

Inzet Communicatie bij Crowd Management en Crowd Control

Samenvatting

Auteurs:

Dr. ir. Peter W. de Vries

Dr. Mirjam Galetzka

Dr. Jan M. Gutteling

De auteurs zijn verbonden aan de Universiteit Twente, faculteit Gedragwetenschappen. De Vries en Gutteling zijn werkzaam bij de vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid (PCRv) en Galetzka bij de vakgroep Communicatiewetenschap - Corporate en Marketingcommunicatie (CW - CMC).

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, ministerie van Veiligheid en Justitie.

©2013, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden

Samenvatting

Grote evenementen brengen aanzienlijke risico's met zich mee, zoals gebeurtenissen tijdens de Love Parade in Duisburg in 2010 en Pukkelpop 2011 illustreren. Een risicovol evenement wordt wel aangeduid als "een voorzienbare of onvoorzienbare gebeurtenis, die toegankelijk is voor een verzameling mensen, plaats heeft binnen een bepaalde tijd en binnen een bepaalde omgeving en waarbij het (zeer) waarschijnlijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergt van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken" (NIFV, 2012).

Bij risicovolle evenementen speelt publiekscommunicatie als onderdeel van crowd management en crowd control een belangrijke rol. Desondanks is de kennis op dit gebied gefragmenteerd: wetenschappelijke kennis is versnipperd en laat zich doorgaans moeilijk vertalen in concrete aanbevelingen, en praktijkkennis is veelal niet vastgelegd in openbare bronnen en vaak impliciet aanwezig in de vorm van persoonlijke ervaringen.

Dit exploratieve onderzoek beoogt daarom de kennis die beschikbaar is in wetenschap en praktijk in kaart te brengen, met als doel om partijen als lokale overheden, veiligheidsregio's, en evenementorganisatoren in staat te stellen formele en informele communicatie effectiever in te zetten bij grote evenementen.

De onderzoeksvraag luidt derhalve:

Hoe kan formele en informele massacommunicatie bijdragen aan het voorkomen van ongelukken bij evenementen en – als het toch misgaat- aan het beheersen van de situatie?

Om deze vraag te beantwoorden is een brede verkenning uitgevoerd van de wetenschappelijke literatuur op het gebied van (massa)communicatie en massapsychologie; ook infrastructurele aspecten die bij grote evenementen kunnen worden ingezet om gedrag van bezoekers in goede banen te leiden komen daarbij aan bod. Door de brede opvatting van het begrip massa- of publiekscommunicatie, variërend van inhoud en toonzetting tot communicatiemedia en "communicatie" door gebruik van omgevingselementen, is het ondoenlijk om een uitputtende verkenning van wetenschap en praktijk te realiseren; de oriëntatie van dit rapport is dan ook vooral breed van aard.

Een deel van de literatuurverkenning is gewijd aan enkele gedocumenteerde casussen (te weten Halloween in Madison, de "Vredeseenheid", de verschillende nieuwjaarsvieringen in Nederland, de Love Parade in Duisburg van 2010, Pukkelpop 2011, Dicky Woodstock 2012 en Project "X" Haren). Vervolgens werd door middel van 16 expertinterviews met evenementen-organisatoren, overheden en hulpverleningsdiensten, voor een belangrijk deel toegespitst op specifieke cases aangevuld met enkele generieke experts, geprobeerd om de kennis en inzichten uit de evenementenpraktijk in kaart te brengen. Hierbij kwamen casussen aan de orde als het Zwarte Cross Festival (Lichtenvoorde), Appelpop (Tiel), Nijmeegse Vierdaagsefeesten, Amsterdamse Koninginnedag en Serious Request Enschede.

