwaarloosd. Ze zijn onderhevig aan acties en strategieën. Dit geldt niet alleen voor het instituut politie. Dit geldt voor alle publieke organisaties.

De rol van institutioneel vormgever en beschermer komt grotendeels toe aan de leiders van een institutie.¹ Zij hebben de taak een institutie in stand te houden zonder institutionele belangen boven maatschappelijke belangen te plaatsen; zij hebben de taak tijdige veranderingen door te voeren zonder de institutionele kernwaarden uit het oog te verliezen. Dat is meer dan het toepassen van “handige trucjes” en het behelst meer dan “faciliteren” en “verbinden” (de *newspeak* van hedendaagse leiderschapscursus-

sen). Het betreft een combinatie van verschillende rollen en taken: architect, aanvoerder, schatbewaarder en crisis manager.² Het samenschikken van die taken in dienst van institutioneel functioneren is de essentie van institutioneel leiderschap.

Onze analyse van deze institutionele crisis herbergt lessen voor de Nederlandse politie, maar ook voor andere publieke instituties. Onze bevindingen herinneren institutionele leiders aan hun plicht de institutie die zij dienen te beschermen en, indien nodig, aan te passen; maar ook aan de plicht zich op crises voor te bereiden en de institutie weer op te bouwen na een crisis. Wij bespreken deze twee institutionele plichten hieronder heel kort.

Het beschermen van een institutie

Wij hebben veel aandacht besteed aan het herkennen, onderkennen en neutraliseren van de voedingsbodem voor mogelijke institutionele crises. Het adresseren van die voedingsbodem is bij uitstek een zaak van de leiding. Het is niet iets wat in tijden van crisis moet gebeuren (dan is het te laat). Het beschermen van een institutie begint aan de voorkant van de crisis, als de voedingsbodem zich nog laat cultiveren.

Wij hebben de aandacht gevestigd op het belang van tijdige detectie en voortvarende interventie. Wij hebben concrete aanknopingspunten en strategieën geformuleerd. Wij hebben een “cultuur van permanente scherpste” aanbevolen. Dit alles steunt op een gemeenschappelijke deler: institutioneel leiderschap. Hoe beter ontwikkeld, hoe kleiner de kans dat een institutie een crisis ontmoet.

Het werk van Philip Selznick leert ons wat institutioneel leiderschap inhoudt.³ Op de eerste plaats is het de verantwoordelijkheid van de leiding een helder idee te geven van de functie, het doel en de missie van de organisatie. Dat vereist een visie op de verscheidende doelen die een organisatie bij wet en beleid zijn opgelegd, alsook een visie op de manier waarop de missie dient te worden uitgevoerd. Het behelst een doorleefd en welomschreven idee wat de organisatie is en hoe de organisatie gezien moet worden. Waar staat de politie nou werkelijk voor, als het erop aankomt? Dit alles is veel meer dan het formuleren van krachtige slogan of een pakkende website tekst (het is wel handig een visie uit te drukken in zo’n slogan en tekst).

Een institutionele crisis is een waarschuwing.

De institutionele crisis demonstreert dat politici en burgers binnen de kortste keren hun vertrouwen in de institutie kunnen opzeggen. Het laat zien dat de kredietlijn voor de institutie in kwestie veel korter is dan gedacht.



Selznick maakt hiervoor een onderscheid tussen “routine decisions” en “critical decisions”. Kritieke besluiten, die doorgaans genomen moeten worden ingeval van incidenten, vormen een test voor missie en leiding. De reactie van de organisatieleiding geeft aan hoe zij de missie van de organisatie zien. Zo liet het buiten functie stellen van de betrokken agenten, zoals de eenheidsleiding deed na de noodlottige aanhouding van Henriquez, zien dat een bepaalde manier van opereren niet in overeenstemming was met de missie van de politie. De missie wordt door zo’n cruciaal besluit aangescherpt en dus bewaakt.

