

Een bijzonder kenmerk van het hedendaags fysiek veiligheidsbeleid is het vertrouwen op de 'schone schijn'. Binnen dit beleidsdomein wordt structureel een façade van symboliek opgetrokken die het rationele zicht verhindert op wat werkelijk van belang is. Situaties van fysieke onveiligheid geven daarmee aanleiding tot ritueel handelen waarmee een schijn van veiligheid wordt opgewekt.

In deze rede wordt betoogd dat het het unieke 'incidentele' karakter van het beleidsdomein is dat 'evolutionair' heeft geleid tot het huidige structurele gebruik van symboliek. Bestuurders, veiligheidsprofessionals, media en burgers hebben elkaar in de laatste decennia van de vorige eeuw langzamerhand uit onbegrip en een soort gemakzucht in een houdgreep van symbolische handelingen genomen.

Juist in het beleidsdomein fysieke veiligheid is het echter niet politiek-bestuurlijk noodzakelijk om symbolen en rituelen als kern van het beleid te hanteren. De Nederlandse burgers kunnen de werkelijkheid beter aan dan bestuurders durven te geloven en veel veiligheidsprofessionals inzien.

Daarmee is een paradigmawisseling mogelijk, namelijk het baseren van het fysiek veiligheidsbeleid op rationele uitgangspunten, zodat de beschikbare middelen veel effectiever en efficiënter kunnen worden ingezet.



NEDERLANDS INSTITUUT
FYSIEKE VEILIGHEID *Nibra*



Amsterdam - Amstelland



Bju

Boom Juridische uitgevers

Ira Heislóot

Voorbij de symboliek

Ira Heislóot

Voorbij de symboliek

Over de noodzaak van een rationeel
perspectief op fysiek veiligheidsbeleid



Bju

Boom Juridische uitgevers

ISBN 978-90-5454-945-1



9 789054 549451

Vorbij de symboliek

De illustratie op de voorzijde van deze publicatie is afkomstig uit de bekende folder *Wenken voor de bescherming van uw gezin en uzelf* van de organisatie Bescherming Bevolking (BB). De illustratie geeft een aanbevolen beschermingswijze weer tegen de effecten van een atoombom. De BB, en in het bijzonder deze folder, is zelf tot een symbool verworden voor ongelukkig symbolisme in de preparatiefase. Bart van der Boom concludeert daarover in zijn boek over de geschiedenis van de BB: 'Alles bij elkaar is de geschiedenis van de BB een welhaast tragische. Omdat de BB vooral als symbool belangrijk was, kreeg ze weinig geld, maar omdat ze weinig geld kreeg, was ze ongeloofwaardig, dus geen effectief symbool. [...] De BB was dus opgezadeld met een onmogelijke opdracht, dat ze die met weinig succes vervulde mag nauwelijks verbazen' (Van der Boom 2000, p. 314).

Vorbij de symboliek

Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid

ORATIE

Ter gelegenheid van de aanvaarding van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam vanwege de Brandweer Amsterdam-Amstelland en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*
op woensdag 10 oktober 2007

door

Ira Helsloot

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2007

© 2007 I. Helsloot / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veeelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5454-945-1

NUR 820

www.bju.nl

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Fysiek veiligheidsbeleid en crisisbeheersing	11
3	Symboliek als beleidsinstrument	19
4	Proactie	27
5	Preventie	35
6	Preparatie	45
7	Respons	57
8	Herstel	69
9	Het geheel overziend	77
	Dankwoord	85
	Literatuur	87



Mijnheer de Rector, dames en heren,

1 Inleiding

Een bijzonder kenmerk van het hedendaags fysiek veiligheidsbeleid¹ is het vertrouwen op de ‘schone schijn’. Binnen dit beleidsdomein wordt, zo bedoel ik hiermee, structureel een façade van symboliek opgetrokken die het rationele zicht verhindert op wat werkelijk van belang is. Situaties van fysieke onveiligheid geven daarmee aanleiding tot ritueel handelen waarmee een schijn van veiligheid wordt opgewekt. Ik illustreer dit feit later in deze rede met behulp van voorbeelden uit alle schakels van de zogenoemde veiligheidsketen.

Natuurlijk is het domein van fysieke veiligheid niet uniek in het gebruik van symboliek en rituelen. Ik laat voorbeelden van bewust gebruik van en onderzoek naar symboliek en rituelen in andere beleidsdomeinen de revue passeren. Uniek is mijns inziens echter wel het structurele gebruik ervan binnen het fysieke veiligheidsdomein, terwijl dat, en dat is mijn centrale stelling, niet noodzakelijk is.

In deze rede zal ik in de eerste plaats betogen dat het het unieke ‘incidentele’ karakter van het beleidsdomein is dat ‘evolutionair’ heeft geleid tot het huidige structurele gebruik van symboliek. Bestuurders, veiligheidsprofessionals, media en burgers hebben elkaar in de laatste decennia van de vorige eeuw langzamerhand uit onbegrip en een soort gemakzucht in een houdgreep van symbolische handelingen genomen.

In de tweede plaats zal ik betogen dat het echter juist in het beleidsdomein fysieke veiligheid niet politiek-bestuurlijk noodzakelijk is om symbolen en rituelen als kern van het beleid te hanteren. De Nederlandse burgers kunnen de werkelijkheid beter aan dan bestuurders durven te geloven en veel veiligheidsprofessionals inzien.

Daarmee is een paradigmawisseling mogelijk, namelijk het baseren van het fysiek veiligheidsbeleid op rationele uitgangspunten, zodat de beschikbare middelen veel effectiever en efficiënter kunnen worden ingezet. Ik zal aangeven op welke punten de leerstoel crisisbeheersing en fysieke veiligheid daaraan een bijdrage wil leveren.

¹ Wanneer ik in deze rede spreek over fysiek veiligheidsbeleid, omvat dat, zoals ik in paragraaf 2 meer in detail zal uitleggen, de (voorbereiding op de) beheersing van fysieke veiligheids crises als onderdeel daarvan.



Voordat ik hier dieper op inga, hecht ik eraan aandacht te besteden aan de mogelijke misvatting dat mijn eerste regels al een motie van afkeuring bevatten van het gebruik van elke vorm van symboliek binnen het fysiek veiligheidsbeleid. Dat is, op voorhand, niet het geval. Symbolen en rituelen zijn de basis voor elke vorm van samenleven, zo hebben antropologen en sociologen al lang onderkend. Zij hebben daarmee een eigen waarde.

De bijna onvermijdelijke openbare afkeuring van rituelen en symbolen is een cultuur-aspect van onze moderne samenleving. In onze huidige cultuur hechten wij sinds de verlichting in het openbaar sterk aan rationaliteit en transparantie. Wij onderkennen rationeel immers dat achter de façade die symboliek opwerpt, vaak een andere, weerbarstige werkelijkheid schuilgaat die door symbolen en rituelen niet feitelijk bedwongen wordt. In oudere culturen konden de rituelen en symboliek van de medicijnman uiteindelijk ook uitingen van fysieke onveiligheid niet voorkomen. Dit leidt ertoe dat wij symboliek als iets afkeurenswaardigs beschouwen; ‘schone schijn’ heeft zelfs op voorhand een negatieve en manipulerende klank. De openbare afkeuring van ‘schone schijn’ is daarmee zelf al een symbool van de beoogde rationaliteit en transparantie van onder andere het fysieke veiligheidsbeleid.

Ook in spaarzame wetenschappelijke literatuur die aandacht besteedt aan rituelen en symboliek binnen delen van het domein van de fysieke veiligheid wordt symbolisch handelen impliciet of expliciet afgekeurd, omdat het vooral als manipulatie van de burger door de politiek-bestuurlijke elite wordt beschouwd. Op deze plaats al wil ik in dit verband de publicatie van 't Hart uit 1993 noemen die in navolging van Edelman aandacht vroeg voor de ‘vergeten symbolische dimensie van crisismanagement’.² Mijn inspiratie voor deze rede was dit concept uit zijn artikel. 't Hart ziet symbolisch en ritueel handelen, zoals ik al aangaf, echter in het perspectief van bewust gebruik – en feitelijk zelfs misbruik – ervan door machthebbers en machtjagers; niet voor niets spreekt hij over de noodzaak van een meer ‘power-critical approach’. Systematisch onderzoek naar de rol van rituelen en symboliek binnen het fysieke veiligheidsbeleid en de spanning daarvan met de ‘echte’ werkelijkheid is sindsdien achterwege gebleven, terwijl op die plekken waar het fragmentarisch aan de orde kwam er, net zoals in de publicatie van 't Hart, een impliciete of expliciete afkeuring ervan werd uitgesproken.

Zoals ik al aangaf, is in mijn opinie de ‘schone schijn’, die de basis is voor het huidige fysieke veiligheidsbeleid, er een die over het algemeen niet het resultaat is van bewuste inzet door politici. Ik zie het structureel gebruik van rituelen en symboliek binnen het veiligheidsdomein meer als de uitingvorm van een min of meer autonoom gegroeide

² 't Hart 1993.





houdgreep waarin burgers, veiligheidsprofessionals en bestuurders elkaar vasthebben. Slechts een revolutie, een paradigmawisseling heeft een minder symbolisch beladen connotatie, zal die houdgreep kunnen verbreken.

Leeswijzer

In deze rede beschrijf ik in paragraaf 2 eerst het domein van de fysieke veiligheid.

In paragraaf 3 ga ik in op het begrip symboliek en geef voorbeelden van onderzoek naar het gebruik van symboliek als beleidsinstrument buiten het domein van fysiek veiligheidsbeleid en crisisbeheersing. Leerpunten uit dat onderzoek kunnen immers behulpzaam zijn binnen het domein fysieke veiligheid.

Daarna gebruik ik de indeling van de veiligheidsketen om in opeenvolgende paragrafen per schakel van de veiligheidsketen het systematisch gebruik van symbolen en rituelen binnen het domein van het fysieke veiligheidsbeleid en de crisisbeheersing toe te lichten. Telkens zal in de opeenvolgende paragrafen onderscheid worden gemaakt tussen de schone schijn en de weerbarstige werkelijkheid, die naar mijn mening veelal nog onvoldoende onderzocht is.



In mijn slotwoord kom ik terug op de paradigmawisseling die mijns inziens noodzakelijk is en zoals ik die voor ogen heb. Ik geef ook aan welke barrières in dat geval overwonnen moeten worden.



Tot slot van deze inleiding: in deze oratie wordt consequent de term ‘burger’ gehanteerd. Het is belangrijk te beseffen, dat dit een containerbegrip is. Verschillen in achtergrond, leefwijze, overtuigingen, culturele bagage en economische situatie van de burger zijn bepalend voor zijn voorbereiding op en zijn handelen tijdens situaties van (fysieke) onveiligheid.





2 Fysiek veiligheidsbeleid en crisisbeheersing

Onze veiligheid wordt op vele manieren bedreigd. Een bekende tweedeling is die tussen *sociale onveiligheid* (bedreiging van gezondheid en goederen door moedwillige criminele handelingen van derden) en *fysieke onveiligheid* (bedreiging van gezondheid en goederen door allerhande ongevallen).³

Fysieke (on)veiligheid

Op voorhand is al duidelijk dat ziekten in de westerse wereld de belangrijkste bedreiging van de fysieke veiligheid zijn: uiteindelijk overlijden immers de meeste van ons aan een ziekte. Sommige daarvan zijn direct beïnvloedbaar.

Bedreiging (ziekten veroorzaakt door:)	Aantal sterfgevallen per jaar ⁴	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren ⁵
Roken	20.000	440.000
Overgewicht	8.000	170.000
Lichamelijke inactiviteit	8.000	135.000

Wanneer ziekten buiten beschouwing worden gelaten, vindt de grootste bedreiging van onze fysieke veiligheid plaats binnen de huiselijke omgeving.

Bedreiging	Aantal sterfgevallen per jaar	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren
Ongevallen thuis	2.200	52.500

Een andere grote bedreiging van onze fysieke veiligheid is individueel vervoer: verplaatsing per auto, fiets, brommer, e.d. levert grote risico's op.

3 Een bron voor deze paragraaf is Helsloot 2004. Ik gebruik in deze rede de termen bedreiging en risico door elkaar heen. In bijvoorbeeld Helsloot 2004 wordt nader ingegaan op de problematiek van de definitie van het begrip risico.

4 De cijfers uit de tabellen in deze paragraaf, die langjarige gemiddelden betreffen, komen uit verschillende bronnen. In bijvoorbeeld RIVM 2003a zijn deze cijfers bij elkaar gebracht. Een risico dat buiten de meeste beschouwingen, ook deze, wordt gelaten is de bedreiging 'zelfdoding' waarvan het aantal slachtoffers volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek al jaren stabiel tussen de 1500 en 1600 doden per jaar ligt.

5 Het verlies van gezondheid in gewogen levensjaren (de 'DALY') is het resultaat van een verrekking van zowel sterfte als gezondheidsschade. Verschillende kwalen hebben hierbij een verschillende wegingsfactor.



Bedreiging	Aantal sterfgevallen per jaar	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren
Ongevallen in het verkeer	1.200	85.000 (alleen blijvend letsel)

Relevant is verder het onderscheid tussen interne en externe bedreigingen van de veiligheid: *interne* veiligheidsrisico's zijn de risico's die aanwezig zijn in een vervoermiddel, op een industrieel complex, e.d. lopen. *Externe* veiligheidsrisico's zijn de risico's die niet direct betrokken derden lopen door ongevallen met een vervoermiddel, op een industrieel complex, e.d.

Het domein van de leerstoel is met name de externe fysieke (on)veiligheid zoals hiervoor beschreven. Ik zal dat vanaf nu, en zoals gebruikelijk, in deze rede kortweg betitelen als fysieke (on)veiligheid.

Een bijzondere subgroep van fysieke onveiligheid die meestal grote (media-)aandacht trekt zijn de 'grote ongevallen'. Het begrip 'groot ongeval' wordt binnen het extern veiligheidsdomein technisch gedefinieerd als een ongeval waarbij de som van doden en gewonden groter of gelijk is aan tien (en waarbij de gebeurtenissen verbonden met het ongeval plaatsvinden binnen 24 uur en binnen een aaneengesloten gebied). De grote ongevallen in Nederland sinds medio jaren negentig kennen we als gevolg van alle aandacht dan ook alle bij naam: de Bijlmerramp, de Herculesramp, de Vuurwerk-ramp, de Cafébrand in Volendam en de Schipholcellenbrand. Een directe observatie is dan ook dat op grond van deze historische cijfers 'grote ongevallen' slechts een beperkte bedreiging van onze fysieke veiligheid met zich meebrengen. Het gaat hier omgerekend immers om slechts enkele doden per jaar.

Bedreiging	Aantal sterfgevallen per jaar	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren
Grote ongevallen	enkele	enkele tientallen

Het verschil tussen subjectieve en feitelijke fysieke (on)veiligheid

Gezien de vorenstaande cijfers ligt het in de rede om te verwachten dat er nauwelijks aandacht zou zijn in onze maatschappij voor de fysieke onveiligheid die in deze rede centraal staat. Het tegendeel is echter het geval, zoals iedereen in de media en beleidsstukken kan constateren. Een verklaring hiervoor wordt gevonden in het verschil tussen subjectieve en feitelijke fysieke veiligheid, waarop ik nu zal ingaan.

Een centraal voorbeeld binnen het domein van de fysieke veiligheid is de subjectieve angst in de westerse wereld voor ('grote ongevallen' veroorzaakt door) 'technologie'.





De technologische ontwikkeling in onze samenleving heeft de levensverwachting feitelijk enorm verhoogd. In 1800 leefde men gemiddeld zo'n veertig jaar, tegenwoordig ligt de levensverwachting dicht bij het dubbele. De kwaliteit van het leven is verder sterk verbeterd. De techniek heeft oplossingen gebracht voor tal van problemen. Veel gevaren zijn geheel of gedeeltelijk onschadelijk gemaakt: in dit deel van de wereld zijn er geen hongersnoden meer, er zijn voorzieningen voor het wassende water, er bestaan vaccinaties tegen voorheen dodelijke ziekten.

Soms echter laat de technologie ons in de steek. Althans wij gaan slordig met veiligheidseisen om, blijken toch nog niet de gehele technologie doorgrond te hebben of natuurgeweld blijkt simpelweg te groot om met technologie te beheersen. Grote ongevallen kunnen dan het gevolg zijn.

Veelal zichtbaar is de perceptie dat het juist door die nieuwe technologie is dat de mens grote risico's loopt. De honderden miljoenen gewonnen levensjaren door de nieuwe technologie in de laatste eeuw in Nederland alleen al worden dan als een gegeven beschouwd. Het Centraal Planbureau is bijvoorbeeld een exponent van deze angst voor de moderne technologie: 'De technologie heeft echter ook een keerzijde. Er zijn nieuwe gevaren ontstaan, die in potentie veel groter zijn dan de ingedamde oude risico's. De paradoxale ontwikkeling is zichtbaar dat de technologische vooruitgang ons terug in de tijd plaatst, doordat nieuwe gevaren ontstaan.'⁶ Wanneer het aantal gewonnen levensjaren als maatstaf zou worden genomen, laat het zich eenvoudig uitrekenen dat er tienduizenden mensen per jaar door technologische ongevallen kunnen omkomen, voordat we werkelijk terug in de tijd zouden worden geplaatst.

Hoe komt het dan dat de moderne mens zo bang is voor bijvoorbeeld de fysieke onveiligheid die samenhangt met technologie? Beck schreef hierover dat de existentiële grondconditie van de mens van 'ik heb honger' naar 'ik ben bang' is verschoven.⁷ De moderne burger beschouwt zijn door technologie gegeven levensduur en welvaart als een gegeven en kijkt nog slechts naar de individuele bedreiging van zichzelf. Beck is zelf overigens ook een risicopessimist. Hij illustreert dit in een interview door op te merken dat 'het leven in onze tijd is als een onvrijwillige en omgekeerde loterij. Trek je een niet, dan heb je geluk. Win je de hoofdprijs, dan heb je pech en word je besmet met de ziekte van Creutzfeld-Jacob of raak je opeens je baan kwijt.'⁸

6 Huysmans et al. 2002.

7 Beck 1992.

8 Interview met Beck in *NRC Handelsblad*, 11 maart 1997, p. 15 door J. Meijnen: Ulrich Beck, socioloog; Niemand weet hoe het verder moet.



Het, volgens Beck en anderen, existentiële gevoel van onveiligheid van de moderne burger wordt, zo hebben velen al opgemerkt, ten minste versterkt door de intensieve aandacht in de media voor onveiligheid en rampen. De verslaggeving richt zich niet alleen op feiten, maar juist ook op gevoelens van onveiligheid en op emoties na rampen. Door deze vorm van verslaggeving krijgen gevoelens en emoties dezelfde ‘waarde’ als de objectief verifieerbare feiten.

De stellingname van Beck lijkt deels bevestigd te worden door het vele onderzoek dat al decennia lang wordt verricht naar de risicobeleving van de burger. De uitkomsten hiervan wijzen op een groot verschil tussen de acceptatie van vrijwillig genomen risico's en onvrijwillig genomen risico's – existentieel bang voor paragliden is de moderne burger blijkbaar niet – en de verhoogde risicoperceptie van onzichtbare of onbegrepen risico's. Van meer recente datum is het onderzoek naar de sociale versterking van risicobeleving, dat wil zeggen het samenspel tussen burger, media en (politiek) bestuur dat leidt tot de focus op speciale vormen van (fysieke) onveiligheid. Een gemeenschappelijk kenmerk van dit beschrijvende onderzoek is dat het een zeer geringe voorspelende waarde heeft.⁹ Ik kom hierop terug in de slotparagraaf.

In de bestuurskunde en de politiek-bestuurlijke praktijk wordt de discussie over de oorzaak van de toenemende angst voor (fysieke) onveiligheid veelal als een kip-of-ei-discussie ervaren. Uitgangspunt voor deze subjectiviteitsrealisten is dat perceptie nu eenmaal de werkelijkheid is. In 1928 schreven de bestuurskundigen Thomas en Thomas hierover al: 'If men defines their situations as real, they are real in their consequences.'¹⁰

De bottom-line is voor de subjectiviteitsrealisten dat wij als samenleving de bestaande onveiligheid die ons door anderen wordt aangedaan niet willen of kunnen accepteren. Boutellier contrasteert in dit verband de wens tot vitaliteit met het soms obsessief streven naar sociale veiligheid: 'Vitaliteit en veiligheid zijn keerzijden van dezelfde medaille: een liberale cultuur die zelfontplooiing heeft verheven tot levenskunst, moet tegelijkertijd alle zeilen bijzetten om de grenzen van de individuele vrijheid te bepalen en te handhaven.'¹¹

Fysiek veiligheidsbeleid

Door de overheid wordt (*fysiek*) *veiligheidsbeleid* ontwikkeld en uitgevoerd om de (fysieke) onveiligheid binnen maatschappelijk aanvaarde grenzen te houden.

9 Voor een overzicht van de literatuur betreffende dit thema zie Pidgeon et al. 2003.

10 Thomas and Thomas 1928, p. 572.

11 Boutellier 2003, p. 3.



Binnen het veiligheidsbeleid ligt in Nederland de nadruk van het beleid veelal op het voorkomen dat een ongeval plaatsvindt. ‘Voorkomen is beter dan genezen’ is de volkswijsheid die achter deze beleidsfocus ligt. Dit deel van het (fysiek) veiligheidsbeleid wordt wel als (fysiek) *risicobeheersingsbeleid* betiteld.

De oorspong en schijnbare onvermijdelijkheid van het gebruik van symboliek binnen het fysiek risicobeheersingsbeleid liggen mijns inziens in het volgende. De onderkende angst voor onveiligheid maakt het voor subjectiviteitsrealisten in politiek en beleid erg aantrekkelijk om te kunnen claimen dat veiligheidsbeleid waarvoor zij verantwoordelijk zijn ook werkelijk kan leiden tot absolute veiligheid.

Bij veel voorkomende situaties van (vaak sociale) onveiligheid is die claim evident onmogelijk: fietsen zullen in onze hoofdstad waarschijnlijk nooit absoluut veilig zijn tegen diefstal. De beleidsmaker die dat claimt, staat gegarandeerd voor gek.

Voor situaties van onveiligheid die slechts zeer zelden voorkomen, is het veel aantrekkelijker om de claim van absolute veiligheid te leggen en daarmee de confrontatie met de angstige burger uit de weg te gaan. De motivatie hiervoor kan variëren tussen de wens tot geruststelling, spaarzaamheid om niet in veiligheidsvoorzieningen te hoeven investeren of simpelweg (gekoesterde) onwetendheid. In ieder geval is de kans dat je als bestuurder of beleidsmaker na een incident moet uitleggen dat het toch niet absoluut veilig was klein.



Het fysiek risicobeheersingsbeleid is daarmee zeer gevoelig voor de inzet van symbolische handelingen,¹² omdat er een zeer kleine kans van voorkomen is van fysieke veiligheidscrises. Er is derhalve een corresponderende kleine kans om geconfronteerd te worden met de beperkte resultaten van het symbolisch handelen. Ook in het sociaal risicobeheersingsbeleid, waar de claim van absolute veiligheid meestal niet gemaakt kan worden, is dit verschijnsel zichtbaar bij zeldzame situaties van onveiligheid als misdrijven door TBS-ers.



Wanneer een fysiek veiligheidsrisico zich dan toch ondanks de al dan niet impliciete belofte van absolute veiligheid materialiseert als een ‘groter’ of ‘groot ongeval’, dan is de maatschappij *geschokt*. Voor direct betrokken bestuurders en veiligheidsprofessionals zal zo’n ongeval dan ook vragen om *direct* handelen om de gevolgen van het ongeval te beheersen en daarmee onder andere het vertrouwen van de maatschappij niet verder te verliezen. De context van zo’n ongeval zal zich in die besluitvormingsfase, later kom ik hierop terug, verder kenschetsen door een *gebrek* aan relevante informatie (en een overdaad aan niet-relevante).

¹² Precieze definities van wat symbolisch handelen is, volgen in paragraaf 3.





De genoemde drie elementen zijn de kern van de volgende definitie van een *crisis* zoals gegeven door Rosenthal: 'een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen'.¹³

Deze definitie van crisis ziet toe op veel meer dan uitingen van fysieke veiligheidsrisico's. Ten minste kan echter worden gesteld dat een groot (in de zin zoals hiervoor beschreven) fysiek ongeval zal leiden tot een crisis. De Vuurwerkramp in Enschede, de Cafébrand in Volendam en de Schipholcellenbrand zijn hiervan recente voorbeelden.

Een onderdeel van (fysiek) veiligheidsbeleid is het *crisisbeheersingsbeleid* specifiek gericht op het beheersen van de effecten van een ongeval dat heeft plaatsgevonden. Crisisbeheersing heeft tot doel de situatie binnen het sociaal systeem van voor het ongeval te herstellen.

Een belangrijk element in deze definitie van crisis is het feit dat de dreiging gesubjectiviseerd is, dat wil zeggen gekoppeld aan de normen en waarden van de maatschappij. Als deze normen en waarden gebaseerd zijn op, in marxistische termen, een 'vals bewustzijn' dan kan crisisbeheersing niet alleen bestaan uit rationele aspecten. Een kern van het crisisbeheersingsbeleid is dan ook noodzakelijkerwijs 'vals' symbolisch handelen.

De kernparagrafen van deze rede gaan per schakel van de veiligheidsketen (zie hierna) in op voorbeelden van 'vals' symbolisch handelen.

De veiligheidsketen

In deze rede zal ik de al enkele malen genoemde veiligheidsketen volgen om mijn centrale these te illustreren. De veiligheidsketen geeft een procesbenadering van het veiligheidsbeleid weer.

