

# Het dilemma rond GRIP: een reactie op het rapport van de commissie-Cohen

Vina Wijkhuijs,  
senior onderzoeker  
(IFV).

Menno van Duin,  
lector Crisisbeheer-  
sing (Politieacademie/  
IFV) en bijzonder  
lector Regie van  
Veiligheid (Hoge-  
school Utrecht i.s.m.  
de VRU).

**Vrijdag 8 maart verscheen het rapport van de commissie-Cohen naar aanleiding van de Project X-rellen in Haren op 21 september 2012. Over alle ins en outs van het rapport zal de komende tijd nog wel uitgebreid worden gesproken. In deze beschouwing zullen wij niet op alle bevindingen van de commissie-Cohen in kunnen gaan. Wij richten ons primair op de conclusie van de commissie over de toepassing van GRIP. Daarbij zal deels de inhoud van de drie deelrapporten worden besproken. Omdat wij denken dat met een andere evaluatie-aanpak het dilemma rond GRIP duidelijker blootgelegd had kunnen worden, geven wij tot slot ook enkele meer algemene noties over de wijze van evalueren.**

Het hoofdrapport *Twee werelden; You Only Live Once* en drie uitgebreide deelrapporten geven bij elkaar ruim 650 pagina's stof om over na te denken. Het eerste deelrapport *Er is geen feest* zoomt in op het politieel en bestuurlijk optreden vooraf, tijdens en na de rellen. Het tweede deelrapport *De weg naar Haren* richt zich op de rol van de sociale media (met name Facebook en Twitter) en het derde deelrapport, met de lyrische titel *Hoe Dionysos in Haren verscheen*, gaat in op de jongeren, de jeugdcultuur en de eeuwenoude spanning tussen volstrekte vrijheid van doen en laten (Dionysos) versus voldoende geborgde en gegarandeerde veiligheid (Apollo). Deze spanning weerklinkt ook in de titel van het hoofdrapport, *Twee werelden*. De ondertitel doelt op de jongeren die vooral naar Haren gingen om er bij te zijn; niet om te rellen, maar om niets te hoeven missen. Je leeft immers maar één keer.

## Op 'blauw' georiënteerd

Het rapport van de commissie is kritisch van toon. Er komt onder andere uit naar voren dat politie en bestuur de situatie vooraf duidelijk hebben onderschat en, toen het eenmaal zover was, de gebeurtenis niet goed hebben aangepakt. Ten onrechte was de aanpak voor ongevallen en rampen gehanteerd, terwijl het in de woorden van Cohen 'doodeenvoudige openbare-ordeproblemen' waren. Na de woorden van Cohen betuigden burgemeester Bats en de Eenheidschef Noord-Nederland Dros (voorheen korpschef Groningen) spijt en werden excuses uitgesproken richting de inwoners van Haren.

Hoewel Cohen zich systematisch onthield van oordelen over personen ('daar ga ik niet over'), waaide er na afloop zoveel stof op dat de burgemeester van Haren de eer aan zichzelf hield en voorafgaand aan het gemeenteraadsdebat zijn ontslag aankondigde. Hij zag onvoldoende steun bij bevolking en gemeenteraad om aan te blijven.

Een belangrijke constatering van de commissie over het optreden van de autoriteiten was een gebrek aan regie. De commissie wijt het falen mede aan de toepassing van de incidentbestrijdingsprocedure, in het jargon GRIP genoemd. Daarmee gaat de commissie echter ons inziens de mist in. Niet in de procedure, maar in de weerstand er tegen en de onkunde om er flexibel mee om te gaan, moet het falen in het optreden worden gezocht. De commissie was in haar oordeel blijkbaar zo op 'blauw' georiënteerd, dat ze andere organisaties die bij relsituaties een rol (kunnen) spelen, over het hoofd zag.

