
Een andere kijk op vuurwerk, een crisis in de dop?

Voorwoord

Deze scriptie is gemaakt in het kader van de leergang Master of Crisis and Disaster management. De studie naar en de verdieping in de ontstaansvoorwaarden van een crisis in beleidssector sluiten aan bij mijn belangrijkste leerdoel voor de leergang. In mijn persoonlijk leercontract bij de start van de leergang heb ik namelijk opgenomen dat één van mijn persoonlijke leerdoelen verbreding in en het vergroten van sensitiviteit voor bestuurlijke en politieke processen is. Gevoel voor het ontstaan van crises en het daar effectief op kunnen handelen of adviseren is daar een belangrijk onderdeel van.

De literatuurstudie, de analyse en toetsing van de casus hebben mij inzicht verschaft in de indicatoren die zich voordoen bij de ontwikkeling van een crisis, maar ook een inzicht in de maatregelen die getroffen kunnen worden om een crisis mogelijk tijdig af te wenden. Het is opvallend en aangenaam om regelmatig de onderzochte theorie voorspellend en verklarend te kunnen toepassen op (bestuurlijke) ontwikkelingen in de dagelijkse werkomgeving.

De totstandkoming van deze scriptie is een moeizaam proces, bijna een crisis op zich, geweest. Dankzij de volharding en steun van de heer Robin Burgering, regionaal commandant Noord-Holland Noord, en de betrokken en immer vriendelijke begeleiding door mijn decaan van de leergang in deze, de heer Hans van der Kar is uiteindelijk het proces tot een goed einde gekomen.

Ik wil hen graag hartelijk danken voor hun inspanningen in deze.

R. Hulst

Hoorn, mei 2009

1. Samenvatting

In november 2004 doet zich in de stad Kolding in Denemarken in een 2000 tons vuurwerkopslag een massale explosie van 800 ton vuurwerk voor. Deze explosie heeft één dodelijk brandweerslachtoffer en grote materiele schade tot in de verre omtrek tot gevolg.

Bij een nadere studie naar de oorzaak en gevolgen van deze ramp tijdens de buitenlandstage van twee studenten in het kader van de leergang Master of Crisis and Disaster management komt informatie naar voren die een onverwacht beeld geeft van het gedrag van vuurwerk tijdens brand. Indien dit onverwachte beeld nog eens wordt bevestigd tijdens full-scale vuurwerkproeven in Polen tijdens de uitvoering van Europees onderzoek naar het gedrag van vuurwerk tijdens brand beginnen de alarmbellen bij de betreffende studenten en diverse brandweercollega's te rinkelen. Vuurwerk blijkt zich zodanig onvoorspelbaar en onverwacht bij brand te gedragen dat het lijkt of het slechts een kwestie van tijd is dat zich in Nederland een gelijksoortige ramp als in Enschede en Kolding wederom kan voordoen. Dit ondanks alle maatregelen die van rijkswege zijn getroffen na de vuurwerkrampe in Enschede op 13 mei 2000.

Volgens vele insiders is de naar voren gekomen informatie "hot" en moet dit wel leiden tot een beleidscrisis.

In deze scriptie zal antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag "is hier sprake van beleidscrisis in wording?" Dit gebeurt door het analyseren en toetsen van de onderliggende vuurwerkcasus aan het middels een literatuurstudie verkregen theoretisch kader. Verder zal onderzocht worden welke strategieën van crisismanagement er mogelijk zijn en of deze in dit geval zijn toegepast.

In hoofdstuk 4 zal de aanleiding en het verloop van de casus nader worden omschreven. In hoofdstuk 5 behandel ik het theoretisch kader ten aanzien van het ontstaan van beleidscrises en de criteria daarbij. Vervolgens worden in hoofdstuk 6 de mogelijkheden en voorwaarden voor effectief crisismanagement bezien. In hoofdstuk 7 zal de casus aan de hand van de theoretische invalshoeken nader worden geanalyseerd. Uiteindelijk zullen in hoofdstuk 8 de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord.

Inmiddels weten we dat er geen beleidscrisis is ontstaan en dat het gevolg van de diverse acties zich heeft beperkt tot het aanpassen van de inzetprotocollen en de les- en leerstof van de brandweer bij vuurwerkbranden. Hoe is dit mogelijk, terwijl de verwachtingen toch hoog gespannen waren? Komt dit doordat de verwachtingen niet klopten en er helemaal geen crisis was te verwachten of klopten de

verwachtingen wel, was er zeker een basis voor het ontstaan van een crisis en is er effectief crisismanagement toegepast?

Uit het onderzoek en de toetsing van de casus aan de uitkomsten van de literatuurstudie blijkt dat er inderdaad sprake is geweest van een beleids crisis in wording. Er waren immers voldoende symptomen aanwezig om het crisisproces in te leiden. De verwachting van de insiders bleek terecht. Dat het proces met een "sisser" is gedempt is te wijten of te danken aan succesvol crisismanagement en het ontbreken van de behoefte aan een daadwerkelijke crisis bij de betrokken partijen

2. Inhoudsopgave

1.	Samenvatting	2
2.	Inhoudsopgave.....	4
3.	Inleiding	5
4.	De casus: een crisis dient zich aan?	8
4.1.	Vuurwerk in Nederland.....	8
4.2.	De ramp in Kolding, Denemarken.....	10
4.3.	Het vervolg in Nederland, observatie 1	11
4.4.	De test in Polen.....	12
4.5.	Het vervolg in Nederland, observatie 2.....	12
4.6.	Het vervolg in Nederland, observatie 3.....	13
4.6.1.	Brandweer	13
4.6.2.	De Rijksoverheid, de betrokken ministeries.....	15
4.6.3.	De media	19
4.6.4.	De ontwikkelingen samengevat.....	21
5.	Crises in beleidssectoren.....	22
5.1.	Definitie en typologie.....	22
5.2.	Beleidssector	23
5.3.	Het ontstaan van een beleidscrisis	24
5.4.	Indicatortabel	27
6.	Crisismanagement	28
6.1.	Crisismanagement	28
6.2.	Crisismanagementstrategie.....	29
6.2.1.	Herstelgerichte strategie	29
6.2.2.	Hervormingsgerichte strategie.....	31
6.3.	Keuze en werking crisismanagementstrategie	32
6.4.	Crisiseffecten	32
6.5.	Strategietabel.....	33
7.	Analyse van de casus.....	34
7.1.	Crisis in de dop?	34
7.1.1.	Symptomen	34
7.1.2.	Escalatiemechanismen	36
7.2.	Crisismanagement?	38
7.2.1.	Herstelgerichte strategie	39
7.2.2.	Hervormingsgerichte strategie.....	40
8.	Reflectie.....	41
8.1.	De deelvragen.....	41
8.2.	De centrale onderzoeksvraag.....	44
9.	Literatuurlijst.....	45

3. Inleiding

Naar aanleiding van ervaringen opgedaan tijdens de buitenlandstage in Denemarken hebben M. Krisman en R. Hulst in 2005 nader onderzoek gedaan naar de voorspelbaarheid van het gedrag van vuurwerk bij brand. Uit dit korte onderzoek is gebleken dat het gedrag van vuurwerk tijdens brand onvoorspelbaar is en dat de door de brandweer gehanteerde operationele optredingsrichtlijnen gebaseerd zijn op diffuse bronnen. De door de brandweer gebruikte lesstof en gehanteerde handboeken zijn niet consequent in aanwijzing.

Het kan zelfs zo zijn dat op basis van de toegepaste indeling van vuurwerk de daarop gebaseerde gevaarsaspecten en de door de overheid voorgeschreven preventieve regelgeving (bouwkundige en installatietechnische eisen) voor wat betreft (consumenten-) vuurwerkopslagen de toets van kritiek niet kunnen doorstaan. Het lijkt er bovendien op dat het regelmatig voorkomt dat vuurwerk niet juist is geclassificeerd.

Deze informatie is met doelstelling om het optreden van de hulpverleningsdiensten bij branden in vuurwerkopslagen bij te stellen, het land ingeschoten. Bij dit optreden dient dan gedacht te worden aan richtlijnen met betrekking tot blusmethode, veilige afstand voor bevolking en hulpverleners en de te verwachten fysieke verschijnselen. Dit is kenbaar gemaakt aan de hand van een presentatie met de titel "Een andere kijk op vuurwerk."

Eind 2005 (07/11/2005) is bovenstaande informatie gedeeltelijk uitgelekt naar de media. Door het sluiten van de brandweergelederen en een consequente doorverwijzing naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en/of de veiligheidskoepel en vice versa zijn de media echter nog niet op de hoogte van de details, waarschijnlijk een kwestie van tijd.

De gevolgen van het algemeen bekend worden van deze informatie kunnen verstrekkend zijn. Hierbij denk ik aan de noodzaak tot bestuurlijk en ambtelijk handelen door:

- onrust, gevoel van onveiligheid bij de bevolking;
- afname van vertrouwen in de overheid en regulering;
- eventuele aansprakelijkheidsstelling door vuurwerkhandelaren die hun vuurwerkopslag na de ramp in Enschede door een investering in extra bouwkundige en installatietechnische voorzieningen hebben aangepast aan de nieuwe regelgeving;
- een andere kijk op het ontstaan van de vuurwerkkramp in Enschede;
- de roep om verkoopverbod totdat regelgeving en voorzieningen zijn aangepast.

De centrale vraag die dan gesteld kan worden: *"Is hier sprake van een beleids crisis in wording?"*

In de loop van 2006 is gebleken dat de "crisis in wording" geen crisis werd. Als een slecht stuk vuurwerk is het met een sisser afgelopen. De verwachting dat de constatering zou leiden tot "bestuurlijk vuurwerk" is niet uitgekomen.

Hoe kan dat? Hoe is het mogelijk dat, ondanks de inschatting van vele insiders (waaronder niet de minsten op het gebied van crises) van de MCDm leergang het proces niet is geëscaleerd en niet heeft geleid tot een nationale crisis of toch op zijn minst enige onrust? Is er geïntervenieerd? Is er succesvol crisismanagement toegepast of was op voorhand een crisis al uit te sluiten?

Door het uitvoeren van een literatuurstudie, door de casus aan het uit die studie volgende theoretisch kader te analyseren en door het interviewen van betrokkenen hoop ik hier een antwoord op te vinden.

De centrale onderzoeksvraag "*Is hier sprake van een beleidscrisis in wording?*" wordt daartoe opgesplitst in onderstaande deelvragen.

1. Waarom verwachtten de insiders destijds een beleidscrisis?
2. Welke indicatoren voor het ontstaan van een beleidscrisis zijn te onderscheiden?
3. Stonden in het geval van deze casus de juiste indicatoren op rood?
4. Wordt de verwachting van de insiders ondersteund door de theorie?
5. Welke vormen van interventie (crisismanagement) zijn er in zo'n geval mogelijk?
6. Wat heeft zich in werkelijkheid afgespeeld?
7. Is er, en zo ja door wie en hoe, geïntervenieerd?
8. Waarom is er uiteindelijk geen beleidscrisis ontstaan?

De vragen 1 t/m 5 zullen worden beantwoord door de beschikbare theorie over beleidscrises door middel van een literatuurstudie nader te onderzoeken en uit te werken in een tabel met noodzakelijke ontstaansindicatoren. Deze studie is nader uitgewerkt in hoofdstuk 5. Daarnaast zal aan de hand van de theorie onderzocht worden welke methoden van interventie (crisismanagement) hadden kunnen worden toegepast om een beleidscrisis te voorkomen. De mogelijkheden tot crisismanagement in beleidssectoren zijn te vinden in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 zal de casus aan de hand van de uitgewerkte theorie nader worden geanalyseerd en zal duidelijk moeten worden of er inderdaad

sprake was van een beleidscrisis in wording. Door het theoretisch analyseren van de casus zal worden beschouwd of de casus in potentie had kunnen leiden tot een crisis.

Na de theoretische beschouwingen is het spannend om te kijken hoe de ontwikkelingen zich daadwerkelijk hebben voorgedaan. Door de uitwerking van interviews met betrokkenen en de in diverse bronnen beschikbare informatie zal antwoord worden gegeven op de vragen 6 en 7. Interessant hierbij is natuurlijk of er bewust door enige betrokken partij een vorm van crisismanagement is toegepast en zo ja welke.

Uiteindelijk zullen de theorie en praktijk in hoofdstuk 8 samenkomen en kan antwoord worden gegeven op vraag 8 en de centrale onderzoeksvraag.

Voordat ik de theorie nader zal bestuderen, zal ik eerst in hoofdstuk 4 de voorliggende casus nader toelichten.

4. De casus: een crisis dient zich aan?

De voorliggende casus begint tijdens de buitenlandstage in mei en juni 2005 in Denemarken tijdens een bezoek aan de stad Kolding. In november 2004 heeft zich in Kolding een explosie van een vuurwerkopslag voorgedaan. De tijdens dit bezoek verkregen informatie en vooral opkomende vragen kregen een vervolg in Nederland. Maar eerst enige achtergrondinformatie over recente ontwikkelingen en trends binnen de vuurwerkbranche in Nederland.

4.1. Vuurwerk in Nederland

Vuurwerk is een verzamelnaam voor snel verbrandende, lichtgevende en vaak luid knallende stoffen in papieren hulzen. Er zijn twee soorten vuurwerk: consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk. Consumentenvuurwerk is het vuurwerk dat particulieren mogen afsteken tijdens de jaarwisseling. Het Vuurwerkbesluit stelt technische eisen aan consumentenvuurwerk. Er zijn in Nederland duizenden, vaak kleine, bedrijven die aan particulieren vuurwerk verkopen voor de jaarwisseling. Een beperkte groep bedrijven houdt zich bezig met dit evenementenvuurwerk (ook wel 'groot vuurwerk' genoemd). Professioneel (buiten)vuurwerk bevat meer werkzame stoffen en is dus zwaarder dan consumentenvuurwerk¹.

