



west-vlaanderen
de gedreven provincie

Is alles veilig?

Veiligheid deel 2

Rede van Carl Decaluwé
Gouverneur van West-Vlaanderen

5 oktober 2017





Is alles veilig?

Veiligheid deel 2

Rede van Carl Decauwé
Gouverneur van West-Vlaanderen

5 oktober 2017

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Integrale veiligheidszorg	12
3	Fysieke veiligheidsvraagstukken	26
4	Burgerparticipatie in veiligheid	38
5	De private invulling van veiligheidszorg	44
6	Rampen, calamiteiten en noodsituaties	62
7	Brandweerlieden in een wereld met weinig vuur	72
8	Noodsituatiemanagement en –planning	92
9	Slotwoord	110
10	Dankwoord	114





1. Inleiding

1.1 Vervolg van rede van 2016: 'Veiligheid? Veiligheid! Veiligheid...'

Op 6 oktober 2016 sprak ik mijn rede uit over veiligheid. Het eerste deel. Omdat veiligheid veelomvattend is. Veiligheid is een menselijke basisbehoefte én een voorwaarde voor stabiliteit en integriteit van een land of regio.

Vorig jaar stonden de criminaliteitsfenomenen in onze provincie en de politionele uitdagingen centraal in mijn rede. Onder de noemer van 'veiligheid: ons hoogste goed' zoomde ik ook in op de veiligheidsbeleving. De roep om veiligheid is geen directe reflectie van de aard en de omvang van de bestaande risico's. Het is evenwel een weerspiegeling van allerlei andere onzekerheden waarmee we ons in onze samenleving omringd weten. Het veiligheidsutopisme is gestoeld op het geloof in een maakbare veiligheid, waarbij je alles moet en ook doet wat mogelijk is om problemen te voorkomen. Doe je niet alles, dan ben je schuldig als er iets misgaat. Daarbovenop komt de beleving van: hoe meer veiligheid we hebben, hoe erger we een inbreuk daarop ervaren. We hechten almaar meer belang aan de percepties, emoties en belevingen dan aan de feitelijkheden van gebeurtenissen, producten of diensten.

Angst voor onveiligheid en risicoreductie zijn leidende principes van onze samenleving. Veiligheid moet daarom ook vanuit de burgerlijke samenleving worden gerealiseerd. De politie bekleedt hierin een sleutelpositie en heeft meer dan ooit nood aan partners om de veiligheid te helpen verzekeren.

De impact van de terroristische dreigingen en ook de toegenomen maatschappelijke complexiteit dragen bij aan een strikte en repressieve veiligheidspolitiek met een bestraffende kijk. De touwtjes op het gebied van handhaving worden weer steviger aangetrokken. Anderzijds is er een cultuuromslag waarbij de politie niet altijd 'strijdend' optreedt. Als onveilige situaties rustig worden gede-escaléerd, is er sociale winst en vertrouwen geboekt. Een politieoptreden dat te veel focust op harde misdaadbesteding creëert op termijn een onoverbrugbaar conflict tussen de autoriteit en een groot deel van de geprofileerde bevolking. Het komt er op aan slim te schipperen tussen ordehandhaving en samenlevingsopbouw.

Deze rede breidt verder aan dit verhaal met centraal de burger in relatie tot veiligheid. Daarnaast worden een aantal aannames rond de fysieke veiligheid belicht.

1.2 Actieve betrokkenheid van burgers

De notie dat een moderne samenleving niet geordend en bestuurd kan worden zonder een actieve betrokkenheid van burgers, is ook op het veiligheidsdomein steeds sterker geworden. Als samenleving vormen we een groep mensen die met elkaar interageren. Een samenleving moet zelf met onveiligheid kunnen omgaan, ook zonder dat de overheid of politie er steeds aan te pas komen. Sociale zelfredzaamheid en sociale controle zijn daarom van groot belang. Burgers vangen (doorgaans) geen criminelen, maar kunnen wel mee voorkomen dat misdrijven ontstaan. Ook als er criminelen gevangen moeten worden, is de medewerking van burgers vaak onontbeerlijk. In deze context kan de zorg voor veiligheid niet in zijn geheel aan de politie en het openbaar bestuur overgedragen worden. Ook burgers zelf dragen een verantwoordelijkheid, die overigens sterk verschillende vormen kan aannemen en varieert van geconsulteerd worden tot actieve betrokkenheid. Consequentie is dat de opvattingen en ervaringen van burgers steeds belangrijker zijn geworden.

1.3 Consensuele visie op veiligheid

Integrale veiligheid impliceert dat ook andere veiligheidsactoren dan de klassieke (politie en justitie) het veiligheidsdomein betreden. De inbreng van private actoren wordt steeds belangrijker. Er is een sterke toename van privaat toezicht, handhaving en opsporing. Veiligheidsproblemen overschrijden vaak de geografische, bestuurlijk-administratieve of kennisspecifieke deelgebieden, met de nood aan een multidisciplinaire aanpak. Het is dan ook evident dat er, afhankelijk van de geïdentificeerde problemen, samenwerking is tussen de actoren uit diverse beleidsdomeinen en op verschillende niveaus. Zo wordt een geïntegreerde aanpak van het veiligheidsprobleem verzekerd.

Arne Dormaels en Marleen Easton van vzw Innos wijzen er terecht op dat de pluralisering van veiligheidsactoren een logisch gevolg is van een integrale benadering van veiligheid, waarbij diverse overheden uit verschillende overheidsniveaus,

maar ook uit de private sector, samenwerken aan een meer veilige samenleving. Fundamenteel aan de partnerschapsgedachte is de overtuiging van een integrale benadering van veiligheid¹.

De ambities van integrale veiligheid zijn breed: een allesomvattende visie met een sectorale, territoriale en categoriale aandacht voor veiligheid op de verschillende beleidsdomeinen en -niveaus. Dit is een evenwichtige definiëring van integrale veiligheid vanuit de theorie, maar “... *het concept is gestoeld op een ideologie van sociale harmonie en heeft daardoor nauwelijks aandacht voor conflicten en tegen-gestelde belangen die achter de gehanteerde termen schuilgaan*”, contextualiseert criminoloog Tom Bauwens². De publieke verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid is in haar kern niet ideologisch gekenmerkt. Wel zijn er ook hierover maatschappelijke belangentegenstellingen en sociale conflicten, voortvloeiend uit de verschillende visies op veiligheid: gemeenschapsgericht of individualistisch benaderd.

“In een populistisch klimaat staan politici en korpsleiding snel aan de verleiding bloot in te spelen op repressieve aanpakken” stelt Bas Van Stokkom in zijn analyse over de regierol van gemeenten in lokale veiligheidszorg³. Een lokaal veiligheidsbeleid fungeert effectief ook als een politiek vraagstuk, waarbij noodzakelijkerwijs keuzes moeten worden gemaakt. Het is een feit dat de politiek-bestuurlijke druk op de organisatie van veiligheid toegenomen is, niet alleen op nationaal maar ook op lokaal niveau. Ook is er een toenemende congruentie tussen de nationale en lokale veiligheidsopgaven en meer samenhang tussen openbare orde en opsporing. Een ander aspect is dat er voor veiligheidsvraagstukken een almaar beter zicht op de situatie is door een sterkere en gedeelde informatiepositie én

1 Arne Dormaels en Marleen Easton (2015) “Onderscheid tussen sociale en fysieke onveiligheid. Safety first: wat betekent ‘veiligheid’” in Safety First – De veiligheidseconomie West-Vlaanderen werkt 2015-2.

2 Tom Bauwens (2012) “Integrale veiligheid. Meer dan een strategie van de ‘veiligheidssector’?” in Kluwer Orde van de dag 2012-19.

3 Bas Van Stokkom (2011), “De problematische regierol van gemeenten: naar een democratische lokale veiligheidszorg” in “Strategieën van lokale veiligheid. Een achtergrondstudie en drie reflecties”, redactie Ronald Van Steden, Amsterdam University Press.

versterking van de samenwerking tussen alle mogelijke actoren. Deze positieve evolutie is er zeker ook. Dit draagt bij aan het gemeenschappelijk maken van de totale veiligheidsopgave.

Op politiek niveau is er in zekere mate een consensuele visie op veiligheid. Die is er echter zonder grondige discussie over onderliggende sociale, economische of culturele oorzaken als uitsluiting en armoede. De uitvoering van het veiligheidsbeleid is na alles meer dan een verzameling van technische beslissingen en schijnbaar neutrale procedures. Veiligheid lijkt hanteerbaar als probleemmanagement. Het gaat weliswaar om moeizame en langdurige processen die zich niet lenen voor kortetermijnmaatregelen⁴.

Sinds de aanslagen in Parijs (2015) en in Brussel en Zaventem vorig jaar domineert veiligheid de politieke agenda. Er bestaat een angstklimaat met op onevenredige wijze invloed op het normale functioneren van de samenleving en de politieke besluitvorming. Aan die vaststelling kunnen we niet voorbij. Zoals criminoloog Pieter Leloup stelt: veiligheid is meer dan een louter door fysieke gebeurtenissen gestuurd gegeven. Veiligheid kan ook worden gedefinieerd als *'de geanticiperde toestand van schadeloosheid in de toekomst'*. Veiligheidsmaatregelen hebben met andere woorden tot doel om toekomstige risico's uit te sluiten. Die maatregelen komen niet in een maatschappelijk vacuüm tot stand, maar zijn dikwijls een directe reactie op een feitelijke gebeurtenis of incident⁵.

1.4 Fysieke onveiligheid

Fysieke onveiligheid is alle vormen van onveiligheid van niet-menselijke oorsprong, zoals plagen, epidemieën of (natuur)rampen. Risicoanalyses zijn het startpunt van een preventiebeleid dat incidenten moet voorkomen. Preventie moet menselijk leed tegengaan of vermijden en economisch verlies tot een minimum

4 Marc Schuilenburg en René van Swaaningen (2013) "Veiligheid in een laatmoderne cultuur" in Tijdschrift voor Cultuur en Criminaliteit 2013-2.

5 Pieter Leloup (2015) "Over risico's en percepties", fokus-lifestyle.be/2015/12/15/over-risicos-en-percepties.

beperken. Niet alle noodsituaties kunnen worden voorkomen. Daarom moet men klaar zijn om het hoofd te bieden aan een reële noodsituatie. De overheid is de afgelopen decennia in toenemende mate aangesproken op het afdekken van allerhande risico's voor burgers en bedrijven. Nadat een nieuw risico bekend wordt of na een ernstig incident volgt bijna standaard vanuit de samenleving en de politiek een roep om drastische overheidsmaatregelen, om het risico in de toekomst uit te sluiten. Wanneer de overheid te snel meegaat met een dergelijke reactie, draagt ze onbedoeld bij aan het beeld dat zij inderdaad het voornaamste risicovangnet voor de samenleving is. Als er dan toch weer iets mis gaat, leidt die eerdere verwachting vaak tot teleurstelling in het veronderstelde falen van de overheid. In reactie daarop neemt de overheid dan weer extra, soms disproportionele, veiligheidsmaatregelen. Dit is een breed en vitaal thema, dat al geruime tijd de aandacht trekt en bestudeerd wordt.

Nood- en interventieplanning beschouw ik als een belangrijke prioriteit van mijn takenpakket als provinciegouverneur. De overheid garandeert een adequate veiligheid. Als ontwikkelde maatschappij zijn we in staat tot een grote mate van complexiteit door opeenvolgende innovaties op alle domeinen van onze behoeftes en verantwoordelijkheden. Dit brengt specialisatie en nood aan expertise met zich mee. Dit geldt ook voor de nood- en interventieplanning, die op intelligente wijze inspeelt op risico-analyses en op het dreigingspotentieel. Voor de efficiëntie ervan zijn praktijkoefeningen cruciaal. Ervaring door oefening is één van de belangrijkste voorwaarden voor succesvol handelen bij crisisbeheersing. Voorbereiding en deskundigheid zijn zeer cruciaal⁶.

Deze rede belicht het discours van de verschillende aspecten van (fysieke) veiligheid. De centrale gedachte blijft wat ik in de inleiding van mijn vorige rede over veiligheid schreef: veiligheid wordt, wat men ook plant, primair door een groep of samenleving zelf geproduceerd. *“Door de manier waarop mensen met elkaar omgaan, socialiseren en bijsturen (informele sociale controle) wordt veiligheid in*

6 Frank Maertens (2015), “Tien succesfactoren om naar een slagkrachtige crisisorganisatie te groeien” in “Crisis bij de hulpdiensten. Op naar een slagkrachtige crisisorganisatie”, Die Keure.

*meer of minder mate gewaarborgd*⁷. We mogen ons niet blindstaren op de veiligheidszorg, als de enige poort tot veiligheid. Het proces en het product van veiligheidszorg zijn twee verschillende dingen. Veiligheid is niet enkel het product van veiligheidszorg. Veiligheid doet beroep op de kracht en de sociale binding van mensen.

7 Willy Bruggeman (2013) "Politie- (veiligheids)plannen maken in België en in Nederland" in Cahier Politiestudies 2013-1 "Schaalveranderingen".



2. Integrale veiligheidszorg

De invulling van het begrip veiligheid is door de tijd heen veranderd. Veiligheid verschijnt in het Nederlands vanaf het begin van de 15e eeuw. Het Nederlandse woord 'veilig' komt voort uit een oud Indo-Germaans stamwoord, dat 'beschermd' betekende: beschermd tegen gevaar, beschermd tegen geweld. De woorden voor 'herder' en 'kudde' in het Grieks en 'behoeder' in het Sanskriet zijn ook van deze stam afgeleid. Veiligheid is van oudsher een van de belangrijkste aandachtsgebieden van de mens: eerst voedsel, dan bescherming. Oorspronkelijk ging het vooral om veiligheid tegen natuurgeweld (onweer, storm, hoogwater) en tegen menselijk geweld: oorlog, terreur en misdaad.

Onze complexe samenleving wordt geconfronteerd met diverse veiligheidsuitdagingen. Integrale veiligheid is het concept om complexe, meerduidige veiligheidskwesties op een brede, allesomvattende manier te benaderen. Het concept Integrale Veiligheidszorg werd in ons land geïntroduceerd als een 'natuurlijke evolutie van het lokale bestuurlijke preventiebeleid dat in de jaren negentig tot stand werd gebracht door toedoen van de veiligheids- en samenlevingscontracten'⁸.

"Wanneer criminaliteit eerder gezien wordt als een exponent van sociale problemen moet voor een meer structurele aanpak worden gekozen. En daarvoor lijkt de integratie van sociale vernieuwing en criminaliteitspreventie in het integrale veiligheidsbeleid een juiste benadering. (...) In die zin is de ontwikkeling van een integraal veiligheidsbeleid toe te juichen. Het biedt een ingang voor een meer structurele benadering van sociale problemen voordat deze worden gecriminaliseerd" stelde de Nederlandse criminoloog René van Swaaningen⁹ reeds 20 jaar geleden. Volgens deze auteur is een verruimingsoffensief in de richting van een 'integrale veiligheidszorg' dus wenselijk, omdat daardoor meteen meer ruimte ontstaat voor een benadering waarbij *"onveiligheid en criminaliteit weer in verband worden gebracht met sociaal-economische processen"*.

8 Stefaan Pleysier (2008) "'Integrale veiligheid' als dogma? Grenzen aan het overheersende veiligheidsdiscours" in Tijdschrift voor Veiligheid, jg. 7, nr. 1.

9 René van Swaaningen (1995) "Sociale controle met een structureel tekort. Pleidooi voor een sociaal rechtvaardig veiligheidsbeleid" in Justitiële Verkenningen 1995-3.

Integrale veiligheid streeft naar een allesomvattende aanpak die rekening houdt met alle mogelijke factoren die de veiligheid kunnen bedreigen of bevorderen. Hierbij is een aanpak gewenst die preparatie, proactie, preventie, repressie en nazorg nauw op elkaar laat aansluiten. Een veiligheidsbeleid handelt niet enkel incidenten af, maar pakt ook achterliggende problemen aan. Dit is een ganse evolutie met een halve eeuw geleden.

2.1 Belgische politieke aandacht voor veiligheid

In de naoorlogse periode tot de jaren zeventig lag het geregistreerd criminaliteitspeil laag in West-Europa en in België in het bijzonder. Criminaliteit was in de naoorlogse periode een marginaal fenomeen, goed beheersbaar door politie en justitie. Criminaliteitsbestrijding beroerde amper de politieke wereld. Onveiligheidsgevoelens vanwege criminaliteit leefden niet onder de bevolking. De openbare radio- en televisieomroepen berichtten slechts uitzonderlijk over criminaliteit¹⁰.

Tot de jaren '80 bleven veiligheidsproblemen beperkt tot grote openbare orde-manifestaties – voornamelijk de grote stakingen – en traditionele vormen van criminaliteit. De politie werd beschouwd als de meest gangbare instantie om deze problemen aan te pakken. Dat de politie de eerste was om tegen criminaliteit op te treden, stond eigenlijk niet ter discussie. Veiligheid was nog geen onderwerp van beleid en veiligheidsproblemen werden tot die tijd veelal herleid tot politieproblemen¹¹. Vanaf de jaren '80 waren er echter de aanslagen van de Bende van Nijvel, van de CCC en het Heizeldrama. Ze beroerden de Belgische samenleving. Onveiligheid werd een politiek thema door de stijging van de geregistreerde criminaliteit en het aanvoelen dat de overheid de veiligheid van de burgers niet meer kon waarborgen.

10 Patrick Hebberecht (2002) "Onveiligheid en onveiligheidsgevoelens als politiek probleem: een sociologische benadering" in Rinanque e.a. "Het recht op veiligheid", ICM.

11 Sofie De Kimpe (2010) "De Belgische politie: nood aan rolafbakening?" in "De politie en haar opdracht: de kerntaakdiscussie voorbij", Maklu.

Pas vanaf 1985 is er in ons land een nationale politiek om de criminaliteit en onveiligheid aan te pakken. Het koninklijk besluit van 6 augustus 1985¹² bouwde een nationale structuur ter voorkoming van de criminaliteit uit en ontwikkelde een nationale politiek in deze materie. Dit koninklijk besluit voorzag in de oprichting van provinciale commissies ter voorkoming van misdadigheid. Dit zijn de nog steeds functionerende provinciale commissies voor criminaliteitspreventie, die door de provinciegouverneurs worden voorgezeten¹³.

Een duidelijke invulling van het integraal veiligheidsbeleid werd uiteindelijk neergeschreven in de Kadernota Integrale Veiligheid van 2004, waarin organisaties uit het middenveld werden aangespoord om een bijdrage te leveren voor de aanpak van de achterliggende oorzaken van onveiligheidsproblemen en overlast¹⁴.

2.2 Veiligheidsbeleid, sociale controle en informatiegaring

Onder de noemer van terrorismepreventie wordt de radicalisering aangepakt. Radicalisering is op ruim 15 jaar tijd uitgegroeid tot een begrip. Dit concept werd ontwikkeld om de groeiende spanningen aan te wijzen bij gepolitiseerde vormen van islam, die mogelijks kunnen leiden tot vormen van geweld. *“Een preventief radicaliseringsbeleid dat de religieuze dimensie negeert, dat te eenzijdig de sociaaleconomische grondslag benadrukt, of religieuze onoprechtheid veronderstelt, dreigt een belangrijk deel van het fenomeen te miskennen”* stelt het Vlaams Vredesinstituut in haar rapport ‘Omgaan met radicalisering’¹⁵. Radicalisering ontwikkelt zich binnen een bredere maatschappelijk-politieke context en is meer dan de optelsom van individuele radicaliseringsprocessen. Emancipatie sluit aan op een fundamentele aanpak van de ontstaansgronden van radicalisering. Er is een correlatie tussen radicalisering en buurten en wijken waar de sociale cohesie verwelkt. Andere

12 Koninklijk besluit van 6 augustus 1985 tot oprichting van een Hoge Raad en van Provinciale Commissies voor het voorkomen van misdadigheid, *BS* 12 september 1985.

13 In West-Vlaanderen is er de geactualiseerde benaming van Provinciaal Platform Integrale Veiligheid.

14 Jonas Christiaen (2016) “Integrale veiligheid binnen de lokale politie. Een inhoudsanalyse van een selectie zonale veiligheidsplannen”, UGent – Masterproef Master in de criminologische wetenschappen.

15 Jorg Kustermans (2015) “Omgaan met radicalisering. Vier overwegingen bij een Vlaams beleid inzake radicalisering”, Vlaams Vredesinstituut.

risicofactoren zijn sociale achterstelling, structurele ongelijkheden en discriminatie. Deze aanname impliceert een aanpak ter bestrijding van deze maatschappelijke problematiek. *“Het huidige veiligheidsbeleid gaat uit van een risicodenken, waarbij het strafrecht wordt aanzien als ‘het’ instrument van sociale controle bij uitstek. Hierin heerst de idee dat het risico op veiligheid kan worden berekend, straffer nog, kan worden beheerst. Als beleid creëert men ook die verwachting bij de burger, waardoor een aanslag des te onbegrijpelijker overkomt”* stelt Sofie De Kimpe, professor Criminologie (VUB)¹⁶. Dit citaat is een kritiek op de hoge verwachting van de burger om onveiligheidsgevoelens te bestrijden en brengt het risicodenken in relatie tot sociale controle.

Sociale controle is een methode voor gedragsregulering die verder reikt dan enkel de naleving van de rechtspraak. Het is meer dan het gedrag van anderen in overeenstemming brengen met de standaards die gelden binnen de gemeenschap. In onze alledaagse leefomgeving zijn we niet expliciet en bewust bezig met sociale controle. Er is de zorg voor elkaar, letten op elkaar en elkaar corrigeren waar nodig. Informele sociale controle is vaak een zaak tussen mensen die elkaar kennen en die met elkaar op enigerlei wijze ook gevoelsmatig verbonden zijn. Informele sociale controle werkt omdat mensen zich aan elkaar gelegen laten liggen, omdat zij het belangrijk vinden wat anderen in hun directe omgeving vinden. Informele sociale controle sluit nauw aan bij socialisatie. Mensen krijgen eerst de regels ingeslepen. Daarna worden zij door de mensen in hun omgeving aangesproken op het naleven ervan. Burgers hebben gaandeweg geleerd om, ook zonder overheidsbemoeienis, zich beheerst te gedragen en anderen geen leed te berokkenen. We doen het uit onszelf. Van formele sociale controle is sprake indien deze wordt uitgeoefend door mensen die op grond van regels in de samenleving die controle als speciale taak hebben. Het recht op controle is als het ware overgedragen en de controlerenden treden op namens degenen die aan hen dat recht hebben overgedragen. De politie is bij uitstek een vorm van formele sociale controle. Tussen formele en informele sociale controle is er een belangrijke complementariteit. Uit onderzoek blijkt dat politiemensen vooral mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op het gedrag van burgers indien zij aansluiten

16 Sofie De Kimpe (2017) “Het leven onder dreigingsniveau 3” in Sampol 2017-1 “Halfweg Michel I”.

bij de informele processen van sociale controle. Als agenten optreden tegen normschendingen die burgers ook ernstig vinden en waartegen die burgers ook zelf in het verweer willen komen, zoals inbraak, overvallen en kindermisbruik, dan vooral hebben zij kans van slagen. Uit de academische literatuur blijkt dat wanneer burgers zich herkennen in wat de politie aanpakt, zij bereid zijn informatie te verstrekken (aangiften, tips, getuigenissen) en andere medewerking te verlenen¹⁷. Deze steun uit het informele controlecircuit kan belangrijk zijn voor informatiegaring.

Informatie en informatieanalyse zijn een belangrijk aspect van integrale veiligheidszorg. Veiligheidsdeskundigen werken in een veld waar het idee van informatiesturing snel terrein wint. Bij informatiesturing - *intelligence led policing* - gebeurt de politionele actie pas na grondige informatieanalyse. Er is dus grote behoefte aan informatie over en van burgers. Het is dikwijls dansen op een slappe koord van vrijwaring van privacy, vertrouwen scheppen en noodzakelijke informatiewinning. Een ander belangrijk aspect is dat alle veiligheidsactoren info met elkaar kunnen en willen delen.

2.3 Een zorg van veel actoren, elk met een eigen kader en wetgeving

Met de integratie van het begrip integrale veiligheidszorg behoort veiligheid niet langer tot het exclusieve domein van de politie. Veiligheidszorg is onderwerp geworden van brede samenwerkingsverbanden van onder meer gemeenten met bedrijven, welzijnsinstellingen, woningbouwcorporaties, andere organisaties alsook met burgers.

- 16 Veiligheid is na alles ook geen exclusieve taak van de overheid. Integrale veiligheidszorg kent wel haar grenzen. Elke partner is immers begrensd door zijn eigen (wettelijk) kader. Dit is op zich geen fundamentele belemmering om efficiënt en effectief in een keten te kunnen werken. Idealiter bewaken de eigen wettelijke kaders

17 www.basisboekintegraleveiligheid.nl.

van elke actor uit de veiligheidsketen¹⁸ de verantwoordelijkheden en taakstelling van elke participant. Omdat schakels elkaar zouden versterken, is afstemming op het vlak van informatie-uitwisseling en communicatie zeer opportuun. Ook is het belangrijk dat er een duidelijke ketengerichte taakafbakening en rolinvulling is bij alle partners. Als er geopteerd wordt voor een samenwerkingsovereenkomst, kan daar best verantwoording aan gekoppeld zijn¹⁹. Dit vermijdt misverstanden, die in momenten van crisis als kiespijn kunnen worden gemist.

Centralisering in de betekenis van wettelijke verankering van een aantal arrangementen van integraal veiligheidsbeleid blijkt alsnog niet realiseerbaar. Ook de standaardisering van een integraal veiligheidsbeleid is nog toekomstmuziek. Idealiter is alle wetgeving op elkaar afgestemd. Er is echter de realiteit van de verschillende overheden, elk met hun eigen bevoegdheidsbegrenzing en doelstellingen. Regie bij wet verplichten is bovendien geen garantie dat het overal werkt. De gemeentelijke autonomie inzake veiligheid is nog zo slecht niet: elke gemeente financiert een groot deel van de lokale politie zelf, die daardoor een nabijheidsfactor geniet van onschatbare waarde²⁰.

2.4 Getrapt systeem van noodplannen

Veiligheidsproblemen kennen vele soorten en maten, dit zowel sociaal als fysiek. Ze omvatten ook feitelijk aanwezige en toekomstige risico's. Er is de aandacht voor sociale veiligheidsproblemen, veroorzaakt door moedwillig handelen van derden, en voor ongevallen, rampen en crises.

De interveniërende instanties tijdens een ramp of crisis zijn de politie, de brandweer, de civiele bescherming en de medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening.

18 De veiligheidsketen omvat de vijf elkaar opvolgende aandachtsvelden in veiligheidszorg: preparatie, proactie, preventie, repressie en nazorg.

19 Wim D'haese (2014) "Integrale veiligheid in een lokaal politiekorps. Een concrete aanpak van (on)veiligheid in de schoolomgeving: hoe alle schakels van de ketting elkaar versterken" in Cahier Politiestudies 30 2014-1 "Politie en haar maatschappelijke partners".

20 Elke Devroe (2014) "Het kopje naast het schoteltje. Over de gestructureerde versnippering in het integrale veiligheidsbeleid" in Cahier Politiestudies 2014-1 "Politie en haar maatschappelijke partners".

Elk van deze instanties heeft haar eigen regelgevend kader en specifieke (meestal andere) schalen waarbinnen zij werkzaam zijn. Het wetgevend kader is gefragmenteerd. We kunnen niet spreken van een integraal 'safety'-kader.

Wel is er het algemeen kader voor de 'safety'-problematiek dat vervat zit in een getrap systeem van noodplannen: de Algemene Nood- en Interventieplannen (ANIP), de Bijzondere Nood- en Interventieplannen (BNIP) voor specifieke noodsituaties en monodisciplinaire noodplannen, die enkel de interventie van een bepaalde discipline omvatten²¹. Elke gemeente dient een ANIP op te stellen, dat operationeel zal worden in geval van een noodsituatie. Die plannen worden door de gemeenteraad ter goedkeuring voorgelegd aan de provinciegouverneur. De gouverneur stelt dan op zijn beurt voor zijn provincie een ANIP op, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken, die uiteindelijk een federaal ANIP opstelt. Elk van deze getrapte ANIP's²² zullen successievelijk operationeel worden in functie van de ernst van de situatie²³.

