

'Het woord veiligheidsregio is bewust gekozen vanwege de uitstraling van het woord veiligheid'



Heeft de veiligheidsregio een toekomst? De oorspronkelijke naam hulpverleningsregio zou eigenlijk een betere term zijn dan veiligheidsregio. Dat vindt Ira Helsloot, hoogleraar besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen/Crisislab. 'Het zou al een mooie eerste stap zijn om de veiligheidsregio's eerst eens echt over alle spoedeisende hulpverlening te laten gaan.'



Hoogleraar Ira Helsloot:

'Focus eerst op integrale hulpverleningsregio'

Door Ellen Schat

Vindt u de veiligheidsregio een treffende benaming?

'V'eiligheidsregio's zijn eigenlijk geen 'veiligheid'-regio's. Veiligheidsregio's gaan niet alleen niet over sociale veiligheid maar ze hebben ook niets te maken met de meest voorkomende vormen van fysieke onveiligheid.

De spectaculaire teruggang van 1200 naar 600 verkeersdoden per jaar komt niet door de instelling van veiligheidsregio's. Ook aan de 2200 personen die per jaar omkomen in huis door het vallen van trappen en trapjes doet de veiligheidsregio niets. Publieke gezondheidszorg en infectieziektebestrijding ... je snapt wat ik bedoel. Veiligheidsregio's zijn momenteel eigenlijk hulpverleningsregio's. En zo heetten ze vroeger, vóór de Wet veiligheidsregio's, dan ook gewoon. Ik heb het al eens eerder in een column in *De Veiligheidsregio* gesteld. Ook mijn oratie op 21 september gaat hier onder andere over. Dat is het moment van de formele start van de leeropdracht Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen.'

Veiligheidsregio, hulpverleningsregio. What's in a name?

'Het is geen kunst om op elke woordslak semantisch zout te strooien, maar het gaat hier volgens mij om een observatie die de aandacht verdient van iedereen die de hulpverlening in Nederland een goed hart toedraagt.

De eerste reden om hierbij stil te staan, is dat het woord veiligheidsregio door de wetgever bewust gekozen is vanwege de positieve uitstraling van het woord 'veiligheid'. Die keuze past in een lange traditie van beleidssymboliek op het terrein van de rampenbestrijding. Denk aan de

organisatie Bescherming Bevolking (BB) die ons ondanks symbolische adviezen om onder de trap te schuilen toch niet tegen kernbommen kon beschermen. Of denk nog eens terug aan de stortvloed aan extra vereist veiligheidspapier in de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding uit 2004 inclusief provinciale toetsing erop die natuurlijk de acute hulpverlening niet verbeterde.

En dan in 2010 met de Wet veiligheidsregio's waarin de merkwaardige gedachte leeft dat detailprocedures aan de hulpverlening, zoals de opkomsttijden en bezetting van crisisteam of de opkomsttijden en bezetting van brandweervoertuigen, leiden tot een betere acute hulpverlening. In beide voorbeelden weten we dat dit van geen betekenis is: het gouden uur is voorbij voordat de gealarmeerde crisisteam in de topzware drielagencommandostructuur iets kunnen doen en zelfs voordat de brandweer uitrukt zijn verreweg de meeste brandslachtoffers al overleden.

Het nadeel van dit soort symboliek is dat slechts de beleidsmatig betrokkenen er in lijken te geloven. De gemiddelde burger doorziet deze symboliek direct en daarmee doet het onnadenkende gebruik ervan afbreuk aan het gezag van en het vertrouwen in de overheid. De BB is een klassiek voorbeeld: ooit een organisatie waaraan honderdduizend Nederlanders als vrijwilligers aan bijdroegen, maar toen de BB werd opgeheven in 1985 werd zij al weer jaren afgedaan als een lachertje.'

Wat is de achtergrond van het gebruik van die valse symboliek?

'De oorsprong en schijnbare onvermijdelijkheid van het gebruik van valse 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 aanlokkelijk

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 zal in onze hoofdstad waarschijnlijk nooit absoluut veilig zijn. 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 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, omdat er een zeer kleine kans van voorkomen is van fysieke veiligheids-crisis. Er is dus een corresponderende kleine kans om geconfronteerd te worden met de beperkte resultaten van het symbolisch handelen.'

Oppassen daarmee dus?

'Wie hecht aan het gezag van de hulpverlening moet spaarzaam omgaan met valse symboliek. Voor de effectiviteit van de hulpverlening is het immers wenselijk dat we burgers veel meer betrekken. De Nederlandse brandweer sprak in het visiedocument 'De brandweer over morgen' uit 2009 wat mij betreft terecht over de wenselijkheid van iets als een 'noaberschap'-organisatie waarbij burgers een breed scala aan hulpverleningsactiviteiten verrichten voor hun medeburgers. Deze bijdrage kan variëren van kleine dagelijkse hulpverlening tot de bevolkingszorg bij rampen. Om de Nederlandse burger hiervoor enthousiast te krijgen, is het noodzakelijk dat de overheid akelig oprecht communiceert over haar (beperkte) hulpverleningsmogelijkheden. Teveel beleidssymboliek past daar niet bij.'

Wat zou de winst zijn van het invoeren van echte veiligheidsregio's?