Het meeste vuurwerk komt uit China. Daar vindt ook de classificatie naar gevarenklasse plaats. De classificatie vindt plaats op grond van internationale regelgeving. Volgens een artikel in de Volkskrant wordt op verzoek van de handelaren zwaar vuurwerk vals geclassificeerd². De lawinepijlen en vlinders worden gelabeld als weinig gevaarlijk vuurwerk (classificatie 1.4), terwijl het massa-explosief vuurwerk betreft (classificatie 1.1)³. Vuurwerk is naar aard en werking onderverdeeld in vier subklassen. Subklasse 1.1 is het zwaarste vuurwerk, subklasse 1.4 het lichtste.

De vier subklassen zijn⁴:

- Subklasse 1.1: gevaar voor massa-explosie.
- Subklasse 1.2: gevaar voor scherfwerking. Er bestaat geen risico voor massa-explosie.
- Subklasse 1.3: gevaar voor brand en scherfvorming, maar geen gevaar voor massa-explosie.
- Subklasse 1.4: gering gevaar voor explosie. De gevolgen blijven hoofdzakelijk beperkt tot de verpakking.

¹ <http://www.vrom.nl/>

² <http://www.volkskrant.nl/binnenland/article1107907.ece>

³ <http://www.volkskrant.nl/binnenland/article1107907.ece>

⁴ <http://www.vrom.nl/>

Volgens de nieuwe regels moet consumentenvuurwerk altijd zodanig zijn verpakt dat het kan worden ingedeeld in de subklasse 1.4. De Divisie Vervoer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat houdt toezicht op het vervoer van vuurwerk.

De plaatsen waar vuurwerk wordt opgeslagen en bewerkt vallen onder de Wet milieubeheer. Deze wet behoort tot het beleidsterrein van het ministerie van VROM. Op grond van de Wet milieubeheer moeten vuurwerkbedrijven een milieuvergunning aanvragen als ze meer dan 1.000 kilogram consumentenvuurwerk hebben opgeslagen. Bij minder dan 1.000 kilogram consumentenvuurwerk is geen vergunning nodig, maar moet worden voldaan aan algemene regels. De milieuvergunning bevat voorschriften om de veiligheid te garanderen voor omwonenden. De gemeente is het bevoegd gezag voor vuurwerkopslagen tot ten hoogste 10.000 kg consumentenvuurwerk. De provincie is het bevoegd gezag als meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk wordt opgeslagen of opslag van professioneel vuurwerk plaatsvindt. De VROM-Inspectie verzorgt de controle 'in de tweede lijn'. Dat betekent dat de VROM-Inspectie toezicht houdt op de gemeenten en de provincies bij de uitvoering van de Wet milieubeheer. Vuurwerkbedrijven met meer dan 50.000 kilogram vuurwerk (exclusief verpakkingsmateriaal) moeten dit melden bij de provincie. Deze bedrijven moeten een actief veiligheidsbeleid voeren.

De vuurwerkcramp in Enschede heeft geleid tot een strengere vuurwerkwetgeving. Dat blijkt uit het nieuwe Vuurwerkbesluit dat het ministerie van VROM heeft opgesteld en dat in 2002 in werking is getreden. Het Vuurwerkbesluit regelt onder meer het in- en uitvoeren, opslaan, bewerken, afleveren, het voorhanden hebben en het afsteken van vuurwerk. Vuurwerk mag niet meer in containers worden opgeborgen.

Sinds het van kracht worden van het Vuurwerkbesluit in 2002 zijn bedrijven die niet (meer) aan de regels konden voldoen, gesloten. VROM houdt niet centraal bij hoeveel bedrijven gestopt zijn en hoeveel er nog over zijn. Wel is bekend dat een aantal bedrijven een schadevergoeding is toegekend om te stoppen met de opslag en de verkoop van vuurwerk. De vergunningen voor de opslag van het zware professionele vuurwerk zijn allemaal ingetrokken; veel bedrijven hebben opslagruimte gevonden in oude Amerikaanse munitiebunkers in Duitsland⁵.

De jaarlijkse omzet aan verkoop van de 11 miljoen kilo consumentenvuurwerk rond de jaarwisseling bedraagt de laatste jaren 50 - 70 miljoen euro⁶. De omzet aan illegaal vuurwerk bedraagt daarnaast nog eens 20 miljoen euro voor 1 miljoen kilo⁷.

⁵ <http://www.vrom.nl/>

⁶ <http://www.nd.nl/artikelen/2008/december/30/vuurwerkbranche-verwacht-hoge-omzet>

⁷ <http://www.volkskrant.nl/binnenland/article1107907.ece>

Het optreden van de brandweer in geval van brand waarbij vuurwerk is betrokken, is gebaseerd op de gevaarsindicatie van de subklasse-indeling, e.e.a. overeenkomstig de instructies in onderstaande tabel⁸.

Subklasse	Inzetprotocol
1.1	<ul style="list-style-type: none">- hulpverleners in uitgangstelling op 1.000 meter- hulpverleners op 400 meter onder voorwaarde dekking- omgeving afzetten tot 1.000 meter
1.2	<ul style="list-style-type: none">- hulpverleners in uitgangstelling op 1.000 meter- hulpverleners op 400 meter onder voorwaarde dekking- omgeving afzetten tot 1.000 meter- secundaire branden tot op 250 meter onder dekking blussen- object uit laten branden
1.3	<ul style="list-style-type: none">- opstellen voertuigen op 100 meter- scherfinslag mogelijk tot op 50 meter- op 100 meter omgeving afzetten- blussing geen zin, concentreren op branduitbreiding
1.4	<ul style="list-style-type: none">- opstellen voertuigen op 50 meter- op 50 meter omgeving afzetten- behandelen als gewone brand, rekening houden met kleine explosies

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de risico's voor bevolking, brandweerpersoneel en omgeving in geval van een brand waarbij vuurwerk van de subklassen 1.3 en 1.4 zijn betrokken, beperkt zijn. Voor de subklasse 1.4 geldt dat deze zelfs benaderd en bestreden kan worden als een gewone brand. Dit is het uitgangspunt voor de brandweer bij bestrijding van vuurwerkbranden.

4.2. De ramp in Kolding, Denemarken

Kolding is een middelgrote stad in het zuiden van Denemarken. Midden in een woonwijk is een opslagplaats voor vuurwerk gevestigd. De opslag heeft een vergunning voor 2000 ton vuurwerk. Het bedrijf is aangemerkt als een post-Seveso categorie 2 inrichting en voldoet volgens de autoriteiten aan alle vigerende regelgeving. Het bedrijf staat bekend om de uitermate betrouwbare en veilige bedrijfsvoering.

Op 3 november 2004 om ca. 14.00 uur ontstaat een klein brandje tijdens laad- en loswerkzaamheden in een container. Om 15.25 uur ontploft deze container en breidt de brand zich uit naar de vuurwerkopslag met daarin 800 ton vuurwerk. Na diverse kleinere ontploffingen explodeert om 17.45 uur de grote opslagloods.

⁸ lesstof brandweer, ROGS

Bij de ontploffing komt één brandweerman om het leven, zeven raken gewond. Slechts door toeval zijn er geen slachtoffers onder de bevolking gevallen. De brandweer had reeds eerder het gebied laten ontruimen omdat de hulpdiensten last hadden van het toegestroomde publiek.

De schade aan de omgeving is aanzienlijk. Vele woningen zijn weggevaagd of onherstelbaar beschadigd. In totaal is er bij 2000 gebouwen schade gemeld.

Geen van de hulpdiensten had in dit geval een massa-explosie van het vuurwerk verwacht. Door de geautomatiseerde voorraadregistratie waren de hulpdiensten ervan overtuigd dat er zich alleen vuurwerk van de klassen 1.3 en 1.4 in de opslagloods bevonden. Op basis van deze internationale classificatie werd "slechts" een spectaculaire verbranding met geringe scherfwerking verwacht.

4.3. Het vervolg in Nederland, observatie 1

De bevinding dat vuurwerk van klassen 1.3 en 1.4 zich anders gedraagt dan verwacht, verontrust de beide studenten uit Nederland. Mede omdat op basis van de les- en leerstof binnen de brandweer Nederland de veilige afstanden voor operationeel brandweeroptreden bij klassen 1.4 en 1.3 respectievelijk slechts 25 en 100 meter bedragen.

Bij terugkomst in Nederland is door de regionale brandweer Noord-Holland Noord, werkgever van één van de studenten, contact gezocht met het Centrum voor Externe Veiligheid van het RIVM te Bilthoven. Dit contact heeft geresulteerd in een ontmoeting met als hoofddoel het uitwisselen van informatie over het gedrag van vuurwerk bij brand, de bestrijding van vuurwerkincidenten en de bijbehorende regelgeving. Tijdens dit gesprek kwam naar voren dat de Europese Unie een project financiert (CHAF-project) waarbij testen met vuurwerk plaatsvinden. De regionale brandweer Noord-Holland Noord en een vertegenwoordiger van het Nibra zijn vervolgens uitgenodigd om een aantal testen bij te wonen op een testlocatie in Polen.

4.4. De test in Polen

De testen zijn uitgevoerd door TNO in samenwerking met de BAM (Duitsland) en de HSL (Verenigd Koninkrijk). Op 11 oktober 2005 zijn twee zogenaamde full-scale testen met professioneel vuurwerk gehouden. De inhoud van de containers bestond uit 1.4 en 1.3 geclassificeerd vuurwerk. De opstelling



van de inhoud in de containers kwam overeen met de situatie in de vuurwerkopslagen en transportomstandigheden in Nederland.

Alhoewel professioneel vuurwerk na de ramp in Enschede niet meer ligt opgeslagen in Nederland wordt het nog wel vervoerd over de weg.

De uitgevoerde testen gaven als zichtbaar resultaat dat door ontsteking van één stuk vuurwerk in beide containers deze geheel explodeerden met fragmentatie tot op grote afstand (500 meter). Dit tot grote schrik van de aanwezige (TNO) medewerkers en genodigden vanuit de brandweer.

Afbeelding 1 Foto van de full scale testen in Polen

4.5. Het vervolg in Nederland, observatie 2

De ervaringen in Denemarken en Polen resumerend, kwamen bij de brandweervertegenwoordigers een aantal vragen op.

1. Hoe zat het bijvoorbeeld met de vuurwerkopslagen en verkooppunten, die op het punt stonden gevuld te worden voor oud en nieuw 2006? Was in een dergelijke opslag in een woonwijk of binnenstad ook een explosie mogelijk?
2. Voldeed de nieuwe regelgeving (aangepast na Enschede) en de daarin vermelde veiligheidsafstanden voor opslagplaatsen en verkooppunten nog wel? Werd de bevolking in Nederland blootgesteld aan een onbekend risico?
3. Hoe moest de brandweer optreden bij vuurwerkbranden, nu bleek dat de theorie niet meer overeen kwam met de praktijk? Welke veiligheidsafstanden moest zij nu aanhouden?
4. Werd de oorzaak van de ramp in Enschede hierdoor in een nieuw licht geplaatst? De medewerkers van het vuurwerkbedrijf hadden immers aangegeven dat er alleen 1.4 vuurwerk lag opgeslagen⁹ en dat is niet massa-explosief?

⁹ commissie Oosting, Rapport vuurwerkcramp, deel 5, blz. 50

De presentatie van de bevindingen in Denemarken en vervolgens in Polen tijdens een bijeenkomst over de buitenlandstages leidde bij de studenten en decanen van de 7^e leergang MCDm tot spanning en onrust. Dit was, mede gezien de nog steeds aanwezige vragen over het ontstaan van de vuurwerkcramp in Enschede, "explosief" nieuws. Deze nieuwe inzichten moesten wel leiden tot nationale onrust. Zelfs een beleids crisis werd niet uitgesloten. Vol verwachting werd uitgekeken naar de nog volgende ontwikkelingen en reacties vanuit de rijksoverheid en het brandweerveld.

Was deze verwachting terecht? Zou deze nieuwe informatie over het gedrag van vuurwerk kunnen leiden tot een crisis?

4.6. Het vervolg in Nederland, observatie 3

Na terugkomst in Nederland voeren de vertegenwoordiger van de regionale brandweer Noord-Holland Noord en de vertegenwoordiger van het NIBRA op 24 oktober 2005 overleg met de regionaal commandant van Noord-Holland Noord en een aantal brandweercommandanten en Regionaal Officiëren Gevaarlijke Stoffen (ROGS) om de strategie voor de komende tijd te bepalen. Het vullen van de vuurwerkopslagplaatsen en verkooppunten is immers in volle gang voor het komende oude jaar. Daarnaast zijn er nog een aantal aanvragen voor vergunningen voor nieuwe opslagplaatsen in gemeenten in Noord-Holland Noord in behandeling. De tijdsdruk om handelend op te treden en overheidsingrijpen af te dwingen neemt gevoelsmatig toe. Zowel mondeling als schriftelijk worden de diverse betrokken partijen benaderd. Binnen de regio Noord-Holland Noord worden de diverse activiteiten, maatregelen en ontwikkelingen bijgehouden in een logboek¹⁰. Hierdoor is het mogelijk om in de volgende paragrafen een chronologisch overzicht te geven.

