



Verschrikkelijk gezicht winkel bij de Kelders staat in lichter laaie.
#brand #leeuwarden pic.twitter.com/RQubYbVgJ9

Britt Hendrix @_BrittHendrix

Wendy Kiel, Ed Oomes

17.1 Inleiding

Op zaterdag 19 oktober 2013 woedt er aan het einde van de middag een grote brand in de binnenstad van Leeuwarden. De belangstelling voor deze brand is groot, vooral op de sociale media met als grote animator het Leeuwarder weblog Suksawat. Zij doen live verslag via hun website, Facebook en via Twitter. Al snel pakken regionale zenders als Omrop Fryslân de berichtgeving op en wijden er vanaf 18.00 uur extra nieuwsuitzendingen aan. Daardoor neemt de berichtgeving een vlucht die verder gaat dan bij een reguliere brand in een binnenstad.

Een brand in een oude binnenstad is altijd moeilijk beheersbaar en het komt vaker voor dat er meerdere panden vlam vatten. Bij de brand aan de Kelders doet zich echter nog een ander verschijnsel voor namelijk, *storybuilding*. Dit is een actieve manier van *storytelling*. Het verhaal wordt niet aan burgers verteld, maar burgers maken (met gebruik van sociale netwerken) actief deel uit van het verhaal.²³⁵ De meldkamer heeft 15 minuten telefonisch contact met een jongen die zich in het brandende pand bevindt en die de brand uiteindelijk niet zal overleven. Door de exposure op de sociale media kunnen mensen dit kwartier vrijwel rechtstreeks volgen en maken ze haast persoonlijk deel uit van het verhaal.

235 Het is een zogeheten *co-operative story making proces* (Hassard & Parker, 1993). Nu mensen mobieler en actief op sociale netwerken zijn, willen ze deel uitmaken van het verhaal. Het is niet langervoldoende om alleen maar een verhaal aan te horen. Zie bijvoorbeeld weblog van Joe Gillespie, 'Five ways to ensure customer participation with mobile storybuilding' (5 december 2013). Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.marketingprofs.com/articles/2013/12227/five-ways-to-ensure-customer-participation-with-mobile-storybuilding>.

De *storybuilding* begint met de verslaglegging over het incident op het Leeuwarder weblog Suksawat. Al snel wordt dit opgepakt op Twitter en Facebook, waar nog tijdens de initiële brandbestrijding een foto van de vermiste jongen op verschijnt met berichten als: ‘Gezocht nav brand #leeuwarden bewoner neemt geen tel op en moet naar familie bellen, zijn erg ongerust’ en ‘De man die is omgekomen bij de brand heeft nog gebeld naar het alarmnummer. De brandweer heeft nog geprobeerd bij het slachtoffer te komen, maar deze was onbereikbaar.’

Deze drie ingrediënten: brand in een binnenstad op zaterdagmiddag, zeer actieve sociale media en storybuildingselementen, vormen een explosief mengsel voor een (mogelijke) organisatiecrisis voor de hulpverleningsdiensten. Uiteindelijk ontspoot het incident gelukkig niet en is de staart van het incident (*tail event*) niet langer dan je objectief zou mogen verwachten. In dit artikel beschrijven wij welke elementen hieraan hebben bijgedragen en introduceren we het integraal incidentmanagementmodel. We beginnen echter met het feitenrelaas, dat volledig is opgebouwd uit openbare bronnen.²³⁶ Eerst wordt het verhaal verteld over de brandbestrijding en vervolgens wat daarover in de media verschenen is.

17.2 Feitenrelaas

Brand aan De Kelders

Op zaterdag 19 oktober 2013 wordt aan het einde van de middag (om 17.22 uur) een brand gemeld in een kledingzaak op het adres Kelders 31 in het centrum van Leeuwarden. De Kelders zijn vernoemd naar de werfkelders waarop de straat is gebouwd. De panden zijn tussen 1880 en 1900 opgeleverd en kennen een geschiedenis van veel verbou-

²³⁶ Wendy Kiel en Ed Oomes zijn betrokken geweest bij de Leerarena Leeuwarden. Gezien het vertrouwelijke karakter hiervan en het feit dat het boekje over de leerarena op het moment van schrijven van dit hoofdstuk nog niet verschenen was, hebben de auteurs er expliciet voor gekozen om slechts gebruik te maken van openbare bronnen. Er zijn websites geraadpleegd (o.a. Suksawat, BBKcampaign, *de Leeuwarder Courant*, *Dagblad van het Noorden*, *NRC Handelsblad*, Omrop Fryslân, gemeente Leeuwarden, *De Telegraaf*) en daarnaast is Twitter afgezocht en zijn uitzendingen teruggekeken van RTL nieuws, het NOS Journaal, Hart van Nederland, RTL Late Night en diverse persconferenties.

wingen en aanpassingen, hetgeen tot een complexe bebouwing heeft geleid. De brand is ontstaan doordat een medewerker van de winkel bezig was met een losse gaskachel en een gasfles, waardoor er een steekvlam ontstond en kleding vlam vatte. De brand breidt zich snel uit naar vijf andere naastgelegen panden. Al om 17.23 uur wordt uitgegaan van een grote brand (GRIP-1) en gaan negen blusgroepen uit de regio ter plaatse. Buren van de Kelders proberen vanaf 17.25 uur de bewoners boven de Kelders te waarschuwen. Er is explosie- en instortingsgevaar en er komt veel rook vrij. Bewoners in de omgeving wordt opgeroepen hun ramen en deuren te sluiten.