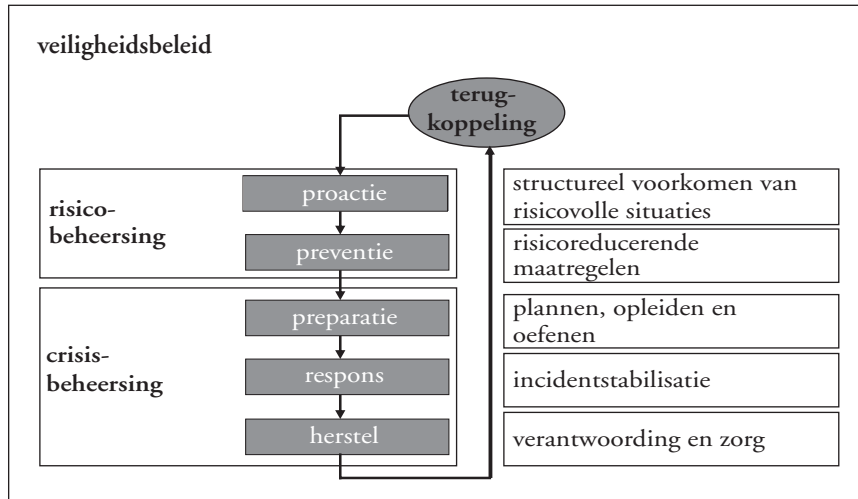
De veiligheidsketen heeft zijn oorsprong in Amerika waar een variant van deze procesbenadering door de Federal Emergency Management Agency (FEMA) is geïntroduceerd.

*Disasters run the full cycle of mitigation, preparedness, response and recovery and rehabilitation. In this sense, they are a continuing story. The process typology, of the United States Federal Emergency Management Agency, is recommended.*¹⁴

¹³ Rosenthal et al. 1998.

¹⁴ Quarantelli 1996, p. 188.





Figuur: de veiligheidsketen

De schakels van de veiligheidsketen zijn in Nederland sinds de introductie in 1993 door het ministerie van Binnenlandse Zaken als volgt gedefinieerd:¹⁵

- Proactie kan worden gedefinieerd als het wegnemen van structurele oorzaken van incidenten ter voorkoming van het ontstaan ervan.
- Preventie kan gedefinieerd worden als het nemen van maatregelen vooraf ter voorkoming van het ontstaan van incidenten en beperken van de gevolgen indien zij zich toch voordoen. Te denken valt aan wettelijke kaders, voorlichting en toezicht.
- Preparatie omvat al datgene wat moet worden voorbereid om incidenten te kunnen bestrijden. In dit verband moet men denken aan het opstellen van plannen en procedures, het opleiden en oefenen van personeel, enzovoort.
- Respons is de daadwerkelijke bestrijding van incidenten.
- Herstel omvat al hetgeen nodig is om zo snel mogelijk de gevolgen te redresseren en in de 'normale' situatie en verhoudingen terug te keren.

Op het misschien niet voor iedereen heldere onderscheid tussen proactie en preventie ga ik later in deze rede in.

¹⁵ Integrale veiligheidsrapportage, ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993.





3 Symboliek als beleidsinstrument

In de voorgaande pagina's heb ik beweerd dat het beleidsdomein fysieke veiligheid, inclusief de daarmee verbonden crisisbeheersing, zich kenmerkt door een systematisch gebruik van symboliek. In deze paragraaf wil ik, na een omschrijving van wat ik precies met symboliek bedoel, laten zien dat het gebruik van symboliek als beleidsinstrument echter beslist niet is voorbehouden aan het beleidsdomein fysieke veiligheid en crisisbeheersing.¹⁶

In essentie is een symbool iets wat voor iets anders staat. In het algemeen gaat het dan om een voor de symboolgebruiker betekenisvol (zichtbaar en tastbaar) subject dat een ingewikkelder concept representeert. Taal is in die zin symboliek. Het woord symbool is dan ook afgeleid van het Griekse woord 'sumballein' dat bijeen- of samenbrengen betekent. Een symbool brengt twee werkelijkheden bij elkaar.

Een symbool heeft vaak geen natuurlijke relatie met datgene waarvoor het staat, deze relatie moet door iemand gelegd worden. Iets is pas een symbool als iemand de symboliek ervan in het leven roept. Waarom zou bijvoorbeeld een stuk textiel met kleuren een voor de hand liggend symbool voor een land zijn?

Een symbool verschaft een schijnbaar cognitieve greep op het niet-waarneembare. Volgens antropologen en sociologen zijn symbolen een hulpmiddel voor mensen om de complexe wereld waarin ze leven te ordenen en te begrijpen. Middels sociale symbolen wordt uitdrukking gegeven aan gedeelde normen en waarden binnen delen van de samenleving.

Symboliek is hiermee een essentieel onderdeel van onze samenleving.

Hiervoor spreek ik nadrukkelijk over een schijnbaar cognitieve greep. Het symbool representeert immers de werkelijkheid maar is het niet. Het gevaar is dan ook dat symboliek een sta-in-de-weg kan worden voor analytisch denken, omdat de verschillende betekenissen van een bepaald symbool ten onrechte op een hoop worden gegooid.¹⁷ Of men identificeert het gesymboliseerde zo met het symbool, dat men het gesymboliseerde denkt te kunnen beïnvloeden door middel van het symbool. Dit staat

¹⁶ Een bron voor de eerste introducerende alinea's is Verkuyten 1990 en Gusfield et al. 1984.

¹⁷ Geconfronteerd met zo'n betekenisophoping vergt het een bewuste actie, contextualiseren genaamd, om de verschillende betekenissen van het symbool weer uiteen te rafelen.





rationele afwegingen en beoordelingsprocessen, stellen van prioriteiten, onderscheiden van hoofd- en bijzaken, kortom realiteitsadequaat handelen in de weg.

Opvallend is dat in sommige situaties het symbool in volle bewustzijn van groter belang wordt geacht dan de werkelijkheid die het representeert. Op individueel niveau geldt bijvoorbeeld dat volgens verschillende onderzoeken de meerderheid van de beroepsbevolking bereid is om minder loon te accepteren in ruil voor een fraaiere betiteling van de uit te voeren werkzaamheden, dus bijvoorbeeld informatiebeheerspecialist in plaats van archiefmedewerker.

De filosoof Paul Moyaert stelt: 'Het is niet de rationaliteit die ons mensen van de dieren onderscheidt. Rationaliteit is graadueel: dieren kunnen verstandig zijn, mensen onverstandig. Wat ons echt anders maakt is onze symboolgevoeligheid. Dat betekent dat wij spontaan, onnadenkend reageren op de kracht van symbolen.'¹⁸

In deze rede gebruik ik symboliek in de zin van symbolisch handelen. Symbolisch handelen betreft handelingen die geen directe, daadwerkelijke invloed hebben op de fysieke werkelijkheid, maar slechts op de perceptie van werkelijkheid.

Onderscheid kan dan gemaakt worden tussen drie typen symbolische handelingen:

- handelingen waarmee de symboolgebruiker indirect, dat wil zeggen via beïnvloede gedragingen van mensen, de werkelijkheid beoogt te veranderen;
- handelingen waarvan de symboolgebruiker weet dat deze geen invloed hebben op de werkelijkheid; en
- symbolische handelingen waarvan ook de symboolgebruiker niet beseft dat deze geen invloed hebben op de werkelijkheid.

In ronder Nederlands: het gaat om het verschil tussen (al dan niet eervolle) manipulatie, misleiding en onbewuste onbekwaamheid.

Zoals al is gesteld, heeft symbolisch handelen per definitie wel een (beoogd) effect op de perceptie van werkelijkheid. Dit vergt dat het symbool ten minste een oppervlakkige suggestie van rationaliteit heeft, passend bij de beleving van het publiek waarvoor het symbool bedoeld is. Dit publiek is niet altijd de burger. Binnen het domein van de fysieke veiligheid zijn veiligheidsprofessionals, bestuurders en media soms symboolgebruiker, maar soms ook het publiek waarvoor symbolische handelingen worden uitgevoerd. Zo zal ik betogen dat veel van de planvorming door veiligheidsprofessionals eigenlijk vooral een symbolische functie heeft richting bestuurders.

¹⁸ Iconen zijn opvangcentra van emoties, in: *Trouw*, 17 juli 2007, pp. 4-5.





Ge- en misbruik van symboliek door bestuurders en beleidsmakers

Vele auteurs hebben al gewezen op de neiging van beleidsmakers om zich liever te concentreren op de verkoopbaarheid van beleid dan op de weerbarstige werkelijkheid.

De Amerikaanse politicoloog Edelman geldt als de grondlegger van de kritische studie naar het gebruik van symboliek door politici.

In zijn eerste werk op dit gebied kiest hij een insteek die mij meer aanspreekt dan zijn latere. In 1964 betoogt hij dat de materie die aan politieke besluitvorming onderhevig is soms te ingewikkeld is om door betrokken partijen volledig begrepen te worden of door betrokkenen als te confronterend jegens de eigen overtuigingen wordt ervaren. In die gevallen wordt de discussie middels symbolen gevoerd die als metaforen fungeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om ingewikkelde discussies over macro-economisch beleid; wie begrijpt nu werkelijk de economische pro's en contra's van de vrijemarkteconomie versus allerhande protectionistische maatregelen? Onder de betrokkenen die symbolische strohalmen omarmen, zijn ook de politici zelf.¹⁹ In Nederland is Noordergraaf een vertegenwoordiger van de stroming die met dergelijk begrip het ge- en misbruik van symboliek beschouwt.

Wanneer issues technisch en ethisch complex zijn, rest er weinig meer dan symboolpolitiek. Dan wordt de indruk gewekt dat 'eraan gewerkt wordt' en dat 'maatregelen worden genomen', teneinde burgers en bedrijven het gevoel te geven dat het probleem serieus en de oplossing nabij is. De aanpak van het WAO-vraagstuk in de afgelopen jaren is daar een goed voorbeeld van. Dat betekent niet dat er helemaal niets gebeurt. Door de symbolische aandacht kunnen betrokkenen zich bewust worden van het feit dat 'het zo niet langer kan'. Naarmate er meer incidenten plaatsvinden, zoals in de landbouw, of er zorgwekkender cijfers, zoals bij de WAO of tijdens Parlementaire Enquêtes, naar buiten komen, is de kans op 'doorbraken' groter. Het blijft dan de vraag of de bereikte doorbraak tot daadwerkelijke 'oplossingen' leidt, want 'wicked issues' laten zich eigenlijk nooit echt oplossen. En als er 'oplossingen' zijn, dan zijn ze instabiel en tijdelijk.²⁰

In Edelmans latere werk kiest hij veel meer voor het uitgangspunt dat de politieke en economische elite vooral succesvol bewust gebruikmaken van politiek drama en de bijbehorende symbolen om het 'domme' kiezersvolk gerust te stellen, ondanks het soms schrijnende verschil in welvaart, status en macht met de elite.²¹ In zijn overtuiging is dit bewust misleidende gebruik van symboliek gekoppeld aan de mediatisering

19 Edelman 1964.

20 Noordergraaf 2002.

21 Edelman 1971, Edelman 1977 en Edelman 1988.





van de maatschappij. Hoop op een paradigmawisseling heeft hij derhalve niet, hoogstens kunst kan een tijdelijk 'tegengif' bieden.²²

The pervasiveness of literacy, television, and radio in the industrialized world makes frequent reports of political news available to most of the population, a marked change from the situation that prevailed until approximately the Second World War. What consequences for ideology, action, and quiescence flow from the preoccupation with political news as a spectacle? [...] There is a conventional answer that can be captured in a sentence: citizens who are informed about political developments can more effectively protect and promote their own interests and the public interest. That response takes for granted a world of facts that have a determinable meaning and a world of people who react rationally to the facts they know. In politics neither is tenable, a conclusion that history continually reaffirms and that observers of the political scene are tempted to ignore.²³

Als Europeaan neig ik ernaar zijn sombere kijk op het gezond verstand van de burger en de kenbaarheid van feiten te wijten aan de specifieke ontwikkeling van de Amerikaanse maatschappij. In ieder geval is een premisse in deze rede dat de (Nederlandse) burger wel degelijk tot een rationele afweging over fysiek veiligheidsbeleid en crisisbeheersing in staat is. Ik kom hier direct op terug.

Ook in Nederland is de kritische beschouwing van de 'dramademocratie' ondertussen gewoon: Ringeling wijst erop dat het bij beleid veel meer gaat om de toekenning van betekenis aan begrippen en verschijnselen dan om te onderzoeken feiten.²⁴ Frissen stelt dat de overheid zich in haar beleidsvorming bedient van taboes, metaforen en mythen en dat zij bol staat van de retoriek en rituele uitspraken.²⁵

Maar de crisis in betekenisgeving en zingeving uit zich ook geheel contrair. Vaak zien we dat de gevoelde noodzaak tot transformatie tot uiting komt in een repertoire van beheersing en controle. Van de antropologie weten we dat een samenleving mythes kent en dat deze van tijd tot tijd door rituelen bevestiging moeten krijgen. Als een samenleving cultureel in verwarring, of sterker nog in crisis is, dan zien we dat mythes aan betekenis verliezen en dat in reactie daarop de rituelen intensiveren. Naarmate de overtuiging dat het opperwezen de regen zendt sterker ondermijnd raakt, neemt het aantal regendansen toe. Naarmate het politieke primaat meer wordt gerelativeerd, neemt de roep om het herstel ervan toe. Naarmate we beter beseffen dat de samenleving complexer wordt en het beleid zijn greep op de samenleving verliest, introduceren we VBTB en andere 'planning en control' rituelen. De semantiek is veelzeggend. We spreken

22 Edelman 1988, p. 126-129.

23 Edelman 1988, p. 1.

24 Ringeling 1993, p. 249.

25 Geciteerd in Boutellier 2003, p. 221.



*van afrekenen en introduceren daarmee een begrip uit maffia-kringen waar het een liquidatie betekent. We koesteren transparantie en oogsten formulieren en bureaucratie.*²⁶

Hoewel, zoals Edelman doet, het gebruik van symboliek veelal wordt gekoppeld aan de mediatisering van onze maatschappij wijzen historici als Blockmans op het historisch gebruik van symboliek als binding tussen onderdanen en heersers. In dit verband gelden religie, dynastie en natie als de belangrijkste symbolen.

*Zonder hiermee een voldragen aanvullende theorie te ambiëren, wil ik nu een drietal middelen in beeld brengen waardoor in de loop van de laatste duizend jaar onderdanen bij uitstek verbonden zijn met de zaak van hun heersers. Mijn uitgangspunten hierbij zijn (a) dat een reductie van individuen en groepen tot louter rationeel handelende wezens een onhoudbaar mensbeeld inhoudt; daardoor blijven wezenlijke aspecten van het gedrag onverklaarbaar; (b) dat heersers er niet aan ontkomen onderdanen te overtuigen van de transcendentale en maatschappelijke rechtvaardiging van hun gezag; (c) dat het functioneren van legitimatiesystemen op grote schaal heeft bijgedragen tot de interne pacificatie en consolidatie, maar veelal ook tot mobilisatie jegens een externe macht. De vier emotionele bindingen die ik zal bespreken, hebben zich in Europa volgordekelijk ontwikkeld. [...] Opeenvolgend zal ik bespreken de dynastie, de religie, de natie en de consumptiemaatschappij. Alle vier scheppen zij voor een individu een verzekerde plaats in een ruimer sociaal (en bovenaards) verband, doen een beroep op of geven vorm aan zijn zelfbewustzijn en maken de kanalisering mogelijk van existentiële spanningen. Het vierde door mij onderscheiden cohesiemechanisme is minder eenvoudig te benoemen dan de andere omdat het nog niet als zodanig tot het wetenschappelijk begrippenarsenaal behoort. Ik bedoel het wereldbeeld, geschapen door de audiovisuele massamedia via een vloeiende overgang tussen fictie, reclame en werkelijkheid, waaruit een nieuw werkelijk internationaal wereldbeeld gevormd wordt.*²⁷

Het gebruik van symboliek is derhalve niet nieuw; het lijkt echter onomstreden dat de snelheid van het huidige publieke debat het beleid steeds gevoeliger maakt voor symboliek. Het symbool dat vandaag gebruikt wordt om het beleid te ondersteunen, is morgen immers al vergeten. Tijd voor een kritische beschouwing van het symboolgebruik is er daarmee niet. Ik kom hier in mijn slotparagraaf op terug.

Ik wil op deze plaats enkele introducerende voorbeelden noemen van het gebruik van symboliek in het bredere kader van veiligheid.

26 Frissen in zijn afscheidsrede voor Roel in 't Veld als decaan van de NSOB (www.nsob.nl).

27 Blockmans 1994.



Wie nadenkt over het gebruik van symbolen in de sociale veiligheid, komt natuurlijk meteen uit op ‘meer blauw op straat’: zichtbare politie-inzet is een tweeledig symbool. In de eerste plaats symboliseert de geüniformeerde surveillerende agent volgens Manning het beeld van de politie als ‘crime-fighter’.²⁸ Hij/zij wordt als symbool van de mogelijkheid tot de (noodzaak van de) beheersing van criminaliteit gebruikt door politie en bestuur naar de burger. In de tweede plaats is ‘meer blauw op straat’ een Nederlands politiek symbool geworden van aandacht voor sociale veiligheidszorg. Politieke partijen gebruiken hun aandacht voor geüniformeerde politie-inzet als symbool voor hun aandacht voor criminaliteit.

[P]olicing operates as a constant reminder of the existence of the undesirable criminal Other. As such, it is apt to evoke, or at the very least reinforce, feelings of hostility, aggression, powerlessness, violation and vulnerability; a sense that the social world is a rather fragile and troubling place. Yet the idea of policing also brings to mind (and stomach) sensations of order, authority and protection; it makes it possible for people to believe that a powerful force for good stands between them and an anarchic world, that the state is willing to defend its citizens.²⁹

Over de objectieve effectiviteit van investeringen in meer blauw op straat versus andere vormen van politie-inzet bestaat wetenschappelijke discussie. Bayley neemt bijvoorbeeld het standpunt in dat geüniformeerde politie-inzet ook kan bijdragen aan verhoging van de criminaliteit omdat het een bevestiging is dat een bepaalde plaats onveilig is.

The police don't prevent crime. [...] This is a myth. [...] First, repeated evidence has consistently failed to find any connection between the number of police officers and crime rates. Second, the primary strategies adopted by modern police have shown to have little or no effect on crime.³⁰

Een belangrijk symbool in de dagelijkse politiek is de Kamervraag bij situaties van onveiligheid: snel gesteld, maar slechts bij uitzondering wordt er kritisch naar het vaak even symbolische antwoord gekeken. Hoewel wetenschappelijk onderzoek naar deze negatieve waardering van de kwaliteit van Kamervragen en de beantwoording daarvan ontbreekt, neem ik deze bewering voor het domein van de fysieke veiligheid graag voor mijn eigen rekening.

28 Manning 1977.

29 Loader 1997, p. 8. Loader wijst overigens op het feit dat in sommige landen de geüniformeerde agent ook een breder symbool is voor het land zelf: de ‘bobby’ in Engeland en de ‘mountie’ in Canada zijn hiervan de sprekende voorbeelden. Voor Van Steden betekent de symboolfunctie van de politie richting burgers dat private veiligheidsdiensten ook nooit het symbolische gezag kunnen bekleden dat de politie heeft. Daarmee zal de politie nooit kunnen worden vervangen (Van Steden 2007).

30 Bayley 1994, p. 4.



Al langer bestaande situaties van onveiligheid die feitelijk structureel zijn, maar opeens als acuut bedreigend worden gepercipieerd, monden veelal uit in symbolische wetgeving. Als voorbeeld mag dienen de verzwaring van de strafmaat voor terrorisme die evident geen invloed zal hebben op de altijd bestaande kans dat een radicaliserende jongere tot geweld overgaat.

Het beeld van de burger als een willoze symboolontvanger; een projectie van wetenschappelijk onbegrip?

Veelal wordt gesteld, met name in het kader van (fysieke) veiligheidsvraagstukken dat we in een emotiemaatschappij leven. Hiermee wordt dan bedoeld dat de burger zich vooral door negatieve emoties laat leiden. Volgens Henri Beunders is de Nederlandse burger hier met name gevoelig voor in vergelijking met andere nationaliteiten.³¹ De implicatie is dan dat van de burger ook niet meer dan een oppervlakkige en negatief gerichte rationaliteit kan worden verwacht. De burger is daarmee volgens die opvatting ook vooral en misschien zelfs wel ‘slechts’ met oppervlakkige symboliek te sturen. Ik zal proberen die te snelle implicatie hierna te weerleggen.

Binnen de emotiepsychologie wordt door Nico Frijda gesteld dat emoties ‘toestanden van actiebereidheid zijn’ die zich houden aan negen wetten. De eerste wet luidt dat ‘emoties ontstaan in reactie op de betekenis die een gebeurtenis voor iemand heeft’. Hier zie ik een belangrijk aangrijppingspunt voor mijn vertrouwen in de rationaliteit van de burger: het gaat erom om de werkelijke betekenis van situaties en gebeurtenissen duidelijk te maken. Experimenteel onderzoek van Stanley Schlachter al uit 1962 liet zien dat emoties deels hormonaal bepaald zijn, maar dat mensen die daarvan bewust zijn gemaakt die emoties kunnen beheersen. De optimistische burger zie ik in de negende wet terug: ‘Als een situatie op verschillende manieren kan worden gezien, neigen mensen ertoe haar te zien op de manier die (a) de negatieve emotionele last minimaliseert en (b) de grootste emotionele winst met zich meebrengt.’³²

Belangrijk vind ik ook de focus van de emotiepsychologie op empirisch onderzoek. Nico Frijda zegt in dit verband zelfkritisch over zijn laatste boek dat probeert de kern van al het verrichte emotiepsychologische onderzoek samen te vatten: ‘ik zuig alleen nog maar uit mijn duim’.³³ Die empirische focus ontbreekt nog bij de meeste beschouwingen over burgerschap versus fysiek veiligheidsbeleid en crisisbeheersing. Ik wijs er in dit verband met enige trots op dat de leerstoel in samenwerking met Les Coleman van de University of Melbourne een onderzoekslijn heeft uitgezet over de noodzake-

31 Beunders 2003.

32 N. Frijda 2006.

33 Interview met N. Frijda in *NRC Handelsblad*, 14 juli 2007, p. 37.

lijke kwantitatieve basis voor beleid en onderzoek naar ‘man-made disasters’. Deze zomer heeft dat geresulteerd in een internationaal congres en een special issue van de *Journal of Contingencies and Crisis Management*.

Op dit punt kan ik de verleiding niet weerstaan om te wijzen op de relatie tussen de perceptie van de verschillende wetenschappers van het gebruik van symboliek en hun in meer of mindere mate exacte achtergrond. Zichtbaar is wat mij betreft een continuüm dat loopt van de ‘techneu’ die slechts de fysieke werkelijkheid ziet tot de ‘absolute alfa’ die gelooft dat de werkelijkheid slechts uit symbolen bestaat. Ik denk dat Han Vrijling en Hans de Bruijn zich zonder zich beledigd te voelen aan beide zijden zullen herkennen.

[The] discrepancies between technical performance and political perception will worry social engineers and the more instrumentally oriented public administrators. Reaching your targets may not suffice to prevent organizational failure or the termination of funding for your programs. On the other hand it also provides opportunities for more politically adroit policy elites. Unsuccessful programs and organizations may be kept alive through the careful use of political rhetoric and symbols. Either way, the distinction between program and political failure stresses the importance for policy elites to monitor or even join the political processes that lead to the construction of policy fiascos. These processes invariably involve the attribution of accountability and blame.³⁴

Ik vat de beide voorgaande paragrafen samen als: tot nu toe hebben we gezien dat het gebruik van symboliek en rituelen breed verspreid is. De combinatie van het relatief weinig voorkomen van situaties van (externe) fysieke onveiligheid enerzijds en de perceptie dat de moderne burger existentieel angstig is anderzijds, maakt dat het gebruik van symboliek des te meer voor de hand liggend is binnen het fysiek veiligheidsbeleid. Het beeld van de emotionele, irrationele en daarmee voor symboliek vatbare burger is echter nog niet hard onderbouwd.

In de volgende paragrafen laat ik zien dat dit voorspelbare gebruik van symboliek ook daadwerkelijk in alle schakels van de veiligheidsketen aan de orde is.

³⁴ Bovens et al. 1999.

4 Proactie

Proactie betreft zoals gezegd het structureel wegnemen van risico's. Dat kan door het wegnemen van mogelijke oorzaken van incidenten, teneinde te voorkomen dat er een gevaarlijke of risicovolle situatie ontstaat. Binnen het domein fysieke veiligheid zijn de mogelijkheden hiervoor bijvoorbeeld het stopzetten van een risicovolle activiteit ofwel het creëren van voldoende afstand tussen risicobron en risico-ontvanger. Zonder twijfel zijn proactieve maatregelen de in theorie meest effectieve die in de veiligheidsketen te treffen zijn. Het optreden van een risico wordt immers op structurele wijze voorkomen. Ik laat hierna echter zien dat de hoge kosten die deze maatregelen met zich meebrengen, ervoor zorgen dat implementatie in het drukbevolkte Nederland nauwelijks van de grond komt of ten minste niet langjarig wordt volgehouden. Uitzondering op deze regel betreffen maatregelen ten aanzien van stoffen die een hoge emotionele lading hebben voor het publiek, zoals het transport van chloor. Deze uitzonderlijke maatregelen hebben dan een belangrijke symbolische functie.

Enkele voorbeelden van proactie en geen actie

Proactie: het stoppen van een risicovolle activiteit. In Nederland is een enkel voorbeeld te noemen waarbij na een langjarig proces is gekomen tot het stopzetten van een risicovolle activiteit primair vanuit veiligheidsoverwegingen: het stoppen van het vervoer van chloor per trein. In 2002 is in een convenant tussen de enige Nederlandse grootschalige chloorproducent en -verbruiker AKZO Nobel en de rijksoverheid vastgelegd dat chloor in principe zal worden geproduceerd op de locatie waar het ook als grondstof wordt gebruikt. Dit is bereikt door uitbreiding van chloorproductiecapaciteit van AKZO Nobel in Rotterdam, nieuwbouw van capaciteit in Delfzijl en sluiting van AKZO Nobels chlooractiviteiten in Hengelo. Door deze grootschalige reallocatie van chlooractiviteiten is in 2006 een definitief einde gekomen aan het structureel vervoer van chloor per spoor door Nederland. Slechts bij uitval van een productielocatie zal toch tijdelijk weer chloor getransporteerd moeten worden. De rijksoverheid heeft 65 miljoen euro bijgedragen aan de kosten van deze reallocatie.