4.6.1. Brandweer

Op 14 oktober stelt de vertegenwoordiger van het NIBRA, die ook in Polen is geweest, het onderwerp aan de orde in de programmaraad van de NVBR. De voorzitter geeft later aan dat de boodschap en het signaal niet duidelijk zijn over gekomen. Er is geen vervolgactie ondernomen vanuit de programmaraad.

In een overleg op vrijdag 14 oktober stelt de regionaal commandant de voorzitter van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord van de bevingen op de hoogte. Zij spreken af om als eerste actie de burgemeesters en de brandweerachterban in Noord-Holland Noord te informeren. Het informeren van de brandweercommandanten gebeurt op 20 oktober. Vanuit dit commandantenoverleg wordt een werkgroep geformeerd die zich zal gaan richten op de te nemen maatregelen en adviezen.

¹⁰ regionale brandweer Noord-Holland Noord, logboek overzicht gebeurtenissen vuurwerk, 6 november 2005

In een overleg tussen de directeur Brandweer en GHOR van het Ministerie van BZK en de regionaal commandant Noord-Holland Noord wordt besloten om de bevindingen vanuit Denemarken en Polen vast te leggen en een voorstel voor een aanpassing in het optreden van de brandweer op te stellen. De directeur Brandweer en GHOR kan hier dan mee "verder."

In een bijeenkomst van de brandweer "experts" en een vertegenwoordiger van het NIBRA op 24 oktober wordt een eerste aanzet tot het aanpassen van de richtlijnen met betrekking tot het brandweeroptreden bij vuurwerkincidenten opgesteld. Deze aanzet zal later door de regionaal commandant worden aangeboden aan de directeur Brandweer en GHOR van het Ministerie van BZK.

Op 27 oktober 2005 schrijft de toenmalig commandant van de regionale brandweer Noord-Holland Noord een brief¹¹ aan de directeur Brandweer en GHOR van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De regionaal commandant omschrijft in zijn brief de bevindingen over de vuurwerkkramp in Kolding, Denemarken, en de constatering van één van zijn medewerkers bij de full-scale vuurwerktesten in Polen. Hij constateert op basis van de onderzoeksresultaten in Polen dat de vigerende richtlijnen met betrekking tot brandweeroptreden bij vuurwerkincidenten in de les- en leerstof geheel niet overeenkomen met hetgeen in Polen is aanschouwd. Zijn ongerustheid gaat uit naar de veiligheid van het brandweerpersoneel. De richtlijnen voor het brandweeroptreden bij vuurwerkbranden gaan er immers vanuit dat vuurwerk in de klassen 1.3 en 1.4 niet massa-explosief zijn. De regionaal commandant realiseert zich dat een en ander mogelijk de interesse zal opwekken van de pers. Aangezien de onderzoeksresultaten van de testen in Polen pas na oud- en nieuw 2005/2006 (in het voorjaar van 2006) aan de Europese Unie gepresenteerd zullen worden, vraagt hij nadrukkelijk de aandacht voor de veiligheid van het eigen personeel. Hij verzoekt de directeur de richtlijnen nog voor de jaarwisseling 2005-2006 aan te passen en bekend te maken bij de brandweerorganisaties in Nederland. In vermelde brief doet hij een aanbeveling voor een aanpassing van de richtlijnen voor het brandweeroptreden.

De brief wordt in afschrift gezonden aan de voorzitter van de programmaraad van de NVBR. De uitkomsten van een overleg met deze voorzitter op 1 november zijn dat het netwerk OGS van de NVBR belast zal worden met het onderzoeken van de casus en dat de ontwikkelingen en het standpunt van de "brandweer Nederland" op 3 november bepaald zal worden tijdens het congres van het crisisberaad.

Daarnaast verzorgt de regionale brandweer Noord-Holland Noord in de periode van 28 oktober tot en met 4 november een presentatie over de constatering in Denemarken en Polen, de discrepantie in de regels voor het brandweeroptreden en het mogelijke risico. De presentatie wordt gehouden voor en verspreid onder de commandanten in Noord-Holland Noord, politie Noord-Holland Noord, het

¹¹ Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, regionaal commandant, referentie 2005/MKR/234, 27 oktober 2005

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het NIBRA en diverse geïnteresseerde medecursisten van de 7^e leergang MCDm.

Deze presentatie wordt ook gehouden in de Raad voor Regionaal Commandanten (RRC) in de vergadering van november 2005. De leden reageren terughoudend, zijn niet echt bereid om te acteren en te reageren, maar spreken wel af dat contacten met eventueel geïnteresseerde media via één landelijke vertegenwoordiger verlopen.

Op 24 november 2005 worden de laatste ontwikkelingen besproken in het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord. De voorzitter meldt dat op 15 november jl een gesprek is gevoerd op het ministerie van BZK met de meest betrokken disciplines over het vuurwerk. Naar aanleiding daarvan wordt besloten de nieuwe circulaire af te wachten en daarna de gemeenten te informeren¹².

4.6.2. De Rijksoverheid, de betrokken ministeries

De regionaal commandant van Noord-Holland Noord doet de directeur Brandweer en GHOR van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een praktijkgerichte aanbeveling¹³ die is opgesteld door experts vanuit de regio Noord-Holland Noord en het NIBRA (Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding). De aanbeveling houdt globaal in dat het optreden van de brandweer zich wijzigt van offensief naar volledig defensief op grote afstand.

Op 15 november 2005 vindt een overleg plaats waarbij vertegenwoordigers van de begeleidingscommissie van het CHAF project, TNO, BZK, IOOV, VROM, EV, V&W, politie, de regionale brandweer Noord-Holland Noord, regionale brandweer Twente en het NIBRA aanwezig zijn. Onderwerp van de vergadering is: "Consequentie van de proeven in Polen in CHAF (Quantification and control of the hazards associated with the transport and bulk storage of fireworks) kader voor het Nederlandse vuurwerkbeleid en de inzet van de brandweer bij vuurwerkbranden.¹⁴"

Doel van de bijeenkomst is om helderheid te krijgen over de achtergrond van de onrust, uitleg te kunnen geven over de proeven in het kader van CHAF en om gezamenlijk tot conclusies te komen over de geldigheid van de brandweerinstructies, is op 15 november 2005 een overleg gehouden¹⁵.

Als voorzitter treedt een programmamanager van de directie externe veiligheid van het Ministerie VROM op die de vergadering opent met de mededeling dat de minister van Binnenlandse Zaken en

¹² Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, verslag dagelijks bestuur, 24 november 2005

¹³ Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, regionaal commandant, referentie 2005/MKR/234, 27 oktober 2005

¹⁴ Ministerie van VROM, agenda bijeenkomst 15 november 2005, zalencentrum Babylon Den Haag

¹⁵ Ministerie van VROM, verslag bijeenkomst 15 november 2005, zalencentrum Babylon Den Haag

Koninkrijksrelaties op de hoogte is van de ontwikkelingen en de ontstane onrust en na de vergadering op de hoogte zal worden gebracht van de conclusies.

De vertegenwoordiger van de brandweer Noord-Holland Noord begint met een globaal overzicht van de ontwikkelingen tot op het moment van de bijeenkomst en geeft een toelichting op de onrust die is ontstaan bij onder andere de brandweren in die regio.

TNO geeft vervolgens een uitleg over de (wetenschappelijke) achtergrond en aanpak van de testen in Polen. Die toelichting¹⁶ is hieronder weergegeven.

De proeven in Polen zijn onderdeel van een groot project waarin getracht wordt na te gaan of en onder welke condities vuurwerk van de gevarensklasse 1.3 kan reageren als 1.1 (massa-explosief). Door proeven te houden op verschillende schaalniveaus wordt getracht na te gaan of een kleinschalige proef een voorspellende uitkomst heeft voor de grootschalige opslag en transportcondities. Belangrijke uitgangspunten voor de proeven die Polen zijn gehouden, zijn:

- *Er is vuurwerk gebruikt dat, vanwege de hoeveelheid pyrotechnische massa, in Nederland wordt aangemerkt als professioneel vuurwerk (evenementenvuurwerk). Dit vuurwerk mag absoluut niet met oud en nieuw aan de consument worden verkocht.*
- *Om wetenschappelijk verantwoorde uitspraken te kunnen doen over opschalingseffecten, is voor iedere proef slechts één soort vuurwerk gebruikt. Deze situatie is voor de reguliere situatie bij transport en opslag niet representatief, omdat normaliter (veel) verschillende soorten vuurwerk worden samen geladen. Eveneens met het oog op een wetenschappelijke verantwoording is het vuurwerk speciaal voor deze proeven in China besteld en gemaakt.*
- *In verband met transporteren van vuurwerk heeft overleg tussen de fabrikant en TNO plaatsgevonden. Omdat het vuurwerk speciaal voor deze proeven is gemaakt, waren geen testresultaten van classificatieproeven voorhanden. Classificatieproeven met vergelijkbare artikelen leverde voor één van de artikelen (vuurpijlen zonder stok) een discussie op of de indeling in 1.3G of 1.4G moest zijn. Het bepalende criterium daarvoor is of de uitworp van het vuurwerk tot of voorbij 15 meter reikt. Het vergelijkingsvuurwerk had een uitworp van circa 15 meter. TNO heeft toen toegestaan dat de fabrikant van het in Polen te testen vuurwerk dit artikel labelde met 1.4G.*
- *Al het bestelde vuurwerk heeft in Duitsland voor de volledigheid een echte classificatietest ondergaan. De eerste indicatie van BAM dat de vuurpijlen zonder stok niet de classificatie 1.4 behoorden te hebben, maar heftiger reageerden en zelfs massa-explosief zouden kunnen zijn (behorende bij klasse 1.1), kwam gelijktijdig met het transport naar Polen. Er werd besloten om de dozen, toen ze eenmaal in Polen waren afgeleverd, niet om te labelen. Daarom is de etikettering op de dozen 1.4G gebleven.*

¹⁶ Ministerie van VROM, verslag bijeenkomst 15 november 2005, zalencentrum Babylon Den Haag

LET WEL: dit artikel is een ander artikel dan de watervallen die bij de grote schaaltest een zeer onverwacht effect te zien gaf!

- *Het vuurwerkartikel "waterval", waarover de grootste commotie is ontstaan, is bij de normale classificatietesten (zowel voor als na de grote schaal proef) ingedeeld als 1.3G. Bij de grote schaal proef heeft het bewuste artikel veel heftiger gereageerd (massa-explosie) dan op grond van beschikbare kennis was verondersteld.*
- *Het verschil in gedrag tussen vuurwerk dat in Europa is aangeschaft (voor eerdere CHAF werkpakketten) en dat in China is ingekocht (voor de volle schaal testen in Polen) is onverwacht en nog onverklaard, de verschillen tussen de producten zijn gering.*

Samengevat zijn onderstaand de belangrijkste punten¹⁷ uit het overleg van 15 november 2005 weergegeven.

- *De zorgen van de brandweer over mogelijke grote effecten van vuurwerk zijn op zich terecht, omdat de brandweermensen zich vaak in risicovolle situaties moeten begeven. Daarbij is het van belang dat zij zo snel mogelijk zo veel mogelijk informatie verzamelen om daarop hun aanvalsstrategie te baseren. Onrust over vermeende gevaren moet, indien niet terecht, zo snel mogelijk de wereld uit geholpen worden.*
- *De proeven in Polen zijn uitgevoerd met vuurwerk dat in Nederland absoluut verboden is als consumentenvuurwerk. Dit vuurwerk mag dus niet aanwezig zijn in de reguliere opslagplaatsen van vuurwerk in Nederland waar rond de jaarwisseling vuurwerk ligt.*
- *Voor de opslag van professioneel vuurwerk (evenementenvuurwerk) gelden in Nederland zeer strenge eisen, welke ertoe hebben geleid dat de opslag van dit type vuurwerk in Nederland niet plaatsvindt. Transport van dit vuurwerk vindt wel door Nederland plaats.*
- *Door zowel de VROM Inspectie als de Inspectie Verkeer en Waterstaat wordt nauwlettend toegezien op de naleving van de regels bij de opslag van consumentenvuurwerk. Door vertegenwoordigers van beide organisaties wordt daarom gesteld dat de kans dat "verkeerd" vuurwerk bij de reguliere opslagplaatsen aanwezig is, minimaal is.*
- *Consumentenvuurwerk in Nederland moet op zodanige wijze zijn verpakt dat het uitsluitend kan worden aangemerkt als vuurwerk in de gevarensklasse 1.4. Daarnaast staan in de Regeling nadere eisen strenge eisen ten aanzien van de hoeveelheid pyrotechnische massa. In het buitenland mag consumentenvuurwerk in transportverpakking ook van de gevarensklasse 1.3 zijn en zijn de eisen ten aanzien van de hoeveelheid pyrotechnische massa minder streng. De eisen aan het Nederlandse consumentenvuurwerk is dus in alle opzichten strenger dan de eisen aan het (consumenten)vuurwerk in de andere landen.*

¹⁷ Ministerie van VROM, verslag bijeenkomst 15 november 2005, zalencentrum Babylon Den Haag

- *Op de vraag of, gelet op bovenstaande, het Nederlandse consumentenvuurwerk (in transportverpakking en dus van de gevarensklasse 1.4) massa-explosief zou kunnen reageren, antwoorden alle deskundigen dat dit niet kan gebeuren. De gebeurtenissen in Polen zijn absoluut niet vergelijkbaar voor de Nederlandse situatie bij de opslag van consumentenvuurwerk. Een praktijkproef op de Maasvlakte in oktober 2000 laat zien dat een brand in een opslag van consumentenvuurwerk goed te benaderen en te bestrijden is. Het TNO-rapport over die proef wordt aan het eind van de bijeenkomst uitgereikt.*
- *Op grond hiervan is voor de opslagsituatie van vuurwerk geen wijziging in de inzetstrategie van de brandweer noodzakelijk. Die kan nog steeds gericht blijven op het op 25 meter afstand offensief bestrijden van de brand.*
- *De situatie tijdens transport ligt genuanceerder: In het huidige internationale classificatie systeem voor vuurwerk wordt nog geen rekening gehouden met mogelijke grote schaal effecten, er is hiervoor geen test voorgeschreven (wellicht dat een dergelijke test n.a.v. het CHAF project moet worden ontwikkeld) . Alhoewel de proeven in Polen dus niet representatief zijn voor transport lijkt het toch verstandig rekening te houden met de mogelijkheid dat grote schaal effecten kunnen optreden in een brand. Daarom is voorzichtigheid geboden bij het benaderen van een brand in een transport situatie. Wanneer duidelijk is dat het transport uitsluitend Nederlands consumentenvuurwerk betreft, kan de brand op gelijke wijze worden bestreden als bij een opslagplaats.*
- *Uit de discussie over de inzetstrategie voor verschillende situaties komt ook naar voren dat vertaling van de papieren instructie naar het praktisch handelen niet bij ieder korps op dezelfde manier gebeurt. Ook daarom wordt het verstandig gevonden om de inzetstrategieën helder en scherp geformuleerd te herhalen. Dit zal gebeuren via een circulaire van het ministerie van BZK.*

Alle aanwezigen onderschrijven aan het eind van de bijeenkomst de conclusie dat de resultaten van de proeven in Polen op zich geen reden zijn om tot een andere benadering van vuurwerkbranden over te gaan. Wel heeft de discussie hierover tot een scherpere formulering¹⁸ geleid, welke hieronder uiteen wordt gezet en welke in de circulaire van BZK verder zal worden uitgewerkt.