## De aanloop: een uit de hand gelopen 'feestje'

In de dagen voor 21 september 2012 werd een toestroom van enkele duizenden (uiteindelijk 3000 tot 5000) bezoekers vermoed in een gemeente die nog geen 19.000 inwoners telt. Bekend was ook dat er geen georganiseerd evenement was (als een wedstrijd of concert, waar officieel een vergunning voor moeten worden aangevraagd) dat een dergelijke toestroom van mensen rechtvaardigde. Er zou dus sprake zijn van een spontaan evenement; een soort gebeurtenis waar autoriteiten altijd al moeite mee hebben, gegeven de grote onzekerheid en de onmogelijkheid vooraf met de organisator af te stemmen.

In deelrapport 2 wordt de aanloop naar 'het feestje' helder beschreven. De analyse van berichten op Facebook en Twitter geeft een waardevolle inkijk in wat er vooraf en tijdens het incident op het gebied van sociale media plaatsvond. Ook de enquête onder 855 jongeren uit het noorden van Nederland biedt inzicht in enkele achtergronden, al zal de kleine 8 procent van de respondenten die zegt de 21e daadwerkelijk naar Haren te zijn gegaan, nauwelijks representatief zijn voor de jongeren die zich daar die middag en avond ophielden en bij de rellen betrokken raakten.

De kritiek van de commissie-Cohen in haar rapport over 'Haren' behelst onder meer het toepassen van de GRIP-procedure (zie ook pagina 17 van dit Tijdschrift). Maar de commissie maakt naar het oordeel van de auteurs het begrip GRIP zwaarder dan nodig. Als daarnaast consequent voor een contextuele duiding zou zijn gekozen, zou de problematiek beter zijn beschouwd en zouden de mogelijkheden tot lering zijn vergroot.



» *Men had uit kunnen gaan van: die jongeren hebben hier iets te zoeken en horen hier dus niet*

#### Verklaring

In deelrapport 3 wordt getracht een verklaring voor het gedrag van de jongeren in Haren te geven. Zeer uitvoerig wordt ingegaan op de huidige jongerencultuur. Eenieder weet echter dat een per openbaar vervoer bereikbare, niet gereguleerde samenkomst van een groot aantal jongeren, in combinatie met sensatiedrang, alcohol en drugs eenvoudig uit de hand kan lopen. Die kans neemt natuurlijk toe als gaandeweg de verveling toeslaat ('er is niets te doen') en er een uitstekende gelegenheidsstructuur is om wat uit te halen (bijna in anonimiteit). Een uitgebreide uiteenzetting van theoretisch gedachtegoed is daar niet voor nodig. Het was ook niet zomaar dat meerdere ouders hun zoon of dochter hebben afgeraden of verboden om die vrijdag naar

Haren te gaan. Hoe moeilijk het is om jongeren in die leeftijd (15-25 jaar) nog iets te beletten, weten we echter ook. Als het gezag van ouders tekortschiet, mag je verwachten dat de overheid optreedt, dat is ook in andere gevallen heel gewoon. De aanpak van de autoriteiten in Haren had dan ook uit kunnen gaan van de gedachte: die jongeren hebben hier niets te zoeken (en horen hier dus niet te zijn).

#### Schade

De Harense autoriteiten wisten echter niet wat hen overkwam en ook niet hoe daarop te reageren. De conclusie van de commissie-Cohen is dat de autoriteiten de mobilisatie van jongeren via sociale media onvoldoende hebben onderkend 'en niet effectief gereageerd hebben nadat zich honderden jongeren in Haren verzamelden en in toenemende mate baldadig werden' (p. 21). Resultaat van dit alles: ruim 200.000 euro aan materiele schade voor burgers, ondernemers, gemeente en politie; 430.000 euro aan kosten voor extra inzet van personeel en nog eens 213.000 euro voor het opsporingsonderzoek. De totale kosten van het incident bedragen dus tenminste 843.000 euro (zie deelrapport 1, p. 34). Daarin zijn onverzekerde schade, de kosten voor andere partijen (spoorwegen, ambulancevervoer, brandweer) en voor de onderzoekscmissie (zo'n 400.000 euro) nog niet meegeteld.