Bij zowel de organisatie van crisisbeheersing als rampenbestrijding is er tijdens crisissituaties een belangrijke rol voor burgers, vrijwilligers, verzelfstandigde overheidsagentschappen, maatschappelijke organisaties, intercommunales en private partijen. De inzet van vrijwilligers is er onder meer via de brandweer en het Rode Kruis²⁴. Ook de Civiele Bescherming doet beroep op vrijwilligers. Omdat de kritieke infrastructuur dikwijls in handen is van intercommunales en private partijen, zijn deze ook betrokken partijen. Er kan een samenwerkingsproblematiek ontstaan bij crisisbeheersing, omdat dergelijke samenwerkingsstructuren dan pas ad hoc worden opgestart en er met hen weinig of niet werd geoefend. Bij crisissituaties door wateroverlast, bosbrand, een ongeluk met chemische stoffen, zoals in april 2017 in Gistel met een salpeterzuurtank, zijn er ook steeds contextafhankelijke crisispartners en experts actief. In Gistel was de experts-input van het chemiebedrijf BASF uit de Antwerpse haven van grote waarde.

21 Er zijn ook interne noodplannen.

22 Nucleaire noodplanning is in principe *top-down*.

23 Arjen Schmidt, Ruth Prins en Elke Devroe (2014) "Integraal Veiligheidsbeleid in België en Nederland. Eenzelfde beleidsconcept voor een totaal andere realiteit", Maklu.

24 Weliswaar zijn er verschillende vrijwilligersstatuten bij deze organisaties.

Een knelpunt is dat de 'safety'-actoren werken op gefragmenteerde schalen. De diverse beleidsplannen inzake integrale veiligheid en de operationele noodplanning zijn bovendien niet altijd op elkaar afgestemd. Deze aspecten geven aan dat *safety* - de inzet voor fysieke veiligheid - eigenlijk meer bestuurlijke aandacht verdient²⁵.

2.5 Sociale cohesie voor meer collectieve weerbaarheid

Het concept integrale veiligheid vormt samen met *intelligence*²⁶ en collectieve weerbaarheid de driespalt voor een veilige samenleving.

Het belang van sociale cohesie in de strijd tegen onveiligheid wordt steeds meer erkend door criminologen. Sociale cohesie duidt op de samenhang in de maatschappij, een ruim en multidimensioneel concept. Het veiligheidsdiscours in relatie tot sociale cohesie wordt in grote mate gevoed door standpunten die wijzen op een gebrek aan of een afbrokkeling van de sociale cohesie. Hiertoe wordt verwezen naar de als negatief omschreven structurele eigenschappen van een verstedelijkte context: de problematiek van economische achtergesteldheid; hoge percentages vreemdelingen of etnische heterogeniteit; een sterke verhuismobiliteit of gebrek aan residentiële stabiliteit. In zijn artikel in Cahier Politiestudies 'De toekomst van de politie' (2014) gaat Wim Hardyns, professor Criminologie²⁷ na in welke mate *collective efficacy* - sociale cohesie met sociaal vertrouwen en informele sociale controle - en politieoptreden met elkaar samenhangen.

Vier politiekenmerken kunnen van belang zijn voor de collectieve weerbaarheid van buurten:

- de weerbaarheid van de burger;
- de doeltreffendheid van het politieoptreden;
- de legitimiteit van de politie;

25 Arjen Schmidt, Ruth Prins en Elke Devroe (2014) "Integraal Veiligheidsbeleid in België en Nederland. Eenzelfde beleidsconcept voor een totaal andere realiteit", Maklu.

26 Grotere veiligheid door de inzet van informatie.

27 Verbonden aan UGent, VUB en UAntwerpen.

- de tevredenheid van de bevolking met betrekking tot het politieoptreden in de eigen buurt.

De individuen met de meeste angst voor criminaliteit wonen verhoudingsgewijs veel vaker in die buurten met de meeste economische achterstellingsproblemen, het minste sociaal vertrouwen en de meeste overlast. Versteving van de collectieve weerbaarheid is een zaak van niet enkel het politieel apparaat, maar ook van het volledig strafrechtelijk apparaat, het maatschappelijke middenveld en eigenlijk van de volledige samenleving.

Investeren in collectief weerbare gemeenschappen levert dubbele winst op: *“Enerzijds zal het de negatieve impact van overlast en criminaliteit reduceren. Dit is noodzakelijk omdat het versteving van de structurele en sociale pijler in een gemeenschap pas het gewenste resultaat oplevert indien escalaties van overlast en criminaliteit vermeden worden. Zo niet bestaat het gevaar dat men steeds blijft verder dweilen met de kraan open. Anderzijds zal meer sociaal vertrouwen leiden tot een vermindering van de negatieve gevolgen van economische achtergesteldheid. Een beleid dat zich enkel richt op de aanpak van overlast en criminaliteit, zonder oog voor de structurele determinanten ervan kan op korte termijn het onveiligheidsgevoel onder de bevolking doen dalen, maar zal op de lange termijn een tijdbom creëren indien economische achtergesteldheid niet wordt aangepakt”*. De conclusie van Wim Hardyns²⁸ is duidelijk. Onveiligheidsbeleving hangt nauw samen met economische achtergesteldheid, sociaal vertrouwen en overlast.

2.6 West-Vlaamse bevraging over de onveiligheidsbeleving

Twee studenten van de hogeschool Vives²⁹ voerden begin 2017 een bevraging op basis van een representatieve steekproef van de West-Vlaamse bevolking uit om te polsen naar de veiligheidsbeleving van de West-Vlaming. Op basis van de responsen werden enkele uitspraken geformuleerd:

28 Wim Hardyns (2014) “Politie en de strijd tegen onveiligheid. Collectief weerbare buurten als bondgenoot?” in Cahier Politiestudies 2014-4 “De toekomst van de politie”.

29 Jonas Vandeplassche & Sem Verbeke (2017) “Actualisatie bevolkingsbevraging anno 2017. Ontwikkeling van een draaiboek met oog op scanning en analyse i.h.k.v. Zonale veiligheidsplannen”, VIVES eindwerk.

- De West-Vlaming is positief over de buurt. Er is meest ergernis over on-aangepaste snelheid in het verkeer, sluikestorten en zwerfvuil en over de woninginbraken.
- Uit de bevraging blijkt dat de West-Vlaming zich over het algemeen zelden onveilig voelt. Respondenten uit de grensstreek voelen zich wat minder veilig.
- De West-Vlaming heeft meest angst om slachtoffer te worden van een woninginbraak, *hacking* en verkeersongevallen.
- De respondenten die het afgelopen jaar slachtoffer werden van een misdrijf, zorgen voor deze top 3: diefstal/schade aan de buitenkant van de auto, fiets gestolen en valse identiteit op sociale media.
- De West-Vlaming is overwegend positief over de algemene politiewerking.

Dit is de link naar deze enquête:

<https://gouverneurwest-vlaanderen.be/file/resultaten-bevolkingsbevraging>

2.7 Het verstevigen van de betrokkenheid van de burger

Een ankerpunt voor veiligheidsbeleving is de buurtleeftbaarheid. Leefbaarheid gaat over fysieke (wan)orde, sociale (wan)orde en de veiligheid van de woonomgeving.

Bij fysieke wanorde gaat het primair om verloedering en verval, bijvoorbeeld zwerfvuil, kapotte straatverlichting, graffiti en leegstaande panden. Sociale wanorde heeft meer betrekking op de omgangsvormen in de buurt. Voorbeelden van sociale wanorde zijn burens die voor geluidsoverlast zorgen, jongeren die voorbijgangers uitschelden, brommers die met grote snelheid door de straat rijden en openbaar dronkenschap. Bij de dimensie onveiligheid gaat het veelal om vormen van kleine criminaliteit zoals geweld, bedreiging en diefstal.

Buurtleeftbaarheid hangt niet alleen af van feitelijke gegevens rond wanorde en onveiligheid. Ook de perceptie van de bewoners speelt een rol. Zo kunnen sommige politionele interventies weliswaar een feitelijke reductie in criminaliteit veroorzaken, maar toch het onveiligheidsgevoel van bewoners verhogen.

Dat informatieoverdracht van bewoners naar veiligheidsinstanties de leefbaarheidsaanpak van buurten doelgerichter maakt – waardoor overlast, kleine criminaliteit en verloedering minder kans krijgen – wordt maar beperkt

gestaafd door wetenschappelijk bewijs. Zoals eerder aangegeven wordt informatieoverdracht wel almaar belangrijker omdat het politiewerk gericht wordt georganiseerd op basis van informatie. Het wetenschappelijk onderzoek voor de verwachte correlatie tussen actieve informatieoverdracht van burgers en doelgerichte leefbaarheidsaanpak dient te focussen op de dimensie van de resultaten van het politiewerk. Logischerwijze volgt uit doelgericht politiewerk – met legitimiteit – een grotere tevredenheid van de burger, wat de leefbaarheid ten goede komt.

2.8 Weinig academisch onderzoek over private bewaking

Er is aandacht nodig voor het feit dat het academisch onderzoek naar particuliere beveiliging te mager en vaak moreel beladen is, aldus de Nederlandse onderzoeker Vasco Hub. Hij nam het succes en falen van sociale interventies op het gebied van buurtleefbaarheid onder de loep in zijn bijdrage in het Cahier Politiestudies 'Politie en haar maatschappelijke partners'³⁰.

Volgens hem etaleert het merendeel van de criminologen en stadssociologen een impliciete of expliciete weerzin tegen een versterkte inzet van beveiligers, toezichthouders en handhavers in de publieke ruimte: *“Het lijkt niet in hun wereldbeeld te passen dat particuliere beveiligers een positieve rol zouden kunnen spelen bij het verbeteren van de veiligheid. Dit zorgt voor een bias in veel academische analyses”*. Hierdoor is er amper bezien in hoeverre en op welke wijze particulier toezicht de buurtleefbaarheid nu feitelijk beïnvloedt. Volgens Vasco is er nood aan meer empirisch onderzoek over particuliere beveiliging, zeker ook met de verschuivende verhouding tussen de door de overheid gemandateerde politie en commercieel ingehuurd bewakers.

2.9 Gemeentelijk veiligheidsbeleid

Binnen de overheden hebben zich belangrijke verschuivingen voorgedaan. Vroeger beperkte de betrokkenheid van gemeenten zich tot de gezagsrol van de

30 Hub Vasco (2014) “Over burgerbestuur en buurttoezicht. Succes en falen van sociale interventies op het gebied van buurtleefbaarheid” in Cahier Politiestudies 2014-1 “Politie en haar maatschappelijke partners”.

burgemeester ten aanzien van de politie, voor zover het zaken van openbare orde betrof.

De burgemeester heeft nu een groot aantal wettelijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. De traditionele verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde is aangevuld met en ingebed in een onder-tussen veel breder vormgegeven veiligheidsbeleid, waarin de rol van andere spelers belangrijker is geworden. Veiligheid wordt op het lokale niveau steeds minder exclusief overgelaten aan gespecialiseerde instanties of organisatieonderdelen. Lokale veiligheid is steeds meer verweven met tal van andere beleidsterreinen, met een groot aantal spelers (bijvoorbeeld vanuit jeugdbeleid, maatschappelijk werk, sport en cultuur). De gemeentelijke organisaties worden ook almaar meer ingericht op de ontwikkeling van een eigen herkenbaar veiligheidsbeleid, met interne en externe sturing. Er ontstaan directies of afdelingen veiligheid met een behoorlijke omvang en slagkracht.

“Wel stellen we – door de specifieke constitutionele structuur eigen aan België – grote verschillen vast tussen steden als het over integraal veiligheidsbeleid gaat. Dit is ook te wijten aan het feit dat de burgemeester in België een politiek figuur blijft en rekening moet houden met de kiezers. Ervaring, opleiding en kennis van besturen is bij burgemeesters uitermate divers” stelt Elke Devroe in haar discours over de gestructureerde versnippering in het integraal veiligheidsbeleid³¹. Bij het vormgeven van een integraal veiligheidsbeleid is er een grote diversiteit bij de lokale besturen. De provincies hebben geen sturende gezagsrol naar de burgemeester toe; de autonomie van de steden en gemeenten wordt uitermate streng bewaakt. Hierdoor is het in ons land niet mogelijk om vanuit één sturende nationale overheid, regionale of lokale arrangementen van integraal veiligheidsbeleid in te richten. *“Het integraal veiligheidsbeleidsdebat wordt reeds lang gekenmerkt door tegengestelde vertogen: die van decentralisering (of verschuiving naar lokale overheden en tenslotte burgers) en die van een heroptredende overheid (centralisering). Centralisering in de betekenis van wettelijke verankering van een aantal arrangementen van integraal veiligheidsbeleid is in België niet mogelijk. De sterke ‘couleur locale’ van de*

31 Elke Devroe (2014) “Het kopje naast het schoteltje. Over de gestructureerde versnippering in het integrale veiligheidsbeleid” in Cahier Politiestudies 2014-1 “Politie en haar maatschappelijke partners”.

regionale overheden enerzijds en de aan partijpolitiek gebonden lokale besturen anderzijds verhinderen standaardisering in integraal veiligheidsbeleid” concludeert Devroe.

Een provinciegouverneur is - als commissaris van de federale en de Vlaamse overheid, als toezichthouder op de lokale besturen én met relevante verantwoordelijkheden inzake veiligheid in de provincie - een geplaatste, neutrale spilfiguur voor de procesvoering naar afdoende uniformisering voor een versterkt integraal veiligheidsbeleid. Dit voor de coördinatie van de afstemming, prioriteitstoekenning en met een informatiepositie.

Naast integrale oplossingen voor de generieke veiligheidsvraagstukken is er ook nood aan een degelijk uitgebouwd gespecialiseerd hoger niveau. Dit zoals bij de huidige hervorming van de civiele bescherming. De verschuiving van specialistische expertise naar een hoger niveau suggereerde ik vorig jaar reeds voor de organisatie van de verkeersveiligheid in West-Vlaanderen. Ook voor de politie blijf ik bij de stelling dat de aansturing van de recherche op een hoger niveau dan de lokale politiezone efficiënter is. Idem dito voor de organisatie van grote evenementen.

Integrale veiligheid is een huis met veel kamers. Veiligheid is verweven met tal van beleidsterreinen, waarbij een groot aantal spelers betrokken is. De steden en gemeenten zijn almaar sterker ingericht met elk een eigen veiligheidsbeleid. Deze gestructureerde versnippering is een hinderpaal voor integrale oplossingen van generieke veiligheidsproblemen. In het discours over integrale veiligheid is de private bewakingssector een fundamenteel element, ook in het lokaal veiligheidsbeleid.

Versteviging van de collectieve weerbaarheid en van buurtleefbaarheid zijn van belang in de strijd tegen onveiligheid. Er is een betekenisvolle correlatie tussen radicalisering en buurten, waar de sociale cohesie verwelkt.

Het veiligheidsbeleid gaat almaar meer uit van een risicodenken. Risico op veiligheid kan echter niet worden berekend en beheerst. Integrale veiligheid streeft naar een alomvattende aanpak die rekening houdt met alle mogelijke factoren die de veiligheid kunnen bedreigen of bevorderen. Er is de rol van de burgers en die van de vele ‘safety’-actoren voor de fysieke veiligheid.



INSECURITY

3. Fysieke veiligheidsvraagstukken

Er is een toenemende vervaging van de grenzen tussen fysieke veiligheidsvraagstukken (branden, verkeersongevallen, explosies, rampen) en sociale veiligheidsvraagstukken (overlast, criminaliteit, interfamiliaal geweld,...). Evenementen, dreigend terrorisme of een pandemie dragen elementen van beide. Deze vervaagende grenzen maken het belang van samenwerking tussen gemeenten, politie en allerlei andere partners (brandweer, civiele bescherming, grote bedrijven en instellingen) nog meer vanzelfsprekend.

De verbreding van klassieke rampen naar moderne crises wordt almaar meer zichtbaar in de praktijk. Omdat bij autoriteiten sneller de maat wordt genomen – ook na kleinere incidenten – is de neiging om risico's te accepteren gedaald. Draaiboeken, scenario's en oefeningen zijn, of ze een bijdrage leveren of niet, onvermijdelijk geworden. Ten slotte is voorbereiding niet alleen meer bedoeld om beter beslagen ten ijs te komen in een onverhoopt geval, maar ook om onderzoekers en evaluatoren na een incident te overtuigen.

De vraag naar de beheersing van risico's wordt prangender in het licht van de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën en met de wetenschappelijke onzekerheid over bepaalde ontwikkelingen zoals de klimaatverandering. Het voorzorgsbeginsel onderscheidt zich van het preventiebeginsel. Het begrip preventie wordt gebruikt voor situaties waarin het verband tussen oorzaak en gevolg wetenschappelijk is aangetoond, en men wil voorkomen dat dit gevolg optreedt. Het voorzorgsbeginsel daarentegen ziet toe op situaties met onzekere risico's.

3.1 Het preventiebeginsel

Preventie wordt, na proactie, algemeen beschouwd als de tweede schakel in de veiligheidsketen. Veiligheids- en preventietips zijn niet meer weg te denken in het huidige veiligheidsbeleid. Op de website van de Algemene Directie Preventie en Veiligheid van de Federale Overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken³² vinden we

32 www.besafe.be/tips.

verschillende preventietips en zelfs films over hoe burgers zichzelf en hun gezin kunnen beschermen in hun eigen huis (brandveiligheid, inbraak), in de openbare ruimte (gauwdiefstallen, ziekenhuiscriminaliteit), in hun voertuig (carjacking) en in hun vrije tijd (voetbalsupporters).

Bij preventie ligt de nadruk op concrete attitude, zoals *'hou uw autosleutel in uw zak en niet in uw hand, anders toont u eventuele daders dat u uw wagen gaat openen'*, en technopreventieve maatregelen die de burgers zelf kunnen ondernemen om slachtofferschap en onveilige situaties te voorkomen.

Veiligheids- en preventietips worden vaak beschouwd als een belangrijke strategie om onveiligheidsgevoelens tegen te gaan. Responsabilisering, identificatie en voorkoming van risico's kunnen burgers echter in de ban van onveiligheid brengen en kunnen aanleiding geven tot problematische vormen van veiligheidsbeleving. Hiervan moeten we bewust blijven.

3.2 Het voorzorgsbeginsel

Voorzorg onderscheidt zich van preventie, omdat het gaat om de bestrijding van onberekenbare risico's. De mate van bezorgdheid wordt bepaald door de verwachting over de omvang van de gevreesde schade en over het mogelijk onomkeerbare karakter ervan. Bij beslissingen over voorzorgsmaatregelen geeft de bezorgdheid de doorslag. De rol van de onzekere wetenschappelijke kennis is minder van belang.

De bezorgdheid berust hier op redelijke vermoedens en is niet louter gebaseerd op wetenschappelijk inzicht. Naarmate de vrees voor ernstige en onomkeerbare schade groter is, spelen de kosten van voorzorg een kleinere rol in de besluitvorming over de noodzakelijk geachte maatregelen. Het voorzorgsbeginsel maakt deel uit van een gestructureerde aanpak van de risico-analyse en is ook van belang voor het risicobeheer.

Met haar mededeling COM(2000) 1 van 2000³³ legde de Europese Commissie

33 www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vikqhrewozt.

algemene richtsnoeren vast voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel. De Europese Commissie stipuleert dat het voorzorgsbeginsel wordt vermeld in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Wanneer actie noodzakelijk wordt geacht, moeten de maatregelen in verhouding staan tot het gekozen beschermingsniveau, mag de toepassing hiervan niet tot discriminatie leiden en moeten zij met eerdere maatregelen samenhangen. Zij moeten bovendien gebaseerd worden op een onderzoek naar de mogelijke voordelen en kosten van al dan niet handelen en dienen in het licht van nieuwe wetenschappelijke gegevens opnieuw te worden bekeken.

De bevordering van preventieve maatregelen is altijd een opportuun deel van het streven naar meer veiligheid geweest. Opvallend is dat de veiligheidsaanpak steeds meer in het teken van het voorzorgsbeginsel staat. Is preventie nog gebaseerd op een optimale beheersing en een objectieve inschatting van risico's, toch worden er in een hang naar zekerheid steeds meer voorzorgsmaatregelen genomen. Die hebben tot doel een maximale veiligheid te bereiken, zonder dat er een concrete aanwijzing is of onomstotelijk vaststaat dat het gevreesde risico zich ooit zal voltrekken. In een steeds vroeger stadium worden maatregelen getroffen om risico's uit te sluiten. We neigen er naar om alles wat onkenbaar en onbestuurbaar is, onder controle te willen krijgen.

3.3. Pervertering van het voorzorgsbeginsel

Vanuit een ruimer perspectief is het duidelijker dat de roep om voorzorg in se gaat om bescherming tegen onzekere dreigingen in het domein van de publieke veiligheid. Het voorzorgsbeginsel gaat om de wens beschermd te worden tegen onzekere dreigingen.

In de praktijk van het voorzorgsbeginsel staat het milieu voorop. De koppeling tussen milieu en voorzorg ligt voor de hand, aangezien dit beginsel in het milieurecht is ontwikkeld. Het voorzorgsbeginsel is echter ook van toepassing op de economie en de openbare orde. Men kan stellen dat, mocht er dreiging zijn voor ontwrichting van de economie, de wetenschappelijke onzekerheid geen reden mag zijn om geen beschermende maatregelen te nemen. Hetzelfde geldt voor de openbare orde.

In de rand hiervan zijn er een aantal fundamentele kritieken. In de eerste plaats letten mensen vooral op de risico's die zij zelf zien of denken te ondergaan, terwijl andere risico's over het hoofd worden gezien. In de tweede plaats zijn mensen geneigd te kijken naar gevaar dat zich in het slechtste scenario zal realiseren, zelfs als de kans op dit scenario maar heel klein is. In de derde plaats wordt het feit genegeerd dat het treffen van maatregelen altijd weer leidt tot nieuwe en onvoorziene risico's³⁴. Het beeld dat zo ontstaat is dat het voorzorgsbeginsel geen richting geeft aan beleidsbeslissingen. Het wordt ingeroepen wanneer er sprake is van een bepaalde vorm van onzekerheid. Niet alleen wordt onzekerheid zo beslissend voor het nemen van effectieve maatregelen, de maatregel dreigt ook te worden ingezet voor iedere situatie waar onzekerheid heerst. Dit is een 'pervertering' van de oorspronkelijke bedoeling van het beginsel³⁵.

3.4 Dreigingen onder condities van wetenschappelijke onzekerheid

Het voorzorgsbeginsel heeft betrekking op onze omgang met dreigingen onder condities van wetenschappelijke onzekerheid. Wij willen elke dreiging afwenden met een voorzorgsbeleid. Wat de opkomst van het voorzorgsbeginsel blootlegt, is een existentiële angst ten aanzien van ons voortbestaan, gekoppeld aan pessimisme dat wetenschap en techniek ons mogelijk niet voor de ondergang kunnen behoeden.

34 Matthias Borgers (2007) "De vlucht naar voren", Boom Juridische Uitgevers.

35 Marc Schuilenburg (2008) "De paradox van het voorzorgsbeginsel. Over 'unk-unk' en uitsluiting" in D. Siegel, F. Van Gemert en F. Bovenkerk (eds) "Culturele criminologie", Boom Juridische Uitgevers.

We verliezen best niet uit het oog dat het voorzorgsbeginsel geworteld is in angst en het gevoel bedreigd te worden. De Franse socioloog François Ewald³⁶ aarzelt niet om het voorzorgsbeginsel een teken te noemen van diepe filosofische en sociologische veranderingen waaraan de huidige tijd onderhevig is. Als wij aannemen dat het imperatief, verwoord door het voorzorgsbeginsel, is dat men tegen onzekere dreigingen beschermd dient te worden, dan is duidelijk dat er enkele fundamentele problemen aan het voorzorgsbeginsel kleven.

Is het *überhaupt* mogelijk om ons te beschermen tegen dreigingen waarover onzekerheid bestaat? De onzekerheid kan ook gaan over de vraag of de gevreesde nadelen zich wel echt zullen manifesteren. Op welke termijn of in welke mate zullen de nadelen werkelijkheid worden? Ook kan het gaan om onzekerheid over de oorzaken die aan de gevreesde ontwikkeling of gebeurtenis ten grondslag liggen. Een voorbeeld hiervan zijn de Vlaamse plannen voor een duurzaam kustweringsysteem dat ons moet behoeden voor de zeespiegelstijging en hevige stormen door de klimaatverandering.

De vraag welke ernstige rampen zich kunnen voltrekken in bijvoorbeeld de komende eeuw kent veel mogelijke antwoorden. Hoe kunnen we uit die veelheid op een redelijke manier kiezen welke mogelijke catastrofes we willen voorkomen en welke niet? Onder condities van eindige middelen kunnen we immers niet alles aanpakken. Bovendien zijn we – als we deze weg kiezen – noodzakelijk aangewezen op onze fantasie als bron van mogelijke dreigingen.

Anderzijds is het de vraag of we – zelfs als we een keuze gemaakt hebben – tot een verantwoorde aanpak kunnen komen. Al onze beslissingen dragen immers mogelijk toekomstige catastrofale consequenties met zich mee, die wij nu nog niet kunnen overzien. Zodra we onze pogingen om de werkelijkheid te beheersen, uitstrekken voorbij de grenzen van hetgeen we met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid menen te kunnen voorspellen, begeven we ons in onontgonnen gebied. Voor de ‘systeembeheerders’ blijft het ondertussen balanceren. De overheid

36 Ewald François (2002) “The Return of Descartes’ malicious demon”, in T. Baker & J. Simon (red.) “Embracing Risk, the changing culture of Insurance and responsibility”, University of Chicago.

neemt haar verantwoordelijkheid, maar legt in de uitvoering vaak de verantwoordelijkheid juist weer bij de burger, de zogenaamde responsabilisering. Van wetenschappers wordt gevraagd dat zij over ons waken, maar als een risico zich niet blijkt te verwerkelijken, zijn de wetenschappers paniekzaaiers die er niets van hebben begrepen, zoals bij de commotie rond de Mexicaanse griep (2009). De wetenschap is het ook niet steeds eens over de aard en reikwijdte van potentiële gevaren. Komen ze wel tot een eensluidend oordeel, dan is er altijd wel iemand of een groep die dat oordeel weer in twijfel trekt. Hierin spelen de media dikwijls een dubieuze rol door een forum te bieden aan deze tegenhangers,

Zo waren bijvoorbeeld in januari van dit jaar de voorzorgsmaatregelen voor de Storm Dieter evident gebaseerd op de meteorologische voorspellingen. Het was ook onze plicht om burgers te verwittigen voor het springtij, dat heel kritiek kon zijn in combinatie met de stormwinden. Uiteindelijk is de wind onverwacht gevallen. De media waren er als de kippen bij om tegenhangers hun gram te laten halen met de perceptie van *overkill* van maatregelen die de middenstand verliezen deed lijden. Plaatselijke politici pikken hier gretig op in; louter vanuit een populistische reflex.

Het is niet mogelijk om op een coherente en onbevooroordeelde wijze bescherming te bieden tegen onzekere dreigingen. Ook kunnen onze voorzorgsmaatregelen onzekere catastrofale gevolgen hebben. Het voorzorgsbeginsel dient tevens toegepast te worden op voorgestelde voorzorgsmaatregelen, met een handelingsimpasse als mogelijk gevolg.

3.5 Maatregelen die veiligheid verhogen

Maatregelen die risico's terugdringen, zijn voor een belangrijk deel de maatregelen om veiligheid te verhogen. Dit geldt voor allerlei risico's en zeker voor de berekenbare en objectieve risico's.

