



NEDERLANDS INSTITUUT
FYSIEKE VEILIGHEID *Nibra*

Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen

Versie 443N6001/443N6004: 10.11.2006

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*
Postbus 7010
6801 HA Arnhem

T 026 355 24 00
F 026 351 50 51
info@nifv.nl



NEDERLANDS INSTITUUT
FYSIEKE VEILIGHEID *NioB*

Auteurs:

Drs. Ingrid Starmans; Onderzoeker-adviseur

Ing. Nancy Oberijé; Onderzoeker-adviseur.

Voorwoord

Het voor u liggende document maakt onderdeel uit van de rapportages die voortvloeien uit het meerjaren onderzoeksprogramma Zelfredzaamheid. Het onderzoeksprogramma Zelfredzaamheid wordt door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het onderzoeksprogramma heeft het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid de mogelijkheid geboden kennis op te doen rondom het thema zelfredzaamheid en daarmee haar rol als kennisinstituut te verstevigen en nader in te vullen.

De opgedane kennis zal het komende jaar verspreid worden naar het veld van brandweer, GHOR en crisisbeheersing. Tevens zullen onderzoeksvoorstellen worden opgesteld voor het nader onderzoeken van geconstateerde witte vlekken in kennis op het gebied van zelfredzaamheid.

Een woord van dank is verschuldigd aan de heren prof. dr. A.P. Buunk (Rijksuniversiteit Groningen), dr. M.J. Van Duin (decaan MCDM, NIFV) en dr. J.M. Gutteling (Technische Universiteit Twente), die een concept van deze studie hebben voorzien van commentaar.

Programmamanager Onderzoek
Dr. Ir. J.G. Post

Managementsamenvatting

Aanleiding

Burgerparticipatie wordt langzamerhand een steeds belangrijker thema, ook in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De overheid ziet gegeven de risicomaatschappij waarin we leven steeds nadrukkelijker in, dat zij niet in staat is de samenleving tegen alle (dreigende) gevaren te beschermen en probeert derhalve een appèl te doen op haar burgers.

Het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* voert in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een meerjarig onderzoeksprogramma uit naar zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen. Het onderzoeksprogramma bestaat uit drie 'sporen', waarvan het spoor burgerparticipatie er één is. Deze literatuurstudie, "Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen", is de eerste stap binnen het onderzoeksspoor burgerparticipatie.

Opzet

De onderzoeksvragen die bij deze studie leidend zijn geweest zijn:

- Is burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen wenselijk?
- Is stimulatie van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen mogelijk?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is (inter)nationale literatuur bestudeerd, specifiek op het gebied van rampen en zware ongevallen. Tevens is literatuur meegenomen op relevante, aanpalende terreinen. Een deel van de onderzoeksvragen kan niet via literatuuronderzoek worden onderzocht, maar zal in de vervolgfases (casestudies en empirische dataverzameling) van het onderzoeksproject beantwoord moeten worden.

In deze studie hanteren we de volgende definitie: burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen betreft alle handelingen die door burgers worden verricht ter voorbereiding op en tijdens rampen en zware ongevallen, om zichzelf én anderen te helpen de gevolgen van de ramp of het zware ongeval te beperken.

De mythen en de werkelijkheid

Er bestaan bepaalde stereotiepe beelden over hoe mensen zich gedragen wanneer zich rampen voordoen. In de rampenliteratuur zijn deze stereotyperingen ontmaskerd als mythen. Die mythen zijn: mensen raken in paniek, men is apathisch en stelt zich afhankelijk op en er wordt geplunderd. In studies over vooral natuurrampen is het niet ongebruikelijk dat percentages tussen de 60 en 90% genoemd worden voor mensen die óf zichzelf hebben gered, of door familieleden, vrienden en/of burens zijn gered. Toch blijven de mythen bestaan, omdat bijvoorbeeld de berichtgeving door de media ze in stand houdt, en/of omdat mensen zelf hun gedrag in bepaalde bewoordingen omschrijven. Ook in de hulpverlening bij rampen en ongevallen

wordt nog steeds uitgegaan van die beelden, waardoor planvorming niet altijd is gebaseerd op wat er daadwerkelijk gebeurt.

Natuurlijk komt het voor dat mensen het gedrag vertonen zoals dat wordt voorgesteld in de mythen, echter het tegenovergestelde komt in de praktijk veel vaker voor. Talloze voorbeelden tonen aan dat de meeste mensen ten tijde van rampen doorgaans zelfs rationeler handelen dan in 'normale' situaties. Verschillende onderzoekers geven aan dat angst vaak ten onrechte wordt betiteld als paniek. Maar ook de angst verlamt lang niet iedereen. Dat niet iedereen apathisch wordt en zich afhankelijk opstelt, blijkt onder andere uit de voorbeelden waarbij voor slachtoffers opvang wordt geregeld, waar dan vervolgens vrijwel niemand gebruik van maakt. Mensen zoeken vaker zelf onderdak bij vrienden en familie, dan dat ze afwachten tot iemand anders dit voor hen regelt. Dat er vlak na een ramp op grote schaal wordt geplunderd, wordt in de literatuur ook als mythe benoemd. Doorgaans blijkt dat criminaliteitscijfers in getroffen gebieden tijdens en vlak na een ramp vaak lager liggen dan in de normale, alledaagse situatie. En moet het bij elkaar scharrelen van water en voedsel om jezelf en het gezin in leven te houden worden gezien als plundergedrag?

Wie zijn die participerende burgers en onder welke omstandigheden participeren ze?

Uit de onderzoeksliteratuur blijkt dat er nog weinig bekend is over persoonlijke kenmerken van zelfreddende burgers en onder welke omstandigheden mensen in meer of mindere mate zelfredzaam zijn. Als er al systematisch onderzoek naar kenmerken is verricht, dan blijkt hieruit dat in de repressieve fase het vooral de jongere mannen zijn die actief zijn. Vrouwen blijken in de preparatiefase waarschuwingen van bijvoorbeeld de overheid eerder serieus te nemen en daarnaar te handelen. De literatuur laat echter tegenstrijdige onderzoeksresultaten zien. Wat bepaalde situationele kenmerken betreft blijkt er ook tegenstrijdigheid in de bevindingen te bestaan. Uit een aantal studies komt naar voren dat mensen die in een gebied wonen waar ze een groter risico op bijvoorbeeld aardbevingen of overstromingen lopen, beter geprepareerd zijn. Anderzijds kan 'rampenervaring' ook leiden tot een zekere gewenning; het is eerdere keren goed gegaan, dus zal dat nu ook wel zo zijn.

Burgerparticipatie en preparatie

Als groot voordeel van participatie van burgers bij rampen en zware ongevallen wordt in onderzoek vaak genoemd dat het 'extra handen' oplevert. De slachtoffers zijn altijd als eerste ter plaatse en hebben dus ook geen last van opkomsttijden, of versperde wegen en dergelijke. Zij bevinden zich al in een getroffen gebied en blijken, mits niet te zwaar gewond, meestal gelijk aan de slag te gaan met het redden van zichzelf en anderen

Dat burgers participeren, vaak in groten getale, laten vele voorbeelden van rampen en grote ongevallen zien. Die beschrijvingen waarin melding wordt

gemaakt van participerende burgers laten ook zien dat hulpverleningsorganisaties wisselend op dit fenomeen reageren. In het ene geval wordt inderdaad ruimte gelaten voor dergelijke initiatieven, in het andere geval worden participerende burgers genegeerd, of verzocht het getroffen gebied te verlaten. Uit die voorbeelden is door diverse onderzoekers geconcludeerd dat hulpverleningsdiensten zich niet voldoende prepareren op wat er feitelijk gebeurt, maar op wat ze denken dat er gebeurt (al dan niet gevoed door mythen). Uit diverse voorbeelden blijkt dat hulpverleningsdiensten bij burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen liever van doen hebben met groepen mensen, dan met individuele helpers. De verklaring die hiervoor gegeven wordt, is dat groepen mensen makkelijker in te passen zijn in procedures dan individuen.

Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen kent ook nadelen. Burgers kunnen zelf slachtoffer worden wanneer ze anderen proberen te redden, of schade aanrichten bij reddingspogingen. Een teveel aan hulp, hetzij de mensen die willen helpen zelf, hetzij goederen, vervoermiddelen enzovoorts wordt ook als nadeel van dit fenomeen genoemd. De professionele organisaties krijgen volgens sommigen op deze manier een taak erbij, namelijk het coördineren van dergelijke stromen, in plaats van dat ze zich kunnen richten op het feitelijk bestrijden van de (gevolgen van de) ramp.

Conclusies en het vervolg

De vraag naar de wenselijkheid van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen is slechts ten dele op basis van een literatuurstudie te beantwoorden. Wat de burgers zelf betreft kan gesteld worden dat die wenselijkheid er wel degelijk is, althans ten tijde van het plaats vinden van een ramp of zwaar ongeval. Ze stellen zich de vraag niet, ze doen het gewoon. Voorbeelden van over de hele wereld tonen aan dat mensen elkaar doorgaans helpen als het erop aan komt in dergelijke situaties. Overheden wereldwijd lijken burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen ook te omarmen, men komt in ieder geval de term of een synoniem ervan vaak tegen in de beleidsstukken. Men lijkt burgerparticipatie te zijn gaan waarderen als een uitbreiding van de hulpverleningscapaciteit. Echter, er zijn nog maar weinig voorbeelden bekend van landen waar men participatie van burgers bij rampen en zware ongevallen expliciet heeft opgenomen in het beleid. Als ze het al doen, dan is dat vaak ingegeven door de uitgestrektheid of onherbergzaamheid van gebieden en het feit dat hierdoor de professionele hulpverlening nooit op tijd ter plaatse kan zijn. Hoe hulpverleningsdiensten tegenover participerende burgers staan is in de literatuur het meest onderbelicht gebleven. Uit diverse onderzoeken blijkt wel dat deze diensten in de preparatiefase vaak te weinig rekening houden met wat er daadwerkelijk gebeurt, maar meer met wat men denkt dat er gebeurt. Met andere woorden, de planvorming lijkt te weinig rekening te houden met participerende burgers. Waarom dat zo is, is vooralsnog een vraag.

Door middel van casestudies in het vervolgonderzoek van dit spoor van het meerjarig onderzoeksprogramma, moet blijken in hoeverre de bevindingen uit de overwegend buitenlandse literatuur ook van toepassing zijn op de Nederlandse situatie. Daarnaast zal door middel van aanvullend onderzoek moeten worden vastgesteld welke voor- en nadelen alle betrokken partijen bij burgerparticipatie zien en welke belemmeringen daarbij eventueel een rol spelen.

De tweede onderzoeksvraag is de vraag naar de mogelijkheid tot stimulatie van die participatie van burgers bij rampen en zware ongevallen, het betreft hier dan vooral de fase van de repressie. In eerste instantie is deze vraag onderverdeeld in subvragen die vooral betrekking hebben op kenmerken van de participerende burgers en situationele kenmerken. De literatuur blijkt over dit onderwerp tegenstrijdige resultaten te laten zien. Gegeven het feit dat eveneens uit de literatuur blijkt dat mensen in crisissituaties zichzelf en anderen doorgaans massaal helpen, lijkt de vraag naar de kenmerken ook minder opportuun.

Op de hoofdvraag, of stimulatie van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen mogelijk is, kan op basis van de literatuur met ja worden geantwoord. Er zijn veel voorbeelden te vinden van manieren waarop dat zou kunnen. Of ze ook allemaal even effectief zijn, zeker in de Nederlandse situatie, is nog niet helemaal helder. Maar, zoals eerder al is opgemerkt, op de vraag of overheid en hulpverleningsdiensten die ruimte ook willen bieden moet eerst een bevestigend antwoord worden verkregen.

Inhoud

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Doel van het onderzoek	11
1.4 De onderzoeksvragen	12
1.5 Afbakening van het onderzoek	13
1.6 De onderzoeksverantwoording	14
1.7 Leeswijzer	14
2. Enkele theoretische begrippen	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Emergent groups	16
2.3 Convergence	18
2.4 Situationeel altruïsme	20
2.5 Kosten-baten afweging of altruïsme	22
2.6 Omstandersgedrag	23
2.7 Samenvattend	25
3. Participerend gedrag bij rampen; de mythen ontmaskerd	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Mensen raken in paniek	26
3.3 Mensen zijn apathisch en afhankelijk	28
3.4 Er wordt geplunderd	30
3.5 Samenvattend	31
4. Burgerparticipatie bij rampen; voorbeelden	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Enkele cijfers	33
4.3 Een tornado in 1952	34
4.4 De aanval op Hiroshima	34
4.5 Een benzine-explosie in Guadalajara	35
4.6 Een aardbeving in Kobe	36
4.7 Orkaan Katrina	37
4.8 Samenvattend	39

5. Burgerparticipatie en de voorbereiding op rampen en zware ongevallen	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Burgerparticipatie en planvorming	42
5.3 Preparatie door burgers	45
5.4 Samenvattend	52
6. Persoonlijke en situationele kenmerken	54
6.1 Inleiding	54
6.2 Persoonlijke kenmerken	54
6.3 Situationele kenmerken	56
6.4 Samenvattend	59
7. Conclusies en voorzetten voor het vervolgonderzoek	60
7.1 De wenselijkheid van burgerparticipatie	60
7.2 Vervolgonderzoek wenselijkheid burgerparticipatie	62
7.3 De mogelijkheid van het stimuleren van burgerparticipatie	63
7.4 Vervolgonderzoek mogelijkheid stimuleren burgerparticipatie	65
Gebruikte referenties	67
Achtergrondliteratuur	72

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen is een van de drie thema's die behoren tot het meerjarig onderzoeksprogramma *Zelfredzaamheid*, uit te voeren door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* en gesubsidieerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), directie Brandweer en GHOR¹. Voor u ligt een literatuurstudie op het gebied van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen, die inzicht moet geven in reeds bestaande kennis op dit gebied, en die de richting bepaalt voor vervolgstappen in het onderzoeksprogramma.

Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen wordt een steeds belangrijker thema. De overheid komt steeds meer tot het besef dat veiligheid niet uitsluitend tot een overheidstaak kan worden gerekend en realiseert zich steeds meer dat de overheid die taak ook niet alleen uit kan voeren, maar dat iedereen daar een eigen verantwoordelijkheid in heeft. Dat geldt dus ook voor de veiligheid rondom rampen en zware ongevallen. Enige tijd is het min of meer bij deze constatering gebleven. De enige manier waarop lange tijd een appèl op de participatie van burgers tijdens rampen en zware ongevallen is gedaan, is het huis aan huis verspreiden van de kaart met daarop instructies hoe te handelen als de sirene gaat. Recentelijk verschijnen er zeer frequent ook meer concrete uitingen van dit appèl dat de overheid in dit kader op de burger doet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de pilotprojecten met 'cell broadcast'² die momenteel worden uitgevoerd in bijvoorbeeld Zoetermeer en de provincie Zeeland, of aan de brochures die worden verspreid met daarin onder andere informatie over lokale risico's en welke maatregelen men zelf kan nemen en wat de overheid er aan doet. De nieuwe rampencampagne is hier ook een voorbeeld van.

Overigens is dat appèl op het moment dat een ramp zich voordoet lang niet altijd nodig. Steeds weer blijkt dat de mensen in een getroffen gebied zichzelf en anderen om hen heen helpen en zeker niet gelijk in paniek raken, apathisch worden en/of aan het plunderen slaan, zoals nog vaak wordt gedacht. Recentelijk nog kopte de *Volkskrant*: "Burgerzin en burenhulp in rampstad" (*Volkskrant* d.d. 12 juli 2006). In dit artikel, verschenen daags na de bomexplosies in Mumbai (voorheen Bombay), staat onder andere: "Passagiers uit de ramptreinen die ongedeerd bleven, ontfermden zich over de gewonden en boden eerste hulp. Omwonenden hielden taxi's aan voor het vervoer van doden en gewonden naar de ziekenhuizen. Jonge jongens traden

¹ De beide andere literatuurstudies die in dit kader worden uitgevoerd hebben betrekking op de thema's risicomigratie en veilig ontwerpen van gebouwen.