Het meest in het oog springende verschil tussen de theorie en de praktijk betreft het niveau van praktische toepasbaarheid en detail. Zoals verwacht bracht de verkenning van de wetenschappelijke literatuur vooral inzichten aan het licht die in algemene zin van belang zijn voor effectieve inzet van publiekscommunicatie, maar die zich moeilijk laten vertalen in praktische handreikingen. De resultaten van de interviews daarentegen waren vooral praktisch van aard. Tegelijkertijd leverden de interviews ook veel informatie op die weliswaar zeer nuttig is voor het voorkomen en beheersen van incidenten, maar die strikt genomen verder reikt dan communicatie. In dit rapport zullen deze resultaten als zodanig worden aangemerkt.

Voorkomen

Uit de analyse van wetenschap en praktijk komt naar voren dat een *planmatige aanpak van crowd management* van belang is. Dit betekent dat verantwoordelijken (zoals organisatoren, gemeente, politie en veiligheidsregio's) aandacht hebben voor een *risk assessment*, het ontwikkelen van contingentieplannen en onderling overleg hebben voorafgaand aan het evenement.

Op basis van deze assessment wordt gekozen voor inzet van middelen en maatregelen. Duidelijk is dat een assessment van de communicatieve inzet onderdeel moet zijn van crowd management.

Daarin moeten nieuwe ontwikkelingen, zoals de rol van sociale media, worden meegenomen.

Communicatieve aspecten waarmee blijkens de interviews rekening moet worden gehouden zijn publiekscommunicatie, interne communicatie, infrastructurele aspecten (smalle doorgangen en trappen, et cetera), afstemming met ondernemers (horeca, et cetera), afstemming met vervoerders (voor de aan- en afvoer van het publiek) en de houding ten opzichte van de pers.

Verder zou als onderdeel van een planmatige aanpak van crowd management vooraf in kaart moeten worden gebracht wat men kan verwachten met betrekking tot de bezoekers aan de hand van typologieën. In de literatuur beschreven *typologieën* onderscheiden bijvoorbeeld de volgende aspecten: doel van de bezoekers, duur van het evenement, grootte van de menigte, locaties en bewegingen van bezoekers, sfeer van het evenement en de samenstelling en omvang van verschillende groepen. Resultaten van de expertinterviews vertonen grote overlap hiermee.

Meer en meer worden *zelfredzaamheid* en eigen verantwoordelijkheid van de burger bij het zich voorbereiden op een veilig evenement door de geïnterviewden genoemd als uitgangspunt; ook in de literatuur op het gebied van risico- en crisiscommunicatie wordt dit als belangrijk ervaren. Met name in de praktijk ervaart men dat bezoekers van evenementen in het algemeen heel goed in staat zijn zichzelf te redden in situaties waarin het mis dreigt te gaan. Daarbij is het hulp bieden aan anderen eerder regel dan uitzondering. De keuze om burgers te beschouwen als weldenkende volwassenen, door ze goed te informeren en zelf beslissingen te laten nemen, benadrukt het belang van communicatie (als alternatief voor louter repressie) en van middelen om de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen, alsmede zelfcontrole en medeverantwoordelijkheid voor een goed verloop van het evenement. Communicatie met het publiek voorafgaand aan het evenement hoort ook bij het faciliteren van zelfredzaamheid, zodat men "de spelregels" en de consequenties die verbonden zijn aan het overtreden van die regels kent en zich goed voorbereidt op het evenement.

Evenementenorganisaties en overheid/hulpdiensten spelen in de aanloop naar een evenement (ook vooral wat betreft de massacommunicatie) primaire rollen door de vereiste *vergunningsverleningsprocedure*, zoals door sommige van de geïnterviewden wordt opgemerkt.

Grote evenementen vereisen een juiste balans tussen een strakke regie (vooral door grote gemeenten en grote evenementen), gebruik van expertkennis en intuïtie, maar ook buiten de lijnen durven te kleuren (vooral de organisatoren).

Inzet van *media en communicatiekanalen*. Tijdens evenementen kan gebruik worden gemaakt van een scala aan communicatiemiddelen, van flyers en omroepsystemen tot lichtkranten en sociale media. Tegenwoordig gaat veel aandacht uit naar nieuwe media: zo wordt gebruik gemaakt van apps, sociale media (bijvoorbeeld Facebook), microblogs (bijvoorbeeld Twitter), SMS-alerts en websites. Desondanks hebben de meer traditionele middelen volgens de experts een onverminderd belangrijke functie.