Risico's zijn te analyseren door risicoanalyse: bij een risicoanalyse worden gevaren benoemd en in kaart gebracht. Per gevaar wordt de kans van het optreden ervan bepaald en vervolgens wordt berekend wat als gevolg de schade is die op zou kunnen treden als een gevaar zich daadwerkelijk voordoet.

Binnen het risicomangement worden vier strategieën voorzien om risico's aan

te pakken: aanvaarden, beperken, vermijden, en delen of overdragen. Op grond van een risicoanalyse kunnen volgende maatregelen worden genomen om risico's terug te dringen:

- preventie: het voorkomen dat iets gebeurt of het verminderen van de kans dat het gebeurt;
- repressie: het beperken van de schade wanneer een risico zich verwezenlijkt.

Daarnaast bestaat ook de optie om geen actie te ondernemen. Onze cultuur is sterk gericht op doen en actie. Bewust afwachten kan soms meer opleveren dan overhaast handelen. Als je handelt, moet je goed weten waar naartoe. Als je geen actie onderneemt, moet je weten waarom. In *“De steenstrategie. De kunst niet te handelen”* wijst de Duitse auteur Holm Friebe op het feit dat bij de basisvoorzieningen, bij taken van de staat en *“op gebieden waar verstandige mensen zich in alle rust van een verantwoordelijke en voor de gemeenschap belangrijke taak moeten kwijten”* actionistische waanzin moet vermeden worden³⁷.

De bedoeling van risicoanalyse is dat er na de analyse wordt vastgesteld op welke wijze de risico's kunnen worden beheerst of teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau. Vooraleer maatregelen effectief worden genomen, kan er naast de risicoanalyse ook een kosten-batenanalyse worden uitgevoerd. Op voorhand hoeft niet ieder risico te worden afgedekt: wanneer de kosten van de maatregelen om een risico te beperken hoger zijn dan de mogelijke schade, kan besloten worden het risico te accepteren, voor zover er geen mensenlevens in het gedrang zijn.

Er is een onderling verband tussen risico's, maatregelen en consequenties. Een ongewenste of kritische gebeurtenis is de verwezenlijking van het risico, zoals bijvoorbeeld een brand. Bepaalde risico's kunnen effectief tot een ongewenste gebeurtenis leiden met mogelijke consequenties en schade. Er zijn effecten van de preventieve barrières en herstelmaatregelen die de ernst van de gevolgen verminderen.

Veiligheidsverhogende maatregelen die erop gericht zijn risico's te verminderen

37 Friebe Holm (2013) *“De steenstrategie. De kunst niet te handelen”*, Uitgeverij De Arbeiderspers, Amsterdam.

sluiten de rol van de risicodragers in en niet uit. Het gedrag en handelen van de risicodragers heeft invloed op de mate van veiligheid³⁸.

Aan oordelen over risico's is er duidelijk een ambiguïteit inherent. Er kan over risico's geoordeeld worden in puur kwantitatieve zin. Daarnaast is ook de morele aanvaardbaarheid van een risico een bepalende factor bij risicobeoordeling. Voor het kwantitatieve aspect van risico-oordelen zijn intuïties een slechte raadgever. Voor het normatieve of morele risico-oordelen zijn intuïties weliswaar legitiem en zelfs onvermijdelijk.

Een probleem bij de morele beoordeling van een risico is dat het bijna nooit om enkel morele oordelingsvorming gaat. Veelal zijn andere als sociale, juridische, technische en psychologische oordeelsvorming van belang. Juridische aspecten worden wel eens misbruikt om een morele beoordeling te ontlopen. Moraliteit valt weliswaar niet samen met het recht, omdat veel van wat niet moreel aanvaard wordt niet in wetgeving kan worden opgenomen.

De inschatting dat de burger geen risico wil accepteren en de inrichting van veel veiligheidsstelsels zijn twee factoren die kunnen bijdragen aan het ontstaan van een disproportioneel veiligheidsbeleid. De valkuil van overreactie blijkt niet alleen een door velen gevoelde realiteit te zijn, maar kan aantoonbaar leiden tot kostelijke disproportionele interventies³⁹ waarbij de overheid een onrealiseerbaar grote rol kan worden toebedacht. Daar wordt overigens zelden onderzoek naar gedaan. Dit duidt wellicht op een gebrek aan belangstelling voor de opsporing van onnodig kostelijke veiligheidsmaatregelen.

Na alles is een 'ramp' een sociaal construct en geen objectieve en meetbare grootheid. Een ramp is een sponsbegrip, dat vele betekenissen absorbeert. Dat geldt ook voor verwante termen als crisis, ongeluk en risico. De betekenis van dergelijke categorieën is nooit statisch, maar komt tot stand in een dynamische maatschappelijke context en in de subjectieve ervaring van de mensen die erdoor getroffen of erbij betrokken zijn.

38 Alex Overbeeke (2009) "Community safety of fictie? Is in Nederland een optimum bereikt of kan het Community Safety nog beter?", NVVK Congres 2009.

39 Bijvoorbeeld *overacting* van uitrukprocedures.

3.6 Zelfredzame en weerbare burgers

Stereotiepe beelden over hoe mensen zich gedragen tijdens en na rampen zijn in de wetenschappelijke literatuur allang ontmaskerd als mythen: mensen raken niet in paniek na een ramp. Ze zijn wel bang, maar dat leidt in het algemeen niet tot irrationeel handelen. Amerikaanse brandweerlieden zagen na de aanslag van 11 september 2001 dat mensen tijdens de evacuatie met opmerkelijke gedisciplineerdheid de WTC-torens verlieten.

Mensen reageren evenmin apathisch na een ramp. Studies naar vooral natuur-rampen laten zien dat tussen de 60 en 90 procent van de getroffen mensen zichzelf hebben gered, of met hulp van omstanders. Gewonden worden door burgers opgespoord en naar medische hulpposten vervoerd; wanneer nodig wordt voor elkaar onderdak, voedsel en dergelijke geregeld. Kort na de aardbeving in Kobe (Japan) in 1995, bijvoorbeeld, voerden inwoners zelf het grootste deel van de reddingswerkzaamheden uit. De perceptie op het gedrag van mensen na rampen wordt in de moderne samenleving grotendeels gevormd en in stand gehouden door de media.

Zelfredzaamheid van burgers is, evenals burgerhulp, een gegeven. Het wordt breed als voordeel erkend dat burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen 'extra handen' betekent, zeker zolang de professionele hulpverleningsdiensten nog niet ter plekke (kunnen) zijn. Uit de literatuur blijkt nog een ander voordeel, namelijk dat het meehelpen door burgers bijdraagt aan het psychologisch verwerkingsproces. Zowel aan dat van de helpers als van slachtoffers, nabestaanden en professionele hulpverleners. Er is de stelling dat de burgers minder zelfredzaam zouden zijn geworden. Een verklaring hiervoor zijn de structuren, werkwijzen en procedures van de professionele crisis- en rampenbeheersing die niet meer berekend zijn op de activiteiten die burgers zelf ontplooiën en die het verloop van rampen en zware ongevallen beïnvloeden. Zelfredzaamheid stimuleren en de nodige afstemming inbouwen, zijn weliswaar sleutelementen van efficiënt noodsituatiemanagement.

De benutting van zelfredzaamheid en burgerparticipatie vergt een creatieve kijk op de praktijk van het noodsituatiemanagement. De overheid wil de burger ruimte geven om te helpen. Maar in werkelijkheid blijkt dat in de responsfase niet te gebeuren. In de voorbereiding op rampen en zware ongevallen maken

de verschillende hulpdiensten samen met overheidsorganisaties noodplannen. Daarin staan de processen beschreven van de verschillende hulpverleningsdiensten. Zelfredzame burgers komen in deze plannen niet voor. Binnen de structuren, werkwijzen en procedures van de professionele crisis- en rampenbeheersing is improvisatie nodig; of, zoals sommigen zeggen, een vermogen tot 'improviserend plannen' om zelfredzaamheid goed te kunnen benutten.

In de preventiefase stuit de vergroting van zelfredzaamheid en weerbaarheid van burgers op het risicorealisme van de burger. Want die weet best dat rampen kunnen plaatsvinden, maar ook dat ze zich vrij zelden aandienen. De burger is niet geneigd zich voor te bereiden op zeldzame gebeurtenissen.

Bij een noodsituatie is de meeste crisiscommunicatie gericht op informatie en (gedrags)richtlijnen geven, medeleven uitspreken en het voor de bevolking duiden van de gebeurtenis. *Self-efficacy* krijgt daarbij geen expliciete aandacht. Onder *self-efficacy* verstaan we ieders vermogen en de overtuiging om adequaat en efficiënt te handelen.

In onze nood- en interventieplannen wordt rekening gehouden met de zelfredzame kracht, in zoverre zelfs dat er bij grootschalige evacuaties en opvang enkel hulp wordt geboden aan de niet-zelfredzamen. Er wordt voor de opvangcapaciteit rekening gehouden met maximum 30 procent van de te evacueren bevolking.

Binnen de crisiscommunicatie zijn berichten die de *self-efficacy* vergroten daarom belangrijk. We kunnen de crisis beter tegemoet treden als we kunnen handelen en de overtuiging hebben dat dit handelen ook een positieve bijdrage heeft voor onszelf of anderen. Het gaat erom mensen handelingsstrategieën aan te bieden en daarmee een beroep te doen op hun capaciteit om besluiten te nemen. Het effect hiervan is dat ontvangers zich gesteund weten in het gevoel dat ze de situatie in hun greep kunnen krijgen⁴⁰.

40 Sonja Leferink (2010) "Kramp na de ramp. Een kritische beschouwing op de hulpverlening bij rampen", Slachtofferhulp Nederland.

Alles wat onkenbaar en onbestuurbaar is, krijgen we graag onder controle. Risico's worden daardoor almaar minder aanvaard. Daarom ook stijgt het belang van voorbereidingen, voorzorgsmaatregelen en preventie. Als elke West-Vlaamse gemeente minstens één keer per jaar een noodplanningsoefening organiseert, winnen we aan expertise bij een noodsituatie. Primordiaal bij deze jaarlijkse oefeningen zijn:

- gerichte oefendoelen;
- uniforme modellering;
- ervaringsopbouw;
- afstemming met de betrokken politie- en hulpverleningszone(s).

Hier pleit ik voor.

Preventie is gebaseerd op een optimale beheersing en een objectieve inschatting van risico's. In een hang naar zekerheid worden er steeds meer voorzorgen genomen. Die hebben tot doel een maximale veiligheid te bereiken, zonder dat er een concrete aanwijzing is of overduidelijk vaststaat dat het gevreesde risico zich ooit zal voltrekken. Aan het verzorgsbeginsel hangen een aantal problemen vast, vanuit de aanname dat we tegen onzekere dreigingen willen beschermd worden. Onze cultuur is sterk gericht op doen en actie. Veiligheidsverhogende maatregelen sluiten de rol van risicodragers in en niet uit. De valkuil van overreactie kan leiden tot kostelijke disproportionele interventies.

Zelfredzame burgers komen niet voor in de noodplannen van professionele crisis- en rampenbeheersing. Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen betekent 'extra handen' tot de professionele hulpverleningsdiensten ter plaatse zijn. De vergroting van de zelfredzaamheid en weerbaarheid van burgers stuit op hun risicorealisme in de preventiefase: ze weten best dat rampen kunnen voorkomen, maar ook dat ze zich vrij zelden aandienen.



4. Burgerparticipatie in veiligheid

Er is de algemeen aangenomen stelling dat een misdrijf dan en slechts dan plaatsvindt waar een gemotiveerde dader een aantrekkelijk doelwit tegenkomt, terwijl er geen adequaat toezicht aanwezig is. De omkering van deze stelling is minstens zo interessant: een misdrijf blijft achterwege als er wél adequaat toezicht is. De meeste daders zullen hun misdrijven niet uitvoeren in het volle zicht van een toeschouwer. Veldstudie toont aan dat in straatsegmenten waar observatoren bewoners waarnamen véél minder inbraak was voorgekomen dan in segmenten waar dat niet zo was. In straatsegmenten waar aanwezige 'burgerbewakers' actief blijk gaven de observatoren in de gaten te houden, was het inbraakniveau nogmaals een factor 2 lager. Opmerkelijke verschillen, zeker ook gezien het feit dat er in het geheel geen politie-inspanning aan te pas kwam⁴¹.

Zoals reeds meermaals gesteld is veiligheid een issue van 'co-eigenaarschap'. De huidige veiligheidscontext vergt een ketenbenadering met aandacht en ruimte voor burgerparticipatie. Dit is essentieel om tot een noodzakelijke samenwerking tussen beleidsmakers en bevolking te komen. Enkel op die manier wordt er ingespeeld op hetgeen in de samenleving speelt, kan men die samenleving vorm geven en een aanpak voor de reële maatschappelijke problemen genereren.

Beleidsmakers en bestuurlijke overheden spelen een belangrijke rol in het algemeen beleid, maar hebben hier zeker niet het monopolie. Het beleid, ook op het vlak van veiligheid, moet gedragen worden. Dat vergt betrokkenheid van en naar de bevolking toe.

Een belangrijk aspect van burgerparticipatie is het waarheidsgetrouw informeren van burgers over zowel positieve als negatieve ontwikkelingen op gebied van (lokale) veiligheid. Burgers ontlenen vaak hun beeld over veiligheid aan de media of aan verhalen van anderen. Voor een meer realistisch beeld van veiligheid en een kleiner onveiligheidsgevoel, is een goede en transparante publieke informatievoorziening door de eigen lokale beleidsmakers noodzakelijk.

41 Henk Elffers (2012), "Burgers als preventieve guardians" in Panopticon Vol. 33.

In de meest doorgedreven vorm van burgerparticipatie neemt de burger zelf het nodige initiatief en is hij actief betrokken bij de veiligheid van zijn buurt, dorpskern, gemeente. Op vrijwillige basis kan de burger meewerken met de politie op het vlak van toezicht en preventie, met als doelstelling het vergroten van de pakkans door meer 'heterdaadkracht'.

De representativiteit van bewoners is belangrijk bij burgerparticipatie. Vaak stelt men vast dat enkel de mondige burgers worden bereikt. Alloctonen en jongeren zijn veelal ondervertegenwoordigd en sociaal zwakkeren kennen een grote drempelvrees.

Bij de uitvoering van een participatieproject inzake veiligheid staat de noodzakelijke integrale aanpak centraal. De juiste partijen moeten worden betrokken, een partnerschap vormen en een gezamenlijke visie ontwikkelen. Elke partij heeft zijn eigen verantwoordelijkheid en het project werkt op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Een gedragen interactie tussen overheid en bevolking zorgt voor een gedeelde verantwoordelijkheid. Beide partijen gaan, elk vanuit hun eigen invalshoek, een engagement aan het kwalitatief, veilig en leefbaar 'samen leven' verder vorm te geven.

4.1 De Buurtinformatienetwerken (BIN's)

Burgerparticipatie kan vele vormen aannemen. De meest formele vorm is het burgerinitiatief, waarvan sprake is in de annex van het Gemeentedecreet van 6 juli 2005. Dit geeft de burgers de mogelijkheid zelf vragen en voorstellen met betrekking tot de beleidsvoering en dienstverlening in de eigen stad of gemeente te stellen. Burgers kunnen hun vragen in de agenda van de gemeenteraad laten opnemen en ook zelf toelichten.

Ook oudercomités binnen scholen, adviesraden over bijvoorbeeld het ouderenbeleid binnen de stad of gemeente of lokale afdelingen van bepaalde verenigingen zoals bijvoorbeeld de Gezinsbond of Natuurpunt zijn voorbeelden van initiatieven waar de burger mee het beleid vorm kan geven.

Een participatief initiatief situeert zich niet noodzakelijk op niveau van de stad of gemeente. Ook op wijkniveau kan dit georganiseerd worden, waarvan de meest gekende vorm de Buurtinformatienetwerken zijn. Zoals te lezen staat op

de website van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie binnen de Federale Overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken, is een BIN een samenwerkingsverband tussen burgers en lokale politie binnen een bepaalde buurt. De voornaamste actoren van een BIN zijn de burgers, een coördinator en de lokale politie.

De algemene doelstelling van een BIN is drieledig: verhogen van het algemene veiligheidsgevoel, bevorderen van de sociale controle en verspreiden van preventieve tips en nuttige informatie. Door een continue en wederkerige informatie-uitwisseling tussen de lokale politie en burgers ontstaat een samenwerking binnen een bepaalde buurt om inbraken, inbraakpogingen en andere verdachte handelingen op te merken en te melden.

De finaliteit van een BIN is de formalisering van de informatie-uitwisseling. Het eigenlijke repressief optreden of ordehandhaving die nodig zou blijken na een bepaalde melding, blijft steeds aan de politie toebehoren.

Door de omzendbrief van 2010 kunnen zowel de burgers als de lokale politiediensten het initiatief nemen om een BIN op te richten. Na officiële validatie door de FOD Binnenlandse Zaken van het lokaal charter, die de organisatiestructuur van het BIN vastlegt, kan het BIN van start gaan. Vanaf dat moment wordt het communicatieplan toegepast en kan de politie, via de coördinator, boodschappen naar de BIN-leden versturen. De opstart van een BIN wordt bekendgemaakt via de gemeentelijke infokanalen en de lokale pers.

De website van de politiezone Het Houtsche-de gemeenten Oostkamp, Beernem en Zedelgem – geeft volgende toepasselijke definitie over de organisatie van een BIN:

“Het BIN organiseert zich in een groep burgers die op maatschappelijke en/of functionele basis een gemeenschap vormen. De burgers uit deze gemeenschap, gemeente, buurt of wijk die vrijwillig het engagement opnemen om mee te werken aan de informatie-uitwisseling en de sensibilisatie noemen wij BIN-medewerkers. Samen vormen zij het lokale Buurtinformatienetwerk en zullen in groep en in overleg met de BIN-partners, autonoom inspanningen, beslissingen en verantwoordelijkheid nemen over hun lokale organisatie.”

Het BIN wordt geleid door de coördinator en de gemandateerde politiebeambte. De coördinator is lid-burger van de lokale gemeenschap en fungeert als contact- en overlegpersoon tussen de politie, overheid en de medewerkers van het BIN. In de praktijk is hij de organisator van de lokale BIN. Bij voorkeur wordt hij bijgestaan door een stuurgroep. Allen hebben zij het vertrouwen en de steun van de groep medewerkers welke hun functie in vergadering hebben bevestigd.

De partners overheid en politie zullen zich in deze organisatie vertegenwoordigen via een gemandateerde politiebeambte. Deze beambte begeleidt het BIN en overlegt regelmatig met de coördinator, waakt over en ondersteunt de kwaliteit van de BIN-communicatie en werkzaamheden”.

Ook binnen een commerciële buurt kan men een BIN oprichten. We spreken hier dan van een BIN-Z, Buurtinformatienetwerk voor Zelfstandige Ondernemers. De algemene principes en doelstellingen blijven hetzelfde zoals bij een regulier BIN, zij het dat de informatie-uitwisseling zich binnen een BIN-Z uiteraard toespitst op verdachte handelingen en gedragingen opgemerkt door en bij handelaars.

De actoren van een BIN-Z zijn de zelfstandige ondernemers, lokale politie en bestuurlijke overheden. Ook burgers woonachtig in een commerciële buurt kunnen betrokken worden.

Het oudste BIN van ons land werd op 9 december 1994 opgericht door de Rijkswacht van Ieper en 50 handelaars uit het centrum van Poperinge.

Eind 2016 waren er in ons land 801 BIN en 145 BIN-Z geregistreerd bij de federale overheid. De provincie West-Vlaanderen heeft daarbij een aandeel van 69 BIN en 34 BIN-Z.

Dit aantal mag zeker nog groeien. Vanuit de overtuiging van de belangrijke meerwaarde van de BIN's voor de algemene veiligheid en het algemeen veiligheidsgevoel, pleit ik voor een verdere groei van deze vorm van burgerparticipatie bij veiligheid.

4.2 BIN Jachthavens Kust

Een markant element van de vluchtelingen crisis is de grote aantrekkingspool van het Verenigd Koninkrijk als eindbestemming. Hierdoor werd onze Kust en vooral de Noord-Franse kust als een (ideale) uitvalsbasis voor clandestiene oversteek naar de Britse Eilanden beschouwd, met alle gevolgen van dien.

Om het veiligheidsgevoel binnen de jachthavens langs onze Kust te verhogen en de sociale samenhang te versterken, werd in maart 2017 een BIN Jachthavens Belgische Kust opgericht. Dit BIN is een samenwerking tussen verschillende bestuurlijke en politionele partners en de afgevaardigden van de 15 jachtclubs aan de Belgische Kust. Onder meer de steden Blankenberge, Brugge, Nieuwpoort en Oostende, de betrokken politiezones, de scheepvaartpolitie afdeling Kust, de bestuurlijk directeur - coördinator van de federale politie van West-Vlaanderen en ikzelf, als provinciegouverneur, ondertekenden het charter.

De sterke sociale samenhang en controle tussen de leden van de plezierjachthavens zorgt er voor dat de criminaliteit binnen de jachthavens snel gedetecteerd kan worden, in samenwerking met de scheepvaartpolitie. Een belangrijke doelstelling van het BIN is de zorg dat alle informatie, ook deze van niet-leden of bezoekers van de jachthavens, steeds efficiënt en binnen de kortst mogelijke termijn wordt gedeeld. Ook de verbetering van de sociale controle en het stimuleren van de preventieve maatregelen vormen het oogpunt. Dit alles om de objectieve en subjectieve veiligheid te verhogen.

De bekendste vorm van burgerparticipatie in veiligheid zijn de BIN's, de Buurinformatienetwerken. Op vrijwillige basis wisselt de burger informatie uit met de politie, en omgekeerd, over verdachte gedragingen en handelingen. Door deze 'heterdaadkracht' vergroot de pakkans, worden actief preventieve tips uitgewisseld en vergroot het objectief en subjectief veiligheidsgevoel.

Police



5. De private invulling van veiligheidszorg

Het is met herhaling een open deur intrappen: de afgelopen decennia wordt de zorg voor maatschappelijke veiligheid steeds minder beschouwd als de verantwoordelijkheid van de politie alleen. Andere partijen, zowel private als publieke, hebben hierbij steeds meer taken en verantwoordelijkheden gekregen.

In de sector van de maatschappelijke veiligheidszorg werken inmiddels een groot aantal publieke en private partijen samen in het voorkomen en de bestrijding van allerlei vormen van ordeverstoringen, overlast, criminaliteit en andere ongewenste verschijnselen. Het monopolie dat politie en justitie traditioneel hadden op de reacties op criminaliteit, is doorbroken. In de afgelopen decennia is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling ontstaan. Daarbij worden burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties er door de overheid op aangesproken dat ze hun verantwoordelijkheid moeten nemen in de zorg voor veiligheid. Tegelijk nemen deze organisaties sinds de laatste decennia zelf meer initiatieven vanuit het besef dat het niet meer mogelijk is deze zorg over te laten aan politie en justitie alleen. Soms speelt daarbij ook onvrede over het optreden of een gebrek aan optreden door die overheid een belangrijke rol.

De steile opmars van de veiligheidsindustrie heeft zich rond de jaren zeventig doorgezet. Hiermee werd veiligheid een product dat op de private markt kan worden gekocht. Commerciële aanbieders breken in op het reguliere aanbod. Het aanbod van de particuliere beveiliging is divers, gaande van bedrijfsbeveiliging, waarde-transporten, toegangscontrole tot de bewaking van particulieren die zijn aangesloten met een alarmstelsel. De private veiligheidszorg is een volwaardige bijdrager aan de veiligheidszorg, doch met controle vanwege de overheid. De sector telt bij ons niet alleen 16.600 bewakingsagenten, maar ook privédetectives, alarmbedrijven en -centrales, veiligheidsdiensten van openbare vervoersmaatschappijen, portiers en tal van andere veiligheidsberoepen die in private handen zijn.

5.1 Het concept private veiligheidszorg

In België is er altijd al een vorm van private veiligheid en bescherming geweest. De Burgerwacht was een Belgische milizie van burgers die bestond van 1830 tot 1914

en die instond voor de openbare ordehandhaving en de bescherming van het particuliere bezit van de burgerij. De Burgerwacht trad dikwijls op als constitutioneel machtsinstrument in naam van een politieke elite en orde die het mee in stand hield. Het was een private verstrekker van veiligheid zonder enig commercieel motief of belang. Op 17 juni 1920 plaatste een koninklijk besluit alle eenheden van de Burgerwacht op non-actief.

De Wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten⁴² regelde voor het eerst de rechten en plichten van private veiligheidsactoren vanuit een positief bestaansrecht. De belangrijkste beweegreden was de sterke groei van de sector tegen het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Een groei die bovendien internationaal gekleurd was, waardoor de controle almaar moeilijker werd. Met deze wet had de wetgever toen niet de bedoeling om de bewakingsondernemingen een officiële status aan te meten, integendeel: doel van de wet was de sector streng te controleren, de groei te begrenzen en de bestaande en toekomstige evoluties binnen de sector in de hand te houden. Als reden hiertoe stelde de wetgever dat de openbare ordehandhaving steeds de verantwoordelijke en de uitsluitende bevoegdheid blijft van de overheid⁴³.

Private veiligheidszorg is echter een dynamisch concept, dat historisch zowel in tijd als ruimte is geëvolueerd en dat nog steeds doet. Commerciële bewakingsactiviteiten ressorteren onder de private noemer, maar niet alle private initiatieven zijn commercieel.

Private veiligheidszorg kan worden gelijk gesteld met *“een geheel van activiteiten bestaande uit preventie, ordehandhaving, opsporing, informatie-inwinning en adviesverlening inzake criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens en die op een vrije markt complementair en concurrentieel door private (rechts)personen tegen betaling*

42 Wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsbedrijven, BS 29 mei 1990, 10.693.

43 Nicolas Spiliers (2013) “Een rechtseconomische benadering van de private veiligheidszorg in België”, UGent Masterproef Master Criminologische Wetenschappen.

worden aangeboden aan private en publieke (rechts)personen”, aldus de definitie van Marc Cools⁴⁴. Een andere manier om het concept te verduidelijken is de private veiligheidszorg te spiegelen aan de reguliere veiligheidszorg. Deze laatste is een taak van de overheid waarbij politie en justitie instaan voor het welzijn en bescherming van de burger. Tevens zorgen zij ook voor preventie, ordehandhaving, opsporing, informatie-uitwisseling en adviesverlening. Voor deze taken is er ook ruimte in het private domein tussen burgers onderling en in hun verhouding tot de staat.

Het concept van een particulier verlengstuk van de reguliere politiezorg - dat handelt in het algemeen belang - kwam voort uit het idee dat de overheid niet meer kan voldoen aan de stijgende vraag naar veiligheid. De groei van private veiligheidszorg blijkt uit academische studies vooral gekoppeld te zijn aan economische en financiële motieven: het belang ligt op het vermijden van verlies en er zijn de belangen van de industrie waarmee ze een contract aangaat.

Een voorbeeld is de recente private bewaking van de snelwegparkings in onze provincie, noodzakelijk door de mensensmokkeltrafiekken. Een private beveiligingsfirma kreeg van Vlaams minister Weyts de tijdelijke opdracht tot een permanent toezicht op de snelwegparking van Jabbeke en Mannekensvere. Transitmigranten proberen zich op de snelwegparkings in vrachtwagens te verschalken om zo in Groot-Brittannië te geraken, al dan niet geholpen door mensensmokkelaars. De snelwegparkings langs de E40 en de haven van Zeebrugge zijn de *hotspots* inzake illegale migratie. Om dergelijke praktijken uit te sluiten, werd sinds begin juni 2014 de parking van Westkerke afgesloten. Door de toenemende stroom aan transmigranten in onze provincie vorig jaar en zeker met de ontruiming van de “Jungle” in Calais werd beslist om de - voor mensensmokkel kritieke - snelwegparkings, eerst in Drongen, later in Mannekensvere en Jabbeke, te laten bewaken door privé-firma’s. De motivatie voor deze bewaking is vooral humanitair: een halt toeroepen aan de mensensmokkelaars die van de transmigranten hun slachtoffers maken. Ook heeft de bewaking een positief effect op de economische consequenties die betrapting van illegalen in een vracht kunnen hebben. Er is immers een verbeurdverklaring van de vracht bij betrapting van illegalen en ook reputatieschade. Met

44 Marc Cools (2002) “De onderstromen in de private veiligheidszorg”, *Panopticon* Vol. 23.

het totaalplan voor de beveiliging van de snelwegparkings van minister Weyts en de heropening van de parking te Westkerke op 1 juli van dit jaar, wordt verder gewerkt aan deze doelstellingen. Naast het voorzien van infrastructurele en organisatorische maatregelen, blijft de private bewaking in Westkerke 's nachts nog gehandhaafd. Ook op de parking in Jabbeke is dit het geval, tot deze parking eind dit jaar 's nachts zal afgesloten worden. De private bewaking van de parkings is zeer succesvol en heeft een sterk ontradend effect. Het aantal meldingen van transmigranten op beide parkings valt sterk terug en er worden praktisch geen effectieve inklimmings meer ontdekt. Pogingen tot inklimming worden, zodra men de bewakingsagenten opmerkt, in de kiem gesmoord. De aanpak met private bewaking is succesvol. Dit blijkt duidelijk uit de cijfers.