² Het snel verspreiden van waarschuwingsberichten via mobiele telefoons in een getroffen/bedreigd gebied.

zonder bevel van hogerhand op als ordebewaker". Recente voorbeelden dichter bij huis zijn er ook, denk hierbij aan de hulp die dijkbewoners hebben verleend aan wandelaars die zijn bevangen door de hitte tijdens de Nijmeegse Vierdaagse van juli 2006. Ook na het instorten van de trap aan Utrechtse Oude Gracht tijdens een concert (augustus 2006) is gezamenlijk door omstanders en professionele hulpverleners getracht mensen zo snel mogelijk te helpen. Opvallend bij de berichtgeving rondom dit incident is ook dat diverse keren melding is gemaakt van het ontbreken van paniek, iets wat kennelijk wel wordt verwacht.

1.2 Probleemstelling

Aandacht voor burgerparticipatie in Nederland in algemene zin is geen nieuw fenomeen; we kennen inspraakavonden en interactieve planvorming en dergelijke. Met betrekking tot rampen en zware ongevallen is het fenomeen burgerparticipatie nog niet echt gemeengoed geworden. We zien in allerlei rapportages van de overheid en hulpverleningsdiensten het begrip wel regelmatig terugkeren, maar het hoe en wat is zoals hierboven gememoreerd nog betrekkelijk weinig geconcretiseerd. Het actief betrekken van burgers bij rampenbestrijding lijkt zelfs nogal eens op weerstanden te stuiten bij zowel overheid als hulpverleningsdiensten, zowel ten tijde van incidenten, als ook in de voorbereiding daarop. Het is dan ook de vraag in hoeverre participatie van burgers wenselijk en mogelijk is in de ogen van overheid en hulpverleningsdiensten en feitelijk ook bij burgers zelf.

1.3 Doel van het onderzoek

In de studie "Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers: Verkenningen" is het kader geschetst waarin het meerjarig onderzoeksprogramma zelfredzaamheid geplaatst kan worden. In het hoofdstuk getiteld "Waarom onderzoek naar zelfredzaamheid?" staat: "De relaties tussen het handelen van burgers zélf, het optreden van overheidshulpdiensten en inspanningen om risico's te beheersen en voorbereid te zijn op rampen en zware ongevallen is onduidelijk. Onderzoek is daarom noodzakelijk. Onderzoek naar de handelingen van burgers bij rampen en zware ongevallen kan nieuwe kennis opleveren voor een overheidszorg voor fysieke veiligheid die meer bij zelfredzaamheid van burgers aansluit (Brand, van den, 2005, pp. 11-12).

Het doel van het spoor naar burgerparticipatie in het meerjarig onderzoeksprogramma is het verkrijgen van inzicht in de wenselijkheid en de mogelijkheid om burgers te betrekken bij rampenbestrijding. Het gaat hierbij vooral over burgerparticipatie tijdens de preparatieve en de repressieve fase.

Het doel van deze literatuurstudie specifiek is het weergeven van wat er op dit gebied uit de (inter)nationale literatuur al bekend is en te leren valt. Op deze wijze kan voor de vervolgfases van het meerjarig onderzoeksprogramma Zelfredzaamheid gericht benodigde aanvullende informatie worden vergaard om het doel van het onderzoek als totaal te kunnen halen.

Als vervolg op deze literatuurstudie zijn casestudies gepland. Door middel van deze casestudies zal getracht worden de bevindingen uit de overwegend buitenlandse literatuur uit deze studie te vertalen naar de Nederlandse situatie. Vervolgens zal door middel van aanvullend empirisch onderzoek informatie worden verzameld. Deze informatie zal concreet leiden tot aanbevelingen aan hulpverleningsdiensten en overheid om, indien gewenst, participatie van burgers bij rampen en zware ongevallen daadwerkelijk een factor van betekenis te laten zijn.

1.4 De onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die voort zijn gevloeid uit bovenvermelde doelstelling zijn:

1. Is burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen wenselijk?
 - a. Wat zijn de voordelen van deze burgerparticipatie
 - blijktens de (inter)nationale literatuur?
 - volgens de overheid?
 - volgens de hulpverleningsdiensten?
 - b. Wat zijn de nadelen van deze burgerparticipatie?
 - blijktens de (inter)nationale literatuur?
 - volgens de overheid?
 - volgens de hulpverleningsdiensten?
2. Is stimulatie van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen mogelijk?
 - a. Welke kenmerken en omstandigheden van burgers bepalen de mate van bereidheid tot burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen tijdens de fasen van preparatie en repressie?
 - b. In welke mate spelen de verschillende kenmerken en omstandigheden een rol? Zijn bepaalde kenmerken of omstandigheden dominanter van invloed dan andere?
 - c. Op welke wijze kan de overheid invloed uitoefenen/aangrijpen op de bij de vorige vraag geïdentificeerde kenmerken en omstandigheden van personen om burgerparticipatie te stimuleren?
 - d. Hoe staan de overheid (rijk, provincie, gemeenten) en de hulpverleningsdiensten (rood, wit en blauw) tegenover het stimuleren van burgerparticipatie; welke mogelijkheden en belemmeringen ziet men?
 - Waarom staan ze er zo tegenover?
 - Welke factoren/omstandigheden zijn van invloed op die houding?

In deze literatuurstudie is vooral literatuur bestudeerd die betrekking heeft op de vragen 1 en 2 tot en met deelvraag c. Deelvraag 2d is aan de hand van literatuur (nog) niet te beantwoorden voor de Nederlandse situatie en zal onderwerp van vervolgonderzoek zijn. Voor zover er op dit punt buitenlandse literatuur is aangetroffen is die uiteraard wel in deze studie opgenomen. Het onderscheid dat in de onderzoeksvraag over de wenselijkheid van burgerparticipatie naar voren komt tussen literatuur, overheid en hulpverleningsdiensten is in het kader van deze studie uiteraard uitsluitend te maken op basis van de onderzochte literatuur. Ook op dit punt moet vervolgonderzoek binnen het meerjarig onderzoeksprogramma nader antwoord geven.

1.5 Afbakening van het onderzoek

Deze literatuurstudie betreft zoals hierboven aangegeven het spoor burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen binnen het meerjarig onderzoeksprogramma Zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen. Over het zich daadwerkelijk zelf redden bij rampen en zware ongevallen is de literatuur vrij beperkt. De verschillende studies gaan meer over het redden van anderen door burgers³ bij rampen en zware ongevallen.

De definitie voor burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen die in deze studie wordt gehanteerd is gebaseerd op de definitie van zelfredzaamheid zoals die is gehanteerd door Ruitenbergh en Helsloot in hun literatuurstudie over zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen (Ruitenbergh en Helsloot, 2004, p. 9). In afwijking van deze definitie is in deze studie de schakel nazorg niet meegenomen, omdat met BZK overeen is gekomen dat deze studie zich zal beperken tot de fasen preparatie en repressie. Daarmee luidt de in deze studie gehanteerde definitie als volgt: burgerparticipatie betreft alle handelingen die door burgers worden verricht ter voorbereiding op en tijdens rampen en zware ongevallen om zichzelf én anderen te helpen de gevolgen van de ramp of het zware ongeval te beperken.

De onderwerpen risicocommunicatie en risicoperceptie/risicobewustzijn komen bij gelegenheid wel aan bod, maar worden in deze literatuurstudie niet nader uitgewerkt. In de literatuurstudie over risicomigratie die binnen het onderzoeksprogramma zelfredzaamheid wordt uitgevoerd wordt hier nader op ingegaan.

³ In tegenstelling tot hulpverleners.

1.6 De onderzoeksverantwoording

Uitgangspunt voor deze literatuurstudie is het in beeld brengen van (inter)nationale literatuur op het gebied van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen, toegespitst op de onderzoeksvragen, zonder overigens volledigheid te willen pretenderen. Hiertoe zijn diverse Nederlandstalige en Engelstalige zoekmachines geraadpleegd op termen als "self efficacy", "self preparedness", "public en civil participation" en "volunteerism", met en zonder toevoegingen als "hazards" en "disasters". Aan de hand van referentielijsten is vervolgens verder gezocht op onderwerpen en auteurs, hetzij via het internet⁴, hetzij via catalogi van diverse bibliotheken.

Verder is in beperkter mate gezocht naar literatuur op aanpalende terreinen. Naast literatuur specifiek gericht op rampen en zware ongevallen, is dus ook gekeken naar literatuur op het gebied van sociale veiligheid. Tevens is gezocht op termen als altruïsme, geefgedrag en omstandergedrag, omdat dergelijke vormen van gedrag wellicht verklarend kunnen zijn voor het al dan niet zelfredzaam zijn in noodsituaties. Dus vooral met het oog op de onderzoeksvragen 2a en 2b; de deelvragen over kenmerken die kunnen worden toegeschreven aan participerende burgers. Voor zover relevant en toepasbaar op het terrein van rampen zware ongevallen is deze literatuur ook verwerkt in deze studie.

1.7 Leeswijzer

Als indelingskader voor deze literatuurstudie had gekozen kunnen worden voor een meer sociaal wetenschappelijk kader. De studie betreft immers het gedrag van mensen in bepaalde omstandigheden. Gekozen is echter voor een meer toegepaste structuur, die aansluit bij vooral de schakels preparatie en repressie uit de veiligheidsketen. De veiligheidsketen is een bij de doelgroepen van deze literatuurstudie (overheid en hulpverleningsdiensten) bekend indelingskader bij rampen en zware ongevallen.

In het tweede hoofdstuk worden eerst verschillende theoretische begrippen uiteen gezet die in de literatuur over rampen en zware ongevallen veelvuldig worden gebruikt. Ook worden enkele verklaringen belicht die te maken hebben met redenen waarom mensen (anderen) helpen of niet. De hiervoor geraadpleegde studies kunnen deels gerekend worden tot rampenliteratuur. Andere studies hebben betrekking op bijvoorbeeld omstandergedrag.

⁴ Bij niet alle documenten die via het internet zijn gedownload is de verschijningsdatum aangegeven in het document. Bij die literatuurreferenties is een ? achter het jaartal geplaatst. Het aangegeven jaartal is het jaar van de jongste literatuurverwijzing die door de auteur(s) is gebruikt.

Hoofdstuk 3 behandelt enkele hardnekkige mythen die nog steeds rondom het gedrag van mensen bij rampen en zware ongevallen de ronde doen. De mythen zijn al langer ontmaskerd, maar blijken nog steeds vaak uitgangspunt te zijn voor overheden en operationele diensten om hun planvorming op te baseren.

'Burgerparticipatie bij rampen; voorbeelden' is een hoofdstuk dat, zoals de titel al aan geeft, verschillende voorbeelden laat zien van het gedrag dat mensen daadwerkelijk vertonen bij rampen en ongevallen.

Het vijfde hoofdstuk heeft betrekking op burgerparticipatie en preparatie op rampen en zware ongevallen. Hierin wordt onder andere ingegaan op planvorming en wordt de rol van overheid en hulpverleningsdiensten nader onder de loep genomen. Ook is aandacht besteed aan culturele verschillen die een rol kunnen spelen bij de voorbereiding op rampen en zware ongevallen in relatie tot participerende burgers.

Uit de literatuurstudie blijkt dat er nog weinig bekend is over persoonlijke kenmerken van bij rampen en zware ongevallen participerende burgers. Dat geldt ook voor de vraag of kenmerken van de situatie van invloed zijn op het al dan niet participeren. In het zesde hoofdstuk wordt ingegaan op de gegevens die hierover wel bekend zijn.

Hoofdstuk 7 tenslotte geeft aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies weer die we op basis van de geraadpleegde literatuur kunnen trekken. Tevens wordt een voorzet gegeven voor nader te onderzoeken thema's in het meerjarig onderzoeksprogramma zelfredzaamheid.

2. Enkele theoretische begrippen

2.1 Inleiding

De meeste studies op het gebied van rampen zijn vooral beschrijvend van aard. De informatie over het participerend gedrag van burgers bij rampen en zware ongevallen is dat in het algemeen ook.

In dit hoofdstuk worden eerst enkele theoretische begrippen en concepten gepresenteerd specifiek gericht op het onderzoek naar rampen. Vervolgens worden diverse studies behandeld die meer betrekking hebben op het onderwerp wat mensen in het algemeen beweegt of ervan weerhoudt om anderen te helpen. Het betreft dan concreet een aantal studies naar omstandersgedrag bij ongevallen. In deze studies worden ook uitspraken gedaan over de persoonskenmerken die aan de participerende burger worden toegeschreven en die wellicht vertaalbaar zijn specifiek naar het gedrag van burgers bij rampen en zware ongevallen.

2.2 Emergent groups

Veel van de literatuur naar het gedrag van mensen bij rampen en zware ongevallen is afkomstig uit de Angelsaksische landen. Vooral in de Verenigde Staten treffen we diverse op het terrein van rampenonderzoek gespecialiseerde onderzoeksinstituten aan, zoals bijvoorbeeld het Disaster Research Center, University of Delaware. Behalve publicaties over casestudies en incidentbeschrijvingen zijn deze instituten ook theorievormend bezig. Het fenomeen van de zogenaamde "emergent groups" is zo'n onderwerp waar verschillende onderzoekers zich in hebben verdiept.

Het fenomeen van de "emergent groups" doet zich wereldwijd voor na rampen en zware ongevallen. Het belang van deze groepen en hoe ermee om te gaan wordt in de literatuur gezien als een van de uitdagingen waar de professionele hulpverleningsorganisaties bij rampen en zware ongevallen voor staan.

De term "emergent" betekent verschijnend, bovenkomend of zich voordoend volgens het Van Dale handwoordenboek Engels/Nederlands. Rampenstudies die zich bezig houden met de zogenaamde "emergent groups" bestuderen een vorm van wat Barton in zijn klassieker "Communities in Disaster" uit 1969 "mass assault" (Barton, 1969, p. 132) heeft genoemd. Hij verstaat hieronder de massale toestroom van hulp die meteen na een ramp of zwaar ongeval op gang komt. Die hulp kan bestaan uit mensen, maar ook uit hulpgoederen, geld en materieel. De studies naar "emergent groups" hebben betrekking op de toegestroomde mensen, die vroeger of later in meer of mindere mate samenwerkende groepen vormen. Deze studies proberen dit

fenomeen nader in kaart te brengen, zowel op het gebied van het ontstaan van dergelijke groepen, wie maken er deel van uit, wat zijn hun motieven en dergelijke. De studies naar "emergent groups" hebben dus niet zozeer betrekking op de individuele participerende burger (hetzij van binnen het getroffen gebied, hetzij van erbuiten), maar meer op het totale (vrijwillige) hulpaanbod.

Dynes heeft een model ontwikkeld waarin hij bij de rampenbestrijding betrokken organisaties indeelt aan de hand van de criteria 'taken' en 'structuur'. Ook de "emergent groups" bestaande uit participerende burgers hebben een plek in dit model, en worden getypeerd als nieuwe organisatie/groep met nieuwe taken (een ter plaatse georganiseerde groep van vrijwilligers) (zie hiervoor: Van Duin, M.J., 1992, p.26).

Zo wijzen Drabek en McEntire (2003, p. 100) in een literatuurstudie er op dat meer onderzoek nodig is naar het fenomeen van de "emergent groups", die soms bestaan uit privé individuen, soms uit professionele hulpverleners van elders en soms uit gemengde groepen. Kenmerkend is dat individuen en organisaties hun traditionele structuren en functies vervangen door nieuwe, om de ontstane situatie het hoofd te bieden. De invloed van cultuur op emergent groups is volgens deze auteurs een vrij recent onderzoeksterrein. Verondersteld wordt dat culturen met nauwe banden, sterke waarden en dergelijke eerder als groep zullen opereren, dan individuen die weinig gemeenschappelijks hebben. Het aanhangen van een bepaalde religie zou ook zo'n bindende factor kunnen zijn.

Drabek en McEntire geven ook aan dat studies naar geslacht op dit gebied in opmars zijn, alhoewel de resultaten tot nu toe nogal eens tegenstrijdig zijn (Drabek en McEntire, 2003, p. 102). Er zijn studies waaruit naar voren komt dat meer mannen participerend gedrag vertonen en in andere studies blijken het vooral vrouwen te zijn. Ook worden tegenstrijdige onderzoeksresultaten gevonden ten aanzien van de rollen die men aanneemt. Sommige studies veronderstellen dat men in het geval van calamiteiten meteen terug valt op traditionele rolpatronen, maar andere studies laten een soort rolomkering zien. De aard van de helpende activiteiten is ook verschillend. De meeste studies benadrukken de zoek- en reddingactiviteiten die vooral door mannen worden gedaan. Er zijn echter ook studies die met name de empathisch minder zichtbare hulp die vooral door vrouwen wordt verleend naar voren halen.

