

fysieke veiligheid

Enkele trends en dilemma's

Door Menno van Duin

1. Inleiding

Veiligheidsvraagstukken zijn in. Terwijl bij de meeste onderwerpen sprake is van een issue-attention-cycle (Downs, 1972); een duidelijke variatie in aandacht voor een thema, lijkt dat bij het thema veiligheid nauwelijks het geval. Milieu is een mooi voorbeeld van een thema dat jaren helemaal 'hot' was, dan weer jaren laag op de aandachts- en prioriteitenlijstjes staat en recent weer in de lift zit. Veiligheid mag zich al een flink aantal jaren verheugen op forse belangstelling en deze aandacht is nog nauwelijks tanende. In de landelijke maar ook in de lokale politiek scoort het onderwerp nog steeds hoog, terwijl op diverse terreinen duidelijk betere cijfers zijn te tonen en objectief er sprake is van afnemende onveiligheid.

In dit artikel ligt het zwaartepunt bij het thema van fysieke veiligheid (ongevallen, rampen, crises). Ik schets enkele ontwikkelingen, trends en dilemma's op het betreffende terrein. Daarbij wil ik niet de suggestie wekken in dit artikel alle trends en dilemma's op het onderhavige terrein te behandelen. Het is duidelijk een keuze op basis van eigen ervaringen en wat ik zelf relevant vind. Niets meer en niets minder. Zo ga ik hier verder niet in op een zeer relevant thema: hoe gaan we om met deze fysieke veiligheidsrisico's die vrijwel per definitie worden gekenmerkt door kleine kans groot gevolg. Ik verwijs hiervoor met name naar de belang-

wekkende studie van Helsloot e.a. (2010) over risico's en redelijkheid en naar Wildavsky (1998) en zijn zoektocht naar veiligheid. Beide studies overtuigen de lezer dat wij rond risico's en het voorkomen ervan soms onlogische en nauwelijks te verdedigen keuzes maken. De WRR-studie *Onzekere Veiligheid* (2008) is met zijn uitgangspunt van de voorzorgcultuur ook te voorzichtig. Aan beslissingen omtrent keuzes waarbij fysieke (on)veiligheid in het geding is (een tweede luchthaven, een nieuw medicijn, biotechnologie of UMTS) dient – zo constateren zowel Wildavsky als Helsloot e.a. – een waardige kosten-batenanalyse ten grondslag te liggen en niet te veel te worden vertrouwd op de onderbuik.

Trends en dilemma's worden besproken tegen de achtergrond van de vraag: wat kunnen en moeten wij hier nu mee? Wat betekenen enkele van deze ontwikkelingen nu voor de praktijk van crisis- en rampmanagement? Wat moeten al diegenen die actief werken om rampen en crises te voorkomen en voorbereidingen treffen om de eventuele gevolgen zo beperkt mogelijk te houden nu doen? Is kennis nemen van deze trends en dilemma's voldoende, of is er ook een handelingsperspectief te bieden?

Wij beginnen in de volgende paragraaf met het bekende onderscheid tussen sociale en fysieke veiligheid waarbij wordt aangegeven dat dit onderscheid wat sleets raakt. Paragraaf 3 geeft een korte schets van de ontwikkelingen op het terrein van ongevallen calamiteiten en (mini-) crises. Duidelijk is sprake van een verschuiving van klassieke rampen naar 'moderne' crises, hoewel wij ook steeds scheutiger lijken te worden met het label ramp; wij spreken hier van rampinflatie. Deze ontwikkeling heeft ook consequenties gehad op het beleid. Vaak blijken ingrijpende gebeurtenissen een belangrijke trigger voor beleidswijzigingen en soms zelfs voor nieuw beleid (paragraaf 4). Deze kritieke gebeurtenissen zijn dan ook niet onopgemerkt gebleven. Niet alleen de gebeurtenissen zelf

maar ook de vele evaluaties die nadien werden opgesteld creëerden een eigen dynamiek (paragraaf 5). Paragraaf 6 behandelt de relatie tussen zelfredzaamheid, sociale media en fysieke veiligheid. Deze paragraaf is ook de opmaat voor de afsluitende paragraaf waar gekeken wordt wat deze trends en ontwikkelingen nu betekenen voor toekomstig ramp- en crisismanagement.

2. Sociale en fysieke veiligheid: een sleets onderscheid?

Bekend is het onderscheid tussen sociale en fysieke veiligheid. Sociale veiligheid handelt dan over overlast en criminaliteit; fysieke veiligheid gaat over onheil door rampspoed. De bescherming van mensen tegen persoonlijk leed door misdrijven, overtredingen en overlast door anderen versus de bescherming van mensen tegen onheil van niet-menselijke oorsprong (Stol, 2006). De plaats van dreigende onveiligheid kan in beide gevallen dezelfde zijn (bijvoorbeeld het werk, of in het verkeer), de bron van onveiligheid varieert. Het verkeersongeval in de mist is niet hetzelfde als agressief rijgedrag. Het arbeidsongeval kent een andere achtergrond dan ongewenste intimiteit op het werk. Ook de manier waarop de veiligheid in deze situaties gewaarborgd zal kunnen of moeten worden, varieert (zie Boutellier, 2006).