Ongeveer tien minuten later, om 17.34 uur, krijgt een centralist van de meldkamer een van de bewoners aan de telefoon. Het is de 24-jarige jongen niet gelukt om op normale wijze (via de gang en het trapenhuis) zijn huis te verlaten, omdat daar een muur van rook hangt. Daarom is hij naar een binnenplaatsje gegaan. De meldkamer probeert een aanvalsploeg richting de jongen te loodsen. Eerst wordt gekeken of de brandweer het pand via nummer 38 kan betreden, maar daar is een muur van zwarte rook. Via nummer 36 blijkt ook niet mogelijk, omdat daar al branddoorslag heeft plaatsgevonden. Alle risico's afwegende wordt besloten om toch via het balkon van nummer 36 over te stappen naar het dak van nummer 38.²³⁷ Eenmaal daar aangekomen blijkt de binnenplaats van het pand een aantal meters lager te liggen. Om daar te komen, heeft de brandweer een ladder nodig. Ook moet inmiddels de ademlucht verwisseld worden. Wanneer de brandweer teruggaat om een ladder te halen, vindt een zodanige branduitbreiding (ook naar nummer 36) plaats dat het niet meer verantwoord is om nog terug te keren. Om 17.45 uur wordt het contact met het slachtoffer verbroken.

Ondertussen gaat de brandbestrijding door. Om 18.36 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-2 en staan er twaalf bluseenheden ter plaatse. Maar de brand laat zich niet gemakkelijk bestrijden en één voor één worden de buurpanden onderdeel van een steeds groter incident. Om 21.00 uur wordt er voor het eerst gewaarschuwd voor instortingsgevaar. Het duurt nog tot 23.15 uur voordat het bovenste deel van de panden instort.

²³⁷ Omrop Fryslan (2013, 24 oktober). Nijs: Rook werd slachtoffer fataal. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omropfryslan.nl/nijs/rook-werd-slachtoffer-fataal>.

De bewoners die hun huis niet meer in kunnen, worden in eerste instantie opgevangen in het Post Plaza hotel en daarna ondergebracht in het WTC hotel. Om 22.15 uur wordt door de politie officieel bevestigd dat er één persoon vermist wordt. De volgende dag, om 00.05 uur (zondag 20 oktober), meldt de politie dat er in één van de panden een stofelijk overschot is aangetroffen; de identiteit van het slachtoffer wordt onderzocht. Om 06.00 uur zondagmorgen wordt het sein brand meester gegeven; het nablussen duurt nog de gehele dag. Uiteindelijk gaan vijf panden door de brand volledig verloren, waaronder het geboortehuis van Mata Hari.²³⁸

Media

Terwijl de regionale en sociale media juist zeer actief bericht doen over het incident, blijft de landelijke media behoorlijk achter. Op zaterdag 19 oktober besteedt alleen *Hart van Nederland* aandacht aan de brand; eerst in de uitzending van 18.00 uur en ook in latere uitzendingen. Het NOS journaal en RTL nieuws besteden die zaterdag geen aandacht aan de zaak. De discussie over Zwarte Piet domineert het nieuws. Daarnaast is er aandacht voor de troepenuitzending naar Mali, een neergestort vliegtuig in België en de mogelijke aanwezigheid van mosterdgas in het huis van een overleden scheikundeleraar in Ede (zie hoofdstuk 16). Pas op zondag 20 oktober bericht het NOS journaal over de brand in de Kelders, maar in de uitzending van 20.00 uur is het al geen item meer.

Nadat de politie, brandweer en locoburgemeester van Leeuwarden om 01.30 uur (zondag 20 oktober 2013) een eerste persconferentie hebben gegeven, volgt er zondagmiddag om 12.00 uur een persconferentie op Omrop Fryslân over de laatste stand van zaken met betrekking tot de brand. Daarna worden nog enkele persconferenties gegeven en bezoeken gebracht aan televisieprogramma's van de regionale omroep. Bij de nationale zenders wordt in het programma RTL Late Night een interview afgegeven.²³⁹ Ook in de kranten verschijnen diverse artikelen waar de Veiligheidsregio en de gemeente Leeuwarden aan meewerken.

²³⁸ NOS (2013, 19 oktober). Nieuws: Geboortehuis Mata Hari verwoest. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/564495-geboortehuis-mata-hari-verwoest.html>.

²³⁹ Uitzending *RTL Late Night* van 21 oktober 2013 (zie <http://www.youtube.com/watch?v=FL7BNH1-DRQ>).

De Leeuwarder Courant en het *Dagblad van het Noorden* hebben tot op de dag van vandaag (een half jaar na dato) nog aandacht voor het incident.