Volgens Drabek en McEntire staan autoriteiten niet altijd positief tegenover de "emergent groups", omdat de aanwezigheid van deze groepen (in de ogen van die autoriteiten) suggereert dat de officiële reguliere organisaties hun werk niet voldoende doen. Uit hun literatuurstudie distilleren Drabek en McEntire dat recent onderzoek twee stromingen laat zien als het gaat om de implicaties die "emergent phenomena" hebben voor hoe hulpverleningsdiensten daarmee om zouden moeten gaan (Drabek en

McEntire, 2003, p. 105). Bepaalde wetenschappers en de meeste operationele diensten zweren bij het 'command en control-model'⁵ tijdens de repressieve fase. Binnen het command en control model is eigenlijk geen plek voor "emergent groups" (Drabek en McEntire, 2003, p. 107). Anderen zien aansturing in deze fase meer in het werken volgens bepaalde structuren en protocollen voor verschillende situaties, dus een meer situationeel bepaald systeem. Dit net vanwege het ruimte bieden aan het grote potentieel aan 'extra handen'. De auteurs halen Briton aan die zegt dat het vinden van de juiste oplossing voor het omgaan met "emergent groups" de 'heilige graal' is voor het "emergency management".

2.3 Convergence

De begrippen "convergence" en het begrip "emergence" liggen in de Engelstalige rampenliteratuur min of meer in elkaars verlengde. Stallings en Quarantelli (1985, p. 94, geciteerd door Kendra en Wachtendorf, 2002, p. 8) definiëren "emergent groups" als: burgers die samenwerken om gezamenlijke doelen te bereiken die relevant zijn voor feitelijke of potentiële rampen, maar waarvan de organisatie (nog) niet is geïnstitutionaliseerd. Met "convergence" wordt veel meer het proces van de beweging naar het rampgebied toe bedoeld. Het kan zijn dat toegesnelde burgers ("convergence") zich aansluiten bij de "emergent groups" om hen te versterken, men kan echter ook individueel opereren. Een verschil tussen de beide begrippen is dat convergence altijd na een ramp plaats vindt, terwijl "emergence" een rol kan spelen bij meerdere stadia gerelateerd aan rampen, namelijk tijdens de preparatie, de repressie en de nazorg. Convergence kent twee varianten, namelijk de beweging van hulp van buitenaf ("external convergence") en de beweging naar specifieke plekken binnen het getroffen gebied ("internal convergence") (Kendra en Wachtendorf, 2002, p. 2).

In een artikel over convergentie na de aanslagen van 11 september op het WTC in New York onderscheiden⁶ Kendra en Wachtendorf (2002) diverse typen mensen die zich richting een getroffen gebied begeven, met diverse bedoelingen. Te weten:

- 1) De "returnees": de mensen die in een bepaald gebied wonen en/of werken, maar die vanwege de situatie geëvacueerd zijn.
- 2) De "anxious": mensen van buiten het getroffen gebied die informatie willen over familieleden en vrienden die in het gebied verblijven.
- 3) De 'helpers': de mensen die komen met de bedoeling om slachtoffers en hulpverleners te helpen. Onder deze helpers kunnen zich naast 'gewone mensen' ook professionele hulpverleners van elders bevinden.
- 4) De "curious": oftewel de ramptoeristen.

⁵ Gecentraliseerd aansturingsmodel, term afkomstig uit de defensiewereld.

⁶ Ontleend aan Fritz and Mathewson, Convergence Behavior in Disasters: A Problem in Social Control, 1957.

5) De "exploiters": de mensen die denken munt te kunnen slaan uit een ramp.

Deze vijf typen zijn gebaseerd op eerder onderzoek. Zelf voegen ze nog een zesde type toe naar aanleiding van 9/11, namelijk 6) de "fans"; de mensen die simpelweg komen om de reddingswerkers toe te juichen en daarmee te ondersteunen.

In een literatuurstudie over burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen is uiteraard vooral de categorie helpers interessant. Het artikel van Kendra en Wachtendorf heeft zich echter vooral gericht op de categorie fans, omdat dit in de literatuur tot nu toe een onderbelichte groep is, volgens deze onderzoekers. Over de helpers wordt in het specifieke geval van 9/11 vooral gezegd dat zij concreet weinig konden betekenen. Het rampgebied is immers tegelijkertijd het plaats delict van een terroristische aanslag en daardoor dus niet of nauwelijks toegankelijk voor burgers. Uitsluitend die participerende burgers die over bijzondere vaardigheden beschikten en voor zover ze er in slaagden contact te leggen met de juiste hulpverleners, zijn korte tijd toegelaten tot het gebied, zoals bijvoorbeeld chiropractors, ter ondersteuning van de hulpverleners. Ook deze auteurs stellen de vraag hoe de enorme toeloop van mensen die hulp willen verlenen gekanaliseerd kan worden en wijzen zowel op de voor- als de nadelen van participerende burgers. Als grote voordeel noemen zij de extra hulp die kan worden geboden en als grootste nadeel de te grote toestroom van hulp en hulpgoederen, die onder andere voor logistieke problemen zorgt. Perry en Lindell merken op dat de negatieve kanten van convergentie ook kunnen optreden door het toedoen van de ingevlogen hulp van andere hulpverleners en bijvoorbeeld ook hogere overheden, dus niet alleen door de goedbedoelende burger (Perry en Lindell, 2003, p. 52).

Lowe en Fothergill (2003) hebben wel de groep 'helpers'⁷ tijdens 9/11 in New York expliciet onder de loep genomen en komen tot andere conclusies dan Kendra en Wachtendorf. Deze helpers zijn massaal toegestroomd, maar niet iedereen heeft ook daadwerkelijk kunnen helpen, althans niet zoals men zich dat heeft voorgesteld. Lowe en Fothergill hebben een twintigtal van deze individuele helpers benaderd en met hen diepte-interviews gevoerd. De meeste van deze 20 respondenten heeft eerder nog geen vrijwilligerswerk gedaan.

De hulp wordt niet per definitie met open armen ontvangen; men komt obstakels tegen, zoals het niet mogen doneren van bloed omdat men homofiel is, of men kan geen hulp bieden omdat er geen duidelijkheid bestaat over wat men waar kan gaan aanpakken door gebrek aan leiderschap en ongeorganiseerdheid tijdens de eerste uren na de ramp (Lowe en Fothergill,

⁷ Groep 'helpers' is eigenlijk verkeerd geformuleerd, omdat het losse individuen betreft en dus geen groep, maar de term groep is gebruikt in relatie tot de typologie van Fritz en Mathewson, 1957.

2003, p. 300). Mensen zijn blijkbaar erg creatief als ze echt willen helpen en vinden dan wel iets om nuttig te zijn, of zich in ieder geval nuttig te voelen. Enkele voorbeelden die de auteurs noemen zijn: vertaalwerk, het toejuichen van reddingswerkers, het koerieren met voedsel, het masseren van reddingswerkers, "crowd control" enzovoorts. De motieven om te willen helpen zijn vaak een mengeling van "self oriented" en "other oriented". Men wil het negatieve gevoel dat deze aanslag heeft opgeroepen omzetten in iets positiefs zowel voor zichzelf, als voor anderen door te helpen. De meeste respondenten hebben sterk het gevoel 'iets te moeten doen'. Voor sommigen is dat gevoel zo sterk dat ze zelfs regels ervoor overtreden. De functie van het helpen van anderen wordt door de onderzoekers ook gezien als een manier om het eigen verwerkingsproces beter te kunnen doorlopen. Verder is geconstateerd dat door het aan het werk zien van de hulpverleningsdiensten er meer respect en begrip voor hen is ontstaan bij de vrijwilligers (Lowe en Fothergill, 2003, p. 206).

2.4 Situationeel altruïsme

Een bijzonder prikkelend betoog over burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen, gezien vanuit de invalshoek van wat hij noemt situationeel altruïsme, is geschreven door Russell Dynes voor een sociologisch congres in 1994. Hij begint zijn verhaal door aan te geven dat casestudies over rampen aantonen dat bij rampen bepaalde problemen altijd optreden, ongeacht de tijd waarop die rampen plaats vinden en ongeacht de locatie waar ze plaatsvinden; met andere woorden generiek zijn. Een van die steeds terugkerende problemen noemt Dynes het teveel aanbod krijgen van hulp en/of het aangeboden krijgen van de verkeerde hulp. Enerzijds beklemtoont Dynes in zijn verhaal de positieve bijdrage die de vrijwillig toegesnelde hulp evenals de stroom van hulpgoederen leveren aan het redden van mensen en lenigen van de ergste nood, zeker vlak na het plaatsvinden van een ramp. Anderzijds wijst Dynes op de nadelen van dit situationeel altruïsme, namelijk dat het proces van die massale hulp de professionele hulpverlening letterlijk en figuurlijk voor de voeten kan lopen en daardoor niet bijdraagt aan een effectieve en efficiënte afwikkeling van de ramp. Dynes stelt dat het begrijpen van het proces van situationeel altruïsme een bijdrage kan leveren aan het evalueren van bepaalde misvattingen op beleidsmatig gebied.

Dynes (1994, p. 3) geeft eerst diverse aspecten weer die een rol spelen bij situationeel altruïsme. Hij noemt als eerste de rol van de media. Zij zenden symbolen uit die altruïstisch gedrag oproepen, zoals verwoestingen, slachtoffers en dergelijke en voeden daarmee de misplaatste mythen. Met andere woorden, de media bepalen voor een groot deel het beeld van de situatie en zijn voor zowel burgers als officiële instanties en organisaties in eerste instantie vaak de enige bron van informatie. Als tweede factor is genoemd de optredende veranderingen in normatieve patronen. Als voorbeeld wordt gegeven dat privé bezit kan veranderen in collectief bezit als

dit bezit nodig is om de ramp te bestrijden. Vervolgens noemt Dynes ook veranderingen in de sociale structuur en wel op verschillende gebieden:

- Het ontstaan van vluchtige, tijdelijke rollen ("ephemeral roles"); mensen die elkaar in het normale leven niet of amper kennen werken in rampsituaties individueel of in teamverband samen om familieleden, burens en anders slachtoffers te helpen, ook al zijn ze zelf slachtoffer van dezelfde ramp.
- De activering van familiebanden; familieleden van buiten het getroffen gebied gaan proberen hun familieleden binnen het gebied (telefonisch) te bereiken om te kijken of iedereen in orde is. Dit kan tot overbelasting leiden van de verbindingen, zowel voor burgers als ook voor hulpdiensten. Behalve contact leggen op afstand, zal een deel van de familieleden van de getroffenen ook naar het rampgebied gaan, om de familie verder te helpen, op welke manier dan ook.
- Uitbreiding van de capaciteit van organisaties (p. 8); het zijn niet alleen individuen die tijdens rampen en zware ongevallen participeren, maar veel meer nog lokale organisaties, die vaak rampbestrijdingstaken hebben. Vooral zij dragen bij aan het uitbreiden van de capaciteit om tijdens en vlak na de ramp de situatie het hoofd te bieden, doordat zij langere uren maken en doordat zij de eigen capaciteit vergroten door individuele vrijwilligers (vaak ook direct getroffenen) bij hun activiteiten in te lijven. Daarnaast zullen ook sommige organisaties die normaal gesproken geen taken hebben bij rampenbestrijding en dergelijke hulp gaan bieden, wat vaak leidt tot een enorme toename van "extra handen".

De bovengenoemde aspecten leiden allemaal tot een uitbreiding van de capaciteit om de ramp te bestrijden en zo snel mogelijk terug te keren naar een normale situatie. Voor een belangrijk deel kunnen ze dus gezien worden als voordelen van burgerparticipatie door individuen of groepen van individuen en/of vrijwilligersorganisaties (al dan niet tijdelijk actief).

Dynes belicht vervolgens de keerzijde van deze medaille. De berichtgeving over rampen brengt een bepaalde beeldvorming teweeg. Het beeld dat extra hulp nodig is en dat de reguliere hulpverlening het alleen niet aankan (Dynes, 1994, p. 10) of dat er behoefte is aan veel hulpgoederen. Dynes beschrijft dat er meer hulpgoederen arriveren dan nodig zijn. Men weet niet alleen niet goed wat men er mee aan moet, maar ook wordt de lokale economie erdoor belemmerd. Het kan zelfs voorkomen dat er meer helpers zijn dan mensen die hulp nodig hebben, wat volgens Dynes kan leiden tot het fenomeen dat slachtoffers langer slachtoffer zijn dan nodig is. Het overaanbod aan hulp en hulpgoederen levert voor de hulpverleningsdiensten nogal wat coördinatieproblemen op en bemoeilijkt daardoor de taken van de hulpverlening. Overigens wordt met overaanbod aan hulp ook professionele hulp van buiten bedoeld, die zich al dan niet spontaan ter plaatste heeft gemeld. Dynes geeft aan dat traditionele hulpverleningsdiensten volgens vaste plannen en procedures werken; "extra handen" doorkruisen die reguliere werkwijze (Dynes, 1994, p. 13) en vragen ook veel meer onderlinge afstemming en terugkoppeling. Tenslotte noemt Dynes dan ook nog de

zogenaamde "mixed motivation". Deze term duidt op georganiseerde groepen helpers, die een dubbele agenda hebben. Zij trachten op termijn, door zich (vrijwillig) in te zetten bij rampen, hetzij fondsen binnen te slepen, hetzij nieuwe leden aan zich te binden. Of hier nog gesproken kan worden van altruïsme is wat dubieus.

Net als diverse andere auteurs wijst Dynes erop dat er bij de preparatie op rampen en dan vooral bij de planontwikkeling te weinig rekening wordt gehouden met het feit dat een ramp mensen die willen helpen aantrekt. Dynes onderkent de nadelen van deze extra hulp, maar vindt toch ook dat de voordelen ervan niet uit het oog moeten worden verloren. Hij maakt tevens als kanttekening dat het probleem⁸ buiten de Verenigde Staten nog wel eens veel groter zou kunnen zijn, aangezien de VS een rijke traditie van vrijwilligerswerk kent. Hard te maken is deze vooronderstelling van Dynes niet, zoals hij zelf aan geeft, omdat in "officiële" rapportages over rampen gegevens over de participatie van vrijwilligers doorgaans ontbreken.

2.5 Kosten-baten afweging of altruïsme

Participerend gedrag wordt vaak verklaard uit altruïstische motieven. Andere studies wijzen op een kosten-baten afweging die de (potentiële) helper maakt. Piliavin e.a. (1969)⁹ heeft een real-life experiment uitgevoerd in de New Yorkse metro. Het 'slachtoffer', plus observanten zijn als enigen op de hoogte van het experiment, de medereizigers, dus de (potentiële) participerende burgers niet. Het doel van de studie is het achterhalen welke factoren helpend gedrag beïnvloeden.

Specifiek is gekeken naar: het type slachtoffer (dronken of zich voortbewegend met een stok), de etnische achtergrond van het slachtoffer (zwart of blank), de snelheid waarmee is ingegrepen, hoe vaak er wordt geholpen en de etnische achtergrond van de helper. Een andere variabele die in het experiment is ingevoerd is de aanwezigheid van iemand die als eerste ingrijpt, iemand die dus op de hoogte is van het experiment. De resultaten laten zien dat er veelvuldig helpend gedrag is vertoond, meer dan normaal gesproken uit laboratoriumexperimenten blijkt. In 60% van de gevallen waarin spontaan hulp is geboden, hebben verschillende personen geholpen. 90% Van de helpende reizigers is mannelijk en 64% van de helpers heeft een witte huidskleur, dit komt overeen met de verdeling van etnische achtergrond

⁸ Het geen rekening houden met de activiteiten van participerende burgers.

⁹ De informatie uit deze paragraaf is niet gebaseerd op het oorspronkelijke artikel door Piliavin et. Al, maar op een bespreking van het artikel op de website Holah.co.uk Psychology.

van de reizigers. De overige variabelen waarop is onderzocht laten geen significante verschillen zien¹⁰.

Piliavin c.s. zijn bij de verklaring van de resultaten van dit experiment niet uitgegaan van het idee van altruïsme, maar verklaren de uitkomsten vanuit een zelf ontwikkeld model genaamd "Arousal: Cost-Reward Model". Vrij vertaald een kosten-baten model op het gebied van activatie/opwinding. De onderzoekers gaan ervan uit dat een noodsituatie altijd bepaalde gevoelens bij de omstanders opwekt, een zekere opwinding. Deze opwinding kan door verschillende factoren worden vergroot, zoals empathie richting het slachtoffer (kan men er zich mee identificeren), is men in de directe nabijheid van het slachtoffer en de duur van de noodsituatie. De opwinding kan ook worden verkleind, namelijk door factoren als: helpend gedrag, kijken of elders hulp kan worden gezocht, de noodsituatie verlaten en besluiten dat het slachtoffer geen hulp nodig heeft of niet verdient.