Als wij kijken naar de ontwikkelingen gedurende de afgelopen jaren en naar de rampen en crises die ons troffen, is er reden om vraagtekens te zetten bij het onderscheid tussen fysieke en sociale veiligheid. Het onderscheid wordt steeds lastiger te maken en er lijkt meer en meer sprake van hybriditeit. Bij sociale onveiligheid hebben wij het over overlast en criminaliteit. Dat zijn zaken die primair een reactie vergen van het Openbaar Ministerie en de politie. Toch is het apart om de terroristische aanslagen van 11 september nog met dit label te duiden. Een bewuste daad die tot gevolg had dat enkele duizenden mensen het leven lieten, is noch te

duiden met overlast noch met criminaliteit. Ook bij de gebeurtenissen in Alphen aan den Rijn en Noorwegen met respectievelijk Tristan en Breivik denken wij niet meer primair aan sociale onveiligheid. Naarmate in dergelijke situaties de rol van bestuurlijke autoriteiten (burgemeester Eenhoorn in Alphen aan den Rijn) prominenter en dominanter wordt, vervagen de grenzen tussen sociaal en fysiek. Bij die (meestal plotseling opduikende) gebeurtenissen wordt steeds meer gesproken over 'een ramp' of een (mini-)crisis. De voorbeelden zijn legio: rellen Hoek van Holland, Pukkelpop, de badmeester in Den Bosch, het weggepeste homostel in Utrecht, etc. Voorbeelden die anders zijn dan de 'gewone' sociale onveiligheidssituaties en meer reacties vereisen dan die gebruikelijk zijn bij de gewone situaties van sociale onveiligheid.

Bovenstaande gedachten sluiten aan bij de verkenning beleidseffectrapportage Fysieke veiligheid (NIFV, 2008) waarin fysieke veiligheid als volgt wordt beschreven: "Fysieke veiligheid is het gevrijwaard zijn (en het gevrijwaard voelen) van gevaar dat voortvloeit uit ongevallen van diverse aard. Dit gevaar bedreigt materiële en immateriële zaken die de maatschappij waardevol acht, zoals leven en gezondheid van mens en dier, goederen, het milieu en het ongestoord functioneren van de maatschappij". Deze omschrijving baseert zich weer ten dele op Helsloot (2004: bedreiging door ongevallen) waarbij de aard van dat ongeval als zodanig minder van belang is. Feitelijk zijn daarmee vrijwel alle crises ('rampen, rellen en gijzelingen'; Rosenthal 1984) verstoringen van de fysieke veiligheid.

3. Verstoringen van de fysieke veiligheid

Het lijkt erop of wij in Nederland steeds meer grote ongevallen en rampen lees dus verstoringen van de fysieke veiligheid het hoofd moeten bieden. Toch is er niet veel onderbouwing voor een toename van dergelijke gebeurtenis-

sen. Wat wel zeker is, is dat de gebeurtenissen die zich voordoen veel meer aandacht krijgen dan twintig, dertig jaar terug. Een vergelijking tussen de brand in hotel Polen (Amsterdam, 1977) en de brand in het Hemeltje (2000/2001) laat dat eenduidig zien; veel meer en veel langer aandacht voor zo'n gebeurtenis (Tiggeloven, 2005). Wij spreken in dit verband wel over rampinflatie. Gebeurtenissen krijgen gemakkelijker het label ramp en kleinere ongevallen krijgen snel veel meer en langer aandacht.

Of Nederland nu veiliger – in termen van fysieke onveiligheid – is dan vroeger is lastig te beantwoorden. Het aantal verkeersdoden is enorm gedaald de laatste decennia; van ruim 3000 tot onder de 800. Ongevallen in en om het huis nemen wel toe, maar dat is ook in belangrijke mate het gevolg van de vergrijzing. Juist ouderen (80-plussers) zijn hier vaak het slachtoffer. Grote ongevallen waren en zijn nog steeds vrij zeldzaam. Tussen 1945 en 2010 waren er (in Nederland) slechts 11 omgevallen met meer dan 20 doden. Het incidentele karakter van deze gebeurtenissen maakt het lastig om te zeggen of deze nu toe of afnemen. Gemiddeld gingen de laatste decennia per jaar slechts een zeer klein aantal personen (minder dan 10 per jaar) dood als gevolg van zo'n grotere calamiteit. Daarbij moet wel bedacht worden dat één grote ramp dit getal volledig kan veranderen. Het gemiddelde aantal doden in de periode 1950 tot heden is zo'n 35 doden per jaar meer dan over de periode 1955 tot heden; dit uiteraard als gevolg van de watersnoodramp 1953 (en 1835 doden). De meest voorkomende soort van ongevallen/rampen waren transportongevallen (Van Duin, 2009, p. 47-52). De tweede grote categorie betreft de grote branden (hotelbranden, inrichtingen, cellenbrand); meestal in gebouwen waar overnacht wordt. De derde categorie zijn explosies met gevaarlijke en explosieve stoffen (DSM, 1975; Enschede 2000).

Het fysieke veiligheidsbeleid was vanaf het midden jaren zeventig gericht op rampen. Er kwam wetgeving waarin gemeenten werden verplicht voorbereidingen te treffen om een ramp het hoofd te kunnen bieden (Van Duin, 1992; Van Lochem, 2007). In de zeventiger en tachtiger jaren bleven deze rampen groten-deels uit. Nederland werd pas echt opgeschrikt in 1992 met de Bijlmerramp; andere calamiteiten volgden zoals vlieg-rampen met de Hercules en een Dakota, bijna-rampen met hoogwater (1995 en grootschalige evacuatie) en recenter Enschede, Volendam, Haarlemmermeer (cellenbrand en Turkish Airlines) e.a.

Toch is dat niet de enige soort van onheil waarmee Nederland geconfronteerd wordt. Andere soorten crises (ramp is één type crisis) in buiten- en binnenland schrikken Nederland in de laatste twee decennia ook op. Allereerst zijn dat dierziekten en infectieziekten. Mond- en Klauwzeer (MKZ) en de klassieke varkenspest bleven beperkt tot de dieren zelf; vogelgriep en q-koorts beide zoönose echter niet. Dierziekten waren er in het verleden natuurlijk ook, maar deze hadden nooit zulke grote maatschappelijke gevolgen (COT, 2002). In 2009 werd Nederland opgeschrikt door een dreigende griep-pandemie (Mexicaanse griep). Jaren daarvoor was er de legionella-besmetting in Bovenkarspel met 32 doden en zeer recent de problemen in een Rotterdams ziekenhuis (Maasstad) met flinke gevolgen.