120

Een tweede taak voor institutioneel leiderschap, aldus Selznick, is het verankeren van de institutionele missie tot in de haarvaten van de organisatie. Daarvoor staan leiders tal van instrumenten ter beschikking, zoals opleiding, selectie, communicatie maar vooral besluitvorming. Met hun besluiten (over hoe de organisatie wordt ingericht, wie geselecteerd wordt voor welke functie, of leidinggevend worden aangesproken en zo ja hoe) communiceren leiders de functie, het doel en de missie van de organisatie. Als de politie staat voor het beschermen van burgers tegen geweld, dan mag tot op het niveau van de briefing, de keuze voor locaties van een politiebureau en het trainingsprogramma van agenten worden verwacht dat deze kernwaarde tot uitdrukking komt. Kortom, waar de organisatie van de politie écht voor staat moet zichtbaar zijn van top tot werkvloer; zowel in de dagelijkse routines (een briefing, een training, een surveillance, een opsporingsonderzoek) als op de momenten dat de organisatie in de *spotlight* staat.

Een bijpassende verantwoordelijkheid van institutioneel leiderschap is volgens Selznick het ordenen van intern conflict. Over de missie, het doel en de functie van de organisatie bestaan in een complexe organisatie als de politie altijd verschillende ideeën en opvattingen. Is de politie er nu uiteindelijk voor “bescherming van burgers”, voor het “pakken van boeven”, voor preventie of voor repressie, voor hulpverlening en maatschappelijke verbinding of is de politie de “sterke arm van het bestuur” voor veiligheid en rechtvaardigheid? In elke eenheid, in elk team en ongetwijfeld ook binnen de leiding van eenheden en korps zullen de accenten verschillen.

Fundamentele meningsverschillen horen bij een complexe organisatie als de politie; dat ze bestaan is vooral een teken van gezondheid van de or-

ganisatie, al kan het op de spits drijven uitmonden in een pathologische situatie waarin het conflict voorop staat. Het gaat er niet alleen (of zelfs voornamelijk) om “alle neuzen in dezelfde richting te krijgen” of het hele management op dezelfde golfen te krijgen. Het gaat om het institutionaliseren van conflictmechanismen, zodat meningsverschillen in de organisatie gekanaliseerd kunnen worden. Verschil van mening kan heel functioneel zijn, maar het moet niet ontaarden in conflicten en verlamming.⁴

Het omgaan met “querulanten” in de organisatie en het voorkomen dat zij worden geïsoleerd of geneutraliseerd is daarom een belangrijke taak van institutioneel leiderschap. Niet zelden geven ze precies dat signaal af dat aangeeft waar het wringt tussen organisatie en publiek/politiek.

121

Een derde leiderschapstaak is het bewaken van de “institutionele integriteit” van de organisatie. Daarbij moet niet uitsluitend of zeker niet op de eerste plaats aan corruptie worden gedacht. Wat hiermee bedoeld wordt, is dat de organisatie trouw moet blijven aan de missie en vanuit de missie de maatschappij moet blijven dienen. Het gaat om het bewaken van de balans. Die staat echter altijd onder druk. Denk aan politieke principalen die effectiviteit belangrijker vinden dan rechtmatigheid (“boeven vangen”) of zich niet per se iets aantrekken van wat eigenlijk haalbaar is en daarmee de organisatie overbelasten (“kan eigenlijk niet, maar het moet toch”). Maar denk ook aan dagelijkse incidenten en “bedrijfsongevallen” die om “beheersing” vragen ook waar dat eigenlijk niet productief is (bijvoorbeeld gedetailleerde regels of blauwdrukken die in de operationele praktijk worden genegeerd of averechts werken). Of (omgekeerd) aan het vasthouden aan “regels” daar waar een meer redelijk ingrijpen van de politie wordt verwacht.

Het is de taak van de organisatieleiding ontwikkelingen in de omgeving te bezien in het licht van de lange termijn status van de organisatie. Juist in het bewaken van de missie, doelen en onderliggende waarden zit de institutionele integriteit. Als de organisatie staat voor eerlijkheid en openheid, komt het erop aan ook bij onwelgevallige informatie of grove fouten hier eerlijk en open over te communiceren. Het bewaken van de institutionele integriteit is bij uitstek de verantwoordelijkheid van de leiding. Zij moeten de organisatie, de publieke perceptie en politieke preferenties op lange termijn in harmonie houden.