Bij het afwegen van de kosten en baten zijn kosten omschreven als kosten van helpend gedrag en van niet helpend gedrag en idem voor de baten. Met kosten van helpend gedrag wordt bedoeld de inspanning die ingrijpen vraagt, maar ook of men er door in verlegenheid is gebracht en of men zelf fysiek risico loopt. Als kosten van het niet helpen zien de onderzoekers het zichzelf schuldig voelen en het idee wat anderen wel niet van hen denken. Als baten van helpend gedrag worden genoemd de complimenten die men zichzelf geeft en die omstanders en het slachtoffer de helper geven. Als baten van niet helpend gedrag zijn gewoon doorgaan met waar je zelf mee bezig bent genoemd, evenals het niet oplopen van de kosten van helpend gedrag. Het experiment van deze onderzoekers toont volgens hen aan dat veel mensen bereid zijn te helpen. Ze doen dit echter niet zozeer voor de ander, maar meer om zelf niet met een vervelend gevoel het incident achter zich te laten.

2.6 Omstandersgedrag

Omstanderstudies hebben doorgaans gedrag van omstanders in relatie tot sociale veiligheidsaspecten als onderwerp, of bekijken het al dan niet ingrijpen van derden bij (verkeers)ongevallen. Dergelijke studies zoeken naar verklaringen in bepaalde situaties waarin wel en niet wordt geholpen. Daarnaast zijn er ook studies die zich meer richten op kenmerken van omstanders en slachtoffers die bepalend zijn bij het al dan niet ingrijpen (bijvoorbeeld de situatie, of er anderen aanwezig zijn en de aanwezigheid vluchtwegen). Andere vormen van onderzoek naar het gedrag van omstanders richt zich meer specifiek op de helpende handelingen die worden uitgevoerd. De resultaten en aanbevelingen uit de verschillende studies naar

¹⁰ Overigens zijn door andere onderzoekers ook experimenten uitgevoerd, waarbij factoren als uiterlijk, soort groep waartoe men behoort en dergelijke, wel degelijk een rol blijken te spelen bij het al dan niet helpen van anderen.

omstandersgedrag lijken deels ook van toepassing te zijn op burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen.

Herlitz c.s. (2005) hebben een studie verricht met als doel het evalueren van impact op overlevingskansen bij hartfalen als niet wordt gereanimeerd, als de reanimatie wordt uitgevoerd door leken en als de reanimatie door professionals gebeurt (niet zijnde ambulancepersoneel dat ter plekke komt). Uit statistisch materiaal blijkt dat overlevingskansen na één maand 2,2% is als er niet is gereanimeerd, dat die kans 4,9% is als er gereanimeerd is door leken en 9,2% wanneer er is gereanimeerd door professionals (Herlitz, 2005, p. 293). Volgens de auteurs is het hogere percentage van overleving één maand na de reanimatie door professionals niet per definitie toe te schrijven aan een verhoogde kwaliteit van deze reanimaties. Het feit dat professionals eerder tot actie overgaan dan leken speelt ook een rol. De auteurs zien in deze resultaten dan ook aanleiding om aan te bevelen dat meer mensen getraind moeten worden in reanimatie, zodat de kans op overleving in bepaalde situaties kan worden vergroot.

Pelinka c.s.(2004) hebben een onderzoek uitgevoerd in Wenen en Mainz naar omstandersgedrag. Doel is om te bepalen hoe vaak en hoe goed omstanders traumazorg uitvoeren als ze vóór de hulpdiensten ter plekke zijn en of deze traumazorg wordt beïnvloed door het niveau van training dat omstanders hebben gehad op dit gebied. Overigens zijn mensen in Duitsland en in Oostenrijk verplicht in het kader van het behalen van het rijbewijs, tenminste 8 uur EHBO-training te volgen, waarbij men basisbeginselen van noodhulp leert zoals het beveiligen van het ongevalgebied, het voorkomen van onderkoeling en dergelijke. Dus alleen omstanders zonder rijbewijs kunnen helemaal geen training op dit gebied hebben gehad (Pelinka, c.s., 2004, p. 291). Op vijf elementen is getest. Op twee onderdelen (het beveiligen van de ongevalsplek en het tegengaan van onderkoeling van het slachtoffer) heeft het niveau van training geen effect. Op andere onderdelen (uit voertuig halen, slachtoffer in de juiste positie leggen en controle over bloedingen) blijkt een significant verband te bestaan met het niveau van training; hoe meer training men heeft, hoe beter men de handelingen uitvoert en ook of men ze uitvoert. Bepaalde kenmerken en het al dan niet hebben van een relatie met het slachtoffer vertonen geen verband, evenals het al dan niet aanwezig zijn van andere omstanders. Met name de laatste conclusie is opmerkelijk, omdat uit studies op het gebied van sociale veiligheid vaak blijkt dat, hoe groter de groep omstanders, hoe kleiner de kans dat iemand ingrijpt. Overigens is gebleken dat bij het nemen van maatregelen om onderkoeling tegen te gaan, wel een verband bestaat met het aantal omstanders. Deze handeling wordt het vaakst verricht bij aanwezigheid van één andere persoon. Ook de aanbeveling uit deze studie is dat meer mensen training op dit gebied zouden moeten krijgen (Pelinka c.s., 2004 p.293-295).

In een onderzoek uitgevoerd door Thierbach¹¹ c.s. (2004) test men de frequentie en kwaliteit van traumazorg door omstanders bij gemiddeld ernstig gewonden en bij ernstig gewonden. Op vijf handelingen is onderzoek gedaan en dan blijkt dat men significant vaker handelingen verricht om de plek zichtbaar te maken voor ander verkeer, het bevrijden van het slachtoffer en het in de juiste houding leggen van het slachtoffer, dan handelingen op het gebied van het stelpen van bloedingen en het tegengaan van onderkoeling. De onderzoekers noemen het opvallend dat uit dit onderzoek blijkt dat de zwaar gewonde slachtoffers minder vaak en minder goed zijn geholpen dan de minder gewonde slachtoffers. Ook in dit artikel wordt een pleidooi gehouden voor het beter trainen van leken omdat dat levens kan redden. Weten wat je moet doen speelt een rol bij het al dan niet ingrijpen in een situatie die voor een ander bedreigend is.

2.7 Samenvattend

Het is een bekend fenomeen dat bij rampen en ongevallen op grote schaal hulp wordt geboden door participerende burgers. Dit kunnen burgers zijn van binnen het getroffen gebied maar ook van daarbuiten. Deze burgers zijn meestal leken, maar onder hen bevinden zich ook in rampenbestrijding getrainde vrijwilligers en professionele hulpverleners van buiten het getroffen gebied. Deze reddende burgers kunnen individueel hulp verlenen, maar ook in groepsverband, hetzij in spontaan ontstane groepen, hetzij door aansluiting bij reeds bestaande groepen (vaak reeds bestaande vrijwilligersorganisaties). Behalve hulp komen ook stromen van hulpgoederen op gang en financiële donaties. De ervaring leert dat de toestroom van deze hulp vaak massaal plaats vindt, zo massaal zelfs dat hierdoor een nieuw probleem ontstaat voor de professionele hulpverlening, die in de preparatie doorgaans niet uitgaat van zoveel hulp van buiten.

Dat mensen zo massaal hulp willen bieden wordt meestal toegeschreven aan altruïstische motieven. Er zijn echter ook voorbeelden van studies bekend waar men er eerder van uitgaat dat motieven om anderen te helpen vooral worden gevoed door het idee dat men zichzelf daarmee een dienst bewijst.

Ook studies naar omstandergedrag bij andere incidenten dan rampen en zware ongevallen tonen aan dat er vaker door omstanders hulp wordt verleend dan in het algemeen wordt aangenomen. In diverse studies naar omstandergedrag bij bijvoorbeeld verkeersongevallen, wordt als aanbeveling gegeven dat het raadzaam zou zijn mensen op grotere schaal te trainen in levensreddende handelingen dan nu het geval is.

¹¹ De onderzoeken gepubliceerd door Pelinka en Thierbach zijn gebaseerd op dezelfde onderzoeksgegevens.

3. Participerend gedrag bij rampen; de mythen ontmaskerd

3.1 Inleiding

Wat gebeurt er nu eigenlijk tijdens rampen en zware ongevallen gezien door de bril van burgerparticipatie en wat denken velen dat er gebeurt? In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op mythen die rondom dit thema nog steeds vaak voor waar worden aangenomen en waarop in veel gevallen de voorbereiding op rampen en zware ongevallen door autoriteiten en hulpverleningsdiensten is gebaseerd. Deze mythen zijn beslist niet nieuw. Ook in de studie van Ruitenberg en Helsloot (2004) getiteld "Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen" zijn deze mythen behandeld¹². De drie mythen zijn: burgers raken in paniek, burgers zijn apathisch en afhankelijk en tijdens en/of direct na een ramp wordt geplunderd. In de rampenliteratuur wordt nogal de nadruk op die mythevorming gelegd, omdat de (verkeerde) aannames die worden ingegeven door de mythen, vaak wel bepalend zijn voor de wijze waarop officiële organisaties en diensten hun preparatie en repressie insteken. Quarantelli merkt hierover op: "It is important because no managing of them (disasters), can be any better than the assumptions which are made"(Quarantelli, 1989, p. 1). Dat de mythe dat burgers bij rampen apathisch worden en zich afhankelijk opstellen niet conform de werkelijkheid is, wordt door Auf der Heide uitgebreid toegelicht aan de hand van vooronderstellingen waarvan de GHOR uit gaat. Omdat dit onderdeel doorgaans in de literatuur onderbelicht blijft, is hieraan in de betreffende paragraaf (3.3) extra aandacht besteed.

Bij het in stand houden van de mythen spelen volgens diverse onderzoekers met name de media een grote rol. Dit geldt vooral bij de mythen over paniek en plunderen. In de betreffende paragrafen wordt daarom beknopt nader ingegaan op de rol van de media.

3.2 Mensen raken in paniek

Volgens Drabek klopt de mythe dat veel mensen tijdens en na een ramp in paniek¹³ raken niet. Men is wel bang, maar dat leidt in het algemeen niet tot

¹² Ook in het vervolg hierop, de brochure "Zelfredzaamheid van burgers", ontwikkeld door de Regionale brandweer Amsterdam i.s.m. Politie Amsterdam-Amstelland, Regionaal Bureau GHOR Amsterdam e.o. en Amsterdam Airport Schiphol, uitgegeven juni 2006, komen de mythen weer naar voren.

¹³ Een belangrijk verschil tussen paniek en angst is volgens diverse definities dat bij paniek irrationeel kan worden gehandeld en dat dit irrationele gedrag gericht is op het zichzelf in veiligheid brengen (eventueel ten koste van anderen). Van Dale geeft als definitie van angst: gevoel van beklemming en vrees, veroorzaakt door een (wezenlijk of vermeend) dreigend onheil

irrationeel handelen (Drabek, 1986, p. 137). Er zijn wel voorbeelden bekend dat mensen in paniek vluchten en elkaar verdrukken en dergelijke, maar dat is in specifieke omstandigheden (direct, groot gevaar in heel weinig tijd, weinig vluchtroutes, vluchtroutes waarvan men denkt dat ze afgesloten zijn, gebrek aan leiderschap en gebrek aan informatie). Drabek stelt zich dan vervolgens de vraag wat mensen dan wèl doen als ze niet in paniek raken. Hij geeft aan dat acties worden gestuurd door keuzes en pogingen anderen te helpen. Men wacht in ieder geval niet op de professionele hulp om hen te vertellen wat ze moeten doen en waar ze heen moeten. Als getroffen en bijvoorbeeld een gewond kind hebben, dan gaat men zelf naar het ziekenhuis, doorgaans dat waar men normaal gesproken ook naar toe gaat.

Ook Quarantelli gaat nader in op de mythe van de paniek. En ook hij wijst op de onzelfzuchtige reacties van mensen door anderen te helpen, zodra men weet dat familieleden en vrienden veilig zijn. Hij gaat zelfs nog een stap verder dan Drabek en merkt op dat mensen in rampsituaties vaak rationeler keuzes maken dan in een normale situatie (Quarantelli, 1989, p. 3).

Ook tijdens het verlaten van de Twin Towers bij de aanslag van 11 september 2001 is in eerste instantie geen sprake van paniek. Door brandweerlieden die het gebouw binnen treden en via de nog bestaande trappenhuizen omhoog klimmen, is melding gemaakt van de opmerkelijke gedisciplineerdheid van de mensen die de torens verlaten (Dwyer en Flynn, 2005, p. 170). Hulpverleners in de onderste regionen van de torens hebben wel paniek geconstateerd. Dit op het moment dat de mensen die uit de trappenhuizen komen, met eigen ogen zien dat brandende brokstukken naar beneden komen en zeker op het moment dat men ook mensen ziet vallen.

Perry en Lindell (2003) hebben gekeken naar het ontstaan van deze mythe. Zij geven twee oorzaken aan. De eerste oorzaak is dat mensen hun eigen gedrag tijdens en vlak na een ramp als paniek bestempelen. Wanneer echter geanalyseerd wordt wat men heeft gedaan, dan blijkt er slechts zelden een echte paniekreactie opgetreden te zijn. De tweede oorzaak is gevonden in de wijze waarop de media rampen voor het voetlicht brengen. Ook media interpreteren en presenteren bepaald gedrag van slachtoffers vaak als paniek, terwijl dit lang niet altijd het geval hoeft te zijn. Beelden van ontredderde mensen zijn interessanter om uit te zenden, of om over te schrijven, dan beelden van mensen die 'normaal gedrag' vertonen (Ruitenbergh en Helsloot, 2004, p. 31).

In een literatuurstudie gericht op de rol van de media in relatie tot rampen en zware ongevallen geeft Scanlon (2004?) zowel de voor- als nadelen van die rol. Een positieve bijdrage van de media is bijvoorbeeld dat zij vaak als

of gevaar. De definitie van paniek is volgens Van Dale: plotselinge, algemene, hevige schrik of angst veroorzaakt door een reëel of verondersteld gevaar, en leidt tot buitensporige of onoordeelkundige pogingen zich daarvoor te beveiligen.

eerste ter plekke zijn en dan ook als eerste en soms gedurende langere tijd, als enige het publiek van informatie kunnen voorzien. Tevens bereiken zij een groot publiek en kunnen derhalve in korte tijd veel mensen bereiken met waarschuwingen (zowel voorafgaande aan een ramp, als tijdens) bijvoorbeeld. De media zijn vaak ook bij rampen en zware ongevallen in eerste instantie de enige informatiebron voor officiële organisaties¹⁴. Als nadelen noemt Scanlon dat de informatie die via de media beschikbaar komt gekleurd is en door de snelheid van het medium niet altijd voldoende wordt geverifieerd, voorafgaand aan uitzending en/of publicatie. Berichtgeving moet nieuwswaarde hebben en feiten alleen zijn dat niet altijd. Daarom is de informatie die door de media wordt verspreid regelmatig aanleiding tot misverstanden en is het ook deze informatie die de mythen in stand houdt. Dit is de reden waarom Scanlon concludeert dat er zorgvuldig met de media moet worden omgesprongen en dat zij nauwlettend moeten worden gevolgd.

Perry en Lindell (2003) hebben zich ook de vraag gesteld of de bevindingen die men vooral na natuurrampen heeft met het gedrag van mensen, ook van toepassing zijn op rampen die het gevolg zijn van terroristische aanslagen. Zij constateren onder andere dat de passagiers op vlucht nummer 94 - een van de aanslagen van 11 september 2001 - verre van in paniek zijn geraakt (Perry en Lindell, 2003, p. 54). Zij hebben zich immers tegen de kapers verzet en zo verder onheil weten te voorkomen. Volgens Perry en Lindell betekent dit voor de officiële hulpverlening dat ze angst moeten verwachten bij slachtoffers, niet te verwarren met paniek, hysterisch gedrag of shocktoestanden.