- *Indien sprake is van een reguliere opslagsituatie in Nederland met dientengevolge het reguliere Nederlandse consumentenvuurwerk, bestaat de aanvalsstrategie uit het op 25 meter afstand offensief bestrijden van de brand.*
- *Indien sprake is van een transportsituatie, is er in eerste instantie geen duidelijkheid over het soort vuurwerk, zodat dat aanvalsstrategie eruit bestaat om op een ruimere afstand (tot circa 100 meter) over te gaan tot het verzamelen van informatie. Op basis van de verzamelde informatie van de inzetstrategie zo nodig aangepast worden tot:*

¹⁸ Ministerie van VROM, verslag bijeenkomst 15 november 2005, zalencentrum Babylon Den Haag

- *in geval van goed geclassificeerd 1.4 vuurwerk (Nederlands consumentenvuurwerk) naderen tot 25 meter en offensief bestrijden van de brand*
- *in geval van andere of onduidelijke classificatie, ontruimen en aan de hand van de dan beschikbare informatie zonodig een opstelling op grotere afstand bepalen.*

De vermelde circulaire¹⁹ wordt op 29 november 2005 verstuurd aan de colleges van Burgemeester en Wethouders en de Dagelijkse Besturen van de regionale brandweren. Tevens wordt ter aanvulling op de circulaire het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding de opdracht gegeven om de les- en leerstof en andere publicaties te actualiseren wat betreft informatie over vuurwerk.

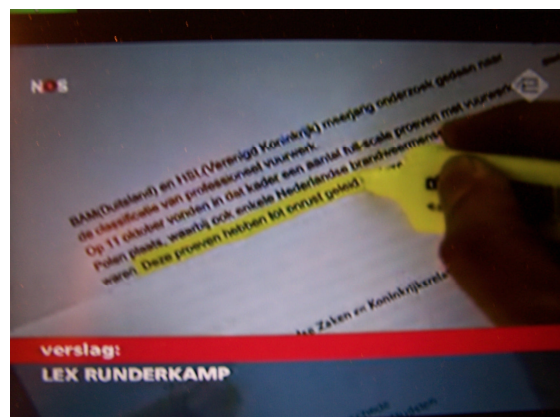
4.6.3. De media

Begin januari 2006 krijgen de diverse media lucht van de onrust die is ontstaan binnen de brandweer. Zowel de schrijvende pers, zoals de Gelderlander en het Eindhovens dagblad, als het acht uur avond-journaal van de NOS berichten hierover. Allen gaan hierbij in op het effect van de vuurwerkproeven in Polen op de veiligheid en op het optreden van de brandweer bij vuurwerkincidenten. Omdat de betrokken instanties hebben afgesproken de resultaten van de vuurwerkproeven door TNO af te wachten blijft het bij een kortdurende periode van aandacht.

De journalist Lex Runderkamp van het NOS journaal heeft voor de uitzending contact gehad met de regionale brandweer Noord-Holland Noord. Hij verzoekt om een woordvoerder om de onrust toe te lichten. Dit verzoek wordt, mede wegens de landelijke brandweerafspraak om de CHAF onderzoeksresultaten af te wachten, niet gehonoreerd. Tevens deelt hij mede dat hij met dit nieuwsitem heeft gewacht tot na de jaarwisseling om onrust in de Nederlandse maatschappij te voorkomen.

Tekst²⁰ NOS journaal 7 januari 2006, 20.00 uur:

"De onrust onder brandweerlieden was eind vorig jaar zo groot dat minister Remkes deze brief schreef aan de gemeente Enschede. Hij zegt daarin dat er onrust is ontstaan onder brandweerlieden na testen met vuurwerk in Polen. Dit zijn foto's van die testen die op 11 oktober in Polen werden gehouden door TNO, het onderzoeksinstituut uit Delft. Er werd een



vuurwerkopslagplaats nageemaakt met daarin het lichtste evenementenvuurwerk. Dit is de knal, gefotografeerd op een kilometer afstand. Volgens metingen is de explosie meer dan het dubbele van

¹⁹ Minister van BZK, kenmerk 2005-0000290380, 29 november 2005

de explosie in Enschede, alhoewel er in Polen veel minder vuurwerk werd gebruikt. Nederlandse brandweerlieden zijn ook ongerust omdat in Denemarken ruim een jaar geleden in Kolding een vuurwerkopslagplaats net zo hevig explodeerde als in Enschede. En ook daar lag vuurwerk van de lichtste categorie. Een brandweerman kwam om het leven toen de opslagplaats volledig explodeerde. Minister Remkes schrijft aan de brandweerkorpsen dat de inzetprocedure van de brandweer ongewijzigd blijft. Volgens de minister is de opwinding van de brandweer niet terecht omdat de testen professioneel vuurwerk en geen consumentenvuurwerk betreffen, maar de brandweer is het met dat onderscheid niet langer eens. Vuurwerk is dus nog gevaarlijker dan we al wisten. Alle betrokkenen hebben nu besloten hun mond te houden tot TNO in februari met conclusies komt. Ambtenaren van Binnenlandse Zaken hebben onlangs videobeelden gezien van de explosies in Polen en waren daar zeer van onder de indruk. En die filmbeelden waren gedraaid door nota bene de directeur van de ontplofte vuurwerkopslagplaats in Enschede van SE Fireworks. Rudy Bakker was uitgenodigd in Polen."

De schrijvende pers, zoals Elsevier²¹, de Gelderlander²² en het Eindhovens dagblad²³ berichten over de ontstane onrust binnen de brandweer. De berichten verwijzen naar het gerapporteerde in het NOS-journaal en vermelden zowel over de full-scale testen in Polen als het gevoel van onveiligheid binnen de brandweer over het optreden bij branden in vuurwerkopslagplaatsen.

Ontbrak in het NOS-journaal nog commentaar van de brandweer, in de krantenberichten weet de landelijke vertegenwoordiger van de brandweer, de voorzitter van het College van Regionale Brandweercommandanten te melden dat hij verwacht dat het protocol voor de aanpak van vuurwerkbranden aangescherpt dient te worden. Tevens verwacht de woordvoerder dat de aanpak van vuurwerkbranden op termijn voorzichtiger zal worden. "Bij branden van consumentenvuurwerk in de lichtste

20 http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/7/index_av.html
21 <http://www.elsevier.nl>, zaterdag 7 januari 2006
22 de Gelderlander, maandag 9 januari 2006, binnenland 2
23 Eindhovens dagblad, maandag 9 januari 2006, pagina 3

VRIJDAG 12 DECEMBER 2008 Mobiel Nieuwsbrief Conta

youElsevier, iPi
Maak kans op 1 van de 100

NIEUWS OPINIE DOSSIERS LIFESTYLE WEEKBLAD SERV

Rubrieken Laatste 24 uur Partners 247,75 3°C 3 files

Home > Nieuws > Laatste 24 uur > Remkes botst met brandweer

ARTIKEL

Remkes botst met brandweer
zaterdag 7 januari 2006 21:30

Bron (Novum)
Waardeer artikel
Waardeer artikel

Nieuwsbrief
Stuur door
Print

OPSLAG
Onrust bij brandweer over proef vuurwerk

De onrust verlaagt...
DEN HAAG • Bij de brandweer is onrust ontstaan over een proefvuurwerk dat opgeslagen vuurwerk veel heftiger kan exploderen dan tot nu toe was aangenomen.

Daarvoor zou het risico voor brandweerlieden bij de bestrijding van vuurwerkbranden veel groter zijn.

De onrust onder de brandweerkorpsen blijkt uit een recente brief van minister Remkes van Binnenlandse Zaken aan de gemeentelijke brandweerlieden, waar in mei 2006 bij de vuurwerkopslagplaats 23 doden vielen. In de brief schrijft Remkes over de explosies bij een in oktober 2005 gehouden proef in Polen. Die waren ook de vuurwerkbrand in Enschede, terwijl bij de proef in Polen slechts één dode was.

Als de risico's van dit soort opslagplaatsen toch groter of anderszins anders zijn, moet dat duidelijk zijn.

De onrust onder brandweerlieden wordt gebruikt. Voorzichtig is dat voor Remkes geen reden om het protocol voor de aanpak van vuurwerkbranden onmiddellijk aan te scherpen. Rob Brons, voorzitter van het College van Regionale Brandweercommandanten, verwacht dat dit wel moet gaan gebeuren. Daarvoor moeten eerst de resultaten van de proef in Polen naar voren worden geschoven, zegt Brons. Wetenschappers van het onderzoeksinstituut TNO en het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIR) zijn daar nog bezig met de bestrijding van vuurwerkbranden. De onrust onder de brandweerkorpsen wordt ook veroorzaakt door de explosies bij de in oktober 2005 gehouden proef in Polen. Die waren ook de vuurwerkbrand in Enschede, terwijl bij de proef in Polen slechts één dode was.

Dit vergoort het risico voor brandweerlieden bij de bestrijding van vuurwerkbranden. De onrust onder de brandweerkorpsen wordt ook veroorzaakt door de explosies bij de in oktober 2005 gehouden proef in Polen. Die waren ook de vuurwerkbrand in Enschede, terwijl bij de proef in Polen slechts één dode was.

De onrust onder brandweerlieden wordt gebruikt. Voorzichtig is dat voor Remkes geen reden om het protocol voor de aanpak van vuurwerkbranden onmiddellijk aan te scherpen. Rob Brons, voorzitter van het College van Regionale Brandweercommandanten, verwacht dat dit wel moet gaan gebeuren. Daarvoor moeten eerst de resultaten van de proef in Polen naar voren worden geschoven, zegt Brons. Wetenschappers van het onderzoeksinstituut TNO en het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIR) zijn daar nog bezig met de bestrijding van vuurwerkbranden.

Onrust bij brandweer na grote proef
Vuurwerkbrand geeft meer risico

DEN HAAG - Bij de brandweer is onrust ontstaan over de aanpak van vuurwerkbranden. Uit een grote proef die afgelopen najaar in Polen is gehouden, blijkt dat opgeslagen consumentenvuurwerk veel heftiger kan exploderen dan tot nu toe was aangenomen.

Dit vergoort het risico voor brandweerlieden bij de bestrijding van vuurwerkbranden. De onrust onder de brandweerkorpsen wordt ook veroorzaakt door de explosies bij de in oktober 2005 gehouden proef in Polen. Die waren ook de vuurwerkbrand in Enschede, terwijl bij de proef in Polen slechts één dode was.

De onrust onder brandweerlieden wordt gebruikt. Voorzichtig is dat voor Remkes geen reden om het protocol voor de aanpak van vuurwerkbranden onmiddellijk aan te scherpen. Rob Brons, voorzitter van het College van Regionale Brandweercommandanten, verwacht dat dit wel moet gaan gebeuren. Daarvoor moeten eerst de resultaten van de proef in Polen naar voren worden geschoven, zegt Brons. Wetenschappers van het onderzoeksinstituut TNO en het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIR) zijn daar nog bezig met de bestrijding van vuurwerkbranden.

1.4 categorie wordt nu nog een 'offensieve' strategie gehanteerd. Dan gaan we er op af en blussen we ook daadwerkelijk. Als de risico's van dit soort opslagplaatsen toch groter of op zijn minst onduidelijk zijn, moet de huidige brandweerdoctrine defensiever worden. Dan gaan we toch meer voor het gecontroleerd laten uitdoven vanaf een grote afstand.²⁴

In de media wordt bericht dat de resultaten van de proef in Polen dienen te worden afgewacht voor nadere conclusies en eventuele maatregelen.

Bij de berichtgeving op 7 en 9 januari 2006 is het gebeven. De onrust naar aanleiding van de ramp in Denemarken en de proeven in Polen, de conclusies van de MCDm studenten en de regionale brandweer Noord-Holland Noord zijn hierna niet meer in het nieuws geweest.