De discussie rond de vliegveiligheid rondom Schiphol heeft echter anderzijds laten zien dat het stoppen van de risicovolle activiteit in dit geval expliciet niet aan de orde is zelfs als over het veiligheidsniveau eerder toezeggingen aan de Tweede Kamer zijn gedaan. Zowel beperkingen van het vliegverkeer op Schiphol als beperkingen aan het ruimtegebruik rondom Schiphol zouden dan ook vele honderden miljoenen kosten aan verminderde economische groei.

*De staatssecretaris van VROM schrijft in november 2003 aan de Tweede Kamer over de veiligheid van Schiphol het volgende: 'Dit leidt helaas onvermijdelijk tot de conclusie dat, om de standstill ten opzichte van 1990 [dat wil zeggen een gelijke kans op een ongeval met meer dan 40 doden, IH] te realiseren, ofwel de groei van Schiphol drastisch beperkt en mogelijk zelfs teruggedraaid moet worden ofwel er in een groot gebied geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen meer mogelijk zijn en een aantal na 1990 gerealiseerde kantoor- en bedrijfslocaties alsnog gesloopt moeten worden. Ik ga ervan uit dat dergelijke consequenties door de kamer niet worden en zijn beoogd.'*³⁵

Proactie: verplaatsing transportstromen. De Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) biedt overheden de gelegenheid om specifieke transportassen aan te wijzen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Zo hebben overheden bijvoorbeeld de mogelijkheid over bepaalde wegen het wegvervoer van gevaarlijke stoffen te verbieden. Meer specifiek stelt de Wvgs overheden in staat om gevaarlijke stoffen aan te wijzen die uitsluitend over daarvoor aangewezen transportassen vervoerd mogen worden. Deze bepaling past bij uitstek in de schakel proactie. De wet biedt daarmee namelijk de mogelijkheid om de structurele oorzaak van incidenten, het transport van gevaarlijke stoffen, te verbieden op plaatsen waar de gevaren van een dergelijk transport te groot zijn.

In de praktijk wordt echter nauwelijks gebruikgemaakt van deze proactieve maatregel. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft bijvoorbeeld feitelijk alle rijkswegen, spoortrajecten en vaarwateren beschikbaar gesteld voor het transport van gevaarlijke stoffen.³⁶ Er is daarmee niet besloten tot het reguleren van het transport van lpg en ammoniak, die van alle transport van gevaarlijke stoffen de grootste externe veiligheidsrisico's met zich meebrengen, maar waarvan beperking ook grote economische gevolgen zou hebben.

Provincies hebben aansluitend ook alle provinciale wegen beschikbaar gesteld voor het transport van gevaarlijke stoffen.

Over de wijze waarop gemeenten verder aansluitende gemeentelijke routing tot stand hebben gebracht, bestaat geen landelijk beeld. Een kleine steekproef die in 2003 in het kader van de evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen werd gehouden, leerde echter dat er geen gemeenten te vinden waren die op grond van de Wvgs tot routing van het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn overgegaan.³⁷ Recent bleek de gemeente

³⁵ Handelingen II 2003/04, 23 552, nr. 83.

³⁶ Op een symbolische aanwijzing van een deel van de vaarweg nabij Dordrecht na.

³⁷ Helsloot et al. 2003. Daarbij dient de nuance aangebracht te worden dat naar schatting van respondenten vijftig procent van de gemeenten wel op enige wijze in een routeringsregeling heeft voorzien bijvoorbeeld nog op grond van oudere wetgeving.

Veenendaal zelfs geheel onwetend van deze mogelijkheid toen zij op hoge toon de provincie in gebreke stelde vanwege het toenemend vervoer van gevaarlijke stoffen door de gemeente.

Het volgende artikel uit *De Gelderlander* illustreert behalve het kennistekort bij lagere overheden van complexe regelgeving als de Wvgs en het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) ook fraai dat de reden waarom proactieve maatregelen genomen worden een andere kan zijn dan zorg voor de veiligheid. In deze casus worden de proactieve maatregelen genomen vanuit angst voor (de gevolgen van) beperking van het ruimtegebruik vanwege (een overigens onjuiste interpretatie van) wettelijke regels:

*Vrachtwagens met gevaarlijke stoffen mogen binnenkort niet meer door Veenendaal rijden. Alleen bestemmingsverkeer, zoals lpg-leveranties, worden nog geduld. Door het besluit te nemen, is Veenendaal van een aantal problemen verlost. Zo zou de aanleg van een wijkje op sportpark Salamander in gevaar komen en ook de bouw van een nieuwe locatie voor de Oranjeschool. Wonen en werken in de buurt van een weg waarover frequent gevaarlijke stoffen worden vervoerd, mag niet vanuit het oogpunt van veiligheid. [...] Veenendaal dacht tot voor kort dat de provincie het besluit moest nemen om de routes van gevaarlijke stoffen te wijzigen. Drie Veenendaalse wethouders togen daarom naar het provinciehuis om voor verandering van de route te pleiten. 'Uit dat gesprek is gebleken dat we zelf de routes mogen aanpassen.'*³⁸

Overigens kent de Wet vervoer gevaarlijke stoffen een aantal bepalingen die op de grens van proactie en preventie ligt, zoals een verbod op het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen door tunnels, een vervoersverbod voor niet-bestemmingsverkeer door de bebouwde kom wanneer een alternatieve route beschikbaar is en een algemeen vervoersverbod bij extreem slechte weersomstandigheden.

Proactie: bouwverboden nabij risicolocaties. Sinds mei 2004 is het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) van kracht dat een sinds de jaren tachtig gegroeide juridische praktijk in wetgeving vastlegt: nabij – dat wil zeggen binnen de zogenoemde '10-6 contour' – een industriële risicobron mogen geen kwetsbare objecten worden gebouwd.³⁹ Het Bevi legt hiermee veiligheidsafstanden vast voor nieuwbouw tussen bedrijven die risicovolle activiteiten ontplooiën en de zogenoemde (beperkt) kwetsbare objecten. Risicovolle activiteiten zijn bijvoorbeeld de productie, de opslag en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om chemische fabrieken of lpg-tankstations. Onder (beperkt) kwetsbare objecten verstaan we woningen, ziekenhuizen, scholen of winkels.

38 *De Gelderlander*, 30 juni 2005, p. 20.

39 Op de definities van risicocontouren wordt in de volgende paragraaf ingegaan.



Analyse: symboliek in de proactiefase

Ik zal nu de genoemde voorbeelden van proactie analyseren op hun symbolische en feitelijke waarde.

Eerst kom ik echter terug op het onderscheid tussen proactie en preventie. Voor diegenen die dit onderscheid niet meteen scherp hebben, is er een verklaring; de schakel proactie is volgens respondenten die begin jaren negentig bij het ministerie van Binnenlandse Zaken werkzaam waren, vooral toegevoegd als emancipatorisch instrument: de brandweer verstond onder preventie vooral brandpreventie. Met de introductie van proactie werd de brandweer gedwongen om daar een bredere invulling aan te geven. In de oorspronkelijke Amerikaanse versie van de veiligheidsketen is proactie een onderdeel van preventie. Verschillende auteurs pleiten dan ook al vanuit inhoudelijke gronden vanaf de definiëring van de proactieschakel voor afschaffing ervan.⁴⁰ De schakel proactie is daarmee zelf eigenlijk al een voorbeeld van symbolisch handelen, dat wil zeggen het gebruik van de symboliek van naamgeving die tot een verandering van de werkelijkheid van het handelen van de brandweer moet leiden. Manipulatief gebruik van symboliek derhalve van beleidsmakers voor het publiek van brandweer-veiligheidsprofessionals met natuurlijk een eerbare bedoeling.



Bij de successen van het proactieve denken zoals die geclaimd worden rondom het uitbannen van chloortransport en lpg-tankstations, maar ook rond de extra investeringen in de Westerscheldetunnel en de Betuwespoorlijn, kunnen veel vraagtekens gezet worden bij de verhouding tussen kosten en baten. Ten minste is die verhouding niet onderzocht, maar soms is er wel heel erg duidelijk iets mis.



Opvallend is in het kader van de zogenoemde ketenstudies naar productie, opslag en transport van chloor, lpg en ammoniak, dat de rijksoverheid een grote investering heeft gedaan in de beperking van chloortransport. Volgens haar eigen berekeningen is dit immers een veel kleiner risico dan productie, vervoer en opslag van lpg en ammoniak met zich meebrengen. Voor lpg en ammoniak wordt er echter geen soortgelijke proactieve investering gedaan. Zoals de regering zelf aangeeft, is de reden hiervoor dat het transport van chloor een negatieve symboolwaarde heeft.

Voor chloor is geconstateerd dat alleen de productielocatie in Hengelo een knelpunt vormt, maar dat een grootschalig incident met een chloortrein zeer grote effecten voor bewoners langs

⁴⁰ Van Duin et al. 2007.



het spoor kan hebben waardoor het railtransport van chloor grote maatschappelijke weerstand oproept.⁴¹

Overigens is opvallend in de zeer diepgaande ketenstudies, dat er veel aandacht wordt besteed aan het berekenen van de kosten van (proactieve en preventieve) veiligheidsmaatregelen en de baten die eventueel vrijkomende ruimte met zich meebrengt, maar dat men het niet aandurft kosten en baten van mensenlevens in beeld te brengen.⁴²

De aanleg van de Betuwelijn is op zichzelf een waardevolle proactieve maatregel omdat veel gevaarlijk transport dat tot op heden met een veel grotere kans op ongevallen vervoerd werd, nu over een lang recht spoor zonder gelijkvloerse overgangen wordt vervoerd. De extra preventieve veiligheidsvoorzieningen waarover zoveel professionele en publieke discussie is, dienen daarmee minder de macroveiligheid in Nederland dan de microveiligheid in de plaatsen direct langs de spoorlijn.

Een tweetal voorbeelden van het integrale veiligheids- en het ketendenken is van belang om te noemen, omdat deze eind vorige eeuw binnen brandweer-Nederland als lichtende voorbeelden werden gezien van bijdragen op het terrein van proactie. Het eerste betreft de extra investeringen in de veiligheidsvoorzieningen van de Westerscheldetunnel die Rijkswaterstaat moest plegen nadat vanuit de brandweer was aangegeven dat de overlevingskansen voor de aanwezigen bij brand in een tunnel te klein waren. Voor veel geld (zo'n 70 miljoen euro) werden extra vluchtmogelijkheden gecreëerd. Het tweede voorbeeld betreft de samenwerking tussen een aantal brandweerregio's op het gebied van de veiligheidsvoorzieningen rond de Betuwespoorlijn en de Hogesnelheidslijn.⁴³

Symbolische proactieve maatregelen brengen een risico met zich mee wanneer het toch fout gaat. Als voorbeeld: het genoemde Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) bepaalt dat binnen een bepaalde veiligheidsafstand van een risicobron geen kwetsbare objecten mogen worden gebouwd. Voorbeeld hiervan is de veiligheidsafstand voor lpg-stations van 110 meter⁴⁴ die is vastgelegd in de bijbehorende Regeling externe veiligheid inrichtingen. Dit klinkt als een werkelijk proactieve maatregel waarmee structureel een situatie van fysieke onveiligheid wordt voorkomen. De veiligheidsafstanden zijn echter kleiner dan de mogelijke effectafstanden, dat wil zeggen dat bij een

41 Handelingen II 2004/05, 27 801, nr. 26 (Kabinetsstandpunt Ketenstudies Ammoniak, chloor en lpg), p. 14.

42 KPMG et al. 2004.

43 Van Duin et al. 2007.

44 Voor een lpg-tankstation met een doorzet tot 1500 m³ lpg per jaar gerekend vanaf het vulpunt. Voor lpg-tankstations met een doorzet tot 1000 m³ per jaar geldt een veiligheidsafstand van 45 meter. Fraai zichtbaar is hier dat er geen directe relatie is tussen effectafstanden (die samenhangen met de grootte van de opslag-tank) en veiligheidsafstanden (die in dit voorbeeld alleen afhangen van de verkoop van lpg).

explosie van een lpg-tank ook op grotere afstand dan 110 meter slachtoffers kunnen vallen.⁴⁵ Het is daarmee voorspelbaar dat een zwaar ongeval, waarbij zal blijken dat de veiligheidsafstanden uit het Bevi slechts symbolisch zijn en er ook slachtoffers buiten die veiligheidsafstand vallen, tot maatschappelijke verontwaardiging zal leiden. De proactieve symboliek van het creëren van veiligheidsafstanden die minder zijn dan effectafstanden zal zich dan als een boemerang tegen de overheid keren.

Terug naar de basis: werkt proactie?

Als direct gevolg van de Vuurwerkcramp in Enschede werd aan het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4), dat op dat moment bijna was afgerond, acuut een aanvullend hoofdstuk over externe veiligheid toegevoegd.⁴⁶ Om risico's te beheersen gaat het NMP4 ervan uit, dat een keuze gemaakt wordt tussen de ruimtelijke ontwikkeling en de risicovolle activiteit. Beleidsmatig conflicteerde de hiermee proactief geclaimde extra ruimte voor veiligheid met het compacte ruimtelijke-ordeningsbeleid zoals neergelegd in de vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening van nog geen jaar later.⁴⁷ De vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening streeft daarmee juist naar intensivering van het ruimtegebruik.

Zoals al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is er wederom sprake van een confrontatie tussen verhoging van de externe veiligheid en een scala aan andere belangen: de beschikbare financiële ruimte voor sanering van normoverstijgende situaties, de voorspelbare ruimtelijke-ordeningsproblematiek en soms nationaal economische belangen die door strikte normstelling bedreigd worden.⁴⁸ In de voortgangsrapportages Externe Veiligheid door drie verschillende ministers van VROM in 2001, 2002 en 2003 en de behandelingen ervan in de Tweede Kamer, is de verschuiving van primaire aandacht voor het belang van externe veiligheid naar het nadrukkelijk meewegen van andere belangen zichtbaar. De derde voortgangsrapportage Externe Veiligheid uit september 2003 stelt bijvoorbeeld: 'Daarbij dienen antwoorden [op de problematiek rondom het groepsrisico, IH] haalbaar en betaalbaar te zijn en moeten zij passen binnen gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen.'⁴⁹ Een dergelijke heldere zinsnede zou direct na de Vuurwerkcramp niet mogelijk zijn geweest.

45 Uitzondering op deze observatie is de grootschalige opslag van vuurwerk. Voor de opslag van vuurwerk is als enige risicobron voor bestaande situaties een saneringsregeling van kracht op basis van de effectafstanden.

46 Handelingen II 2000/01, 27 801, nr. 1.

47 Handelingen II 2000/01, 27 578, nr. 1.

48 Ale 2003b.

49 Ministerie van VROM 2003, p. 4.

In de praktijk is dan ook duidelijk dat het kosten-efficiënte ruimtelijke-orderingsbeleid veel meer leidend is dan het dure ruimtelijke milieubeleid. Dit werd nog geen twee jaar na de Vuurwerkkramp in Enschede al geconstateerd in een gezamenlijk rapport van de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat.⁵⁰

Zichtbaar is deze terugkeer naar 'nieuwe' terughoudendheid bij het verder aanscherpen van het externe veiligheidsbeleid ook in de discussie rondom de veiligheid van Schiphol. Hiervoor citeerde ik de staatssecretaris van VROM al uit zijn brief van november 2003 aan de Tweede Kamer waarin hij stelt dat het door de Kamer toch nooit zo bedoeld kan zijn dat het belang van externe veiligheid vóór dat van de groei van de luchthaven kan gaan. De Kamer heeft dit nooit weersproken.

Ten slotte laat het voorbeeld van de Betuwelijn zien dat succesvolle proactieve maatregelen iets erg ondankbaars kunnen hebben: als dank word je als rijksoverheid gestraft met ontzettend dure preventieve voorzieningen. Overigens, zoals iedereen weet, is niet uit proactieve overwegingen besloten om de Betuwelijn aan te leggen.

Mijn conclusie is dan ook dat werkelijke proactie in Nederland niet kan bestaan. De inzet van het instrument heeft vooral een symbolische waarde. De voorbeelden laten zien dat elk van de drie mogelijke classificaties van symbolisch handelen (manipulatief, misleidend en onbewust onbekwaam) hier aan de orde is.

Onderzoek door de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid

In elk der schakels van de veiligheidsketen wil ik het relevante deel van het onderzoeksprogramma van de leerstoel crisisbeheersing en fysieke veiligheid benoemen. Gezien mijn vorenstaande conclusie zal het niet verbazen dat binnen het onderzoek van de leerstoel de preventie en de proactie tezamen worden gezien. Op het onderzoeksprogramma kom ik dan ook terug in de volgende paragraaf.

⁵⁰ Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad 2003, p. 7.



5 Preventie

Op 23 maart 2005 veroorzaakte een explosie en de daaruit voortvloeiende grote brand in een olieraffinaderij van BP in Texas de dood van 15 werknemers. Er vielen zo'n 170 gewonden en de schade bedroeg miljarden. Het onafhankelijke onderzoeksteam dat werd geleid door de oud-minister van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, James Baker, kwam met een rapport dat de huidige (ook Nederlandse) statistische benadering van veiligheidsrisico's logenstrafte. De eerste regel luidde niet voor niets 'process safety accidents can be prevented'.⁵¹ De reden om met dit, in de Verenigde Staten opzienbarende onderzoek te starten, is het nadrukkelijk gebruik van het symbool van de belofte van absolute veiligheid.

Natuurlijk is de vraag die deze stellingname van Baker meteen oproept: op basis waarvan zou nu gedacht kunnen worden dat de volledig preventie van industriële ongevallen mogelijk is? Ik citeer hierna onderzoek van Les Coleman dat aantoonde dat eerder het omgekeerde het geval is.

Deze paragraaf richt zich met name op extern veiligheidsbeleid als deel van het bredere preventieve fysiek veiligheidsbeleid. Voor andere delen van het preventieve fysiek veiligheidsbeleid kunnen echter soortgelijke observaties worden gemaakt. Op symbolische elementen in het brandveiligheidsbeleid kom ik in het kader van de herstelfase nog terug.

De ontwikkeling van het Nederlands preventief extern veiligheidsbeleid

In Nederland kan de oorsprong van het beleid, gericht op de beheersing van industriële risico's, worden teruggevoerd op de explosie van een kruitschip in het centrum van Leiden in 1807. De explosie veroorzaakte onder andere 151 doden. In 1814 werden daarna in een Koninklijk Besluit betreffende de vergunningverlening ten behoeve van inrichtingen die hinder voor de omgeving kunnen veroorzaken al verrassend modern aandoende beleidsregels vastgesteld. Er is daarin sprake van een driedeling van inrichtingen waarbij voor de zwaarste categorie geldt, dat een veiligheidszone in acht moet worden genomen. Ook was er in het vergunningverleningproces sprake van een proces-verbaal waarin de eventuele bezwaren van omwonenden moesten worden opgenomen.⁵²

51 Baker et al. 2007.

52 Ale 2003b.

Tot ongeveer 1970 was vervolgens sprake van een zeer geleidelijke en beperkte uitbreiding van het beleid gericht op externe en in het bijzonder industriële veiligheidsrisico's. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw veranderde dat echter. De snelle groei van de chemische industrie en de daaraan verbonden transporten riepen vragen op naar de veiligheid, in het bijzonder naar aanleiding van een snelle opeenvolging van grotere ongevallen. Kenmerkende internationale ongevallen zijn die in Flixborough (1974), Seveso (1976), Los Alfaques (1978), Mexico City (1984), Bhopal (1984) en Tjernobyl (1986).

De Europese Unie vaardigde naar aanleiding van deze ongevallen bindende richtlijnen uit voor de beheersing van industriële risico's. In 1982 werd daartoe de zogenoemde post-Seveso richtlijn (82/501/EEG) aangenomen. Deze werd naar aanleiding van het ongeval in het magazijn van Sandoz in Basel aangepast, onder andere op het gebied van informatieverstrekking aan het publiek (88/610/EEG). In 1996 volgde de aangescherpte Seveso-II richtlijn (96/82/EG). Deze richtlijnen zijn de basis voor het Nederlandse beleid en wetgeving ter zake.

Eigen Nederlands beleid is vooral zichtbaar op het gebied van normering van externe veiligheidsrisico's. Dat wil zeggen, dat er door de wetgever maxima worden gesteld aan 'de kans om buiten een inrichting te overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongeval voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is'⁵³

In de Nederlandse regelgeving worden twee soorten normen onderscheiden: het plaatsgebonden of individueel risico en het groepsrisico.

Het plaatsgebonden risico is de kans dat een persoon op een bepaalde plaats om het leven komt door een ongeval.

Het groepsrisico is de kans dat in één keer een groep van een bepaalde grootte dodelijk getroffen wordt door een ongeval.

Na een periode van bewuste terughoudendheid in de beleidsontwikkeling in het begin van de jaren negentig vanwege de hoge kosten die extern veiligheidsbeleid met zich meebrengt, leidde met name het ongeval in Enschede tot een nieuwe beleidsimpuls. Zoals eerder is opgemerkt, was een direct gevolg van de Vuurwerkcramp in Enschede dat aan het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4), dat op dat moment bijna was afgerond, acuut een aanvullend hoofdstuk over externe veiligheid werd toegevoegd.

⁵³ Artikel 1 Besluit externe veiligheid inrichtingen.

De ontwikkeling van het preventief veiligheidsbeleid met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke stoffen binnen het Directoraat-Generaal Goederenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, zoals beschreven in de evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs), illustreert het (tijdelijke) effect van de Vuurwerkramp van Enschede.

Binnen het Directoraat-Generaal houdt de afdeling Lading en Risicobeleid van de Directie Transportveiligheid zich bezig met het vervoer van gevaarlijke stoffen.

De afdeling heeft eind jaren negentig als hoofddoelstelling: 'het zorgdragen voor de ontwikkeling van risicobeleid en voor de veiligheid van en rond het vervoer van gevaarlijke stoffen en lading én het scheppen van randvoorwaarden voor een verantwoord en gezond functionerende bedrijfstak'. Economie en veiligheid worden daarmee binnen het beleid op gelijke hoogte geplaatst. Ook in de interviews voor de evaluatie van de Wvgs werd dit duidelijk: beleidsmedewerkers van het ministerie stelden allen dat het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen destijds 'haalbaar en betaalbaar' moest zijn.

In begin 2000 wordt een start gemaakt met het verkennen van mogelijkheden van zelfregulering op het gebied van veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen door de sectoren. Het directieplan 2000 zegt daarover: 'Een overheid die via regelgeving, veelal op de input gericht, een ondernemer regels oplegt en die controleert, neemt de verantwoordelijkheid van de ondernemer voor een belangrijke afweging (tussen economie, veiligheid en milieu) over. Het onderhoud van de regelgeving en de naleving ervan zijn teveel een verantwoordelijkheid en zorg voor de overheid geworden.'

Na de Vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000 vindt een totale beleidsomslag plaats als gevolg van de harde kritiek in de evaluatie van de commissie Oosting. Het uitgangspunt van de Directie Transportveiligheid is in 2003 dan ook: 'Veiligheid heeft een prijs, maar onveiligheid is duurder.' Daarom wordt het adagium als het gaat om vervoer van gevaarlijke stoffen 'blijvende zorgvuldigheid in beleid, regelgeving, uitvoering en handhaving'.⁵⁴

Een van de beleidsgevolgen van de Vuurwerkramp is het al enkele malen genoemde Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) uit 2004.

Het Bevi geeft een norm voor het plaatsgebonden risico dat bedrijven middels hun activiteiten voor hun omgeving mogen veroorzaken. Zo is het niet toegestaan kwetsbare objecten te bouwen binnen de afstand waar de kans om te overlijden door een ongeval met gevaarlijke stoffen voor een persoon groter is dan één op de miljoen per jaar. Wanneer een bedrijf een risico vormt voor de directe omgeving dienen er maatregelen te worden getroffen waarmee het bedrijf binnen deze norm blijft. In het uiterste geval

54 Helsloot et al. 2003b.

kan het zijn dat een bedrijf of de kwetsbare objecten moeten worden gesaneerd. Het Bevi codificeert de sinds de jaren tachtig gegroeide jurisprudentie die oorspronkelijk tot stand kwam op grond van een formeel niet-bindende circulaire van het ministerie van VROM.

Met betrekking tot het groepsrisico dienen de bevoegde autoriteiten een bewuste afweging te maken in het al dan niet toestaan van activiteiten die ongelukken kunnen veroorzaken met gevolgen voor grote groepen mensen. Hierbij valt te denken aan een bestemmingsplan dat veel woningen toestaat in de buurt van een risicoveroorzakende inrichting. Hoewel derhalve niet wettelijk vastgelegd als norm, blijkt ook het groepsrisico in jurisprudentie een bijna normerend karakter te hebben.

Een opvallende nieuwigheid in het Bevi is de benoeming van preventieve maatregelen gericht op bevordering van de zelfredzaamheid van de bevolking. In artikel 12, onder lid e wordt gesteld dat het bevoegd gezag in zijn besluitvorming aantoonbaar rekening moet houden met 'de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de inrichting waarop dat besluit betrekking heeft, om zich in veiligheid te brengen indien zich in die inrichting een ramp of zwaar ongeval voordoet'.⁵⁵ Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is goede infrastructurele ontsluiting van het risicogebied met het oog op evacuatie van omwonenden.⁵⁶ Op dit moment zijn dergelijke preventieve maatregelen nog geen usance. Experts benoemen echter juist de waarde van dit type maatregelen, omdat deze hun waarde behouden, ook wanneer er geen incidenten meer plaats zouden vinden en de politieke aandacht voor externe veiligheid over enige tijd voorspelbaar wegvalt.⁵⁷

We zien derhalve een zich gedurende jaren ontwikkelend preventiebeleid waar incidenten leiden tot (tijdelijke) (beloften van) aanscherping.