5.2 Gemeenschapsgerichte of individualistische benadering van veiligheid

Veiligheidszorg is in eerste instantie een moreel neutraal goed; het is simpelweg een complexe verzameling van handelingen door sommigen om anderen te beschermen tegen bepaalde risico's. Dit complex krijgt pas een morele waarde binnen een normatieve benadering; met principes of beginselen die het menselijk gedrag leiden of reguleren, zodanig dat we kunnen weten wat goed of fout is.

Volgens de gemeenschapsgerichte benadering is veiligheid van belang voor de constitutie van gemeenschappen. In deze visie is veiligheid een publiek goed. Veiligheid draagt bij aan de ervaring van burgers als lid van een gemeenschap. Gemeenschapsvorming zelf is bovenal een morele keuze. De conceptie van veiligheid als publiek goed in sociologische zin is zodoende door en door moreel.

Een alternatieve, individualistische benadering gaat uit van het individu en diens morele rechten. In deze visie is het uitgangspunt dat elk individu recht heeft op veiligheidszorg. Dat het genieten van een adequaat veiligheidsniveau als 'moreel recht' wordt gekwalificeerd, vindt zijn grondslag in het feit dat een zekere mate van veiligheid voor elk individu noodzakelijk is om te kunnen functioneren en participeren in de samenleving. Veiligheid is voor het individu daarmee een basisbehoefte, en burgers kunnen een moreel recht op de vervulling van die basisbehoefte claimen.

Als we beide benaderingen met elkaar vergelijken, zien we dat ze een andere maatstaf impliceren om de legitimiteit van veiligheidsvoorziening aan af te meten. In de individualistische benadering moet de reikwijdte van het moreel recht worden bepaald door de vraag te beantwoorden: welke organisatie van veiligheid is adequaat om het individu dat niveau van veiligheid te bieden waar hij recht op heeft? Op een adequaat veiligheidsniveau zijn de veiligheidsrisico's in voldoende mate afgedekt. Wat echter als voldoende wordt beschouwd, is een politieke vraag, die per samenleving verschillend zal worden beantwoord. De normen daartoe verschuiven, en zijn afhankelijk van de mate van veiligheid die met de ter beschikking staande middelen gerealiseerd kan worden. Iets soortgelijks geldt voor de gemeenschapsgerichte benadering. Daarin is de relevante maatstaf anders, en gaat het om de vraag: welke organisatie van veiligheid is adequaat om de gemeenschap te constitueren? Ook dat vereist een politieke vertaling, die met onzekerheden omgeven is.

5.3 Ongelijkheid en onveiligheidsgevoelens

Binnen de marktvoorziening wordt veiligheid, net zoals andere goederen, verdeeld op basis van koopkrachtige vraag. Individuen moeten een vraag uiten naar veiligheid (*willingness-to-pay*) en deze ondersteunen met koopkracht (*ability-to-pay*). Waar bescherming verdeeld wordt op basis van koopkracht zullen diegenen die niet over voldoende koopkracht beschikken, geen bescherming voor zichzelf kunnen aanschaffen. Als we ervan uitgaan dat koopkracht enigermate tot zeer ongelijk verdeeld is, leidt dit potentieel tot grote ongelijkheden in de mate waarin individuen zich veiligheid kunnen permitteren.

48 Formeel gezien leveren politie en justitie natuurlijk veiligheid aan iedereen in gelijke mate. Zij worden uit de belastingen gefinancierd, zodat individuele koopkracht geen rol speelt. Mistoestanden waarbij burgers zich inzake het publieke veiligheidsaanbod achtergesteld voelen, kunnen aan de kaak worden gesteld via klachtprocedures, actiegroepen, pressie in de media en via politieke partijen. Mits de openbare sfeer goed functioneert, is een controle op de staat mogelijk.

Voor de individualistische benadering is de afweging staat of markt relatief

eenvoudig. De markt kan de realisatie van het morele recht op een adequaat veiligheidsniveau bij gebrek aan koopkracht niet garanderen. De ongelijkheid, die ontstaat tussen burgers onderling in de realisering van hun morele recht op veiligheid, is voor deze benadering onaanvaardbaar. Althans tot het moreel vereiste niveau. Dit zal voor de individualistische benadering reden zijn de staat te laten voorzien in veiligheid tot dat niveau; maar tegelijkertijd om een additionele veiligheidsmarkt toe te staan voor het restant dat daar bovenuit gaat. Hoe hoger het adequate niveau dat wordt geleverd door de staat, hoe minder burgers uit zichzelf de behoefte zullen voelen extra veiligheid te kopen. Maar hoe we het adequate niveau ook definiëren, er zal altijd een groep burgers zijn die dit adequate niveau onvoldoende vindt en de markt opgaat om extra veiligheid in te kopen.

In de gemeenschapsgerichte benadering speelt het probleem van de definiëring van de relevante gemeenschap. Als veiligheid ertoe dient de gemeenschap te constitueren, wordt het urgent de gemeenschap te bepalen. Of de markt een legitieme basis is voor veiligheidszorg hangt af van de keuze die men maakt: voor bevordering van de nationale gemeenschap, of van lokale gemeenschappen (of een compromis van beide). Alleen in het laatste geval is er een rol voor de markt.

5.4 Combinatie van staat en markt

Veiligheidsinspanningen kunnen het paradoxale gevolg hebben dat zij gevoelens van onveiligheid aanwakkeren in plaats van wegnemen. Er is de vraag welke vorm van veiligheidsvoorziening (markt of staat) dit averechtse effect het minst in de hand werkt.

Op de markt, waar bescherming verkocht wordt al naar gelang er een koopkrachtige vraag is van consumenten, kan de vraag gemanipuleerd worden door de aanbieders van veiligheidsdiensten. Een subtiele manier is het aanwakkeren van onveiligheidsgevoelens bij toekomstige consumenten. De mogelijkheid dat subjectieve en objectieve veiligheid uiteenlopen, wordt door middel van vraagmanipulatie benut om een zo hoog mogelijk onveiligheidsgevoel 'aan te praten'. Daardoor ontstaat een vraag naar producten die, afgemeten aan de daadwerkelijke risicodreiging, overbodig zijn en is de subjectieve onveiligheid groter dan noodzakelijk.

Ook bij een staatsvoorziening kan vraagmanipulatie voorkomen. In dat geval is het niet commerciële concurrentie maar electorale concurrentie tussen politici die tot een exploitatie van gevoelens van onveiligheid en angst leidt. De opdrijving van inspanningen ligt daardoor op een niveau boven wat redelijkerwijze te verantwoorden is met het oog op de daadwerkelijk bestaande veiligheidsrisico's.

Binnen het model van de staat als veiligheidsbezorger is ook de tegenovergestelde strategie mogelijk: het aanpakken van de oorzaken van onveiligheid. Dit kan door het electoraat als een successtrategie worden herkend. Het paradoxale effect van veiligheidszorg kan door een staat verzacht worden doordat zij beide strategieën in haar arsenaal heeft, waar op de markt alleen de eerste strategie commercieel aantrekkelijk is.

De uiteindelijke keuze voor markt of staat, of voor een bepaalde combinatie van beide, hangt ook hier af van de vraag of men een individualistische of een gemeenschapsgerichte benadering kiest. In een gemeenschapsgerichte benadering is het voor de hand liggend de subjectieve beleving van veiligheid als een onderdeel van veiligheid zelf te zien. Niet alleen een onveilige straat of stad is een probleem, maar ook de onveiligheidsgevoelens van haar bewoners.

Ten aanzien van twee fundamentele problemen uit de veiligheidsdiscussie – ongelijkheid en onveiligheidsgevoelens – , leiden beide benaderingen tot andere visies op het relatieve gewicht van markt en staat. Dit is van belang in een tijd waarin private veiligheidszorg steeds meer in de belangstelling komt en de staat zich over haar kerntaken moet beraden. Het veiligheidsbeleid heeft ook een normatieve dissensus: er zijn tegengestelde denkwijzen en een gebrek aan overeenstemming over belangrijke waarden en normen. Door dit helder voor ogen te houden kan een duidelijk en gefundeerd antwoord worden verkregen op de verhouding tussen markt en staat⁴⁵.

45 Rutger Claassen (2008) "Veiligheidszorg tussen markt en staat" in Tijdschrift voor Veiligheid 7-4.

5.5 Politiediensten zijn geen particuliere goederen

Het uitsluitend aan de staat toevertrouwen van politieactiviteiten is vanuit rechts-economische invalshoek een monopolistische situatie. Door de afwezigheid van enig winstmotief krijgt de overheid onvoldoende prikkels. Bovendien beschikt de overheid slechts over beperkte middelen.

Bij de private veiligheidszorg spelen de vrije marktkrachten daarentegen volop. Die brengen een constante competitie tussen verschillende aanbieders met zich mee. Dit zorgt ervoor dat diensten aan de laagst mogelijke prijs worden aangeboden, en verzekert de kwaliteit ervan. Het winstmotief dat daarnaast bestaat in hoofde van de ondernemers, heeft tot gevolg dat een groot aanbod aan diensten voorhanden is, inspelend op de behoeften van de klant. De middelen worden efficiënter toegewezen.

Hoogwaardige en professionele samenwerking is nodig tussen alle betrokken veiligheidsdisciplines op zowel operationeel als strategisch niveau. Op die manier kan het best samen nagedacht worden over de meest effectieve en efficiënte aanpak van integrale veiligheidsvraagstukken. De private beveiligers zijn de extra oren en ogen voor de partners in de veiligheidsketen.

Uit het kerntakendebat over de politionele bevoegdheden blijkt duidelijk dat niet alle politionele activiteiten zomaar aan de markt kunnen overgelaten worden. De meeste diensten die de politie aanbiedt, zijn immers geen particuliere goederen. De opdrachten van de politiediensten zijn de opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie⁴⁶.

46 Onder bestuurlijke politie kan worden verstaan: de openbare ordehandhaving, de voorkoming van misdrijven, de bescherming van personen en goederen, het verlenen van bijstand aan personen in gevaar en het toezicht en de controle op de naleving van de wetten, reglementen en verordeningen. De opdrachten van gerechtelijke politie houden in: de vaststelling van misdrijven, de verzameling van bewijzen ervan en de opsporing, vatting, aanhouding en terbeschikkingstelling van daders aan het parket.

Bestuurlijke politie tracht problemen te voorkomen (beheersing en toezicht). De gerechtelijke politie zal optreden wanneer een misdrijf zich heeft voorgedaan of zal voordoen (opheldering en opsporing).

Een aantal politieactiviteiten kunnen echter wel gemakkelijk aan de markt worden toevertrouwd, met efficiëntiewinsten. Voor de openbare ordehandhaving en bescherming is een verruimde definiëring en de uitbreiding van het aantal semi-publieke gebieden opportuun. Als elke veiligheidsactor focust op de eigen kerntaken is er normaliter geen perceptie van een dreiging van overname van elkaars taken.

5.6 Groen een taak voor blauw?

Ik wijd graag even uit over een aspect van het takenpakket waar momenteel heel wat discussie rond leeft: milieuhandhaving en politietaakstelling.

Een gezonde leefomgeving is in het belang van mensen, dieren en het voortbestaan van de planeet. In die zin raakt aandacht voor onze leefomgeving ook onze veiligheidszorg. Milieu kwam nochtans pas in de nasleep van enkele milieuarmpen en -schandalen (Bhopal, 1984; Tsjernobyl, 1986) op de beleidsagenda. Sinds het begin van de 21^e eeuw is milieu zelfs een veiligheidsthema met verschillende dimensies⁴⁷. De schaarste aan natuurlijke rijkdommen (bijvoorbeeld drinkbaar water) en de gevolgen van de klimaatverandering (bijvoorbeeld stijgende zeespiegel, droogte, migratie) kunnen conflicten veroorzaken of versterken en zo een veiligheidsprobleem vormen.

Milieucriminaliteit is niet altijd een zichtbare verstoring van de openbare orde. Het zijn misdrijven die vaak onder de radar blijven, tenzij het leidt tot overlast en burens klacht indienen. Soms is de schade indirect of pas op langere termijn merkbaar. Een voorbeeld hiervan is de vervuiling van een rivier door een fabriek dat de bevoelde gewassen in velden verder stroomafwaarts beschadigt. De focus in de aanpak van milieuproblemen verschuift vaker naar een combinatie van overheden, bedrijven en zelfs ngo's die samen een oplossing zoeken, zowel proactief als reactief.

47 Janine Janssen, Lieselot Bisschop, Philippe de Baets & Tim Boekhout van Solinge (2016) "Groene criminologie en veiligheidszorg – editoriaal" in Cahiers Politiestudies 2016-1 "Groene criminologie en veiligheidszorg".

Er is geen eenduidig antwoord op de vraag of groen een taak is voor blauw⁴⁸. De politie vormt minstens een betrouwbare partner in de aanpak van milieucriminaliteit⁴⁹. Dit omvat onder meer de oog-, oor- en neusfunctie in de basispolitiezorg: signaleren en zelfstandig afhandelen van eenvoudige milieudelicten en doorverwijzen van niet-eenvoudige milieudelicten naar gespecialiseerde partners. De politie moet haar rol kunnen spelen waar ze meerwaarde biedt, bijvoorbeeld bij het beveiligen van inspectiediensten tijdens potentieel gevaarlijke acties.

Lokale politiediensten leveren heel wat inspanningen in milieuhandhaving. De gemiddelde aangestelde toezichthouder in de politiezone is er net niet halftijds bezig met milieuhandhavingstaken (0,43 VTE). Bij de gemeenten daarentegen blijken de toezichthouders relatief gezien slechts weinig tijd aan milieuhandhavingstaken te besteden (0,22 VTE), wat ook geldt voor de gewestelijke toezichthouders (0,25 VTE)⁵⁰. De handhaving verloopt vooral reactief (na klachten en meldingen). Wel is er zowel bij de politie als bijzondere inspectiediensten een tendens naar een meer risicogerichte benadering of programmatisch handhaven. De opmaak van het vijfjaarlijkse milieuhandavingsprogramma (2015-2019) gecoördineerd door de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte & Milieu (VHRM) past in dit streven⁵¹.

Handhaving vormt het sluitstuk van elk beleid. Effectief en efficiënt handhaven vergt eerst en vooral homogene regelgeving, die voor al haar activiteiten een duidelijk kader biedt van de beschikbare bevoegdheden en mogelijkheden. Dit biedt ook rechtswaarborgen en -zekerheid voor de geïnspecteerde. De handavingsketen omvat dus een duidelijke preventieve schakel met heldere wetgeving

48 Onder deze titel organiseerde het Centre for Policing and Security een studiedag op 15 april 2016. Toezichthouders van inspectie- en politiediensten hadden er uiteenlopende visies op de afhandeling van milieucriminaliteit.

49 Dit blijkt uit officiële documenten als het Nationaal Veiligheidsplan (2016-2019) waarin het leefmilieu als een prioritair veiligheidsfenomeen is vastgelegd voor de politiediensten.

50 Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte & Milieu (2015), "Milieuhandavingsrapport".

51 Met de invoering van de omgevingsvergunning verruimde de taakstelling van de VHRM en is er ook een handavingsprogramma ruimtelijke ordening (2015-2019) vanuit een spiegelscenario. In 2016 was er een nulmeting. Er volgt een uitbreiding van milieuhandhaving met de handhaving van ruimtelijke ordening tot omgevingshandhaving. Het decreet dat de handhaving van de omgevingsvergunning regelt, is bij publicatie van deze tekst nog niet in voege.

die niet voor interpretatie vatbaar is, een proactieve schakel waarin controles en programma's passen en een reactieve schakel waar ruimte is voor een zachte aanpak (aanmaning, remediëring) en een harde aanpak (sanctionering).

Er weerklinkt wel vaker de vraag om de bevoegdheden van inspectiediensten te verruimen. Een handhaving met verschillende snelheden is echter te vermijden. De Vlaamse Regering zette hiertoe alvast het project 'Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid'⁵² op. De politie hoeft niet de dirigent te zijn in de aanpak van milieucriminaliteit en kan investeren in versterkte partnerships. West-Vlaanderen vormt een goede voedingsbodem voor samenwerkingsvormen. Onder het motto "ook SCHOON GENOEG van zwerfvuil" is er sinds 2016 tijdens de maand september een handhavingsweek met gecoördineerde acties tussen politiediensten, gemeenschapswachten, bijzondere veldwachters, wegwachters,.... In 2017 breidde deze handhavingsweek uit naar gans Vlaanderen. In de aanpak van sluikstorten zijn er verder onder impuls van OVAM (Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij) cameraprojecten uitgewerkt, waarbij de afvalintercommunales camerabeelden bekijken en eventuele vaststellingen doorsturen naar de politiediensten.

Deze goede praktijken benadrukken dat de politie een betrouwbare partner vormt in de aanpak van milieucriminaliteit. Dat is ook wat de burger verlangt. Bevolkingsbevragingen tonen telkens aan dat afvalgerelateerde overlast (zwerfvuil en sluikstort) de voornaamste bron van ergernis in de buurt vormt⁵³. Aandacht voor milieu past perfect in de huidige visie op gemeenschapsgerichte politiezorg, waarbij de politie haar legitimiteit ontleent aan de instemming van de bevolking.

De politie bevindt zich op een turbulent keerpunt. Er is immers de opkomst van een controle-politiemodel met een overdadig accent op misdadbestrijding en handhaving van de openbare orde, met een repressief optredende politie die slechts taken uitvoert en vooral tegenover de burgers staat. Voorbeelden zijn het inzetten van militairen voor politieopdrachten in kader van terrorismebestrijding,

52 De realisaties van dit project zijn te volgen via <https://overheid.vlaanderen.be/handhaving>.

53 Zie bijvoorbeeld de Stadsmonitor (2014) via <http://stadsmonitor.vlaanderen.be> en de lokale veiligheidsbevraging (2011) via www.veiligheidsmonitor.federalepolitie.be.

het aankopen van offensieve politiewapens, de voortdurende nadruk op schaalvergroting. De invloed van politie op niveau van criminaliteit is nochtans beperkt, want de oorzaken van criminaliteit liggen buiten de invloedssfeer van de politie. De vooropgestelde basispolitiezorg, die overigens heel wat taken omvat die niets met misdaad te maken hebben, komt in het gedrang⁵⁴. Wil de politie niet vervreemden van de bevolking dan blijft er nood aan voldoende ruimte in het maatschappelijk debat om de rol van de politie in de bijdrage tot veiligheid in vraag te stellen.

5.7 Veiligheidszorg als hybride organisatie

Terug bij de veiligheidssector, is er de vaststelling uit de academische literatuur dat er uiteenlopende termen gelanceerd zijn ter aanduiding van de hybride organisatie van de veiligheidszorg. Zo wil 'nodale sturing van veiligheid'⁵⁵ een alternatief zijn voor de vaak overheersende gedachte dat de overheid de kern en basis vormt van de zorg voor veiligheid. De nodale benadering is vooral gebaseerd op analyse van de huidige context. Hierbij is de ooit als vanzelfsprekend en onlosmakelijke combinatie van politiewerk en overheid als achterhaald beschouwd.

De benadering van de nodale sturing schetst een beeld van de veiligheidszorg als een onoverzichtelijk geheel van knopen in een wirwar van relaties en onderlinge beïnvloeding. Door te spreken van knopen ontstaat een beeld van de veiligheidszorg waarbij sturing en beïnvloeding niet vanuit één centrum worden gedacht, maar zouden plaatsvinden vanuit vele punten. Het gevolg is een onoverzichtelijk geheel van onderlinge beïnvloeding en sturing dat ver af staat van het idee van een rationele planning en beleidsvorming vanuit één allesbeheersende actor. In de nodale visie kunnen in de zorg en regulering van veiligheid niet alleen vele uitvoerders, maar ook vele opdrachtgevers zijn. Bovendien kunnen zowel opdrachtgevers als uitvoerders publiek of privaat zijn. Dit gegeven wil geenszins zeggen dat het staatsapparaat aan invloed heeft ingeboet. Het tegendeel is wellicht waar.

54 Paul Ponsaers (2016) "Boekbespreking Auke Van Dijk, Frank Hoogewoning en Maurice Punch. What matters in policing?: change, values and leadership in turbulent times" in Cahiers Politiestudies 2016-1 "Groene criminologie en veiligheidszorg".

55 R. Van Steden (2009), "Burgerparticipatie in lokale veiligheidsnetwerken. Over 'nodale sturing' en 'veranker pluralisme'" in Justitiële Verkenningen 2009-1.

De opkomst van nieuwe partijen in de veiligheidszorg en de demonopolisering van de overheid worden in deze benadering gezien als het gevolg van onder meer de vervaagde grens tussen publiek en privaat. Daarbij wordt vooral gewezen naar de opkomst van *mass private property* in de vorm van bijvoorbeeld grote winkelcentra, waarbij publiek eigendom, publieke ruimte, publiek toezicht en publiek belang niet langer samenvallen. Op deze locaties, maar ook in publieke locaties die bezoekers en toeristen aantrekken, wordt voor het toezicht vaker beroep gedaan op particuliere beveiligingsbedrijven.

De lokale overheden en politie behouden weliswaar hun bijzondere positie binnen de veiligheidsnetwerken. Zonder hun specifieke deskundigheid, middelen, inzet, steun, symbolische betekenis en eventueel stok achter de deur kunnen veel van deze samenwerkingsverbanden niet goed functioneren. Burgers, winkeliers, maar ook private beveiligers in de publieke ruimte zijn vaak alleen met een zichtbare steun van de politie in staat en bereid hun bijdrage aan de veiligheidszorg te leveren. “*Zonder die inbreng van politie, deels ook gemeente, vallen in dergelijke netwerken snel lacunes*” concludeert Jan Terpstra, auteur van ‘Het veiligheidscomplex’⁵⁶. Het zou effectief een misverstand zijn om de overheid en politie te beschouwen als slechts ‘één knoop tussen vele andere’. Het monopolie van geweld blijft exclusief bij de politie.

5.8 Nieuwe wetgeving voor de private en bijzondere veiligheid

De Basiswet private en bijzondere veiligheid⁵⁷ wordt dit jaar volledig vervangen door een nieuwe versie. Dit in de eerste plaats om rekening te houden met de toenemende professionalisering van de sector en haar nieuwe rol naar aanleiding van het debat over de kerntaken van de politie. Maar ook omdat er nood is aan een meer eenvoudige en leesbare tekst. De bestaande wet werd door de jaren heen

56 Jan Terpstra (2010), “Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg”, Boom Juridische Uitgevers.

57 Wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsbedrijven, BS 29 mei 1990, 10.693.

immers meer dan twintig keer gewijzigd, waardoor haar structuur te zwaar en complex is geworden.

Het wetsontwerp van 29 maart 2017⁵⁸ tot regeling van de private en bijzondere veiligheid start met de vaststelling dat de private veiligheidssector, op enkele uitzonderingen na, in verregaande mate geprofessionaliseerd is. Er is erkenning voor de opgebouwde private expertise, zowel op het vlak van technologie als kennis inzake bewaking en toezicht⁵⁹.

Het wetsontwerp onderscheidt de activiteiten van toezicht op personen, zoals de bewaking in het uitgaansmilieu, van evenementen en andere activiteiten van persoonscontrole van de taken met een minder rechtstreekse impact op de burger, zoals waardetransport, beheer van alarmcentrales en toezicht op goederen. Evident gaat persoonstoezicht gepaard met specifieke regels en een aangepaste opleiding. Bewakingsagenten mogen bovendien enkel onmiddellijk waarneembare situaties vaststellen, zonder onderzoeken te voeren of sancties op te leggen. De nieuwe wetgeving stipuleert de preventieve rol van bewakingsagenten in het globale veiligheidsbeleid. Enkel agenten van het openbaar gezag hebben de mogelijkheid om geweld en dwang te gebruiken en om andermans vrijheid te beperken. Het ontwerp verbiedt de bewakingsagenten formeel over te gaan tot de opsluiting van personen.

De mogelijkheid voor private bewakingsactiviteiten in publiek toegankelijke plaatsen en op de openbare weg blijft beperkt tot specifieke situaties, maar is wel uitgebreid met drie nieuwe situaties: *‘het bekijken van beelden van de openbare weg, activiteiten van persoonscontrole in goed afgebakende zones van een gemeente en het besturen van technische middelen op de openbare weg, mits bepaalde voorwaarden worden nageleefd’*⁶⁰.

De juridische omschrijving van ‘bewaking’ wordt aanzienlijk verruimd. Een

58 Aangenomen in de plenaire vergadering van de Kamer van 8 juni 2017.

59 De Kamer (2017) “Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid”, document 54 2388/001.

60 De Kamer (2017) “Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid”, document 54 2388/001.

opdeling die nauwer aansluit bij de realiteit. Het doorzoeken van roerende of onroerende goederen (*'sweepings'*) en de bediening van technische middelen met een veiligheidsoogmerk (zoals mobiele camerasystemen, drones, speurhonden) zijn twee volledig nieuwe bewakingsdomeinen, toegevoegd om de politiediensten te ontlasten. De bewakingsagenten zullen in bepaalde delen van het land, havengebieden en op de nucleaire sites, ook actief op zoek mogen gaan naar personen die daar niet moeten zijn. Ze mogen die personen niet arresteren, daarvoor moeten ze de politie bellen. Ook zullen ze bagage en voertuigen mogen doorzoeken bij toegangscontroles op luchthavens, internationale stations, nucleaire sites, aan militaire domeinen, ambassades of internationale instellingen, in havens en aan Seveso-bedrijven.

Gezien de belangrijkere rol voor de private ondernemingen in het veiligheidsgebeuren garandeert de nieuwe wet een adequaat toezicht op de kwaliteit en betrouwbaarheid van deze ondernemingen en haar personeel. Zo wordt bijzondere aandacht besteed aan een uitgebreide screening van de ondernemingen en het personeel en aan de noodzakelijke opleidingen en minimumvereisten voor het uitoefenen van bewakings- en beveiligingsactiviteiten.

In tijden van *intelligence led policing* is er met deze nieuwe wet wel een gemiste kans. Er is immers niet voorzien in een juridische basis om de informatie-uitwisseling tussen private bewakingsagenten en de politiediensten vorm te geven.

5.9 Informatie-uitwisseling tussen politie, beveiligings- en bewakingsbedrijven

Bij onze noorderburen worden voor informatie-uitwisseling convenanten tussen de politiezones en beveiligingsbedrijven afgesloten. Zo is er in het Nederlandse Twente het 'Project Samen Alert 24 uur 7 dagen lang'. De aanleiding van het initiatief is de praktijkervaring dat er weinig tot geen informatie wordt uitgewisseld tussen de politie en beveiligingsbedrijven. Hierdoor bleven kansen voor preventie en opsporing liggen. Voor een verbetering van de pakkans en heterdaadkracht, een grotere surveillancecapaciteit en snellere opvolging van meldingen werden er tussen de Politie Twente/eenheid Oost-Nederland en drie beveiligingsbedrijven een samenwerkingsconvenant en een convenant voor informatie-uitwisseling

afgesloten. De informatie die wordt uitgewisseld gaat over jeugdoverlast, geweld, drugs en daaraan gerelateerde overlast, overvallen, woning- en bedrijfsinbraken en verkeer. Het gaat om dader-specifieke informatie van (mogelijke) daders van strafbare feiten en overlastveroorzakers, exacte locatie van plaatsen of panden waar criminaliteit wordt gepleegd en kentekens van voertuigen betrokken bij overlast en criminaliteit. Gegevens van natuurlijke personen worden pas uitgewisseld indien dit noodzakelijk is ter bestrijding en/of voorkoming van criminaliteit waarbij de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit toegepast worden⁶¹.

