

Leerstoel ‘Besturen van veiligheid’

Inleiding

De angst voor onveiligheid speelt een steeds belangrijker rol in de samenleving. Het gaat daarbij zowel om de sociale als de fysieke onveiligheid. Hierbij is fysieke onveiligheid gedefinieerd als de bedreiging van gezondheid van mensen en van goederen door allerlei ongevallen. Sociale onveiligheid is de bedreiging van gezondheid en goederen door moedwillige criminele handelingen van derden. Het publiek debat over het al dan niet opnemen van een ‘recht op veiligheid’ in de Grondwet is een treffende illustratie van deze toenemende angst.

Voor het openbaar bestuur is het vormgeven en uitvoeren van veiligheidsbeleid daarmee een kerntaak.

Op dit moment concentreert het wetenschappelijk onderzoek en onderwijs zich op sociale veiligheid en onveiligheid en dan met name op de feitelijke (bestrijding van) sociale onveiligheid. De brede body of knowledge op het domein van de criminologie en de politiewetenschappen is hiervan een voorbeeld.

Vanuit bestuurskundig, sociaalwetenschappelijk en juridische perspectief is er geen leerstoel die zich concentreert op het besturen van veiligheid in bredere zin, dat wil zeggen op de wijze waarop het openbaar bestuur veiligheidsbeleid ontwikkelt, vaststelt en uitvoert.

In het bijzonder geldt dat specifiek voor fysieke veiligheid deze aspecten nog beperkt zijn en worden onderzocht zodra tenminste breder wordt gekeken dan één fysiek veiligheidsaspect. Er wordt bijvoorbeeld wel (veel) domeinonderzoek verricht naar verkeersveiligheid of externe veiligheid, maar bijvoorbeeld niet naar de wijze waarop het openbaar bestuur tot keuzes in het veiligheidsbeleid komt.

Op het deelterrein van de crisisbeheersing –als laatste barrière tegen onheil in het veiligheidsbeleid– is nu juist wel aandacht voor enerzijds de bestuurlijke aspecten en anderzijds de operationele uitvoering door professionele hulpverleningsdiensten, maar nog beperkte aandacht voor de bredere werkelijkheid waarin bestuur en professionele hulpverleningsdiensten in onderlinge samenhang functioneren als onderdeel van de bredere maatschappij.

Een bijzonder hoogleraar ‘Besturen van veiligheid, met bijzondere aandacht voor Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid’ kan vanuit bestuurskundig, sociaal-wetenschappelijk en juridisch perspectief een bijdrage leveren aan de theorievorming, wetenschappelijk onderzoek en onderwijs op het gebied van veiligheidsbeleid met bijzondere aandacht voor crisisbeheersing en fysieke veiligheid.

Thema's voor het meerjarig onderzoeksprogramma van de leerstoel

De bijzonder hoogleraar dient zich in zijn wetenschappelijk onderzoek en onderwijs te richten op de hieronder beschreven samenhangende kernthema's voor een meerjarig onderzoeksprogramma.

- Verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgers, private partijen en overheid

Er zijn vele partijen betrokken bij de bescherming van de fysieke en sociale veiligheid. De overheid is er daar 'slechts' één van. De grote verantwoordelijkheid die aan die overheid wordt toegekend is in de loop der jaren verschoven. Waar er ooit sprake was van een 'schuldcultuur' waarbinnen individuen zelf de volledige verantwoordelijkheid droegen voor ongevallen/schade die hen overkwam heerst er nu een risicocultuur waarbij de verantwoordelijkheid voor ongevallen/schade bijna automatisch bij anderen en dan vooral de overheid wordt gelegd. Zichtbaar – en door sommigen gewenst en bepleit – is de verdere verschuiving naar een verzorgingscultuur waarin de overheid zelfs verantwoordelijkheid wordt gehouden voor het voorkomen van risico's. Sinds de regeringsverklaring van de het eerste kabinet Balkenende wordt geprobeerd deze steeds verder verschuivende verantwoordelijkheidsverdeling weer om te buigen, vooralsnog zo lijkt het met hoogstens beperkt succes.

Kernthema voor onderzoek: beleidsvorming inzake de verantwoordelijkheidsverdeling voor fysieke en sociale veiligheid.

Wat is nu precies de motivator en de portee van de beleidsontwikkeling van de centrale en decentrale overheden inzake de verantwoordelijkheidsverdeling voor fysieke en sociale veiligheid? Hoe wordt in dit beleid bijvoorbeeld met de spanning tussen objectieve en subjectieve waarde van beschermende maatregelen omgegaan? Als een specifieke deelvraag: hoe verhoudt zich de langjarige beleidswens om tot meer publiek-private samenwerking te komen tot een politiek-bestuurlijke en juridische werkelijkheid waarbij de veiligheidsverantwoordelijkheid van de overheid dominant is? Van belang bij onderzoek naar de verschuiving van veiligheidsverantwoordelijkheid is vanzelfsprekend ook aandacht voor het veranderende wettelijk kader (al dan niet Europees verband) en de jurisprudentie terzake.