Analyse: symbolische elementen in het Nederlandse preventieve fysiek veiligheidsbeleid

Gelijkheid als symbool. In het risicobeleid dat de rijksoverheid sinds de jaren tachtig voor het milieu en externe veiligheid voert, staat het symbolisch belangrijke 'gelijke recht' van iedere Nederlander op bescherming centraal. Deze benadering moet verhinderen dat gezondheidsrisico's, verbonden aan maatschappelijke activiteiten, worden afgewenteld op bepaalde groepen mensen, bijvoorbeeld bewoners van wijken rond

55 Voor de duidelijkheid: dit is iets anders dan de daadwerkelijke preparatieve voorbereiding van de overheid om de bevolking te kunnen evacueren bij een (dreigende) ramp. Dit laatste type voorbereiding dient op grond van het Besluit risico's zware ongevallen in rampbestrijdingsplannen per object te worden beschreven.

56 VNG 2003.

57 Helsloot et al. 2005.



chemische industrie, vliegvelden of hoogspanningslijnen (geografisch), of groepen mensen die vanwege aanleg, ziekte of andere omstandigheden extra gevoelig zijn voor vormen van milieuverontreiniging (astmatici, bewoners van achterstandswijken). De werkelijkheid is natuurlijk een andere: de nabijheid van een risicobron brengt risico's met zich mee.

Het symbool van de heel kleine kans. Het Nederlandse fysiek veiligheidsbeleid hanteert preventief een kansbenadering maar communiceert dit als vorm van symbolische verzekering van absolute veiligheid: een kans van één op de miljoen wordt door niemand als realistisch beschouwd; de 'ellendige hoofdprijs' van Beck lijkt dan wel heel erg ver weg. Bij voldoende risico-objecten zal er echter regelmatig een ongeval plaatsvinden. Berekeningen van het RIVM komen tot een kans op een 'groot ongeval' van eens op de 300 jaar.⁵⁸ De kans op een 'ellendige hoofdprijs' is daarmee ineens aanzienlijk groter dan de kans op het winnen van de staatsloterij, die blijkens de deelname eraan door velen als een realistische kans wordt beschouwd. Geïnformeerd vanuit het symbolische één op de miljoen, leiden ongevallen echter telkens bij de burger en politici, maar ook bij veel experts, tot verbazing en zelfs boosheid.

De kans dat een groep van minimaal tien personen bij een ongeval de dood vindt, is bij luchthavens het grootst: eens in de 600 jaar. Voor het wegtransport is deze kans eens in de 1400 jaar. Bij lpg-stations is deze kans eens in de 2000 jaar. Bij spoorwegemplacements is die kans eens in de 25.000 jaar. Bij bedrijven die verplicht zijn een zogenoemde veiligheidsrapportage op te stellen (VR-plichtige bedrijven), is de kans op een ongeluk met tien of meer doden eens in de 3000 jaar. Wanneer alle risicovolle activiteiten tezamen worden genomen is de kans op meer dan 10 doden eens per 300 jaar. Dit risico wordt derhalve voor het grootste deel veroorzaakt door de luchtvaart, wegtransport en het vervoer van lpg.

De kansen op ongelukken met 100 of meer doden zijn vanzelfsprekend kleiner. De kans is hierop bij lpg-stations het grootst: de kans dat ten gevolge van een explosie bij lpg-stations in één keer meer dan 100 mensen omkomen is eens in de 5000 jaar. Bij transport van gevaarlijke goederen is die kans eens in de 10.000 jaar, bij luchthavens eens in de 33.000 jaar en bij bedrijven die verplicht zijn een veiligheidsrapportage te maken eens per 200.000 jaar.

De kans op ongevallen met meer dan 1000 doden is (volgens de berekeningen) alleen relevant voor VR-plichtige bedrijven en bedraagt dan ongeveer eens per 40 miljoen jaar.⁵⁹

58 In deze berekeningen wordt overigens geen rekening gehouden met frauduleus handelen door de eigenaar van de inrichting zoals in Enschede wel het geval was.

59 RIVM 2003b.



Fraai is het om te zien dat wanneer hulpverleners zich niet conformeren aan de kansbenadering, maar uitgaan van een zogenoemde deterministische benadering, dat wil zeggen uitgaan van de effecten van een worst-case ongeval, het formele statistische beleid acuut wordt losgelaten en tot extra (preventieve en preparatieve) veiligheidsvoorzieningen wordt besloten. Het symbool van de kleine kans legt het blijkbaar snel af tegen de communicatieve waarde van horrorverhalen over de ergst denkbare rampen. Het in paragraaf 4 al aangehaalde voorbeeld van de Betuwelijn is een illustratie hiervan.

Zelfredzaamheid als nieuw symbool. Een nogal impliciete kentering lijkt zichtbaar in het Bevi. De benoeming van preventieve maatregelen, gericht op bevordering van de zelfredzaamheid van de bevolking, zou gezien kunnen worden als een impliciete erkenning dat industriële ongevallen echt onvermijdelijk zijn en dat er daarom rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat burgers zichzelf in veiligheid kunnen brengen. Dit is dan een nieuw element in het Nederlandse externe veiligheidsbeleid. Voor alle helderheid, in bijvoorbeeld het brandveiligheidsbeleid, als ander onderdeel van fysiek veiligheidsbeleid, is dit allang een aanvaard principe.

Bij nadere beschouwing kan het begrip 'zelfredzaamheid' ook gezien worden als een nieuw symboolbegrip in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Het woord 'zelfredzaamheid' is in toenemende mate populair in beleidsteksten: 935 treffers in de databank van Tweede Kamerstukken oplopend in frequentie van voorkomen van 1995 tot juni 2007.⁶⁰ Meer impliciet komt het begrip nog veel vaker terug. Zo is 'veiligheidsbewustzijn' van burgers (die vanuit hun bewustzijn van onveiligheid dan nog onbenoemde, maar veiligheidsverhogende acties moeten ondernemen) zelfs voor de minister van VROM een van de pijlers om uitvoering van het wat vastlopende externe veiligheidsbeleid te versterken.⁶¹ Wat echter nu precies onder (de gevolgen van) zelfredzaamheid wordt verstaan, wordt niet of nauwelijks in de beleidsdocumenten gedefinieerd. Dat hier primair sprake is van symboolgebruik door en voor veiligheidsprofessionals en bestuurders onderling, blijkt uit het feit dat expliciete communicatie hiervan naar de beoogd zelfredzame burger nog ontbreekt.

Fraai is te zien dat de preventieve afwegingen die ik hier bekritiseer als zijnde (te) symbolisch, in een aanpalend domein als de sociale veiligheid als best-practice worden gezien. Boutellier schrijft bijvoorbeeld: 'Het is onvermijdelijk om in het [sociaal, IH] veiligheidsbeleid afwegingen in te bouwen tussen noodzakelijke bescherming en te

60 In 1995 kwam het begrip zelfredzaamheid slechts 35 maal voor in Kamerstukken. In de laatste jaren is de frequentie van Kamerstukken waarin het woord zelfredzaamheid voorkomt als volgt: in 2003 kwam het in 96 stukken voor, in 2004 was er een kleine terugval en kwam het in 78 stukken voor en in 2005, 2006 en in de eerste helft van 2007 kwam het in respectievelijk 82, 117 en 46 stukken voor.

61 Ministerie van VROM 2003, pp. 14-15.

accepteren risico's. Er valt naar mijn mening veel te leren van de risicoanalyses op het fysieke terrein.⁶²

Terug naar de basis: werkt preventie?

De vraag is of al de inspanningen gericht op preventie nu werken of vooral symbolisch zijn.

In 1984 publiceerde Charles Perrow een inmiddels klassieke studie, waarin hij een hypothetische connectie presenteerde tussen enerzijds de complexiteit en de mate van koppeling van productieprocessen en anderzijds de onvermijdelijkheid van ongevallen. Ongevallen met complexe en gekoppelde technologieën zijn volgens hem 'normaal'. Perrow baseerde zijn hypothese op een analyse van enkele bekende grote ongevallen zoals de bijna kernsmelting in de kerncentrale van Three Miles Island.⁶³

Perrow onderscheidt twee dimensies in de door hem beschouwde systemen: 'interactieve complexiteit' en 'strakheid van koppelingen'.

Interacties in een systeem

Binnen een systeem hangen allerhande handelingen of activiteiten samen met andere handelingen of activiteiten. Dit worden de interacties binnen het systeem genoemd. Interacties kunnen gelabeld worden op een schaal van complex tot lineair. Consequenties van complexe interacties zijn moeilijk te onderkennen en te begrijpen. Lineaire interacties daarentegen zijn bekend en voorspelbaar. Het standaardvoorbeeld van een lineair systeem is een lopende band. Als voorbeeld van een complexe interactie noemt Perrow een koelingsapparaat dat enerzijds warmte onttrekt aan een reactor en deze warmte vervolgens gebruikt om gas in een tank te verwarmen. Complexe interacties hebben in de praktijk een groot aantal voordelen zoals energiebesparing en beperking van de systeemomvang.

Koppelingen binnen een systeem

Een handeling of actie binnen het systeem kan al dan niet direct een andere handeling of actie tot gevolg hebben. De mate van koppeling – strakke of losse koppeling – is volgens Perrow de tweede onafhankelijke dimensie van een systeem. In een systeem dat wordt gekenmerkt door losse koppeling, hebben de afzonderlijke delen weinig met elkaar te maken. Een dergelijk systeem kent een hoge mate van robuustheid: uitval van een deelsysteem heeft geen invloed op de andere deelsystemen. Het schoolvoorbeeld van een strakke koppeling is weer de lopende band.

62 Boutellier 2005, p. 30.

63 Perrow 1984.

Interactie én koppeling

In zijn theorie verbindt Perrow de mate van interactie (lineaire en complexe interactie) met het niveau van koppeling (losse en strakke koppeling).

Perrow stelt dat een systeem dat hoog scoort op beide dimensies (complexiteit en strakke koppeling), een zodanig hoge risicograad heeft dat een ongeval op den duur onvermijdelijk is. Dit impliceert dat in die gevallen een ramp niet wordt veroorzaakt door een enkel mankement (een gestoorde component) of degene die (delen van) het systeem bedient ('operator'). Integendeel, het ongeval vloeit direct voort uit de aard en de vorm van het systeem als zodanig. Het ongeval is daarmee feitelijk 'normaal'.

Het heeft bijna twintig jaar geduurd voordat eerste kwalitatieve studies verschenen die dergelijke preventieve basisaannames valideren of falsificeren. Een aardig voorbeeld is het onderzoek van Frederick Wolf binnen de sector van olieraffinaderijen. In 2005 liet hij zien dat de winstmarge van een olieraffinaderij een betere indicator is voor de veiligheid van een bedrijf dan het absolute bedrag dat vanwege regelgeving aan veiligheid moet worden besteed.⁶⁴ Welvaart maakt veilig, geldt blijkbaar ook in dit deel van de chemische industrie.

Les Coleman heeft enkele wereldwijde databases van fysieke veiligheidsincidenten geanalyseerd. Zijn bevinding is dat het aantal incidenten (en daarmee de schade) exponentieel groeit, met als voornaamste traditionele oorzaken brand en explosie en niet de exotische gevolgen van nieuwe technologieën. Het aantal slachtoffers per incident is echter afgenomen zodat we ons minder bewust zijn van het aantal incidenten.⁶⁵

Ik concludeer voorzichtig dat technische preventie werkt in de zin dat het aantal slachtoffers per incident is afgenomen, maar dat ondanks alle preventieve regelgeving ongevallen met al onze huidige complexe en gekoppelde industriële technologieën 'normaal' blijven. De inzet van het preventie-instrument heeft echter ook een symbolische waarde. De voorbeelden laten zien dat hierbij zowel sprake kan zijn van de classificaties van symbolisch handelen 'misleidend' als van 'onbewust onbekwaam'.

Onderzoek door de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid

De leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid wil onderzoek doen op de volgende punten:

⁶⁴ Wolf 2005.

⁶⁵ Coleman 2006.

- de wijze waarop kosten-batenanalyses kunnen worden ingezet in de preventieve schakel van het fysieke veiligheidsbeleid;
- de beïnvloedbaarheid van maatschappelijke en bestuurlijke acceptatie van risico's en de betekenis daarvan voor het preventieve fysiek veiligheidsbeleid.

Binnen het momenteel lopende promotietraject van Margrethe Kobes bij de leerstoel wordt, als eerste stap, een virtual reality-instrument gevalideerd waarmee, als tweede stap, eenvoudig het geheel aan brandpreventieve eisen gericht op ontvluchting kan worden geanalyseerd op het nut ervan. Tot nu bestaat voor al die, vaak kostbare, eisen geen onderbouwde grondslag.



6 Preparatie

Preparatie is de voorbereiding op de bestrijding van (fysieke) veiligheidsincidenten. Binnen de preparatieschakel wordt klassiek uitgegaan van de opeenvolging van plannen, opleiden en oefenen.

Een gezegde als ‘voorbereiding is het halve werk’ vat fraai samen wat de (wetenschappelijke) *communis opinio* is: de noodzaak van een goede voorbereiding staat sinds lang in vrijwel elk wetenschappelijk en beleidsdocument buiten discussie.

The issue of the necessity of improving emergency preparedness when faced with emerging natural and technological threats has been raised by many authors (see for example Turner and Pidgeon, 1997; Mileti, 1999). In virtually every instance, these scholars share a common vision of improving preparedness: plan, train, exercise. The value of conducting disaster exercises in particular is emphasised in virtually every textbook on disaster planning (Rosenthal et al., 2001; Lagadec, 1997; Michaels, 1996). Disaster exercises are even institutionalized in that they are mandated by legislation and executive rules in connection with a variety of natural and technological threats in most industrialized nations (as for example in the European Union Post-Seveso Rules).⁶⁶

De Nederlandse voorbereiding op rampenbestrijding

Het systeem van de voorbereiding op de rampenbestrijding heeft zich in Nederland ontwikkeld tot twee, duidelijk gescheiden, subsystemen, zo heeft ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties onderkend:⁶⁷

- een subsysteem voor (papieren) plannen en overleg (plan- en overlegarena);
- een subsysteem voor de feitelijke, operationele voorbereiding (praktijkarena).

Elk subsysteem heeft zijn eigen (onderliggende) doelstellingen, prioriteiten en perceptie ten aanzien van de rampenbestrijding.⁶⁸

De plan- en overlegarena. In de plan- en overlegarena wordt het beleid ontwikkeld en zijn de ‘spelers’ bij de gemeenten, regio’s, provincies en het Rijk druk bezig met de niet-operationele structuren, verantwoordelijkheden en budgetten, het produceren

⁶⁶ Coleman et al. 2007, p. 119.

⁶⁷ Handelingen II 2003/04, 26 956, nr. 19.

⁶⁸ Van Zanten et al. 2007 en Van de Doorn 2004, pp. 4-6.

van plannen en – vooral ook – met overleg. Dit overleg wordt essentieel geacht, vooral tussen de disciplines en met de besturen.

De activiteiten in deze arena bepalen ook de perceptie van de na te streven resultaten. Dit zijn vooral een zichtbare bestuurlijke participatie, een multidisciplinaire overlegstructuur, het hebben van plannen en het organiseren van oefeningen. Wat in deze arena gebeurt, wordt vooral bepaald door het landelijke beleid betreffende rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Inhoudelijke aspecten van de rampenbestrijding worden in deze arena op een vrij abstract niveau behandeld. Men gaat immers over de hoofdlijnen. Opvallend is de geringe inhoudelijke operationele afstemming tussen de disciplines, bijvoorbeeld over de aanpak van concrete incidenten bij het opstellen van rampbestrijdingsplannen en bij de alarmerings- en opschalingsprotocollen op de meldkamer(s).

Voor de plan- en overlegarena is inhoudelijke vrijblijvendheid een belangrijke randvoorwaarde. Zolang de operationele doelstellingen vaag blijven en ruim kunnen worden geïnterpreteerd, bestaat in het overlegcircuit voldoende ruimte voor compromissen zoals over het na te streven hulpaanbod. De kans dat men elkaar gaat aanspreken op het (niet) halen van operationele prestaties blijft zodoende klein. Dat zou immers de harmonie verstoren die in deze overlegcultuur noodzakelijk is om tot resultaten te komen. Er zijn regio's waar de disciplines er uitstekend in slagen om inhoudelijk langs elkaar heen te werken en toch – ogenschijnlijk – goed met elkaar te overleggen.⁶⁹

In veel regio's wordt de beschikbare stafcapaciteit primair ingezet voor het ontwikkelen van beleids- en organisatieplannen. Daardoor is zij niet beschikbaar voor het verbeteren van de operationele prestaties. De regio's valt dit slechts beperkt te verwijten, gezien de focus die het Rijk nadrukkelijk op de planvorming heeft gelegd. Meer concreet: een regio met prachtige plannen scoort momenteel hoger bij de verschillende toetsingen dan een regio die zijn geld investeert in betere operationele prestaties en daardoor een 'matige' planvorming heeft.

De praktijkarena. In de praktijkarena moet de feitelijke operationele voorbereiding van de rampenbestrijding tot stand komen. Hier zijn de spelers de functionarissen van de parate hulpverleningsdiensten en gemeentebestuurders die bij een ramp daadwerkelijk op moeten treden. Zij worden geacht op basis van rampenplannen, draaiboeken en protocollen voorbereidende maatregelen te nemen.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld IOOV 2004, p. 9.

In deze arena heeft echter niet de rampenbestrijding prioriteit, maar de dagelijkse werkzaamheden. Rampen komen immers zelden voor en de rampenbestrijding heeft buiten de plan- en overlegarena een laag profiel. De betrokkenheid blijft feitelijk beperkt tot het zo nu en dan aan een oefening deelnemen (of nooit, zoals bijvoorbeeld voor de meeste meldkamers in Nederland geldt).

Ook in de praktijkarena onderkent men door een gebrek aan ervaring en inzicht te weinig de overload aan communicatie en de hectische werkomstandigheden bij flits- of acute rampen. Vrijwel niemand heeft een ramp meegemaakt en voor rapporten van incidentonderzoek is weinig belangstelling. Voor zover de knelpunten in deze arena al worden onderkend, wordt eventuele ongerustheid met de volgende twee argumenten bezworen:

- Voor een goede voorbereiding is veel geld nodig (en dat is er niet).
- ‘Wij zijn goed in improviseren, dat is bij een ramp ook het belangrijkste. Dat moet niet onmogelijk worden gemaakt met theorie en papieren plannen.’

Een opvallende neiging binnen de preparatieschakel is, ten minste in Nederland, de wens om het verticaal toezicht te willen versterken. Alle onderzoek laat zien dat ook binnen deze schakel geldt, dat formele interventie (daar waar de mogelijkheid bestaat) nog niet plaatsvindt anders dan door publicatie van beoordelingsresultaten. Dit is geheel in overeenstemming met de eerste wet van toezicht, die luidt dat toezichthouders slechts zeer zelden hun bevoegdheden gebruiken maar veeleer overgaan tot overleg.⁷⁰ Dit wil vanzelfsprekend niet zeggen dat de beschikbaarheid van zwaardere interventiemiddelen per definitie geen bijdrage levert aan de effectiviteit van het toezicht. In dit verband kan Th. Roosevelt geciteerd worden: ‘Speak softly but carry a big stick.’ Deze bijdrage kan echter tot op heden slecht worden gekwantificeerd.

Analyse: symbolische elementen in de Nederlandse voorbereiding op rampen

Het symbool planvorming. Een belangrijk symbool in de preparatiefase is ‘het plan’. In Nederland kennen we daar vele vormen van. Het opstellen van een gemeentelijk rampenplan en een rampbestrijdingsplan voor risicovolle objecten is al decennia wettelijk verplicht. De Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding heeft daar in 2004 nog een regionaal beheersplan en een organisatieplan voor de brandweer en het GHOR-bureau (dat de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen dient voor te bereiden) aan toegevoegd.

⁷⁰ Naar alle waarschijnlijkheid is dit oorspronkelijk geformuleerd door Brasz 1964. Zie ook De Ridder 2004.



Lee Clarke maakt onderscheid tussen functionele en symbolische planvorming. Functionele planvorming is planvorming die gebaseerd is op kenbare ervaring en die met redelijke waarschijnlijkheid haar doel bereikt als zij wordt uitgevoerd. Het gaat hier om plannen die operationeel beschrijven wat er wanneer met welke middelen moet worden gedaan. Symbolische planvorming is planvorming waarbij het doel is om te kunnen laten zien dat er serieus voorbereid wordt.⁷¹

Hiervoor is al betoogd dat de wettelijk verplichte gemeentelijke en regionale planfiguren in de praktijk zijn verworden tot symbolische plannen die binnen de operationele arena weinig betekenis hebben. In Nederland kennen we echter vooral ook op rijksniveau voorbeelden van symbolische plannen. Met alle respect voor de goedbedoelende makers ervan, maar het recente nationaal responsplan hoogwater en overstromingen⁷² is een fraai voorbeeld van een symbolisch plan waarin met veel inspanning partijen, verantwoordelijkheden en scenario's op hoofdlijnen in kaart zijn gebracht, maar waarmee zeker geen overstroming bedwongen wordt. Geen uitvoerende organisatie heeft zich immers voorbereid op het kunnen uitvoeren van de gedachte maatregelen. Met de huidige beschikbare middelen zal dit overigens ook nooit het geval kunnen zijn.

*Over de waarde van het toenmalige draaiboek MKZ van het ministerie van LNV werd in de evaluatie van de MKZ-crisis geschreven: 'Een eerste probleem is dat in de eerste week het coördineren, informeren en uitrusten van de mensen die op pad moeten, ontbreekt. Mensen worden vaak aan hun lot overgelaten. Het is in hoge mate afhankelijk van de ervaring van de personen in het veld of er juist gehandeld wordt. Daar komt bij dat het draaiboek MKZ amper gelezen is en veel van degenen die het wel hebben gelezen, vinden het in de praktijk onbruikbaar.'*⁷³

In een eerdere versie van deze oratie schreef ik op dit punt gekomen: 'Het overstromingsrisico is mijns inziens juist een belangrijk onderwerp waarmee een relatief onbelaste start kan worden gemaakt. Toen de landelijke media in december 2006 feitelijk berichtten over studies die aangaven dat een evacuatie bij een grote overstroming niet mogelijk is, brak er geen volksoptocht uit en bleven zelfs kamervragen uit.'⁷⁴ Nu in augustus 2007 is er echter naar aanleiding van de publicatie door het NOS-journaal van 'geheime' documenten over de nationale veiligheid toch nog veel commotie, inclusief kamervragen, ontstaan over onder andere de gebrekkige voorbereiding op grote overstromingen. Op de betekenis die dit heeft voor mijn stellingname kom ik in de slotparagraaf terug.

71 Clarke 1999.

72 LOCC 2007.

73 B&A Groep 2002, pp. 175-176.

74 *NRC Handelsblad*, 5 december 2006, p. 3, waarin in het artikel 'Evacuatie zal te laat zijn bij een dijkdoorbraak', wordt bericht over promotieonderzoek van B. Jonkman naar evacuatiemodellen.





Het symbool 'opleiden en oefenen'. Over de noodzaak van opleiden en oefenen bestaat al evenmin een discussie als die over de noodzaak van planvorming. Ik zal mij hier beperken tot een analyse van het symbool oefenen. In verschillende wettelijke regelingen, zoals het Besluit rampen en zware ongevallen of de Brandweerregeling burgerluchtvaartterreinen, wordt oefenen net zo verplicht gesteld als de planvorming. In Nederland wordt in de meeste regio's onderscheid gemaakt tussen monodisciplinair operationeel, multidisciplinair operationeel en bestuurlijk oefenen. Alle oefeninspanning wordt dan keurig in een oefenbeleidsplan vastgelegd.

Opvallend is dan dat voor alle betrokken diensten geldt dat er grote problemen bestaan met het operationeel geoefend houden van het eigen personeel: schietvaardigheid van de politie en specialismen bij de brandweer zijn erkende probleemgebieden.

Dit is geen beletsel om te investeren in grootschalige multidisciplinaire operationele oefeningen waarbij feitelijk vooral de operationele medewerkers van de betrokken diensten hun dagelijkse werkzaamheden uitvoeren. Bij grootschalige operationele rampenoefeningen zetten agenten de weg af, blussen brandweermensen denkbeeldige branden en behandelt ambulancepersoneel lotus-slachtoffers. Opvallend is daarbij dat de evaluaties van de meeste oefeningen jarenlang sterk op elkaar lijken; blijkbaar leren we weinig van het multidisciplinair oefenen.

Bij het bestuurlijk oefenen is de symboolwerking veelal het beste zichtbaar. Geoefend wordt in de eerste plaats vooral het leidinggeven in de eerste levensreddende fase waarvan ik later in deze rede nog zal betogen dat het begrip 'leiding' juist in die fase vooral symbolisch is. Om de oefening mogelijk te maken wordt standaard in een irrealistische context geoefend: het beleidsteam rondom de burgemeester die het opperbevel heeft en het regionaal operationeel team zijn beide gelijktijdig en voltallig aanwezig, al binnen het eerste uur na de denkbeeldige ramp. In de praktijk is er echter altijd sprake van een gefaseerde en latere opkomst. De oefening draagt daarmee eerder bij aan het creëren van onjuiste gedragspatronen dan dat het een adequate voorbereiding is op de hectiek van echte rampomstandigheden.

Het symbool 'samenwerking'. Multidisciplinaire samenwerking is een belangrijk symbool in zowel de preparatiefase als de responsfase. De gedachte dat betere preparatieve samenwerking tussen (hulpverlenings)diensten cruciaal is, is de basis voor het regeringsbeleid om te komen tot de zogenoemde territoriaal congruente veiligheidsregio's. In de lectorale rede van Astrid Scholtens staat de problematiek van (multidisciplinaire) samenwerking in de crisisbeheersing centraal.⁷⁵ Hier verwijs ik korthedshalve naar het brede spectrum aan onderzoeken dat de symboliek van samenwerking tussen diensten confronteert met de bureaupolitieke realiteit. Zo hebben Rosenthal, 't Hart en Kouz-

75 Scholtens 2007.



min betoogd dat bureaupolitieke competitie een centraal aspect is van interorganisatie-relaties, ook bij de (voorbereiding op) crisisbeheersing.