4.6.4. De ontwikkelingen samengevat

Inmiddels is het duidelijk dat er geen beleidscrisis is ontstaan. Hoe is dit mogelijk, terwijl de verwachtingen toch hoog gespannen waren? Komt dit doordat:

- de verwachtingen niet klopten en er helemaal geen crisis was te verwachten of
- klopten de verwachtingen wel, was er zeker een basis voor het ontstaan van een crisis maar is er effectief crisismanagement toegepast?

In hoofdstuk 5 zal ik nader ingaan op het onderwerp crisis en de kenmerken en processen die ten grondslag zouden moeten liggen aan het ontstaan van een crisis. In dit hoofdstuk zal ik op basis van een literatuurstudie het theoretisch kader ten aanzien van het ontstaan van beleidscrises en de criteria daarbij behandelen.

In hoofdstuk 6 zal vervolgens nader worden ingegaan op de strategie van crisismanagement, welke effectieve maatregelen zijn mogelijk om een crisis af te wenden.

Ik zal vervolgens in hoofdstuk 7 de casus aan de hand van de theoretische inzichten nader onderzoeken en analyseren.

²⁴ Eindhovens dagblad, maandag 9 januari 2006, pagina 3

5. Crises in beleidssectoren

5.1. Definitie en typologie

Rosenthal definieert een crisis als een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen²⁵.

Herkenbare termen in bovenstaande definitie zijn dreiging, urgentie en onzekerheid.

We kunnen diverse typen crises vatten onder de definitie van Rosenthal. Een economische crisis zal de werkgelegenheid en welvaart van een maatschappij bedreigen²⁶, terwijl een oorlogssituatie of een natuurramp het fysieke en het sociale welzijn van de bevolking aan zullen tasten²⁷. Terroristische aanslagen en gijzelingen ondergraven het gevoel van democratisch rechtsorde en veiligheid²⁸. Iedereen zal de termen van dreiging, urgentie en onzekerheid kunnen herkennen in deze typen crises. In dit soort acute crises is er sprake van bedreiging van levens, goederen, nationaal belang of maatschappelijke basisnormen en structuren. Van gezagsdragers wordt verwacht dat zij onder grote tijdsdruk en in onzekerheid actie ondernemen om de bedreiging te keren.

Moeilijker voor te stellen wordt het als we spreken van een bedreiging van het functioneren of de wijze van uitvoering door een bestuurlijke instantie. Het is duidelijk dat in geval van een crisis in een beleidssector de termen van dreiging, onzekerheid en tijdsdruk van een andere orde zijn. Beleidscrises kunnen maanden, zelfs jaren duren. Beleidscrises zijn duidelijk anders dan (natuur)rampen, rellen of terreurdreiging.

In geval van een acute crisis of dreiging zal iedereen het er over eens zijn dat er in gezamenlijkheid moet worden opgetreden. De noodzaak, de inhoud en de strekking van overheidsoptreden worden algemeen gevoeld. Met name (natuur)rampen en terreurincidenten brengen in de beginfase een gevoel van saamhorigheid met zich mee. Er bestaat in de beginfase een zekere overeenstemming over de noodzaak tot interventie. Een crisis met in de beginfase een gevoel van solidariteit wordt geduid als een solidariteitscrisis²⁹.

²⁵ Rosenthal, 1984

²⁶ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 12

²⁷ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 12

²⁸ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 12

²⁹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 13, pag. 98

Hiertegenover staat de conflictcrisis³⁰. Hiervan is sprake als groeperingen ageren tegen het maatschappelijk stelsel of bepaalde facetten ervan en in botsing komen met de overheid als representant van de gevestigde orde. Niet zelden ontaardt een in eerste instantie solidariteitscrisis in een conflictcrisis indien in de nasleep van een ramp het overheidsoptreden en de wijze van crisisbesluitvorming onderwerp van kritiek worden.

In onderhavige casus spreken we vooralsnog van een dreigende beleidscrisis. Van een daadwerkelijke crisis is (nog) geen sprake. Na de constatering van de beide studenten heeft zich immers nog geen incident voorgedaan waarbij de mogelijke conclusies en verwachtingen van de ervaringen in Denemarken en Polen worden bevestigd.

Hoe ontstaat een crisis in een beleidssector?

5.2. Beleidssector

Een beleidssector³¹ is een institutionele gemeenschap van actoren die betrokken is bij de besturing van een beleidssector. De verschillende organisaties (diensten en instanties) van een beleidssector zijn verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, beleidsimplementatie en uitvoering. De actoren zijn beleidsmakers, beleidsuitvoerders en beleidscliënten³². Regels, routines, normen en waarden geven vorm en structuur aan het handelen van actoren binnen een sector. De beleidsgemeenschap acteert tussen het politieke en het maatschappelijke niveau³³, de grenzen zijn niet altijd duidelijk, zelfs vaag.

De mate van aanvaarding van bestuur door degenen namens wie bestuurd wordt, wordt geduid met het begrip legitimiteit³⁴ van een beleidssector. Een hoge legitimiteit³⁵ betekent dat het bestuur en beleid als wenselijk, gepast en fatsoenlijk wordt opgevat door degenen die met de sector van doen hebben. Legitimiteit behelst ook het verkrijgen en behouden van politieke steun³⁶. Hoge legitimiteit³⁷ duidt op een brede aanvaarding van organisatorische doelen, procedures, beleidsinhoud, politiek-bestuurlijke machtsverhoudingen in het beleidsproces en de uiteindelijke resultaten die door de sector worden behaald. Het functioneren van de beleidssector wordt maatschappelijk en politiek aanvaard³⁸.

³⁰ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 13

³¹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 121

³² Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 121

³³ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 121

³⁴ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 122

³⁵ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 122

³⁶ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 122

³⁷ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 122

³⁸ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 122

Hoge legitimiteit bevordert rust, continuïteit en voorspelbaarheid binnen een sector³⁹. Een legitieme gemeenschap kan redelijk ongestoord zelfstandig beleidsinitiatieven ontwikkelen en uitvoeren⁴⁰.

Legitimiteitsverlies kan leiden tot protest en weerstand tegen een beleidsgemeenschap⁴¹. Groeiende ontevredenheid, weerstand en wantrouwen in de maatschappelijke en politieke omgeving kan leiden tot een crisis in een beleidssector. Ernstige en duurzame kritiek op het functioneren van een beleidsgemeenschap noopt tot een reactie van de beleidsmakers⁴².

Er is sprake van een beleidscrisis als de bestuurlijke hoofdrolspelers binnen een sector de afname van politieke en/of maatschappelijke legitimiteit als bedreigend ervaren voor de institutionele status quo binnen de beleidssector⁴³.

5.3. Het ontstaan van een beleidscrisis

Een crisis wordt beschouwd als een proces⁴⁴. De procesfasen die te onderscheiden zijn, zijn het ontstaan, het verloop en de gevolgen van de dreiging. Een crisisproces komt op gang als drie onafhankelijke ontwikkelingen samen komen. Deze drie ontwikkelingen⁴⁵ zijn de opiniestroom, de beleidsstroom en de politieke stroom. De ontwikkelingen kunnen samenkomen⁴⁶ door het optreden van een acuut incident⁴⁷ (versnelde samenkomst) of door institutionele erosie⁴⁸ (lange incubatietijd).

De kans op een beleidscrisis neemt toe als de kloof⁴⁹ tussen maatschappelijke eisen en verwachtingen enerzijds en de beleidsagenda en de werkwijze anderzijds toeneemt⁵⁰. Deze onthechting ontstaat door een verwijdering tussen de sector en een veranderende omgeving, een verschil in doelstelling en prestatie van de sector of een discrepantie tussen een koersaanpassing in de sector en acceptatie daarvan door een veranderende omgeving⁵¹. Zowel binnen de sector (intern) zelf als binnen de omgeving (extern) kan dit gat tussen beleidsvoornemen en uitvoering leiden tot de ontwikkeling van een crisis.

³⁹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 123

⁴⁰ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 123

⁴¹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 123

⁴² Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 125

⁴³ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 125

⁴⁴ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 125

⁴⁵ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 13

⁴⁶ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 14

⁴⁷ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 14

⁴⁸ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 15

⁴⁹ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 11

⁵⁰ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 125

⁵¹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 126

Als het functioneren van een sector onderwerp wordt van politieke strijd wordt, spreken we van politisering⁵². Politisering neemt toe door⁵³:

- mediatisering⁵⁴.
- controlerende organen.
- protestgroepen.
- politieke entrepreneurs⁵⁵.

De rol van de *media* kan bij politisering van aanjagende aard zijn. Vooral aanhoudende negatieve aandacht van de media versterkt de negatieve spiraal waarin een beleidssector zich bevindt. De berichtgeving over de geconstateerde beleidsafwijking heeft invloed op de publieke opinie en plaatst een sector hoog⁵⁶ op de politieke agenda. Het zich voordoen van symbolische incidenten⁵⁷ en de berichtgeving daarover vergroten de aandacht voor het falen van de sector en versterken de negatieve publieke opinie. Daarentegen kunnen de media wel plotseling worden afgeleid door andere, urgentere berichtgeving.

Het overgrote deel van de sectoren staat onder *controle* van instituten die deze taak expliciet hebben toegewezen gekregen. Rapportages en studies van de Algemene Rekenkamer of de nationale ombudsman kunnen een sector onder grote druk zetten.

Maatschappelijke *protesten* of burgerlijke ongehoorzaamheid kunnen de aandacht voor een sector vergroten en een koppeling met de politieke agenda vormen. De kloof tussen doelstellingen en prestaties van een sector wordt maatschappelijk niet langer geaccepteerd en de roep om (overheids)interventie neemt toe.

De crisismakelaars (*entrepreneurs*) spelen een bijzondere rol. Politici kunnen zich presenteren als pleitbezorgers van een achtergestelde groep of als spreekbuis voor maatschappelijk ontstane onrust. Door aanhoudende en zware kritiek kan een politiek entrepreneur een sector lange tijd op de politieke agenda houden. Voeding en handig gebruik van media en het in stand houden van continue aandacht voor een falende sector door een crisismakelaar verhogen de druk op deze sector.

Politisering leidt tot een opwaartse druk⁵⁸ in de besluitvorming en een afname van de beleidsvrijheid door politieke centralisatie⁵⁹.

⁵² Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 125

⁵³ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 128

⁵⁴ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 17

⁵⁵ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 17

⁵⁶ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 127

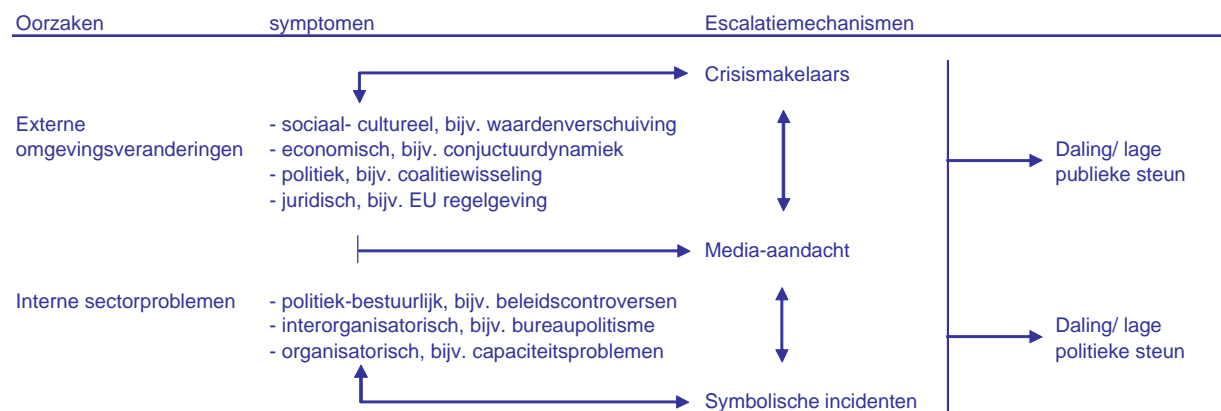
⁵⁷ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 17

⁵⁸ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 127

Bestuurlijk onvermogen⁶⁰ om legitimiteitsverlies waar te nemen⁶¹ en de oorzaken van maatschappelijk en politiek ongenoegen weg te nemen, leiden tot een veronachtzaming van de dreiging. De kans op een beleids crisis neemt toe naarmate het langer duurt voordat een beleidsgemeenschap de ontwikkeling van onthechting en politisering waarneemt en dergelijke ontwikkelingen tracht te keren⁶².

De veronachtzaming⁶³ (onvermogen tot waarneming en reactie) wordt veroorzaakt door ambiguïteit van feedback en bestuurlijk onvermogen om wijzigingen door te voeren en institutionele structuren aan te passen⁶⁴.

Procesmodel institutionele crisisontwikkeling



In bovenstaand voorlopig procesmodel institutionele crisisontwikkeling⁶⁵ is weergegeven dat door een veranderende omgeving en/of de beleidsagenda (oorzaken) een kloof kan ontstaan tussen verwachting en resultaat (symptomen) die vervolgens onder invloed van politieke en media-aandacht (escalatiemechanismen) leidt tot een daling van de publieke en politieke steun met een crisis als gevolg.

⁵⁹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 127

⁶⁰ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 131

⁶¹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 132

⁶² Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 125

⁶³ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 125

⁶⁴ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 131

⁶⁵ Institutionele crises, COT, 2000, pag. 169

5.4. Indicatortabel

Om de casus te kunnen analyseren met behulp van de theorie is getracht de crisisontwikkeling weer te geven in een tabel met indicatoren. Door de casus hierna in hoofdstuk 7 met deze tabel systematisch te vergelijken met de ontwikkelingen zou er een antwoord gegeven moeten kunnen worden of de potentie tot crisisontwikkeling aanwezig was.