Binnen dit thema hoort met nadruk ook de beleidsmatige aandacht voor de rol van de burger zelf als het gaat om zowel preventieve als repressieve maatregelen.

Kernthema voor onderzoek: zelfredzaamheid burgers. De (zelf)redzaamheid van burgers is een nog weinig onderzocht thema binnen het onderzoek naar (de voorbereiding op) crisis in de fysieke veiligheid. Het inzicht dat de (zelf)redzame burger een cruciale rol speelt in de beheersing van crises lijkt verloren geraakt tijdens de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Binnen het sociale veiligheidsdomein is de discussie over de zelfredzame rol van de burger halverwege de jaren negentig weer actueel geworden, in het fysieke veiligheidsdomein is deze beleidsdiscussie pas de laatste jaren weer mogelijk. Opvallend daarbij is dat in recente centrale milieuwetgeving gesproken wordt over zelfredzaamheid als toetsingsgrond voor lagere overheden die bevoegd gezag zijn, maar dat in de praktijk deze lagere overheden geen idee hebben hoe hier mee om te gaan. Een dergelijke spanning tussen rijksbeleid en gemeentelijke beleid/uitvoering is ook zichtbaar in de praktijk van de fysieke hulpverlening;

sinds 2008 is het rijksbeleid dat (zelf)redzaamheid bevordert moet worden, maar hulpverleningsdiensten hebben vooral grote aarzelingen om (zelf)redzaamheid 'toe te staan'.

- Risicobeheersing fysieke veiligheid.

Het spreekwoord 'voorkomen is beter dan genezen' vat de klassieke opvatting over de vormgeving van fysiek veiligheidsbeleid goed samen. Een bijna directe implicatie is dat incidenten lijken te wijzen op een 'falen' van het veiligheidsbeleid; incidenten leiden daarmee bijna onvermijdelijk tot nieuw fysiek veiligheidsbeleid. Ook afgezien van incidenten en de daarmee samenhangende 'windows of opportunity' lijkt er sprake van een onvermijdelijk uitdijend fysiek veiligheidsbeleid op alle fronten, dat wil zeggen van preventieve regelgeving tot toezicht en handhaving.

Kernthema voor onderzoek '(be)sturingsmechanismen voor fysiek veiligheidsbeleid': In samenhang met de hierboven al gesignaleerde verschuiving van een schuldcultuur naar een verzorgcultuur is de vraag welke politiek-bestuurlijke processen, bureaucratische patronen en interactievormen hiertussen doorslaggevend zijn als het gaat om de maatregelen die ter bescherming van fysieke veiligheid worden genomen? In eerder onderzoek is al gewezen op het belang van verschillende vormen van symbolisch handelen ten behoeve van verschillende 'publiek' (media, bevolking, Tweede kamer, etc.).

- Beleid en praktijk van crisisbeheersing.

Crisisbeheersing bestaat –in termen van de zogenaamde veiligheidsketen– uit preparatie (voorbereiding op het beheersen van crises), respons (het daadwerkelijk stabiliseren van een crisis) en herstel (het terugkeren naar een normale situatie). Crisisbeheersing vindt plaats op verschillende niveaus; van uitvoerend tot politiek-bestuurlijk.

Kernthema voor onderzoek 'grootschalige samenwerking': Het beleid van de rijksoverheid richt zich sinds de jaren tachtig op het bevorderen van opschaling van het openbaar bestuur, dat wil zeggen het doen vormen van grotere publieke organisaties. Het veiligheidsbeleid is daar geen uitzondering op. Zo is per 1 oktober 2010 middels de Wet veiligheidsregio's intergemeentelijke samenwerking op het gebied van de crisisbeheersing in zogenaamde 'veiligheidsregio's' waarin de drie hulpverleningsdiensten en de gemeenten samenwerken verplicht. Onderzoek naar de oorzaken en effecten van dit beleid is noodzakelijk vanuit de optiek van beleidsoptimalisatie en beleidsverantwoording.

Kernthema voor onderzoek 'interactie tussen bestuur en operatiën': Een kernelement bij crisisbeheersing is (de poging tot) afstemming van de inspanningen die op de verschillende niveaus worden verricht. Binnen het domein van de crisisbeheersing zijn coördinatie- en commandostructuren bedacht die die afstemming zouden moeten garanderen. Evaluaties wijzen echter telkens weer op dezelfde tekortkomingen hetgeen wijst op een nog onvolkomen inzicht in de wijze waarop afstemming bereikt kan worden. Cruciaal voor zowel het opereren van hulpverleningsdiensten als van strategisch en politiek-bestuurlijk leidinggevendens tijdens acute crises is inzicht in de wijze waarop deze functionarissen onder (tijds)druk beslissen. In de tweede helft van de jaren negentig is op dit terrein een aantal fundamentele doorbraken tot stand gekomen (naturalistic decision making) die binnen de context van de crisisbeheersing nog verdiept moeten worden om toepasbaar te zijn in de dagelijkse praktijk.