A final and far-reaching evaluation of the bureau-politics of crisis management involves both functional and normative considerations. As already suggested, a growing number of academics and, to a lesser extent, practitioners recognize that the prescriptive processes of consensus-oriented, rationalistic and monocentric administration do not conform with empirical reality. [...] The advantages of complexity, redundancy, duplication, overlap and conflict are now elaborated, and the notion of polycentrism is not only being tolerated but increasingly being insisted upon as a possible alternative to centralist and coercive bureaucratic administration. It is tempting to apply such ideas to the domain of crisis management. The question then arises as to whether crises, with their inherent bias toward a monocentric perspective, could lend themselves to a similar kind of revisionist approach. It would be indeed daring to proselytize for duplication, overlap and negotiation, when political pressures unequivocally point to clarity, simplicity and the undisputed determination of 'tough' decisions. It is difficult to imagine a crisis centre which, in making up its collective mind about a hijacked plane or train, would have to find its way through a myriad of cross-cutting and overlapping jurisdictions. The world of centralized crisis management would be turned upside down. But such a 'revisionist' approach to bureau-politics does have something to offer to the theory and practice of crisis management. [...] It is time that [Bureau political competition and conflict] lost their exclusively dysfunctional connotations.⁷⁶

Het bureaupolitieke model van Brian Jacobs legt de nadruk op de centrifugale krachten zoals de disbalans tussen diensten, het optreden van acute externe verandering in de vraag aan (hulp)diensten en onheldere grenzen tussen de dienstverlening van organisaties die leiden tot organisatorische onstabieleit, de dreiging van organisatorische fragmentatie en daarmee onvermijdelijk tot bureaupolitiek defensief gedrag in plaats van samenwerking.⁷⁷ Vanuit dat perspectief kan ook betoogd worden dat territoriaal *niet* congruente regio's beter zullen samenwerken, omdat er bij de betrokken diensten minder vrees hoeft te zijn voor taakverlies aan de andere betrokken diensten die dan immers een andere geografische regio bestrijken.

Palm and Ramsell hebben recent in Zweden onderzoek verricht naar samenwerking tussen kleinere gemeenten op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Zij hebben daar laten zien dat voor het lokale bestuur zowel financiële als inhoudelijke redenen geen doorslag geven in de afweging om tot meer samenwerking over

76 Rosenthal et al. 1991.

77 Jacobs 1996.



te gaan. Uiteindelijk weegt de angst voor het verlies van lokale autonomie zwaarder.⁷⁸ Hoewel nooit systematisch onderzocht, lijkt er geen reden om aan te nemen dat in Nederland de situatie zonder meer anders is.

Wanneer ik vorenstaande elementen tezamen neem, dan lijkt de stellingname onvermijdelijk dat de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding uit 2004, geheel gericht op versterking van de planvorming, 'geborgde samenwerking' en het verticaal toezicht voorspelbaar slechts een symbolische werking heeft gehad. De planfixatie waar het Landelijk Beraad Crisisbeheersing nog geen jaar later voor waarschuwde, zat in de wet ingebakken.⁷⁹

Wat is nieuw? De geschiedenis van de BB als spiegel voor het heden

Een beschouwing over symboliek en preparatie op rampenbestrijding kan in Nederland niet compleet zijn zonder een korte terugblik op de geschiedenis van de organisatie Bescherming Bevolking, beter bekend als de BB. Bart van der Boom schetst het volgende beeld.⁸⁰ De aanvankelijke euforie over het einde van de Tweede Wereldoorlog werd al snel vervangen door een brede angst voor een Russische invasie. Ambtelijk en door de volksvertegenwoordiging werd onderkend dat er moest worden geïnvesteerd in een vorm van civiele verdediging. Tot 1950 was de regering van mening dat dit door gemeenten zou moeten worden opgepakt, hetgeen ondanks het beschikbaar stellen van een leidraad vanzelfsprekend niet van de grond kwam. Onder zware Amerikaanse druk werd begin jaren vijftig de defensiebegroting verhoogd en onder de paraplu daarvan werd als symbool voor de 'vastberaden wil tot hardnekkige verdediging van ons land'⁸¹ in 1951 besloten tot oprichting van de BB. De BB was op dat moment primair gericht op het beperken van de gevolgen van conventionele bombardementen en secundair op aanvallen met strijdgassen. Dat laatste alleen omdat de zichtbare voorbereiding zou garanderen dat zo'n aanval dan niet zou plaatsvinden. Analyses van de gevolgen van bombardementen uit de Tweede Wereldoorlog waren de basis voor de planvorming door de BB. In slechts enkele jaren werd de BB als organisatie, bemenst door maximaal zo'n 160.000 vrijwilligers en zo'n 1200 beroeps, neergezet. Gebrekkige uitrusting, opleiding en oefening door onvoldoende beschikbare middelen vanuit de rijksoverheid leidde echter tot een massaal vertrek van de vrijwilligers. De mededeling in 1955 van minister Beel van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer

78 Palm et al. 2007.

79 LBCB 2006.

80 Van der Boom 2000.

81 Memo (d.d. 13 januari 1951) van de chef afdeling Openbare Orde en Veiligheid (later directeur-generaal van het gelijknamige directoraat-generaal) Mijnlieff aan de minister van Buitenlandse Zaken, geciteerd in Van der Boom 2000, p. 36.



dat ook Nederland gevaar liep in een toekomstige oorlog met kernbommen te worden bestookt, markeerde het begin van het langdurige stervensproces van de BB. Enquêtes die vanaf eind jaren veertig onder de Nederlandse bevolking werden gehouden, lieten een dubbele verschuiving zien: van een meerderheid van de bevolking die geloofde in een nieuwe oorlog werd dit tot een kleine minderheid, ondanks zaken als de Russische invasie in Hongarije en weer later de Cuba-crisis. Anderzijds liep ook de inschatting dat een (kern)oorlog te overleven was op een gelijke wijze terug. De realistische Nederlandse burger zag daarmee geen nut en noodzaak meer voor de BB. Op rijksniveau had men meer moeite met het verwerken van het inzicht dat de uitgangspunten die hadden geleid tot oprichting van de BB niet langer geldig waren: de BB werd uitgebreid met de ABC-dienst, gericht op verkenning en ontsmetting van nucleaire, biologische en chemische stoffen. Hoe bijvoorbeeld die ontsmetting concreet en praktisch plaats moest vinden, is nooit geheel uitgewerkt. Het is daarmee in retrospectief niet verwonderlijk, dat in 1958 een dienstplicht voor BB moest worden ingevoerd.

Ik wil een voorbeeld van doorzichtig symbolisch beleid wat verder uitwerken en dat betreft het schuilplaatsenbeleid dat sinds de jaren vijftig werd gevoerd: het beleid was toen om openbare schuilgelegenheden te hebben voor de naar officiële schatting 100.000 mensen die zich buitenshuis zouden bevinden tijdens een conventioneel bombardement. Geconfronteerd met de onmogelijkheid om zich voor te bereiden op een directe inslag van een kernbom richtte de rijksoverheid en de BB zich publiekelijk op het kunnen beschermen tegen *fall-out*. Zoals de BB al eerder had meegemaakt, bleek ook voor dit aspect dat vertrouwelijk onderzoek aantoonde, dat er slechts tegen zeer veel geld een zinvolle bescherming te realiseren was door het Zwitserse voorbeeld van aanpassing van de bouwregelgeving te volgen. Een dergelijke investering werd echter niet beoogd door opeenvolgende regeringen die de kwestie aan hun opvolgers overlieten. Kamervragen raakten wel de kern hoewel ze, zoals wel vaker, geen invloed hadden op het officiële beleid: Hadden de beperkt uitgeruste Nederlandse schuilplaatsen zin? En zo ja, waarom waren er dan niet meer van?⁸² Het schuilplaatsenbeleid is in de jaren tachtig stilletjes ten grave gedragen tezamen met de BB.

Terug naar de basis: helpt preparatie eigenlijk wel?

Relatief recent worden er door enkele auteurs vraagtekens gezet bij de haalbaarheid van verschillende aspecten van de voorbereiding op fysieke veiligheidsincidenten. Allan McConnel en Lynn Drennan hebben de spanning die er bestaat tussen de idealen van preparatie op crisis en de weerbarstigste werkelijkheid in vier punten samengevat:

82 Handelingen I 1967/68, p. 895, geciteerd in Van der Boom 2000, p. 159.

- het hoge potentiële effect van crisis versus de lage waarschijnlijkheid van het optreden ervan;
- preparatie gaat uit van kenbaarheid en stuurbaarheid van de (reactie op) de crisis terwijl crises vaak onvoorspelbaar bleken en veel partijen onstuurbaar;
- preparatie vergt een geïntegreerde aanpak van partijen terwijl de realiteit er een is van institutionele fragmentatie;
- preparatie vergt behalve relatief goedkope, symbolische, papieren planvorming ook dure opleiding en oefening.⁸³

Ik voeg daar op voorhand nog een punt aan toe:

- effectieve preparatie vergt een risicobewuste houding en dat conflicteert met proactieve en preventieve symboliek die uitgaat van de belofte van absolute veiligheid.

De basisvraag die aan de haalbaarheidsvraag vooraf dient te gaan is echter of de klassieke axioma's betreffende de voorbereiding op rampenbestrijding wel geldig zijn: helpen plannen, opleiden en oefening werkelijk wanneer een ramp zich voordoet? Feitelijk onderzoek naar deze vraag is zeldzaam en dat is natuurlijk begrijpelijk. Dergelijk onderzoek is zowel methodologisch – hoe kom je aan voldoende onderzoekssubjecten en een referentiegroep? – als praktisch lastig. We hebben immers al gezien dat veel voorbereiding in symboliek blijft steken. Er ontstaat daarmee een negatieve gesloten cirkel: de huidige preparatie is zozeer gebaseerd op symboliek dat de wetenschap het lastig heeft om met onderbouwde betere alternatieven te komen.

It has long been argued in the research literature that conducting disaster exercises produce a variety of benefits that promote effective emergency management. In spite of nearly universal acceptance of the claim, there are few empirical studies that have explored the effects of exercises on participants.⁸⁴

Een recente empirische poging om de effectiviteit van planvorming te bepalen is een onderzoek van Rodney Runyan die heeft geanalyseerd, hoe het midden- en kleinbedrijf de orkaan Katrina heeft doorstaan.⁸⁵ Zijn onderzoek laat zien dat marginale planmatige voorbereiding een significant positief verschil maakt in de overleving van die bedrijven.

Tegenover het onderzoek van Runyan staat de veelheid aan evaluaties van specifieke incidenten, waarbij bleek dat het hebben van het (meestal ook niet geraadpleegde) plan geen effect had op de bestrijding van het incident.

83 McConnel et al. 2006.

84 Perry 2004.

85 Runyan 2006.

Waar het gaat om het effect van opleiding en oefening, heeft Ronald Perry een poging gedaan tot het meten van de effecten daarvan bij een grote oefening op een vliegveld op zowel professionals als vrijwilligers. Samengevat is zijn conclusie dat opleiden en oefenen vooral a) kennis omtrent de rampenbestrijdingsorganisatie verhoogt en b) het vertrouwen in het opereren van anderen en daarmee het geloof in het kunnen samenwerken met die anderen bevordert. Opvallend is mijns inziens vooral dat de betrokkenen niet aangaven dat zij verwachtten zelf of gezamenlijk beter te gaan functioneren.

Perry's resultaten komen overeen met wat in de Nederlandse oefencontext wel wordt betiteld als 'het opdoen van kennis en kennissen'. Mocht dit echt de primaire waarde van oefening zijn dan vraagt dit om een bezinning op het concept van de grootschalige oefening.

Op de basisvraag naar de feitelijke waarde van preparatie op rampen is derhalve nog geen eenduidig antwoord gegeven. Ten minste lijkt wel duidelijk dat de huidige insteek, die tamelijk blind vertrouwt op de trits planvorming – opleiding – oefening, een nadere beschouwing vergt.

En dan bestaat de burger ook nog, hoe bereidt deze zich voor op situaties van fysieke onveiligheid?⁸⁶

Tot nu toe heb ik eigenlijk uitsluitend gesproken over proactie, preventie en preparatie door de overheid. De burger lijkt daarmee ook in mijn rede een willoze symbool- en beleidsontvanger te worden. In de voorgaande paragrafen over proactie en preventie binnen het domein van de fysieke veiligheid, zoals bedoeld in deze rede, heeft de burger bijna per definitie een bescheiden rol. Het gaat hier immers om bedreigingen die ons overkomen. Toegegeven: in theorie zou de burger proactief of preventief kunnen kiezen om niet in de nabijheid van een risicobron te gaan wonen of zich niet in het vervoer te begeven. In ten minste de Nederlandse context gaat het hier echter niet om reële keuzemogelijkheden.

In de preparatiefase ligt dat anders. Zoals we al zagen, was ooit de gedachte dat de goed voorbereide burger een centrale rol in de kern van de organisatie Bescherming Bevolking zou spelen. Het is daarom tijd expliciet aandacht te besteden aan de rol van de burger in deze preparatiefase.

86 Een uitgebreidere samenvatting van het onderzoek dat verricht is naar de voorbereiding van burgers op rampen en zware ongevallen, inclusief verwijzingen naar de oorspronkelijke bronnen, is te vinden in Ruitenberget al. 2004 en Helsloot et al. 2004.

Het niet zo verrassende kernresultaat van al het onderzoek naar de voorbereiding van burgers is, dat burgers zich voorbereiden op die ongevallen die zij als voldoende bedreigend ervaren om zich op voor te bereiden.

Inzicht in de publieke perceptie van veiligheidsrisico's is daarmee een eerste vereiste voordat men kan hopen om de voorbereiding van burgers op rampen te verbeteren. Duidelijk is ondertussen wel dat de perceptie van risico sterk bepaald wordt door de mate van vrijwilligheid waarmee dat risico gelopen kan worden. Vrijwillige grote risico's als roken en autorijden worden als acceptabel beschouwd, maar veel kleinere industriële risico's als onacceptabel.

Soms tot verdriet van autoriteiten richt de moderne, zich snel mobiliserende burger zijn energie dan op het proactief verwijderen van de onvrijwillige risico's uit zijn omgeving. Actiegroepen en bezwaarprocedures zijn zo beschouwd een bijzondere vorm van voorbereiding op rampen door die burgers die het bijbehorende risico als onacceptabel beschouwen.

Wanneer burgers zich voorbereiden op hun reactie na een in hun perceptie werkelijk dreigend ongeval, doen zij dit om zich weer meester te voelen over die als bedreigend ingeschatte situatie. Dit verklaart het succes van de campagnes gericht op rookmelders of kinder-EHBO: de bedreiging is duidelijk en (alleen) eigen voorbereiding heeft een duidelijke meerwaarde.

Dezelfde inzichten verklaren waarom elke hoop op voorbereiding van burgers op zelfredzaamheid bij industriële rampen illusoir is.

In de eerste plaats geldt dat de kans op een ongeval volgens de inschatting van burgers zo klein is dat het de inspanning van voorbereiding niet rechtvaardigt. Hier gebruikt de burger dezelfde rationaliteit als de overheid die zich immers (terecht) ook niet voorbereidt op 'worst-case' scenario's.

Popular expectation: Leaders should prepare for worst-case scenarios.

Research finding: Most governments and business leaders are reluctant to prepare themselves for their crisis-response roles.⁸⁷

In de tweede plaats is 'kenmerkend' voor de 'nieuwe' technologische risico's, dat de potentiële gevolgen in de perceptie van burgers catastrofaal en onomkeerbaar zijn en effect hebben op de zeer lange termijn. Een voorbeeld hiervan is stralingsgevaar. Het

⁸⁷ Boin et al. 2003, p. 546.

is niet tastbaar, niet afgebakend in tijd, een dodelijke dreiging die zich van alle kanten kan voordoen en waarbij bescherming moeilijk of onmogelijk is. Feitelijke informatie over stralingsniveaus en de werkelijke bedreiging ontbreekt vaak. Burgers hebben in de loop der tijd veel discussies gezien, gehoord of gelezen over de schadelijke effecten van straling. In de beleving wordt daardoor bij straling meteen gedacht aan hoge doseringen en dodelijke afloop of ernstige ziekten. Voorbereiding lijkt daarmee al snel zinloos.

In tegenstelling tot het hiervoor geschetste algemene beeld ontwikkelen gemeenschappen die vaker door bepaalde typen (natuur)rampen worden getroffen 'disaster subcultures'. Daarin staan kennisuitwisseling, oefeningen en andere voorbereidingen centraal. In gemeenschappen met dergelijke subculturen wordt sneller en meer adequaat opgetreden bij rampen. Persoonlijke ervaring met een bepaald type gevaarlijke situatie betekent meer accurate gevaarsperceptie van dat type situatie, maar betekent niet per definitie een (vergaande) voorbereiding op andere mogelijke gevaren. De subculturen zijn over het algemeen specifiek gericht op een bepaald type ramp. Er kan helaas niet gesteld worden dat indien een gemeenschap is voorbereid op een bepaald type ramp, ze eveneens is voorbereid op andere denkbare risico's.

Onderzoek door de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid

Voor de leerstoel ligt ook binnen de preparatiefase derhalve nog een grote uitdaging. Drie samenhangende vragen moeten dringend beantwoord worden. In willekeurige volgorde:

- Wat is kosten-effectieve preparatie?
- Wat is de optimale vorm voor preparatie?
- Wat is organisatorisch haalbare preparatie?

Een essentieel onderdeel bij de beantwoording van deze vragen is de rol die burgers en bedrijven in de preparatiefase (kunnen) spelen. Ook is het noodzakelijk tot realistische ongevalsscenario's te komen op basis waarvan de vragen beantwoord kunnen worden.

7 Respons

En dan is er crisis. De definitie van crisis die in paragraaf 2 is gepresenteerd heeft de volgende kernelementen: bedreiging van de kernwaarden van een sociaal systeem, urgentie waar het gaat om de besluitvorming en onzekerheid waar het gaat om de beschikbare informatie. Het is deze combinatie die de gevolgen heeft die Weick betitelt als een *cosmological episode*. Dat wil zeggen, dat bij betrokkenen alle geloof in de rationaliteit van hun wereldbeeld wordt weggeslagen. Die betrokkenen zijn zowel burgers, bestuurders als veiligheidsprofessionals. Een crisis vraagt daarmee om directe actie van de overheid.

A cosmological episode occurs when people suddenly and deeply feel that the universe is no longer an rational, orderly system. What makes such an episode so shattering is that both the sense of what is occurring and the means to rebuild that sense collapse together.⁸⁸

Op het terrein van de fysieke veiligheid wordt een crisis klassiek als ‘ramp’ betiteld. Ik zal daarom in deze paragraaf vooral over rampenbestrijding spreken.

De Nederlandse rampenbestrijdingorganisatie

De Nederlandse rampenbestrijdingsorganisatie is een gelegenheidsorganisatie die in de huidige kern wordt gevormd door de operationele hulpverleningsdiensten politie en brandweer, door de verschillende bij de geneeskundige zorg betrokken organisaties (waarvan de voorbereiding op de inzet door het regionale bureau geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen gecoördineerd dient te worden) en door andere gemeentelijke diensten met specifieke taken waar het gaat om opvang en verzorging van niet-gewonde slachtoffers, de registratie daarvan, enzovoort. Bij specifieke ramptypen hebben andere partijen zoals waterschappen en rijksdiensten ook taken. Voor alle betrokken organisaties geldt dat rampenbestrijding niet tot hun primaire en dagelijkse takenpakket behoort. Buiten de gemeenschappelijke zorg voor de rampenbestrijding hebben de meeste van de diensten in dagelijkse omstandigheden niet of nauwelijks met elkaar te maken.

Al deze diensten worden geacht in rampomstandigheden als een geoliede machine gecoördineerd samen te werken aangestuurd door één besluitvaardige leider. In de Nederlandse wetgeving is het concept van de eenhoofdige leiding verankerd in de Wet

88 Weick 1993, p. 633.



rampen en zware ongevallen. Hierin wordt de burgemeester aangewezen als opperbevelhebber binnen zijn gemeente die middels een door hem benoemde operationeel leider de aan de rampenbestrijding deelnemende organisaties aanstuurt. Bij bovengemeentelijke of nog grotere crises nemen de Commissaris der Koningin respectievelijk de minister van BZK die rol als eenhoofdige leider over.

Feitelijk echter, zo is wetenschappelijk al lang onderkend, kenmerkt crisisbeheersing in de acute fase zich door falende commandolijnen en informatiechaos; decentralisatie binnen de crisisbeheersingsorganisatie is het gevolg. Crisisbeheersing binnen het domein van de fysieke veiligheid is hier geen uitzondering op. Specifiek voor rampenbestrijding is de ongecoördineerde inzet van burgers en bedrijven die niets met de formele crisisbeheersingsorganisatie te maken hebben.

Het oude drielagenconcept⁸⁹ staat onder druk. Het tempo neemt toe, de tempowisselingen ook. Strategische en operationele informatie zijn steeds moeilijker van elkaar te scheiden. De lokale autoriteiten en het operationele personeel willen en kunnen ook niet wachten totdat men bovenin besloten heeft. Ze hebben er vaak alle redenen toe. Omgekeerd, en riskant: de minister die vanuit de Haagse bunker de operationele activiteiten in een ver Balkanland denkt te kunnen leiden.⁹⁰



Evaluaties en formele beleidsnota's wijzen dan als oorzaak hiervoor consequent op het feit dat de organisatie voor de rampenbestrijding nog slecht functioneert als het gaat om faciliterende aspecten als informatievoorziening en opschaling.⁹¹ Als die nu maar goed 'technisch' worden vervuld, zal, zo verwachten de auteurs van deze evaluaties en beleidsstukken, ook de commandostructuur binnen de rampenbestrijding beter functioneren.



De nationale crisisbeheersingsoefening Bonfire uit 2005 was een mooie gelegenheid om het werkelijkheidsgehalte van die aannames te testen. Bonfire was uitzonderlijk in termen van realisme, omvang, aantal betrokken partijen en deelname van de gehele gedachte commandoketen van het rampterrein tot en met het ministerieel beleids-team. Overigens ook in termen van de consequente observatie van alle besluitvormende teams. Het kan wetenschappelijk dan ook niet verbazen dat ondanks alle aandacht

89 Het drielagenconcept refereert aan de onderverdeling tussen strategische besluitvorming door de opperbevelhebber en zijn beleidsstaf, de tactische vertaling van de strategische besluiten door de operationeel leider en zijn staf en de operationele uitvoering daar weer van. De Angelsaksische betiteling 'gold – silver – bronze' geeft fraai de waardering voor de verschillende onderdelen weer.

90 Rosenthal 2003.

91 Ook de minister van BZK deelt deze mening blijkens zijn reactie naar de Tweede Kamer (Handelingen II 2003/04, 26 956, AO nr. 19, p. 5).



voor de technische facilitering van crisisbeheersing de opbrengst van de oefening sterk leek op die van alle praktijkevaluaties. Adequate informatievoorziening bleek nauwelijks mogelijk zodat het ook in de oefening neerkwam op sterk gedecentraliseerde besluitvorming. De operationele zuigkracht leidde tot een virtuele centralisatie die echter in de praktijk geen betekenis had omdat de relevante besluiten al lang 'lager' in de lijn genomen waren.

Op 6 april 2005 vond op verschillende locaties in Nederland de nationale crisisbeheersingsoefening Bonfire plaats. Het scenario van Bonfire draaide om een terroristische dreiging, gevolgd door een daadwerkelijke aanslag in de Amsterdamse ArenA en gijzeling door de vluchtende aanslagplegers.

Bonfire was een voor Nederland unieke oefening in omvang en realisme. De geplande complexiteit van de oefening leidde tot onverwachte ontwikkelingen die het realiteitsgehalte van Bonfire feitelijk verder vergrootten, omdat dit verschijnsel bij elke crisis aan de orde is.

De intensieve voorbereiding op de oefening door de vele betrokkenen leidde tot versterking van de samenwerking tussen overheden en organisaties.

De beheersing van de verschillende crisiselementen vond tijdens Bonfire op zowel nationaal als lokaal niveau op hoofdlijnen gecoördineerd plaats op basis van de op dat moment beschikbare informatie. Daarbij was consequente aandacht voor de communicatie naar de bevolking over effecten en maatregelen.

Belangrijkste kanttekening hierbij is dat de drie [in de evaluatie] behandelde kernelementen van crisisbeheersing 'coördinatie', 'interne informatievoorziening' en 'crisiscommunicatie' vooral plaatsvonden in overleg met en door de bestuurlijk besluitvormers zelf. Er ontstond hierdoor een grote druk op deze besluitvormers waardoor deze zelden in staat waren om tot strategische besluitvorming op de (middel)lange termijn te komen. Voorzien was dat ambtelijke ondersteunende gremia deze 'druk op de leiding' konden verlichten door voorbereiding op en uitwerking van de resultaten van de bijeenkomsten van de bestuurlijke besluitvormers. Deze kwamen hier echter niet toe op de voorziene wijze. Door de informatieachterstand die zij op aspecten veelal hadden ontstond een vicieuze cirkel die tot verminderde ondersteuningsmogelijkheden leidde, daardoor tot een verminderd beroep op de ondersteunende gremia, hetgeen weer resulteerde in een nog grotere informatieachterstand.

Een soortgelijke observatie kan gemaakt worden voor de afstemming tussen de verschillende overheden in de bestuurlijke kolom. Deze afstemming was er, maar vond veelal plaats door direct contact tussen sleutelfiguren. Gedachte afstemmingslijnen (zoals via het nationaal coördinatiecentrum en de provincie) functioneerden mede daarom feitelijk grotendeels niet zoals voorafgedacht.

Zichtbaar was in de oefening dat de nieuwe structuren voor terrorismebestrijding voor het overgrote deel functioneerden zoals ontworpen, maar dat besluitvorming de inbreng van veel meer betrokkenen vergde dan vooraf was voorzien. In de oefening ontstond daardoor op de verschillende niveaus in meer of mindere mate een spontane aansluiting bij de structuren voor reguliere crisisbeheersing.⁹²

De voorliggende vraag is derhalve, waarom zo halsstarrig aan een onjuist beeld van de ‘rampenbestrijdingsmachine’ wordt vastgehouden.