Vraag hierbij is wel in hoeverre we de onderscheidende onderdelen zouden moeten wegen. Zijn ze allemaal even belangrijk? Dienen alle factoren aanwezig te zijn of kan een crisis al ontstaan als er slechts aan enkele voorwaarden is voldaan? Om dat te kunnen bepalen heb ik de door het COT onderzochte crises⁶⁶ verwerkt in onderstaande afgeleide tabel.

Onderzochte crises COT	Symptomen						Escalatiemechanismen					Gevolgen		
	Extern			Intern			mediatisering	controlerende organen	protestgroepen	(politieke) entrepreneurs	symbolische incidenten			
	sociaal-cultureel	economisch	politiek	juridisch	politiek bestuurlijk	interorganisatorisch							organisatorisch	
Volkshuisvesting	x				x	x	x				x	x	crisis, bedoelde hervorming	
detentie	x	x		x	x			x				x	x	crisis, onbedoelde hervormingen
Opsporing	x		x			x	x	x				x	x	crisis, reparatie
Landbouw	x			x	x		x	x				x	x	crisis, deels hervorming, deels desillusie
Inlichtingen		x	x			x	x	x					x	geen crisis, reparatie

Opvallend is dat controlerende organen en protestgroepen bij de door het COT onderzochte crises geen of geen noemenswaardige rol hebben gespeeld in het al dan niet ontstaan van een crisis. Tevens opvallend is dat bij de crisis die geen crisis (inlichtingen) werd, entrepreneurs geen rol hebben gespeeld. Op basis van deze laatste crisis zou je de conclusie kunnen trekken dat een entrepreneur een voorwaardelijke rol speelt bij het daadwerkelijk ontstaan van een crisis. Voorts is het op basis van de onderzochte crises niet mogelijk om een bepaalde waarde te kunnen toekennen aan de rol van mediatisering en van symbolische incidenten. In het kader van dit onderzoek zullen daarom verder geen waardes worden toegekend aan de onderscheiden factoren. Elk mechanisme wordt beschouwd als zijnde van gelijke importantie.

⁶⁶ Institutionele crises, COT, 2000, appendix de casus vergeleken. pag. 201

6. Crisismanagement

Nu we weten welke mechanismen en ontwikkelingen een rol spelen bij het ontstaan van een mogelijke crisis in een beleidssector is het vervolgens interessant om te weten welke maatregelen genomen zouden kunnen worden om de dreigende crisis af te wenden. Eén van de vragen bij onze casus is immers of er interventie is gepleegd in de ontwikkeling van de vuurwerkcrisis. Dan is het goed om te weten welke methoden van interweniëren mogelijk zijn. Het ingrijpen om een dreigende crisis af te wenden wordt crisismanagement genoemd.

6.1. Crisismanagement

Van de overheid wordt anticiperend beleid en effectief crisismanagement⁶⁷ op zowel korte als lange termijn verwacht. Bij crisismanagement kunnen 4 fasen⁶⁸ worden onderscheiden:

- preventie⁶⁹.
- voorbereiding/preparatie⁷⁰.
- crisisbesluitvorming/respons⁷¹.
- herstel/nafase⁷².

De *preventie* heeft ten doel het voorkomen van de crisis. Bij fysieke risico's zijn maatregelen ter voorkoming van escalerende incidenten goed voor te stellen. In geval van het voorkomen van een crisis in een beleidssector ligt het treffen van maatregelen iets ingewikkelder. Daarnaast is het de vraag of alle betrokkenen belang hebben bij het voorkomen van een beleidscrisis. Sommigen zien een crisis wellicht als de kans om hervormingen te bewerkstelligen⁷³.

Niet elke crisis is te voorkomen, er blijft altijd een rest risico op het ontstaan van crises⁷⁴. De *voorbereidingsfase* is gericht op de voorbereiding op het moment dat..... In geval van crises in beleidssectoren is een eerste vereiste dat betrokkenen onderkennen dat hun beleidssector een bepaalde kwetsbaarheid⁷⁵ heeft. Het is een interessante vraag of autoriteiten en organisaties zich willen voorbereiden op iets waar ze eigenlijk niet aan willen denken of dat ze volledig vertrouwen op hun leiderschap en improvisatievermogen⁷⁶.

⁶⁷ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 113

⁶⁸ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 106,

⁶⁹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 107

⁷⁰ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 108

⁷¹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 109

⁷² Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 113

⁷³ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 108

⁷⁴ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 108

⁷⁵ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 109

⁷⁶ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 109

In geval van een crisis in een beleidssector gaat het in de *besluitvorming- of responsefase* vooral om het kunnen herkennen en achterhalen van de betekenis⁷⁷ van gebeurtenissen en het daarop afstemmen van de strategie. De kwaliteit van de reactie en de gevolgen voor (machts)posities en het beleid staan centraal⁷⁸.

In de *herstelfase* wordt getracht de situatie⁷⁹ van voor de crisis weer zo snel mogelijk te bereiken. In geval van een brand of een explosie zal zo snel mogelijk worden begonnen met de herbouw en reparatie van huizen en gebouwen. Bij een crisis in een beleidssector is dat lastiger. Herstel duidt immers op het wederom instellen van de beleidsmatige status quo⁸⁰, terwijl bij een dergelijke crisis er zeker sprake zal zijn van verstoorde politiek-bestuurlijke en organisatorische (machts)verhoudingen⁸¹, veranderde beleidsvoornemens en doelstellingen. In geval van een beleidscrisis wordt dan ook bij voorkeur gesproken over de nafase⁸².

6.2. Crisismanagementstrategie

Het doel van crisismanagement is het herstellen⁸³ van de legitimiteit van de beleidssector, het wegnemen⁸⁴ van de oorzaken van de crisis en/of het minimaliseren⁸⁵ van de gevolgen van de crisis. Om dit te bereiken worden in crisismanagement twee strategieën onderscheiden, nl. de herstelgerichte en de hervormingsgerichte strategie.

6.2.1. Herstelgerichte strategie

De herstelbenadering is gericht op het ontkoppelen van opinie, beleid en politiek. Door het nemen van retorisch-symbolische acties wordt het legitimiteittekort bestreden. De kans bestaat echter dat de crisis niet wegebt, maar zich verdiept en intensiveert. Er kan dan een onbeheersbare spiraal van afnemende steun ontstaan. Mogelijke herstelgerichte acties zijn hieronder nader toegelicht.

Afschuiven

Deze strategie⁸⁶ is er op gericht om onduidelijkheid te bewerkstelligen of in stand te houden wie verantwoordelijk is voor het ontstaan van de crisis. De strategie leidt ook tot onduidelijkheid over wie

⁷⁷ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 109

⁷⁸ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 110

⁷⁹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 113

⁸⁰ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 113

⁸¹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 113

⁸² Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 113

⁸³ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 134

⁸⁴ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 135

⁸⁵ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 135

⁸⁶ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 135

het initiatief moet nemen voor het treffen van maatregelen. Dit lijkt weinig succesvol met een gereede kans dat de crisis zich verdiept en intensiveert⁸⁷.

Definitie van de situatie

Door het isoleren of beperkt houden van de crisis door het incidentele karakter te accentueren wordt de situatie gedefinieerd⁸⁸. Dit "klein" houden van de crisis is slechts in beperkte mate effectief of succesvol⁸⁹.

Temporiseren

Anleiding om te temporiseren is de ongewenste druk tot snel ingrijpen en verandering⁹⁰. De tijdsdruk kan getemperd worden door:

- het tijdelijk uitstellen van de discussie door het instellen van een onderzoekscommissie.
- het tijdelijk uitstellen van de discussie door het laten verrichten van wetenschappelijk onderzoek⁹¹.
- het treffen van symbolische maatregelen zoals het staken van activiteiten of het op non-actief stellen van in opspraak geraakte functionarissen⁹².
- het ontwikkelen van een lange termijn beleidsvisie⁹³.

Het temporiseren leidt tot uitstel. Er wordt tijd gekocht die benut kan worden voor het bepalen van verdere crisismanagementstrategie en te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

Depolitiseren

Eén van de factoren die benodigd is voor het ontstaan en voortbestaan van een beleids crisis is de politieke aandacht en centralisatie. Hoe hoger en langer op de politieke agenda hoe meer druk er op de beleidssector zal worden uitgeoefend. Depolitiseren⁹⁴ kan bereikt worden door⁹⁵:

- controversiële kwesties van de scherpe randjes te ontdoen door een herdefinitie van het probleem tot een bestuurstechnische aangelegenheid⁹⁶.
- het sluiten van herenakkoorden⁹⁷.
- het sluiten van compromissen⁹⁸.

Het doel van depolitiseren is het verwijderen van het onderwerp van de politieke agenda.

⁸⁷ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 135

⁸⁸ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 173

⁸⁹ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 173

⁹⁰ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 136

⁹¹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 136

⁹² Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 136

⁹³ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 136

⁹⁴ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 174

⁹⁵ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 137

⁹⁶ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 137

⁹⁷ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 137

Coöpteren

Deze strategie is erop gericht de tegenstand "uit te schakelen" door ze te betrekken bij de besluitvorming⁹⁹ en ze mede verantwoordelijk¹⁰⁰ te maken voor het beleid. Ook het afkopen¹⁰¹ van kritiek is een mogelijkheid.

Diaboliseren

Ook deze strategie is gericht op de tegenstanders. Het is een iets minder vriendelijke strategie door:

- het genereren van contrakritiek¹⁰².
- het in diskrediet brengen van de critici¹⁰³.
- het bestrijden van de tegenstanders met dezelfde wapens¹⁰⁴.

Indien bovenstaande acties niet succesvol of effectief blijken te zijn vindt veelal een omslag¹⁰⁵ naar een hervorming plaats. Als anticipatie op de negatieve uitkomst van deze acties of de uitkomst van onderzoeken kan een hervorming worden voorbereid.

6.2.2. Hervormingsgerichte strategie

De hervormstrategie is gericht op het gekoppeld houden van opinie en politiek¹⁰⁶. Deze benadering is gebaat bij het stimuleren van het crisisklimaat. De hervormingsbenadering is succesvol op korte termijn¹⁰⁷. Op lange termijn kan verplaatsing plaatsvinden van het politieke naar het beleidsdomein¹⁰⁸.

Hervormingsgerichte reacties door hervorming van beleid en sector kunnen vanuit de sector beschouwd worden als laatste redmiddel¹⁰⁹. Impliciet wordt immers toegegeven dat de politieke en publieke kritiek¹¹⁰ terecht is geweest. Het bijbehorende gezichts- en mogelijk machtsverlies¹¹¹ levert een psychologische, politieke en organisatorische barrière. Bij hervormingen zal een nieuw machtsverevenwicht kunnen ontstaan.

Aan de ene kant dus weerstand tegen hervormingen. Aan de andere kant staan de hervormingsgezinden. Deze kunnen de crisis laten escaleren om barrières tegen verandering te

⁹⁸ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 137

⁹⁹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 138

¹⁰⁰ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 138

¹⁰¹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 138

¹⁰² Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 138

¹⁰³ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 138

¹⁰⁴ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 138

¹⁰⁵ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 175

¹⁰⁶ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 176

¹⁰⁷ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 178

¹⁰⁸ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 178

¹⁰⁹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 138

¹¹⁰ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 138

¹¹¹ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 138

omzeilen en zien een crisis als ultieme kans. De aandacht voor de crisis wordt benut voor de implementatie van nieuw beleid¹¹².

Herkenbaar element van de hervormingsgerichte strategie is dat het primaat¹¹³ bij de politiek ligt. De actie is gericht op bereiken van politieke overeenstemming en vervolgens de confrontatie van het veld met een voldongen feit¹¹⁴.

Een ander herkenbaar element is de herdefinitie en vermaatschappelijking¹¹⁵ van de crisis door koppeling¹¹⁶ van de oorzaak van de crisis aan een beleidsvoornemen als de oplossing. Niet zelden wordt een crisis als kans gezien om reeds bestaande beleidsvoornemens door te voeren.

Haastig afgekondigde hervormingen (die geen weerklank vinden) zullen weinig of slechts tijdelijk effect sorteren.

6.3. Keuze en werking crisismanagementstrategie

Hoe dieper¹¹⁷ de institutionele crisis in een beleidssector gaat hoe meer hervormingsgerichte elementen deel uit gaan maken van de crisismanagementstrategie.

Hoe meer het ontstaan van een beleidscrisis wordt geassocieerd met externe factoren¹¹⁸ hoe groter de kans dat gekozen wordt voor een hervormingsgerichte crisismanagementstrategie (bijgestelde normen en doelstellingen).

Hoe langer de incubatietijd¹¹⁹ van een beleidscrisis hoe groter de effectiviteit van een hervormingsgerichte crisismanagementstrategie.

6.4. Crisiseffecten

Hoe meer het ontstaan van een crisis wordt geassocieerd met interne factoren¹²⁰ hoe groter de kans op ontslag van politieke en ambtelijke gezagsdragers.

¹¹² Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 176

¹¹³ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 177

¹¹⁴ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 177

¹¹⁵ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 176

¹¹⁶ Crisis: oorzaken, gevolgen en kansen, COT, 2001, pag. 139

¹¹⁷ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 182

¹¹⁸ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 183

¹¹⁹ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 184

¹²⁰ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 180

Hoe meer het ontstaan van een crisis wordt geassocieerd met interne organisatieproblemen hoe groter de kans op reorganisatie van ambtelijke onderdelen en uitvoerende instellingen¹²¹.