Wanneer de balans onder druk komt te staan is het aan de leiding om in woord en daad te laten zien wat de functie, missie en kernwaarden van de organisatie zijn. Dat kan alleen als de organisatieleiding publieke en politieke verwachtingen ten aanzien van de organisatie voortdurend in het oog houdt en onderling bespreekt. Dat geldt vooral voor veranderingen in deze verwachtingen. Ligt de nadruk wat meer op “veiligheid” en bescherming van burgers, op zichtbaarheid van de politie, of verschuiven verwachtingen naar “gelijke behandeling” en respect voor mensenrechten? Publieke en politieke verwachtingen kunnen misschien enigszins worden beïnvloed, het *managen van percepties* is een illusie. De organisatieleiding kan veel meer bereiken door het *managen van de constante aansluiting* op immer schuivende verwachtingen.

De organisatieleiding mag niet verwachten dat degenen die baat hebben van een institutie die institutie zullen verdedigen. Publieke instituties hebben geen fanclubs (maar ze kennen genoeg mensen die het niet problematisch vinden de institutie aan te vallen). Het verdedigen van een institutie is een leiderschapstaak. De organisatieleiding mag ook niet verwachten dat iedereen (of zelfs een grote minderheid) binnen de organisatie begrijpt dat de organisatie moet worden verdedigd. Het oproepen van existentiële vragen is niet iedereen gegeven. Dat is maar goed ook, want een organisatie waar iedereen zich elke dag met mogelijke bedreigingen van de missie bezig houdt is misschien wel scherp, maar zal weinig tijd hebben voor de dagelijkse taken en beslommeringen – daar waar de organisatie uiteindelijk op wordt afgerekend.

Naar een veerkrachtige institutie?

Voorkomen is beter dan genezen. Wij hebben daarom benadrukt dat institutioneel leiderschap voor een belangrijk gedeelte gericht zou moeten zijn op het voorkomen van institutionele crises. Toch kunnen dergelijke crises, ondanks alle inspanningen, een institutie treffen. Een institutionele crisis kan de beste instituties overkomen. Institutioneel leiderschap is daarom ook een zaak van crisis preparatie. Als zo’n crisis zich voordoet, moet de institutie daar sterker uit kunnen komen.

Institutioneel crisismanagement vergt een “strakke” aanpak van kritieke incidenten, mediatisering en politisering. Het moet gericht zijn op tijdige

detectie, effectieve respons en het leren van lessen. Voorkomen moet worden dat de organisatie zelf escalatie in de hand werkt (door een “blame game” in te zetten, informatie naar buiten te brengen die later weer moet worden gecorrigeerd of door evidente feiten simpelweg te ontkennen). In de meest zuinige interpretatie is institutioneel crisismanagement een kwestie van “informatievoorziening op orde krijgen” en “strak organiseren.” Een ruimere benadering bepleit het bewerkstelligen van een veerkrachtige politieorganisatie.

Wetenschappelijke theorieën over veerkracht (“resilience”) suggereren dat veerkracht een meer omvattende benadering vergt.⁵ Een veerkrachtige politieorganisatie kent structuren, culturen en systemen die gestoeld zijn op principes als “redundantie” (zodat het verlies van een functie niet meteen fataal is maar deze wordt overgenomen door een andere functie), “diversiteit” (zodat op verschillende situaties ook een gepaste respons kan volgen) en “adaptatie” (zodat snel op veranderingen in de maatschappelijke omgeving kan worden gereageerd). Veerkracht ontstaat niet vanzelf. Het komt voort uit een strategie die wordt ingezet en bewaakt door institutioneel leiderschap.

De veerkrachtige institutie is misschien wel een ideaal type: een *mirage* die in de literatuur wordt bezongen maar in de praktijk zelden of nooit wordt waargenomen. Feit is wel dat beleidsmakers en *leadership professionals* er de mond van vol hebben. In theorie is het een goed idee om veerkrachtige instituties te ontwerpen. In de praktijk is het organisatieleiders doorgaans niet duidelijk wat zij kunnen doen om dit “ideaal” te verwezenlijken.