5.10 Betaalpolitie bij voetbalmatchen

Het openbaar domein is onderworpen aan politiewetgeving. Evenementen in een besloten of overdekte plaats, zoals voetbalstadions en omheinde festivalweides, worden beschouwd als openbaar. Omdat ze vrij toegankelijk voor het publiek zijn, al dan niet betalend. De Voetbalwet⁶² en haar uitvoeringsbesluiten streven reeds naar een minimale inzet van de politiediensten tijdens voetbalwedstrijden.

Ondertussen kwijnt het maatschappelijk draagvlak voor het opbrengen van de maatschappelijke kosten inzake veiligheid van de voetbalcompetitie verder weg. De hoge prijzen voor transfers en de overheidssteun waarop de Belgische clubs kunnen rekenen, via verminderde bedrijfsvoorheffing, staan in schril contrast met de verwachting van gratuite en uitgebouwde politie-inzet bij voetbalmatchen.

Het genegoteerd beheer van de openbare ruimte verbiedt in de publieke omgeving van het stadion de inzet van private veiligheidsfirma's, betaald door de voetbalclub waar de match doorgaat. Daarom pleit ik voor de mogelijkheid om binnen de reeds ingestelde perimeter rond het stadion, die nu toelaat dat stewards instaan voor het beheer van de parkings - semi-publiek gebied op dat moment -, een private invulling van de openbare ordehandhaving en bescherming toe te laten. Dit is

61 Nederlandse Veiligheidsbranche (2014), "Informatie-uitwisseling Politie en Particuliere Beveiliging. Een publicatie van 10 projecten waarin particuliere beveiligers en politie nauw samenwerken aan een veiligere samenleving en waarbij informatie-uitwisseling centraal staat", <http://www.veiligheidsbranche.nl/Publicaties.html>.

62 Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid van voetbalwedstrijden, BS 3 februari 1999, 3042.

betaalpolitie op kosten van de voetbalclub. Dit lijkt me haalbaar, maatschappelijk wenselijk en ook billijk.

Dit jaar wordt de Basiswet private en bijzondere veiligheid vervangen door een nieuwe versie. Voortaan mogen er beelden worden bekeken van de openbare weg en mag er persoonscontrole worden uitgevoerd door bewakingsagenten in goed afgebakende zones. Vanuit veiligheidsoogmerk mogen er technische middelen bestuurd worden op de openbare weg. Dat zijn bijvoorbeeld mobiele camerasystemen, drones en speurhonden.

De bewakingsagenten hebben voornamelijk een preventieve rol, zonder enige gerechtelijke bevoegdheid. De private veiligheidsondernemingen en hun personeel moeten beschikken over de voorafgaande machtiging van de minister van Binnenlandse Zaken om hun activiteiten uit te oefenen, op basis van een screening.

Binnen het bestek van deze rede sta ik stil bij de normatieve benaderingen van veiligheid en de repercussies ervan voor de verdeling van het veiligheidsdomein tussen staat en markt. De subjectieve beleving van veiligheid is een onderdeel van veiligheid. Een aantal politieactiviteiten kunnen gemakkelijk aan de markt worden toevertrouwd. De veiligheidsindustrie blijft in opmars. Private veiligheidsdiensten hebben hun eigen dynamiek en bestaansredenen. Die zijn wel niet gevrijwaard van vraagmanipulatie, met een grotere subjectieve onveiligheid als mogelijk gevolg.

SECURITY

A close-up, over-the-shoulder view of a person wearing a dark navy blue t-shirt. The word "SECURITY" is printed in large, bold, white, sans-serif capital letters across the upper back of the shirt. The person's right arm is visible, extending downwards. The background is out of focus, showing a crowd of people and a blue metal crowd control barrier.

6. Rampen, calamiteiten en noodsituaties

Onze veiligheid is in het gedrang bij een ramp, calamiteit of noodsituatie⁶³.

Een ramp is een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis, die het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate schaadt of bedreigt. Om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken, is er een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines vereist.

Na een ramp laat materiële schade aan zaken zich vrij eenvoudig vaststellen en vertalen naar de hoeveelheid geld die nodig is om de schade te herstellen. Fysieke schade aan mensen is meestal nauwkeurig te diagnosticeren: uiterlijke verwondingen zijn in één opslag duidelijk en röntgenfoto's laten gebroken botten zien. Voor psychosociale klachten zijn geen duidelijke meetinstrumenten voorhanden die objectief vaststellen wat de impact van de ramp is. Een noodsituatie kan emotioneel lang nazinderen.

De noden van getroffen en van rampzalige gebeurtenissen zijn in eerste instantie vooral praktisch:

- een veilige omgeving;
- hereniging of contact met verwanten en dierbaren;
- medische zorg bij letsel;
- beschikking over middelen voor basale levensbehoeften (bijvoorbeeld eten, drinken, medicijnen);
- praktische hulp (bijvoorbeeld vervangende woonruimte, vervoer, communicatievoorzieningen, geld);
- betrouwbare informatie over het lot van dierbaren;
- betrouwbare informatie over de ramp, de gevolgen en afwikkeling;
- erkenning en aandacht;
- rust, controle en overzicht;
- delen van ervaringen met anderen.

63 Deze termen worden vaak door elkaar gebruikt en verward. Een reden is ook te vinden in onze regelgeving. Historisch spreken we van rampen; noodsituaties is een uitvinding uit de 21e eeuw.

6.1 Impact van een ramp en herstel

Na rampen zien we vaak dezelfde patronen optreden in de reacties van slachtoffers, betrokkenen en hun omgeving.

De allereerste, instinctieve reactie op een ramp is vechten, vluchten of bevriezen. De uren daarna is er sprake van verbijstering: het gebeurde is niet te bevatten, het is alsof men in een nachtmerrie rondwandelt. In de dagen na de ramp ontstaat verbondenheid tussen betrokkenen (slachtoffers en hulpverleners). Iedereen heeft hetzelfde doorgemaakt en collectief gaat men proberen de oude zekerheden door nieuwe te vervangen. Iedereen wil iets voor de getroffenene doen. Vanuit de samenleving komen er massale blijken van medeleven en behulpzaamheid. Betrokkenen krijgen alle ruimte om over de gebeurtenissen te praten en er is veel begrip voor psychische trauma's of lichamelijk onvermogen. Er moeten met het oog op de toekomst veel praktische zaken geregeld worden en dat leidt de aandacht tijdelijk af van gebeurtenissen tijdens de ramp.

Na enkele weken of maanden is de nazorgfase van de rampenbestrijding zover gevorderd dat er weer zicht komt op terugkeer naar normale omstandigheden. Dit heet de herstelfase en is tevens de fase van de desillusie. Bij de niet-betrokkenen raken de gebeurtenissen op de achtergrond en het meeleven en de behulpzaamheid ebbene weg. De betrokkenen zijn hierover meestal onaangenaam verrast en verbaasd, wat leidt tot wederzijds onbegrip. De harde realiteit komt boven. De getroffenene proberen een verklaring te zoeken voor de gebeurtenissen en hun rol daarin. Tegelijkertijd moeten ze de traumatische ervaringen een plaats zien te geven en leren omgaan met het gegeven dat hun leven voortaan een 'voor' en een 'na' de ramp zal kennen⁶⁴.

In de noodplanning wordt daarom niet enkel aan fysieke noden gedacht maar ook aan de psychosociale effecten. Het monodisciplinaire plan D2⁶⁵ bevat niet enkel een onderdeel dringende geneeskundige hulp, maar ook een luik psychosociale

64 Sonja Leferink (2010) "Kramp na de ramp. Een kritische beschouwing op de hulpverlening bij rampen", Slachtofferhulp Nederland.

65 Discipline 2:

- opdrachten: een vooruitgeschoven medische post organiseren, behandeling en regulatie van slachtoffers;
- middelen: medische urgentiegroepen, ambulances, ziekenhuizen, Rode Kruis, georganiseerd in het medisch interventieplan.

begeleiding van de slachtoffers. In West-Vlaanderen werden bovendien voor het eerst PSH-netwerken⁶⁶ uitgebouwd.

6.2 Rampen en mediageniek nieuws

Rampen zijn nieuws, groot nieuws. Media en rampen zijn onafscheidelijk met elkaar verbonden. Al zolang media bestaan, of dat nu is in gedrukte, gesproken of verbeelde vorm, besteden zij bovengemiddelde aandacht aan 'slecht' nieuws. Oorlogen, rampen, economische crises, politieke conflicten en ongelukken krijgen een prominente plaats in het nieuws. *'If it bleeds it leads'*, is een bekend journalistiek gezegde dat allang niet meer alleen voor de sensatiepers geldt. Gevraagd aan vertegenwoordigers van de media waarom slecht nieuws de berichtgeving zo sterk domineert, is steevast het antwoord: *'Omdat ons publiek juist daarin geïnteresseerd is en het is relevant.'* Mensen lijken een 'natuurlijke' en onverzadigbare voorkeur voor dergelijk nieuws te hebben.

Dat gaat dieper dan louter nieuwsgierigheid of sensatiezucht, menen sommige biologen. Vanuit evolutionair perspectief heeft deze interesse in slecht nieuws een functionele waarde. Dergelijke theorieën stellen dat in de loop van de menselijke evolutie het brein werd uitgerust voor de taak om continu de omgeving in de gaten te houden en op zoek te gaan naar informatie die bijdraagt aan de kans op overleving en reproductie. Negatieve onderwerpen (dood, gevaar, conflict) hebben overlevingswaarde en zullen universeel de aandacht trekken.

Ook het plotselinge en onverwachte hebben een hoge attentiewaarde, want dat kan immers een teken van naderend gevaar zijn. Daarnaast is ook goed denkbaar dat de mens, als sociaal en communicerend wezen, intrinsiek nieuwsgierig is naar wat zijn medemensen overkomt en op basis van deze informatie hulp en medeleven organiseert. Dit zijn mogelijke verklaringen voor de hoge marktwaarde van rampennieuws, maar er zijn ook theorieën die de aantrekkingskracht ervan althans deels verklaren vanuit een zucht naar prikkeling. Het is niet iedereen gegeven om zich actief in allerlei waaghazerij te storten, maar toeschouwer zijn (op veilige afstand) van de gevaren,

66 Psychosociale hulpverleningsnetwerken.

het letsel, het leed en de emoties die anderen overkomen, kan deels tegemoetkomen aan die behoefte. De belangstelling van de media voor rampen en calamiteiten reflecteert dus een intrinsieke belangstelling van het publiek voor deze gebeurtenissen, welke motieven daaraan ook ten grondslag liggen. Dat kunnen we als een gegeven beschouwen. Rampen zijn mediageniek; ze leveren dynamische, schokkende, aangrijpende en zelfs esthetische beelden op. Sommige beelden verwerven een iconografische waarde. De combinatie van nieuwe technologieën en moordende concurrentie resulteert in een enorme versnelling van de actualiteit. Het aantal media-actoren, meer specifiek in de sector 'snelle' media als televisie en vooral internet (blogs, Twitter, nieuwssites), is spectaculair toegenomen. Burgerjournalistiek is in de berichtgeving over rampen en calamiteiten een factor van belang geworden. Er is tegenwoordig altijd wel iemand – omstander of slachtoffer – die met een gsm het gebeuren meteen vastlegt en vervolgens op YouTube zet of doorgeeft aan de media.

6.3 Rampenberichtgeving

De Nederlandse mediasocioloog Peter Vasterman⁶⁷ onderscheidt verschillende fasen in de berichtgeving over rampen: commandopostjournalistiek, de secundaire nieuwsgolf en de nasleep.

Commandopostjournalistiek kenmerkt de eerste uren en dagen na de ramp, waarbij de nadruk ligt op hard nieuws: men wil de feiten zo snel mogelijk op tafel krijgen. Officiële woordvoerders van de rampenbestrijding vormen een belangrijke informatiebron. De media vergaren ook informatie via verslaggevers in de 'frontlinie' en via getroffenen, omstanders en allerhande experts. Crisiscommunicatie is één van de belangrijkste taken van het coördinatiecomité. Ondertussen zijn de sociale media een vast gegeven in het provinciaal monodisciplinair plan D5⁶⁸.

Bij rampenberichtgeving staan snelheid en kwaliteit op gespannen voet met

67 Peter Vasterman (2008), "Media en rampen" in *Psychologie en Gezondheid* 36-3.

68 Discipline 5:

- verantwoordelijke: Directeur-Informatie, in opdracht van de burgemeester, gouverneur of minister;
- opdrachten: informeren van de bevolking, de slachtoffers en hun familie (via de medische discipline), de pers.

elkaar. Daarbij delft de zorgvuldigheid nogal eens het onderspit. In de eerste fase van de commandopostjournalistiek komen de belangen van de media en die van de autoriteiten nog aardig overeen: de ramp moet bestreden worden en er is zo veel mogelijk feitelijke informatie nodig. In deze fase kan er reeds een conflict ontstaan tussen de media en de autoriteiten. De media willen immers heel snel en zo correct mogelijke info op een moment dat de autoriteiten soms nog niet ten gronde weten hoe ernstig de situatie is.

Zolang de ramp nog niet onder controle is en de directe gevolgen nog moeilijk te overzien, moeten de media enige terughoudendheid aan de dag leggen. Foutieve berichtgeving heeft verschillende nefaste effecten, waaronder ook reputatieschade voor de betrokken nieuwsmedia. Die schade is nog groter voor de autoriteit die de info verstrekte en waarachter de media zich dan kunnen verschuilen.

Commandopostjournalistiek is verslaggeving *'on the spot'* die vooral op zoek gaat naar wie de slachtoffers zijn, hoeveel doden en gewonden er zijn en wat, wanneer, waar en hoe de ramp plaatsvond. In de eerste momenten na een ramp is het van het grootste belang dat de hulpdiensten hun werk kunnen doen. Dan moet het voor de nieuwsmedia volstaan enkel gevalideerde info op te nemen, met een grote mate van terughoudendheid.

Later, in de tweede fase - de secundaire nieuwsgolf - wordt er aanvullend nieuws geproduceerd, met onder meer achtergrondverhalen en verhalen rond oorzaak en gevolg. De terughoudendheid van de nieuwsmedia verdwijnt in deze fase, meestal een dag of twee na de ramp. Met de sociale media gebeurt dit nu meestal veel sneller. Hoewel er steeds minder nieuwe feiten te melden zijn, de bekende feiten in allerlei variaties herkauwd worden en veel vragen voorlopig nog onbeantwoord zullen blijven, blijft de ramp het nieuws dagenlang domineren. Daarbij ligt de focus op twee zaken: de persoonlijke ervaringen van getroffenen, ooggetuigen en hulpverleners - dus een verschuiving van zakelijke feiten naar *human interest* - en de schuldvraag. Deskundigen uit allerlei disciplines - al dan niet zelfverklaard - figuren om de ervaringen te komen duiden. De journalistieke aandacht richt zich op de oorzaken van de ramp, het functioneren van de rampenbestrijding en de nazorg, en de vraag wie er schuldig, verantwoordelijk dan wel aansprakelijk zijn. In de meeste gevallen krijgt de overheid de uiteindelijke verantwoordelijkheid toegewezen.

Dit zoeken naar schuldigen neemt nogal eens de vorm aan van 'koppensnellen'. Zijn de media al of niet terecht tot de conclusie gekomen dat er sprake is van falend openbaar bestuur, dan heeft de bestuurder in kwestie een serieus probleem. Uiteindelijk vindt de daadwerkelijke afrekening plaats binnen de politieke arena, maar ook die zijn uiteraard niet ongevoelig voor de publieke opinie. De belangstelling van de media neemt geleidelijk af in de fase van de nasleep, zo beschijft Vasterman⁶⁹. Nu en dan laait ze weer op als zich nieuwe ontwikkelingen voordoen naar aanleiding van onderzoeken. Die kunnen een proces van 'risicoamplificatie' in gang zetten, waarbij bepaalde risico's die door de ramp aan de orde zijn gekomen, steeds verder worden uitvergroot. Dit betekent dat het risico groot uitgemeten wordt en dat de maatschappij haar mening hierover geeft. De overheid, media, het publiek en belangengroepen zorgen ervoor dat er steeds nieuwe impulsen worden gegeven aan het amplificatieproces. De media kunnen hierdoor hun frame aanpassen, maar de relatie tussen media en het publiek speelt ook mee. De media kunnen er voor zorgen dat het publiek ongeruster wordt omdat de issues zo breed worden uitgemeten. Risicoamplificatie is dus een vorm van de mediahype, waarbij één bepaald aspect, namelijk dat er sprake is van een aanzienlijk risico, almaar wordt versterkt.

Men kan zich afvragen op welke manier en in welke mate commerciële overwegingen een rol spelen in de beslissing van een redactie om bepaalde informatie al dan niet te publiceren. Bepaalde ingrijpende gebeurtenissen gaan per definitie gepaard met een verhoogde nieuwsconsumptie. Het is maar de vraag of redactionele keuzes gemaakt worden met het oog op verkoopcijfers, of eerder om 'niet achter te blijven' op de concurrentie⁷⁰.

De omvang van media-aandacht kan erg belastend zijn voor slachtoffers en hun naasten, met name wanneer men herhaaldelijk het verhaal moet vertellen aan de verschillende media in particuliere gesprekken. Het is raadzaam om de contacten te bundelen bij incidenten waarvoor relatief veel aandacht verwacht wordt, door

69 Peter Vasterman (2008), "Media en rampen", in *Psychologie en Gezondheid* 36-3.

70 Rozane De Cock e.a. (2013) "Pers & slachtoffers. Rapport. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Media en de Vlaamse minister van Welzijn", www.steunpuntmedia.be.

een persconferentie te organiseren. Op die manier wordt de informatie in één keer aan iedereen gegeven en worden de betrokkenen minder overbelast. Bij een gestructureerde communicatie van de officiële instanties is de vertreksituatie voor alle berichtende media gelijk, wat de strijd om primeurs enigszins kan drukken⁷¹.

6.4 Mediaperceptie van rampen

‘Media opereren binnen een politiek en cultureel patroon dat medebepalend is voor de wijze waarop tegen verschijnselen wordt aangekeken. Rampen zijn voor een groot deel cultureel bepaald; rampen moeten als het ware in het kader ‘passen’ van wat de maatschappij op dat moment als rampzalig definieert. Vervolgens geeft een maatschappelijke reactie inzicht in de manier waarop een cultuur met zijn problemen omgaat.’ Mediahistoricus Huub Wijfjes⁷² vindt dat media niet het centrum van betekenisgeving zijn, maar een van de vele schakels in de keten van participanten, betrokkenen en verantwoordelijken. Wel hebben de media grote invloed op de perceptie van rampen en de nasleep ervan.

Hoe objectief de media zichzelf ook achten, de informatie die zij verspreiden is altijd op één of andere manier gekleurd, bijvoorbeeld door het gebruik van frames. Frames zijn collectieve betekenis-kaders die informatie – en dus de wereld om ons heen – ordenen tot begrijpelijke proporties. Dat leidt onder meer tot stereotypering en een tunnelvisie op de gebeurtenissen en betrokkenen. ‘De falende overheid’ is zo’n frame, net als ‘de doofpot’. Ook de berichtgeving over getroffen en is geframed, waarbij media frames gebruiken die nogal eens berusten op misvattingen.

Zo is een hardnekkig beeld dat de door een ramp getroffen en altijd in paniek raken, terwijl onderzoek heeft aangetoond dat de overgrote meerderheid adequaat handelt om zichzelf en anderen te helpen en in veiligheid te brengen.

71 Rozane De Cock e.a. (2013) “Pers & slachtoffers. Rapport. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Media en de Vlaamse minister van Welzijn”, www.steunpuntmedia.be.

72 Huub Wijfjes (2002) “De ramp tussen werkelijkheid en constructie” in Tijdschrift voor Mediageschiedenis 5-2.

Een ander frame is dat slachtoffers van een ramp altijd 'in shock' zijn. Ook dat geldt slechts voor een minderheid. Het gaat te ver om de media te karakteriseren als de regisseur in het krachtenveld van de bestrijding en afwikkeling van rampen. Veeleer gaat het hier om een interactief proces, waarbij de media weliswaar één van de belangrijke partijen op het veld zijn. Ze opereren binnen (en zijn in zekere zin ook het product van) dezelfde culturele kaders waarmee in een samenleving betekenis aan het fenomeen ramp wordt gegeven. Media resoneren wel duidelijk een algemene, cultureel ingebedde krampachtigheid waarmee onze samenleving rampen tegemoet treedt⁷³.

6.5 Pech of ramp?

Een incident of ernstig verkeersongeluk krijgt dikwijls snel het predicaat 'ramp' en wordt vervolgens als zodanig behandeld. Dat veroorzaakt soms een overkill aan inzet en media-aandacht, en de vraag is of de slachtoffers zelf daarmee gediend zijn. Al enige tijd verbaas ik me over de wijze waarop wij in onze samenleving omgaan met wat ik noem: '*shit that happens in life*'. Ik krijg soms de indruk dat wij daar als goed georganiseerde samenleving, waarin veiligheid tot centraal thema is uitgeroepen, niet meer op een goede en volwassen manier mee om weten te gaan. Pech lijkt niet meer mogen te bestaan.

Vroeger had iemand domme pech, nu is hij het slachtoffer van de fout van een ander of is hem groot onrecht aangedaan. Ik heb soms de indruk dat onze inspanningen niet zozeer gebaseerd zijn op het mobiliseren van de veerkracht bij slachtoffers, maar eerder op het willen tonen van een enorme verbondenheid met slachtoffers en de wens om eventuele kritiek op een mogelijke tekortkoming in de hulpverlening voor te zijn.

We kennen een sterke afrekencultuur. Er zijn evaluaties en onderzoeken naar de oorzaken van calamiteiten en die nemen ook de hulpverlening onder de loep. Op zich is dat goed, van elk incident kunnen we immers leren, maar ik vraag me af

73 Sonja Leferink (2010) "Kramp na de ramp. Een kritische beschouwing op de hulpverlening bij rampen", Slachtofferhulp Nederland.

waartoe alles leidt als iedere handeling ter bestrijding van een ramp, ter vermijding van bijkomende slachtoffers of voorzorgsmaatregel tegen een stormvloed zonder contextualisering wordt beoordeeld. Na afloop is het al te gemakkelijk om te spreken van een *overkill* aan voorzorgsmaatregelen. Een crisis gaat gepaard met onzekerheid, complexiteit en tijdsdruk.

Vooraf met onzekerheid, zeker als er een onvoldoende situationeel overzicht is, er een tekort aan voldoende informatie is en de *outcome* van alternatieven onvoldoende duidelijk gedifferentieerd is⁷⁴.

We moeten wat zuiniger zijn op de woorden 'slachtoffer' en 'ramp'. Soms kan het zo zijn dat wij de samenleving moeten durven uitleggen dat we nu even niet alles uit de kast halen, maar dat doen wat werkelijk nodig is. Daarnaast moeten we het aandurven om een gezond beroep te doen op de burger zelf en als overheid en daaraan gelieerde instellingen niet voortdurend het beeld oproepen dat aan alle verwachtingen voldaan kan of moet worden. Dat vraagt om hulpverleners die op een goede en verantwoorde manier een inschatting maken van wat nodig is. Dat vraagt ook om moedige bestuurders die de samenleving uiteindelijk durven en kunnen duidelijk maken dat risico's deel uitmaken van het leven en dat we daarmee moeten kunnen omgaan op een nuchtere en krachtdadige manier. Uiteindelijk komt dat de weerbaarheid van de samenleving ten goede.

Wanneer een ramp gebeurt, zijn de eerste uren van cruciaal belang. De media zijn er dan als de kippen bij om verslaggeving te doen. Slecht nieuws verkoopt nu eenmaal goed. Ik pleit voor meer terughoudendheid van de media. Ze zijn van belang om geobjectiveerde informatie te verspreiden, om bijkomende, potentiële slachtoffers van de ramp te vermijden. De hulpverleners ter plaatse zijn getraind en werken met kennis van zaken. Zij mogen in geen geval in hun werk gehinderd worden door opdringerige journalisten, in hun zucht naar sensationele beelden en getuigenissen.

74 Bert Bruggemans, Koen Milis en Bartel Van de Walle (2015), "Informatiemanagement bij crisissituaties: de impact van informatievoorziening in de CP-OPS" in "Crisis bij de hulpdiensten. Op zoek naar een slagkrachtige crisisorganisatie", Die Keure.

Voor de afbakening van de perimeter van een 'rampgebied' kan de inzet van private bewakingsagenten soelaas bieden door de ontlasting van deze taak. Dit is juridisch mogelijk door de geactualiseerde wetgeving.



7. Brandweerlieden in een wereld met weinig vuur

Vijftig jaar geleden eiste een brand in de Innovation in Brussel maar liefst 323 doden, één van de grootste rampen uit onze geschiedenis⁷⁵. Uiteindelijk stortte de Innovation helemaal in. Wanneer dat nieuws doorsijpelde, raakte het land in diepe rouw ondergedompeld.

Brandweermannen worden geconfronteerd met diep leed bij levensverwoestende branden. Ze nemen soms grote risico's om mensenlevens veilig te stellen voor brand- en verstikkingsgevaar en voor de gevolgen van rampen. De brandweer heeft een taakstelling van incidentbestrijding en risicobeheersing. Dat is een algemeen bekend gegeven. De grote verandering is dat de brandweer sinds 1 januari 2015⁷⁶ binnen haar hulpverleningszone instaat voor de volledige veiligheidsketen.

De omgeving van de brandweer verandert. Daardoor moet ook de brandweer zelf veranderen. Lokale identiteit en eigenheid zijn aspecten die voor de brandweer van belang blijven. Er is een vergrote gerichtheid op samenwerken en netwerken op grond van vakinhoudelijke en technologische uitdagingen. Het hart van de brandweer wordt gevormd door een netwerk van operationele posten, van waaruit de repressieve en preventieve taken van de brandweer worden verzorgd.

De organisatie van de brandweer heeft een structuur op drie niveaus:

1. Uitvoerend niveau: De basisbrandweerborg wordt verzekerd vanuit een netwerk van brandweerposten, die dienen te beschikken over het nodige personeel en materieel volgens opgelegde minimumnormen;
2. Organiserend niveau: De hulpverleningszone met rechtspersoonlijkheid neemt het personeel in dienst en koopt het materieel en de uitrustingen aan.

75 Het recent verschenen boek 'INferNO' van Frank Van Laeken en Geert De Vriese brengt dit rampverhaal in herinnering.

76 Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, met start 1 januari 2015, BS 31 juli 2007.

Ze bewaakt de kwaliteit van de dienstverlening en coördineert de werking tussen de posten van haar zone. De zone wordt bestuurd door een beleidsorgaan samengesteld uit mandatarissen van de aangesloten gemeenten.

3. regelgevend niveau: Het federale niveau met aan het hoofd de minister van Binnenlandse Zaken staat in voor de reglementering. De minister wordt bijgestaan door zijn administratie van de civiele veiligheid⁷⁷.

7.1 De hulpverleningszones en het takenpakket

Brandweer- en ambulancemedewerkers zijn in hoofdzaak verantwoordelijk voor het blussen van branden en het redden van de mensen die in gevaar zijn. Hun takenpakket gaat wel nog veel verder dan dat:

- hulp bieden bij wateroverlast: overstromingen, ondergelopen kelders;
- hulp bieden na stormschade;
- wespennesten verwijderen;
- de verwijdering van bomen op de openbare weg;
- voorkomen van instorting van huizen;
- de bestrijding van vervuiling en van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen;
- logistieke ondersteuning bij ongevallen;
- toegang verlenen tot een huis,...