Op dinsdag 22 oktober brengt minister Opstelten een bezoek aan Leeuwarden om onder andere met de hulpverleners te praten. Hij wil zijn respect naar de hulpverleners uitspreken en heeft een positief gevoel over hoe zij het aangepakt hebben. ‘Het is natuurlijk enorm waar zij tegenaan gelopen zijn (...), zo dichtbij, dat is een van de ergste dingen die hulpverleners kunnen overkomen.’²⁴⁰

Twee dagen later (24 oktober) vindt er een laatste grote persconferentie plaats. Daar wordt door de gemeente Leeuwarden, Veiligheidsregio Fryslân en de politie uit de doeken gedaan wat zich op 19 oktober allemaal heeft voorgedaan. Daarna wordt het een stuk stiller rondom de Kelders en wordt het eerste hoofdstuk afgesloten.

17.3 Analyse: *storybuilding*, high impact event en organisatieconsequenties

Het kenmerkende van de brand in Leeuwarden is zoals gezegd niet zozeer de uitbreiding naar meerdere panden. Dat zie je bij meer branden in een binnenstad gebeuren, zoals bij het fatale ongeval in Harderwijk in 1998 en – van recenter datum – de brand in Hotel de Draak in Bergen op Zoom (zie hoofdstuk 3). Het kenmerkende van de brand aan de Kelders is juist dat er al heel snel een *storybuilding* plaatsvond: burgers maakten actief deel uit van het verhaal. Suksawat volgde de brand op de voet en plaatste updates op Twitter, Facebook en zijn weblog.²⁴¹ Via deze kanalen werd alle informatie die ze konden vinden gedeeld. Hun twitteraccount had er om 19.00 uur zo’n duizend nieuwe volgers bij; de website kon het aantal bezoekers niet aan. Om 22.00 uur is het aantal volgers op Facebook en Twitter verdrievoudigd.

²⁴⁰ Omrop Fryslân (2013, 22 oktober). Nijs: Minister praat met helpers. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.omropfryslan.nl/nijs/minister-praat-met-helpers>.

²⁴¹ Suksawat is het stadsblog van Leeuwarden. Er staat van alles op over Leeuwarden: nieuws, wetenswaardigheden, foto’s, reportages. Het richt zich vooral op jongeren, maar ‘is er voor iedereen die o58 een warm hart toe draagt’. Suksawat is eigendom van de NDC mediagroep.

'Filmpjes, foto's en informatie over de brand worden massaal naar Suksawat gestuurd. Zo zorgen de Leeuwarders er gezamenlijk voor – als *mienship* [samenleving, red.] – dat iedereen op de hoogte kan blijven van de ontwikkelingen van de brand.'²⁴²

Het karakter van alle informatie was die van compassie en medeleven, zowel met slachtoffers als met de brandweer. Brandweerlieden werden ondanks de mislukte redding nog steeds als helden gezien. De Leeuwarder bevolking werd er zelfs activistisch van en er ontstonden sentimenten om de binnenstad te redden, acties op te zetten om de buurtbewoners te helpen en ervoor te zorgen dat Leeuwarden er sterker uit zou komen. Deze beweging leidde de daaropvolgende dagen tot de actie *o58helpt* en websites als 'Dream or Donate'.²⁴³

Rond middernacht verscheen op Twitter een foto van het slachtoffer en de oproep aan hem om telefonisch contact op te nemen met zijn familie, gevolgd door diverse berichtgeving dat het slachtoffer overleden was.



Door deze mate van *storybuilding* kreeg de brand in Leeuwarden het karakter van een (lokaal) *high impact event*.²⁴⁴ Dit is een gebeurtenis die op zichzelf weinig voorkomt, maar door zijn impact zoveel belangstelling en aandacht trekt dat er een hele serie aan gevolgen (consequenties

242 Blog van Bianca Pander 'Een crisis communiceren doe je samen' (22 oktober 2013). Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://bkcampaignwatch.nl/een-crisis-communiceren-doe-je-samen/>.

243 Zie de website <http://www.dreamordonate.nl/331-brand-leeuwarden-19-oktober>.

244 *High impact events* kunnen ook ontstaan zonder *storybuilding*, omdat de bron en effectschade zo immens zijn dat de impact direct al heel groot is. In dit artikel gaat het met name over de invloed van *storybuilding* op het impactgebied en het ontstaan van *high impact events*.

voor de organisatie) uit kan voortkomen, zowel in termen van kansen als bedreigingen voor de betrokken hulpverleningsdienst(en).

Alhoewel een groot incident vaak veel schade en leed veroorzaakt, en in sommige situaties ook nog eens een zoektocht naar de schuldvraag volgt, kan een incident ook kansen bieden. We spreken dan van een positief *high impact event*. Als een incident de aandacht van de maatschappij en de politiek trekt, biedt dit de kans om belangrijke zaken onder de aandacht te brengen. Te denken valt aan het slecht functioneren of ontbreken van regelgeving, een gebrek aan controles of, heel concreet, het promoten van het nut en de noodzaak van rookmelders.²⁴⁵