3.3 Mensen zijn apathisch en afhankelijk

Passiviteit wordt onder andere door Quarantelli een vorm van een mythe genoemd. Een vorm van een mythe, omdat dit verschijnsel vaker voorkomt dan paniek, maar zeker niet in die mate als vaak wordt verondersteld. Quarantelli (1989?) stelt dat wanneer mensen gewaarschuwd zijn voor dreigend gevaar, ze meteen zichzelf en hun familieleden in veiligheid brengen. Vervolgens ontplooit men dan activiteiten waardoor men zich aan de situatie kan aanpassen. Meestal is men zelfs voordat de eerste impact van de ramp voorbij is, al bezig met het zoeken en redden van slachtoffers. Uit diverse studies blijkt dat 90% van de slachtoffers op deze wijze wordt gered (Quarantelli, 1989?, p. 5). Gewonden worden opgespoord en naar medische hulpposten vervoerd en indien nodig wordt voor elkaar onderdak, voedsel en dergelijke geregeld.

¹⁴ Ten tijde van 9/11 is gebleken dat diverse hulpverleners in de torens over de actuele situatie zijn geïnformeerd door mensen die bezig zijn de gebouwen te verlaten. Deze evacués zijn via mobiele telefoons door familie en vrienden die voor de televisie zitten op de hoogte gehouden (Dwyer & Flynn, 2005, p.53).

Ook het feit dat getroffenen vaak geen gebruik maken van officiële opvanglocaties, maar zelf onderdak vinden bij vrienden en/of familieleden kan worden gezien als een actieve opstelling, in tegenstelling tot apathie en afhankelijkheid (Ruitenbergh en Helsloot, 2004, p. 33).

Auf der Heide (2006)¹⁵ toont door middel van een literatuurstudie aan dat men (in dit geval medische hulpdiensten) zich bij de preparatie op rampen en zware ongevallen niet zozeer baseert op wat er feitelijk gebeurt in dergelijke situaties, maar dat men de plannen opstelt gebaseerd op bepaalde aannames. Een soort mythen op het gebied van de taken en verantwoordelijkheden van de GHOR zou men kunnen zeggen. Hij weerlegt in zijn studie onder andere de mythe van de apathie.

Een van de aannames waarvan men in de rampenbestrijding uit gaat is dat triage zal plaats vinden door medisch geschoolde hulpverleners ter plaatse. Uit diverse beschrijvingen van rampen komt echter naar voren dat de initiële reddingswerkzaamheden vaak worden uitgevoerd door de mensen die aanwezig zijn in het getroffen gebied (zie ook: Drabek, 1986 en Barton, 1969) en dus niet door de professionals. Vinden de participerende burgers slachtoffers, dan blijkt dat men doorgaans de slachtoffers zelf zo snel mogelijk naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis brengt. Dat is dan meestal het ziekenhuis waar men normaliter ook terecht komt voor medische zorg. Daarnaast zijn het overigens niet alleen burgers die gewonden op eigen houtje naar ziekenhuizen vervoeren. Deze zelfde acties worden ook ondernomen door professionele hulpverleners, zo blijkt uit diverse voorbeelden. Deze werkelijkheid doorkruist diverse onderdelen van de planvorming van de medische hulpverlening. Namelijk, er vindt geen triage plaats in het veld, waardoor er dus geen onderscheid wordt gemaakt in ernst van de verwondingen. Er vindt doorgaans geen eerste hulp plaats in het veld. De slachtoffers worden door hun redders niet per ambulance vervoerd, maar met elk willekeurig vervoermiddel dat beschikbaar is. Er vindt daarom ook niet of nauwelijks spreiding plaats van de slachtoffers, waardoor sommige ziekenhuizen overbelast raken en andere tevergeefs in staat van paraatheid zijn gebracht.

De aanbevelingen die Auf der Heide geeft om deze discrepantie tussen planning en werkelijkheid op z'n minst te verkleinen liggen in het verlengde van de constatering van Drabek en McEntire (2003), namelijk pas de planvorming aan, zodanig dat rekening wordt gehouden met participerende burgers. Te denken valt aan het op grote schaal trainen van de bevolking op

¹⁵ Overigens geeft Auf der Heide aan dat het door hem gebruikte materiaal wat beperkingen kent. Het voorhanden zijn van bepaald materiaal is bepalend voor de dataverzameling. Zo is bijvoorbeeld de controleerbaarheid van variabelen beperkt omdat het onderzoek altijd retrospectief is, een voor- en na vergelijking is hierdoor niet mogelijk. Ook gaat het doorgaans om beschrijvende studies en geen hypothesetoetsende studies (Auf der Heide, 2006, p.34).

bijvoorbeeld het vlak van EHBO (vergelijk ook de aanbevelingen omtrent omstandersgedrag in hoofdstuk 2). Auf der Heide wijst er op dat er bij het maken van rampenplannen meer rekening moet worden gehouden met wat er feitelijk gebeurt; dat niet iedereen ontredderd wacht op hulp en zeker ook dat 'losse vrijwilligers' die actief zijn in een rampsituatie zich niet zomaar zullen aanpassen aan de bestaande structuren van de hulpverleningsdiensten, zoals georganiseerde vrijwilligers doorgaans wel doen (Auf der Heide, 2004, p. 359).

3.4 Er wordt geplunderd

Plunderen en andere vormen van asociaal gedrag worden door overheidspersoneel en media vaak gezien als een standaard reactie van mensen na rampen. Drabek schrijft hierover: 'Plunderen is een mythe, maar de angst ervoor is groot' (Drabek, 1986, p. 28).

Barsky c.s. (2006) refereren aan Quarantelli (1994) over de mythe rondom plunderen. Deze onderzoekers willen toetsen of de mythe ook echt een mythe is. Ze maken hierbij onderscheid tussen plunderen en toe-eigenen ("appropriation behavior"). Met toe-eigenen wordt bedoeld het gebruiken van spullen van anderen om (nood)hulp te verlenen met de bedoeling die spullen later terug te geven. Wat dus feitelijk geen plundergedrag is, wordt als zodanig wel vaak geïnterpreteerd. De beide begrippen zijn (nog) niet echt goed gedefinieerd en het onderscheid is ook niet duidelijk te maken door bijvoorbeeld burgers en politiemensen. Je ziet dus tegenstrijdige verklaringen, wat de een ziet als plunderen wordt door de ander geïnterpreteerd als toe-eigenend gedrag.

Bij de mythe rondom plunderen bepalen de media voor een belangrijk deel de beeldvorming, zowel bij leken als bij professionals. Een 'mooi' voorbeeld hiervan heeft de orkaan Katrina opgeleverd. FEMA-mensen zijn door een apotheker gevraagd om zijn apotheek te bewaken tegen plundering. Er verschijnt vervolgens in de media een bericht dat FEMA-mensen in een apotheek hebben ingebroken en aan het plunderen geslagen zijn. In "Katrina, afsluitende evaluatie", een media-analyse van orkaan Katrina vervaardigd in opdracht van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (Jong en Helsloot, 2005), vinden we ook een treffend voorbeeld van de manier waarop de media 'de werkelijkheid' weer kunnen geven. Hier lijken vooroordelen een grote rol te spelen. Getoond wordt een foto van een zwarte man, die met spullen onder zijn arm door het water waadt. Deze foto is voorzien van het onderschrift dat deze man een groentewinkel heeft geplunderd. Een vergelijkbare foto van een blank stel krijgt het onderschrift mee dat deze mensen in een groentewinkel voedsel hebben gevonden (Jong en Helsloot, 2005, p. 4).

Cijfers, voor zover betrouwbaar, laten zien dat er minder criminaliteit is gepleegd tijdens Katrina en meteen erna dan normaliter. Dat criminaliteitscijfers eerder dalen dan stijgen tijdens en vlak na rampen is een algemeen verschijnsel (Auf der Heide, 2004, p. 363, Quarantelli, 1989. p. 5).

Net als voor de overige mythen geldt ook ten aanzien van plunderen en ander afwijkend gedrag dat het natuurlijk wel voorkomt. Alleen niet in die mate waarin men het vaak veronderstelt en waarop de professionele hulpverlening zich doorgaans prepareert. Er moet wel een nuance worden aangebracht naar de aard van ramp. Specifiek op het punt van plundergedrag bij rampen is nader onderzoek verricht. Hierbij is onderscheid gemaakt naar zogenaamde "consensus crises" en "dissensus crisis" (Dynes en Quarantelli 1971, 1976, aangehaald door Argothy (2003, p. 3). "Consensus crises" worden gekenmerkt door altruïstisch gedrag en altruïstische normen en ziet men normaal gesproken bij natuurrampen. Conflicten en sociale fragmentatie zien we normaal gesproken bij zogenaamde dissensus crises (bijvoorbeeld een oproer onder de bevolking). Waar volgens de definitie 9/11 als een "dissensus crisis" zou moeten worden gezien, het betreft immers een terroristische aanslag, typeert Argothy deze ramp toch als consensus crisis, vooral vanwege de enorme toestroom van vrijwilligers, hulpgoederen en ook donaties van geld en bloed en dergelijke.

3.5 Samenvattend

Ondanks dat langzamerhand duidelijk is dat de meeste mensen in rampsituaties zelfredzaam zijn, lijken professionals die zich bezig houden met het prepareren op rampen en zware ongevallen daar nog steeds weinig van doordrongen te zijn. Althans, zo constateren diverse, vooral Amerikaanse, onderzoekers. Dit is ook de reden waarom veel onderzoek is besteed aan het ontrafelen van de mythen dat mensen bij rampen en grote ongevallen in paniek raken, apathisch worden en/of gaan plunderen. De media spelen bij het in stand houden van deze mythen overigens een niet onbelangrijke rol. Dit geldt met name voor de mythen paniek en plundergedrag.

Planvorming gebaseerd op de verkeerde aannames betekent op z'n minst dat een deel van de energie in de verkeerde zaken wordt gestoken en men zich dus deels niet voldoende voorbereidt op wat er daadwerkelijk gebeurt.

Hiermee is niet gezegd dat in het geheel niemand in paniek raakt, dat er niet wordt geplunderd en ook niet dat er geen mensen zijn die in een shocktoestand terecht komen waardoor ze apathisch zijn. Het betreft wel eerder de uitzondering dan de regel. Ook moet de kanttekening worden geplaatst dat ten aanzien van plunderen geldt dat dit wel vaker voorkomt bij rampen als opstanden onder de bevolking en dergelijke, wat dan uiteraard preparatie op dergelijke toestanden weer niet overbodig maakt. Met andere woorden, de aard van de ramp of het zwaar ongeval kan verschil maken in de

wijze waarop men zich erop zou moeten voorbereiden, als overheid of als hulpverleningsdienst zijnde.

Dat de werkelijkheid vaak anders is dan waarop men zich voorbereidt is onder andere geïllustreerd aan de hand van gegevens uit een literatuurstudie die specifiek betrekking heeft op de medische hulpverlening bij rampen en zware ongevallen. De auteur van deze studie geeft net als verschillende onderzoekers op het gebied van omstandergedrag bij ongevallen aan dat het wellicht raadzaam zou zijn meer mensen een EHBO-training te laten volgen. Dit omdat mensen zelfredzaam zijn en zij op deze manier wellicht een nog betere bijdrage kunnen leveren aan het lenigen van de ergste nood, dan dat ze nu al doen.

4. Burgerparticipatie bij rampen; voorbeelden

4.1 Inleiding

Al in 1969 schrijft Barton dat er sprake is van mythen wat betreft het menselijk gedrag tijdens en vlak na rampen. De vraag blijft dan staan, wat doen burgers dan wel? In dit hoofdstuk volgen enkele voorbeelden van beschrijvingen van dat gedrag tijdens rampen. We beginnen dit hoofdstuk echter met het presenteren van enkele cijfers.

4.2 Enkele cijfers

De percentages over burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen verschillen nogal. Barton (1969) geeft aan dat de aard van de ramp een rol van betekenis speelt bij de mate waarin participerend gedrag kan worden vertoond. Wanneer men door overstromingen vast komt te zitten op de daken van huizen, dan is participerend gedrag niet mogelijk. Wanneer er geen boten beschikbaar zijn, kunnen anderen ook weinig doen. In het geval van Hiroshima liggen de percentages voor burgerparticipatie lager dan bij andere rampen, omdat hier het aantal mensen in het getroffen gebied dat hulp nodig had, veel groter was dan het aantal mensen dat nog in staat was hulp te bieden. Met andere woorden, afhankelijk van de situatie is burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen in meer of mindere mate mogelijk (Barton, 1969, p. 149).

Barton (1969, p. 147) verwijst onder andere naar gegevens die bekend zijn over participerende burgers tijdens de Nederlandse watersnoodramp van 1953. 29% van de bevolking in de getroffen gebieden heeft zichzelf gered, 31% is gered door dorps - of eilandgenoten, 6% van de reddingen heeft plaats gevonden door vissers en 12% door professionele hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en leger). Van 23% van de reddingen is onbekend door wie ze zijn uitgevoerd.

Tierney en Goltz (1995) geven aan dat minder dan een kwart van de bij de aardbeving in Kobe onder het puin bedolven overlevende slachtoffers, is bevrijd door hulpverleningsdiensten. Meer dan driekwart heeft dus of zichzelf weten te bevrijden of is door participerende burgers gered.

Ye en Okada vermelden in een artikel dat tijdens een aardbeving in Tangshan (China) in 1976, 600.000 inwoners bedolven zijn geraakt onder het puin. Dit komt neer op 86% van de totale bevolking van Tangshan. Van degenen die bedolven zijn geraakt onder het puin heeft 22% zichzelf weten te redden en 58% is gered door hetzij andere bewoners, hetzij door in Tangshan gestationeerde troepen. Dit betekent dus dat 80% uit het puin is gered door

lokale inwoners. Deze percentages zijn voor Ye en Okada reden om aan te geven dat lokale zelfredzaamheid van groot belang is en dat deze participatie van burgers goed moet worden georganiseerd. Volgens deze auteurs is de beste manier om de gevolgen van aardbevingen te verlichten, het goed informeren van de burgers en het vinden van de juiste mix oudere en jongere inwoners in een gebied (Ye en Okada, 2002, p. 5).

4.3 Een tornado in 1952

In 1952 raast er een tornado over Arkansas. De mensen hebben nauwelijks waarschuwingstijd gehad. Vrijwel niemand is in paniek geraakt. Eerst wordt gecheckt of alle familieleden in orde zijn. Als iemand blijkt te missen, dan gaat men op zoek. Ligt de vermiste onder het puin, dan haalt men hem/haar eronder vandaan. Blijkt de familie compleet, dan checken de mannen uit een huishouden bij de burens en dergelijke, of ook daar iedereen oké is en of er hulp nodig is. Men helpt dus in eerste instantie elkaar, hetzij door naar vermisten te zoeken, maar ook door voor eten en indien nodig onderdak te zorgen en dergelijke. Dit gebeurt allemaal gelijk nadat de tornado is gepasseerd. Op het moment dat de hulpdiensten arriveren (een half uur na de impact), werkt men zij aan zij met de hulpverleners om vermisten te vinden en te bevrijden. De participerende burgers zijn dan zowel mensen uit het getroffen gebied, als mensen van buiten die zijn toegestroomd om het helpen.

Zes uur na de impact is geen enkele melding gemaakt van mensen die ongecontroleerd gedrag vertonen. 10% Van de mannen en 20% van de vrouwen is wel zodanig in shock dat men weinig voor zichzelf, laat staan voor anderen kan doen. In de tussentijd zijn veel geïmproviseerde medische hulpposten en coördinatieposten ontstaan. Ook zijn er verkeersopstoppingen ontstaan, zowel vanuit het getroffen gebied naar buiten, als richting het getroffen gebied. De opstoppingen naar het gebied toe zijn vooral te wijten aan mensen die op zoek gaan naar familie in het getroffen gebied, mensen die anderszins willen helpen, maar ook mensen die uit nieuwsgierigheid er naartoe gaan (wat we tegenwoordig ramptoeristen zouden noemen). 7% Van de inwoners heeft melding gemaakt van het verlies van waardevolle spullen uit het gebied (Barton, 1969, p. 3-4).

