

Evenement: een georganiseerde crisis?



Publieksevenementen zijn populair in ons land, maar ze brengen ook veiligheidsrisico's met zich mee. Op een evenement is de kans dat een incident leidt tot een crisis – met name door de aanwezige mensenmassa – relatief groot. Tijdens de jaarlijkse Studiedag Evenementen en Manifestaties van het Kenniscentrum Evenementenveiligheid (KCEV) was één van de vragen: is het goed om evenementen als georganiseerde crisis voor te bereiden? Het antwoord op deze vraag bleek niet eenduidig, maar leverde wel veel praktische inzichten op. We bespreken vier perspectieven die aan bod kwamen: de veiligheidsregio, de politie, de Antwerpse aanpak en Britse expertise.

■ Syan Schaap

Directeur Kenniscentrum Evenementenveiligheid (KCEV)

DE VEILIGHEIDSRGIO

Zeeland kent een aantal bekende grote evenementen, waaronder Concert at Sea en Rescue Vlissingen. Directeur Gerrie Ruijs van Veiligheidsregio Zeeland besprak de wijze waarop er in haar regio wordt samengewerkt tijdens grootschalige evenementen. Kenmerkend voor de aanpak is de centrale rol voor het proces informatiemanagement. Bij een evenement als Concert at Sea is het coördinatieteam van de organisator primair aan zet om de veiligheid te waarborgen. De Veiligheidsregio richtte tot voor kort ook nog een eigen “slappend COPI” op het terrein in. Na de evaluatie van Concert at Sea 2011 is besloten om dit niet meer te doen. De lijnen tussen de organisator, de gemeente en de hulpdiensten worden nu kort gehouden door het strak organiseren van het informatiemanagement. Naast de organisator en verschillende liaisons van overheidsdiensten, zit in het coördinatieteam ook een informatiemanager van de Veiligheidsregio. Het informatiebeeld dat hij bijhoudt wordt gevolgd in de SGB0-ruimte van de politie in Middelburg en in de regionale meldkamer. Wanneer de overheid moet ingrijpen en eventueel opschaling nodig is, staat het informatiebeeld al volledig in LCMS. Zodoende wordt op dit gebied geen tijd verloren. Omdat de aanrijdtijden voor hulpdiensten niet anders zijn dan in andere omstandigheden, wordt van de organisator en zijn team verwacht dat zij kleine incidenten effectief beheersen en (dreigende) grote incidenten tijdig signaleren en melden.

DE POLITIE

Het oogpunt van de politie op evenementen werd tijdens de studiedag behandeld door de landelijke portefeuillehouder conflict- en crisisbeheersing en eenheid chef van Rotterdam, Frank Paauw. Paauw begon met de stelling dat een evenement als vermaak moet worden behandeld, en niet primair als potentiële crisis. Volgens Paauw moet er meer aandacht uitgaan naar risico-beheersing. Het systeem dat de veiligheid op een evenement waarborgt moet zich kenmerken door *resilience* (veerkracht): het moet ontwikkelingen en incidenten in eerste aanleg zelf de baas kunnen. Met het ‘systeem’ doelt Paauw op de totale publiek-private samenwerking rond een evenement, inclusief de driehoek van burgemeester, politie en officier van justitie.

Verschillende rellen op evenementen hadden volgens Paauw drie primaire oorzaken:

1. de groepsprocessen keren zich tegen de gezagsdragers;
 2. onjuiste maatregelen om initiële risico's vroegtijdig te beheersen;
 3. onvoldoende onderlinge samenwerking tussen veiligheidsdiensten.
- Uit incidenten zoals Pijnacker 2006, Koninginnedag Apeldoorn 2009, Sunset Grooves 2009 en Haren 2012 haalt Paauw de parallel dat er telkens onvoldoende scherpheid en alertheid aanwezig was.