Lessen voor de Nederlandse Politie

In een grootschalige publieke organisatie die uit verschillende onderdelen bestaat, is het niet altijd duidelijk waar het leiderschapsprimaat ligt of moet liggen. In de Nederlandse politie was leiderschap lange tijd in de regionale korpschef belegd. De oprichting van de Nationale Politie suggereerde dat leiderschap gecentraliseerd zou worden in de nationale leider (de enige die zich nog korpschef mag noemen). Niet geheel toevallig draagt het kantoor van de Nationale Politie de naam “Hoofdbureau.” De korpschef rapporteert aan de minister van Justitie en Veiligheid.

Korpschef en hoofdbureau hebben – in termen van institutioneel leiderschap – de afgelopen jaren een weinig zichtbare rol vervuld. Die bescheiden rol past bij de autonomie waar eenheidschefs zo aan hechten.⁶ De vraag is of deze verhouding tussen centraal en decentraal leiderschap ook goed past bij de respons op een institutionele crisis.

Het lijkt er nu op dat de korpschef *geen* rol heeft tijdens een institutionele crisis die zich voornamelijk binnen een eenheid ontvouwt. Geen van onze respondenten heeft bepleit dat de korpschef de crisis zou moeten “overnemen” van de eenheidsleiding. Maar een institutionele crisis met uitstraling naar de hele politieorganisatie vraagt natuurlijk wel om aandacht.

Een heldere rolverdeling tussen korpsleiding en eenheidsleiding is dan behulpzaam. Op beide niveaus mag van de leiders worden verwacht dat zij de institutionele integriteit bewaken, waarbij de korpsleiding staat voor de politie-organisatie als geheel en de concrete interventies thuis horen bij de eenheidsleiding. Op beide niveaus moeten de leiders deze rol kunnen spelen; dus niet een eenheidsleiding die coute que coute achter “zijn” mensen gaat staan en een korpsleiding die er afstand van neemt, maar een eenheidsleiding die al met een zekere afstand maar ook lokale contextkennis naar de feiten kijkt en een korpsleiding die hiervoor ruimte laat. Zonder het bredere belang van de hele politieorganisatie uit het oog te verliezen.

De korpschef en het hoofdbureau kunnen daarnaast een faciliterende rol spelen. Wie noemen hier vijf ondersteunende activiteiten die het hoofdbureau tijdens een crisis zou kunnen aanbieden:

Detectie ondersteuning: We hebben gezien dat de institutionele crisis in belangrijke mate een functie is van snel ontwikkelende beeldvorming. Dit proces speelt zich tegenwoordig af in de wereld van de sociale media. Die wereld kent geen grenzen. Het is daarom relatief eenvoudig de centrale monitoring van sociale media te versterken ten behoeve van de eenheden.

Ondersteunende communicatie: de politie zou tijdens een institutionele crisis gebaat zijn bij de hulp van zogenoemde “ambassadeurs,” experts die breed vertrouwen genieten en uitleg kunnen bieden tijdens een crisis. Het hoofdbureau zou een netwerk van experts kunnen entameren.

Stakeholder management: de politie kan nooit volledig autonoom functioneren, zeker niet tijdens een crisis. We hebben gezien hoe het Openbaar Ministerie de communicatie domineert wanneer sprake is van een strafrechtelijk onderzoek. Daar zijn goede redenen voor. We hebben echter ook gezien dat de afspraken over communicatie mogelijk enige modernisering behoeven. Het hoofdbureau zou deze taak kunnen oppakken (er is geen reden waarom elke eenheid dat afzonderlijk zou moeten doen).

Training en opleiding: De meeste leidinggevenden zijn niet voorbereid op een institutionele crisis. Ze zijn er nooit op getraind. Het hoofdbureau zou kunnen nagaan of leidinggevenden behoefte hebben om getraind te worden op institutioneel crisis management.

Collectief geheugen: De Nationale Politie kan een heel nuttige rol vervullen door de lessen van incidenten en institutionele crises te verzamelen, samen te brengen, en actief uit te dragen. Een casus zoals besproken in onze studie leent zich voor “uitmillimeteren” (zoals een respondent het uitdrukte). Dit is een tijdrovende bezigheid, maar de toegevoegde waarde zou groot zijn. Het blijft het meest doelmatig om van andere crises te leren.