Daarnaast werd terrorisme na 11 september 2001 en de aanslagen in de VS een type crises dat ook bij ons veel aandacht kreeg. Dit werd nog eens versterkt na de aanslagen in Londen en Madrid enkele jaren erna. Wetgeving werd veranderd en het NCTB werd opgericht om de dreigingen het hoofd te kunnen bieden. In campagnes werd Nederland opgeroepen tot grote(re) waakzaamheid. Nederland bleef aanslagen als in het buitenland bespaard. Wel schokten verschillende individuele acties de samenleving in hevige mate. Eerst waren dat

de moorden op Fortuyn en Van Gogh en later kwamen daar de eenmansacties in Apeldoorn (Koninginnedag) en Alphen aan den Rijn bij. Nederland verloor wat dat betreft haar jarenlang gekoesterde onschuld.

4. Van gebeurtenissen naar beleid

Met de verandering van het soort van gebeurtenissen kwam er ook een verschuiving in de beleidsmatige invulling en aanpak. Terwijl eerder het zwaartepunt volledig was gelegen op de gemeentelijke voorbereiding voor ongevallen en rampen – onder andere blijkend uit de Rampenwet en haar opvolger de Wet rampen en zware ongevallen – kent deze eeuw verschillende relevante veranderingen.

Van lokaal naar regionaal

Al na 'Enschede en Volendam' werd geconstateerd dat gemeentelijke voorbereiding niet voldoende is en vooral ook op het niveau van regio's de hulpdiensten activiteiten dienen te ontplooien. Daarbij zouden de verschillende diensten als politie, brandweer en ambulancevoorziening goed met elkaar moeten kunnen samenwerken hetgeen congruentie van deze regio's wenselijk maakte. Van territoriale congruentie werd de stap gezet naar bestuurlijke congruentie waarbij de 25 politieregio's als basis zouden fungeren (Beleidsnota rampenbestrijding, 2000-2004). In de loop van deze eeuw werden in heel Nederland alle regio's congruent en werd met de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's dit proces bezegeld. Inmiddels is er weer een duidelijke kink in de kabel gekomen nu er wetgeving op komst is om de politie te nationaliseren en terug te gaan van 25 naar 10 politieregio's.

Ook voor de komende jaren zal het thema 'schaal' een issue blijven. Wat moet op het terrein van fysieke veiligheid op welk schaalniveau worden gedaan. Schaal is natuurlijk ook een thema vanwege de komst van de nationale politie en de te vormen tien regionale eenheden.

Is eindelijk na een fors aantal jaren de territoriale en bestuurlijke congruentie gerealiseerd, wordt daar met deze nieuwe plannen weer een streep doorgehaald. Dat zal weer zoeken gaan worden hoe het thema van fysieke veiligheid in de toekomst regionaal (10 of 25?) zal worden ingebed. Waarschijnlijk zal het wel weer overal anders gaan in dit pluriforme Nederland.

Naast globalisering is er ook sprake van globalisering. De risico's dichtbij worden steeds vaker een issue; de chloortrein, de bovengrondse elektriciteitskabels, de LPG-installatie maar ook de gevaarlijke rotonde, de antenne of de terugkerende pedoseksueel.

Van rampen naar crises

De focus op rampen maakte plaats voor een verbreding naar crises. In de vroegere wetgeving – wet rampenplannen, Rampenwet en Wet rampen en zware ongevallen – stond het begrip ramp centraal. De wet veranderde in de Wet veiligheidsregio's en in de verschillende artikelen wordt zowel gesproken over rampen als crisis. Met deze verbreding ontstond ook meer de behoefte om boven het niveau van afzonderlijke gemeenten (bijvoorbeeld de regio's) voorbereidingen te eisen. Deze verbreding sluit helemaal aan op de soorten van calamiteiten en crises die zich de afgelopen paar decennia hebben voorgedaan. Alleen is er in de huidige wetgeving nog slechts een beperkte rol van het centrale niveau weggelegd terwijl de gebeurtenissen van de afgelopen jaren daar wel om vroegen en juist gebeurtenissen als een pandemie, een terroristische aanslag of een grotere natuurramp centrale aansturing vereisen. Recent bij de brand in Moerdijk (door de Minister van Veiligheid als ramp bestempeld) werd dat al manifest toen er sprake was van een potentiële dreiging (gevaarlijke stoffen meegevoerd door donkere wolken) maar er geen centrale coördinatie was en er ook onvoldoende afstemming was tussen alle betrokken regio's. De Inspectie OOV constateerde dat 'op het nationale niveau verschillende activiteiten

waren ontplooid, maar dat het ten aanzien van het vergaren van informatie ontbreekt aan regie. Hierdoor wordt 'het leidinggevend systeem in de betrokken veiligheidsregio's onnodig belast' (IOOV, 2011, p. 20).

Terrorisme

Na 11 september 2001 kwam het kabinet-Kok al een maand later met een 'actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid'. Onderdelen van dat programma waren betere samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten, uitbreiding van capaciteiten bij verschillende diensten, een samenhangend pakket aan maatregelen ter bescherming van infrastructuur, overheid en bedrijfsleven. Drie jaar na Amerika kwamen de aanslagen in Madrid, hetgeen hier aanleiding gaf tot de oprichting van de Nationaal Coördinator Terreurbestrijding (NCTb) om meer eenheid te bewerkstelligen in de terrorismebestrijding (Kamerstuk II, 2003-2004, kenmerk 29754, nr. 1). Landelijk kwamen er enkele grote oefeningen zoals Bonfire in 2005.