Analyse: symboliek in de responsfase

Crisis kenmerken zich door de confrontatie met de werkelijkheid die voorheen veilig verscholen leek achter symbolen en rituelen. ‘Symbolen worden tot cymbalen in de ure des doods’, schreef Gerrit Achterberg al.

Crisisbeheersing is daarmee, hoe ogenschijnlijk contrair dat ook lijkt, juist vatbaar voor symbolische handelingen die een ogenblikkelijk effect lijken te hebben. Autoriteiten, maar ook veel wetenschappers, beschouwen immers het behouden van het publiek vertrouwen in de responsfase als een kernwaarde. Zonder dat vertrouwen, dat desnoods met geruststellende symbolische handelingen moet worden behouden, zou de burger wel eens zijn eigen koers kunnen gaan varen in plaats van te luisteren naar wat de overheid en haar veiligheidsprofessionals voor ogen hebben. Zo schrijven Olsen, Kruke en Hovden in een recent artikel over maatschappelijke veiligheid waarschuwend ‘If the level of trust in society’s systems or institutions is low, people will try to find their own solutions or avoid the institutions.’⁹³

Misschien wel het meest belangrijke symbool in de fase van existentiële wanorde die een crisis volgens Weick met zich meebrengt, is de geruststellende gedachte dat er sprake is van een leger van overheidsdienaren dat, van bovenaf adequaat aangestuurd, de crisis beheerst. Er zijn allerhande theoretische analyses mogelijk die laten zien dat bij crises het concept van ‘het leger met een generaal’ niet kan werken. Ik zal hierna kort ingaan op essentiële problemen met de aansturing van het denkbeeldige leger en de afgewogen besluitvorming door de generaal(s).

Als eerste wil ik echter benadrukken dat het huidige geloof in de commandolijn gebaseerd is op het geloof dat het primair het leger van overheidsdienaren is dat de crisis bestrijdt. Feitelijk zijn het, waar het fysieke veiligheids crisis betreft, zoals ik hierna zal

92 Helsloot 2005, pp. 5-6.

93 Olsen et al. 2007, p. 73.

uitleggen vooral niet-overheidspartijen zoals de burger die de crisis beheersen. En dit zijn nu net de partijen die buiten de gedachte commandostructuur vallen. Daarmee is eigenlijk het feit dat het leger-met-generaal-concept niet werkt, al minder relevant geworden.

Problemen met het symbool 'het aangestuurde leger'. Uit evaluaties van rampen en ongevallen blijkt dat de operationele stuurbaarheid van organisaties in de chaotische responsorganisatie door zowel bestuurders als veiligheidsprofessionals enorm wordt overschat, ook bijvoorbeeld bij de brandweer die toch als hiërarchisch bekend staat. Voor veel operationeel leidinggevend is het moeilijk om de problemen bij de aansturing ten volle te herkennen. De operationeel leidinggevende mist immers doorgaans de beginfase van de kleinschalige incidenten die met enige regelmaat voorkomen, zodat na aankomst de chaotische fase al voorbij is. De individuele ervaring met grootschalige incidenten is verder vanzelfsprekend zeer laag. Erger nog, ik heb er al op gewezen dat het oefenen vaak plaatsvindt in een irrealistische context zodat het onjuiste beeld bij veiligheidsprofessionals en bestuurders nog versterkt wordt.

Popular expectation: during a crisis, leaders take charge and provide clear direction to crisis-management operations.

Research finding: Crisis operations are multiorganizational, transjurisdictional, polycentric response networks. They demand lateral coordination, not top-down command and control.⁹⁴

Het blijkt in de – ook kleinschalige – praktijk dat eenheden vooral in de beginfase van de bestrijding zelfstandig en zelfsturend (moeten) optreden (operationele zelfredzaamheid).⁹⁵ Het is dan ook niet verrassend dat in Nederland bij een evaluatie van een ramp of zwaar ongeval telkens weer blijkt dat er feitelijk geen sprake van bestuurlijk en operationeel leiderschap is in de responsfase. De opperbevelhebber zit geïsoleerd van de werkelijkheid in een vergadersituatie; zijn informatie is verouderd, zijn bevelen – voor zover zij al het operationele theater bereiken – achterhaald. De aangewezen operationeel leider komt in het daadwerkelijk functioneren veelal niet verder dan voorzitter van het overleg tussen de disciplines (in die gevallen dat er overleg plaatsvindt) en als tussenschakel/liaison naar het beleidsteam.

Problemen met het symbool 'afgewogen besluitvorming'. Er bestaat sinds de tweede helft van de jaren negentig een uitgebreide kennisbasis voor wat betreft besluitvorming door individuen en teams. De centrale bevinding is dat de ideaaltypische besluitvormingscyclus 'informatieverzameling – analyse – optimaal besluit' in de praktijk niet bestaat.

⁹⁴ Boin et al. 2003, p. 547.

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld de evaluaties van de Vuurwerkcramp door de commissie Oosting, de Cafébrand in Volendam door de commissie Alders, de brand op Schiphol Plaza in 2001 door het Nibra en de brand in de Bonte Wever 2001 door het Nibra.

Voor het operationeel leidinggevende niveau dat onder tijdsdruk en op basis van onvolledige informatie moet besluiten, geldt dat de bevinding is dat er op basis van ervaring en enkele herkende 'clues' tot een actie wordt besloten.

Voor het topniveau van de strategisch besluitvormers, waaronder zich de 'opperbevelhebber' bevindt, is het inzicht dat besluitvorming niet aan de ideale criteria voldoet al ouder. Volgens de 'upper echolons theory' van Hambric en Mason herstructureren c.q. herdefiniëren topmanagers besluitvormingssituaties zodat deze passen in hun visie op de wereld.⁹⁶ Ze simplificeren de wereld zodat ze hem kunnen begrijpen en besluiten kunnen nemen.

Overigens vraagt besluitvorming om informatie op basis waarvan kan worden besloten. Deze is bij crises nooit volledig en daar waar in principe beschikbaar, vaak ondergesneeuwd in de veel grotere hoeveelheid niet-relevante informatie. Het gevolg is dat zelfs al zou de techniek bestaan en functioneren om de informatie bij de beslisser te krijgen, deze nog steeds van eigen aannames en veronderstellingen uit moet gaan. Verder garandeert ook de beschikbaarheid van informatie niet dat deze correct wordt geïnterpreteerd: David Alexander heeft een aardig experiment uitgevoerd waarbij hij een beschrijving van een rampsituatie voorlegde aan studenten. Hij vroeg hun de beschreven situatie te vertalen naar een geografische schetstekening van de situatie. Het bleek dat in ongeveer veertig procent van de gevallen de tekeningen onthulden dat de betrokkene de omschrijving van de situatie toch op één of meer essentiële punten niet had begrepen.⁹⁷

Too often disaster planners and managers assume that centralized control has to be imposed, from the top down, on emergency activities. This image is often summarized in the question: Who is in charge? This involves what have been called 'the command and control model' ostensibly taken from the military area. However, research has consistently shown that this is not a good model for disasters and makes the wrong assumptions about what is likely to be happening and what is needed. But co-ordination, not control, is what is required and what partly achievable. In fact, even in the military, the command and control model can seldom be applied well in actual combat situations; it is non-applicable and likely to be dysfunctional in a civilian context. Loosening rather than tightening up the command structure is better for emergency periods of disaster, although not necessarily so for other places. Co-ordination is what is needed to be emphasized in disaster emergency planning and managing, at least in develop societies. However, while desirable, organisations typically experience a large number of co-ordination problems during a community disaster. Three major problems have been noted in social science research:

96 Hambric et al. 1984.

97 Alexander 2004.

(1) *lack of consensus among organisations concerning the meaning of co-ordination; (2) strained co-ordination between organisations working on common but new disaster related tasks; and 3) difficulties in achieving overall co-ordination in an community disaster of any magnitude.*⁹⁸

Het gebruik van de symboliek van het leger-met-generaal kan mijns inziens grotendeels als onbewuste onbekwaamheid worden gekenschetst hoewel het met name voor veiligheidsprofessionals ook verleidelijk is er bewust niet over na te denken.

De symboliek van de burgervader (of -moeder). De recente fysieke veiligheids crises laten zien dat de burgemeester een bijzondere rol heeft als boegbeeld en emotioneel anker. Waar mijns inziens door veiligheidsprofessionals te veel de nadruk wordt gelegd op zijn rol als opperbevelhebber, wordt er te weinig stilgestaan bij het belang van deze rol van burgervader. Uri Rosenthal noemt deze functie die van ‘eerste burger’, een titel die de burgemeester neerzet als de ‘primus inter paris’ binnen de gemeente⁹⁹ die met vanzelfsprekendheid namens de gemeente beslist. Het gaat hierbij echter niet om het feitelijk beslissen, maar om de symbolische verpersoonlijking van het manmoedig dragen van het kwaad dat de gemeenschap is aangedaan. In die rol kan de burgervader ook zijn onzekerheid uitspreken, hetgeen conflicteert met de alwetendheid die van de opperbevelhebber wordt verwacht. De symboliek van de meelijdende burgervader die zijn burgers inspireert tot standvastigheid kan daarmee als eervol en door de burger zelf gezocht manipulatief worden gekenschetst.

De misschien wat ouderwets aandoende term ‘burgervader’ lijkt [...] op zijn plaats om de rol te benoemen die past bij de wijze waarop de burgemeester als een Van der Werf het lijden van zijn stad belichaamt.¹⁰⁰ Het is het slagen in deze rol die het verschil bepaalde tussen Jan Mans, burgemeester van Enschede, en Frank Ijsselmuiden, burgemeester van Edam-Volendam.¹⁰¹

Jan Mans, burgemeester van Enschede tijdens de Vuurwerkkramp, en Rudolph Giuliani, burgemeester van New York tijdens de aanslagen van 9/11, zijn voorbeelden van geslaagde burgervaders aan wie nooit de vraag naar de operationele betekenis van hun leiderschap is gesteld.

98 Quarantelli 1988.

99 Rosenthal 2002.

100 Op 2 oktober 1574 bood burgemeester Van der Werf van Leiden zijn lichaam aan de hongerende bevolking van zijn belegerde stad. Met zijn heroïsche daad trotseerde hij de oppositie in het stadsbestuur die Leiden aan de Spanjaarden wilde overgeven.

101 Helsloot et al. 2003a.

En dan is er ook nog de burger: hoe reageert deze in de responsfase¹⁰²

Op 12 november 2004 barstte in de kerncentrale van Saratov in Rusland een hoge druk stoompijp van het secundaire, dat wil zeggen niet radioactief besmette, koelwatercircuit. De reactor moest daarom een noodstop maken, maar er kwam geen radioactiviteit vrij. De media die over de gebeurtenis rapporteren, spreken van massale paniek onder de bevolking: ondanks geruststellende mededelingen van de lokale autoriteiten zijn alle jodiumhoudende medicijnen acuut uitverkocht en gaat het telefoonnet 'plat' omdat iedereen elkaar adviseert, bijvoorbeeld om geen leidingwater meer te drinken of ramen en deuren te sluiten. 'The whole city lost their heads' schreef bijvoorbeeld het Engelstalige Russische dagblad *Kommersant* de dag erna.

Paniek door ontploffing in New York

In New York is paniek ontstaan toen een ondergrondse stoomleiding sprong. In een drukke straat in Manhattan werd een krater geslagen, waardoor modder, stoom en brokstukken omhoog spoten.

Veel mensen sloegen op de vlucht omdat ze dachten dat het een terroristische aanslag was. Al snel meldde de politie dat dat niet het geval was. De oorzaak van de ontploffing is nog niet bekend. De stoomleiding in Manhattan is meer dan tachtig jaar oud.

Meer dan twintig mensen zijn gewond geraakt. Eén van hen had door de klap een hartaanval gekregen en overleed later in het ziekenhuis.¹⁰³

Zowel de reactie van de media als de bevolking sluiten aan op de resultaten van het (internationale) onderzoek dat ik hierna zal samenvatten, namelijk dat hoewel de media de reactie van de bevolking betitelen als paniek, die reactie bij nadere beschouwing zeer rationeel is. Voor een burger in Rusland lijkt het immers geen slechte reflex zijn regering niet meteen te vertrouwen als het om actuele en waarheidsgetrouwe informatie gaat. Het gebruik van jodiumprofylaxe is een ook in Nederland aanbevolen handelwijze om schildklierkanker, een van de meest belangrijke langetermijneffecten van het vrijkomen van het radioactieve jodium dat typerend is voor een reactorongeval, te voorkomen. Leidingwater kan tenslotte in Rusland eenvoudig in haar open opslagbassins besmet worden.

De reactie van de inwoners van Saratov staat niet op zichzelf. Indien er weinig tot geen voorbereidingstijd beschikbaar is en het gevaar van de ramp zich plotseling over de

102 Een uitgebreidere samenvatting van het onderzoek dat verricht is naar de reactie van burgers op rampen en zware ongevallen, inclusief verwijzingen naar de oorspronkelijke bronnen, is te vinden in Ruitenbergh et al. 2004 en Helsloot et al. 2004.

103 ANP, 19 juli 2007, 6:30 uur.



burgers uitstort, zoals bij flitsrampen als aardbevingen, transportrampen, maar ook bij terroristische aanslagen, reageren burgers volgens alle evaluaties snel en adequaat. Dit staat in schril contrast met denkbeelden die bij veel burgers en autoriteiten leven.

‘Zelfredzaamheid’ betreft alle handelingen die door burgers verricht worden:

- *ter voorbereiding op rampen en zware ongevallen*
 - *tijdens en na rampen en zware ongevallen*
- om zichzelf én anderen te helpen de gevolgen van de ramp of het zware ongeval te beperken.*

Drie mythen over de zelfredzaamheid van burgers kunnen op grond van onderzoek benoemd en ontkracht worden.

Mythe 1: burgers raken in paniek bij een ramp. De aanvankelijke schrikreactie van burgers in een noodsituatie slaat in zeer korte tijd om naar het zoeken naar mogelijkheden om handelend op te treden voor de eigen veiligheid en veiligheid van anderen. Degenen die in eerste instantie hulp verlenen bij rampen zijn omstanders, verwanten of andere aanwezigen. Anderen zorgen dat ze zich verwijderen van de ramplocatie in een richting die zij op dat moment de juiste achten. In tegenstelling tot beelden die rampenfilms en mediaraapportages schetsen, raken mensen vrijwel nooit in paniek.



Het ontstaan van de paniekmythe kan verklaard worden door twee oorzaken:



Ten eerste labelen slachtoffers hun eigen gedrag direct volgend op de ramp in interviews vaak als een ‘paniekreactie’ (‘toen ik de rook in de kamer zag, raakte ik in paniek’). Onderzoek naar de werkelijke inhoud van het gedrag toont dat ze wel een acute schrikreactie vertonen, maar vervolgens rationeel en vaak sociaal optreden (‘ik greep de baby en rende naar buiten, vlak voor het huis instortte’).

Ten tweede interpreteren onderzoekers, journalisten en toeschouwers de reacties van slachtoffers die niet-succesvolle acties ondernamen verkeerd. Een nieuwsbericht over slachtoffers van een hotelbrand die dood gevonden zijn in een toilet in een hal, stelt dat ze in paniek naar het toilet zijn gevlucht. Een plausibeler verklaring is, dat ze – door gebrek aan zichtbaarheid in de dikke rook – de eerste deur in de hal zijn ingegaan denkend dat het richting uitgang was. Na het realiseren van de vergissing was het te laat om terug te keren naar de hal of besloten ze in het toilet te wachten. Kortom: het feit dat er sprake was van een inschattingfout met fatale afloop zegt bij voorbaat niets over het wel of niet aanwezig zijn van paniek.

Mythe 2: burgers zijn hulpeloos en afhankelijk. Burgers zijn ten tijde van rampen in het algemeen juist niet hulpeloos en afhankelijk van hulp van buiten. In het algemeen zijn zij juist degenen die starten met de eerste zoek- en redactiviteiten, slachtofferzorg en





de eerste herstelwerkzaamheden. Direct na rampsituaties zetten burgers zich massaal in. Kort na de aardbeving in Kobe, Japan in 1995 bijvoorbeeld voerden inwoners het grootste deel van de reddingswerkzaamheden uit. Burgerhulpverlening is verantwoordelijk voor driekwart van het aantal geredde slachtoffers. De aardbeving had enorme gevolgen voor de communicatie tussen hulpdiensten: telefoonlijnen werkten niet, er was ernstige schade aan de radio en fax van de prefectuur en *back up*-faciliteiten voor sleutelfuncties waren verloren. Spontaan hulpaanbod volgt gelukkig op grote schaal. Schattingen van het aantal vrijwilligers dat in de maanden na de ramp helpt, lopen uiteen van 630.000 tot 1,3 miljoen mensen. In Nederland hebben de evaluaties van de Vuurwerkrampp in Enschede en de Cafébrand in Volendam dit punt ook laten zien.

*As a whole, human beings respond well at impact times of disasters. People in such situations actively seek relevant information and attempt to do what they can to deal with the exigencies presented by the emergency. The threat of a disaster just about to happen or its actual impact does not paralyze those affected. Passivity in the face of danger is almost non-existent.*¹⁰⁴

Zo wordt vaak ook verondersteld dat rampslachtoffers en evacués afhankelijk zijn van de overheid en private organisaties rond huisvesting na de ramp. Feitelijk komt negentig procent van de slachtoffers niet in publieke opvang terecht. De meeste slachtoffers gaan op eigen gelegenheid naar familie en vrienden.



Opvallend genoeg wordt de vermeende passiviteit van de burger veelal bevorderd door de overheid die succesvolle burgerinitiatieven geheel over denkt te moeten nemen.¹⁰⁵ Douglas Nilson heeft in een artikel betoogd dat weerstand tegen meer burgerparticipatie samen zou hangen met een meer conservatieve ideologie. Omdat, volgens hem, in de Verenigde Staten veiligheidsdiensten meer 'rechts' personeel zouden aantrekken, zou daar de weerstand tegen een effectiever 'social mobilisation model' hoog zijn.¹⁰⁶ Kwantitatieve onderbouwing van zijn stellingname lijkt vooralsnog te ontbreken.



Mythe 3: tijdens en na een ramp wordt geplunderd. Een hardnekkige mythe is die van plunderingen die zouden optreden kort na rampen of zware ongevallen. Empirisch onderzoek maakt duidelijk dat tijdens en vlak na een ramp of een zwaar ongeval vrijwel nooit plunderingen plaatsvinden. In de zeldzame gevallen dat plunderingen optreden bij rampen is er sprake van eenlingen van buiten de gemeenschap. Plunderen is een typisch verschijnsel dat bij openbare-ordeproblemen optreedt, niet bij rampen.

104 Quarantelli 1993, p. 69.

105 Op de dvd *Zelfredzaamheid van Burgers*, gemaakt in 2007 door het Kenniscentrum Risico- en Crisisbeheersing van de Regionale Brandweer Amsterdam-Amstelland, zijn interviews te zien met burgers die dit in de context van de Bijlmerramp is overkomen.

106 Nilson 1995.



Autoriteiten treffen wel vaak maatregelen om plunderen te voorkomen. Ook in de media steken tijdens en na de ramp verhalen over plundering meestal de kop op. Zelfs onder hulpverleners doen dergelijke verhalen vaak de ronde. Een zeer recent voorbeeld is de oorspronkelijke berichtgeving over massale plunderingen in New Orleans na de orkaan Katrina. Bij nadere beschouwing (maar die haalde de voorpagina's niet meer) bleek het hier om een enkel geval te gaan.¹⁰⁷

Onderzoek door de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid

De (zelf)redzaamheid van burgers is een nog onderbelicht thema binnen het onderzoek naar (de voorbereiding op) een crisis in de fysieke veiligheid. Het inzicht dat de (zelf)redzame burger een cruciale rol speelt in de beheersing van fysieke crises lijkt verloren geraakt tijdens de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Pas de laatste jaren komt er ook binnen de praktijk van de hulpverlening weer aandacht voor de mogelijkheden en noodzaak van de (zelf)redzame burger. Voor de leerstoel is dit een kernthema van zijn onderzoek.

Zoals hiervoor betoogd is, is het huidige geloof in een *chain of command* binnen de crisisbeheersing vooral symbolisch en blijkt telkens in de praktijk dat er vooral sprake is van sterk gedecentraliseerde besluitvorming. De leerstoel wil onderzoek doen naar de wijze waarop teams en individuen in dergelijke omstandigheden beslissen en informatie delen. Een belangrijke richting van onderzoek, die samen met het lectoraat crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* en de Politie-academie wordt uitgevoerd, betreft het zogenoemde '*distributed decision making*'. Het gaat hier om theorieën die in tegenstelling tot de integrale besluitvorming door één leider uitgaan van verdeelde besluitvorming door subeenheden.¹⁰⁸

107 Media-analyse *Katrina* (te vinden op www.risicoencrisis.nl, de site van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken).

108 Rasmussen 1991.



8 Herstel

Op enig moment verschuift de focus binnen de crisisbeheersing van de acute respons om een crisis te stabiliseren naar pogingen om tot herstel van de fysieke en maatschappelijke schade te komen.

In deze fase van de crisisbeheersing is een rituele volgorde van activiteiten zichtbaar. In de eerste plaats wordt de grens tussen de responsfase en de herstelfase in het algemeen gemarkeerd door momenten van herdenking zoals (staats)begravenissen, stille tochten en herdenkingsdiensten.

Daarna wordt ingezet om de gebeurtenissen te evalueren, dat wil zeggen de oorzaak te achterhalen.

Op basis van deze evaluaties zal verantwoording door de betrokken bestuurders en veiligheidsprofessionals worden afgelegd.

Tot slot zal moeten worden bepaald welke verbetermaatregelen moeten worden getroffen om te voorkomen dat de fysieke veiligheids crisis zich nogmaals voordoet.

Rituals are the voluntary performance of appropriate patterned behaviour to symbolically effect or participate in the serious life.¹⁰⁹

De recente fysieke veiligheids crises in Nederland zoals de Vuurwerkkramp, de Cafébrand in Volendam en de Schipholcellenbrand hebben alle, zoals niemand zal zijn ontgaan, dit patroon laten zien. Ik ga daarom in deze paragraaf direct naar de analyse van de symboliek in deze schakel van de veiligheidsketen.

In het algemeen kan worden opgemerkt dat de maatschappij als geheel een einde wil zien aan elke crisis. De definitie van crisis die door Rosenthal is gegeven, benadrukt de bedreiging van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem. Weick spreekt zelfs over het ineenstorten van een wereldbeeld. Het beëindigen van een crisis vergt dan meer dan het opheffen van die bedreiging alleen, namelijk het vinden van een nieuw geloof in de oude waarden en normen. Dit kan eigenlijk niet door fysiek handelen alleen gebeuren. Het is noodzakelijk om op een 'hoger' niveau duidelijk te maken dat het bedreigde sociaal systeem weer onverkort van kracht is. Na de 'catharsis' van de directe incidentstabilisatie is daarom 'purificatie' nodig om weer in deze waarden en normen te kunnen geloven. Het rituele gebruik van de symbolen van evaluatie, verantwoording en verbetering is het mechanisme om de maatschappelijk

¹⁰⁹ Rothenbuhler 1998, p. 27.

zo gewenste boodschap van ‘closure’ te communiceren tussen bestuurders, veiligheidsprofessionals, media en burgers.

*Crisis do not end of their own accord, they must be terminated.*¹¹⁰

Hoewel ik hierna nadrukkelijk manipulatieve en misleidende symbolische componenten binnen de elementen evaluatie, verantwoording en verbetering zal benoemen, betekent het vorenstaande dat ook ik onderken dat het gebruik van symboliek in de herstelfase noodzakelijk is. Het mag mijns inziens echter nooit zo zijn dat dit uitmondt in misleiding.

De symboliek van evaluatie

Roux-Dufort verbindt aan Weicks kenschets van een crisis als een *kosmologische episode* de notie van een crisis als een *kosmogonische episode*: een mythologisch verhaal over de oorsprong en gevolgen van een crisis.

*Literally the term cosmogony means a mythological account about the origin of the universe and its components. The Bible's Genesis is a cosmogony. [...] The event seen as a cosmogonic episode therefore implies that it sheds light on its consequences and its origin.*¹¹¹

Roux-Dufort werkt de notie van *kosmogonische episode* verder niet uit, maar feitelijk raakt hij een belangrijke kern: crises raken ons zo erg dat ze roepen om een mythologische verklaring. Een dergelijke verklaring kan niet alleen bestaan uit rationele elementen, die feitelijk neerkomen op ‘u was toevallig op het verkeerde moment op de verkeerde plaats’. Ben Ale, een collega-wetenschapper uit de ‘harde’ risicoanalyse-school, onderstreept dat onbewust wanneer hij schrijft: ‘De aanvankelijke belofte om de kans op een ramp [rondom Schiphol, IH] te beperken tot de situatie zoals die was in 1990 bleek niet te handhaven en ook overigens bleken de risico's aanzienlijk, hetgeen geïllustreerd werd toen een Boeing 747 zich in de Bijlmermeer in een flat boorde.’¹¹²

De gewenste kosmogonische verklaring verzwaart op voorhand het werk van de ritueel in te stellen onderzoekscommissie na een ramp: alleen een rationele analyse zal niet volstaan. Zichtbaar is in de rapportages van de onderzoekscommissies naar de Vuurwerkrampe en de Cafébrand dat dit aspect onderkend is. In beide rapportages is nadrukkelijk aandacht voor weergave van het menselijk leed als ‘tegenwicht’ voor de

110 Boin et al. 2005, p. 149.

111 Roux-Dufort 2007, p. 110.

112 Ale 2003a.

rationele analyses. Ook een ander symbolisch element van de evaluatie kan worden benoemd: zijn geperceerde diepgang hangt direct samen met de dikte van de eindrapportage. Voor de eindrapportages van de onderzoekscommissies naar de Vuurwerk-ramp en de Cafébrand gold zelfs dat hun gewicht in kilogrammen in de mediaverslag-geving als indicatie voor hun diepgang werd gebruikt.