De wereld verandert snel. Daar heeft de politie soms moeite mee. De grote stad is multicultureel en internationaal; de politie is dat niet.⁷ De stad groeit; de politie groeit niet hard genoeg mee (en meer en meer taken vallen in de schoot van de politie). De verwachtingen van burgers ten opzichte van de politie zijn veranderd; de politie is niet echt veranderd. De politie kan nog zo haar best doen, er zal altijd een voedingsbodem bestaan voor onvrede die middels een incident kan exploderen.

Institutioneel leiderschap is cruciaal voor het aansluiten van de organisatie op veranderende maatschappelijke verwachtingen en het “bij de tijd brengen” van de organisatie, maar ook voor het blijven waarmaken van de missie en de onderliggende waarden. Dat er kritieke incidenten zullen zijn en blijven, is voor de politie onvermijdelijk. Institutioneel management volstaat dan ook niet, maar zal aangevuld moeten worden met een repertoire voor het omgaan met institutionele crises. Dat is wellicht de belangrijkste les van dit boek.

- 1 In het toekennen van een grote rol aan organisationele leiders volgen wij het werk van Chester Barnard (1948) en Philip Selznick (1957). Barnard, C.I. (1948). *Organization and management: Selected papers*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York: Row, Peterson. Voor een beschouwing van dit werk zie Boin, A. & 't Hart, P. (1997). Leiderschap in het ambtelijk apparaat: Naar een evenwichtige benadering. *Beleid en Maatschappij*, 24(4), 175-188.
- 2 Boin, R.A. & 't Hart, P. (1997). Leiderschap in het ambtelijk apparaat: Naar een evenwichtige benadering. *Beleid en Maatschappij*, 4, 175-189.
- 3 Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A sociological interpretation*. New York: Row, Peterson. Zie ook Boin, A. (2001). *Crafting public institutions: Leadership in two prison systems*. Boulder, Colorado: L. Rienner.
- 4 Vergelijk Coser (1956) en Rosenthal (1988). Coser, L.A. (1956). *The functions of social conflict*. Londen: Routledge & Kegan Paul. Rosenthal, U. (1988). *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: Om het behoud van een competitief overheidsbestel*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- 5 Comfort, L.K., Boin, A. & Demchak, C.C. (Red.) (2010). *Designing resilience: Preparing for extreme events*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press. Zie verder Boin, A. & Van Eeten, M.J.G. (2013). The resilient organization. *Public Management Review*, 15(3), 429-445.
- 6 Van Reenen, P. (2016). *Politiechefs*. Den Haag: Boom Criminologie. Commissie Evaluatie Politiewet 2012. (2017). *Evaluatie Politiewet 2012: Doorontwikkelen en verbeteren*. Geraadpleegd op 12 juli 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/11/16/tk-bijlage-1-evaluatie-politiewet-2012-doorontwikkelen-en-verbeteren/tk-bijlage-1-evaluatie-politiewet-2012-doorontwikkelen-en-verbeteren.pdf>; Politie. (2015). Plan voor de herijking van de realisatie Nationale politie. Geraadpleegd op 13 juli 2018, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-574192.pdf>
- 7 NOS. (2017, 3 februari). *De politie is te wit, erkent korpschef Akerboom*. Geraadpleegd op 13 juli 2018, van <https://nos.nl/artikel/2156314-de-politie-is-te-wit-erkent-korpschef-akerboom.html>

APPENDIX 1: TIJDLIJN

27 juni 2015, rond 21:45

Mitch Henriquez wordt tijdens muziekfestival Night at the Park aangehouden. De aanhouding wordt door verschillende voorbijgangers gefilmd.

28 juni 2015

Mitch Henriquez overlijdt in het HagaZiekenhuis van Den Haag.

28 juni 2015, 's avonds

De eerste beelden van de arrestatie worden via diverse kanalen op internet geplaatst en gedeeld. Kranten en televisie besteden weinig aandacht aan de dood van Mitch Henriquez.

29 juni 2015, rond 8:00

Humberto Tan tweet het raar te vinden dat een Nederlands incident geen aandacht krijgt, maar Amerikaanse incidenten wel.