Voor al het piek-achtige karakter van al deze gebeurtenissen en de daaraan gekoppelde brede media-aandacht, leiden vaak tot beleidsaanpassingen en soms zelfs tot nieuw beleid. Daarbij weten wij dat zelfs dat nieuwe beleid vaak minder nieuw is dan het lijkt, maar nu alleen de juiste voedingsbodem kreeg om te ontkiemen (Birkland, 2006). Kritieke gebeurtenissen openen bij uitstek gesloten ramen (policy-windows van Kingdon, 1984). Uiteraard lagen aan deze beleidsaanpassingen vaak ook evaluaties van die kritieke gebeurtenissen ten grondslag. De volgende paragraaf gaat daar dieper op in.

5. Evalueren en evaluatiemoeheid

Decennialang werd slechts in zeer beperkte mate na ongevallen geëvalueerd (van Duin, 1992). Inmiddels is een hele (organisatieadvies) wereld ontstaan rond dat fenomeen. Niet alleen worden relatief kleine gebeurtenissen steeds

vaker onderzocht, ook komt het steeds vaker voor dat één evaluatie wordt gezien als geen evaluatie. Een zichzelf serieus nemende veiligheidsregio of gemeente vraagt tenminste ook nog een externe evaluatie als de Inspectie of de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan de gang gaan. Veelal liggen strategische overwegingen hieraan ten grondslag (alvast inzicht krijgen; al maatregelen voorbereiden). Cru gezegd wordt zo langzamerhand ieder incident door tenminste vier aparte instanties bekeken.

Toen in 1996 de Herculesramp plaatsvond was dat de opmaat voor een enorm repertoire aan rapporten. Er kwamen er zoveel dat ze steeds meer elkaar gingen tegenspreken. In 2002 verscheen een verkennend rapport van de Raad voor de Transportveiligheid (2002, p. 5) waarin werd gemeld dat de Raad 'voor deze verkenning 26 rapporten als startpunt genomen had'. Zoveel rapporten over één en hetzelfde calamiteit is uitzonderlijk, maar dat wil zeker niet zeggen dat daarna dergelijke extremiteten zich niet meer hebben voorgedaan. Feit was wel dat deze tendens indertijd ongewenst werd gevonden. Er zou één instantie (zo stelde het eerste Kabinet Kok voor) moeten komen die integraal – dus alle thema's meenemend van oorzaak, tot nazorg – naar dergelijke calamiteiten zou moeten kijken.

De vuurwerkramp deed zich voor en één onafhankelijke commissie (onder voorzitterschap van oud-ombudsman Oosting) zou alles moeten gaan bekijken. Hoewel ook inspecties en anderen evaluaties, feitenrelazen e.d. zouden maken, werd het rapport van Oosting c.s. wel het leidende document. Bij de brand in het Hemeltje (Volendam) liep het al beter toen er meer afstemming plaatsvond tussen de speciaal opgericht commissie onder leiding van Alders en de inspecties. Met de komst van de Onderzoeksraad leek de weg geëffend voor degelijke integrale rapporten. Met het vernietigende rapport over de cellenbrand gaf de Raad gelijk haar visitekaartje af. Een rapport

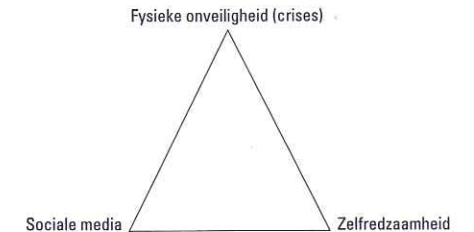
dat zowel aandacht besteedde aan achterliggende factoren, de preventie, de planvorming, de hulpverlening en zelfs de eerste aanpak van de nazorg in beeld bracht. Te kritisch en op sommige punten misschien eenzijdig, maar wel integraal. Daarnaast verschenen er ook niet zoveel andere rapporten over deze brand.

Inmiddels is de versnippering weer ingezet en is vooral de brand bij Moerdijk en de wijze van evalueren hier, veelzeggend. Verschillende inspecties komen met bepaalde thema's; de Onderzoeksraad behandelt weer enkele andere thema's en daarnaast roeren de betrokken regio's zich. Iets vergelijkbaars zagen wij ook na de gebeurtenissen in Apeldoorn (Koninginnedag) en Turkish Airlines en zien wij bij Alphen aan den Rijn en het schietdrama. Integraliteit is weer verder weg dan ooit. Vele evaluatoren gaan met elkaar de strijd aan om de aandacht, het meest gezaghebbende of meest scherpe rapport en het gebrek aan integraliteit heeft ongetwijfeld inflatoire effecten. Rapporten die relatief mild zijn en genuanceerd krijgen toch weinig tot geen aandacht. Terwijl de omvang en betekenis van de gebeurtenissen afneemt, neemt de evaluatiedichtheid toe, zo lijkt thans de tendens.

In al deze rapporten – ook de recente! – is nog nauwelijks aandacht voor een tweetal zaken die nu en de komende jaren waarschijnlijk veel meer aandacht gaan opeisen, namelijk de rol en betekenis van zelfredzaamheid en van de sociale media.

6. Zelfredzaamheid en de sociale media

Deze paragraaf handelt over de relaties, ontwikkelingen en spanningen van onderstaande driehoek.



(Van Duin, 2011)

Een van de thema's van de afgelopen jaren betreft zelfredzaamheid. De mogelijkheden van de overheid zijn niet onbeperkt. Niet alle crises zijn te voorkomen en in het onverhoopte geval dat zich een calamiteit of crisis voordoet, zijn de mogelijkheden hier weerstand aan te bieden eindig. Terwijl jarenlang alle oplossingen van de alwetende overheid werden verwacht en de overheid zich deze rol ook graag aanmat, is hier de laatste decennia een omslag gekomen. De maakbaarheid en stuurmanskunst van de overheid kennen grenzen, zelfs in crisissituaties. Burgers zullen het deels zelf moeten doen.