Hoe meer het ontstaan van een crisis wordt geassocieerd met problemen in de relatie tussen beleidsvorming en uitvoering hoe groter de kans op vergaande hervormingsinitiatieven¹²² (ambitieuze en grootschalige oplossingen).

6.5. Strategietabel

In onderstaande tabel heb ik de crisismanagementstrategie afgezet tegen de fase. Naar mijn mening beperkt de herstelgerichte strategie zich maximaal tot de fasen preventie, preparatie en besluitvorming, terwijl de hervormingsgerichte strategie zich vooral richt op de besluitvormings- en nafase.

Crisismanagement	Fasen			
Strategie	preventie	voorbereiding/ preparatie	crisisbesluit -vorming/ respons	herstel/ nafase
Herstelgericht	depolitiseren			
	coöpteren			
	temporiseren			
	definitie			
			afschuiven	
			diaboliseren	
Hervormingsgericht			hervormingsgezinden	
			koppeling opinie - politiek	
			koppeling crisis - beleidsvoornemen	

In het volgende hoofdstuk zal nader worden toegelicht dat we in de casus uitsluitend te maken hebben met de responsefase. Alle in de literatuur genoemde acties of maatregelen kunnen dan van toepassing zijn. Ook ten aanzien van deze tabel geldt dat er geen wegingsfactoren zijn toegekend. Aan de hand van de tabel zal in het volgende hoofdstuk inzichtelijk gemaakt worden of en welke vorm van crisismanagement is toegepast in het geval van de vuurwerkcasus.

¹²¹ Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 180

¹²² Institutionele crisis, COT, 2000, pag. 181

7. Analyse van de casus

Kunnen we nu aan de hand van de theorie uit hoofdstuk 5 bepalen of de indicatoren wijzen op een crisis in de dop? Startpunt hierbij is het moment van de presentatie van de constatering van de buitenlandstage in Denemarken en de full scale proeven in Polen. Het moment dat de insiders van mening zijn dat dit een crisis in wording is.

7.1. Crisis in de dop?

Centrale vraag in deze paragraaf is of er voldoende indicatoren aanwezig zijn om de verwachting van een aankomende crisis te staven. Aan de hand van de indicatortabel uit hoofdstuk 5 zal getracht worden hier een antwoord op te geven. Op basis van de ontwikkelingen in de vuurwerkcasus zal de tabel in de volgende paragrafen voor wat betreft symptomen en escalatiemechanismen worden ingevuld. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van kleuren.

7.1.1. Symptomen

Voor het ontstaan van een crisis in een beleidssector is de aanwezigheid van één of meerdere symptomen noodzakelijk. De aan- en/of aanwezigheid wordt hieronder toegelicht. Als een symptoom aanwezig is, zal hij in de tabel rood worden gekleurd. Als er sprake is van een sterke mate van potentiële aanwezigheid zal de kleur oranje worden gebruikt. Is het symptoom niet van toepassing dan is de kleur groen.

Sociaal-cultureel

De Nederlandse bevolking is verdeeld over vuurwerk. Een grote groep is enthousiast gebruiker tijdens de jaarwisseling. Een andere groep is vanwege het jaarlijks grote aantal gewonden en de gevolgen voor het milieu tegen het gebruik ervan. Sinds de ramp in Enschede zullen er echter weinig personen zijn die een gevaarlijke opslag in hun woonomgeving zullen dulden. Hierbij vertrouwen we met zijn allen op de expertise en regelgeving van de overheid. Niet voor niets zijn de eisen aan de vuurwerkopslagen en verkooppunten verzaamd na de ramp. Blijkt nu dat de overheid in gebreke is gebleven en dat in een groot aantal binnensteden en woongebieden toch een in potentie gevaarlijke situatie aanwezig is? En wat te denken van de opslag van illegaal, zwaar vuurwerk in schuurtjes en garageboxen? Het vertrouwen in de voor de veiligheid verantwoordelijke overheid kan geschaad worden. Dit symptoom is dus aanwezig en krijgt daarom de kleur rood.

Economisch

De vuurwerkbranche heeft een grote omzet in een relatief korte periode. Dit is blijkbaar zodanig rendabel dat een groeiend aantal ondernemers de toch niet geringe investering heeft gedaan in de uit de nieuwe regelgeving voortkomende preventieve aanpassingen in opslagen en verkooppunten.

Nieuwe inzichten in de mate van massa-explosief zijn van vuurwerk van een lage klasse zou kunnen leiden tot het verbieden van de handel of nopen tot nog zwaardere en duurdere maatregelen. De vuurwerkhandelaren zullen dus ongetwijfeld in opstand komen. Hierbij is het mogelijk dat de recent gedane investeringen en toekomstige inkomstenderving geclaimd zullen worden bij de falende overheid. Ook dit symptoom is dus in potentie aanwezig en krijgt de kleur oranje.

Politiek

Ten tijde van deze score is de landelijke politiek nog niet op de hoogte of in stelling gebracht. De minister van BZK is op de hoogte van de onrust bij de brandweer, maar het onderwerp staat nog niet op de politieke agenda. Vuurwerk blijft echter een "hot" onderwerp. Elk jaar rondom de jaarwisseling wordt de discussie over de risico's, het aantal vuurwerkslachtoffers en een mogelijk verbod op het afsteken gevoerd. Als de informatie over het mogelijk massa-explosief zijn van vuurwerk bekend wordt, zal de politiek (moeten) reageren. Dit in potentie aanwezige symptoom krijgt daarom de kleur oranje.

Juridisch

Dit symptoom kan op twee manieren een rol gaan spelen. Ten eerste is de regelgeving recentelijk aangepast. De vuurwerkkramp in Enschede heeft geleid tot een verzwaring van de regelgeving voor vuurwerkopslagen en verkooppunten. Ondernemers hebben moeten investeren in aanpassingen in hun onderneming. De mate van verrassing en dus ontwrichting, die een crisis aanneemt is in sterke mate afhankelijk van de maatregelen, die de gemeenschap heeft genomen of achterwege laat. Na de vuurwerkkramp in Enschede zijn er vele aanbevelingen ter harte genomen op het terrein van handhaving maar ook in bouwvergunningen en opslagcondities van vuurwerk. Op basis van deze zaken hebben de exploitanten grote investeringen moeten doen om de overheid en de burger het idee te geven dat het nu wel goed zit met de opslag van vuurwerk. Ten tweede kan gewezen worden op de toegenomen claimcultuur. Juridisering van de crisis, civielrechtelijke aansprakelijkheid en strafrechtelijke verantwoordelijkheid zullen een grotere rol gaan spelen. Dit symptoom krijgt daarom de kleur rood.

Politiek-bestuurlijk

Op politiek (beleids)niveau is geen sprake van verschil van opvatting. En er zijn ook geen aanwijzingen dat een dergelijke controverse in aantocht is. De kleur groen is daarom op zijn plaats.

Interorganisatorisch

Intern speelt de controverse tussen enerzijds regelgeving en handhaving door de landelijke, provinciale en lokale overheid en anderzijds de verantwoordelijkheid voor de fysieke veiligheid van bevolking en brandweerpersoneel van dezelfde overheden. Hierbij zullen lokale overheden (gemeentebesturen) zich meer verantwoordelijk voelen voor hun eigen bevolking en

brandweerpersoneel en de beschuldigende vinger wijzen naar provincie en rijksoverheid. Hiervoor wordt derhalve de kleur rood in de tabel ingevuld.

Organisatorisch

Van de toezichthoudende organisaties zoals het Ministerie VROM, de provincies en de (regionale) brandwera worden verwacht dat capaciteit en kennis (expertise) kan worden ingezet om in voldoende mate toezicht te houden op de kwalificatie, wijze van transport en opslag. Uit de resultaten van de full-scale testen in Polen zou geconcludeerd kunnen worden dat dit zeker voor expertise niet geval is. De kwalificatie van het vuurwerk klopt immers niet. Zelfs de experts van TNO schrokken zichtbaar van de onverwachte explosie van het nota bene door hen zelf geclassificeerde vuurwerk. Hier dus de kleur rood in de tabel.

De ingevulde tabel voor de symptomen ziet er dan als volgt uit.

Casus	Symptomen						Escalatiemechanismen					Gevolgen	
	Extern			Intern			mediatisering	controlerende organen	protestgroepen	(politieke) entrepreneurs	symbolische incidenten		
	sociaal-cultureel	economisch	politiek	juridisch	politiek bestuurlijk	interorganisatorisch							organisatorisch
Vuurwerk	r	o	o	r	g	r	r						geen crisis, reparatie van interne brandweerprotocollen en leer- en lesstof

7.1.2. Escalatiemechanismen

Zoals in hoofdstuk 5 vermeld, neemt de kans op een beleidscrisis toe als de kloof tussen maatschappelijke eisen en verwachtingen enerzijds en de beleidsagenda en de werkwijze anderzijds toeneemt. Als het functioneren van een sector onderwerp wordt van politieke strijd spreken we van politisering. Politisering neemt toe door:

- mediativering
- controlerende organen
- protestgroepen
- politieke entrepreneurs.

De (politieke en media) aandacht wordt vergroot door het zich voordoen van een

- symbolisch incident.

In hoeverre is er bij de vuurwerkcasus sprake geweest van dit soort escalatiemechanismen? Als een mechanisme aanwezig is, zal hij in de tabel rood worden gekleurd. Als er sprake is van een sterke mate van potentiële aanwezigheid zal de kleur oranje worden gebruikt. Is het mechanisme niet van toepassing dan is de kleur groen.

Mediatisering

Zowel lokale als landelijk schrijvende en beeldende media besteden in januari 2006 aandacht aan de onrust die is ontstaan binnen de brandweergelederen. Aangezien er landelijk is afgesproken dat er één woordvoerder namens de brandweer zal optreden en er gewacht zal worden op de presentatie van het CHAF onderzoeksrapport in het voorjaar van 2006 ontstaat de indruk dat de onrust voorbarig is en dat het vervolg hoogstens een interne procedurewijziging zal betreffen. Daarbij speelt ook de periode van berichtgeving een rol. Het thema vuurwerk is immers alleen een issue in de periode november en december, en dat zou nog 10 maanden duren. De media-aandacht is dan ook beperkt en van korte duur. In ieder geval te summier om het onderwerp op de politieke agenda te kunnen plaatsen. In de tabel zal de kleur oranje worden gebruikt.

Controlerende organen

Het ministerie van VROM is het bepalende orgaan op het beleidsveld regelgeving vuurwerk. Er zijn ten tijde van deze casus geen controlerende organen belast met onderzoek naar en controle op het vuurwerkbeleid van dit ministerie. De kleur groen is hier op zijn plaats.

Protestgroepen

In tegenstelling tot 2008/2009 zijn er ten tijde van het zich voordoen van de casus in 2005/2006 nog geen protestgroepen die zich actief manifesteren om vuurwerk in Nederland te verbieden of te verminderen. In de tabel zal bij dit mechanisme de kleur groen worden gebruikt.

(Politieke) entrepreneurs

De commandant en medewerkers van de regionale brandweer Noord-Holland Noord hebben zich in de periode november en december 2005 ingespannen om het onderwerp binnen brandweer Nederland, binnen het ministerie van BZK en bij het ministerie van VROM aan de orde te stellen. Dit heeft echter niet geleid tot politiek draagvlak of politieke aandacht. De politiek in Noord-Holland Noord (Algemeen Bestuur veiligheidsregio Noord-Holland Noord) heeft een afwachtende houding aangenomen en het onderwerp landelijk niet aan de orde gesteld. Andere politieke entrepreneurs waren (nog) niet actief op dit dossier. De kleur oranje lijkt hier op zijn plaats.

Symbolische incidenten

Een brand met een massa-explosie in een gereguleerde en gecertificeerde Nederlandse opslag zou het gelijk van de twee studenten hebben kunnen aantonen en zou de onrust binnen de brandweer,

maar zeker ook binnen de politiek, hebben aangewakkerd. Er hebben zich echter geen incidenten in een vuurwerkopslag voorgedaan. Dit mechanisme krijgt de kleur groen.

Samenvattend kan gesteld worden dat er in de casus slechts in geringe mate sprake is geweest van escalatiemechanismen.

De gevulde tabel voor zowel symptomen als escalatiemechanismen ziet er dan als volgt uit.

Casus	Symptomen				Escalatiemechanismen					Gevolgen			
	Extern		Intern		mediatisering	controlerende organen	protestgroepen	(politieke) entrepreneurs	symbolische incidenten				
	social-cultureel	economisch	politiek	juridisch							politiek bestuurlijk	interorganisatorisch	organisatorisch
Vuurwerk	r	o	o	r	g	r	r	o	g	g	o	g	geen crisis, reparatie van interne brandweerprotocollen en leer- en lesstof

7.2. Crisismanagement?

De volgende vraag die beantwoord dient te worden is of er crisismanagement is toegepast. Zijn er maatregelen getroffen die er op waren gericht een crisis in de dop te smoren?

De constatering naar aanleiding van de ervaringen in Denemarken en Polen, dat vuurwerk zich onvoorspelbaar kan gedragen, is onverwacht gekomen. Ik denk niet dat een betrokken partij heeft kunnen voorzien dat deze casus zich zou voordoen. En zeker niet dat het onderwerp zo kort voor de jaarwisseling, en dus de periode voor het vullen van de vuurwerkopslagen, door de regionale brandweer Noord-Holland Noord landelijk aan de orde zou worden gesteld. Mijs inziens is de conclusie derhalve gerechtvaardigd dat een eventuele crisismanagementstrategie slechts in de responsefase plaats zou kunnen vinden (zie tevens hoofdstuk 6).