29 juni 2015

De burgemeester van Den Haag, vertegenwoordigers van het OM en de Haagse politie vergaderen in de driehoek. Het incident komt hier kort ter sprake.

29 juni 2015

Een demonstratie, in de Schilderswijk bij politiebureau De Heemstraat, wordt aangekondigd op de Facebookpagina "Justice For Mitch Henriquez".

29 juni 2015, rond 20:30

Demonstratie voor politiebureau De Heemstraat in de Schilderswijk begint.

29 juni 2015, rond 21:15

Demonstratie voor politiebureau De Heemstraat in de Schilderswijk loopt uit de hand.

30 juni 2015

Minister Ard van der Steur (Veiligheid en Justitie), burgemeester Jozias van Aartsen, de gevolmachtigd minister van Aruba en de familie van Mitch Henriquez roepen op tot kalmte.

30 juni 2015

Demonstraties/rellen in de Schilderswijk.

1 juli 2015

Burgemeester Van Aartsen, politiechef Van Musscher en plv. hoofdofficier Nooy geven een persconferentie. Nooy deelt mee dat het aannemelijk is dat Mitch Henriquez is overleden door zuurstofgebrek. Van Musscher meldt dat de vijf betrokken agenten buiten functie zijn gesteld.

1 juli 2015

Demonstraties/rellen in de Schilderswijk.

2 juli 2015

Demonstraties/rellen in de Schilderswijk. Ruim 200 aanhoudingen worden verricht. Bewoners gehuld in gele hesjes helpen de politie.

3 juli 2015

In termen van openbare orde verliep deze nacht rustig.

4 juli 2015

Een stille tocht van familieleden, vrienden en sympathisanten loopt van station Moerwijk naar het Zuiderpark.

5 juli 2015

Burgemeester Van Aartsen en politiechef Van Musscher brengen een bezoek aan de familie van Mitch Henriquez.

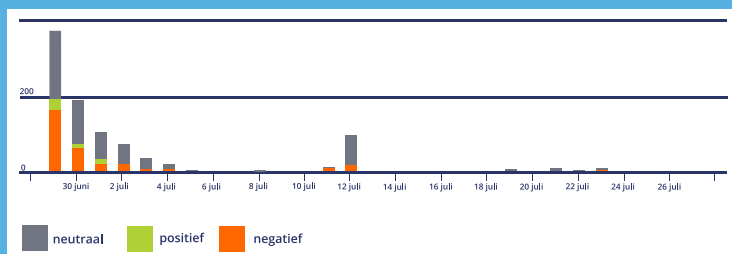
8 juli 2015

In de gemeenteraad van Den Haag vindt een debat plaats over de dood van Mitch Henriquez en de rellen. Van Musscher toont in woord en emotie hoe moeilijk de situatie is geweest voor de Haagse politie en voor hem persoonlijk.

APPENDIX 2: ANALYSE VAN SOCIALE MEDIA

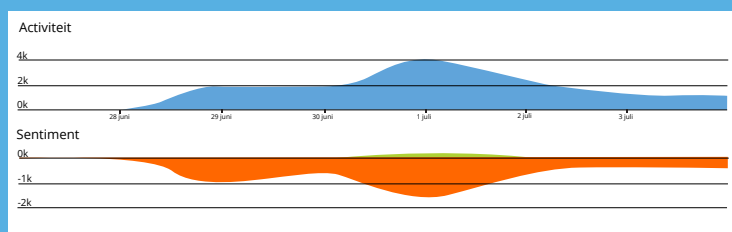
130

Activiteit



Figuur 1: Discussieberichten n.a.v. eerste YouTube filmpjes aanhouding Mitch Henriquez

Activiteit & sentiment



11.823 berichten



van 27 juni 2015
t/m 4 juli 2015

Figuur 2: Coosto analyse Twitter #MitchHenriquez

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

131

Ansell, C., Boin, R.A. & Kuipers, S. (2016). Institutional crisis and the policy agenda. In N. Zahariadis (Red.), *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 415-432). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Londen: MacMillan.

Berndsen, S., Meijler, A., Van Valburg, H., Van Voorst, P., Obispo, H., Weisbard, K., Zwienink, S. & Lauriks, M. (2018). *Werkwijze incidenten op het terrein van veiligheid en justitie: Praktisch, samen en transparant*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Berry, J.M. & Wilcox, C. (2018). *The interest group society*. New York: Routledge.