In deelrapport 1 wordt verslag gedaan van de wijze waarop door de Harense autoriteiten op de (on)verwachte toestroom van jongeren is gereageerd. Helaas worden er juist in dit



deelrapport enkele misslagen gemaakt. De meest opmerkelijke daarvan is wel de gegeven uitleg aan de werking van GRIP. Hieronder gaan we daar verder op in.

#### Het dilemma: wel of geen GRIP-3?

GRIP staat voor 'gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure' en is dus niet, zoals de commissie stelt, voorbehouden aan rampen en crises. Situaties van een dergelijke omvang doen zich in Nederland nauwelijks voor. GRIP heeft ook betrekking op de in omvang kleinere calamiteiten, inclusief het mogelijk ontstaan ervan. De procedure is bedoeld voor afstemming en coördinatie tussen gemeente(n), politie, brandweer en geneeskundige zorg, en is de afgelopen jaren om die reden bij verschillende incidenten in werking gesteld, ook wanneer het in hoofdzaak een kwestie van openbare orde betrof. Mocht bijvoorbeeld in de toekomst een Elfstedentocht plaatsvinden, dan zal in Friesland – al vanaf het moment van aankondiging dat de tocht door zal gaan – volgens de structuur van GRIP-4 worden gewerkt. Niet omdat de hoogste staat van paraatheid nodig is vanwege een enorme ramp, maar omdat GRIP een breed gedeelde en bekende coördinatiestructuur is voor de beheersing van (eventuele) incidenten. Stellen dat de procedure in dit geval niet van toepassing was, getuigt dan ook van een gebrek aan kennis van de praktijk.

Wat eerder het geval lijkt, zo volgt uit de interviewfragmenten die in het deelrapport zijn opgenomen, is dat in Haren vooral bij de politie weerstand bestond tegen opschaling naar in eerste instantie GRIP-2 en later GRIP-3. In de driehoek en daarbuiten zijn uitgebreide (en dus tijdrovende) discussies gevoerd over de te volgen coördinatiestructuur (deelrapport 1, p. 47). 'De terugkerende discussie vooraf over de multidisciplinaire opschaling ging ten koste

van schaarse voorbereidingstijd' (idem, p. 57). Voor andere hulpdiensten leidde dit tot onduidelijkheid over hoe de afstemming over de aanpak van de situatie te organiseren; voor de burgemeester betekende het een ware strijd om uiteindelijk over extra menskracht te beschikken en zich door een beleidsteam te laten bijstaan.

#### Onnodige weerstand

De weerstand van de politie tegen opschaling volgens de GRIP-procedure was vooral ingegeven door de veronderstelling dat de driehoek dan niet meer aan zet zou zijn en de communicatielijnen (onnodig) langer zouden worden: niet meer van driehoek naar de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden (SCBO), maar van beleidsteam via het operationeel team naar het actiecentrum politie. Het laatste had ook van doen met het feit dat de locaties waar het operationeel team en het actiecentrum politie (ofwel SCBO) bijeenkwamen op enige afstand van elkaar lagen, die door de algemeen commandant van de SCBO moest worden afgelegd om de vergaderingen van het operationeel team bij te wonen. Het betrof dus voor de politie deels een praktisch probleem. De inhoudelijke argumenten die (ook door de commissie) als kritiek op de GRIP-procedure worden aangedragen, zijn weinig overtuigend. Opvallend is ook dat in de interne evaluatie van de politie over dit thema en de eventuele problemen als gevolg van de opschaling niet wordt gerept.

Het afkondigen van GRIP-3, waartoe de burgemeester zelfstandig bevoegd is (en niet de driehoek, zoals in het deelrapport ten onrechte wordt gemeld), betekent namelijk niet dat de driehoek geen rol meer heeft. Voor privacygevoelige kwesties (bijvoorbeeld die het opsporingsproces raken) kan altijd een driehoeksoverleg worden ingelast. Zo





kwamen ook na het schietdrama in Alphen aan den Rijn het gemeentelijk beleidsteam en de driehoek afwisselend bijeen. De driehoek in Haren, reeds aangevuld met een communicatieadviseur en een adviseur integrale veiligheid, was bovendien in samenstelling al een semi-beleids-team. De weerstand tegen opschaling naar GRIP-3 lijkt op dit punt dan ook onterecht.