Voor politiechef Paauw zit de mogelijke verbetering in professionalisering van de integrale aanpak van evenementen door alle betrokken partijen samen. Dit begint bij een voorbereiding die in verhouding staat tot het risicoprofiel van het evenement. Het houdt ook in dat de driehoek bij risico-evenementen goed in positie wordt gebracht. En het houdt in dat de burgemeester bij incidenten ‘van enige impact’ altijd direct wordt geïnformeerd. De politie maakt zich anno 2014 sterk voor hechte samenwerking met haar partners. Binnen de overheid, maar ook met particuliere partijen. De politie adviseert niet meer simpelweg ‘positief’ of ‘negatief’, maar geeft genuanceerd aan onder welke voorwaarden een evenement kan plaatsvinden: ja, mits of nee, tenzij. Ze laat zich ook niet overhalen om haar advies aan te passen zodat dit beter in het straatje van anderen past. De politie staat voor haar advies en doet dit binnen de context van een door alle diensten gedragen multidisciplinair advies aan de gemeente.

Paauw had verschillende adviezen aan de partijen die betrokken zijn bij de veiligheid van evenementen. Allereerst: denk niet ‘het gaat al jaren zo’. Luister naar ervaringen van professionals. Deel de dilemma's met elkaar, in plaats van ze te vermijden. Verder adviseerde hij om een relatie te leggen tussen risico's en de te volgen procedures. De voorbereidingen dienen op het juiste niveau plaats te vinden, op basis van het risicoprofiel van het evenement. Voor goede onderlinge samenwerking is ook inzicht nodig in alle belangen. Tenslotte was zijn advies: schroom niet om tijdig te escaleren naar een hoger niveau, wanneer je er onderling niet goed met elkaar uit komt.

ANTWERPEN

Sectorcommandant Bert Bruggemans van Brandweer Antwerpen gaf een inkijkje in de Antwerpse aanpak van de noodplanning en samenwerking bij evenementen. Hij benadrukte om evenementen niet als incident aan te vliegen, omdat de organisator wordt geacht primair zelf verantwoordelijk te zijn voor een goed verloop. De bril van ‘incident’ opzetten impliceert in feite een grote rol voor de

overheid. Een evenement draait volgens Bruggemans in eerste instantie om de beleving van de deelnemer. Dit vertaalt zich in taken en verantwoordelijkheden. Het operationeel commando van een grootschalig evenement in Antwerpen staat onder leiding van de organisator. Het bevat daarnaast ook operationeel leidinggevend van alle hulpverleningsdiensten; zij richten zich primair op de impact van het evenement op de stad. Na opschaling nemen de overheidsdiensten de leiding over en vormt dezelfde groep het CP-OPS (in Nederland het COPI).

Bruggemans behandelde onder meer de volgende lessen, gebaseerd op de Antwerpse praktijk.

1. Goede *intelligence* is van groot belang voor effectieve risico- en crisisbeheersing bij evenementen. Het gaat om verrijkte, bepalende informatie, die goed wordt gevisualiseerd ten behoeve van eenduidige interpretatie en effectief gebruik. Dit punt lijkt nauw aan te sluiten op de aanpak van Zeeland.
2. Bij het voorbereiden van de noodplanning bij evenementen geldt het uitgangspunt dat de normale operatie van hulpdiensten zoveel mogelijk *intuïtief moet kunnen worden uitgevoerd*. Een evenement zou al gauw aanleiding kunnen geven voor de nodige bijsturing van de operationele inzet (bijvoorbeeld door omleidingen). Tijdens de operatie is dit moeilijk.
3. Goede *terreinkennis* is van groot belang voor effectieve noodplanning. Omdat de situatie in de stad tijdens een evenement afwijkt van normale omstandigheden, verkennen de operationele diensten in Antwerpen de situatie en houden zij regie op de omgeving en de bereikbaarheid. Terreinkennis helpt hen om proactief met ontwikkelingen om te gaan en incidenten zodoende te kunnen vermijden.
4. Tijdens een crisis vindt een *omslag in de coördinatie* plaats. De leiding gaat naar de overheid, binnen de daarvoor gestelde en geoefende (crisis)structuren. De organisator wordt 'partij'. Een belangrijk beslispunt tijdens een crisis is volgens Bruggemans de locatie van de strategische cel (het Beleidsteam), in relatie tot de rol van de organisator daarbinnen.