Boelhouwer, J., Kraaykamp, G. & Stoop, I. (2015). *Nederland in Europees perspectief: Tevredenheid, vertrouwen en opinies*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boin, A. (2008). Learning from crisis: NASA and the Challenger disaster. In A. Boin, A., McConnell, & P. 't Hart (Red.), *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning* (pp. 232-254). Cambridge: Cambridge University Press.

Boin, A. (2017). Politiechefs: Eroderend leiderschap. In T. Kansil, W. Bruggeman, J. Terpstra, & J. Janssens (Red.), *Vervloeiing interne en externe veiligheid* (pp. 221-226). Antwerpen: Maklu.

Boin, A. & Van Eeten, M.J.G. (2013). The resilient organization. *Public Management Review*, 15(3), 429-445.

Boin, R.A. & 't Hart, P. (2000). Institutional crises and reforms in policy sectors. In H.C. Wagenaar (Red.), *Government institutions: Effects, changes and normative foundations* (pp. 9-31). Dordrecht: Springer.

Boin, A. & 't Hart, P. (2016). Learning to learn from crisis. In N. Schiffrino, L. Taskin, C. Donis, & J. Raone (Red.), *Organizing after crisis: The challenge of learning* (pp. 13-15). Brussel: Peter Lang.

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boin, R.A., Kuipers, S. & Otten, M. (Red.). (2000). *Institutionele crises: Breuklijnen in beleidssectoren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

- Boin, A., McConnell, A. & 't Hart, P. (Red.). (2008). *Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, R.A., Van der Torre, E.J. & 't Hart, P. (2003). *Blauwe bazen: Het leiderschap van korpschefs*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W. & Rosenthal, U. (2017). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Brighton, P. & Foy, D. (2007). *News values*. Londen: Sage Publications.
- Buro Jansen & Janssen. (2016). *Professoren als spreekbuis van de politie: De Universiteit van Leiden en etnisch profileren*. Geraadpleegd op 31 mei 2018, van <https://respubca.home.xs4all.nl/pdf/professorenalspreekbuisvandepolitieobservant68bjjapril2016.pdf>.
- Collins, J. (2009). *How the mighty fall: And why some companies never give in*. New York: HarperCollins.
- Dekker, P.B., Maas-de Waal, C.J. & Van der Meer, T.W.G. (2004). *Vertrouwen in de rechtspraak: Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Duijndam, C. & Prins, B. (2017). *Geboren en getuige in de Schilderswijk: Verhalen van jongeren in een Haagse wijk over vertrouwen in de politie*. Den Haag: De Haagse Hogeschool.
- Van Duin, M.J. (1992). *Van rampen leren: Een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken* (Proefschrift). Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.
- Entman, R.M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication* 43(4), 51-58.
- Epp, C.R., Maynard-Moody, S. & Haider-Markel, D.P. (2014). *Pulled over: How police stops define race and citizenship*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Geelen, J.P. (1998). *Het Haagse huwelijk: Hoe pers en politiek tot elkaar veroordeeld zijn*. Nijmegen: Uitgeverij SUN.
- Van Ginneken, J. (1999). *Brein-bevingen: Snelle omslagen in opinie en communicatie*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.
- Gladwell, M. (2005). *Blink: The power of thinking without thinking*. Londen: Allen Lane.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. New York: Harper and Row.
- Grant, W. (2009). Single issue politics. In I. McLean & A. McMillan (red). *The concise Oxford dictionary of politics*. Oxford: Oxford University Press.