Een incident kan ook leiden tot een negatief *high impact event*. Er is dan sprake van bedreigingen voor de eigen organisatie die kunnen leiden tot een organisatiecrisis. Zo kan bijvoorbeeld een *high impact event* het vertrouwen dat burgers hebben in een organisatie aantasten.²⁴⁶ Er kunnen vragen rijzen over de aanpak en het functioneren van de organisatie bij de incidentbestrijding: Was de brandweer wel tijdig ter plaatse en hebben ze snel genoeg gehandeld? Hebben ze de juiste middelen gebruikt? Is er genoeg opgeschaald?, om zo maar enkele mogelijke vragen aan te geven. Het risico bestaat dat een hulpverleningsdienst daardoor, in plaats van held en redder, ineens als dader of slachtoffer wordt gezien. Dat men vindt dat de hulpverleners eigenlijk niet bekwaam waren en niet adequaat ingegrepen hebben, gebaseerd op meningen en impressies al voordat er officiële mededelingen zijn gedaan, laat staan onderzoeken zijn verschenen. Waar het ene moment de brandweer nog druk bezig is om de brand te bestrijden en iemand te redden, kan ze het volgende moment bekritiseerd worden over haar optreden.

Over negatieve *high impact events* zegt Griffin (2013) het volgende: ‘*Due to these types of events, if the organization does not respond successfully, an organizational crisis may ensue.*’ De organisatiecrisis die kan ontstaan definiëren Snyder et al. (2006) als volgt: ‘*An organizational crisis is a condition that is considered extraordinary, damaging, and disruptive to an organization’s state of operations.*’

²⁴⁵ Wendy Kiel heeft over het verschijnsel dat incidenten ook kansen op kunnen leveren een blog geschreven. Zie: <http://www.rizoomes.nl/het-impactgebied/>.

²⁴⁶ Yu, Sengul & Lester, 2008; Griffin, 2013.

Een organisatiecrisis kan zich openbaren op meerdere terreinen die ook nog eens met elkaar kunnen gaan interacteren en elkaar kunnen versterken. Zo kunnen medewerkers teleurgesteld afhaken en de pers opzoeken. Er kan tweespalt ontstaan, zeker als er informatie naar buiten komt waardoor mensen zich aangevallen voelen. De aandacht van het management gaat al gauw uit naar allerlei onderzoeken en rechtszaken die boven het hoofd hangen, waardoor er weinig aandacht meer is voor de medewerkers, die daar weer met boosheid of teleurstelling op reageren. Deze spiraal is voor de organisatie lastig te doorbreken en vrijwel altijd is hulp van buiten noodzakelijk om erger te voorkomen.

Als zich bij een incident *storybuilding* en een *high impact event* (hetzij positief hetzij negatief) voordoet, is het belangrijk om als organisatie alert te reageren en een goede reactie te geven. Wanneer een incident een kans biedt, dan moet deze kans zo snel mogelijk benut worden, voordat het momentum voorbij is en de *policy window* zich weer sluit (Kingdon, 1984). Maar ook op negatieve consequenties moet snel gereageerd worden, om het verhaal dat ontstaat van de juiste repliek te dienen.

Een goede reactie betekent tijdig de *weak signals* herkennen dat er een *high impact event* op komst is. Alleen dan is er voldoende tijd om een handelingsperspectief te bepalen en een goede strategie toe te passen om een kans optimaal te benutten of een organisatiecrisis te voorkomen. Over *weak signals* zeggen Weick en Sutcliffe (2007):

'Make strong responses to weak signals; see the significance of weak signals and respond vigorously. Something that is counter intuitive and not heroic:

- *trouble starts small and is signaled by weak symptoms that are easy to miss, especially when expectations are strong and mindfulness is weak;*
- *alertness can be compromised by expectations;*
- *actively seek out evidence that confirms expectations and avoid evidence that disconfirms them.'*

De brand in Leeuwarden had het in zich om te kantelen naar een organisatiecrisis doordat men live de (mislukte) redding van de bewoner via sociale media kon meemaken. Maar dit gebeurde niet. De story ontwikkelde zich een andere kant op. Wat kunnen we daaruit leren

over *storybuilding*, het herkennen van *weak signals* en de respons op kansen en bedreigingen? In de volgende paragraaf wordt een antwoord gegeven op deze vraag. We kijken daarbij vooral naar de bedreigingen voor de ingezette hulpdiensten als gevolg van de sociale media en *storybuilding*. Dat is voor de brandweer een betrekkelijk nieuw fenomeen dat zich eigenlijk pas bij de brand in Moerdijk (2011) voor het eerst zo duidelijk voordeed.

17.4 Integraal incidentmanagementmodel

Allereerst moeten we ons ervan bewust worden dat we bij elk incident alert moeten zijn op *storybuilding* en de impact daarvan. Het is tegenwoordig niet meer zo dat de maatschappij altijd juichend staat te applaudisseren bij het werk van de brandweer (of andere hulpdienst). Al direct na de eerste inzet verschijnen op de sociale media commentaren die razendsnel opgepikt kunnen worden en elkaar kunnen versterken in een complex netwerk met onvoorspelbare feedback- en feedforward-mechanismen. Daardoor bestaat de kans dat de perceptie over het incident loskomt van de beleving die de incidentbestrijders zelf hebben over de gang van zaken. Als daar niet adequaat op gereageerd wordt, ontstaat er mogelijk zo'n groot gat tussen percepties binnen en buiten de 'hot zone', dat er sprake kan zijn van een rolwisseling. Bijvoorbeeld: de brandweer verwordt van redder tot dader en later ook nog eens tot slachtoffer. Overigens kan het ook de andere kant op: door de sociale media wordt de brandweer groter gemaakt als held en redder dan je op basis van de objectieve feiten zou mogen verwachten.