BRITSE EXPERTISE

Het KCEV had de Britse professor Keith Still uitgenodigd om de deelnemers aan de studiedag een aantal *out-of-the-box* inzichten mee te geven uit zijn internationale onderzoeks- en advieservaring. Still presenteerde een grote lijst van noodlottige incidenten op evenementen in vele landen over de wereld. Juist op de datum van de studiedag (15 april 2014) vond, precies 25 jaar geleden, de ramp tijdens een voetbalwedstrijd plaats in het Hillsborough-stadion. Crises op evenementen worden volgens Still steeds meer voer voor aansprakelijkheidsstelling. Professionals op evenementen moeten zich beseffen welke (persoonlijke) gevolgen een ernstig incident voor hun kan hebben. Een ieder die bij een groot incident op een evenement is betrokken, moet zich daarom eerst afvragen: Wat was mijn taak? Heb ik daartoe voldoende training gehad? Heb ik voldoende middelen ter beschikking gekregen voor mijn taak? Heb ik mijn taak goed uitgevoerd; kan ik dit bewijzen? Heb ik geknipt en geplakt uit het vorige veiligheidsplan? En: heb ik vaker gedacht: het ging deze keer maar net goed?



Code rood tijdens Pinkpop 2014 © Hollandse Hoogte

Een van de belangrijkste verbeterpunten voor de veiligheid op evenementen is volgens Keith Still een beter begrip van de veiligheidsrisico's. Conventionele modellen van risico's presenteren zijn 'plat'. Ze bestaan uit kleurcodes en cijfers voor kans en effect. De informatietheorie leert ons echter dat er veel inzichten verloren gaan door het vastleggen en overbrengen van informatie op een soortgelijke wijze. Zodoende kan het inzicht over risico's binnen het voorbereidende team van persoon tot persoon sterk verschillen, terwijl zij op grond van dezelfde risico-inventarisatie werken. Daarnaast geven veel modellen onterecht het beeld dat risico's zijn weggenomen of acceptabel zijn gemaakt. Er bestaat volgens Keith Still een betere manier van met risico's omgaan. Risico's op evenementen veranderen constant: de locatie, duur, ernst en ook externe factoren zoals het weer en het gedrag van de 'crowd' veranderen. Een *dynamisch risicomodel* houdt hier rekening mee. Dit moet in de voorbereidingen en tijdens een evenement regelmatig opnieuw wordt toegepast. Daarnaast is het van belang dat de informatie goed wordt gevisualiseerd: op een plattegrond van het evenement, in een tijdskalk, met verschillende kleuren. Deze manier van werken geeft meer inzicht in de veranderlijkheid van risico's en hun intensiteit. Het risicoanalysemodel dat Still bepleit wordt zowel voor normale omstandigheden als voor crisissituaties ingevuld, in alle fases van een evenement.

RODE DRAAD: RISICOBEBEERSING MET OOG VOOR CRISES

De rode draad van de studiedag was dat de focus bij het waarborgen van veiligheid op evenementen vooral bij risicobeheersing moet liggen. Scherpte, alertheid, goede samenwerking en een gedegen risicoanalyse zijn hierbij belangrijke ingrediënten. Tegelijk moeten bij evenementen slimme keuzes worden gemaakt in de organisatiestructuren en processen. Door in normale omstandigheden al rekening te houden met de behoeften die bij een crisis aan de orde zijn, kan de omschakeling naar crisisbeheersing zo effectief mogelijk plaatsvinden.