4.4 De aanval op Hiroshima

Een ander voorbeeld dat Barton geeft is de aanval op Hiroshima in 1945 (Barton, 1969, p. 24). Na de bomexplosie proberen de mensen die thuis zijn eerst gezinsleden te redden, al dan niet na een aantal verwaasde momenten te hebben gehad. Degenen die op hun werk zijn helpen collega's. Zij die alleen zijn, helpen anderen die om hulp roepen, anderen negeren dat en gaan op zoek naar familieleden en weer anderen vluchten. Percentages hierover

zijn niet bekend. Het is wel waarschijnlijk dat het percentage participerende burgers lager ligt dan bij veel andere rampen, simpelweg omdat er veel meer doden en zwaar gewonden zijn gevallen dan dat er mensen overgebleven zijn die zichzelf of anderen kunnen redden. Barton geeft aan dat ook bij de ramp in Hiroshima de zorg voor familie voorop staat. Hij merkt op dat in tegenstelling tot wat we zien bij Amerikaanse rampen er geen sprake is van spontaan georganiseerde hulptroepen. Waarom dat zo is, is niet duidelijk. Het zou kunnen omdat de aard van de ramp een totaal andere is dan de natuurrampen die de Verenigde Staten teisteren. Het kan ook worden verklaard uit het feit dat de Japanse cultuur een relatief passieve cultuur is, aldus Barton in 1969.

4.5 Een benzine-explosie in Guadalajara

Aguirre, Wenger, Glass e.a. beschrijven in "The social organization of Search and Rescue "(1993?) de gang van zaken rond een benzine-explosie in Mexico in 1992. Dit onderzoek gebruikt informatie die is verzameld onder 43 slachtoffers - die onder het puin bedolven zijn geweest - en onder 22 vrijwilligers die hebben geparticipeerd in de zoek- en reddingwerkzaamheden¹⁶. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met zes buurtgenoten die zichzelf spontaan tot een groepje hebben geformeerd om mensen onder het puin vandaan te helpen. De onderzoekers plaatsen zelf enkele kanttekeningen bij het onderzoek en geven aan dat de resultaten eigenlijk geverifieerd zouden moeten worden. Het veldwerk heeft plaats gevonden zo'n zes maanden na de explosie. Enerzijds zien de onderzoekers dit als een nadeel, omdat de respondenten uit hun herinnering moeten putten, anderzijds geven ze aan dat het ook een voordeel is omdat de eerste emotionele verwerking plaats heeft kunnen vinden gedurende dat halve jaar en de officiële rapportages verschenen zijn (Aguirre, 1993?, p. 3-4). Bepaalde vragen, zoals wie men verantwoordelijk acht voor de explosie heeft men tijdens gesprekken achterwege gelaten om bepaalde emoties niet aan te wakkeren. Vast staat dat de initiële reddingswerkzaamheden zijn uitgevoerd door vrijwilligers en door "emergent groups". Vast staat ook dat in dit geval professionele hulpverleners het belang inzien van deze inzet door vrijwilligers tijdens het 'gouden uur'.

Net als uit andere onderzoeken na rampen, blijkt ook uit deze studie dat er geen paniek is ontstaan, maar dat mensen zijn blijven functioneren als weldenkende mensen. Dat geldt in deze casestudie zelfs voor overlevenden die onder het puin bedolven zijn. Er zijn namelijk gevallen bekend waarbij op grond van de aanwijzingen gegeven door deze slachtoffers, gericht puin kon worden geruimd om het slachtoffer zelf of anderen in hun nabijheid te redden. De meeste overlevenden zijn gered in de eerste twee uren na de explosie. Tijdens het eerste uur daarvan heeft redding uitsluitend plaats

¹⁶ In de literatuur wordt vaak de afkorting SAR gebruikt, die staat voor Search and Rescue.

gevonden door familieleden, buren en vrienden en dergelijke. Na het eerste uur ook door de officiële hulpverleningsdiensten en het Rode Kruis. De onderzoekers concluderen dat de participerende burgers voordelen hebben boven de hulpverleningsdiensten bij het lokaliseren van mogelijke slachtoffers, omdat zij als buren of familieleden de dagelijkse routines kennen en dus weten waar men zich waarschijnlijk op het moment van de explosie heeft bevonden (zie ook Barton, 1969, p. 129). Uit de gegevens blijkt ook dat er een spontane arbeidsverdeling onder de reddende burgers tot stand is gekomen. Zo hebben ploegen gasleidingen in huizen afsloten om verdere explosies te voorkomen. Anderen vormen een menselijke ketting om puin af te voeren en weer anderen fungeren als een soort ordedienst om pottenkijkers uit het getroffen gebied te weren. Op het moment dat officiële organisaties ter plekke verschijnen hebben zij de vrijwilligers verder in groepen ingedeeld en hebben uiteindelijk alle vrijwilligers de georganiseerde hulpverlening versterkt. Deze werkverdeling is spontaan ter plekke ontstaan en maakt geen deel uit van de geplande werkwijze tijdens rampen en zware ongevallen (Aguirre e.a., 1993? p. 11)

Het zijn vooral mannen geweest die reddings- en bergingswerk hebben uitgevoerd. Ook bij deze ramp zijn de meeste slachtoffers met particuliere vervoermiddelen naar ziekenhuizen vervoerd, zolang er nog geen ambulances beschikbaar zijn. De auteurs geven aan dat bij vergelijking met vergelijkbare rampen in de Verenigde Staten het opvalt dat in Mexico meer zij aan zij wordt samen gewerkt door burgers en hulpverleningsdiensten. Zij verklaren dit uit het feit dat de leden van de hulpverleningsdiensten in Mexico voor het overgrote deel uit vrijwilligers bestaan, waardoor de onderlinge afstand kleiner is tussen de verschillende participanten, in tegenstelling tot in de Verenigde Staten waar het om overwegend beroepspersoneel gaat.

4.6 Een aardbeving in Kobe

In 1995 heeft in Kobe, Japan een zware aardbeving plaats gevonden. Tierney en Goltz (1998) hebben naar deze ramp onderzoek gedaan met als doel de lessen hieruit te trekken. Zij geven aan dat Kobe niet was voorbereid op een aardbeving, omdat een dergelijk fenomeen normaal gesproken eerder in andere delen van Japan voorkomt dan hier. Door de aardbeving is veel schade aan de infrastructuur ontstaan, waardoor hulpverleningsdiensten de getroffen gebieden moeilijk kunnen bereiken. Behalve dat grote gebieden van de stad zijn ingestort, zijn op ongeveer 300 plaatsen in het getroffen gebied ook branden uitgebroken, die weer debet zijn geweest aan watertekorten en nog slechtere bereikbaarheid voor de hulpverlening. Vanwege de enorme puinhopen en de kans op onder het puin bedolven slachtoffers zijn bovendien de brandweermensen deels ingezet bij de zoek- en reddingwerkzaamheden.

75% Van de zoek- en reddingwerkzaamheden is uitgevoerd door de plaatselijke bevolking. Shaw en Goda (2004, p. 21) geven aan dat 60% op

eigen kracht het getroffen gebied heeft kunnen verlaten en dat 20% gered is door burenen. Tierney en Goltz wijzen erop dat Japanners in het algemeen goed geëquipeerd zijn als het gaat om het overleven in moeilijke situaties. Zij geven naast voorbeelden van andere (natuur)rampen, ook de periode van WO II aan, waarin Japan zwaar is getroffen. De autoriteiten in Kobe zijn echter na deze aardbeving volledig overdonderd door de enorme aantallen vrijwilligers die zich aandienen, niet alleen vanuit het gebied zelf, of de directe omgeving, maar ook van heinde en verre. Becijferd is dat gedurende de eerste maand na de aardbeving 630.000 tot 1.3 miljoen mensen in enigerlei vorm (hetzij als individu, hetzij in groepsverband) als vrijwilliger geparticipeerd heeft. Het overdonderd zijn van de autoriteiten door de toegesnelde hulp wijten Tierney en Goltz voor een deel aan het feit dat Japan minder bekend is met een traditie van vrijwilligerswerk, dan de Verenigde Staten bijvoorbeeld. Er is dan ook door de verschillende lokale overheden totaal verschillend gereageerd op de groepen vrijwilligers. Sommigen hebben nauwe contacten met hen onderhouden, anderen erkennen wel hun aanwezigheid, maar beperken verdere betrokkenheid tot hooguit wat coördinerende afspraken, terwijl weer anderen op zich wel toestaan dat er vrijwilligersgroepen in het gebied actief zijn, maar ieder formeel contact vermijden (Tierney en Goltz, 1998, p. 3).

4.7 Orkaan Katrina

Op 29 augustus 2005 gaat orkaan Katrina aan land aan de kust van de Golf van Mexico in het zuiden van de Verenigde Staten. Een van de meest getroffen gebieden is de stad New Orleans. Meest getroffen nog niet zozeer door de orkaan zelf, als wel door de dijkdoorbraken die na het passeren van de orkaan hebben plaats gevonden en die vervolgens grote delen van de stad onder water hebben gezet. Meest getroffen ook, omdat ondanks de zeer tijdige en vrij exacte voorspellingen van het Hurricane Center, het bestuur van New Orleans pas zeer laat maatregelen is gaan treffen om onder andere (verplichte) evacuatie op gang te brengen. Mensen die over voldoende eigen middelen en vervoer beschikken verlaten op eigen gelegenheid het gebied. New Orleans kent echter een omvangrijke groep armen, die niet over de middelen beschikt om zichzelf en hun dierbaren in veiligheid te brengen. Zij worden massaal opgevangen in onder andere de spaarzaam als noodopvang ingerichte Superdome, waar onvoldoende water, voedsel en sanitaire voorzieningen en dergelijke zijn. Een jaar na de ramp wordt in New Orleans, in aanwezigheid van president Bush, de ramp herdacht. Er wordt gesproken over ongeveer 1700 doden in het gehele getroffen gebied. Een jaar na dato beschikt nog slechts de helft van New Orleans over stroom en minder dan de helft van de 455.000 inwoners is teruggekeerd¹⁷

¹⁷ Volgens een bericht in De Telegraaf van 29 augustus 2006.

Na deze nog zo 'verse' ramp zijn er legio rapporten verschenen over de rol die hulpverleningsdiensten, de verschillende overheden, het leger, het Rode Kruis enzovoorts hebben gespeeld. Ook sociaal wetenschappelijk onderzoek is snel op gang gekomen. Het al eerder genoemde Disaster Research Center van de Universiteit van Delaware heeft haar veldwerkers al vrij snel na de ramp naar het gebied gestuurd om zoveel mogelijk gegevens te verzamelen. Eén van de publicaties die hieruit is voortgekomen gaat onder andere nader in op burgerparticipatie tijdens en na deze ramp. De onderzoeksgegevens zijn gedurende de eerste drie weken na de ramp verzameld. Het onderzoeksmateriaal waarop men zich baseert bestaat onder andere uit interviews met slachtoffers, evacués, vertegenwoordigers van de betrokken overheidsdiensten enzovoorts. Daarnaast zijn berichten uit de voornamelijk geschreven media geanalyseerd, evenals rapportages van formele organisaties.

Rodríguez c.s. (2006) hebben zich in hun studie gericht op het gedrag van verschillende groepen tijdens en na deze ramp. Deze studie toont aan dat in weerwil van de berichtgeving in de media, waarin de nadruk ligt op asociaal en crimineel gedrag, er meer sprake is van wat "prosocial behavior" wordt genoemd (Rodríguez, c.s., 2006, p. 82). Gekeken is naar het gedrag van reeds bestaande groepen zoals ziekenhuis - en hotelpersoneel, en deels ook naar "emergent groups". In het kader van deze literatuurstudie is deze laatste groep het meest interessant omdat het participerende burgers betreft, die zich spontaan tot groepen formeren teneinde de gevolgen van de ramp te beperken.

De onderzoekers geven vier voorbeelden van informele groepen van buurtbewoners en beschrijven hun activiteiten. Eén daarvan bestaat uit een groep van 11 vrienden uit een arbeidersbuurt die zichzelf de 'Robin Hood Looters' noemt. Net als bij de vorige voorbeelden van rampen heeft ook deze groep eerst het eigen gezin in veiligheid gebracht. Daarna hebben ze zich tijdelijk teruggetrokken op hoger gelegen gronden. Met in beslag genomen boten hebben deze mensen vervolgens twee weken lang de buurt afgezocht naar burens en buurtgenoten die om wat voor reden dan ook zijn achtergebleven. Men heeft zich in leven gehouden met water en voedsel dat is aangetroffen in verlaten woningen, vandaar ook de naam die men zichzelf heeft gegeven. Binnen deze groep is een aantal regels afgesproken, namelijk men haalt alleen overlevenden op en dus geen overledenen en men draagt geen wapens. Deze groep is gaan samenwerken de politie en de "National Guard". Zij voorzien de groep van water voedsel en nemen de overlevenden van hen over.

In een andere arbeidersbuurt van New Orleans is een groep ontstaan die ook op zoek is gegaan naar achtergebleven buurtbewoners. Zij hebben deze overlevenden ondergebracht in een school, die daarvoor voorafgaand aan de ramp al in gereedheid is gebracht (transistorradio's en batterijen, voedsel en water, schoonmaakmiddelen enzovoorts zijn al aanwezig). In eerste instantie

is iedereen welkom in dit geïmproviseerde opvangcentrum, maar als blijkt dat bepaalde mensen vernielingen aanrichten en dergelijke, worden ze zonder pardon uit het schoolgebouw gezet. De school kan aan ongeveer 40 personen onderdak bieden. Vanuit de school zijn tevens 18 aan huis gekluisterde buurtbewoners bevoorrad. Volgens Rodríguez en zijn team is de mediaberichtgeving over de wantoestanden in de officiële opvanglocaties er de oorzaak van dat men niet naar bijvoorbeeld de Superdome wil evacueren. Toch is dat uiteindelijk verplicht wel gebeurd. In totaal zijn vanuit deze school ongeveer 200 mensen via het dak, met helikopters geëvacueerd (Rodríguez, c.s., 2006, p. 91).

In dit onderzoek zijn ook nog twee voorbeelden aangehaald van burgerparticipatie in betere, overwegend blanke buurten van New Orleans. In één buurt is de mediaberichtgeving over bendes bestaande uit jonge, zwarte mannen die plunderen voor de buurtbewoners reden geweest om zichzelf zwaar te bewapenen. Een ander voorbeeld geeft een wel heel bijzondere vorm van burgerparticipatie weer. Hier heeft men tegen betaling een team van Israëliëse ex-commando's in laten vliegen om zichzelf en de eigen bezittingen te beschermen.

Quarantelli (2005) heeft zich naar aanleiding van Katrina gebogen over de vraag of de omvang van de ramp van invloed is op het gedrag van burgers. Hij geeft ook diverse verschillen weer tussen wat hij noemt rampen en catastrofes. Die verschillen ziet hij vooral in schaalgrootte en op organisatorisch niveau. Hij constateert dat op het individuele niveau, het gedrag van mensen niet verschilt en dat in weerwil van bepaalde berichtgeving, mensen doorgaans zichzelf en anderen helpen, ook dus bij rampen met een omvang van Katrina. Reden waarom Dynes en Rodríguez in een artikel hierover aangeven: "In every disaster, the first to help (the "first" responders) are actually neighbors, family members and other community members" (Dynes en Rodríguez, 2005).

4.8 Samenvattend

In dit hoofdstuk is door middel van diverse voorbeelden aangetoond welk gedrag mensen daadwerkelijk vertonen wanneer ze worden getroffen door rampen en zware ongevallen. Mensen gaan dus vrijwel meteen aan de slag om zichzelf en anderen te redden. Het beeld dat de mythen oproepen blijkt daar niet mee in overeenstemming te zijn.

Uit de gepresenteerde voorbeelden blijkt ook dat zodra de professionele hulpverlening ter plaatse komt er verschillend gereageerd kan worden door die professionals. Het voorbeeld uit Mexico laat zien dat er zij-aan-zij gewerkt kan worden bij de verdere reddingswerkzaamheden. In het Japanse voorbeeld uit Kobe wordt duidelijk dat dit dus niet per definitie zo hoeft te zijn. Helaas gaat de beschikbare literatuur niet echt diep op deze wisselwerking tussen participerende burgers en hulpverleningsdiensten in.

Verschillende auteurs stippen wel aan dat het een en ander verandert zodra de hulpverleningsdiensten ter plaatse zijn. Wat er dan verandert (bijvoorbeeld wordt burgerparticipatie nog wel gewaardeerd en/of geaccepteerd) en hoe de verschillende betrokkenen dan verder opereren is niet echt duidelijk geworden.