De opschaling naar GRIP-3 had voor de politieorganisatie uiteraard wel consequenties, aangezien de communicatielijnen iets anders zouden lopen. Eerder had de driehoek nog besloten dat volstaan kon worden 'met een politieke SGBO structuur aangevuld met liaisons van brandweer en GHOR' (deelrapport 1, p. 80). Een dergelijk aangevuld SGBO is feitelijk al min of meer een operationeel team met een sterk politieke bezetting. Ook hier had dus de kritiek op de GRIP-structuur wel iets minder gemogen en de toepassing ervan met wat meer flexibiliteit kunnen worden inge-

vuld. GRIP is geen keurslijf, maar een middel om afstemming te organiseren; en uiteindelijk verschilde de door de politie gewenste wijze van inhoudelijke afstemming niet zo veel van de structuur die daar binnen de GRIP-procedure voor bestaat.

#### Voordelen

Voor de andere diensten (brandweer, GHOR/GGD) zou (eerder) opschalen naar GRIP-3 juist voordelen bieden. Zij kunnen dan meegroeien in het verloop van de gebeurtenis en zo nodig voorbereidingen treffen. Het is bij een casus als deze immers niet uitgesloten dat er gewonden vallen of dat er op één of meerdere plaatsen 'vuurtjes' ontstaan. Dat was ook in 2004 het geval bij de volledig door de politie voorbereide actie in het Haagse Laakkwartier, waar twee verdachten van terrorisme zich ophielden in een pand aan de Antheunisstraat. Brandweer en ambulancemedewerkers waren niet van de actie op de hoogte en werden compleet verrast (stonden onverwachts in de 'vuurlinie') toen het eenmaal mis ging.

Ook voor de gemeente had GRIP-3 potentieel duidelijk voordelen. De gemeentelijke processen zijn namelijk beter geborgd in de multidisciplinaire GRIP-structuur dan in de driehoek of de SGBO. De opschaling betekende dat een beroep op extra menskracht uit de veiligheidsregio kon worden gedaan, vooral voor het actiecentrum communicatie dat op basis van media-analyses over de communicatiestrategie adviseert. Een niet onbelangrijke taak in een tijdperk waarin (sociale) media een steeds grotere rol speelt. De commissie-Cohen stelt daar het volgende tegenover: 'Het zou niet nodig moeten zijn dat een burgemeester van een kleine gemeente moet opschalen naar een GRIP-situatie enkel en alleen om ondersteuning op het gebied van com-

» *Een causale en een contextuele analyse zijn lastig te verbinden*

## » Men oordeelt stevig over al diegenen voor wie dit ‘de eerste keer’ was

municatie te kunnen krijgen vanuit de veiligheidsregio’ (deelrapport 1, p. 60). Op zich heeft hij daarin natuurlijk gelijk. Punt is dat juist ook daarvoor de GRIP-procedure is bedoeld.

Om een beroep te (kunnen) doen op ondersteuning vanuit de veiligheidsregio op het moment dat het incident groter is (of dreigt te worden) dan wat een van de hulpdiensten of de gemeente zelf aankan, spreekt men nu eenmaal in termen van GRIP. De commissie maakt het begrip ‘GRIP’ zwaarder dan nodig is en ook zwaarder dan de toepassingen die wij in de praktijk steeds meer zien. Over de bezetting van een beleidsteam of operationeel team hoeft niet zo rigide te worden gedacht; de aard van de situatie bepaalt mede de samenstelling ervan. De commissie wijst ten onrechte de procedure af als zijnde ‘niet van toepassing’, terwijl het in de praktijk steeds meer vloeiend overloopt in het bij de politie (en andere partijen) wel gewaardeerde knoppenmodel.