De verwachtingen van de maatschappij veranderen voortdurend en daarmee ook de verwachtingen die men heeft van hulpverleningsdiensten. In het rapport dat is verschenen naar aanleiding van de aanslagen in Londen,²⁴⁷ is één van de belangrijkste conclusies dat de hulpverleningsdiensten een meer naar buitengerichte focus moeten hebben om tijdens een incident te voldoen aan de behoefte van hun klanten:

²⁴⁷ *Report of the 7 July Review Committee*. Greater London Authority, 2006, p. 1. Op 1 juli 2014 ontleend aan <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/archives/assembly-reports-7july-report.pdf>.

'What is clear is that all the relevant statutory organisations have their emergency plans in place, as indeed do many of the large non-statutory institutions. These plans have been tested, practised against and refined. However, the thread that links them all together is that in the event they proved service-specific, meeting the needs of the services, and lacked an outward focus that took into account the needs of their client groups.'

Hulpdiensten kunnen het zich niet meer veroorloven zich bij incidenten alleen maar te richten op het bron- en effectgebied. Er moet ook oog zijn voor het impactgebied en eventueel de *long tail* die na een incident volgt. Men moet van buiten naar binnen gaan kijken en dat vraagt om een extra monitorfunctie in de incidentbestrijding die niet automatisch in de COPI- en OT-structuur is ingebed. Dat betekent ook dat er een opgeschaalde organisatie paraat moet blijven en geen afschaling dient plaats te vinden enkel omdat de bron- en effectbestrijding naar tevredenheid verloopt. In de bundel 'Lessen uit crises en mini-crisis 2012' wordt een vergelijkbare observatie bij de brandbestrijding in Waalre gedaan (Van Duin et al., 2013, p. 144):

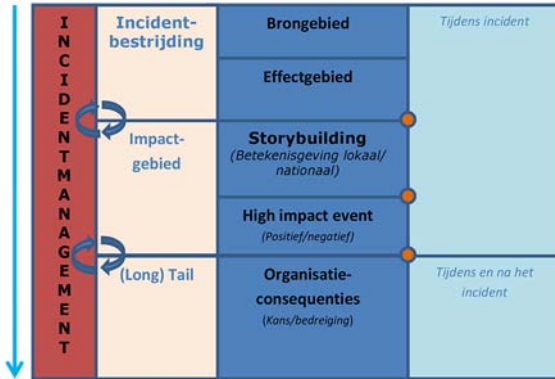
'Opvallend was dat het sein brand meester voor sommige van de operationele diensten reden was te veronderstellen dat GRIP-3 kon worden afgeschaald, terwijl het eigenlijk toen pas goed en wel voor anderen begon. Crisisbeheersing is te beschouwen als een proces, waarin partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor meer dan alleen repressie. Herstel en nazorg tellen daarin minstens even zwaar.'

Ook het monitoren en deelnemen aan de (sociale) media is zo'n proces dat onder herstel en nazorg valt. Het gaat er namelijk niet alleen meer om wat er gebeurt, maar om wat men vindt dat er gebeurt. In dat spel moet een hulpverleningsdienst een actieve positie innemen om de publieke oordeelsvorming mede te ontwikkelen. Belangrijk is om te beseffen dat relevante processen niet slechts serieel, maar ook parallel plaatsvinden: herstel en nazorg starten soms al tijdens de repressie en moeten alle drie gelijktijdig uitgevoerd worden.

Om de *situational awareness* ter plaatse te ondersteunen, is het is belangrijk om een duidelijk beeld te hebben van het kader waarbinnen dit zich allemaal afspeelt en welke handelingsperspectieven er zijn.

We willen dit proces benoemen en handen en voeten geven, daarom hebben we het Integraal incidentmanagementmodel ontwikkeld, zie figuur 17.1.

Figuur 17.1 Integraal incidentmanagementmodel



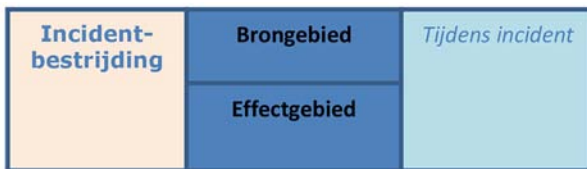
In het Integraal incidentmanagementmodel onderkennen we drie (mogelijke) fasen bij een incident: de incidentbestrijding (het daadwerkelijk bestrijden van een incident), het impactgebied (het ontstaan van *storybuilding* en mogelijk een *high impact event*) en de *(long) tail*, de consequenties voor de organisatie van gebeurtenissen die volgen na een incident, zoals: (negatief beladen) onderzoeken, rapporten die verschijnen, rechtszaken die gevoerd worden. Maar ook positieve reacties op een heldhaftige inzet die *policy windows* openen en vastzittende stellingen losweken, kunnen deel uitmaken van de *(long) tail*. In het model staan deze drie fasen onder elkaar weergegeven, maar ze lopen meestal door elkaar. Zo kan een impactgebied zich al gaan vormen tijdens de incidentbestrijding (in het model is dit weergegeven met \leftrightarrow), en kan de *long tail* zich al aandienen als allerlei onderzoeksinstanties zich publiekelijk aanmelden en ter plaatse gaan. Als er ook nog eens parallellen met andere incidenten getrokken kunnen worden of een betrokken organisatie onlangs ook al was ingezet bij een ander groot incident dan is de kans groot dat de bron- en effectbestrijding een 'lange staart' krijgt. Hoe groter de impact, hoe groter de kans op een lange staart met consequenties.