De relatie tussen crises en zelfredzaamheid is al langer onderwerp van studie (zie bijvoorbeeld Ruitenbergh en Helsloot 2005; Fischer, 2008; Helsloot en van 't Padje 2010). Thema's die hierbij aan de orde komen, zijn onder andere het bestaan van bekende rampmythen als de panische en irrationele burger. De (klassieke) media blijken vaak bij te dragen aan deze mythen. Belangrijke constatering uit deze literatuur is steeds dat burgers zelfredzamer zijn dan vaak gedacht, maar dat hulpverleners hier soms nog onvoldoende van doordrongen zijn.

Zelfredzaamheid betekent vooral dat burgers zich in bepaalde – in dit geval crisissituaties – zelf redden. Lange tijd bestond bij velen de gedachte dat vooral de overheid ervoor zorgt dat burgers rampen en crises overleven. Feitelijk blijken mensen dat eerst en vooral zelf te doen. Het eigen vege lijf redden en de spontane

hulp van familie, omstanders en anderen blijken veel belangrijker dan professionele hulp. Naarmate de omvang van de gebeurtenis groter, is zelfredzaamheid van meer betekenis. Bij de enorme aardbeving, tsunami en kernramp in Japan hebben mensen vooral zichzelf en hun naasten geholpen.

Je hoeft geen waarzegger of futuroloog te zijn om te zien dat de rol van de sociale en nieuwe media de komende jaren fors zal toenemen. Er is geen thema dat op vrijwel alle maatschappelijke terreinen recent zo'n invloed heeft en zal gaan hebben. Of we het nu hebben over de keuze van ons restaurantbezoek, e-learning of de nieuwste app. Voorbeelden op het terrein van fysieke veiligheid zagen wij in Noord-Afrika waar gesproken werd over de Facebook-revolutie. De Londense rellen zouden zijn veroorzaakt – de echte analyses moeten uitwijzen of dit niet zwaar overdreven is – door twitterende en vooral pingende (Blackberry) jongeren. In Japan vonden na de aardbeving en tsunami velen hun geliefden en kennissen terug via Google Person Finder. In eigen land vonden velen via sociale media een retourreis of tijdelijk onderdak nadat treinreizigers massaal waren gestrand op Urecht CS. De betekenis van deze nieuwe media (Twitter en Facebook, blogs, wikipedia en vele andere) is onmiskenbaar en zal ook bij dit thema van fysieke veiligheid en crisisbeheersing van grote betekenis zijn. Daarbij kunnen sociale media zowel fungeren als ultieme vorm van de zogeheten 'wisdom of the crowds', maar tegelijkertijd ook als vehikel voor ondermijning en sociale verstoring.

Deze kennis maakt het wenselijk 'steeds de dubbelzinnigheid van ontwikkelingen op het netvlies te hebben' (Zouridis, en Tops, 2011, p. 15). Vaak weten velen meer dan enkelen. Als er voor een acuut probleem één of meerdere potentiële oplossingen moeten worden gevonden, kunnen specifieke sites en blogs van grote waarde zijn. U vraagt en anderen antwoorden.

Ook de toestroom van spontane hulp kan via sociale media geregisseerd worden. Het fenomeen van 'emergent groups' die bij rampen spontaan hulp en bijstand verlenen heeft door internet en de sociale media een nieuwe dimensie gekregen. Daarnaast geeft de snelheid van sociale media (retweets brengen bijvoorbeeld informatie in mum van tijd bij vele tienduizenden) nieuwe kansen en risico's.

Met de komst van internet en de opkomst, eerst van blogs en later van onder andere YouTube en Twitter, en de mogelijke toepassingen daarvan op de mobiele telefoon, is tegenwoordig ieder persoon een potentieel journalist. Met rasse schreden maakt de burgerjournalist zijn intrede en ook gerespecteerde media doen volop mee. Bij de vliegcrash in Tripoli maakte de NOS dankbaar gebruik van een 'embedded' overlevende van de ramp die als verslaggever ging optreden. Een twitteraar die heel snel al melding maakte van het neerstorten van Turkish Airlines bij de polderbaan van Schiphol werd vervolgens door vele media ondervraagd en werd daarmee ook een soort van plaatselijk reporter. De gevestigde journalistiek komt daarmee ook voor allerlei nieuwe vragen te staan: wat betekent de gebruikelijke manier van waarheidsvinding nog ('twee onafhankelijke bronnen'); kan de burgerjournalist achter het rood-witte lintje worden gehouden als de gewone journalist daar nog wel voorbij mag?

Natuurlijk dient ook oog te zijn voor de mogelijk bedreigende effecten. Het plat leggen van de samenleving is, met de steeds grotere afhankelijkheid van alle moderne vormen van ICT, natuurlijk gemakkelijker geworden. Overheid en bedrijfsleven zijn volledig afhankelijk geworden van goed functionerende systemen. De oefening Cyberstorm III van september 2010 werd binnen een jaar met de DigiNotar-crisis al actueel nadat, zoals zich laat aanzien, Iraanse hackers erin slaagden de systemen van DigiNotar binnen te dringen. De overheid die gebruik maakt van de diensten van dit bedrijf

zag zich genoodzaakt de burgers aan te raden tijdelijk geen DigiD te gebruiken omdat voor de toegang hiertoe gebruik wordt gemaakt van certificaten van dat bedrijf. De betrouwbaarheid van de overheid kwam onder druk. Van ondermijning en sociale verstoring was ook sprake toen een 'grapjas' twitterde dat er een tweede Tristan van de V. in Alphen aan den Rijn woonde. De overheid had al geen monopolie op crisisinformatie; nu is zij helemaal één van de velen geworden die communiceren – ook ten tijde van acute crises.