Het monitoren van nieuwe media en microblogs voorafgaand aan een evenement kan de organisatie van crowd management helpen te anticiperen op ontwikkelingen rondom een evenement. Als een groot voordeel van sociale media wordt verder genoemd dat meerdere informatiestromen ontstaan, van organisatie naar publiek, tussen het publiek onderling en van publiek richting organisatoren. De praktijk blijkt overigens ook kritisch wat betreft de inzet van sociale media; zo worden vraagtekens omtrent gebruik er van tijdens een evenement genoemd, alsmede gevoeligheid voor overbelasting en uitval. Dit vraagt om de inzet van alternatieven als dat nodig is, bijvoorbeeld meer traditionele communicatiemiddelen.

Beheersen

Problemen kunnen ontstaan op momenten dat het te druk wordt op plaatsen die de drukte niet kunnen verwerken, en *moderatoren* in werking treden die de orde en veiligheid in menigten kunnen verstoren. Dit kan volgens zowel de literatuur als de experts betrekking hebben op operationele omstandigheden (het niet verschijnen van artiesten), sociale spanningen in het publiek ("wij versus zij") of plotselinge extreme weersomstandigheden (onweer). Communicatieve maatregelen kunnen er dan voor zorgen dat dergelijke situaties niet uit de hand lopen en het evenement beheerst verloopt. Zowel wetenschap als praktijk stellen dat de bejegening van het publiek door de autoriteiten om escalatie te voorkomen hierbij eveneens een belangrijke rol speelt.

Stijl en sfeerbeheer. Er wordt geconstateerd dat sinds de jaren '80 politie zich tijdens evenementen steeds meer terughoudend opstelt. Wetenschap en praktijk zijn zich er van bewust dat optreden van politie en aanwezigheid van ME (de "Blauwe muur") reactantie en frictie kan oproepen bij het publiek. "Platte petten" en een vriendelijke open en tegelijkertijd strenge houding is tegenwoordig het credo. Daarbij is het wel belangrijk dat een open en vriendelijke toonzetting zowel in verbale als non-verbale zin wordt ingezet.

Geleiden van bezoekersstromen speelt daarbij een belangrijke rol. Infrastructurele maatregelen kunnen invloed hebben op het gedrag van bezoekers, en communicatie kan helpen een efficiënte voetgangersstroom op gang te brengen (of te houden). Infrastructurele maatregelen (zoals bijvoorbeeld het "afhekken" van locaties of aanbrengen van zichtlijnen) en communicatie via lichtkranten zijn voorbeelden van middelen die hiertoe in de praktijk worden ingezet.

Bewegwijzering kan bezoekers helpen zich beter te oriënteren. Volgens enkele geïnterviewden is het effectief mensen simpelweg duidelijk te maken waar ze zijn, zodat ze zelf met behulp van plattegronden en informatieborden kunnen bepalen hoe ze bij hun bestemming kunnen komen. Duidelijke bewegwijzering vraagt om duidelijke informatie en het gebruik van universele symbolen, met een eenduidige betekenis. Dit betekent dat de geboden informatie accuraat en actueel is (evt. in meerdere talen, goed hoorbaar voor visueel beperkte bezoekers en goed zichtbaar voor auditief beperkte bezoekers)

Ook wordt *programming* van activiteiten en optredens in de praktijk ingezet om efficiënte afvoer en verspreiding van bezoekers over verschillende evenementlocaties te bewerkstelligen.

Toonzetting van communicatie (bijvoorbeeld een vriendelijke toonzetting, welkom heten, een band opbouwen met het publiek) kan bijdragen aan *sfeerbeheer* en het 'klein houden' van potentiële incidenten. Hierbij zijn onder meer woordkeuze en de opstelling en het optreden van medewerkers volgens de experts van belang.