- Jones, B.D. & Baumgartner, F.R. (2015). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1984). Choice, values, and frames. *American Psychologist* 39, 341-350.
- Klein Kranenburg, D.J. (2013). *'Samen voor ons eigen': De geschiedenis van een Nederlandse volksbuurt* (Proefschrift Universiteit Leiden). Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Van Koetsveld, R., Hartmans, R. & de Man, A-P. (2016) *Politiecultuur in beweging*. Den Haag: WODC.
- La Porte, T.R. (1996). High reliability organizations: Unlikely, demanding and at risk. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(2), 60-71.
- Lazer, D.M.J., Baum, M.A., Benkler, et al. (2018). The science of fake news. *Science*, 359 (6380), 1094-1096.
- Legemaate, J., Christiaans-Dingelhoff, I., Doppegieter, R.M.S. & De Roode, R.P. (2006). *Veilig incident melden: Context en randvoorwaarden*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Van der Leun, J.P., Van der Woude, M.A.H., Vijverberg, R.D., Vrijhoef, R.P.M. & Leupen, A.J. (2014). *Etnisch profileren in Den Haag: Een verkennend onderzoek naar beslissingen en opvattingen op straat*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Meijer, T.A.M. & Parlementaire Enquêtecommissie Vliegkamp Bijlmermeer. (1999). *Een beladen vlucht: Eindrapport Bijlmer enquête*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Mulder, E.H. & Pel, H. (2001). *De zwijgende portieken van de Haagse Schilderswijk*. Amsterdam: Bulaaq.
- Muller, E.R., Rosenthal, U. & Zannoni, M. (2010). *Strandrellen in Hoek van Holland: Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2012). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*. Den Haag: Auteur.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Van Reenen, P. (2016). *Politiechefs*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Rosenthal, U., Charles, M.T. & 't Hart, P. (Red.) (1989). *Coping with crises: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, U., Van Duin, M.J., 't Hart, P., Boin, R.A., Kroon, M.B.R., Otten, M.H.P. & Overdijk, W.I.E. (1993). *De Bijlmerramp: Rampbestrijding en crisismangement in Amsterdam*. Leiden: Crisis Onderzoek Team, Rijksuniversiteit Leiden/Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Schaap, D.P. (2018). *The police, the public, and the pursuit of trust: A cross-national, dynamic study of trust in the police and police trustbuilding* (Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen). Den Haag: Eleven International Publishing.
- Schulman, P.R. (2004). General attributes of safe organisations. *Quality and Safety in Health Care*, 13(2), 39-44.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A sociological interpretation*. New York: Row, Peterson.
- Shibutani, T. (1966). *Improvised news: A sociological study of rumor*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company.
- Stephens-Davidowitz, S. (2017). *Everybody lies: What the internet can tell us about who we really are*. Londen: Bloomsbury Publishing.
- 't Hart, P. (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36-50.
- Turner, B.A. (1978). *Man-made disasters*. Londen: Wykeham.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1999). *Enquête vliegcrash Bijlmermeer* (26 241 8-9). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vasterman, P. (2004). *Mediahype*. Amsterdam: Aksant.
- Vosoughi, S., Roy, D. & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146-1151.
- Weick, K.E. & Sutcliffe, K.M. (2007). *Managing the unexpected: Performance in an age of uncertainty*. Londen: John Wiley & Sons.
- Wijkhuijs, V., Ros, A. & Van Duin, M. (2016). Overlijden arrestant leidt tot Haagse rellen. In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red). *Lessen uit crises en mini-crisis 2015*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.



Arjen Boin

is als hoogleraar Publieke Instituten en Governance werkzaam bij

het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. Hij was eerder werkzaam bij de Universiteit Utrecht en Louisiana State University (Verenigde Staten). Hij is sinds 2001 als wetenschappelijk adviseur en partner verbonden aan Crisisplan BV. Hij promoveerde in 1998 aan de Universiteit Leiden. Hij heeft vele publicaties op het gebied van crisis management, publiek leiderschap en publieke instituties op zijn naam staan.



Stavros Zouridis

is als hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan Tilburg University.

Zijn onderzoek is gericht op de betekenis van rechtsstatelijkheid voor bestuurlijke instituties en, omgekeerd, hoe bestuurlijke instituties vorm geven aan rechtsstatelijkheid. In het bijzonder gaat zijn belangstelling uit naar organisaties die zich met rechtshandhaving bezig houden, zoals de politie. Eerder was hij als directeur Algemene Justitiële Strategie verbonden aan het Ministerie van Justitie. Daar ontwikkelde hij een incidentenstrategie voor justitie, gericht op het voorkomen van, anticiperen op en ordentelijk afhandelen van incidenten.