5. Burgerparticipatie en de voorbereiding op rampen en zware ongevallen

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is weergegeven hoe mensen zich gedragen tijdens rampen en zware ongevallen, tijdens de repressieve fase dus. Eerder is al diverse keren aangegeven dat uit de literatuur blijkt dat de professionele hulpverlenende diensten en organisaties zich niet altijd lijken voor te bereiden op wat er feitelijk gebeurt. Maar meer op wat men denkt dat er gebeurt, de zogenaamde mythen, of wat men zou willen dat er gebeurt conform protocol. Dit ondanks het idee dat burgerparticipatie in een wereld vol risico's, zoals de onze, een belangrijke bijdrage kan leveren bij het voorkomen en verminderen van effecten van rampen en zware ongevallen die zich ongetwijfeld zullen blijven voordoen. Sterker nog, langzamerhand lijken steeds meer partijen doordrongen van het feit dat burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen een voorwaarde is geworden. Er zijn immers grenzen aan het kunnen van overheid en hulpverleningsdiensten. Soms eenvoudigweg, omdat het proces van de rampenbestrijding pas op gang komt op het moment dat men daadwerkelijk ter plaatse kan zijn. Mensen die wonen of werken in het getroffen gebied zijn er dus altijd eerder. Daarnaast is een belangrijk voordeel van participerende burgers dat zij 'extra handen' betekenen, 'extra handen' die vaak noodzakelijk zijn.

Natuurlijk kleven er ook nadelen aan de inzet van die participerende burgers. Het verschijnsel "mass assault" is eerder beschreven; het teveel aan hulp, hulpgoederen, geld en dergelijke, waardoor bijvoorbeeld verkeersopstoppingen ontstaan. Het komt ook voor dat soms de verkeerde hulp wordt verleend en dat participerende burgers zelf slachtoffer zijn geworden. Ook worden die goedwillende burgers door hulpverleningsdiensten soms als lastig gezien; als nóg een probleem dat moet worden gemanaged en gecoördineerd¹⁸.

Toch lijken de nadelen van burgerparticipatie niet op te wegen tegen de voordelen. De voorbeelden van overheden die meer betrokkenheid van de burger vragen op het gebied van rampen en zware ongevallen, getuigen hiervan. Enkele van deze voorbeelden op het vlak van preparatie worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

¹⁸ Tierney (2003) merkt hierover op: . "Members of the public are not a problem to be managed in disasters; they quite often are the solution".

5.2 Burgerparticipatie en planvorming

Drabek en McEntire (2003, p. 99-100) geven aan dat de massale toestroom van helpende mensen en hulpgoederen, maar ook van toeschouwers, van media en van mensen die op zoek zijn naar familieleden en vrienden ("mass assault", "convergence") factoren zijn waarmee de officiële organisaties rekening moeten houden. Onderkend wordt dat deze bij rampen optredende fenomenen de nodige uitdagingen bieden; denk aan congestie van mensen, voertuigen, materiaal en materieel, en voorraden. Dit kan logistieke problemen opleveren. Dit wederom kan leiden tot extra taken en dus tijd, om de overvloed aan hulp(goederen) te kanaliseren. Maar ook het te woord staan van de media en het eventueel rondleiden van prominenten kosten extra tijd, tijd die niet in de hulpverlening kan worden gestoken.

In zijn artikel "Research Based Criteria for evaluating Disaster Planning and Managing" heeft Quarantelli (1997?) planning en management rondom rampen onder de loep genomen. In dit artikel vraagt hij zich af, wat goede planning en goed management van een ramp eigenlijk is. Hij geeft in de inleiding aan dat er volgens hem geen aanleiding bestaat om in planvorming onderscheid te maken tussen technologische rampen en natuurrampen, omdat er geen significante verschillen in gedrag van mensen tussen deze typen rampen aan te tonen zijn. Hij heeft het dan zowel over gedrag van burgers, als over het gedrag van de georganiseerde hulpverlening¹⁹.

Hij benadrukt – net als andere auteurs – dat men zich bij de preparatie moet laten leiden door de feiten en niet door de mythen. Tijdens het managen van de situatie betekent dit dan ook dat men rekening moet houden met de zogenaamde "emergent phenomena"; het verschijnsel dat meteen na een ramp niet alleen professionele hulpverlening op gang komt, maar ook zelfredzaamheid van getroffenen een rol speelt, dat vrijwillige hulp van buitenaf op gang komt, hetzij van individuen, hetzij van meer georganiseerde groepen vrijwilligers, hetzij van professionele hulpverleners van buiten het getroffen gebied (Quarantelli, 1997?, p. 27). Quarantelli geeft aan dat de officiële hulpverlening doorgaans niet blij is met deze spontane hulp, omdat de professionele hulpverlening zelf bureaucratisch is georganiseerd en de spontane hulpverlening niet in plannen en procedures past.

De hulpverleningsdiensten moeten er ook niet automatisch vanuit gaan dat burgerparticipatie en andere spontaan op gang gekomen hulp per definitie negatief is. Dat het eenvoudiger is groepen van vrijwilligers onder controle te krijgen en zodoende effectiever en efficiënter samen te kunnen werken dan individuele burgers spreekt volgens Quarantelli voor zich (Quarantelli, 1997?, p.28). Een mogelijke oplossing is dan ook volgens deze onderzoeker het ter

¹⁹ Quarantelli gaat uit van 10 basisprincipes voor goede planning. In deze literatuurstudie over burgerparticipatie beperken we ons tot die basisprincipes die betrekking hebben op burgerparticipatie.

plekke formeren van groepen van participerende burgers, zodat deze hulp beter gecoördineerd kan worden. In de planvorming kan hier dus al rekening mee worden gehouden. Over burgers die solo participeren, of liever gezegd het overaanbod van deze participerende burgers zegt Quarantelli dat ze eerder een nieuw managementprobleem vormen, dan dat men er profijt van heeft (Quarantelli, 1997?, p. 20). Hij propageert vooral het samenwerken van de professionele hulpverlening met de al georganiseerde groepen van vrijwilligers. Deze groepen zouden dan onder leiding moeten staan van hun eigen (informele) leiders, zodat de professionele hulpverleners aanspreekpunten hebben. Eigenlijk spreekt Quarantelli zijn eigen betoog hiermee deels tegen, immers ook die burgers die individueel participeren zijn een feit waarmee rekening gehouden moet worden in de voorbereiding op rampen en zware ongevallen.

Allan Kirschenbaum is bijzonder kritisch in zijn opvattingen over de huidige werkwijze van hulpverleningsdiensten gerelateerd aan rampen en zware ongevallen. Volgens hem zijn samenlevingen erop gericht te overleven. Dat doen mensen immers al duizenden jaren, meestal in groepsverband of als samenleving. Het is een verkeerde veronderstelling als men ervan uit gaat dat overlevingstechnieken tot het verleden behoren; het is nog steeds zo dat veel mensen zichzelf en anderen redden. Het is wel zo dat tegenwoordig veel van de overlevingstaken geprofessionaliseerd zijn. Volgens Kirschenbaum heeft deze professionalisering ons kwetsbaarder gemaakt. Hij gaat zelfs zo ver dat hij stelt: "The greater the number of disaster agencies, the more the number and severity of disasters"(Kirschenbaum, 2004, p. 25).

Kirschenbaum is dus niet onverdeeld positief over de professionele organisaties op het gebied van rampen en zware ongevallen. Zijn kritiek op de huidige planvorming bij rampen is dat er in die plannen niet of nauwelijks gesproken wordt over (potentiële) slachtoffers, maar dat ze eigenlijk vooral gericht zijn op het functioneren van de rampbestrijdingsorganisaties zelf. Hij spreekt in dit verband van een kookboek-achtige benadering van de voorbereiding op rampen (Kirschenbaum, 2004, p. 43). Hij geeft ook aan dat de formele organisaties voor een groot deel de samenleving hebben beroofd van de kennis omtrent gedrag tijdens rampen. Echter, die hoge mate van organisatie rondom rampen heeft het aantal rampen niet doen afnemen. Hij stelt verder dat de organisaties zichzelf ook in stand moeten houden, dus hoe meer rampen zich voordoen, hoe meer mensen en middelen de organisaties nodig hebben. In dat beeld past dan wel het idee dat professionele diensten geneigd zijn om burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen te reduceren tot 'burenhulp' (Kirschenbaum, 2004, p. 103).

Kirschenbaum geeft dus aan dat organisaties ook rampen nodig hebben om te kunnen blijven bestaan en uit te breiden. In dat licht geeft hij ook aan dat de definitie van wat een ramp is, in de loop van de tijd verschoven is. Iets vergelijkbaars benoemt ook Coles c.s., maar zeker niet in die negatief kritische toon waarop Kirschenbaum dat doet. Coles c.s. merkt op dat

bijvoorbeeld hittegolven en stroomuitval vroeger niet als rampen zijn aangemerkt. Tegenwoordig gebeurt dat wel vaak, vooral vanwege de afhankelijkheid die de moderne samenleving kent van complexe technologie en dergelijke. Maar ook vanwege de verhoogde risicoperceptie en het verhoogd risicobewustzijn waarvan heden ten dage sprake is. Overheden betrekken dergelijke scenario's dan ook steeds meer in hun planvoorbereiding (Coles en Buckle, 2004, p. 6).

Beleidsmakers willen de ontvankelijkheid van de samenleving naast rampen ook voor grote incidenten verkleinen, enerzijds door het voorkómen van de effecten ervan, maar anderzijds ook door het verkleinen van de effecten wanneer een dergelijk incident (of ramp) wel plaats vindt. Ze spreken in dit verband van een "resilience agenda", zoals die in Groot-Brittannië wordt gehanteerd. Op die agenda staan drie punten die ook betrekking hebben op participerende burgers, te weten:

- Bouw een integraal, veelomvattend systeem (comprehensive capability), om te kunnen anticiperen op grote incidenten ter voorkoming ervan, of om pro-actieve maatregelen te kunnen treffen teneinde de effecten te verzachten.
- Zorg dat de planning van de repressieve fase en de nazorg past bij de risico's (maatwerk).
- Promoot een weerstandcultuur, inclusief de continuïteit van bedrijvigheid, om zo de ontwrichtende effecten van rampen te kunnen verminderen (Coles en Buckle, 2004, p.8).

Vooraf bij het eerste en het derde punt is in de preparatiefase een rol weggelegd voor burgers.

In Australië gaat men verder, wellicht ook noodgedwongen door de omvang van het land. In rampbestrijdingsplannen is al rekening ermee gehouden dat niet-georganiseerde gemeenschappen beschikken over vaardigheden om zichzelf (een tijd) te redden tijdens incidenten en vlak erna en dat men zich daarbij ook tot op zekere hoogte zelf organiseert. Er worden dan ook op alle overheidsniveaus expliciete inspanningen geleverd om de lokale bevolking zoveel mogelijk te informeren en te betrekken.

Eerder al, in 2001, heeft Buckle ook over dit onderwerp (preparatie in Groot-Brittannië in vergelijking met Australië) gepubliceerd. Hij schrijft in zijn artikel dat zowel Engeland als Australië onderkennen dat de bevolking betrokken moet worden bij rampenbestrijding, alleen al vanwege het feit dat de bevolking hoe dan ook zal participeren, of het nu wel of niet in de plannen is opgenomen. Hij noemt die onderkenning overigens wel een enorme ommezwaai, omdat in beide landen overheden en hulpverleningsdiensten tot dan toe het primaat uitsluitend bij overheid en hulpverleningsdiensten hebben gelegd. Net als in veel Amerikaanse literatuur over rampen en dergelijke zien we bij Coles en Buckle (2004) dat zij zich vooral richten op min of meer georganiseerde groepen van burgers. Georganiseerd kan dan

zijn in bijvoorbeeld het Rode Kruis, maar ook rondom een kerk, buurtverenigingen en dergelijke.

5.3 Preparatie door burgers

Prepareren burgers zich op rampen en zware ongevallen?

Diverse landen kennen georganiseerde vormen van burgerparticipatie, specifiek gericht op rampen en zware ongevallen. Zo kent men in de Verenigde Staten de zogenaamde CERT-teams. CERT staat voor Community Emergency Response Team. Deze teams worden ondersteund door de overheid met middelen, opleiding, training en dergelijke (Van den Brand, 2005, p.32). In Amerikaanse studies zien we vaak als aanbeveling om de individuele participerende burger onder controle te krijgen, dat ernaar gestreefd moet worden dat deze individuen zich aansluiten bij de georganiseerde groepen (zoals bijvoorbeeld de CERT-teams). Uit onderzoek blijkt dat in buurten waar zogenaamde CERT-teams actief zijn, bewoners beter voorbereid zijn op rampen en er blijkt een groter bewustzijn te bestaan over hoe men moet reageren in het geval er iets mis gaat (Prizzia, 2005). Daarnaast is ook gebleken dat mensen in dergelijke buurten ook effectiever en efficiënter hebben gehandeld tijdens werkelijke crisissituaties. Prizzia heeft deze informatie gebaseerd op gegevens van de Federal Emergency Management Agency (FEMA) uit 1999.

Pearce (2003, p. 212) spreekt van een trend die gaande is naar de acceptatie van publieke participatie als onderdeel van het rampenbestrijdingsproces (disaster management process). Als voorbeeld noemt zij in dit kader Canada, waar men via buurtteams, de zogenaamde "Home Emergency Response Organization Systems" (HEROS), vrijwilligers rekruteert. Deze HEROS bedeeft men verschillende taken toe:

- Het inventariseren van eventueel bruikbaar materieel in de buurt (denk aan kettingzagen) en eventueel bruikbare vaardigheden van buurtbewoners, zoals het hebben van een verpleegkundige opleiding.
- Het opstellen van lijsten met bijzondere situaties die aandacht behoeven wanneer er iets gebeurt, zoals adreslijsten van niet-zelfredzamen, bijvoorbeeld ouderen en zieken.
- Daarnaast hebben de HEROS de verantwoordelijkheid voor het collectief aanleggen van voorraden water, voedsel en medicijnen.

In ruil hiervoor geeft de overheid de teams basale training op het gebied van eerste hulp, zoek- en reddingwerkzaamheden en financiële ondersteuning in de vorm van materiaalkosten die de teams maken.

De HEROS blijken succesvol te zijn (Pearce, 2003, p.215). Burgers hebben recht op informatie over mogelijke dreigingen en willen die informatie ook ontvangen, zo blijkt uit evaluaties van deze teams. Een bijkomend positief effect dat wordt benoemd is het toenemende vertrouwen van de burger in de overheid en een toenemende betrokkenheid. Men gaat er tevens vanuit dat

burgers hierdoor eerder aanwijzingen van die overheid zullen accepteren, omdat ze er op een bepaalde manier onderdeel van zijn(geweest).

In Nederland komen we dergelijke buurtinitiatieven tegen rondom sociale veiligheid, alhoewel steeds minder. Nederland kent het fenomeen van buurtgroeperingen die actief zijn op het gebied van rampen en zware ongevallen natuurlijk wel. Ten tijde van de Koude Oorlog zijn vergelijkbare groepen actief geweest onder de naam Bescherming Bevolking, de BB dus. Bij menigeeen zullen de bovenstaande voorbeelden dan ook associaties met deze BB oproepen.

Volgens Godschalk c.s. blijkt echter dat in de Verenigde Staten het animo voor burgerparticipatie bij (natuur) rampen tanende is bij burgers (Godschalk c.s., 2003). Deze onderzoekers hebben een casestudie uitgevoerd waarin als centrale vraag is gesteld waarom dat animo afneemt in de VS. Zij hebben daarvoor cases gebruikt uit streken waar bewoners een reële kans lopen geconfronteerd te worden met natuurrampen. De studie richt zich niet op de repressieve fase, maar op de fase van preparatie. Als een van de oorzaken van deze lauwe interesse van burgers wordt de spanning tussen bureaucratie en democratie genoemd (Godschalk e.a., 2003, p. 733). Burgers zijn de voorbereidingen en reactie op (natuur)rampen veel meer gaan zien als een technisch, complexe aangelegenheid, die niet op hun bord ligt. Men herkent zich niet (meer) in de plannen omdat door de betrokken diensten en organisaties verzuimd wordt de lokale context naar voren te brengen.

De conclusie dat burgers wel bereid zijn zich voor te bereiden op situaties met een redelijk te verwachten kans dat ze zullen plaats vinden en niet zozeer op rampen en zware ongevallen is getrokken door Ruitenberg en Helsloot (2004). Zij adviseren de Nederlandse overheid dan ook onder andere om aan te sluiten bij de voorbereidingen die burgers zelf wel bereid zijn te treffen. Het idee hierachter is dat wanneer men in huis-tuin-en-keuken situaties weet wat men moet doen, dat men dan ook een goede basis heeft om op de juiste manier te handelen wanneer er een ramp of zwaar ongeval plaats vindt (Ruitenberg en Helsloot, 2004, p. 106).