Overigens kunnen organisatiekansen en -bedreigingen zich simultaan voordoen. Sinds 9/11 worden de brandweermensen van de Fire Departement New York (FDNY) gezien als helden. Achter de schermen kreeg de organisatie echter te maken met een onderzoek van McKinsey hetgeen heeft geleid tot een organisatiecrisis.²⁴⁸ De belangrijkste conclusie van het onderzoek wordt hieronder weergegeven:

'Our detailed examination of the FDNY's response to the World Trade Center attack on September 11 indicates that the Fire Department should focus its efforts to improve preparedness in the following key areas: operations, planning and management, communications and technology, and family and member support services.'

Er zijn in het model drie momenten (weergegeven met een 🟡) waarop een piek in de (*weak*) *signals* erop kan wijzen dat het incident een andere fase ingaat: er vindt *storybuilding* plaats met het risico dat er een *high impact event* ontstaat; het *high impact event* ontstaat met de kans op consequenties voor de organisatie, en de fase waarin sprake is van een daadwerkelijke organisatiekans of -crisis. Dit zijn belangrijke momenten om alert te zijn op *weak signals* en dienovereenkomstig te handelen als organisatie.

Binnen het model zijn vier scenario's te onderscheiden. In scenario I heeft een incident een bron- en effectgebied; er is geen sprake van een impactgebied. Dit zijn eigenlijk de 'normale' dagelijkse branden waar weinig tot geen aandacht voor is.

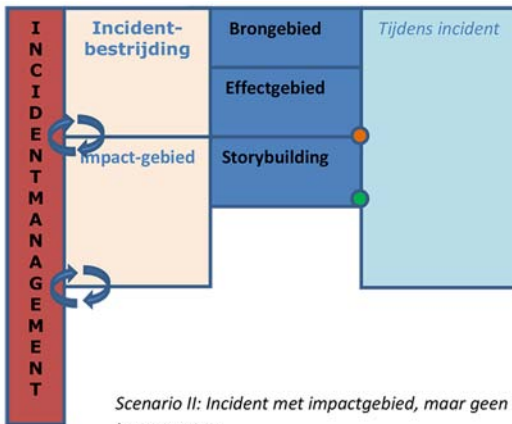


Scenario I: Incident zonder impactgebied

Bij scenario II is er wel een impactgebied, maar de *storybuilding* blijft beperkt; het leidt niet tot een *high impact event*. Dat de *storybuilding*

²⁴⁸ Zie voor de samenvatting van dit onderzoek: http://www.nyc.gov/html/fdny/pdf/mck_report/executive_summary.pdf.

achterblijft kan diverse redenen hebben. Zonder uitputtend te zijn, noemen we een aantal redenen. In de eerste plaats het tijdstip; 's nachts en tijdens werktijden zijn mensen minder op actualiteiten gericht en kan er daardoor weinig aandacht voor het incident zijn. Het kan ook zo zijn dat een incident anderszins onzichtbaar is. De crash met de Dakota in 1996 heeft bijvoorbeeld vrijwel geen beeldmateriaal in de nationale media opgeleverd. Een derde reden is dat er ander (inter)nationaal nieuws is dat meer tot de verbeelding spreekt. De 'komkommertijd' leidt in die zin tot een grotere kans op aandacht voor incidenten. Overigens kan er op lokaal niveau dan alsnog sprake zijn van *storybuilding* en een lokaal *high impact event*. De brand bij de Kelders is nu juist zo'n voorbeeld van een grote lokale belangstelling, onder andere vanwege de stuwende werking van Suksawat.



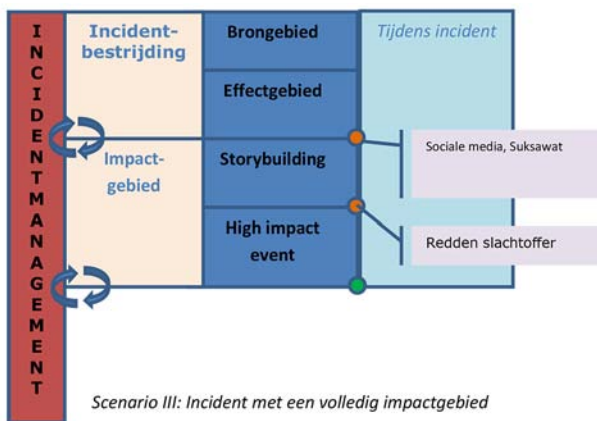
In scenario III (zie volgende alinea voor de weergave van het model) is er wel sprake van een *high impact event*, maar door toevallige factoren en/of het juist handelen van de organisatie ontwikkelen er zich geen zware organisatieconsequenties in een lange staart. De heidebrand van Eerste Paasdag 2014 is hier een goed voorbeeld van. De hele dag volgt iedereen in Nederland de brand (zou het Kröller Muller afbranden of niet?), die aan het einde van de dag onder controle is. Als op Tweede Paasdag het park grotendeels weer open gaat en het getroffen gebied aanmerkelijk kleiner is dan eerst gedacht, zakt de story in en is het weer tijd om met het mooie weer naar buiten te gaan. De eventuele