Het verwijderen van wespennesten is in principe geen kerntaak van de brandweer, maar verscheen ooit in de wetgeving als een te vervullen taak. Sindsdien is het een traditionele taak van de brandweer in België. De vraag leeft of dit in het takenpakket van de brandweer hoort en niet kan worden uitbesteed aan de sociale economie. We zijn in Europa quasi het enige land dat de wespbestrijding door de brandweer laat uitvoeren. Deze taak vergt veel tijd van de organisatie.

77 Donald Withouck (2015) "Waar snelt de brandweer in 2015 naartoe?...", "in Safety first – de veiligheidseconomie", West-Vlaanderen werkt – 2015-2.

Wel zijn er hier mogelijkheden om een interventie te combineren met een preventiecampagne. De integratietransitie omvat ondermeer de detectie van preventie-opportunities in combinatie met andere opdrachten: na de wespenbestrijding wordt aan de betrokkenen gevraagd naar de aanwezigheid van rookmelders. Indien er nog geen geplaatst zijn, wordt het moment gebruikt voor sensibilisering. Twee vliegen in een klap dus, want na de dienstverlening is er een grote luisterbereidheid.

In veel oudere huizen is er immers geen rookmelder. Het bewustzijn over de eigen houding rond brandveiligheid kan nog hoger: 90 tot 95% van de brandveiligheid hebben we immers zelf in handen. Door het opvolgen van de preventietips. Er is nog te veel een attitude van 'het gebeurt niet bij mij'. De praktijk leert dat brand in de straat of wijk dikwijls een *eye-opener* is. Dat valt op tijdens nazorgmomenten van de hulpverleningszones met de burens van brandgedupeerden.

Ongeveer 8% van de permanentietijd (46% van het takenpakket van de hulpverleningszones) omvat brandbestrijding. Door preventie, technologische applicaties en controles is het aantal woningbranden gelukkig sterk gereduceerd. De brandweerdiensten zorgen hoofdzakelijk voor risicobeheersing van brand. Dit is de belangrijke zorg voor brandveilig leven via voorlichtingsinitiatieven en de inzet voor omgevingsveiligheid door adviseringen en inspecties.

Risicobeheersing werpt duidelijk haar vruchten af, al is elke brand er nog één te veel.

In de omringende landen zijn de taken van de brandweer wezenlijk hetzelfde. Brandbestrijding, preventie en hulpverlening zijn overal de kerntaken. Opvallend is wel dat in enkele landen, zoals bij ons, de brandweer is gekoppeld aan de ambulancezorg en de dringende geneeskundige hulpverlening⁷⁸. Ook in Frankrijk en Zweden heeft de brandweer hier een prominente rol.

Denemarken, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden leggen in wetgeving en beleid meer nadruk op de zelfredzaamheid van burgers en de rol van private organisaties bij de preventie en bestrijding van branden en andere calamiteiten.

78 [Ambulancezorg wordt uit het bestek van deze rede gehouden; al is er een link met veiligheid.](#)

Zo zijn in Denemarken private organisaties wettelijk verplicht om bij calamiteiten goederen en middelen af te staan ten bate van de brand- of rampbestrijding. Bij ons bestaat deze mogelijkheid via opvoeding.

7.2 Omgevingsfactoren met impact op werking hulpverleningszones

De ontwikkelingen in onze omgeving en van een aantal specifieke omgevingsfactoren hebben impact op de werking van de hulpverleningszones. Deze ontwikkelingen geven (indirect) aan wat de samenleving van de hulpverleningszones vraagt en wat hun antwoord daarop is. De hulpverleningszones zijn een maatschappelijk vangnet voor de burgers in nood. Ze combineren hun unieke informatiepositie met specifieke deskundigheid. Als betrouwbare hulpverleners stellen ze minder branden, minder slachtoffers en minder schade tot doel.

We weten allemaal dat onze samenleving steeds complexer is geworden. Er blijft ook heel wat veranderen. Het normen- en waardenkader en het gangbaar mens- en wereldbeeld vormen de basis van onze samenleving. De samenleving op zich is een economisch, democratisch, sociaal-maatschappelijk rechtssysteem met een wisselwerking van deze aspecten. De mens als individu maakt deel uit van dit maatschappelijk systeem. *“Waarden die voor eeuwig leken vast te staan, veranderen in een of twee generaties in hun tegendeel, denk aan vrouwenrechten of het homohuwelijk. Dat is logisch en gezond. Het wordt pas problematisch als de nieuwe normen worden geclaimd met een beroep op de geschiedenis, als deel van een culturele identiteit die altijd zou hebben bestaan”* verwittigt H.M. van den Brinck in zijn column in De Groene Amsterdammer van 15 februari 2017. Nagenoeg allemaal zijn we het eens in de zorgen die we hebben. We zitten in een tijdsgewricht waarin weinig meer vaststaat. In de wereld van vandaag is vrijwel alles flexibel en onzeker geworden. Individualisering, multiculturaliteit, virtualisering, fragmentatie en globalisering leiden tot een grotere verscheidenheid aan partijen en percepties rond veiligheid. Door de onzekerheid die dat met zich meebrengt, is er bij burgers meer behoefte aan de menselijke maat en betrokkenheid bij de eigen leefomgeving. Een essentieel onderdeel van burgerschap is het recht om aan de vorming van een gemeenschap te participeren. De gewijzigde context, waarbij we naast de individualisering de politieke schaalvergroting niet mogen negeren, vraagt om een nieuwe invulling

van dit burgerschap. Ook deze evolutie laat zich voelen. Maar niet iedereen kan meedoen. We zien de tegenstellingen groeien tussen zelfredzamen en niet-zelfredzamen. Er blijkt ook een behoorlijk verschil te bestaan tussen wat van burgers wordt verwacht en wat ze daadwerkelijk aankunnen. Er is ook sprake van 'sociale versnelling', waarbij de toekomst zich steeds meer aan het heden opdringt. Wie nu niet handelt, betaalt daarvoor later de prijs. Het gevolg van dergelijke ontwikkelingen is dat risico's steeds dynamischer worden in tijd, plaats, grootte en soort.

We leven ook in een dynamische netwerksamenleving. Mensen en organisaties zijn niet meer vertegenwoordigd in vaste groepen, maar in verschillende netwerken. Kennis en informatie wisselen we steeds sneller uit. Dit geeft het individu of de organisatie steeds meer autonome macht in zijn streven naar maatwerk, volledig afgestemd op zijn eigen behoefte. De verregaande digitalisering van de samenleving en onze afhankelijkheid daarvan, betekent ook dat de effecten van uitval van deze systemen op de fysieke wereld steeds groter worden.

De technologische ontwikkeling neemt een enorme vlucht. Dat brengt nieuwe risico's met zich mee, maar biedt ook kansen. We kunnen de voordelen van de technologische ontwikkeling benutten voor het omgaan met de toenemende complexiteit. Denk bijvoorbeeld aan de toepassingsmogelijkheden van robotica en sensortechnologie. Digitalisering, *big data*, *datamining* en neurodata geven steeds beter zicht op risico's en het voorspellen van een mogelijke verstoring. En het vergroot het vermogen om hierop via netwerken te anticiperen of hulp te mobiliseren. De leefomgeving wordt daarmee zowel slimmer als interactiever⁷⁹.

7.3 Het kerntakendebat

76

Een pertinente vraag rond het fysiek veiligheidsvraagstuk is die van de verantwoordelijkheid van burgers en wat de overheidstaakstelling is. In Denemarken bijvoorbeeld is de brandweer geprivatiseerd. Zelfredzame burgers kunnen zelf initiatieven nemen. Een opvallend kenmerk van het Deense brandweerstelsel is dat de brandbestrijding voor een groot deel is uitbesteed. De grootste private

79 www.brandweer.nl/media/4153/bom0716-def-lr.pdf?param=0.

aanbieder is Falck (zie kader hieronder), die de brandbestrijding uitvoert in ruim twee derde van de 98 Deense gemeenten. Dit laat onverlet toe dat gemeenten bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor de brandweezorg; aan hen is de keuze deze publiek dan wel privaat te organiseren. In het laatste geval wordt met de private aanbieder een *service level agreement* (SLA) afgesloten over wat de gemeente voor welk bedrag mag verwachten. Er zijn ook tussenvormen mogelijk, bijvoorbeeld een gemeentelijk brandweerkorps dat door een particulier bedrijf wordt geassisteerd.

Het ontstaan van Falck als private brandweerorganisatie in Denemarken

Op 3 oktober 1884 vond in Kopenhagen een verwoestende brand plaats. De toen 19-jarige Sophus Falck hielp bij het reddingswerk. Kort daarna verbleef hij enkele jaren in New York, waar hij het idee postvatte een eigen reddingskorps op te richten. In New York ontvingen namelijk reddingskorpsen van verzekeringsmaatschappijen een vaste bijdrage voor het beperken van schade bij brand. Eenmaal terug in Denemarken richtte hij op 3 oktober 1906 zijn eerste 'reddingskorps' in Kopenhagen op. In de jaren daarna werden nieuwe korpsen opgericht in de steden Odense (1919), Aalborg (1920), Svendborg (1924) en Gentofte (1926).

Dit waren echter nog niet de brandweerdiensten waar Falck tegenwoordig om bekend is. In die jaren, begin 20e eeuw, was het in Denemarken al wel gebruikelijk dat over het verlenen van brandweezorg afspraken werden gemaakt. De Deense koop- of handelssteden hadden een eigen brandweerkorps en tussen de brandweer van een handelsstad en omliggende dorpen op het platteland bestonden afspraken over het verlenen van assistentie bij brand.

Na onenigheid over een rekening voor het blussen van een brand in het dorp Lunde (gelegen op het eiland Funen), zei het bestuur van Lunde in 1921 haar contract met het brandweerkorps van Odense op. Falck, die inmiddels al enkele jaren op brandweerterrein actief was, zag zijn kans schoon en bood de gemeenten op het eiland een voordelig contract aan. Hij investeerde in blusapparatuur en korte tijd later verzorgde Falck in veel gemeenten op het eiland het bluswerk.

Deze praktijk werd in de politie- en brandweernetwet van 1926 gereguleerd en daarmee stond de poort open naar (verdere) privatisering van de Deense brandweer; steeds meer gemeenten en ook handelssteden besteedden hun

brandweeractiviteiten uit aan Falck. Tegenwoordig verzorgt Falck in ruim twee derde van de gemeenten de brandweertzorg. De contracten die door gemeenten met Falck worden aangegaan, hebben doorgaans een looptijd van vier tot tien jaar.

Dit voorbeeld illustreert dat er verschillende mogelijkheden zijn om brandweerdienstverlening te garanderen, al dan niet privaat, publiek of een combinatie van beiden. Zoals eerder aangegeven (in het hoofdstuk over publieke aanbieders van veiligheidsdiensten) zijn er verschillende maatstaven om de legitimiteit van een veiligheidsvoorziening aan af te meten.

In de individualistische benadering gaat het primordiaal om de vraag welke organisatie van veiligheid geschikt is om het individu dat niveau van veiligheid te bieden, waar hij recht op heeft. Een adequaat veiligheidsniveau impliceert voldoende afdekking van de veiligheidsrisico's.

Voor de gemeenschapsgerichte benadering gaat het om de organisatie van veiligheid die geschikt is om de gemeenschap op te grondvesten. De antwoorden hierop zijn telkens van politieke aard, die per samenleving verschillend kunnen zijn.

7.4 Samenwerking voor meer innovatie

Sinds 1 januari 2015 zijn in ons land alle gemeentelijke brandweerdiensten opgegaan in 34 hulpverleningszones met rechtspersoonlijkheid (exclusief Brussel). Dit zijn er twintig in Vlaanderen.

De brandweerdiensten in West-Vlaanderen vormen met 500 operationele beroepspersoneelsleden en 2.780 operationele vrijwilligers⁸⁰ een belangrijke component binnen de publieke tak van de veiligheidseconomie.

Met een structuur gebaseerd op 4 hulpverleningszones⁸¹ is de schaalvergroting bij de brandweer in onze kustprovincie een stuk groter dan bij de politie, die nog op 19 zones berust.

De uitdaging van de hulpverleningszones is te groeien van een puur repressieve organisatie, met een specifieke focus op brand en ongevallen, naar een moderne slagkrachtige organisatie die geïntegreerd werkt binnen een ruimere multi- en

⁸⁰ Dit zijn parttime brandweermannen en –vrouwen, in de volksmond brandweervrijwilligers genoemd.

⁸¹ HVZ 1, HVZ Midwest, HVZ Westhoek, HVZ Fluvia.

transdisciplinaire context van hulpverlening. Dit om maatschappelijk relevant te blijven en te beantwoorden aan reële maatschappelijke noden⁸².

De opgedane praktijkervaring van de afgelopen jaren leert dat de hulpverleningszones een maximale invulling aan hun verworven autonomie geven. De fusiebeweging werd gebruikt als momentum voor de bundeling van de West-Vlaamse krachten voor meer innovatie en expertise-uitwisseling. Ondertussen is West-Vlaanderen toonaangevend geworden in de samenwerking tussen de hulpverleningszones.

“Als we succes willen hebben bij ons optreden, dan moeten we de nieuwe technieken op een functionele wijze durven inzetten. Dit vereist natuurlijk voorbereiding, afstemming en uitgebreid oefenen. Maar indien we dit transdisciplinair gaan doen, betekent het ook een absolute meerwaarde” stelt Frank Maertens, zonecommandant van HVZ Fluvia in de publicatie *‘Crisis bij de hulpdiensten. Op naar een meer slagkrachtige crisisorganisatie’*⁸³. Maertens stelt de vragen of brandweerorganisaties durven inzetten op nieuwe technologieën, zoals drones en *Google Glass*⁸⁴. Hij nodigt uit om te investeren in virtueel oefenen en voldoende gebruik te maken van de middelen die er reeds zijn en die voldoende te integreren in de reguliere werking.

Er is duidelijk een behoefte en *drive* om meer innovatievermogen te creëren binnen de sector. Het credo ‘stilstand is achteruitgang’ maakt van innoveren een vast gegeven, ook voor de hulpverleningszones. Aangezien de mensfactor de meest bepalende factor is in organisaties, is dit ook beduidend voor de opleiding en competentieverwerving van de brandweermensen, voor nu en in de toekomst.

82 Frank Maertens (2015), “Tien succesfactoren om naar een slagkrachtige crisisorganisatie te groeien” in *“Crisis bij de hulpdiensten. Op naar een slagkrachtige crisisorganisatie”*, Die Keure.

83 Frank Maertens (2015), “Tien succesfactoren om naar een slagkrachtige crisisorganisatie te groeien” in *“Crisis bij de hulpdiensten. Op naar een slagkrachtige crisisorganisatie”*, Die Keure.

84 *Google Glass* is een draagbare computer in de vorm van een bril.

7.5 Brandveiligheid is een zaak van iedereen

De repressieve dienstverlening van de brandweer blijft een heel belangrijk vangnet voor als het toch mis gaat. De grote winst zit echter vooral in de voorkoming en beperking van brand. Snelle detectie en alarmering, bijvoorbeeld door een verhoging van het aantal rookmelders en brandveiligheidseisen voor meubilair en buitenmuurbekleding, leveren meer veiligheid op.

Brandpreventie is het nemen van maatregelen om brand te voorkomen en te beperken. Ook om de gevolgen van brand zo klein mogelijk te houden. Brandpreventie gaat eveneens over het waarborgen van de evacuatie van personen. De brandveiligheid van een gebouw wordt verhoogd door brandpreventieve voorzieningen.

Belangrijker nog is weliswaar het besef dat brandveiligheid niet alleen een taak is van de brandweer, maar een collectieve inspanning van de hele samenleving. Burgers, bedrijven en overheidsdiensten kunnen zelf veel doen om het brandrisico terug te dringen. Hier geldt het belang van doelgroepgerichte adviezen voor gedragsverandering eventueel via *nudging*⁸⁵. Verder dient brandveiligheid een volwaardig onderdeel te zijn van het integrale veiligheidsbeleid in gemeenten, waarin publieke en private partijen samenwerken.

Er is het gegeven dat we zelf 90 tot 95% van onze brandveiligheid zelf in handen hebben. Het gaat om kleine aanpassingen in onze handelingen, met soms grote effecten naar verhoogde brandveiligheid. Zoals bijvoorbeeld voor een handelszaak: uitgangen of doorgangen mogen nooit belemmerd worden door voorwerpen of meubilair. Bij uitbating moeten de uitgangen altijd ontgrendeld zijn. Een rookmelder alarmeert ons snel bij brand. De huidige technologische mogelijkheden laten ook toe dat de brandalarmering geïntegreerd kan zijn in het alarmsysteem, waarbij de brandmelding wordt gesignaleerd aan de eigenaar, burens, Het is belangrijk dat de rookmelder maandelijks wordt getest via de testknop en ook wordt afgestoft.

85 *Nudging staat voor het geven van een subtiel duwtje in de goede richting, zonder hierbij vrijheden in te perken of verplichtingen op te leggen.*

Rookmelders zijn onmisbaar in woningen. Tegen 2020 worden rookmelders verplicht in alle Vlaamse woningen. Een rookmelder installeren is in Vlaanderen nu al wettelijk verplicht voor wie een nieuwbouwwoning afwerkt of een bestaande woning renoveert. Ook voor de meeste woningen met huurovereenkomsten en woningen die aangekocht worden via een sociale lening, geldt deze verplichting. Het is van het grootste belang dat rookmelders op de juiste wijze zijn geplaatst en ook goed hoorbaar zijn. Ook bij gesloten deuren. Rookmelders worden best niet alleen in de verkeersruimten zoals de hal geplaatst, maar vooral ook in de ruimten waar brand kan ontstaan zoals op de slaapkamers en in bergplaatsen.

Met rookmelders worden potentiële brandhaarden gedetecteerd in de beginfase. De communicatie over mogelijke brandrisico's is ook een belangrijke vorm van preventie. Het blijft van belang om burgers te wijzen op mogelijke brandveroorzakers en te informeren hoe ze hun veiligheid tegen brand kunnen verhogen.

Er worden branden voorkomen door het vergroten van het brandveiligheidsbewustzijn en de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven. Maar niet alle burgers zijn zelfredzaam. Het verschil tussen mensen die voor zichzelf kunnen zorgen en degenen die dat niet kunnen wordt, onder meer door de vergrijzing, steeds groter. Dat vraagt om een brandweezorg op maat.

7.6 Innovatie is inherent aan het brandweerwerk

Sinds de oprichting van de georganiseerde controle van branden en gerelateerde calamiteiten ligt innovatie en innovatief werkgedrag ten grondslag aan het werk van de brandweerman. Doordat brandweermannen en -vrouwen elke crisis die ze tegenkomen zo snel mogelijk dienen op te lossen en doordat elke crisis anders is en mogelijk een andere aanpak vereist, is een bepaalde mate van flexibiliteit en de mogelijkheid en bereidheid om te innoveren vereist. In het verleden heeft deze gedachte geleid tot een groot aantal innovaties en dat is nog steeds zo. Beginnend met de aanstelling van brandmeesters met de bevoegdheid om mensen die de brandveiligheid bedreigen te beboeten in 1413, kunnen deze innovaties worden beschreven als technologische, administratieve of processuele innovaties. Voorbeelden van technologische innovaties zijn de ontwikkeling van de eerste brandslangen tussen 1614 en 1642, de ontwikkeling van de eerste blusboten, de

introductie van stoomgedreven brandslangen in 1858 en de ontwikkeling van gemotoriseerde blussystemen tegen het einde van de 19^e eeuw. Voorbeelden van administratieve en processuele innovaties zijn de introductie van lokale brandweerkazernes en vergoedingen voor vrijwillige brandweermannen, de oprichting van de beroepsbrandweer en officiële brandweerkazernes die een thuis bieden aan fulltime brandweermannen en de introductie van opleidingen en trainingen voor professionele brandweermannen en -vrouwen .

De huidige technologische ontwikkelingen met drones en het tijdperk van *big data* laten toe dat de hulpverleningszones operationele vernieuwingen kunnen doorvoeren. Om te kunnen innoveren, is er echter onderzoek nodig. Onderzoek naar wat werkzaam en haalbaar is, is wel nog een *missing link*. Dat belet de bevrogen West-Vlaamse zonecommandanten niet om innovatief te denken.

Drones

Hulpverleningszone Fluvia is volop bezig met de denkpiste van de inzet van drones, als eerste verkenningmiddel na een noodoproep.

Vorig jaar zijn vijf Belgische bedrijven en twee onderzoeksinstellingen gestart met het onderzoek naar de mogelijkheden van een semi-autonome drone voor de inzet als snelle verkenner bij interventies van de hulpdiensten. Het opzet is dat de drone autonoom zijn weg vindt naar de locatie en snel en *on-board* data verzamelt en analyseert. De gecapteerde videobeelden en data worden beveiligd aan de beslissers en coördinatoren, die in aantocht of reeds ter plekke zijn, bezorgd. De snel objectief gecapteerde info kan belangrijke winsten opleveren naar kortere uitruktijden, geoptimaliseerde inzet en gerichtere interventies.

De studie over de inzet van deze drones stelt drie mijlpalen voorop:

1. *Eye in the sky*: de drone vliegt autonoom naar de locatie, cirkelt op hoge hoogte en streamt de video live terug naar het commandocentrum. De drone bouwt een 3D-model op van de situatie en herkent enkele gevaren;
2. *Eye on site*: de drone daalt en neemt gedetailleerde informatie op zoals aanwezige mensen, ingangen en gevaren;
3. *Eye on the ground*: de drone wordt in het gebouw gestuurd om zo veel mogelijk informatie te bezorgen aan het commandocentrum.

Bij HVZ Fluvia is de zonecommandant overtuigd dat de inzet van een semi-autonome drone bij een rampmelding voor een zeer belangrijke tijdswinst kan zorgen. Er worden meteen ook meer risico's uitgesloten en de juiste middelen ingezet. Het is een feit dat 'beelden' – van de camera van de drone, in dit geval – de toekomst zijn en meer informatie bevatten dan beschrijvende analoge informatie via radiokanalen. Er wordt gepleit voor een multidisciplinair gebruik van dergelijke semi-autonome drones. Met de gepaste protocollen en een financiële verdeelsleutel onder de betrokken partijen, kan de inzet van het toestel vervolgens worden geprioritiseerd.

Big data

Ook belangrijk is de verdere uitbreiding van de kennis op het gebied van brandontwikkeling en op informatie uit data, die aangeeft waar het brandrisico het hoogst is. Op basis van grondige informatie kunnen de hulpverleningszones, samen met hun partners, keuzes maken over wie op welke manier de risico's het meest adequaat kan beïnvloeden.

Door de dynamiek in onze samenleving en de effecten op de risico's, is het noodzakelijk blijvend te investeren in het op orde houden van de kwaliteit van de data en van de informatie-infrastructuur. Dit gaat verder dan het genereren van een *dashboard* voor managers. Het gaat om *intelligence* die daadwerkelijk toepasbaar is op de werkvloer, bijvoorbeeld om gericht goede voorlichting te kunnen geven of om bij te dragen aan een effectieve en veilige inzet. Al met al is brandveiligheid een complex en dynamisch geheel. De combinatie van steeds snellere rekenkracht van computers en slimmere technieken voor data- en documentanalyse biedt veel kansen voor informatiegestuurd en risicogericht werken. De betekenisgeving en validatie van de automatisch gegenereerde risicoanalyses en scenario's is een uitdaging. Data voorspellen de toekomst. Het gaat daarbij om gericht analyseren van data en informatie zodat de brandweer slimmer haar doelen kan bereiken. *Business intelligence* zal zich de komende jaren bij de brandweer krachtig moeten ontwikkelen om de beloftes van de techniek daadwerkelijk waar te kunnen maken. Hierbij is interzonale, inter- of transdisciplinaire samenwerking de richting die best wordt gekozen.

Vakmanschap betekent onder meer zo deskundig en veilig mogelijk werken, om hiermee de eigen gezondheid en die van collega's te beschermen. De feitelijke bestrijding van incidenten is op de moderne leest geschoeid. De vakman weet een juiste keuze te maken uit verschillende tactieken en technieken, afhankelijk van de situatie.

Na alles begint innovatie met kennis en inspiratie. Bij een brand is het belangrijk te weten hoe brandoverslag te voorkomen, mensen te redden en tegelijkertijd materiële en milieuschade te beperken. Daarvoor dient onderzoek naar wat en wie kan helpen als het erop aankomt. Water blijft daarbij altijd een middel, maar informatie brengt ons verder. Om relevante informatiebronnen bij netwerkpartners te ontsluiten en inzetbaar te maken voor operationeel gebruik, zijn specifieke competenties nodig. Bijvoorbeeld data-analisten die in samenwerking met mensen uit het veld relevante analyses kunnen maken; slimme zoekers die uit alle gegevens data weten te vinden waarmee een analist zijn werk kan doen. Dit zijn informatiemakelaars als schakel tussen mensen in het veld en de informatieorganisatie.

Juridische mogelijkheden

Vanuit de praktijk geven de West-Vlaamse zonecommandanten aan dat er nog steeds juridische knelpunten bestaan die een nog meer gerichtere samenwerking tegenhouden. Ook is er hun vaststelling dat het centrale niveau vooropstelt dat wat niet voorzien is in de wet, ook niet mag. Het legaliteitsbeginsel of nulla poena-beginsel houdt in dat men alleen gehouden kan worden aan wetsbepalingen die al bestonden op het moment dat men datgene doet waarop die wet betrekking heeft. We kunnen er niet zomaar van uit gaan dat alles wat niet in de wet staat beschreven, niet toegelaten is. Dit veralgemenen kan niet, want dat zou betekenen dat iets pas kan, enkel wanneer het in de wet staat. Ter vervulling van veiligheidstaken geldt voor mij dat alles wat niet in de wet staat, kan en mag, zeker om innoverend handelen toe te laten. De technologische ontwikkeling zet zich onverminderd voort. In hoeverre de hulpverleningszones in staat zullen zijn om technologische kansen te signaleren en te vertalen naar innovatieve en realiseerbare toepassingen, is niet alleen afhankelijk van het aanwezige 'innovatie-DNA' maar ook van de juridische mogelijkheid om vooruit te geraken. Door het tekort aan personeel in het middenkader, zijn beleidsvoorbereiding, statistische dataverwerking en andere informatiegestuurde taakstelling niet zo evident voor de hulpverleningszones. Dit is een vaststelling.

Opleidingen zijn cruciaal

De campus POV, het Provinciaal Opleidingscentrum voor Veiligheidsdiensten in Zedelgem, biedt opleidingen aan voor politie, brandweer, ambulanciers en redders aan zee.

De investeringen door de provincie in het POV geven het operationeel personeel van de hulpverleningszones de mogelijkheid om de praktijk te trainen.

“Vakbekwaamheid wordt alleen bereikt via voldoende ervaring en opleiding. Het zou luguber worden als we de vakbekwaamheid alleen laten afhangen van de ervaring. Realistische training is hier beter op zijn plaats. Vakbekwaamheid moet onderhouden worden om op peil te blijven.

Naast vakbekwaamheid van het uitvoerend personeel is het element ‘bevelvoering’ essentieel voor het succes van de interventie. De wijze waarop de hulpdiensten hun taken uitvoeren, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de bevelvoerder. De ideale leidinggevende is stressbestendig en kan de processen goed aansturen. Om de taken goed uit te kunnen voeren heeft de ideale leidinggevende een relevante opleiding genoten, wordt er door betrokkene geoefend, beschikt deze over voldoende ervaring en vindt er bijscholing plaats. Hierbij is in de systematiek verwerkt dat een gemis aan praktijkervaring gecompenseerd kan worden door realistische oefenervaring.