Strategieën die dan toegepast kunnen worden zijn de herstelgerichte strategie met de mogelijke acties *afschuiven, definitie van de situatie, temporiseren, depolitiseren, coöpteren en/of diaboliseren* of de hervormingsgerichte strategie door het doorvoeren van al dan niet reeds bestaande voornemens tot *hervormingen*.

Nu is de vraag of er duidelijk herstelgerichte acties te ontdekken zijn in de ontwikkeling van de casus? Hieronder zal ik de mogelijke en de naar mijn mening daadwerkelijk toegepaste herstelgerichte acties toelichten.

7.2.1. Herstelgerichte strategie

Afschuiven

Afschuiven heeft tot doel onduidelijkheid te bewerkstelligen over wie verantwoordelijk is voor het ontstaan van de crisis. Deze strategie leidt tot onduidelijkheid wie initiatief moet nemen voor het treffen van maatregelen. In onderliggende casus is deze actie niet toegepast, het tegenover gestelde zelfs. Betrokken ministeries en organisaties hebben in gezamenlijkheid en in overleg de mogelijke knelpunten en oplossingen besproken in onder andere de bijeenkomst op 15 november 2005.

Definitie van de situatie

Definitie van de situatie heeft tot doel de dreiging "klein" te houden. Dit gebeurt door het incidentele karakter te benadrukken en de crisis te isoleren.

Deze actie is duidelijk te onderscheiden in de casus door de gemaakte afspraken over het kanaliseren via slechts één woordvoerder namens de brandweer en het daarbij duidelijk benadrukken van het uitzonderlijke karakter van het gebruikte vuurwerk voor de full-scale testen in Polen. Het resultaat van deze maatregelen is geweest dat de schrijvende en beeldende media slechts eenmalig konden berichten over de ontstane onrust. Daarnaast is de brandweer gerust gesteld door "wetenschappelijk" te verklaren dat een gevaarlijke situatie in Nederland in de opslagplaatsen zich niet kon voordoen. Het probleem beperkte zich vervolgens tot het aanscherpen van brandweerprocedures en het actualiseren van les- en leerstof en publicaties met informatie over vuurwerk.

Temporiseren

Temporiseren heeft tot doel de druk tot snel ingrijpen en veranderingen te temperen. Dit kan bewerkstelligt worden door het uitstellen van de discussie door het instellen van een onderzoekscommissie of het laten verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast kunnen symbolische maatregelen of het ontwikkelen van een lange termijnvisie leiden tot uitstel.

In de vuurwerkcasus is duidelijk afgesproken en opgeroepen om de resultaten van het CHAF onderzoek af te wachten. Hiermee werd bereikt dat de jaarwisseling "ongestoord" voorbij kon gaan en de aandacht binnen de brandweer was verminderd. De in eerste instantie gevoelde tijdsdruk tot het treffen van maatregelen was niet langer aanwezig.

Depolitiseren

Het onderwerp vuurwerk heeft niet op de landelijke politieke agenda gestaan. Er is geen aanleiding geweest om depolitiseringsmaatregelen te treffen, al was de verantwoordelijke minister van BZK wel reeds op de hoogte van de dreiging en de van hem te verwachten acties.

Coöpteren

Deze strategie is erop gericht om de "tegenstand" uit te schakelen door ze te betrekken bij de besluitvorming en ze verantwoordelijk te maken voor het beleid.

Door de betrokken, onrustige brandweermensen te betrekken bij de diverse overleggen, de besluiten en de voorbereiding van de aanpassingen in procedures en les- en leerstof zijn ze mede verantwoordelijk gemaakt voor de afhandeling en aanpak van de dreiging. Deze maatregel is dus zeker toegepast in onderliggende casus.

Diaboliseren

Deze strategie is minder vriendelijk en is erop gericht om de tegenstanders in diskrediet te brengen.

Deze strategie is in onderliggende casus niet toegepast. Er is ook geen reden voor geweest, daar de "tegenstanders" alle medewerking hebben verleend aan de herstelgerichte acties.

7.2.2. Hervormingsgerichte strategie

Kijkend naar de beschrijving van de casus in hoofdstuk 4 en de te onderscheiden, met succes genomen, crisisbeperkende maatregelen lijkt mij de conclusie dat er gekozen is voor een herstelgerichte strategie terecht. Omdat deze maatregelen effectief zijn geweest, heeft geen omslag plaatsgevonden naar een hervormingsgerichte strategie. Dit is niet nodig geweest.

8. Reflectie

Inmiddels weten we dat er geen crisis is ontstaan. De centrale vraag die nog niet is beantwoord, is of de verwachtingen over de potentie tot een crisis terecht waren. En als die verwachtingen terecht waren, zijn de indicatoren voor het ontstaan van een crisis tijdig onderkend en is er effectief crisismanagement toegepast? In dit hoofdstuk zal de casus worden getoetst aan het theoretisch kader en zullen de in de inleiding gestelde centrale onderzoeksvraag en de acht deelvragen worden beantwoord.

Voordat op de centrale onderzoeksvraag een antwoord zal worden gegeven, zullen de deelvragen worden beantwoord.

8.1. De deelvragen

De eerste vraag is *waarom de insiders destijds een beleidscrisis verwachtten* (deelvraag 1). Dit is een lastige vraag om te beantwoorden. Het antwoord is afhankelijk van de kennis, ervaring en intuïtie van deze insiders en daarmee dus persoonsgebonden. Een subjectief gevoel van onrust en verwachting. De insiders baseerden zich daarbij op informatie die op dat moment noch geverifieerd was, noch wetenschappelijk was onderbouwd. Toch geeft dit "gevoel" reeds een indicatie van het afnemende vertrouwen in de beleidssector die belast is met het opstellen van en het toezicht op het naleven van de vuurwerkregelgeving. Een gevoel van onveiligheid door een vermoedelijk falende overheid met de kans op een tweede ramp van Enschede, slachtoffers onder hulpverleners en op zijn minst economische schade door desinvesteringen in nutteloze veiligheidsmaatregelen in vuurwerkopslagen als gevolg.

Welke indicatoren voor het ontstaan van een beleidscrisis zijn te onderscheiden? (deelvraag 2). Deze zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5 en opgenomen in onderstaande, voor de vuurwerkcasus ingevulde tabel uit hoofdstuk 7.

Casus	Symptomen						Escalatiemechanismen					Gevolgen	
	Extern			Intern			mediatisering	controlerende organen	protestgroepen	(politieke) entrepreneurs	symbolische incidenten		
	sociaal-cultureel	economisch	politiek	juridisch	politiek bestuurlijk	interorganisatorisch							organisatorisch
Vuurwerk	r	o	o	r	g	r	r	o	g	g	o	g	geen crisis, reparatie van interne brandweerprotocollen en leer- en lesstof

De indicatoren worden hierbij onderscheiden in symptomen en escalatiemechanismen. Op basis van de literatuurstudie en de in de literatuur onderzochte crises is het niet mogelijk om een specifieke waarde te kunnen toekennen aan de onderscheiden indicatoren. Elk mechanisme wordt daarom beschouwd als zijnde van een gelijke importantie.

Of de juiste indicatoren van deze casus op rood stonden (deelvraag 3), blijkt uit de met kleuren ingevulde tabel voor de vuurwerkcasus in hoofdstuk 7. Daaruit blijkt dat er volgens de toelichting en motivatie in hoofdstuk 7 voldoende symptomen op "rood" stonden om een beleidscrisis in te leiden. Voor wat betreft de escalatiemechanismen kan dit niet gesteld worden. Van de vijf in de literatuur genoemde escalatiemechanismen stonden hoogstens de mechanismen mediatisering en entrepreneurs op oranje. Van overige mechanismen was nog geen sprake.

Bij de presentatie van de ervaringen tijdens de buitenlandstage, de full-scale proeven in Polen en het vervolg in Nederland in oktober en november 2005 staan er voldoende symptomen c.q. indicatoren op rood. Om echter tot een echte crisis te komen, hadden er ook escalatiemechanismen op rood moeten staan. De start van het crisisproces leek dus veelbelovend, maar is vervolgens onvoldoende geëscaleerd door het ontbreken van voldoende kracht van deze mechanismen.

Of de verwachting van de insiders wordt ondersteund door de theorie (deelvraag 4) blijkt al uit het antwoord op deelvraag 3. De verwachting lijkt terecht door het grote aantal op rood staande symptomen en wordt in voldoende mate ondersteund door de bestudeerde theorie.

Welke vormen van interventie (crisismanagement) er mogelijk zijn (deelvraag 5) is nader uitgewerkt in hoofdstuk 6. Dit zijn de herstelgerichte en de hervormingsgerichte strategieën. De herstelbenadering is gericht op het ontkoppelen van opinie, beleid en politiek. Door het nemen van retorisch-symbolische acties wordt het legitimitietekort bestreden. Herstelgerichte acties zijn depolitiseren, coöpteren, temporiseren, herdefinitie van het incident, afschuiven en diaboliseren.

De hervormstrategie is gericht op het gekoppeld houden van opinie en politiek. Deze benadering is gebaat bij het stimuleren van een crisisklimaat. De hervormingsbenadering is succesvol op korte termijn. Op lange termijn kan verplaatsing plaatsvinden van het politieke naar het beleidsdomein. Hervormingsgerichte reacties door hervorming van beleid en sector kunnen vanuit de sector beschouwd worden als laatste redmiddel.

Wat zich in werkelijkheid heeft afgespeeld (deelvraag 6) is uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4. In het kader van deze deelvraag is het van belang te constateren dat ondanks de verwachtingen en ondanks de aanwezigheid van voldoende "rode" indicatoren er geen crisis is ontstaan. Het gevolg is niet meer geweest dan een aanpassing van de brandweerinzetprotocollen en de les- en leerstof.

Op de vraag *Of er, en zo ja door wie, er is geïntervenieerd* (deelvraag 7), kan geantwoord worden dat de bijeenkomst op 15 november 2005 (hoofdstuk 4) met vertegenwoordigers van begeleidingscommissie van het CHAF project, TNO, BZK, IOOV, VROM, EV, V&W, politie, de regionale brandweer Noord-Holland Noord, regionale brandweer Twente en het NIBRA cruciaal is geweest in het dempen van de ontwikkelingen. Het Ministerie van VROM heeft, zoals nader is omschreven in hoofdstuk 7, herkenbaar herstelgerichte acties zoals definitie, temporiseren en coöpteren succesvol toegepast. Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat deze acties zonder noemenswaardige tegenstand door de brandweer zijn aanvaard. De brandweer, zowel landelijk als de regio Noord-Holland Noord als initiatiefnemer, zijn immers akkoord gegaan met een relatief eenvoudige aanpassing van de inzetprotocollen en de les- en leerstof zonder verder actief "aan de bel te trekken" of actief escalierend in te gaan op vragen vanuit de media.

Op de vraag *waarom er uiteindelijk geen beleidscrisis is ontstaan* (deelvraag 8) kan een aantal antwoorden gegeven worden. Het niet ontstaan van een crisis is te verklaren door een combinatie van factoren. Uiteindelijk is het niet ontstaan van een crisis, ondanks dat deze in potentie wel had kunnen ontstaan, te verklaren door het ontbreken van voldoende in werking zijnde escalatiemechanismen. Dit is veroorzaakt door:

- succesvol crisismanagement, door:
 - definitie (klein houden) van het incident.
 - de-mediatisering.
 - temporiseren.
 - coöpteren.
- het ontbreken van een entrepreneur die het onderwerp actief op de agenda heeft weten te houden.

8.2. De centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt "*is hier sprake van een beleidscrisis in wording?*" Uit de antwoorden op de deelvragen blijkt dat er inderdaad sprake is geweest van een beleidscrisis in wording. Er waren immers voldoende symptomen aanwezig om het crisisproces in te leiden. De verwachting van de insiders bleek terecht.

Dat het proces met een "sisser" is afgelopen is te wijten of te danken aan succesvol crisismanagement en het ontbreken van de behoefte aan een daadwerkelijke crisis bij de betrokken partijen. Uiteindelijk hebben alle partijen zonder gezichtsverlies het strijdtoneel kunnen verlaten. Immers: de crisis is bezworen, de brandweerprotocollen en les- en leerstof zijn aangepast en het uitkomen van de onderzoeksresultaten van het CHAF-project is geen aanleiding geweest om binnen de brandweer de zaak wederom op te rakelen. Het lijkt of iedereen tevreden is geweest met deze uitkomst.

9. Literatuurlijst

COT (2000), *Institutionele crises, breuklijnen in beleidssectoren*, Samsom, Alphen aan den Rijn.

COT Universiteit Leiden (2001), *Crisis, oorzaken, gevolgen, kansen*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.

COT (2005), *Crisis 2003, leerpunten uit de praktijk*, Boom juridische uitgevers, Den Haag.

Commissie Oosting (2001), *Rapport vuurwerkcramp*, Phoenix & den Oudsten bv, Rotterdam

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998), *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, Nationaal Coördinatiecentrum.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Beleidsplan crisisbeheersing 2004–2007*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

NIBRA (1997), *lesstof brandweer, ROGS*, NIBRA, Arnhem

Rosenthal, U. (1984), *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*, De Bataafsche Leeuw, Amsterdam/ Diemen.

<http://www.vrom.nl/>

<http://www.volkskrant.nl/binnenland/article1107907.ece>

<http://www.nd.nl/artikelen/2008/december/30/vuurwerkbranche-verwacht-hoge-omzet>

http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/7/index_av.html

<http://www.elsevier.nl>, zaterdag 7 januari 2006