Hans de Bruijn benoemt andere problemen van onderzoekscommissies, ingesteld na een crisis, als ze de waarheid willen achterhalen. De subjectiviteitsrealist De Bruijn benadrukt dat verschillende onderzoeksmethoden – casuïstisch versus contextueel – leiden tot verschillende antwoorden zodat er geen objectief antwoord te geven valt. Ten minste, zo onderkent hij, bestaat er bij crises een maatschappelijke druk om de nuancering in de evaluaties te laten wegvallen.¹¹³

Er is echter een belangrijke verklaring, die samenhangt met de twee functies die onderzoeks-commissies hebben: (1) ze doen aan waarheidsvinding en (2) ze spelen een rol bij het wegnemen van maatschappelijke onrust en bezorgdheid. Tussen deze functies kan een spanning bestaan. Is het denkbaar dat een 9/11 commissie constateert dat er informatie was over de aanslagen, dat deze niet tijdig is gedeeld, maar dat dit in redelijkheid ook niet te verwachten was? Of is het denkbaar dat na een brand met dodelijke aftoep, een onderzoekscommissie constateert [...] dat een en ander niet voldeed voor de bijzondere omstandigheid [maar] wel voor de gewone dage-lijkse gang? De vraag stellen is haar beantwoorden. Naarmate de maatschappelijke onrust en de impact van de gebeurtenis groter is, neemt de tolerantie voor genuanceerde verklaringen af.¹¹⁴

Ik bestrijd overigens zijn stellingname dat de burger een genuanceerde verklaring niet zou accepteren. In het geval van de Herculesramp volgde een veelheid aan onderzoeks-rapporten die alle probeerden tot concrete ‘verwijtbare’ oorzaken te komen voor het feit dat de na een crash ingesloten passagiers niet tijdig gered werden. Geen van deze rapporten kon overtuigen en daarmee de evaluatiefase afsluiten. Het rapport van de toenmalige Raad voor de Transportveiligheid wees er als eerste op dat het ongeval pri-mair het gevolg was van het wereldwijde concept van vliegtuigbrandbestrijding. Dat gaat immers uit van ontvluchting op eigen kracht door de passagiers terwijl de beperkt bemenste luchthavenbrandweer de brand controleert.¹¹⁵ Dit rapport werd door media en nabestaanden geaccepteerd als een sluitende verklaring.

113 De Bruijn 2007.

114 De Bruijn 2007, p. 27.

115 Raad voor de Transportveiligheid 2002.

De symboliek van verantwoording

Als eenmaal een verklaring voor het ontstaan van de crisis bekend is geworden, is het tijd om verantwoording af te leggen.

*Rendering account after a crisis is desirable and inevitable – yet also politically risky. [...] But to threat it by definition as a blame game would create a self-fulfilling prophecy.*¹¹⁶

Een eerste belangrijk symbool in de fase van verantwoording is natuurlijk het kunnen benoemen van een dader. Wanneer de crisis veroorzaakt wordt door een, bij voorkeur bewuste, menselijke fout, dan is ten minste het element van onbegrijpelijk toeval verdwenen. In de nasleep van de Herculesramp was voor de eerste keer zichtbaar, dat het strafrecht bewust werd ingezet door de politiek verantwoordelijken: de minister van Justitie gaf zelf opdracht tot de strafrechterlijke vervolging van enkele operationeel betrokkenen. In deze casus en in andere, zoals die van de verdachte van brandstichting bij de Vuurwerk-ramp in Eschede, bleek het uiteindelijk rechterlijk oordeel helder: individuele fouten die een keten van gebeurtenissen in gang zetten kunnen nooit het betreffende individu worden verweten. Het is mijns inziens een vorm van manipulatieve symboliek dat de strafvervolging zo lang werd doorgezet terwijl het de betrokkenen binnen het Openbaar Ministerie eigenlijk al duidelijk was dat hier sprake was van een kansloze poging.

De verwording van het strafrecht tot purificatie-instrument past mijns inziens bij de waarschuwing van Van de Bunt en Bijleveld in hun VU-diesrede van 2003 voor een verdere 'subjectivering' van het strafrechtelijke beleid. Daardoor dreigt het strafrecht te worden ingezet voor zaken waarvoor het niet is toegepast.

Een vorm van symboliek die past bij het aspect 'verantwoording' is de verontschuldiging. De verontschuldiging is een symbolische handeling die in de klassieke één-op-één-situatie door de 'schuldige' wordt uitgevoerd met als doelstelling 'vergiffenis' van het slachtoffer te ontvangen.¹¹⁷ De nieuwe publieke verontschuldiging heeft een andere doelstelling, namelijk die van een symbolisch gedenkteken: iedereen kan zien wat er fout is gedaan door wie en jegens wie.¹¹⁸

Because a perceived offense is in the territory of an individual or institution, apologiae are a form of secular remediation rituals – rituals that acknowledge wrongdoing and place it on the public record as a memorial. In so doing, they do not have as their desired outcome the

116 Boin et al. 2005, pp. 150-151.

117 Tavuchis 1991.

118 Phillips 2003 en Seeger et al. 2003.

*forgiveness of the guilty party, but rather the exacting of a proportional humiliation by which to propitiate the wrongdoing. Socially, such acts function to restore faith in the social hierarchy by a discourse that praise the very values individuals and organisations are accused of having broken.*¹¹⁹

Om het symbool te laten werken hoort het als altijd oppervlakkig beschouwd overeen te komen met wat de burger rationeel of in dit geval ethisch juist acht. Keith Michael Hearit heeft de ethisch correcte opbouw van een publieke verontschuldiging onderzocht. Het bevat elementen als het volledig accepteren van verantwoordelijkheid en het eerlijk uitleggen waarom gebeurd is wat er gebeurd is.

*Several characteristics have to do with the manner the apology is presented. Ideally, an ethical apology is: truthful, sincere, timely, voluntary, addresses all stakeholders, is performed in an appropriate context. [...] Several characteristics have to do with the content. Ideally, an ethical apology is: explicitly acknowledges wrongdoing; fully accepts responsibility, expressed regret, identifies with injured stakeholders, asks for forgiveness, seeks reconciliation with injured stakeholders, fully discloses information related to the offence, provides an explanation that addresses legitimate expectations of the stakeholders, offers to perform an appropriate corrective action, offers an appropriate compensation.*¹²⁰

Hearit moet als ethicus echter tot zijn eigen grote spijt constateren dat in de door hem onderzochte cases, zoals de verontschuldigen van Clinton tijdens de Monica Lewinsky-affaire, het er toch wel erg sterk op lijkt dat de verontschuldigen ingezet zijn als een slim crisismanagementinstrument.

Overigens kan ook andersom een spanning worden geconstateerd tussen wat ethisch juist is en wat effectief is. Onderzoeksresultaten van bijvoorbeeld Bradford en Garret geven aan, dat het publiek verwacht dat organisaties die beschuldigd worden, onomwonden een verzoeningsgerichte aanpak kiezen.¹²¹ Elke poging tot uitleg of rechtvaardiging wordt volgens hen door het publiek beoordeeld als negatief, net zoals zwijgen.

Ten slotte geldt dat in de huidige (Amerikaanse) claimcultuur een ethisch correcte verontschuldiging meteen voer voor civiele procedures is. Dit heeft al geleid tot een onderzoeksprogramma van onder anderen de jurist Cohen naar de formulering van juridisch niet-verontschuldigende verontschuldigen.¹²² De centrale vraag daarbij is, hoe compassie uit te stralen zonder verantwoording te nemen. Cohen geeft daarbij

119 Hearit 2006, p. 205.

120 Hearit 2006, p. 64.

121 Bradford et al. 1995.

122 Cohen 1999, Hearit 1994 en Patel et al. 2003.



aan dat een cruciaal element is dat de schuldige in een één-op-één-gesprek wel excuses aanbiedt aan het slachtoffer, dat vervolgens financieel ruimhartig gecompenseerd wordt. Voor wie gelooft in grosso modo fatsoenlijk burgerschap, verbaast het niet dat fatsoenlijk gedrag ook een redelijk gedrag van de burger uitlokt. De graadmeter voor de nieuwe publieke verontschuldiging is daarmee misschien wel de hoogte van het compensatiebedrag dat vrijwillig wordt aangeboden.¹²³

De symboliek van verbetering

Voor wie absolute veiligheid heeft gepropageerd voordat het risico zich toch materialiseerde, is er geen alternatief: er moet ten minste symbolisch verbeterd worden om wederom te kunnen beweren dat het na deze verbeteringen dan toch echt veilig zal zijn.

Belangrijke beleidssymbolen in het Haagse zijn nieuwe, hernoemde of uitgebreide directies of inspectiediensten. Belangrijk is dat een dergelijke directie of inspectie zo hoog mogelijk is 'opgehangen' binnen de organisatie van het departement. Dergelijke symboliek wordt vooral uitgewisseld tussen bestuurders en beleidsmakers, voor de burger betekent dit waarschijnlijk weinig.

De directie Externe Veiligheid

Naar aanleiding van de Vuurwerkramp in Enschede heeft het kabinet in april 2001 besloten het onderwerp externe veiligheid tot een topprioriteit te maken. De minister van VROM heeft daarbij een coördinerende bevoegdheid gekregen. De directie Externe Veiligheid moet vorm gaan geven aan een nieuw beleid en moet het thema externe veiligheid stevig op de politieke en bestuurlijke agenda houden. De directie is VROM-breed. Dat wil zeggen dat de directie niet tot één Directoraat-Generaal behoort, maar rechtstreeks onder de Bestuursraad van VROM valt.¹²⁴

In Nederland zijn de uitgebreide lijsten met actiepunten fraaie voorbeelden van de noodzaak om duidelijk te maken dat er veel zal gaan veranderen na een crisis. Na een eerste positieve, maar noodzakelijkerwijs procesmatige, voortgangsrapportage verdwijnt het precieze inzicht in de uitvoering ervan snel. Voor de 24 actiepunten uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de Cafébrand in Volendam die betrekking hebben op de handhaving van de brandveiligheid, is in 2006 een analyse gemaakt. Daaruit blijkt dat aan ruim de helft geen of slechts een marginale uitvoering gegeven is.

123 Hearit 2006, p. 209.

124 Zie www.vrom.nl.



Wat het meest opvalt aan de casus Volendam, is het onopgemerkt verschuiven van de richting van de ingezette verbeteringen naar een die niets meer te maken had met het oorspronkelijke probleem. De Vuurwerkramp in Enschede werd door media en publiek toch vooral beschouwd als een proactief falen van de overheid ('waarom bouwt men een vuurwerkopslag in een woonwijk?'). In de publieke perceptie was de Cafébrand in Volendam echter het gevolg van brandpreventief falen van de overheid ('waarom heeft de gemeente een dergelijke wantoestand jaren laten voortbestaan?'). In de reactie van de verschillende overheden, zoals in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de Cafébrand, staat dan ook een intensivering van de *handhaving* brandveiligheid centraal. Bijzonder is echter dat zowel door rijk als gemeenten vooral is ingezet op *vergunningverlening*, namelijk de zogenoemde 'inhaalslag gebruiksvergunning'. Het al dan niet hebben van een gebruiksvergunning staat echter los van het gebruik van zeer brandbare plafondversiering die de oorzaak van de Cafébrand was. Nu de inhaalslag gebruiksvergunning grosso modo is afgerond op kosten van de vergunningaanvragers, blijken er bij de overheid geen middelen beschikbaar voor controle en handhaving ervan en bestaat overigens het voornemen de gebruiksvergunning geheel af te schaffen.¹²⁵

Door Suurmond en Van Velthoven is in 2003 een aardige tentatieve poging gedaan om de investering in de inhaalslag gebruiksvergunning te confronteren met de baten ervan. Bij de berekening van baten is uitgegaan van de historische brandschade en een verrekening van letselschade zoals wel in de verkeersveiligheid wordt gebruikt. Een mensenleven wordt hier op 2 miljoen euro gewaardeerd. Hun conclusie is dat de totale kosten van brand in de horeca ongeveer 28,5 miljoen euro per jaar bedragen, terwijl de kosten van de inhaalslag tussen de 11 en de 19 miljoen euro per jaar bedragen. Harde cijfers over bestedingen door de overheid verkrijgen blijkt ook in dit geval lastiger dan cijfers over de (verzekerde) schade in het bedrijfsleven. Het verlenen van een gebruiksvergunning zou dus moeten resulteren in een vermindering van ten minste 40 procent van de brandschade om maatschappelijk effectief te zijn.¹²⁶ Er is geen brandveiligheidsexpert die een dergelijk hoge schatting durft te geven.

Het beperkte feitelijke verbetervermogen van de overheid is onderwerp van verschillende onderzoeken geweest. In Nederland heeft Van Duin in zijn proefschrift betoogd dat de Nederlandse overheid slechts langzaam lessen trekt uit fysieke veiligheids crises als industriële ongevallen, hotelbranden en spoorwegongevallen.¹²⁷ Boin et al. brengen de verschillende beperkingen en mogelijkheden die onderzoek naar voren heeft gebracht voor het werkelijk leren van crises tezamen. Het gaat hier om essentiële ei-

125 Helsloot 2006.

126 Suurmond et al. 2003.

127 Duin 1992.

genschappen van (de relatie tussen) organisaties en individuen.¹²⁸ Opvallend in de analyses van Boin et al. en Van Duin is natuurlijk dat beiden ervan uitgaan dat er idealiter werkelijk van rampen geleerd zou moeten worden. Dat lijkt in hun beleving te betekenen dat deze in de toekomst niet meer zouden moeten plaatsvinden. Veelal is er binnen het domein fysieke veiligheid echter sprake van een impliciete, dat wil zeggen niet transparant doorrekende en gecommuniceerde, kosten-batenanalyse die vooraf de beslissing opleverde om niet in extra veiligheidsmaatregelen te investeren. Voorbeelden daarvan waar het gaat om het transport van ammoniak en lpg heb ik al gegeven. Als na een ramp vanwege de symbolische waarde besloten wordt tot de aanzet van verbetermaatregelen, dan kan het niet verbazen dat deze niet werkelijk worden doorgevoerd. De misleidende symboliek van actiepuntenlijsten wordt dan gebruikt om niet helder te hoeven communiceren dat er (terecht) geen intentie tot investering in extra veiligheidsmaatregelen bestaat.

Waar er wel sprake is van ‘verbetering’ na een crisis, blijkt er veelal gebruikgemaakt van de ‘window of opportunity’ die crises vaak bieden voor beleidsveranderingen die al langer gewenst waren.¹²⁹ Over dit aspect van de herstelfase, dat buiten de scope van deze rede valt, is veel geschreven.¹³⁰ De crux hier is, dat deze beleidsveranderingen eenvoudig in het symbolisch zo gewenste brede pakket van verbetermaatregelen kunnen worden gestoken.

Toenmalig minister van Landbouw Van Aartsen zei in het marathoninterview op 13 juli 2007 in De Ochtenden: ‘Natuurlijk besepte ik dat de MKZ-crisis ook een kans bood, namelijk om kamer en samenleving te overtuigen van de noodzaak om de intensieve veehouderij te herstructureren. Een noodzaak die ik al de eerste uren op mijn departement zag.’

Ik concludeer daarmee dat de herstelfase gedoemd is tot vooral manipulatieve en misleidende symboliek, zolang het systematiek gebruik van symboliek in de voorgaande schakels van de veiligheidsketen niet is uitgebannen.

128 Boin et al. 2005.

129 Het concept ‘window of opportunity’ komt uit John Kindoms beroemde boek uit 1984. Voor de tweede herziene editie zie Kindom 2003.

130 Zie Boin et al. 2005.

9 Het geheel overziend: naar een nieuwe relatie tussen de elite en de burger op het domein van fysieke veiligheid

Wat moet nu de slotsom zijn van vorenstaande beschouwingen? Staccato zou ik het voorgaande willen samenvatten:

- Wij leven in een fysiek steeds veiliger wordende maatschappij als we de enig zinnige maatstaf, namelijk onze verwachte levensduur, daarvoor als maatstaf nemen.
- Onze perceptie is echter volgens velen een andere; honger is vervangen door angst voor onveiligheid.
- Omdat uiteindelijk risico's objectief gesproken nooit geheel kunnen worden uitgesloten zoeken politiek en bestuur, die zich in de wurggreep van de publieke perceptie en de media denken te bevinden, een uitweg in proactief en preventief symbolisch handelen om de bestaande onveiligheid niet te hoeven benoemen. Binnen het fysieke veiligheidsbeleid is dat bij uitstek mogelijk omdat het (veelal) om vormen van onveiligheid gaat met een zeer kleine kans op voorkomen.
- Wanneer een ongeval uiteindelijk toch plaatsvindt, is er juist daarom niet meer sprake van een bekend risico dat zich materialiseert, maar van een crisis: de fundamentele waarde 'absolute veiligheid' van onze maatschappij wordt bedreigd.
- De preparatie op crises blijft voor een groot deel steken in onbewust onbekwame inzet op de ontwikkeling van symbolische planvorming en rituele multidisciplinaire opleiding en oefening. Het inzicht dat preparatief moet worden nagedacht over de facilitering van de zelfredzame burger in de responsfase ontbreekt nog.
- 'Werkelijke' crisisbeheersing in de responsfase vermindert alleen de effecten van het ongeval. Al in de responsfase is derhalve het gebruik van symbolische elementen als het 'opperbevel' noodzakelijk om het geschokte vertrouwen van de burger terug te winnen.
- Om weer te kunnen geloven in onze ontkenning van de risico's van alledag, is rituele crisisbeheersingssymboliek ter purificatie noodzakelijk om de onveiligheid in onze maatschappij, die het ongeval duidelijk maakte, te kunnen vergeten.



Is vorenstaand mechanisme waarbij symboliek en rituelen worden gebruikt om fysieke onveiligheid te kunnen ontkennen nu werkelijk erg? Ja, dat is het mijns inziens om meerdere redenen.

Boutellier waarschuwt zichzelf in de context van sociale veiligheid voor het gevaar van een te snelle negatieve waardering van de huidige obsessieve zoektocht naar sociale veiligheid: 'Criminologen die zich bezighouden met macrosociologische analyses hebben al gauw de neiging deze de vorm te geven van ontmaskerende analyses. De verleiding is groot om een cultuur die in het teken staat van veiligheid op een negatieve manier te beschrijven. De hoge criminaliteitscijfers worden betwist, de grote media-aandacht zou ons overdreven gevoelig maken en de reacties op criminaliteit zouden vooral in het teken staan van disciplineren, repressie en uitsluiting.'¹³¹

Als algemene redenen die buiten het directe onderzoeksterrein van mijn leerstoel vallen, noem ik er twee:

In de eerste plaats corrumpeert het beschreven mechanisme de verhouding tussen bestuur en bevolking. Burger en bestuur houden, simpel gezegd, elkaar voor de gek, hetgeen het wederzijds respect belast. Tijdens een tweetal focusgroepen – sessies waarbij 'gewone' burgers met een daarin gespecialiseerd onderzoeksbureau spreken over een specifiek thema – die door de regionale brandweer Amsterdam en omstreken in 2005 werden georganiseerd, stelden de deelnemende burgers dat ze wel wisten dat ze door de overheid voor de gek gehouden werden. Ze begrepen ook wel dat een risicoloze samenleving niet bestond en dat ze bij een ramp vooral voor zichzelf en hun medeburgers moeten zorgen. Anderzijds stelden ze dat als een ramp zich zou voordoen zij het vooral de overheid zouden verwijten, daarmee het beeld van de bange irrationele burger bevestigend.

In de tweede plaats leidt de neiging tot het ontkennen van fysieke onveiligheid tot een fragmentatie van het openbaar bestuur. Rondom het transport van gevaarlijke stoffen is dit structureel zichtbaar: lokale overheden hebben hier geen bemoeienis mee en kunnen – en ze doen dat ook – derhalve vooral kritiek leveren op het beleid van de rijksoverheid. De lagere overheden geven eenvoudigweg de hogere overheid de schuld voor de fysieke onveiligheid waarvan toch symbolisch beloofd was dat die niet zou bestaan. De discussies over de voormalige chloortransporten, rondom de Betuwelijn, maar ook na een crisis maken dit verschijnsel zichtbaar. Het incident met een lpg-tankwagen op de rondweg van Eindhoven in 2003 is van het laatste een fraai voorbeeld: na een aanrijding breekt er in het onderstel van de lpg-tankwagen brand uit. Uit voorzorg wordt een gebied met een diameter van één kilometer rondom de

¹³¹ Boutellier 2003, p. 5.





tankwagen urenlang ontruimd hetgeen tot enorme files leidt. De burgemeester van Eindhoven, die vanwege vakantie op de dag van het incident niet aanwezig was, komt op de dag na het incident met een persconferentie, waarin hij stelt dat 'Eindhoven aan een ramp ontsnapt is'. Er moet daarom snel extra geld van de rijksoverheid komen om de rondweg versneld te kunnen verbeteren.¹³² Deze neiging van het openbaar bestuur om zich publiekelijk te fragmenteren op het terrein van de fysieke veiligheid belast zowel het vertrouwen van de burger in zijn bestuur als de relatie tussen lagere en hogere overheden. Als de minister van BZK haar beleidsprioriteit 'herstel van de bestuurlijke verhoudingen, meer bestuurskracht en minder bestuurlijke drukte'¹³³ waar wil maken ligt hier ook voor haar een taak.

Binnen het onderzoeksterrein van mijn leerstoel valt wel de constatering dat het beschreven mechanisme ervoor zorgt dat de overheid een onevenwichtig fysiek veiligheidsbeleid in dit land voert. De werkelijke middelen die wij besteden, worden veelal symbolisch ingezet wat leidt tot veiligheidsverlies in vergelijking met de situatie waarin we dezelfde middelen zouden inzetten op basis van een gedegen kosten-batenanalyse.

Kan het dan anders? Ja, ik geloof dat het, ten minste op het terrein van fysieke veiligheid, mogelijk is, om ons te ontworstelen aan de geschetste houdgreep. Onderzoek en ervaring laat zien dat de burger in zijn hart een risicorealist is. Daarom kan de bestuurder dat ook zijn.



De vraag ligt natuurlijk voor waarom de gewenste paradigmawisseling dan tot op heden nog niet heeft plaatsgevonden. Wel, in zekere zin is het huidige mechanisme voor alle partijen het meest eenvoudige: politici kunnen vertrouwen op hun normale symbolische aanpak, ook al vergt dit dossier dat eigenlijk niet. Burgers hoeven niet na te denken over hun eigen verantwoordelijkheid en kunnen onweersproken boos zijn over situaties van onveiligheid. Veiligheidsprofessionals hoeven niet buiten de eigen professie te denken en kunnen het eigen belang van het eigen beroep onder de vlag van de noodzaak tot absolute veiligheid ongeclausuleerd naar voren brengen. De media hoeven ten slotte geen tijd te verliezen met het uitzoeken en in beeld brengen van nuances. Het systeem werkt dus, al is het suboptimaal in termen van zowel efficiency als effectiviteit.

Geert Mak beschrijft in een essay een vicieuze cirkel waarin een verminderde kwaliteit van het openbaar bestuur leidt tot een vergroting van de kloof met de burger die dan weer leidt tot een verdere vlucht in beleidssymboliek: '[H]et vertrouwen in het functioneren van de rijksoverheid

132 Jong et al. 2005.

133 Brief van de secretaris-generaal van het ministerie van BZK aan de medewerkers van het ministerie d.d. 31 mei 2007, p. 3.



[is] desastreus gedaald, van 65 procent tevreden burgers in 1999 tot 35 procent in 2002. De politiek schrikt van dit soort cijfers, zoekt in die nieuwe wantrouwen-samenleving vooral de volksgunst, springt van media-incident naar media-incident, maar wil tegelijkertijd besturen wat niet altijd een populaire bezigheid is. Het openbaar bestuur moet vervolgens die niet bestaande media-wereld weer vertalen in beleid. De wanhopige overheidsdienaren vluchten daarom steeds meer in ficties. [...] Uiteindelijk wordt de wereld zo vanuit Den Haag steeds meer een gedachteconstructie, een illusie, een hanteerbare uitsnede uit de werkelijkheid, die met het gewonemensenbestaan weinig meer van doen heeft.’¹³⁴

Hoe kunnen we dan uit het huidige paradigma ontsnappen? Gabriël van den Brink zegt in de context van sociale veiligheidsrisico's dat hij het zou toejuichen als de elite opnieuw een groot verhaal zou vertellen.¹³⁵ In de context van fysieke veiligheidsrisico's geldt mijns inziens hetzelfde. De elite van bestuurders, wetenschappers en journalisten die informatiestromen en besluitvorming domineren, heeft de verantwoordelijkheid de burger en fysieke veiligheidsrisico's serieus te nemen, maar wel in een juiste context te plaatsen.

Om met de bestuurder en zijn relatie met de burger te beginnen. Pieter Tops beschrijft in zijn werk gericht op lokale democratie veel goede en slechte voorbeelden van de relatie tussen de burger en zijn lokale bestuurder.¹³⁶ Slecht in de zin dat sommige lokale bestuurders in het geheel geen inzicht hebben in wat de burger beweegt en daar ook geen behoefte toe voelen. Goed in de zin dat sommige 'frontlijnbestuurders' in directe interactie met burgers tot betekenisvolle initiatieven komen. Een klassiek kleinschalig voorbeeld is het bekende 'opzoomeren' waarbij het oorspronkelijke burgerinitiatief van de 'Opzoomerstraat' in Rotterdam om hun eigen straat op te ruimen is gefaciliteerd (niet overgenomen) door de gemeente.

Voor wat betreft de fysieke veiligheid denk ik dat de voorbeelden uit deze rede hebben laten zien, dat de afstand tussen bestuurders en de burger momenteel nog zeer groot is. Werkelijke interactie ontbreekt en het is mijns inziens juist daarom dat het openbaar bestuur vlucht in de beschreven vormen van symboliek.