De acceleratorfunctie en de wijsheid van de massa zullen ook in de toekomst zeker tot misverstanden en problemen aanleiding geven. Typerend voorbeeld hierbij is het overheidsvaccinatieprogramma tegen baarmoederhalskanker voor meisjes tussen 13 en 16 jaar dat enkele jaren geleden startte en uiteindelijk veel minder succesvol werd dan verwacht. Via blogs en sites legden vooral enkele verpleegkundigen de nadruk op de negatieve aspecten. Meer en meer werd dit geluid gehoord en gaandeweg legden 'de witte jassen' het af tegen enkelen die het anders vonden. De wijsheid van de massa is vaak aardig accuraat, maar niet per definitie. Het gevaar van lichtvaardige maatregelen of populisme ligt – juist door deze nieuwe snelle contacten – op de loer.

De relatie tussen crises en sociale media is momenteel veelvuldig onderdeel van studie (McCombs, 2006; Palen and Liu 2007; Vieweg et al, 2010). Van talloze ongevallen en crises worden momenteel analyses gemaakt waarbij zowel kwantitatieve (hoeveel blogs, tweets, welke media) als kwalitatieve informatie over sociale media wordt verzameld. Daarbij is vaak de focus op de rol van burgers als burgerjournalist. De betekenis van deze media bij het organiseren van hulp en bijstand is nog minder onderzocht, maar zal zeker ook meer aandacht gaan krijgen.

Een van de redenen dat sociale media en crises zo'n goed koppel kunnen zijn of tenminste kunnen worden is gelegen in het feit dat juist zelfredzaamheid een typerend kenmerk ten tijde van rampspoed is en sociale media juist een snelle mobilisatiefunctie kunnen vervullen. Bijna alle voorbeelden waarbij sociale media recent een rol speelden zijn feitelijk voorbeelden van creatieve vormen van zelfredzaamheid. Personen – slachtoffers, familieleden, omstanders of gewoon geïnteresseerden – gebruiken, alleen of in groepsverband, georganiseerd of spontaan, de mogelijkheden die door sociale media worden geboden op zo'n manier dat daadwerkelijk een bijdrage geleverd kan worden aan het beperken van de gevolgen van de gebeurtenis. Dat betekent soms dat de rol van (overheids)organisaties wordt overgenomen, maar vaker dat bestaande lacunes die optreden bij de hulpverlening of anderszins worden opgevuld. Juist hier blijkt dat zelfredzaamheid bij vele burgers al op de een of andere wijze is voorgeprogrammeerd en dat na rampen en crises vele initiatieven worden ontwikkeld zonder dat anderen – zoals de overheid – daarbij zelfs maar een stimulerende rol hoeven te spelen.

Daarbij komt dat de sociale media juist in deze kritieke situaties een rol kunnen spelen bij de snelle verspreiding van informatie. Zowel informatie over de dreiging als over wat mensen te doen staat en welke ondersteuning wenselijk zou zijn. De honger naar informatie en nieuws is juist dan onverzadigbaar. Slachtoffers blijken veel meer behoefte te hebben aan informatie over het wat en het hoe (anderen geruststellen en informeren; traceren waar geliefden zijn e.d.) dan dat zij nu gelijk een bed of een warme maaltijd wensen. Het is om verschillende redenen dus interessant in de toekomst te kijken wat de ontwikkelingen van sociale media zullen betekenen voor de zelfredzaamheid. Er zijn verschillende eerste indicaties die erop duiden dat juist de sociale media de zelfredzaamheid

zullen vergroten. Charles Leadbeater en Hilary Cottam, verbonden aan de Britse denktank Demos, stellen dat we in de toekomst misschien wel toe zullen groeien naar een 'user generated state'. Een 'user generated state' impliceert dat de burger steeds meer zelf gaat voorzien in wat voorheen door de overheid verzorgde collectieve taken waren. Sociale media zullen niet alleen bijdragen lacunes op te vullen die zich ten tijde van rampen en crises manifesteren, maar ook bestaande vormen verdiepen (citaat overgenomen uit TNO, 2008, p. 5).

7. Implicaties voor ramp- en crisismanagement

Datgene wat hiervoor is beschreven in termen van ontwikkelingen, trends en dilemma's zal ook van invloed zijn op het toekomstig ramp- en crisismanagement. Daarbij spits ik dit hier toe op de fasen preparatie en respons. De discussies over het voorkomen van en omgaan met onveiligheidsrisico's heb ik hier niet behandeld. Ik heb slechts verwezen naar Wildavsky en Helsloot e.a.

Wat betekenen nu de ontwikkeling van ramp naar crisis, de veranderende schaal, de fnuikende evaluatiedichtheid, de ontwikkelingen op het gebied van de sociale media en de stevige fundering van zelfredzaamheid nu voor de voorbereiding en de planvorming? Waarschijnlijk zal het antwoord zijn: minder dan wij denken. Zoals het weer van vandaag de beste voorspelling geeft voor het weer van morgen zo zal ook het terrein van ramp- en crisismanagement geen hemelbestormende veranderingen te zien geven. Of en waar de komende jaren de prioriteit zal liggen is feitelijk nauwelijks te voorspellen. Wel weten wij zeker dat de komende grote ramp of crisis vooral deze prioriteit zal bepalen.

Normatief is hier natuurlijk ook iets over te zeggen. Welke veranderingen zouden wenselijk zijn tegen de achtergrond van de hier

geschetste ontwikkelingen? Ik denk hoewel dat altijd gevaarlijk is dat een behoorlijke verandering, misschien zelfs paradigmashift, op zijn plaats zou zijn. Daarbij zal het gewone en het dagelijkse meer uitgangspunt moeten zijn voor het bijzondere (Van Duin 2011).