### Evalueren: twee werelden

Niet alleen de gebeurtenissen in Haren kunnen vanuit twee werelden worden beschouwd, hetzelfde geldt ook voor de wijze van evalueren. Wij constateren dat de commissie geprobeerd heeft twee – in termen van Hans de Bruijn (2007) – lastig te combineren methoden met elkaar te verbinden: een causale en een contextuele analyse. Enerzijds wordt nauwgezet ingezoomd op de voorbereiding en de aanpak op de dag zelf en wordt een causaal verband geconstrueerd tussen regels en voorschriften en de werkelijkheid (op basis van ervaringen e.d.), waarbij – tegen de achtergrond van deze methodiek – allerlei feilen worden geconstateerd. Er zijn allerlei fouten en verkeerde inschattingen gemaakt en met een goede en zorgvuldige aanpak zouden deze allemaal, of tenminste de meeste, kunnen zijn vermeden. Deze klassieke evaluatiemethode wordt doorgaans toegepast bij evaluaties van verschillende inspecties, het COT en de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De discrepantie tussen feit en norm is voldoende aanleiding om te constateren en dus te oordelen.

Anderzijds zijn er in het rapport van de commissie ook

allerlei beschouwingen en analyses terug te vinden die kenmerken vertonen van een contextuele analyse. Hierbij gaat het er niet om te oordelen, maar te analyseren en te verklaren. Het uitgangspunt is de achterliggende dilemma’s bloot te leggen. Het gaat dan om de werking van de sociale media, de ontwikkelingen in de jeugdcultuur en het achterliggende drankprobleem. Vanuit een dilemma-methodiek kan goed in kaart worden gebracht wat er is gebeurd en ook worden aangegeven waarom op die – op zich verklaarbare – wijze is gehandeld.

De commissie hinkt dus op twee gedachten. Men constateert dat er sprake is van een unieke situatie, die zich nooit eerder op een dergelijke wijze heeft gemanifesteerd, terwijl men tegelijkertijd stevig oordeelt jegens al diegenen voor wie dit ‘de eerste keer is’. Wat je zelden doet, doe je zelden goed en dat geldt ook voor de politie en de pas (in mei vorig jaar) aangetreden burgemeester. Het is zeer de vraag in welke Nederlandse gemeente deze (op dat moment) unieke constellatie van gebeurtenissen wel goed zou zijn aangepakt. Eigenlijk was vooraf al te verwachten, zeker met een politiek kopstuk als Cohen als voorzitter, dat nuances en mooie wetenschappelijke beschouwingen en verklaringen wel geuit zouden worden, maar dat uiteindelijk de harde woorden in de krant zouden komen. De complimenten van PowNews verslaggever Rutger Castricum richting Cohen (‘geen thee-drinkrapport, maar flinke klappen uitgedeeld’) spraken in dat verband boekdelen.

### Lering

Als de commissie ervoor zou hebben gekozen het gehele rapport in een contextuele duiding op te stellen (niet oordelen, maar verklaren) en daarmee de eerder door de Politie-academie ingezette lijn van de evaluatie van het schietdrama in het Alphen aan den Rijn zou hebben gevolgd (Van Duin e.a., 2012), dan zou ook het dilemma rond GRIP beter zijn beschouwd. Dan zouden de voor- en nadelen van de verschillende opties veel beter tot hun recht zijn gekomen en de mogelijkheden tot lering zijn vergroot. Mogelijk was dan duidelijk geworden dat onder GRIP veel kan (het is een hulpmiddel, geen dogma!), maar dat de praktijk deze mogelijkheden nog te weinig onderkent. In Amsterdam zal men tenslotte op 30 april aanstaande met de vijfhoek (driehoek inclusief brandweer en GHOR) werken. Feitelijk ook een GRIP-variant. <<

### Literatuurverwijzingen:

H. de Bruijn (2007). *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. Den Haag: NSOB.

M. van Duin, P. Tops, V. Wijkhuijs, O. Adang, N. Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing: dilemma’s uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.