Veiligheidsprofessionals en in het bijzonder de wetenschappers onder hen hebben een eigen verantwoordelijkheid. Een belangrijk onderdeel daarvan is het kunnen contextualiseren van (fysieke) veiligheid. Te veel wordt hier mijns inziens, wellicht vanuit het adagium dat een crisis een kans is, de fysieke onveiligheid benadrukt om extra veiligheidsbeleid, -maatregelen en -onderzoek mogelijk te maken. Ben Ale bijvoorbeeld is

134 Mak 2007, p. 168.

135 Van den Brink 2006, p. 113.

136 Tops 1994.



in Nederland een bekend pleitbezorger van het serieus nemen van veiligheidsrisico's vanuit zijn terechte zorg over het verdwijnen van kennis bij de overheid om meer dan symbolische procesmatige inspecties te kunnen verrichten bij bedrijven met een extern veiligheidsrisico. Als hij in zijn oratie echter schrijft bij een illustratie van de hiervoor genoemde brandende lpg-tankwaggen op de ringweg bij Eindhoven 'bijna BLEVE te Veldhoven',¹³⁷ had hij hier ook kunnen kiezen voor een bijschrift dat aangaf dat de beoogde veiligheidsvoorzieningen 'wederom gewerkt' hebben. Omgekeerd kan overigens veel sterker worden gewezen op de betaalde wetenschap die jarenlang heeft 'aangetoond' dat roken onschadelijk was, asbest geen aanleiding kon zijn voor longkanker of meer recent het gevaar van BSE bagatelliseerde. Ik geloof in de bijdrage van de wetenschap aan het grote verhaal van onze maatschappij. Ik geloof ook dat burgers zich graag willen laten leiden bij hun meningsvorming door wetenschappelijke feiten. Dat kan echter alleen als de wetenschap zichzelf ook slechts bij de feiten houdt.

Voor de journalisten geldt, maar ik ben niet de eerste die dit beweert, dat zij zich idealiter bewust zouden moeten zijn van de essentiële bijdrage die zij leveren aan de feiten-schat waarop de burger zijn wereldbeeld, zijn emoties en daarmee zijn acties baseert.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft een aardige analyse van de rol van de media als 'decorbouwers van de publieke zaak' gegeven. Zij benoemt de afhankelijkheid van de burger van de media als het gaat om de informatievoorziening. De media zijn echter niet (langer) het objectieve doorgeefluik van informatie zoals wij graag denken: 'nieuws waarde' vraagt steeds meer het loslaten van nuances en verificatieprocessen.

De rol van de (nieuws)media is in de huidige samenleving gegroeid. Mensen maken meer gebruik van de media en gezagsdragers richten zich meer tot de media. Onze verwachting vooraf was daarom dat de media langzamerhand een bepalende positie hebben ingenomen in het politieke en publieke spel. Deze verwachting moeten we echter nuanceren. [...] De nieuwsmedia zijn als het ware de decorbouwers van de publieke zaak geworden: door selectie, interpretatie en 'framing' beïnvloeden ze de ruimte voor politici en burgers om standpunten naar voren te brengen, debatten aan te gaan en belangen te behartigen. Zelf spelen journalisten het spel echter niet, daar zijn nog steeds andere acteurs voor: politici, belangenorganisaties en 'publiciti'. Door de aard van deze ruimte, het decor, en de beperkingen die daaruit voortkomen, hebben de media veel invloed op de spelregels van de openbaarheid. De decorbouwers doen hun werk ook met een toegenomen zelfbewustzijn en assertiviteit. En waar journalisten zich opwerpen als interpreters van wat politici eigenlijk zouden willen zeggen of als ze zelf een publieke per-

137 Ale 2003a. Een Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion (BLEVE) is een verwoestende explosie van een tank gevuld met een tot vloeistof verdicht brandbaar gas zoals lpg.



soonlijkheid zijn geworden (als 'anchormen'), daar betreden zij het decor en nemen een stukje van de hoofdrol op zich. Dat gebeurt vooral tijdens mediahypes, als zich in een relatief korte tijd een enorme media-aandacht concentreert rondom een bepaald thema of conflict. Dat geeft de media (journalisten, redacties, mediabedrijven) een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid. Op de wijze waarop zij die invullen mag de samenleving hen aanspreken.

Medialogica heeft zowel positieve als negatieve gevolgen voor burgerschap. De vraag is wat de overheid, mediaorganisaties, journalisten en burgers kunnen doen om de negatieve gevolgen te temperen. Onze verwachting op dit punt was dat de media zich transparanter moeten opstellen en meer verantwoording moeten afleggen, vooral tegenover burgers. Hoewel de macht van de media minder groot is dan we eerder veronderstelden, maakt de invloed die ze wél uitoefenen transparantie niet minder nodig. Nu bestaat er bij mediaorganisaties een toenemende gevoeligheid voor transparantie, verantwoording en reflectie. De organisaties nemen daartoe ook initiatieven, ook meer dan we eerder veronderstelden. De belangrijkste conclusie van dit rapport is echter dat de mechanismen van transparantie en publieke verantwoordelijkheid nog aanzienlijk moeten worden versterkt.¹³⁸

De hoop dat de media zelfstandig aan de 'terreur van de primeur' kunnen ontsnappen, lijkt gering.¹³⁹ De RMO pleit dan ook voor een *empowerment* van burgers door een betere en objectievere informatievoorziening. Als primair middel daartoe adviseert zij bijvoorbeeld subsidiëring van onafhankelijke achtergrondverslaggeving. Ik kan deze redenering geheel delen. Het is dan ook spijtig dat de regering in haar kabinetsstandpunt naar aanleiding van het RMO-advies aangeeft deze lijn niet te willen volgen en feitelijk afziet van elke vorm van concrete actie.¹⁴⁰ De oproep van de regering aan de media om op de kwaliteit van berichtgeving te letten is natuurlijk een loze: de verantwoordelijkheid voor het aanbieden van kostbare (in geld en tijd) inhoudelijke kwaliteit kan natuurlijk nooit bij de om de publieke aandacht concurrerende boodschapper worden gelegd. De eerste verantwoordelijkheid ligt bij bestuurders en veiligheidsprofessionals om eerlijk en concreet antwoord te geven op vragen van de media en niet als eerste reflex te vluchten in verhullende en symbolische antwoorden.

[Het gaat om] een gewenste alliantie van media en wetenschap, natuurlijk met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. Beide, journalist en wetenschapper, zouden in elk geval een

138 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2003, p. 42.

139 In augustus 2007 bracht TV Limburg als grap het bericht dat de Nederlandse voetballer in dienst van FC Bayern Mark van Bommel een Duits paspoort zou willen aanvragen om voor het Duitse elftal te kunnen uitkomen. Het bericht over deze volgens de internationale voetbalregels onmogelijke stap werd zonder verdere verificatie onder andere door ANP en Telegraaf verspreid (*nrc.next*, 22 augustus 2007, p. 29).

140 Kabinetsreactie op adviezen van de RMO en de ROB over politiek en media van 12 juli 2004 (kenmerk MLB/M/2004/31.416).

doel gemeen moeten hebben: het ontmaskeren van verhullende of zelfs vervalsende symbolen en rituelen op het terrein van de veiligheid. Daarbij lijkt het mij geen probleem dat de een zich wat meer op de dagelijkse agenda richt (journalist) en de ander (de wetenschapper) zich wat minder laat bepalen door de orde van de dag. De wetenschapper die duidelijk kan maken dat het veiligheidsbeleid op het verkeerde spoor zit krijgt zeker ruimte in de media; zo niet op de voorpagina dan in de bijlagen.¹⁴¹

Overigens zijn mijn eigen ervaringen met de media dubbel: als ‘somberaar van dienst’ heb ik verschillende malen de gelegenheid gehad om tegelijkertijd symbolisch fysiek veiligheidsbeleid en crisisbeheersing te bekritisieren, terwijl mij ook de gelegenheid werd geboden de nuance aan te brengen. Anderzijds weet ik dat sommige journalisten soms bewust niet bellen als ze vrezen met te veel realiteitszin te worden geconfronteerd; men kiest dan liever voor de zelfverklaarde ‘brandweerdskundige’ met een altijd in gebreke stellend verhaal gelaardeerd met een snufje complottheorie.

Weer eindig ik met de burger zelf. ‘Kan die werkelijk het grote verhaal aan?’, zo zullen burgerschapspessimisten vragen. In recent onderzoek naar de sociale versterking van risicobeleving wordt bijna met verbazing casuïstiek beschreven waarin binnen door fysieke veiligheidsrisico’s bedreigde groepen burgers sommigen zichzelf tot op wetenschappelijk niveau informeerden. Voor de betrokken groepen burgers gold dan dat er wel vertrouwen was in de wetenschap, maar niet in (de betrokken) wetenschappers.¹⁴² Ander onderzoek verricht in dezelfde context wijst op het belang van een ‘risicoverhaal’ waarmee burgers veiligheidsrisico’s van een context kunnen voorzien. Bij de afwezigheid hiervan worden gemakkelijk negatieve verhalen geconstrueerd rondom thema’s als ‘ze zullen wel wat te verbergen hebben.’¹⁴³ Ik zie hierin ondersteuning voor mijn geloof in de optimistische rationaliteit van de burger.

De grootste belemmering voor een snelle paradigmawisseling ligt misschien nog wel bij de wetenschap. Feitelijk is nog weinig bekend over de essentiële kosten-baten-vragen die in de verschillende schakels van de veiligheidsketen beantwoord moeten worden. De overheid staat daarmee voor de vraag om snel te handelen op basis van onvoldoende feitelijke gegevens. Er kan daarmee eigenlijk over een crisis in het fysiek veiligheidsbeleid worden gesproken. Voor het ontbreken van een feitelijke grondslag is er echter geen andere oplossing dan meer wetenschap.¹⁴⁴

141 P. van Lochem, correspondentie over deze oratie.

142 Rosa 2003.

143 Wiedeman 2003.

144 Deze constatering met gelijke conclusie is voor de rechtspraak terug te vinden in Vranken 2005, *Hoofdstuk IV, Het ontbreken van een deugdelijke feitelijke grondslag*, pp. 40-50.

De leerstoel staat daarmee voor de uitdaging om op de beschreven kernthema's onderbouwd richting te geven aan een beter fysiek veiligheidsbeleid en, als onderdeel daarvan, aan een betere crisisbeheersing. Ik loop daartoe voor de laatste maal de veiligheidsketen langs. Werkelijke proactie staat de welvaart in Nederland in de weg, dus laten we daar helder over zijn: fysieke veiligheidsrisico's zullen blijven bestaan en daarmee zullen regelmatig ongevallen blijven voorkomen. Preventief moet het gebruik en de consequente communicatie van kosten-batenanalyses leiden tot betere fysieke veiligheid voor hetzelfde geld. Preparatief moet eerlijk met de burger gecommuniceerd worden over zijn rol in de rampenbestrijding, terwijl veiligheidsprofessionals zich moeten voorbereiden op facilitering van die rol. Ook in die preparatiefase kan middels realistische ongevalsscenario's een kosten-batenanalyse worden gemaakt. In de responsfase moet het concept van *distributed decision making* individuen en teams gaan helpen bij besluitvorming en informatiedeling. In de herstelfase kunnen we dan eindelijk reëel zijn en werkelijk gaan leren zonder de last van het moeten creëren van een mist van ontkenning over de onvermijdelijke fysieke veiligheidsrisico's in onze maatschappij.

Dankwoord

Een ritueel bij het afsluiten van een oratie is het uitspreken van een dankwoord. Zoals ik al stelde, is niet alle symboliek verkeerd; dit ritueel valt mijns inziens onder die 'goede' categorie.

Mijn dank gaat uit naar de brandweer Amsterdam-Amstelland en haar twee opeenvolgende commandanten, Kees te Boekhorst en Caroline van de Wiel, die deze leerstoel hebben willen doen instellen. Het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*, zijn bestuursvoorzitter Fred de Graaf en zijn directeur Wim Papperse dank ik voor het meefinancieren van de leerstoel sinds deze zomer waardoor een verdere uitbouw mogelijk is geworden. Dank ook voor het college van bestuur van de VU en het faculteitsbestuur van de faculteit Sociale Wetenschappen en haar decaan Bert Klandermans voor het instellen van de leerstoel.

Erwin Muller heeft een belangrijke rol voor mij gespeeld in het bereiken van de plek waar ik nu mag staan.

De ruimte en inspiratie die Peter van Lochem mij jarenlang heeft gegeven om van het *Nibra* een echt kennisinstituut te maken is voor mij van essentieel belang geweest.

Ik dank Leo Huberts voor zijn enthousiaste hulp die mij de wegen en rituelen binnen de universiteit steeds beter doet begrijpen, maar ik dank hem vooral voor zijn begrip wanneer ik ze toch weer niet volg.

Waar het deze rede betreft, gaat mijn dank uit naar Peter van Lochem, Astrid Scholten, Ricardo Weewer, Arjen Boin en Leo Huberts voor het meedenken over vorm en inhoud van deze rede. Gerard van Staalduinen en Herman Kers hebben commentaar op een eerste concept gegeven. Mijn student-assistente Annelies Rebel heeft veel gaatjes gestopt. Lex Schruijer en Yvonne Stassen hebben een redactionele check verricht op een van de laatste concepten. Vanzelfsprekend draag ik alle verantwoordelijkheid voor de inhoud en de resterende taalfouten.

Ik heb gezegd.



Literatuur

- Ale, B. (2003a), *Ons overkomt dat niet* (oratie). Delft: Technische Universiteit Delft.
- Ale, B. (2003b), *Risico's en Veiligheid. Een historische schets*. (Een achtergrondstudie ten behoeve van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad.) Delft: Technische Universiteit Delft.
- Alexander, D.E. (2004), Cognitive mapping as an emergency management training exercise, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12 (4), pp. 150-159.
- Baker et al. (2007), *The report of the BP U.S. refineries independent safety review panel*.
- Bayley, D.H. (1994), *Police for the future*. Oxford: Oxford University Press.
- Beck, U. (1992), *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage Publications.
- Beleids- en Adviesgroep (B&A Groep) (2002), *MKZ 2001, De evaluatie van een crisis*.
- Beunders, H. (2003), Crisis en de emotiecultuur, in: *Crisis gecommuniceerd*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationaal Coördinatiecentrum, pp. 23-37.
- Blockmans, W.P. (1994), Emotionele binding van onderdanen, Een beschouwing naar aanleiding van recente discussies over de vorming en desintegratie van staten en naties, in: *Beleid & Maatschappij*, 21 (1-2), pp. 6-14.
- Boin, A. and P. 't Hart (2003), Public leadership in times of crisis: mission impossible?, in: *Public Administration Review*, 63 (5), pp. 544-556.
- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern and B. Sundelius (2005), *The politics of crisis management, public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boom, B. van der (2000), *Atoomgevaar? Dan zeker B.B.; de geschiedenis van de Bescherming Bevolking*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Boutellier, H. (2003), *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rondom misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2005), *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap* (oratie). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bovens, M., P. 't Hart, S. Dekker and G. Verheuvél (1999), The politics of blame avoidance: defensive tactics in a dutch crime-fighting fiasco, in: *When things go wrong: Failures and breakdowns in organizations*, Helmut K. Anheier (ed.). Thousand Oaks: Sage, pp. 123-147.
- Bradford, J.L and D.E. Garret (1995), The effectiveness of corporate communicative responses to accusations of unethical behaviour, in: *Journal of business ethics*, 14 (11), pp. 875-892.
- Brasz, H.A. (1964), *Toezicht op gemeentebesturen*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Brink, G.J.M. van den (2006), *Van waarheid naar veiligheid; twee lessen voor een door angst bevangen burgerij*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.

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

Clarke, L. (1999), *Mission improbable, using fantasy documents to tame disaster*. Chicago: University of Chicago Press.

Cohen, J.R. (1999), Advising clients to apologize, in: *Southern California Law Review*, 72, pp. 1009-1069.

Coleman, L. (2006), The Frequency of Man-Made Disasters in the 20th Century, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14 (1), pp. 3-11.

Coleman, L. and I. Helsloot (2007), On the Need for Quantifying Corporate Crises and Other Man-Made Disasters, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (3), pp. 119-124.

Doorn, S.G. J. van de (2004), Resultaatgerichtheid rampenbestrijding, in: *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nr. 3, 2004, pp. 4-6.

Duin, M. van (1992), *Van rampen leren, een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwegongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken*. Den Haag: Haagse Drukkerij en uitgeversmaatschappij.

Duin, M. van en J.D. Berghuijs (2007), De veiligheidsketen: strategie voor handelen en denken, in: *Brandweer, studies naar organisatie en praktijkwerking*, I. Helsloot, E.M. Muller en J.D. Berghuijs (red.). Deventer: Kluwer.

Edelman, M.J. (1964), *The symbolic uses of politics*. Urbana, Ill: Illinois University Press.

Edelman, M. (1971), *Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Acquiescence*. Academic Press.

Edelman, M. (1977), *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*. Academic Press.

Edelman, M.J. (1988), *Constructing the Political Spectacle*. Chicago and London: the University of Chicago Press.

Frijda, N.H. (2006), *The laws of emotion*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Publishers.

Gaalen, J. van (2003), *Handreiking externe veiligheid: Vitale aanpak van een vitale zaak*. Den Haag: VNG uitgeverij.

Geelen, J-P. (1998), *Het Haagse huwelijk: hoe pers en politiek tot elkaar veroordeeld zijn*. Nijmegen: SUN.

Gusfield, J.R. and J. Michalowic (1984), Secular symbolism, studies of ritual, ceremony and the symbolic order in modern life, in: *Annual Reviews Sociology*, pp. 417-435.

- Hamblic, D.C. and P.A. Mason (1984), Upper-echelons: the organization as a reflection of top managers, in: *Academy of management review*, 9 (2), pp. 193-206.
- Hart, P. 't (1993), Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1 (1), pp. 36-50.
- Hearit, K.M. (1994), Apologies and public relation crises at Chrysler, Tosiba, and Volvo, in: *Public Relations Review*, 20, pp. 113-125.
- Hearit, K.M. (2006), *Crisis Management by Apology*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Publishers.
- Helsloot, I. (2004), Fysieke veiligheid, in: *Veiligheid*, E.R. Muller (red.). Deventer: Kluwer.
- Helsloot, I. (red.) (2005), *Op de grens van werkelijkheid. Observatierapportage oefening Bonfire*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Helsloot, I. (2006), Handhaving brandveiligheid, wat is er gebeurd in de 5 jaar na Volendam?, in: *Handhaving*, L. Michiels en E.R. Muller (red.). Deventer: Kluwer.
- Helsloot, I en P. Verhallen (2003a), Een richting voor rampenbestrijding, in: *Zicht op rampenbestrijding*, I. Helsloot en P. Verhallen (red.). Nibra, pp. 75-83.
- Helsloot, I., E.R. Muller, R. Pieterman en W.J.M. Voermans (red.) (2003b), *Vervoer gevaarlijke stoffen in perspectief: Evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen 1996-2002*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot I. and A. Ruitenber (2004), Citizen respons to disaster; a review of literature and some applications, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12 (3), pp. 98-111.
- Helsloot, I. en J.G.H. Bos (2005), *Leerpunten van de toepassing van de veiligheidsketen in het extern veiligheidsbeleid ten behoeve van de beheersing van overstromingsrisico's*, Den Haag: COT.
- Huysmans, F. en A. Steenbekkers (2002), *Kijken naar gevaren: over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2004), *Regio Gooi en Vechtstreek. Algemene doorlichting rampenbestrijding op hoofdlijnen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Jacobs, B.D. (1996), A Bureau-Political Model of Local Networks and Public Private Partnerships: Responses to Crisis and Change, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4 (3), pp. 133-147.
- Jong, W. en I. Helsloot (2005), Ongeval met LPG-wagen op de A2 bij Veldhoven, in: *Crisis 2003*, I. Helsloot, A.G.W. Ruitenber en W. Jong (red.). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pp. 65-80.
- Kindom, J.W. (2003), *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.

KPMG, TNO en Icorys (2004), *Ketenstudies ammoniak, chloor en LPG; Gedeelde risico's, Externe veiligheid productieketens ammoniak, chloor en LPG*.

Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) (2006), *Meerwaarde in plaats van meerwerk! State-of-the-art 2005: planvorming*. Den Haag.

Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) (2007), *Nationaal responsplan hoogwater en overstromingen* (concept van januari 2007). Den Haag: Ministerie van BZK.

Loader, I. (1997), Policing and the social: Questions of symbolic power, in: *British Journal of Sociology*, 48 (1), pp. 1-18.

Mak, G. (2007), *De goede stad*, Amsterdam: Atlas.

Manning, P. (1977), *Police work: The social organisation of policing*, MIT Press.

McConnel, A. and L. Drennan (2006), Mission Impossible? Planning and preparing for Crisis, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14 (2), pp. 59-70.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993), *Integrale Veiligheidsrapportage*.

Ministerie van VROM 2003, *Derde voortgangsrapportage Externe Veiligheid* (VROM030567).

Nilson, D. (1995), Disaster Beliefs and Ideological Orientation, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 3 (1), pp. 12-17.

Noordegraaf, M. (2002), Passende politiek? Een kritische analyse van moderne sturingsvisies, in: *Bestuurswetenschappen*, 56 (4), pp. 281-297.

Olsen, O.E., B.I. Kruke and J. Hovden (2007), Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (2), pp. 69-79.

Palm, J. and E. Ramsell (2007), Developing local emergency management by co-ordination between municipalities in networks: experiences from Sweden, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (4).

Patel, A. and L. Reinsch (2003), Companies can apologize: corporate apologies and liability, in: *Business Communication Quarterly*, 66, pp. 17-26.

Perrow, C. (1984), *Normal accidents: living with high-risk technologies*. New York: Basic Books.

Perry, R.W. (2004), Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12 (2), pp. 64-75.

Phillips, K.R. (ed.) (2003), *Framing Public Memory*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Pidgeon, N., R.E. Kasperson and P. Slovic (ed.) (2003), *The social amplification of risk*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Quarantelli, E.L. (1988), Disaster crisis management: a summary of research findings, in: *Journal of Management Studies*, 25 (4), pp. 373-85.
- Quarantelli, E.L. (1993), Community Crises: An Exploratory Comparison of the Characteristics and Consequences of Disasters and Riots, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1 (2), pp. 67-78.
- Quarantelli, E.L. (1996), The Future is Not the Past Repeated: Projecting Disasters in the 21st Century from Current Trends, in: *Journal of Contingencies and crisis management*, 4 (4), pp. 185-188.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Medialogica*, advies nr. 26.
- Raad voor de Transportveiligheid (2002), *Hercules Ramp Eindhoven (15 juli 1996). Beantwoording vragen van de Tweede Kamer*.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad (2003), *Verantwoorde risico's, veilige ruimte*, advies nr. 37.
- Rasmussen J., B. Brehmer and J. Leplat (eds.) (1991), *Distributed decision making: cognitive models for cooperative work*. John Wiley & Sons.
- Ridder, J. de (2004), *Een goede raad voor toezicht* (oratie). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Ringeling, A.B. (1993), *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. 's-Gravenhage: VUGA.
- RIVM (2003a), *Nuchter omgaan met risico's*, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), rapport 251701047/2003.
- RIVM (2003b), *Externe veiligheidsrisico's: de kans op een ongeluk* (onderdeel van het Milieucompendium RIVM en te raadplegen op www.rivm.nl).
- Rosa, E.A. (2003), The logical structure of the social amplification of risk framework: metatheoretical foundations and policy implications, in: Pidgeon et al. 2003, pp. 47-79.
- Rosenthal, U. (2002), Burgemeester in Crisistijd, in: *VNG-magazine*, 8 november 2002.
- Rosenthal, U. (2003), Crisiscommunicatie, het verdienen van publiek vertrouwen, in: *Crisis gecommuniceerd*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nationaal Coördinatiecentrum, pp. 13-21.
- Rosenthal, U., P. 't Hart and A. Kouzmin (1991), The bureau politics of crisis management, in: *Public Administration*, 69 (2), pp. 211-233.
- Rosenthal, U., A. Boin, M. Kleiboer en M. Otten (red.) (1998), *Crisis, oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Rothenbuhler, E.W. (1998), *Ritual communication: from everyday conversation to mediated ceremony*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Roux-Dufort, C. (2007), Is crisis management (only) a management of exceptions?, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15 (2), pp. 105-114.

- Ruitenbergh A. en I. Helsloot (2004), *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Deventer: Kluwer.
- Runyan, R.C. (2006), Small Business in the Face of Crisis: Identifying Barriers to Recovery from a Natural Disaster, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14 (1), pp. 12-26.
- Scholten, A.C.J. (2007), *Samenwerking in crisisbeheersing; over de betekenis en meerwaarde* (lectorale rede), Politieacademie en Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.
- Seeger, M.W., T.L. Sellnow and R.R. Ulmer (2003), *Communication and organizational crisis*. Westport: Praeger.
- Steden, R. van (2007), *Privatizing Policing: Explaining the growth of private security*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Suurmond, G. en B.C.J. van Velthoven (2003), Brandveiligheid in de horeca; toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein, in: *Justitiële verkenningen*, 29 (9), pp. 8-29.
- Tavuchis, N. (1991), *Mea culpa: a sociology of apology and reconciliation*. Stanford: Stanford University Press.
- Thomas, W.J. and D.S. Thomas (1928), *The child in America: behaviour problems and programs*. New York: Knopf.
- Tops, P.E.W.M. (1994), *Moderne regenten: over lokale democratie*. Amsterdam: Atlas.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (2003), *Handreiking externe veiligheid: Vitale aanpak van een vitale zaak*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Verkuyten, M. (1990). *Symbool en samenleving*. Zeist: Kerckebosch.
- Vranken, J.B.M. (2005), *Algemeen deel Asser-serie nr. 3*. Deventer: Kluwer.
- Weick, K.E. (1993), The collapse of sense making in organisations: the Mann Hulch Disaster, in: *Administrative Science Quarterly*, 38 (4), pp. 628-652.
- Wiedeman, P.M., M. Clauberg and H. Schütz (2003), Understanding amplification of complex risk issues: the risk story model applied to the EMF case, in: Pidgeon et al. 2003, pp. 286-301.
- Wolf, F. (2005), Resource Availability, commitment and Environmental reliability & safety: a study of petroleum refineries, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (1), pp. 2-10.
- Zanten, P. van en I. Helsloot (2007), De brandweer als spil van de Rampenbestrijding, in: *Brandweer, studies naar organisatie en praktijkwerking*, I. Helsloot, E.M. Muller en J.D. Berghuijs (red.). Deventer: Kluwer.