kansen die deze brand bood, zijn tot nu toe niet duidelijk verzilverd, alhoewel er door sommigen een link werd gelegd met de bezuinigingen.

Ten slotte heeft in scenario IV (zie figuur 17.1) het incident zich doorontwikkeld tot een organisatiecrisis met een hele lange staart van complottheorieën, jarenlang opduikende ‘onthullingen’, verdachtmakingen en rechtszaken. De Bijlmerramp is daar een voorbeeld van, net zoals de crash met de Hercules op vliegveld Eindhoven en de rampen in Enschede en Volendam. Een incident met een positieve *long tail*, die tot in lengte van jaren voordeel blijft bieden, is ons niet bekend.

Het model toegepast op de brand in Leeuwarden

We hebben nu een model om te duiden wat er allemaal kan gebeuren tijdens een incident en te weten dat het bestrijden van het bron- en effectgebied niet altijd voldoende is. Maar hoe zorgen we nu dat we op een goede manier handelen? En wat zijn de handelingsperspectieven? Hiervoor gebruiken we de ervaringen in Leeuwarden. We komen tot de conclusie dat de brand in Leeuwarden valt binnen scenario III: de *storybuilding* is op gang gekomen, er is een lokaal *high impact event* maar die leidt uiteindelijk niet tot een organisatiecrisis of organisatiecrises.²⁴⁹



²⁴⁹ Het is op het moment van schrijven nog niet bekend wat er in het onderzoeksrapport van de Inspectie VenJ zal staan. Mogelijk dat er dan alsnog een organisatieconsequentie ontstaat, maar die is dan niet rechtstreeks ontstaan uit de *storybuilding* van 19 oktober 2013. Dat er een tweede fase kan ontstaan met nieuwe *storybuilding* na het verschijnen van het rapport is ook waar, maar daar hebben we hier niet naar gekeken.

Volgens ons speelden de volgende factoren daarbij een rol:

- De *storybuilding* kwam op gang zodra Suksawat actief werd. Vele mensen haakten aan en de informatie op sociale media werd voor een deel geverifieerd door de regionale omroepen en media. Al een half uur na aanvang van de brand was er een extra uitzending van Omrop Fryslân, die het hele weekend aan het incident aandacht zou blijven besteden. Toen het contact met het slachtoffer verbroken werd, was er sprake van een kantelpunt waarop de ‘redders’ wellicht als ‘dader’ zouden kunnen worden aangewezen. Dit *storytellingelement* maakt de brand op de Kelders meer dan een normale brand en is een *weak signal* dat de perceptie van bestrijders en volgers uit elkaar kan gaan lopen. Maar dat gebeurde niet. De inhoud van de boodschappen was positief en constructief: de *mienskip* wilde elkaar steunen en zich er niet onder laten krijgen. In de beeldvorming was er dus initieel geen kritiek op de hulpverlening.²⁵⁰ Sterker nog, hier lag een kans om op de positieve sfeer die ontstond mee te liften. Ook die is niet actief verzilverd.
- De incidentbestrijding startte op zaterdagmiddag en zou nog tot de volgende middag duren. Hoewel al meerdere persconferenties waren gegeven, besteedden de nationale media pas op zondag aandacht aan het incident. Zij lieten het onderwerp ook al weer gauw liggen, omdat er dat weekend veel ander nieuws was: een vliegtuigcrash in België, Nederlandse militairen naar Mali, mosterdgas in de woning van een overleden scheikundeleraar in Ede en bovendien de Zwarte Piet-discussie. Als er veel ander nieuws is, lijkt een terughoudende strategie zinvol om de *storybuilding* niet te versterken als de *weak signals* op een crisis duiden. Als er geen of weinig ander nieuws is, is wellicht een actieve houding van belang om de beeldvorming mede te helpen ontwikkelen. Dat lijkt een counter-intuïtieve strategie, maar waar het in de kern om draait is de mate van *storybuilding*: als deze beperkt is gelden andere regels dan wanneer de *storybuilding* sterk is. Mediawatching is dus van groot belang om de strategie te bepalen. Het gaat er daarbij om hoe of waarmee de organisatie gezien wil worden en wat nog stuurbaar is.

²⁵⁰ Op brandweerfora en Twitter ontstaat wel al snel discussie over de inzet met drukluchtschuim. Deze technische kant van de zaak dringt op dat moment echter niet door tot het publieke debat. Later verschijnt er nog wel een artikel over deze kwestie in het *Dagblad van het Noorden*, maar ook dat krijgt verder geen (nationaal) gevolg.