Een niet te onderschatten factor voor de kwaliteit van de inzet is het feit dat, zeker in het begin van de interventie, beslissingen onder tijdsdruk moeten genomen worden. Besluitvorming onder tijdsdruk speelt zich vrijwel geheel intuïtief af. Onderzoek leert dat bevelvoerenden een soort mentaal schema van diverse situaties in hun hoofd hebben. Dit mentale schema koppelt kenmerken en indicatoren rechtstreeks aan oplossingen. Op de plaats van het incident verricht de bevelvoerende razendsnel waarnemingen, matcht deze aan zijn mentaal schema en komt zo tot oplossingen.

De belangrijkste conclusie is dat ‘herkenning doet beslissen’. Het mentale schema dat de bevelvoerders in hun hoofd hebben, en dat bepalend is voor de genomen beslissingen onder tijdsdruk, wordt gevoed door hun praktijkervaring. Praktijkervaring is hiervoor meestal onvoldoende. Deze ervaring moet dus aangevuld worden met training en realistische oefeningen” stelt Donald Withouck, de zonecommandant van de hulpverleningszone Midwest⁸⁶.

86 Donald Withouck (2017) ‘Motivatienota multidisciplinair opleidings- en traningscentrum Zedelgem’.

Hieruit blijkt nogmaals het belang van de investeringen in het POV. Tussen de brandweerschool en de zones is een convenant afgesloten met als doel de organisatie van de opleidingsactiviteiten voor de brandweer- en ambulancediensten in West-Vlaanderen op een effectieve en efficiënte manier uit te werken, in de vorm van partnership, met goede afspraken en afstemming.

7.7 Sterke band met het lokale bestuur

De brandweer is, samen met de lokale politie, één van de laatste veiligheidsdiensten die nauw verweven zijn met het gemeentelijke niveau. Deze verwevenheid is historisch verklaarbaar en vindt haar verankering in de wet van 31 december 1963⁸⁷. Elke burgemeester werd verantwoordelijk gesteld voor de bescherming tegen brand en ontploffing op het grondgebied van zijn of haar gemeente.

Bekijken we de wettelijke initiatieven sinds 1963 dan blijkt de duidelijke wil van de wetgever om te evolueren naar een “hogere schaal” voor de organisatie van de hulpverlening bij brand: via de gewestelijke groepen in 1967 over de hulpverleningszones zonder rechtspersoonlijkheid in 1999, naar hulpverleningszones mét rechtspersoonlijkheid in 2015. De hulpverleningszones hebben een andere, vooral ruimere finaliteit dan de brandweer van weleer. De brandweer had 150 jaar een specifieke inbedding in de gemeente, met brandweerkazernes al dan niet in de buurt van het gemeentehuis. De finaliteit was toen hoofdzakelijk repressief optreden bij branden en ongevallen. Nu is kennismanagement één van de meest waardevolle instrumenten voor een brandweerorganisatie.

De fusiebeweging werd gerealiseerd zonder tijdelijke ondersteunende personeelsvermeerdering, noch bijkomende financiële middelen. Dat is zowel een achillespees als een sterkte. Enigszins een achillespees omdat er nog noden zijn in de opleidingen en profielen. *“Met de brandweershervorming is de focus nogal op het interne bestuurlijke en organisatorische gericht en minder op het*

87 Wet van 31 december 1963 betreffende de Civiele Bescherming, BS 16 januari 1964, 422.

*operationele, laat staan grootschalig optreden*⁸⁸. Er is de grote kracht en eigenheid van de brandweer om vlot te evolueren naar een modern organisatiemodel.

De verbondenheid met het lokale niveau is vooral een sterkte, maar in enige mate ook een zwakte voor de brandweer als hulpverleningsorganisatie. De vertrouwdheid met het interventiegebied en de vaak persoonlijke betrokkenheid bij de dienst, zelfs via familiale banden, bevorderen de gedrevenheid en inzet, wat uiteraard goed is voor de hulpverlening. Deze verbondenheid met de gemeente is zelfs kapitaal voor de werking met vrijwilligers.

Het overstijgen van het gemeentelijke niveau ter versterking van het operationele aspect van de hulpverlening is al langer aan de gang. De complexere omgeving waarbinnen hulpdiensten opereren en de vaak specialistische kennis die noodzakelijk is om te kunnen functioneren, heeft reeds geleid tot een gedeeltelijke operationele schaalvergroting. Immers, niet alle posten kunnen van alles voldoende op de hoogte zijn en dus werd er gespecialiseerd rond bepaalde deelgebieden. Denk daarbij aan duikploegen en gaspakdragers, of recenter, aan de meetploegen of specialisten in het bestrijden van incidenten met gevaarlijke stoffen of van incidenten waar treinen bij betrokken zijn. Ook de nood aan een multidisciplinaire aanpak van incidenten heeft geleid tot een zekere schaalvergroting en specialisatie op het vlak van nood- en interventieplanning.

In Frankrijk is de bestuurlijke aansturing van de brandweer al enkele jaren niet meer in handen van de gemeenten, maar ondergebracht bij de departementen. In zowel de 'koude' als 'warme' fase vindt de aansturing van de brandweer plaats onder directe verantwoordelijkheid van de prefect, de hoogste bestuurder van het departement die benoemd wordt door de president.

Ik pleit voor een gecentraliseerde dispatching van de oproepen voor de West-Vlaamse hulpverleningszones. Dit biedt belangrijke winsten op het vlak van de juiste inzet van de benodigde middelen, zeker ook in geval van calamiteiten in

88 Frank Maertens (2015), "Tien succesfactoren om naar een slagkrachtige crisisorganisatie te groeien" in "Crisis bij de hulpdiensten. Op naar een slagkrachtige crisisorganisatie", Die Keure.

grensgebieden. Ook komt men sneller tot een opschaling met de inzet van verschillende zones. Momenteel loopt er een studie over de haalbaarheid van een centrale dispatching in opdracht van de West-Vlaamse hulpverleningszones. Deze gecentraliseerde dispatching in West-Vlaanderen is voor mij een urgent actiepunt.

7.8 De vrijwillige brandweer

In West-Vlaanderen zijn bijna drieduizend vrijwillige brandweperlui actief. In gans België zijn er 12.200 vrijwilligers. West-Vlaanderen staat in voor een vierde van deze brandweperlui, die in hun vrije tijd burgers in crisissituatie helpen. In West-Vlaanderen is de uitdaging groot om dit potentieel te blijven motiveren in de veranderende context.

“Lid zijn van de vrijwillige brandweerdienst betekent zijn vrije tijd opofferen om andere mensen in nood bij te springen en dit zonder onderscheid van persoon, huidskleur of godsdienst. Om al die redenen staat de brandweer hoog in aanzien bij de bevolking. De vrijwillige brandweer wordt ingeschakeld voor alle taken die toebedeeld zijn aan de brandweer. Er is met andere woorden geen onderscheid tussen het takenpakket van de beroepsbrandweer en de vrijwillige brandweer. Op vele interventies wordt er samengewerkt tussen verschillende brandweerkorpsen”. Zo luidt de wervende tekst om nieuwe vrijwilligers bij de brandweer aan te trekken.

De fusiebeweging naar vier hulpverleningszones in West-Vlaanderen impliceert een efficiënte uittekening van de operationele eenheden, de posten. Er zullen nog een aantal gemeentelijke brandweerposten moeten sluiten. Die efficiëntie-overweging moeten we nu eenmaal nemen. Ook al is er impact op het lokaal engagement. Ik kan me goed voorstellen dat in die gemeenten waar de brandweerkazerne sluit de brandweervrijwilligers een ontheemd gevoel hebben, wat afbreuk kan doen aan hun engagement. Ik hoop echter dat deze gewaardeerde vrijwilligers blijven meedraaien en meedenken over het brandweergebeuren van de toekomst. Ook dat de hechte vriendenkringen mee de verplaatsing doen en aansluiting houden met de hulpverleningszone.

De hulpverleners van nu zijn meer dan brandblussers en zetten zich ook in voor andere crisissituaties dan brand. Ik hoop dat die bereidheid van de vrijwilligers

wordt bestendig. Ze worden nog steeds vrijwilligers genoemd, al zijn het naar contract parttime medewerkers van de hulpverleningszone. Het is vooral een engagementsverbintenis met de hulpverleningszone.

De personeelsleden van de zone zijn gebonden aan wettelijke bepalingen die zijn vastgelegd in de wet op de civiele veiligheid en de besluiten betreffende het statuut. Het personeel van de zone bestaat uit administratieve leden en operationele leden. Het operationeel personeel van de zone is samengesteld uit beroepsbrandweermannen, vrijwillige brandweermannen, beroepsambulanciers die geen brandweerman zijn en vrijwillige ambulanciers die geen brandweerman zijn.

De vrijwillige brandweermannen en ambulanciers zijn de personeelsleden van de zone voor wie hun functie in de zone niet hun hoofdactiviteit uitmaakt.

De vrijwilliger volgt dezelfde opleiding als de beroepsbrandweerman. Tijdens de aanwervingsstage moet het brevet brandweerman worden behaald.

Na de stage wordt de beroepsstagiair vast benoemd en de vrijwillige stagiair benoemd voor een duur van zes jaar. De prestatievergoeding van de vrijwilliger is bij koninklijk besluit geregeld.

7.9 Brandonderzoeken

Incidenten bieden belangrijke aanknopingspunten voor nieuwe inzichten en toepassingen in de praktijk, die van groot belang voor de sector zijn. Zo is er de expertise van een brandonderzoeker die een brand 'leest'. In de verbrande resten gaat de brandonderzoeker op zoek naar de oorzaak van de brand. Nu wordt nog slechts een klein deel van de branden onderzocht door de brandweer. Brandonderzoek is voor de brandweer een manier om te leren. Onderzoek levert veel informatie op over oorzaken van branden, brandverloop, de effectiviteit van preventieve brandvoorzieningen, brandbestrijding en het gedrag van mensen. Met deze informatie kunnen we branden nog beter en veiliger bestrijden en betere voorlichting geven om branden te voorkomen. Niet alleen de brandweer is geïnteresseerd in de oorzaak van de brand. Ook de politie wil graag weten wat er is gebeurd en of er mogelijk sprake is van brandstichting. Daarnaast wil de verzekeraar weten hoe brand is ontstaan zodat zij kunnen bepalen of er wel of geen schadevergoeding moet worden uitgekeerd.

Onderzoek naar brandoorzaken is quasi onbestaand in België en is zeker niet georganiseerd vanuit de brandweer zelf. Eind 2016 lieten de 20 Vlaamse zonecommandanten alvast een verkennende studie uitvoeren rond de implementatie van brandonderzoek in de hulpverleningszones. Primordiaal is een gestructureerde aanpak, met uitwisselbaarheid van het brandonderzoekswerk en opbouwbaarheid van data door een uniforme registratie van de gegevens over brandoorzaken. In de brandweercursussen is wel aandacht voor sporenbehoud en knipperlichten voor brandstichting. Als elke hulpverleningszone zou kunnen beschikken over minstens één specialist brandonderzoek, zetten we een beduidende stap voorwaarts.

Voor de operationele ploegen is het belangrijk te weten dat ze de brandschade niet mogen aantasten. Het spreekt vanzelf dat de plaats, waar de brand is ontstaan, nauw samenhangt met de brandschade zelf. Het komt erop aan de verschillende schadesporen nauwkeurig te analyseren en uit het geheel van de vaststellingen, de juiste besluiten te trekken. Als er bijvoorbeeld wordt vastgesteld na de brand dat een zelfsluitende branddeur open stond of geblokkeerd was, dienen dergelijke gegevens ook opgenomen te worden door de preventiedossierbeheerders. Ook is het belangrijk dat vaststellingen van brandoorzaken worden gebruikt voor gedragsverbeterende tips, zoals het tijdig reinigen van de schoorsteen en geen ontvlambare vloeistoffen te gebruiken nabij verwarmingstoestellen.

7.10 Vlaams Network Brandweer

Ik breng het Vlaamse Network Brandweer onder de aandacht. Het Network Brandweer is een recent initiatief van de 20 Vlaamse hulpverleningszones en mogelijk ook de Brusselse brandweer. Het netwerk richt zich op de hulpverleningszones en verbindt hen. De ambitie van het Network Brandweer is om hét referentiepunt voor de verschillende overheden in België te zijn inzake integrale brandzorg en –veiligheid. Daartoe willen ze expertise delen en innovatie stimuleren. Het netwerk wil vooral ook de belangen van de brandweer, de hulpverleningszones en specifiek ook de brandweertalents behartigen. Het Network Brandweer wil het aanspreekpunt zijn voor beleidsvoerders inzake deze materies.

De brandweermannen van weleer blijven *au fond* brandblussers, wel met een ruim takenpakket onder meer in de crisisbeheersing bij een ramp of calamiteit. Innovatie spoort van oudsher samen met het brandweerwerk. De fusiebeweging naar vier hulpverleningszones in West-Vlaanderen werd gebruikt als hét moment om ook de West-Vlaamse krachten te bundelen voor meer innovatie en expertise-uitwisseling. Meer nog dan op het vlak van de techniek heeft de brandweer een uitdaging in de betekenisgeving en validatie van geautomatiseerd gegenereerde risico-analyses en scenario's.

Met bijna drieduizend brandweervrijwilligers heeft West-Vlaanderen de uitdaging om met de noodzakelijke sluiting van een aantal gemeentelijke brandweerkazernes de lokale vrijwilligers te blijven overtuigen om hun gewaardeerd vrijwilligerswerk verder te zetten in een ruimere context en omgeving.



8. Noodsituatiemanagement en -planning

8.1 Wettelijke basis en organisatie

Het noodsituatiemanagement vindt zijn algemeen wetgevende basis in de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid⁸⁹. Hierin wordt gedefinieerd wat 'civiele veiligheid' inhoudt en wat de opdrachten van haar operationele diensten zijn. Dat zijn de brandweer en civiele bescherming.

Het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen⁹⁰ legt de federale fase van de noodplanning vast. Later volgde het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen⁹¹. Dit koninklijk besluit vormt de directe en vitale basis voor het huidige noodsituatiemanagement. Deze wettelijke bepaling actualiseert enerzijds de principes van de noodplanning. Anderzijds biedt het de burgemeesters en gouverneurs een adequaat werkinstrument voor hun nood- en interventieplannen en om het beheer van noodsituaties zo goed mogelijk te kunnen realiseren. Ook streeft dit koninklijk besluit de harmonisatie van de terminologie, de structuren en de inhoud van de plannen in gans het land na. Sinds dit koninklijk besluit is er dus een duidelijke en uniforme structuur aangebracht in het noodsituatiemanagement en dit voor het gemeentelijk, provinciaal en federaal niveau.

Dit koninklijk besluit werd in 2006 en 2009 verduidelijkt en uitgewerkt door de ministeriële omzendbrieven NPU-1 tot en met NPU-4⁹². De huidige manier van werken met de noodplanning, de veiligheidscellen, de 3 noodplanningsniveaus en de 5 disciplines laat toe om adequaat met noodsituaties om te gaan.

89 Wet 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, *BS* 31 juli 2007 (erratum 1 oktober 2007).

90 Koninklijk besluit 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen, *BS* 21 februari 2003.

91 Koninklijk besluit 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen, *BS* 15 maart 2006.

92 Ministeriële omzendbrief NPU-4 30 maart 2009 betreffende de disciplines, *BS* 9 september 2009.

Ministeriële omzendbrief NPU-3 30 maart 2009 betreffende de goedkeuring van de provinciale nood- en interventieplannen, *BS* 9 september 2009.

Ministeriële omzendbrief NPU-2 30 maart 2009 betreffende het nood- en interventieplan van de provinciegouverneur, *BS* 9 september 2009.

Ministeriële omzendbrief NPU-1 26 oktober 2006 betreffende de nood- en interventieplannen, *BS* 10 januari 2007.

Nood- en interventieplannen

Nood- en interventieplannen beschrijven hoe te reageren op diverse situaties. Er zijn algemene en bijzondere nood- en interventieplannen. Zij worden opgesteld op het niveau van de bevoegde overheid: een gemeente, provincie of het land. Bedrijven en instellingen staan in voor een 'intern noodplan'. Deze nood- en interventieplannen bestaan niet naast elkaar, maar vullen elkaar aan.

Veiligheidscel

De veiligheidscel bestaat uit de burgemeester, de ambtenaar noodplanning en de vertegenwoordigers van de verschillende disciplines en kan eventueel uitgebreid worden met andere specialisten.

De belangrijkste taken van de veiligheidscel zijn:

- Opstellen en actualiseren van de nood- en interventieplannen;
- Opstellen van actiefiches;
- Organiseren van oefeningen om de noodplanning uit te testen, oefenbeleid uitwerken;
- Evalueren van oefeningen en noodsituaties;
- Bijsturen beheer incidenten en noodplannen;
- Opmaken inventaris van de risico's en risicoanalyse;
- Organiseren van voorafgaande informatie aan de bevolking over de noodplanning.

Alarmfasen

Alarmfasen zijn een aanduiding voor de ernst en de omvang van de noodsituatie. Zij geven aan wie instaat voor de algemene coördinatie en welke middelen kunnen ingezet worden.

Fasen	Grondgebied	Coördinatie	Plan
Gemeentelijke fase	Gemeente	Burgemeester	Algemeen gemeentelijk nood- en interventieplan
Provinciale fase	Een of meerdere gemeenten – provincie	Gouverneur	Algemeen provinciaal nood- en interventieplan

Federale fase	Een of meerdere provincies	Minister van Binnenlandse Zaken	Federale nood- en interventieplannen
----------------------	----------------------------	---------------------------------	--------------------------------------

Disciplines

Iedere noodsituatie wordt bestreden en gevolgd door teams van mensen. In de noodplanning hebben we het over vijf disciplines, die gecoördineerd samenwerken.

• Discipline 1

Verantwoordelijke: Directeur-Brandweer

Opdrachten: ramp bestrijden, mensen redden

• Discipline 2

Verantwoordelijke: globaal: de federale gezondheidsinspecteur, op het terrein: de directeur medische hulpverlening

Opdrachten: een vooruitgeschoven medische post organiseren, behandeling, regulatie van slachtoffers ⁹³

Middelen: medische urgentiegroepen, ambulances, ziekenhuizen, Rode Kruis, georganiseerd in het medisch interventieplan

• Discipline 3

Verantwoordelijke: Directeur-Politie; in principe: de korpschef van de politiezone

Opdrachten: ordehandhaving, bescherming van personen en goederen, verkeerscircuits installeren, identificatie van overleden slachtoffers

93 Bij een ramp moeten de slachtoffers in het ziekenhuis geraken. Maar bij een grote ramp kan men niet iedereen naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis brengen. Enerzijds omdat veel mensen op eigen houtje al naar dat ziekenhuis gaan en anderzijds omdat één ziekenhuis nooit alle slachtoffers tegelijk kan opvangen. Daarom wordt er één MUG – team, meestal de derde MUG ter plaatse, aangeduid om de slachtoffers over de verschillende ziekenhuizen in de provincie en zelfs buiten de provincie te verdelen. Zij worden “arts – regulator” en “verpleegkundige – regulator” genoemd.

• **Discipline 4**

Verantwoordelijke: Directeur-Logistiek; bevelhebber van de operationele eenheid van de civiele bescherming

Opdrachten: alle mogelijke logistieke steun (kranen, boten, ...) bieden

• **Discipline 5**

Verantwoordelijke: Directeur-Informatie, in opdracht van de burgemeester, gouverneur of minister

Opdrachten: informeren van de bevolking, de slachtoffers en hun familie (via de medische discipline), de pers

Coördinatie

De multidisciplinaire samenwerking of coördinatie van alle activiteiten op en rond het rampterrein gebeurt op twee niveaus:

- op het operationele niveau in de operationele commandopost (CP-OPS), waar in principe de brandweerbevelhebber (tenzij door de bestuurlijke overheid anders bepaald) een verantwoordelijke van iedere discipline samenroept;
- op het beleidsniveau in:

Fase	Coördinatiecentrum (CC)	Leiding
gemeentelijk	Gemeentelijk – GCC	Burgemeester
provinciaal	Provinciaal – PCC	Gouverneur
nationaal	Nationaal – FCC	Minister van Binnenlandse Zaken ⁹⁴

8.2 De noodsituatie

Het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende nood- en interventieplannen introduceerde een nieuw juridisch begrip in het noodbeheer: de noodsituatie.

Een noodsituatie wordt omschreven als *“elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of veroorzaken kan, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven*

94 <https://rampinfoostvlaanderen.wordpress.com/noodplanning/>.

of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of om de schadelijke gevolgen te beperken". Het betreft een situatie waarvan de omvang duidelijk de gewone reactiecapaciteit overtreft". Door een noodsituatie ontstaat een onevenwicht tussen de behoeften en de onmiddellijk beschikbare bronnen om de noodsituatie aan te pakken.

Vanuit een strikt juridische benadering is een calamiteit minder ernstig in vergelijking met een ramp of catastrofe. De connotatie van de term 'ramp' is pejoratiever dan de meer neutrale term 'noodsituatie'.

Noodsituaties worden opgedeeld in drie grote categorieën:

- **Flitsnoodsituaties:**

- Geen waarschuwingssignalen. De noodsituatie is een plots gebeuren waarbij de schade onvoorzienbaar is;
- De tijdsdruk om de noodsituatie te beheren is hoog;
- Voornamelijk reactief handelen omwille van het plotse karakter. Wordt vaak gekenmerkt door een chaotische coördinatie in het begin;
- De kans op escalatie is eerder beperkt.

- **De groei-noodsituatie:**

- Aanwezigheid van waarschuwingssignalen. Het is dus mogelijk om schade af te wenden, omdat er signalen zijn dat een noodsituatie op til is. Bijvoorbeeld stijgend waterpeil of een sterke gasgeur;
- De tijdsdruk is relatief hoog;
- De kans op escalatie is zeer reëel;
- De kans op uitstralingseffecten is reëel. De noodsituatie kan gevolgen hebben voor omliggende gemeenten.

- **De voorspelbare noodsituatie:**

- Voorbeeld: voetbalrellen;
- Aanwezigheid van waarschuwingssignalen. Het is dus mogelijk om schade af te wenden omdat er signalen zijn dat een noodsituatie op til is. Meestal is het tijdstip gekend;

- De kans op escalatie is zeer reëel. De noodsituatie kan met andere woorden in omvang toenemen;
- Voornamelijk draaiboekstrategie voor het beheer van de noodsituatie⁹⁵.

8.3 Opschaling naar een hogere hiërarchische overheid

Tijdens een noodsituatie kan de burgemeester voorstellen om het beheer van de noodsituatie op te schalen. Een opschaling betekent dat het beheer van de noodsituatie onder de bevoegdheid van een hogere hiërarchische overheid zal vallen. Centraal bij een opschaling staat het zogenaamde subsidiariteitsprincipe. Dit subsidiariteitsprincipe houdt in dat de bestrijding van een noodsituatie het best gebeurt op het daarvoor meest geschikte niveau.

Bepalende elementen voor de beslissing van opschaling naar een hiërarchisch hoger beheerniveau:

- de geografische uitgestrektheid van de schadelijke gevolgen;
- de aan te wenden middelen;
- het reëel of potentieel aantal getroffen en;
- de nood aan coördinatie;
- de omvang en of maatschappelijke impact van de gebeurtenissen;
- de aard van de gebeurtenissen;
- de technische complexiteit en de evaluatie van noodsituaties.

Het is mogelijk dat omwille van de ernst van de noodsituatie de provinciegouverneur eenzijdig beslist om het beheer op een hoger niveau te organiseren. Dit deed ik bij de brand in Nieuwkerke⁹⁶. Bij een opschaling komt de coördinatie en dus de strategische leiding van het noodbeheer in handen van de provinciegouverneur of de minister van Binnenlandse Zaken. De lokale overheid en het gemeentelijke coördinatiecomité krijgen hierdoor voornamelijk een uitvoerend karakter.

95 Marleen Easton, Frederic Schoenaers e.a. (2013) "Praktische gids voor burgemeesters in nood", FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Crisiscentrum.

96 Zie overzicht rampen in West-Vlaanderen punt 8.5.

In West-Vlaanderen wordt bij een opschaling binnen het provinciale coördinatiecomité een vertegenwoordiging van de lokale overheid gevraagd. Deze vertegenwoordiger heeft een adviserende rol binnen het provinciale coördinatiecomité en kan de maatregelen naar het gemeentelijke coördinatiecomité terugkoppelen als dit is samengekomen.

8.4 Noodplan voor terreurdaden

Dagelijks worden er zichtbare en minder zichtbare voorzorgs- en beschermingsmaatregelen genomen om de bevolking en de instellingen van ons land te beschermen tegen terroristische aanslagen. Voor het beheer van terreurdaden werd er medio 2016 een koninklijk besluit⁹⁷ uitgewerkt. Dit koninklijk besluit stipuleert een noodplan voor de aanpak van een crisissituatie, die ontstaat als gevolg van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag.

De provinciegouverneurs kregen de opdracht om een bijzonder nood- en interventieplan 'Terrorisme' (BNIP Terro) voor hun provincie op te maken. Weliswaar gebeurt er bij een terroristische aanslag onmiddellijk een opschaling naar het federaal niveau.

De basis voor de opmaak van dit BNIP Terro is het betreffende koninklijk besluit. Dit bepaalt de werking met twee structuren. Er is een federale Cel Beheer en een provinciale Operationele Cel. Een hiaat in het koninklijk besluit is de voorziening van een operationele coördinatiecel op het terrein, de CP-OPS. Voor de West-Vlaamse werkgroep Terro is deze cel een onmisbaar element om op het terrein een operationele coördinatie te garanderen.

98 De vooropgestelde samenstelling en het voorzitterschap van de Operationele Cel op provinciaal niveau doet vragen rijzen. Het treinincident in Wetteren leerde dat, voor een efficiënte rampbestrijding, de samenstelling van het crissoverleg best beperkt blijft. Niettegenstaande wordt in het koninklijk besluit van 1 mei 2016

97 Koninklijk besluit van 1 mei 2016 tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag – BS 18 mei 2016

gevraagd om naast de federaal magistraat, een lokale magistraat, bestuurlijke directeur-coördinator, de lokale korpschef, de gerechtelijke directeur van het betrokken arrondissement, de staatsveiligheid en het ADIV ook nog eens een officier DSU, -GJO, -DGJ, -DJ, -SOC, -Terrorisme en politieambtenaren gespecialiseerd in terrorisme te voorzien en dit allemaal in eenzelfde ruimte, samen met de gebruikelijke leden van een provinciaal coördinatiecomité.

Een terreurdaad gebeurt op het lokale niveau van een gemeente. Daarom worden de gevolgen van een aanslag best op lokaal en/of provinciaal niveau beheerd. De burgemeester/gouverneur heeft in die situatie het gezag over elke betrokkene van de rampbestrijding. Het verwondert dan ook dat het koninklijk besluit vooropstelt dat de operationele directie en coördinatie van de Operationele cel bij discipline 3⁹⁸ ligt. Uit het verslag van de parlementaire onderzoekscmissie na de aanslagen op Zaventem en Maalbeek blijkt dat er nood is aan een actualisatie en integratie van de reglementeringen. Ik deel deze mening.

98 Discipline 3

Verantwoordelijke: Directeur-Politie; in principe: de korpschef van de politiezone.

Opdrachten: ordehandhaving, bescherming van personen en goederen, verkeerscircuits installeren, identificatie van overleden slachtoffers.

8.5 Overzicht van noodsituaties in West-Vlaanderen sinds 2012

Jaar 2012

Brand op MSC Flaminia

Op 14 juli 2012 brak er op de Atlantische Oceaan brand uit aan boord van de MSC Flaminia. Dit Maltees containerschip was vanuit het Amerikaanse Charleston op weg naar Antwerpen. Omdat het onmogelijk werd de brand te bestrijden, moest de bemanning het schip uiteindelijk met behulp van een *lifeboat* verlaten. Na voldoende blussen en stabilisatie, werd het nog brandend schip vanaf 20 juli via de Belgische territoriale wateren naar de Duitse Wilhelmshaven gesleept. Tijdens de doorgang door de Belgische wateren zorgde een beperkte delegatie onder mijn leiding voor een constante monitoring.