De rol van *techniek bij communicatie*. Bezoekersaantallen zijn in de praktijk vaak moeilijk in te schatten, vooral bij gratis evenementen. Monitoring en real time informatie over bezoekersstromen geeft inzicht in toestroom en drukte op bepaalde locaties. Op grond van deze informatie kan besloten worden communicatieve en/of infrastructuurle maatregelen in te zetten, zoals mededelingen via lichtkranten of het plaatsen van hekken. Simulatiemodellen kunnen inzicht geven in voetgangerstromen, maar dit vereist wel accurate en real time informatie over voetgangerstromen en tegelijkertijd ook dat deze informatie snel kan worden toegepast.

Optimaliseren

Op grond van de literatuur kan het volgende worden geconcludeerd over een optimale inzet van communicatiemiddelen:

- In algemene zin kan worden gesteld dat communicatie bij “normaal bedrijf” het meest effectief is als de communicatie als helder, consistent en betrouwbaar wordt beoordeeld (door de ontvanger).
- Bij noodsituaties moet de informatievoorziening snel en betrouwbaar zijn, en een uitvoerbaar en nuttig handelingsperspectief bevatten.
- In beide situaties lijkt te gelden dat de communicatie via zo veel mogelijk kanalen moet gaan, om selectiviteit in de ontvangst tegen te gaan.

De praktijk geeft een verdere en meer concrete invulling aan deze algemene richtlijnen. Het communiceren met één mond bleek een belangrijke strategie als het gaat om de inzet van communicatie en communicatiemiddelen. Bij de inzet van meerdere communicatiemiddelen is belangrijk dat verschillende communicatieboodschappen via verschillende communicatiemiddelen en -kanalen goed op elkaar aansluiten. Congruentie in communicatie is een voorwaarde voor een optimale inzet van verscheidenen communicatiemiddelen.

Een ander belangrijk thema dat uit de interviews naar voren komt is de rol die eerdere ervaringen en evaluaties kunnen hebben bij evenementen, en heeft daarmee betrekking op het lerend vermogen van organisaties voorafgaand, tijdens en na het evenement. Het is hierbij van essentieel belang dat betrokken partijen open staan voor eerdere ervaringen, en ervaringen van anderen.

Evaluatie van incidenten en crises moet duidelijk maken op welke punten de veiligheid van evenementen verder kan worden verbeterd. Daarnaast is antwoord nodig op vragen over feiten en verantwoordelijkheden. De resultaten van een evaluatie kunnen lokaal, landelijk en zelfs internationaal nuttig zijn.

Het rapport sluit af met een lijst van zo concreet mogelijke aanbevelingen die lokale overheden, veiligheidsregio's, en evenementorganisatoren in staat stellen communicatie zo effectief mogelijk in te zetten als onderdeel van crowd communicatie en crowd control. Deze lijst met aanbevelingen wordt voorafgegaan door een discussie die ingaat op een aantal opvallende verschillen en overeenkomsten tussen wetenschap en praktijk, gevolgd door enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Hierbij wordt gepleit voor meer systematisch en gecontroleerd onderzoek naar invloed van aspecten van communicatie op gedrag van bezoekers en de onderliggende werkingsmechanismen, op basis waarvan beïnvloedingsstrategieën kunnen worden geoptimaliseerd. Ook factoren die van invloed zijn op het vertrouwen in zenders van informatie in de specifieke context van publiekscommunicatie bij grote evenementen wordt van groot belang geacht. Tenslotte wordt gepleit voor onderzoek dat een antwoord geeft op de vraag hoe bij evenementen betrokken instanties kunnen concurreren met de overvloed aan informatie die bezoekers via hun smart phone tot hun beschikking hebben.

Dit verkennende onderzoek is een eerste poging om kennis die beschikbaar is in de wetenschap en bij betrokkenen partijen uit de praktijk in kaart te brengen. Hopelijk zet het andere onderzoekers ertoe aan nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden die publiekscommunicatie biedt om grote evenementen in goede banen te leiden.