Juist de relatieve schaarste van flinke verstoringen zou ertoe moeten leiden dat minder personen specifiek worden opgeleid voor het bijzondere (en dus meer ervaring kunnen opdoen met de schaarse keren dat zich iets afwijkends voordoet) en er zo min mogelijk bijzondere procedures, richtlijnen, plannen e.d. worden gemaakt. Bijzondere plannen, vaak specifieke planvorming genoemd, dient plaats te maken voor meer generieke werkwijzen die bij voorkeur zo dicht mogelijk aansluiten op de normale situatie.

Daarbij moeten zelfredzaamheid en de waarde (en uiteraard ook risico's van) sociale media veel meer als uitgangspunt gebruikt worden. Het uitgangspunt is dus niet overheidsregulering, maar juist zelfregulering. De overheid heeft nog een rol in die situaties en daar en voor diegenen die door wat voor reden dan ook letterlijk of figuurlijk minder zelfredzaam zijn. Ook de sociale media kunnen hieraan een bijdrage leveren. Als Google Personfinder een geschikt instrument is om personen te vinden, via een app zichtbaar is waar de dichtstbijzijnde AED of ondersteuner is en Twitter werkt om een goede alarmerings- en waarschuwingsbericht en te versturen (en deze razendsnel via retweets de gehele bevolking doorgaan), kan de overheid steeds meer een secundaire in plaats van primaire rol spelen. De huidige vaak erg specifieke plannen, richtlijnen en procedures kunnen daarmee de vuilnisbak in en in plaats daarvan worden uiterst bescheiden afsprakenlijstjes gemaakt, maar vooral stevige netwerken gevormd en onderhouden. Daarbij is de schaal van de regio (10, 25 of iets daar tussen in) vanwege efficiency helemaal nog niet zo gek.

Het rijksniveau kan deze ontwikkeling ondersteunen en voor die zaken die zo zeldzaam zijn, hoog specialistische kennis en expertise dan wel ondersteuning bieden aan het land dan wel als makelaar en uitzendbureau fungeren. Voor zaken die de grens van de regio gemakkelijk overschrijden (externe communicatie en voorlichting) ligt er ook een taak voor het centrale niveau. Crises storen zich immers niet aan regionale grenzen en zeker de geruchten niet. Deze geruchten – de angst van de overheid nu de rol van de sociale media zo explosief groeit – vereisen goede 'rumor control'; kennis en gevoel over hoe deze media werken en hoe daarbij een passende rol kan worden gespeeld. Ook de evaluaties na de (mini-)crises zullen meer zelf worden opgepakt in leerarena's en krijgen mogelijk zelfs een wiki-opzet.

Gebruikte literatuur:

- Birkland, T.A., *Lessons of Disaster, Policy, change after catastrophic events*, Washington DC, 2006.
- Boutellier, H. *De veiligheidsutopie*, Boom, Den Haag, 2002.
- Boutellier, H., *Veiligheid in verandering*, in: W.Stol e.a., *Basisboek Integrale Veiligheid*, Coutinho, Bussum, 2006, p. 23-34.
- Cachet, L en A.B. Ringeling, *Integrale veiligheidsbeleid goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam*, in E.R. Muller (red.) *Veiligheid*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, p. 635-662.
- COT, *Besmetgebied: de MKZ-crisis getraceerd*, Kluwer Alphen aanden Rijn, 2002.
- Downs, A, *Up and down with ecology – The "issue-attention-cycle"*, in, *Public Interest*, 12, 1972, p. 38-50.
- Duin, M.J. van, *Rampen in Nederland*, in: E.R. Muller e.a., *Crisis*, Kluwer, Deventer, 2009, p. 33-60.
- Duin, M.J. van, *Van rampen leren*, SDU, 1992.
- Duin, M.J. van, *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere*, NIFV, Politieacademie, 2011.

- Duin, M.J. van, *Sociale media en crisisbeheersing*, in: G.Snel en P.Tops, *Een wereld te winnen...: sociale media en de politie, een eerste verkenning*, Politieacademie, Apeldoorn, 2011, p. 59-78.
- Fischer III, H.W. *Response to Disaster: Facts versus Fiction*, Third edition, University Press, Maryland, 2008.
- Helsloot, I. en B. van 't Padje (red.), *Zelfredzaamheid*, Boom, Den Haag, 2010.
- Helsloot, I., R. Pieterman en J.C. Hanekamp, *Redelijkheid en risico's*, Boom, Den Haag, 2010.
- Helsloot, I., *Fysieke Veiligheid*, in E.R. Muller (red.) *Veiligheid*, Kluwer, Alphen aanden Rijn, p. 345-372, 2004.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Brand Chemie-Pack Moerdijk*, 2011.
- Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives and Public Policies*, Boston/Toronto, 1984.
- Lochem, P.J.P.M. van, *Van brandweerzorg naar rampbestrijding; ontwikkeling van het brandweerbetal van 1940-2006*, in: I. Helsloot, E.R.Muller en J.D. Berghuijs, *Brandweer*, Kluwer, Deventer, 2007, p. 47-90.
- McCombs, M., (2006) *Setting the Agenda; The Mass media and Public Opinion*. Cambridge: Polity Press
- NIFV, *Verkenning beleidseffectrapportage fysieke veiligheid*, Arnhem, 2008.
- Palen, L and Liu, S. (2007) *Citizen communication in disaster*, in *Proceedings of SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, p. 727-736.
- Raad voor de Transportveiligheid, *De Hercules-ramp*, Den Haag, 2002.
- Rosenthal, U., *Rampen, rellen, gijzelingen; crisisbesluitvorming in Nederland*, De Bataafsche Leeuw, 1984.
- Tiggeloven, H., *Met de poten in het bluswater*, in *Tijdschrift voor mediageschiedenis*, 5, 2005, p.95-110.
- TNO, *Naar een 'User Generated State'? De impact van nieuwe media voor overheid en het openbaar bestuur*, nr. 34466, 2008.