Jaar 2013

Kettingbotsing A19

Wat op 3 december 2013 startte als een oproep voor een doordeweeks verkeersongeval, onttaarde snel in een kettingbotsing over een afstand van 4 kilometer in de beide rijrichtingen op de A19 (Kortrijk-Ieper). Het zuiden van de provincie kende die dag opvallend een veel dichtere mist dan de rest van de provincie. De noodsituatie vond plaats op het grondgebied van Zonnebeke en Wervik. Dat, samen met de complexiteit van het incident en inzet van gemeentegrensoverschrijdende middelen, deed me, in overleg met de burgemeesters, beslissen om tot een provinciale fase over te gaan. Ik riep de provinciale crisiscel samen en startte de beleidscoördinatie op vanuit Brugge, geadviseerd door de disciplines (brandweer, medische diensten, politie, civiele bescherming, defensie en crisiscommunicatie) en een afvaardiging van de betrokken gemeenten. Ondanks de moeilijke omstandigheden op het terrein verliep de hulpverlening behoorlijk vlot. Het was moeilijk om zicht te krijgen op de werkelijke omvang van het incident door de dichte mist.

Sinterklaasstorm

In de nacht van 5 op 6 december, voorspelde het Vlaams Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK) een zware storm met mogelijke overstromingen vanuit zee als gevolg. Het springtij (het meest kritieke moment) werd verwacht om 3:00 's nachts. Ik kondigde proactief de provinciale fase af en volgde de situatie op de voet. De kustgemeenten werden opgeroepen de nodige preventieve

maatregelen te nemen. De meest kwetsbare gemeenten waren volgens wiskundige berekeningen Nieuwpoort, Bredene en Oostende. Zij kropen die nacht door het oog van de naald. De kustverdedigingswerken en de andere preventieve maatregelen (+/- 20 000 zandzakjes, het dichtmaken van schotten, ...) konden de overstromingen voorkomen.

Jaar 2015

Brand bij Clarebout Potatoes Heuvelland (Nieuwkerke)

De brand bij de firma Clarebout Potatoes in Nieuwkerke op 7 september 2015 waarbij de rook tot over de Franse grens dreef, had als gevolg dat de provinciale fase van de noodplanning werd afgekondigd. Dit gebeurde op mijn beslissing, omdat het gemeentelijk niveau ontoereikend was georganiseerd op het ogenblik dat het nog onduidelijk was hoe ver deze noodsituatie zou reiken. In totaal vielen bij deze brand 10 gewonden en moesten er 400 mensen geëvacueerd worden. Gelukkig zijn de drie zwaargewonden, waaronder één brandweerman, weer volledig hersteld.

Aanvaring Flinterstar en LNG-tanker

Op 6 oktober 2015 omstreeks 4 uur kwam de LNG-tanker Al Oraiq in aanvaring met het vrachtschip Flinterstar. De Flinterstar zonk ten gevolge van deze aanvaring. De bemanning van de Flinterstar werd binnen het uur gered en slechts twee bemanningsleden moesten gedurende korte tijd in het ziekenhuis verblijven.

Onmiddellijk na de alarmering werd de operationele fase van het ANIP Noordzee opgestart. Ik liet meteen ook de leden van het provinciaal coördinatiecomité in vooralarm plaatsen. Omstreeks 10 uur werd vervolgens het provinciaal ANIP Noordzee officieel afgekondigd, dit hoofdzakelijk omwille van de financieel-economische implicaties van deze aanvaring. In de daarop volgende dagen kwam het provinciaal coördinatiecomité herhaaldelijk samen in functie van de noodwendigheden.

Om een olieverontreiniging te vermijden, werden door het provinciaal coördinatiecomité twee oliebestrijdingsschepen opgevorderd. Ook Nederland bood hulp via de inzet van de eigen schepen, de "Frans Naerebout" en de "Arca".

Het natuurreservaat 'Het Zwin' werd met een zanddam afgesloten om een mogelijke olieverontreiniging tegen te gaan.

Jaar 2017

Stormtij Dieter

Op 14 januari 2017 werd er een zwaar stormtij voorspeld aan de Belgische kust (met voorspellingen die boven die van de Sinterklaasstorm in 2013 gingen). De situatie werd door mijn dienst Noodplanning op de voet gevolgd. Hier is enkel pro forma overgegaan tot de provinciale fase. De reden hiervoor was de inzet van Defensie in Nieuwpoort (hulp bij het leggen en aanvoeren van zandzakken) en de daaraan gerelateerde kosten.

Salpeterzuurincident Zevekote (Gistel)

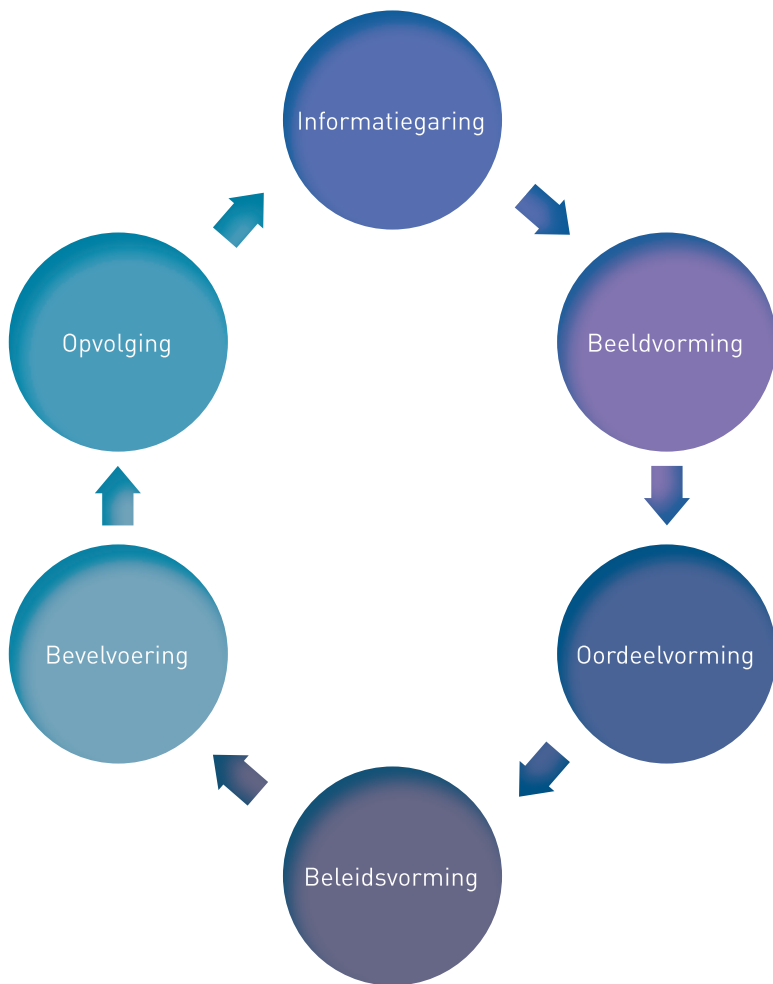
Op vrijdag 31 maart 2017 ontstond omstreeks 18u00 een salpeterzuurlek in een mestverwerkingsbedrijf in Zevekote (Gistel). De gele gifwolk kwam vrij door een scheur in een tank. De gifwolk verspreidde zich in de richting van Zevekote (Gistel) en Sint-Pieters-Kapelle (Middelkerke). Beide dorpen werden geëvacueerd. De provinciale fase werd afgekondigd.

8.6 Besluitvormingsproces bij noodsituatie

Mijn ervaren praktijkcases leerden dat zelfs wanneer de tijdsdruk bij een noodsituatie hoog is, het besluitvormingsproces best cyclisch blijft verlopen, zoals ook in de theorie wordt vooropgesteld.

Met situatierapporten en beeldmateriaal wordt een beeld van de situatie gevormd. De beleidsbeslissingen worden op basis van de beeldvorming en na de oordeel- en beleidsvorming genomen. Hier komen de persoonsgebonden competenties als besluitvaardigheid en daadkracht naar voren. Dit theoretisch kader werkt. Dat ervoer ik in de praktijksituaties.

Het draagvlak voor de genomen beslissingen wordt bewerkstelligd door na advies de beslissingen doordacht te nemen. Een hiërarchische benadering van de bevelvoering kan zowel minder geschikt, als in enkele gevallen ook wel noodzakelijk zijn. Alles is situatie-gebonden. Een benadering waarbij de beslissingen uitsluitend



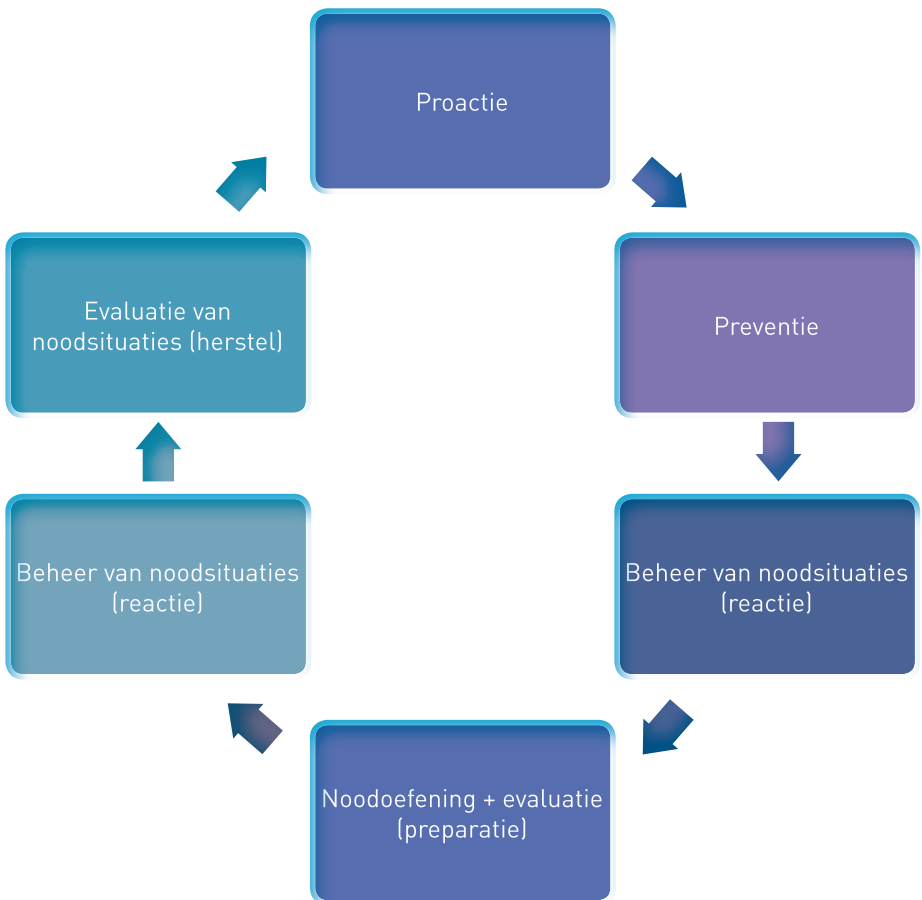
door de disciplines worden genomen, is niet aangewezen. De disciplines zullen de verantwoordelijkheid van bepaalde beslissingen immers niet willen dragen. Daarnaast kan dergelijk besluitvormingsproces een hele poos duren. Besluiten worden het best genomen op advies van de verschillende disciplines maar waarbij de burgemeester (in geval van een gemeentelijke fase) of de provinciegouverneur (in geval van een provinciale fase) het laatste woord heeft en de adviezen van de disciplines bekrachtigt.

8.7 Noodsituatiemanagement en de ketenbenadering

Alle veiligheidsdiensten werken in een ketenbenadering als het erop neerkomt de schadelijke gevolgen van ordeverstoringen, noodsituaties, misdrijven, rampen of ongevallen voor personen en goederen te voorkomen of te beperken.

Het veiligheidsbeleid bestaat uit:

- risicobeheersing (proactie/preventie);
- crisisbeheersing (preparatie/respons);
- de nazorg (herstel) bij rampen en zware ongevallen.



Proactie is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid ter voorkoming van het ontstaan ervan. Hierbij wordt vooral op het terrein van ruimtelijke ordening en infrastructuur vroegtijdig rekening gehouden met mogelijke risico's. Proactie omvat activiteiten als normstelling, wetgeving en planvorming, gericht op het uitsluiten of minimaliseren van de kans op gevaarlijke situaties. Ook het simpelweg niet accepteren van risico's behoort daartoe. Proactie is de meest wezenlijke schakel in de veiligheidsketen. Want voorkomen is beter dan genezen.

Preventie is erop gericht de risico's zo klein mogelijk te houden en de gevolgen van eventuele ongevallen te beperken. Dat kan bijvoorbeeld door voorlichting of door eisen te stellen in vergunningen voor evenementen (zoals voetbalwedstrijden), bouwen, productie, opslag en het vervoer van gevaarlijke stoffen; en door het adequaat handhaven van deze vergunningen.

Preparatie omvat de voorbereiding op de bestrijding van (zware) ongevallen en rampen. Dit cyclische proces begint met de rampenbestrijding (inclusief oefenen en opleiden), informatievoorziening en evaluatie.

Reactie is de daadwerkelijke bestrijding van de (gevolgen van de) ramp en de concrete hulpverlening. Bijvoorbeeld het beperken en bestrijden van brand(gevaar), beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt: het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen is anders dan bij brand en het beperken en bestrijden van rampen.

Herstel of nazorg is de laatste schakel van de veiligheidsketen, maar zeker niet de minst belangrijke. Dit betreft alle maatregelen om terug te keren naar de normale situatie. Nazorg is een continu proces dat tot ver na de ramp doorgaat. Het begint al tijdens de bestrijding van een ramp met het verlenen van nazorg en kan uitmonden in een structurele nazorgverlening op langere termijn.

Het noodplanningssysteem omvat de voorbereiding op noodsituaties, het noodsituatiemanagement én de evaluatie van de genomen maatregelen.

Het veiligheidsbeleid heeft een systematisch karakter. Dat wil zeggen dat beleid, planvorming en organisatie van de rampenbestrijding worden gebaseerd op de

aanwezige risico's en de gevolgen daarvan. Periodiek wordt gezien of de geleverde prestaties nog in overeenstemming zijn met deze risico's.

De rampenbestrijding heeft een cyclisch karakter, die start met een inventarisatie en een analyse van de aanwezige risico's. Plannen en organisatie worden bijgesteld, op basis van de *outcome* van permanente multidisciplinaire evaluatie van incidenten en oefeningen. Na iedere oefening en noodsituatie evalueer ik met de betrokken actoren het verloop en de gehanteerde methodiek. Er kan ook geleerd worden van wat er niet is gebeurd. De optimalisatie na evaluatie en de continue actualisatie van risicoanalyses maken de cyclus rond⁹⁹.

8.8 Rol en functie van noodplanningsambtenaren

De noodplanningsambtenaar is één van de betrokken actoren in het gemeentelijk noodplanningssysteem. Volgens het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen moet elke gemeente een noodplanningsambtenaar (NPA) hebben. Deze ambtenaar is de voortrekker, bezieler, gangmaker in de gemeentelijke noodplanning. Hij is de cruciaal coördinerende en centraal uitvoerende spil waarrond het rampenbeleid in de gemeente draait. Hierin staat de NPA echter niet alleen: het beleid en de disciplines dienen hem te ondersteunen in deze noodplanningsoopdracht. Allen zitten dan ook samen in de gemeentelijke veiligheidscomité en, indien een grootschalig incident zich voordoet, in het gemeentelijke coördinatiecomité.

Het gros van de ambtenaren noodplanning combineert de functie van ambtenaar noodplanning met een andere functie binnen de openbare dienst. In een kleine gemeente heeft een fulltime NPA onvoldoende werk. In centrumsteden met aanzienlijke risico's is dit een andere zaak. Er is echter de vaststelling dat de grotere gemeenten en steden niet altijd kiezen voor een fulltime NPA, wat te betreuren valt.

99 Sonja Leferink (2010) "Kramp na de ramp. Een kritische beschouwing op de hulpverlening bij rampen", Slachtofferhulp Nederland.

Het is de taak van de NPA om preventief de risico's voor het grondgebied in kaart te brengen en plannen te schrijven om deze te beheersen. Tijdens de noodsituatie is het zijn taak om ervoor te zorgen dat de vergadering van het coördinatiecomité goed georganiseerd wordt. Dat de juiste personen worden gealarmeerd, de zalen worden operationeel gemaakt, alle problemen worden bijgehouden. Ook dat de beslissingen van het coördinatiecomité worden gecommuniceerd naar de operationele diensten, een logboek wordt bijgehouden en de nazorg wordt opgestart. De taken van de NPA zijn zo uitgebreid dat mijn provinciale dienst Noodplanning een pool van NPA voorziet. De gemeentelijke NPA kan tijdens een incident bijstand vragen aan deze pool van collega's.

Voor de noodplanningsambtenaren en op elk niveau is accurate communicatie opportuun. Een ogenschijnlijk kleine taak als het up-to-date houden van de telefoonnummers kan repercussies hebben als die niet is uitgevoerd. Ook is het belangrijk dat de taakstelling van de noodplanningsambtenaar goed omschreven is. Voor noodplanning is elkaar kennen een grote meerwaarde.

De waardering voor de functie van de noodplanningsambtenaar blijft dikwijls onderbesneeuwd, wat helaas enigszins inherent is aan noodplanning, zolang er niets gebeurt.

De noodplanningsambtenaren onderschrijven een meer proactief stedenbouwkundig beleid voor meer omgevingsveiligheid. Er kan meer aandacht zijn voor door-dachte inrichtingen die veiligheidsverhogend en noodhulpvriendelijk zijn. Dat is een aandachtspunt voor de aflevering van de bouwvergunning. Zo gebeurt het dat er in stadskernen vaste bloembakken staan waartussen een brandladder niet kan.

Intergemeentelijke samenwerking voor noodplanning is een *hot item*. In Midden-West-Vlaanderen zijn twee voltijdse noodplanningsambtenaren intergemeentelijk aan het werk voor Roeselare, Izegem, Hooglede en 9 andere gemeenten. In geval van een noodsituatie, is het opportuun dat er goed uitgeklaard is of deze functie aansturend of ondersteunend aan de disciplines is. De noodplanningsambtenaar denkt in elk geval mee met het beleid.

Door de jaren heen is de erkenning van het belang van de ambtenaar noodplanning door zowel het beleid als de disciplines in veel gemeenten verbeterd. Weliswaar is er een valkuil in het feit dat almaar meer voor allergevaarlijke zaken die maar iets met onveiligheid te maken hebben bij hen wordt aangeklopt. Zo is de taakstelling van de noodplanningsambtenaar door de jaren heen uitgebreid, met het strooizoutplan, opvolging van de eikprocessierups en de vogelgriep.

Dit is in een notendop het relaas van een boeiend gesprek dat ik in het voorjaar had met enkele noodplanningsambtenaren uit onze provincie.

8.9 Gemeentelijke noodplanning naar bovenlokaal niveau

De organisatie van de gemeentelijke noodplanning gebeurt op het lokaal niveau. De noodplanningsambtenaren spelen hierin een cruciale rol en vullen deze taak hoofdzakelijk deeltijds in. Noodplanning beperkt zich echter niet tot de gemeentegrenzen en heeft haar taakstelling in zowel de fase van proactie en preparatie, als in de fase van repressie, nazorg en evaluatie. De hulpdiensten zijn bovenlokaal georganiseerd. Ze worden geconfronteerd met een verschillende aanpak op vlak van de noodplanning binnen de gemeenten van hun werkgebied. De federale overheid bereidt een nieuw koninklijk besluit voor dat de gemeenten zal toelaten en stimuleren om de noodplanning bovenlokaal te organiseren. Dit wordt een belangrijk momentum om in West-Vlaanderen de gemeentelijke noodplanning naar het niveau van de hulpverleningszones te tillen. De schaalvergroting met een bijkomende voltijdse functie noodplanningsambtenaar kan via een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten van de hulpverleningszones. Ook mogelijk is de aanwerving van een gezamenlijke noodplanningsambtenaar, met daarnaast de uitbouw van een lokaal aanspreekpunt.

In de ruim vijf jaar gouverneurschap van West-Vlaanderen, heb ik met mijn dienst Noodplanning zeven noodsituaties gemanaged.

Noodplanning is het fundament van noodsituatiemanagement. Een noodplan is een beleidsinstrument bedoeld om de snelle inzet van beschikbare hulpverleningsmiddelen mogelijk te maken en een optimale coördinatie van die middelen te realiseren. Noodplannen worden opgesteld om te zorgen voor de bescherming van de bevolking en het leefmilieu.

Rampenbestrijding heeft een cyclisch karakter, startend vanaf de inventarisatie en analyse van de aanwezige risico's. Beleid en zorgniveau zijn de grondslag voor de planvorming, de inrichting van de organisatie en de afstemming tussen de diensten die bij het noodsituatiemanagement zijn betrokken. De evaluaties van de oefeningen en van de prestaties tijdens incidenten kunnen de plannen en organisatie doen bijstellen.

Er zijn de terechte bekommernissen van mijn provinciale dienst noodplanning en van de gemeentelijke noodplanningsambtenaren zelf. Men wil verder professionaliseren, werken aan schaalvergroting via intergemeentelijke samenwerking en vooral ook een uniformisering van de opleidings- en competentievereisten voor de noodplanningsambtenaren.



9. Slotwoord

Dure woorden en doordachte theorieën over integrale veiligheidszorg komen er in essentie op neer dat veiligheid ieders aangelegenheid is. In ons land worden dagelijks maatregelen genomen om de veiligheid te garanderen. We spelen dikwijls met de grens van wat nog aannemelijk is als preventie. We worden almaar meer geconfronteerd met de vraag naar en de nood aan voorzorgmaatregelen, waarvan we de consequenties en tijdlijn niet kunnen inschatten.

Over de details van risicoanalyses valt wel eens te twisten. Deze twistpunten zijn niet altijd fundamenteel van aard. Vaak drijven ze op weinig anders dan een optimistische versus een pessimistische zienswijze. Bij elke toekomstvoorspelling gaat er een zeker optimisme of pessimisme van uit. Getuigt de risico-inschatting van angst of straalt die hoop uit? We moeten erover waken er niet steeds van uit te gaan dat ons perspectief voor alles en iedereen geldt. We mogen ons niet afsluiten van andere zienswijzen¹⁰⁰. Zo creëren we tunnelvisie, wat voor een lagere *outcome*-kwaliteit kan zorgen.

Steeds meer menselijke beoordelingstaken worden nu aan ICT, aan algoritmes uitgeleverd, bijvoorbeeld het automatisch beoordelen van cv's of het detecteren van creditcardfraude. Onkritisch gebruik kan weliswaar grote maatschappelijke consequenties hebben. Er is een gevaarlijke vooronderstelling dat de data die we gebruiken voor computeralgoritmen objectief zouden zijn. Als daarin systematische menselijke vooroordelen zitten, herkent het algoritme die patronen en zal het automatisch exact die vooroordelen vertonen. Dat gegeven moeten we voor ogen houden. Toch houd ik een groot pleidooi voor een gerichte inzet van coherente *big data* ten bate van onze veiligheid. Fundamenteel is de uniformisering van de informatie van de verschillende databanken van de politie en hulpverleningszones. Ook is het hoogtijd voor protocollen tussen de politie, hulpverleningszones en de private veiligheidsbedrijven voor informatieuitwisseling. Iedere actor capteert informatie die van belang kan zijn voor de veiligheid en voor risicoanalyses.

100 Michael Puett en Christine Gross-Loh (2016) "De Weg. Wat Chinese filosofen ons over het goede leven leren", Ten Have.

Informatiemanagement en –coördinatie zijn voor het modern crisismanagement belangrijke uitdagingen.

De uitdrukking *“Wat je zelden doet, doe je zelden goed”* laat me niet los. Net zoals de vis het water niet ziet waarin hij zwemt, zo houden wij dikwijls halsstarrig vast aan theoretische modellen bij noodsituatiemanagement. We hebben die ook nodig. De al – gelukkig – zeldzame noodsituaties zijn wel altijd anders en verlopen ook altijd anders.

“Verwacht bij rampen en crises geen wonderen; voor velen zal het de eerste keer zijn. Leid niet te veel mensen op voor allerlei bijzondere situaties waarmee ze vrijwel nooit te maken zullen krijgen. Die keer dat ze ermee te maken krijgen, is dan bijna per definitie ‘de eerste keer’”¹⁰¹. Een reële noodsituatie bevatten, betekent verder gaan dan pure waarneming van de situatie. Een inschatting van de verdere evolutie van een situatie is een basisvaardigheid, die moet worden geoefend.

“Als, in plaats van onze eigen belangen, die van anderen ons handelen bepalen, denken en handelen we vanuit een moreel standpunt. Dat is de kern van morele achting en consideratie: dat de belangen van anderen voor ons een reden zijn om iets te doen of te laten”. De Zwitserse filosoof en auteur Peter Bieri schetst hiermee de kern van onze maatschappij-opbouw en de gerelateerde sociale veiligheidsbelangen. “Het gaat ons allemaal beter als we ons aan morele spelregels houden, want daardoor wordt de overblijvende speelruimte van zelfbeschikking groter dan in vijandige chaos”¹⁰².

Ofwel we met verbetenheid een steeds meer verkrampte, en zo zelfs onveiligere, veiligheid, ofwel staan we onszelf en elkaar toe risico’s te nemen, fouten te maken en zo creatieve ruimte vrij te maken. *“We zullen onszelf uit de ressentiments-modus moeten halen, zonder in gemakkelijke berusting te vervallen. Juist met het oog daarop is kritisch kijken naar onze eigen fataliteitshouding essentieel”* concludeert Govert Buijs in zijn bijdrage in *“In vertrouwen leven. Tegendraadse beschouwingen over*

101 Menno Van Duin (2015) “Beschouwende conclusie: over leren gesproken...” in “Crisis bij de hulpdiensten. Op zoek naar een slagkrachtige crisisorganisatie”, Die Keure.

102 Peter Bieri (2012), “Hoe willen we leven?”, Wereldbibliotheek.

*veiligheid*¹⁰³. De boodschap is duidelijk: als polarisatie, haat en wrok en onheilsdenken primeert, is het vertrouwen zoek, dat essentieel is voor veiligheid.

Tot slot druk ik mijn grote erkentelijkheid uit voor iedereen die mee instaat voor de veiligheid van West-Vlaanderen. Het geeft een goed gevoel te weten dat de West-Vlaming zich na alles toch veilig voelt, met vertrouwen in de overheidsdiensten die instaan voor orde en veiligheid.

103 Ronald Van Steden & Jan Hoogland (redactie) (2013), "In vertrouwen leven. Tegendraadse beschouwingen over veiligheid", Buijten & Schipperheijn Motief.



SAFETY

The word "SAFETY" is displayed in large, bold, sans-serif capital letters. Each letter is held up by one or more hands, suggesting a collective effort or teamwork. The colors of the letters are: S (yellow), A (blue), F (black), E (magenta), T (black), and Y (magenta). The hands are positioned below the letters, with some holding multiple letters. The background is plain white.

10 Dankwoord

Voor de totstandkoming van deze rede organiseerde ik twee denktafels. De zonecommandanten van de West-Vlaamse hulpverleningszones en een aantal noodplanningsambtenaren konden hierbij hun mening brengen.

Mijn oprechte dank voor de input en medewerking van Chris Bombeke, Barbara Bourdeau, Filiep Dekiere, Filip De Rynck, Arne Dormaels, Nico Germonprez, Jérôme Glorie, Frank Maertens, Nils Vandenbroucke, Jurgen Vanholme, Robert Van Praet en Donald Withouck.

Chris Marey en Sofie Hedebouw, beleidsmedewerkers van het Algemeen Secretariaat gouverneur West-Vlaanderen leverden hun bijdrage, evenals Anne Martens en Saskia Vanhove en het team Noodplanning van de federale diensten gouverneur.

Mijn kabinetschef Katrien Vandeputte schreef in mijn opdracht het merendeel van de teksten en zorgde voor de redactie van het geheel. Het Algemeen Secretariaat gouverneur West-Vlaanderen bood de nodige ondersteuning.

D/2017/0248/21

vormgeving en druk: Grafische Dienst Provincie West-Vlaanderen