- Het slachtoffer werd ondanks verwoede pogingen van de brandweer niet gered. Zoals gezegd was het nieuws dat hij tijdens zijn redding contact zocht met de meldkamer een belangrijk ingrediënt voor de *storybuilding*: iedereen kon live meemaken wat er gebeurde en zich in de situatie inleven. De identificatie met het slachtoffer was groot. Echter, na de mislukte redding bleef het stil rond het slachtoffer. De familie zocht de pers niet op, gaf geen informatie en daardoor bleef het slachtoffer onzichtbaar voor het grote publiek. De mislukte redding kreeg geen gezicht en dat voorkwam verdere identificering en *storybuilding*.
- Suksawat ontpopte zich tot de grote animator van het *mienskip*-gevoel. De website had een groot bereik: zaterdag en zondag ruim 3,5 miljoen twitteraccounts via haar eigen posts, retweets of mentions van anderen; 62.000 bezoekers op hun site; 6000 nieuwe volgers op Twitter en 10.000 extra likes op Facebook, waar hun berichten soms wel 4500 keer gedeeld werden.²⁵¹ Ze startten acties om buurtbewoners te helpen, er werden donaties geregeld via websites (Dream or Donate, 058helpt) en ze zochten actief de (nationale) pers om die doelen te verwezenlijken. Dat geluid werd gehoord en opgepakt, waardoor het gat tussen de mislukte redding en de toelichting daarbij door het bevoegd gezag overbrugd werd door de liefdadigheidsacties. *Mienskip* was niet alleen goed voor de burgers, ook de gemeente en brandweer profiteerden er actief van in het downsizen van de mogelijk negatieve *high impact*.
- Nog voordat de boodschap van Suksawat uitgewerkt was, kwamen gemeente Leeuwarden en Veiligheidsregio Fryslân met een uitgekend media-offensief. Er werden zowel regionale als nationale televisieoptredens gegeven, waarbij het duo burgemeester en regionaal commandant een gouden greep was. Een warme, begeesterde burgemeester en een rustige, bekwame commandant vulden elkaar prima aan en toonden beheersing, openheid en menselijkheid. Daarmee werd de *long tail* voorsnog bezworen.

251 Blog van Bianca Pander 'Een crisis communiceren doe je samen' (22 oktober 2013). Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://bkbcampaignwatch.nl/een-crisis-communiceren-doe-je-samen/>.

17.5 Conclusie

Meestal is een brand gewoon een brand. Er wordt gemeld, de brandweer komt ter plaatse en blust de brand zoals men verwacht. Misschien staan er een paar omstanders te kijken, een enkele tweet wellicht nog, maar dat is het dan wel. Soms echter is een brand niet alleen een brand. Dan is het een fenomeen dat betekenis krijgt in een maatschappelijke context en collectief bewustzijn. Vroeger ontstond die betekenis vaak pas achteraf, maar door de sociale media start de duiding en *storybuilding* tegenwoordig al tijdens de incidentbestrijding, zoals bij de brand in de Kelders. De *storybuilding* kan zich zowel negatief als positief ontwikkelen en dus leiden tot een crisis of kansen bieden. Het fluïde karakter van *storybuilding* zou zelfs tegelijk kunnen leiden tot zowel positieve als negatieve consequenties, zoals is gebeurd bij de FDNY naar aanleiding van de aanslagen op 9/11.

Elk incident kan het *storybuilding* fenomeen in zich hebben en in het ergste geval leiden tot een organisatiecrisis. Daarom is het belangrijk om hiervan bewust te zijn en bij een incident rekening te houden met de fases binnen het hier gepresenteerde Integraal incidentmanagementmodel. Het is niet langer voldoende om op het gebied van incidentbestrijding alleen naar de bron- en effectbestrijding te kijken. Aansluiting vinden bij de maatschappelijke ontwikkelingen en beleving betekent dat een hulpverleningsdienst ook bewust moet zijn van de beelden en verwachtingen in de maatschappij én – indien nodig – hier met een goede strategie op in moet kunnen spelen om een organisatiecrisis te voorkomen. Tegelijkertijd laat het model zien dat er ook kansen zijn met *storybuilding*: in hetzelfde sociaal maatschappelijk bewustzijn kan misschien een snaar worden geraakt die een *policy window* opent en beweging brengt in agenda's die al langer op slot zaten.

Wat we met de *storybuilding* willen laten zien is dat sociale media niet slechts een nieuw kanaal is om het publiek te informeren en (technische) mededelingen te doen over de incidentbestrijding. Sociale media geven gedurende de incidentbestrijding al meningen over en duiding aan de gebeurtenissen. Het is een coöperatieve *storymaking* waarbij vele deelnemers gezamenlijk een beeld opbouwen en waarbij niemand alleen de doorslag kan geven in het framen van het plot. Wij denken dat het plot echter mede vormgegeven moet worden door de hulpdiensten, en dat het beoordelen van *weak signals* de richting van

het plot kan aangeven. Dat vraagt om een actieve houding van hulpdiensten in een veel eerder stadium van de incidentbestrijding dan nu het geval is. Maar we denken dat het de moeite meer dan waard zal zijn.