W. Stol, *Focus op integrale veiligheid*, in: W. Stol e.a., *Basisboek Integrale Veiligheid*, Coutinho, Bussum, 2006, p. 35-46.

Vieweg, A et al., (2010) *Microblogging During Two natural hazard Events: What twitter May Contribute to Situational Awareness*, in *Crisis Informatics*, april 10-14, Atlanta, USA, p. 1079-1088

Zouridis S. en P. Tops, in: G. Snel en P. Tops, *Een wereld te winnen...: sociale media en de politie, een eerste verkenning*, Politieacademie, Apeldoorn, 2011, p. 59-78.

arbeidsvoorwaardenbeleid

Wie is de baas van de brandweer?

Door Rogier Stout en Bert Roes, werkzaam bij het College voor Arbeidszaken van de VNG

Februari 2012

1. Inleiding

Van oudsher is de publieke brandweezorg ondergebracht in het lokale domein van de gemeenten. Iedere gemeente had zijn eigen korps en kazernes en de burgemeester was eindverantwoordelijk voor de brandweer. De laatste twee decennia hebben zich enkele grote rampen voorgedaan in Nederland, waarbij de repressieve dan wel de preventieve taak van de brandweer niet optimaal uit de verf kwam. Dit is één van de aanleidingen geweest om de brandweer verdergaand te professionaliseren door deze regionaal te organiseren. Daarnaast is er een trend waarbij steeds meer landelijke kwaliteitsnormen en controlemechanismen worden vastgelegd. Deze processen zijn in sterke mate gestuurd door wetgevingstrajecten

Deze overwegingen hebben (mede) geleid tot de oprichting van veiligheidsregio's aangestuurd door middel van verlengd lokaal bestuur. In de wijziging van de Wet op de veiligheidsregio's die 14 januari jl. is aangenomen door de Tweede Kamer, worden gemeenten (de facto) verplicht het werkgeverschap uiterlijk 1/1/2014 over te dragen aan de veiligheidsregio's. Dat betekent dat binnen afzienbare termijn het voltallige

brandweerpersoneel, (vrijwilligers, beroeps en ondersteunend personeel), in dienst van de veiligheidsregio komt. Een andere ontwikkeling is dat werkgevers en werknemers verenigd in het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA), gezamenlijk onderzoek doen naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een apart hoofdstuk voor de beroepsbrandweer. Aanleiding hiervoor is de vaststelling dat de centrale arbeidsvoorwaarden regelingen in de gemeentekas niet altijd even goed aansluiten bij de bedrijfsvoering van de brandweer. Eén van de vragen die dit onderzoek moet beantwoorden is of centralisering van bestaande lokale regelingen voor de brandweer dit probleem op kan lossen.

Deze (en andere) ontwikkelingen roepen de vraag op hoe het verder moet met de arbeidsvoorwaardenvorming bij de brandweer. Moet de gemeentekas de paraplu blijven waaronder de arbeidsvoorwaardenvorming bij de brandweer plaatsvindt? Op welke manier kan het centraliseren van het arbeidsvoorwaardenoverleg bestaande problemen oplossen? In dit artikel doen we een poging deze vraag beantwoorden, waarbij we het perspectief van werkgevers hanteren. We gaan achtereenvolgens in op:

- de huidige vormgeving van het systeem van arbeidsvoorwaardenvorming in de brandweersector. We gaan in op de structuur van het cao-overleg (Hoe zijn de bevoegdheden/verantwoordelijkheden tussen landelijk en lokaal overleg verdeeld?), de inhoud van het overleg en de onderwerpen die worden besproken en het (onderhandelings)proces (Hoe is het overleg tussen sociale partners te typeren? Gaan sociale partners uit van een conflict- of een overlegmodel?);
- een aantal trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de huidige situatie. We schetsen de ontwikkelingen rondom de regionalisering van de brandweer, trends in HRM-beleid, de resultaten van het onderzoek naar de wenselijkheid en haal-

baarheid van een apart hoofdstuk voor de beroepsbrandweer en veranderingen in de institutionele context;

- een beschouwing over de drie hoofdvragen voor de toekomst van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de brandweer. Wie is de baas van de brandweer? Wordt het arbeidsvoorwaardenoverleg gecentraliseerd? Hoe kan het Cao-beleid beter worden afgestemd op HRM-ontwikkelingen?

2. Situatie nu

De sector en de belangrijkste spelers

In de brandweersector werken zo'n 27000 vrijwillige brandweerlieden en een kleine 6000/7000 beroepsbrandweerlieden. 10 jaar geleden jaar waren brandweerlieden uitsluitend in dienst van de lokale overheid. Met de vorming van de veiligheidsregio's verschuift het werkgeverschap van de brandweer steeds meer van gemeente naar veiligheidsregio. De grote beroepskorpsen in de randstad zijn al regionale korpsen. Met name in het noorden en oosten functioneren nog veel gemeentelijke korpsen. De Tweede Kamer heeft aangegeven dat uiterlijk 1 januari 2014 alle brandweerkorpsen regionale korpsen moeten zijn. Daarmee zijn er 25 werkgevers in plaats van 415. De regionalisering zelf is niet onomstreden. In bestuurlijk Nederland wordt veel gediscussieerd over de vraag of de veiligheidsregio verlengd lokaal bestuur is of eigenlijk de voorbode van functioneel bestuur zoals bij de politie. De achtergrond van deze discussie is de vraag wie feitelijk de baas is van de brandweer: gemeenten of de minister? Voor de korpsen betekent de regiovorming een proces van fusie en schaalvergroting, met alle bijbehorende vraagstukken op bestuurlijk, financieel, organisatorisch en HRM-terrein.

Op landelijk niveau zijn zowel aan werkgevers- als aan werknemerskant meerdere actoren actief. Ze overleggen met elkaar in het