'Het is interessant om eens te hardop te peinen wat de winst zou kunnen zijn van het invoeren van echte veiligheidsregio's. Dus veiligheidsregio's die integraal over veiligheid, dat wil zeggen over de hele veiligheidsketen, gaan. Dan zou op veel terreinen te dure en ineffectieve respons ingeruild kunnen worden voor effectieve preventie. De brandweer heeft de wenselijkheid hiervan in haar al genoemde visiedocument beschreven. Mij lijkt een dergelijke invulling van de veiligheidsregio vooralsnog een mooie dagdroom al was het alleen maar vanwege de sterke Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) die nu worden opgericht om de preventieve zijde van fysieke veiligheid af te dekken. Een fusie van de RUD's met de veiligheidsregio's zou mooi zijn vanuit integraal veiligheidsperspectief maar ik ontmoet maar weinig betrokkenen die hier enthousiast over zijn.

Het zou al een mooie eerste stap zijn om de veiligheidsregio's eerst eens echt over alle spoedeisende hulpverlening te laten gaan. Nu valt eigenlijk alleen de hulpverlening door de brandweer binnen de veiligheidsregio. Het vormt daarmee ruim 80% van de begroting. Spoedeisende medische hulpverlening en noodhulp door politie vallen buiten de huidige scope van de veiligheidsregio. In de meeste beschaaft landen zijn echter bijvoorbeeld de spoedeisende medische hulpverlening en de brandweelhulpverlening gecombineerd om redenen van effectiviteit en efficiency. In Nederland heeft de ongeremd woekerende professionalisering van hulpverleningsdiensten ervoor gezorgd dat de ook hier bestaande combinaties van brandweer en ambulancedienst en zelfs van politie en brandweer geruisloos zijn opgedoekt. Die ongeremde professionaliseringsdrang heeft wel geleid tot meer professionaliteit dat wil zeggen meer en beter opgeleide en geoefende veiligheidsprofessionals,



'De veiligheidsregio is dood. Lang leve de hulpverleningsregio!'

De uitgaven aan de brandweer zijn de afgelopen jaren substantieel toegenomen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat de netto uitgaven van gemeenten (zoals verantwoord op functie 120) zijn toegenomen van € 522 miljoen in 2000 naar 1128 miljoen in 2010.

In evaluatieonderzoek van Cebeon uit 2007 is nauwkeurig gekeken waardoor de totale (zowel gemeentelijke als regionale) uitgaventoename van € 299 miljoen tussen 2001 en 2005 is veroorzaakt:

- toename als gevolg van reguliere ontwikkelingen (€ 96 miljoen)
- extra uitgaven aan vrijwilligers (€ 18 miljoen)
- extra uitgaven aan beroepspersoneel (€ 117 miljoen)
- extra overige uitgaven o.a. huisvesting, kantoorkosten, materiaal en materieel (€ 68 miljoen).

maar niet tot meer effectiviteit. Ook de enorme kostenontwikkeling van de spoedeisende hulpverleningsdiensten valt hierdoor te verklaren: zo zijn de brandweerkosten sinds 2000 ruim verdubbeld.'

Waar hangt de toekomst van de veiligheidsregio vanaf?

'Van bestuurlijke focus, daadkracht en keuzes. Naar mijn mening is het wenselijk om de focus eerst maar te leggen op het worden van een echte integrale hulpverleningsregio.

Krachtig besturen is noodzakelijk om hulpverleningsdiensten te dwingen tot samenwerking en deprofessionalisering zodat de samenleving meer waar voor minder geld gaat krijgen. Zowel voor de ambulancezorg als de brandweer zou de discussie moeten worden aangegaan wat het juiste niveau van professionaliteit is. In ons buurland Duitsland zijn de professionaliteitseisen voor zowel de 'plattelandsbrandweer' als de ambulancezorg door bijvoorbeeld de Johanniter ambulances veel lager dan in Nederland. Er is daar een groter potentieel aan vrijwilligers beschikbaar en veel meer slagkracht bij rampen dan in Nederland maar er is geen indicatie dat de dure Nederlandse zorg aantoonbaar meer mensenlevens redt.

Bestuurlijke keuzes zijn daarmee in deze economisch lastige tijden noodzakelijk tussen professionaliteit en capaciteit. Het lastige voor bestuurders daarbij is dat de mogelijkheid om op professionaliteit te bezuinigen een voortdurende blinde vlek van professionals is. Bestuurders zullen daarom niet snel in die richting geadviseerd worden. Maar vanuit het perspectief van de burger is het toch bijzonder dat bijvoorbeeld sommige brandweerprofessionals adviseren om brandweerkazernes op te heffen om financiële tekorten aan te zuiveren zonder dat er discussie is over bezuinigingen op het takenpakket/opleidingsniveau waar, zo betoogde de commissie Mans een paar jaar geleden, evenveel geld te halen valt. Of dat in het Zeelandse al jaren een discussie wordt gevoerd over een gebrek aan ambulancezorg vanwege financiële argumenten terwijl in samenwerking tussen brandweer en de daar goed florerende Oranje of Rode Kruis verenigingen eenvoudig een ambulancezorg zou kunnen ingericht die weinig kost, wel mensenlevens redt, maar helaas niet de topprofessionaliteit van de reguliere ambulancezorg heeft.

Een bestuurlijke keuze om de veiligheidsregio te richten op de spoedeisende hulpverlening zou dan eigenlijk ook weerspiegeld moeten worden in een nieuwe oude naam: de veiligheidsregio is dood, lang leve de hulpverleningsregio!'

De oratie van Ira Helsloot op 21 september verschijnt als 'Veiligheid als (bij) product, over de vormgeving van veiligheidsbeleid in interactie tussen bestuurders, burgers en adviseurs' bij uitgeverij Boom Lemma.