Wat kan de overheid doen om burgers te stimuleren?

De literatuur die betrekking heeft op het activeren van burgers bij de preparatie op rampen en zware ongevallen gaat in de meeste gevallen over het betrekken van georganiseerde groepen, of op het zich aan laten sluiten van individuen bij die groepen. Eerder is ook al aangegeven dat aanbevelingen met betrekking tot burgerparticipatie in de repressieve fase zich meestal richten op groepen die al georganiseerd zijn, al dan niet specifiek in de context van rampen en zware ongevallen. Literatuur op het gebied van preparatie die zich richt op de individuele participerende burger komen we nauwelijks tegen. Wel is materiaal beschikbaar dat ingaat op communicatie over risico's en informatie over wat te doen wanneer zich iets voordoet gericht op de bevolking in het algemeen.

Volgens Drabek (1986, p. 27) kan het wel of niet voorbereid zijn van een samenleving op een ramp beïnvloed worden door de overheid. Als burgers worden opgeroepen maatregelen te nemen tegen bedreigingen die waarschijnlijk zijn, binnen redelijk korte termijn (waar men zich dus iets bij kan voorstellen), door autoriteiten die geloofwaardig worden geacht, zal de meerderheid van de huishoudens gehoor geven aan die oproep. Dit heeft dus alles te maken met risicoperceptie.

Buckle, Marsh en Smale (2003) schrijven iets vergelijkbaars, namelijk: "what we choose to focus on is what we're aware of and worried about" (Buckle, c.s. 2003, p. 9). Zij hebben onder andere een studie verricht naar betrokkenheid van gemeenschappen bij alle fasen van de rampenbestrijding. Benadrukt wordt het belang van burgerparticipatie. Zij maken daarbij gebruik van materiaal dat zowel in Australië als in Engeland is verzameld. Al in hun inleiding geven zij aan dat een top-down benadering van formele diensten en organisaties niet goed te rijmen valt met burgerparticipatie. Ook vermelden zij dat bepaalde diensten die altijd door de overheid zijn verleend, door burgers op den duur als een vanzelfsprekendheid worden beschouwd. Nu bij rampbestrijdingsorganisaties het besef goed is doorgedrongen dat de eigen capaciteit beperkt is en mensen dus zelf moeten inspringen om die capaciteit deels op te vangen, wil het nog wel eens wringen.

Blijkbaar gaat men in Australië af en toe over tot drastische maatregelen om dit besef goed tussen de oren te krijgen bij burgers. Zo beschrijven Buckle c.s. een voorval tijdens een grote natuurbrand in 2003, waarbij de bevolking in de regio Victoria is opgeroepen het gebied te verlaten (zelfredzaamheid tijdens de preparatiefase). Bij deze waarschuwingen is aangegeven dat wanneer men besluit om toch thuis te blijven en zelf de brand te bestrijden om zo de bezittingen te beschermen (zelfredzaamheid tijdens de repressieve fase), dat men er dan niet automatisch vanuit moet gaan dat men geholpen zal worden door de lokale brandweer. Dat is dan de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Zo is het ook gegaan, met als gevolg dat een deel van de bevolking zich in de steek gelaten heeft gevoeld. Hun verwachtingen gebaseerd op eerdere ervaringen zijn niet uitgekomen (Buckle, c.s., 2003, p. 31).

Het betrekken van burgers zou volgens het "Handboek voor Brandweer: Vrouwen en kinderen eerst?" ook kunnen door rampenoefeningen voor burgers toegankelijk te maken (Kuijvenhoven, 2005, p. 274). Op deze manier zou wellicht het risicobewustzijn vergroot kunnen worden, waardoor mensen beter in staat zijn zelfredzaam gedrag te vertonen.

Nieborg en Ter Woerds hebben een product- en procesevaluatie uitgevoerd van de implementatie van het project "De Gouden Stadsregels". Het betreft een project van de gemeente Gouda om door middel van regels op het gebied van waarden en normen de burger een rol te geven in het bereiken van een hoger niveau van sociale veiligheid in Gouda. Een belangrijke

bevinding uit deze evaluatie, die wellicht ook van toepassing zal zijn op het betrekken van burgers bij de preparatie op rampen en zware ongevallen, is dat het actief besteden van aandacht aan dergelijke thema's nodig is om maatschappelijke actoren over te halen tot activiteiten (Nieborg en Ter Woerds, 2004, p. 31). Van belang hierbij is het leveren van maatwerk, waarbij verschillende doelgroepen, zoals bijvoorbeeld allochtonen, verschillend worden benaderd.

Een conclusie die ook getrokken kan worden (zie ook: Ruitenberg en Helsloot) is verder dat het als overheid makkelijker is burgers te interesseren voor onderwerpen die dicht bij huis liggen dan rampen en de voorbereiding daarop. Godschalk c.s. geven als voorbeelden bepaalde issues die spelen in de eigen buurt van mensen, verkeersopstoppingen en dergelijke (Godschalk c.s., 2003, p. 749). Aan de verantwoordelijken voor planvorming geven zij dan ook mee dat zij meer aandacht moeten besteden aan het informeren van burgers over de risico's die zij lopen en dan wel op zodanige wijze dat de informatie toegespitst is op de eigen omgeving van burgers. Zij raden de plannenmakers ook aan om de plannen ter voorbereiding op rampen meer te integreren met plannen die betrekking hebben op brede maatschappelijke thema's (Godschalk c.s., 2003, p. 751).

Eerder is opgemerkt dat in de literatuur met name studies te vinden zijn die ingaan op burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen in groepsverband. Via het internet is wel informatie²⁰ aangetroffen over de inzet van individuele vrijwilligers bij rampen en zware ongevallen van de zogenaamde "Points of Light Foundation"²¹. Deze stichting heeft naar aanleiding van de enorme toestroom van hulp bij de aanslagen op de Twin Towers in New York een brochure uitgebracht, getiteld: "Managing Spontaneous Volunteers in Times of Disaster: The Synergy of Structure and Good Intentions". Met de ondertitel verwijst de stichting naar de zogenaamde zelfredzaamheidsparadox namelijk: "people's willingness to volunteer versus the system's capacity to utilize them effectively"(p. 4).

In deze brochure geeft de stichting handreikingen aan overheid en hulpverlening om met de bovenstaande paradox om te gaan. Met andere woorden kan ook worden gezegd hoe nadelen van burgerparticipatie om te zetten in optimaal voordeel. Men noemt 10 nationale principes die hierbij als leidraad gelden. Opgemerkt moet wel worden dat deze stichting een stichting ten behoeve van vrijwilligers is en deels hebben de handreikingen dan ook betrekking op het trachten de individuen te interesseren voor het zich aansluiten bij vrijwilligersorganisaties.

1. Vrijwilligheid is een groot goed en iedereen heeft kwaliteiten in huis om een bijdrage te leveren.

²⁰ Of de informatie in deze brochure op onderzoek is gebaseerd is niet duidelijk.

²¹ Points of Light Foundation & Volunteer Center National Network, Washington DC, www.PointsofLight.org/Disaster.

2. Idealiter zijn vrijwilligers georganiseerd en getraind, maar dat is niet altijd zo. Dus anticipeer op hun komst, maak het onderdeel van de planning en manage de toestroom.
3. Er zijn mogelijkheden om 'losse vrijwilligers' in verschillende fasen van de veiligheidsketen in te zetten, de responsfase leent zich ervoor om vrijwilligers te interesseren voor een langere termijn inzet van de mensen.
4. Zorg dat in de planvorming is opgenomen wie verantwoordelijk is voor het coördineren van de vrijwilligers.
5. Coördinatie van vrijwilligers is primair een verantwoordelijkheid op lokaal niveau, maar deel de informatie hierover ook met hogere niveaus.
6. Vrijwilligers moeten zich op enig moment wel ook laten coördineren door professionals, ze moeten dus welwillend zijn.
7. Vrijwilligerswerk kan helpen bij het individueel en collectief verwerken van de impact van een ramp.
8. De professionals ("emergency management") zouden via sleutelpersonen in een samenleving moeten proberen vooraf de juiste mensen op te sporen om zo gebruik te kunnen maken van de beschikbare kwaliteit.
9. Goede communicatie is belangrijk. Zorg er daarom voor dat die communicatie helder, consistent en tijdig is.
10. Gebruik consistente terminologie, zodat iedereen weet wat er wordt bedoeld.

Deze brochure bevat tevens allerlei praktische tips en informatie om vrijwilligers van informatie te voorzien, over hoe een coördinatiepunt voor vrijwilligers in te richten en dergelijke. Allerelei wetenswaardigheden dus om toegestroomde hulp op enigerlei wijze te kunnen kanaliseren.

Culturele verschillen

De manier waarop de overheid preparatie op rampen en zware ongevallen kan stimuleren kan verschillend zijn in verschillende culturen. Zo wijzen Izadhak en Hosseini (2005) erop dat in veel ontwikkelingslanden vanwege een gebrek aan kennis en het ontbreken van onderwijsmateriaal voor volwassenen, de beste manier om risicobewustzijn te kweken en mensen aan te zetten tot zelfbeschermende maatregelen is via scholing van de kinderen. Doorgaans is het in ontwikkelingslanden zo dat ouders vrij gemakkelijk bepaalde zaken van hun kinderen die naar school gaan aannemen (Izadhak en Hosseini, 2005, p. 139). Door kinderen op vrij jonge leeftijd al te wijzen op mogelijke risico's en te wijzen op maatregelen die men zelf kan treffen, probeert men de kennis ook te verspreiden onder de oudere generaties en zo de samenleving als totaal beter voor te bereiden op mogelijke rampen. De praktijkvoorbeelden waar deze auteurs zich op baseren hebben vooral betrekking op programma's die zijn uitgevoerd in gebieden met een verhoogd risico op aardbevingen.

Het nut van al op jonge leeftijd aandacht besteden aan risicobewustzijn blijft overigens niet beperkt tot ontwikkelingslanden. Vooral in de Angelsaksische landen kent men websites voor kinderen met als onderwerp het voorbereid

zijn op rampen, bijvoorbeeld www.fema.gov/kids. In onder andere Australië zijn diverse multimedia programma's voor scholen ontwikkeld met hetzelfde doel; wijzen op gevaren en handreikingen geven over wat men kan doen om zich goed voor te bereiden en wat te doen als het zover is. Doorgaans betreft het dan wel specifieke informatie over bepaalde typen rampen in de gebieden waar dergelijke rampen regelmatig voorkomen (zoals aardbevingen, tornado's en dergelijke). Maar ook ontruimingsoefeningen, die ook in sommige Nederlandse scholen worden gehouden, zijn bedoeld als preparatie op bedreigende situaties.

Ook uit Nederlandse literatuur blijkt dat er aanwijzingen zijn dat er door mensen met verschillende culturele of etnische achtergronden verschillend met risicobesef omgegaan wordt (COT, 1995, p. 26). Tijdens hoog water van 1993 en 1995 is gebleken dat autochtonen een groter risicobesef hebben dan allochtone inwoners van de met overstroming bedreigde gebieden. Dit terrein ligt echter nog voor een groot deel braak voor verder onderzoek.

Een voorbeeld dat culturele verschillen misschien minder groot zijn dan wel wordt aangenomen is terug te vinden in een studie uit Turkije. Op Amerikaanse leest geschoeide opleidings- en trainingsprogramma's zijn toepasbaar gemaakt voor de Turkse situatie. Deze studie refereert aan het feit dat wereldwijd een soort stelregel geldt dat bewoners - in het geval van een natuurramp - 72 uur op zichzelf²², of op hulp van anderen in het getroffen gebied zijn aangewezen (Petal et al, 2004, p. 155). Bekend is ook dat wereldwijd gedurende de eerste 24 uur van een ramp 80% van de overlevenden gezocht en gered is door familie, vrienden en burens en dergelijke. In Turkije onderkennen de hulpverleningsdiensten dat het belangrijk is om mensen te helpen zichzelf te helpen vlak na rampen. Men heeft hiertoe trainingsprogramma's die ontwikkeld zijn in de Verenigde Staten ten behoeve van Community Emergency Response Teams (CERT)²³, vertaald naar de Turkse context. De Turkse scholingsprogramma's richten zich zowel op de professionele hulpverlening, als op de vrijwilligers, als op lokale overheden en informele leiders in een samenleving. Onderwerpen als triage, veilig zoek- en reddingswerk in/uit verschillende typen bebouwing worden in deze opleidingen behandeld. Spin off van deze opleidingen is dat er meer sprake is van dialoog tussen professionele en vrijwillige hulpverlening, maar ook bijvoorbeeld met bouwkundig ingenieurs met betrekking tot het meer 'aardbeving proof' bouwen (Petal et al, 2004, p. 169). Dat dit overigens niet altijd even goed gaat wordt minder vaak beschreven. Betrouwbare cijfers over het aantal gewonden en doden onder deze participerende burgers zijn er dan ook niet, uitsluitend schattingen. Zo schat

²² Leverty (2006) noemt ook de tijdspanne van 72 uur voor Florida (VS). Gedurende deze periode moeten mensen of zichzelf redden, of, indien ze niet of verminderd zelfredzaam zijn, zich binnen die tijd naar opvangplekken begeven.

²³ CERT teams zijn buurtteams van georganiseerde vrijwilligers op het gebied van rampen. Zij worden opgeleid, getraind en ondersteund door onder andere professionele hulpverleners.

het National Institute of Occupational Health and Safety (NISOH) dat meer dan 60% van de doden die vallen door ingesloten te zijn in een beperkte ruimte (bijvoorbeeld onder puin of in een kast) participerende burgers zijn. Over de grote aardbeving in Mexico City in 1985 is bekend dat er 500 mensen zijn gered. Het aantal slachtoffers onder de redders wordt geschat tussen 100-500 mensen (Petal, c.s. 2004, p. 156).

Het meeste onderzoek dat gepubliceerd is op het gebied van culturele verschillen vergelijkt westerse landen met ontwikkelingslanden. Marincioni (2001) heeft een studie gepubliceerd waarin twee vergelijkbare culturen centraal staan, namelijk Italië en de Verenigde Staten. Beide zijn westerse landen en hebben vergelijkbare socio-economische karakteristieken. Hij heeft hiertoe twee overstromingsrampen vergeleken met als doel inzicht te krijgen in waarom burgers zich in vergelijkbare culturen toch anders gedragen ten tijde van en na een ramp. Deze studie is vooral methodologisch van aard, maar geeft ook inzicht in inhoudelijke overeenkomsten en verschillen in dat gedrag. Voor zover nadrukkelijk gerelateerd aan burgerparticipatie worden die overeenkomsten en verschillen hieronder weer gegeven.

In beide landen is sprake van de (op)komst van "emergent groups" na de overstromingen en in beide landen is onder de bevolking sprake van grote onderlinge solidariteit onder de slachtoffers. Ook bij deze incidenten is geen sprake van paniek geweest en tevens is gebleken dat burgers die eerder een vergelijkbare ervaring hebben gehad, adequater hebben gereageerd. Een groot verschil is dat burgers in de VS sneller op alarmeringen hebben gereageerd en men zich ook zelf meer verantwoordelijk voelt. Marincioni geeft hiervoor verschillende verklaringen (Marincioni, 2001, p. 221). In de VS zijn burgers meer betrokken bij planningsprocessen dan in Italië, vandaar dat men zich ook meer betrokken voelt. Daarnaast is de Amerikaanse samenleving meer individualistisch ingesteld dan de Italiaanse, die meer gericht is op de gemeenschap en op familie. In Italië doet men meer een beroep op familie en dergelijke, waar men in de VS afhankelijker is van steun van de overheid. Daar staat dan vervolgens tegenover dat in Italië de door een ramp geleden schade door de overheid wordt vergoed, waar dat in de VS niet zo is, of slechts ten dele. De hulpdiensten in de VS zijn beter in staat met elkaar te communiceren en gecoördineerd te werken dan de Italiaanse en de Amerikaanse hulpverleningsdiensten blijken beter overweg te kunnen met de inzet van de burgerbevolking dan de Italiaanse collega's.

Wat tenslotte ook nog als een overeenkomst in deze studie wordt vermeld is dat de drang om de situatie na een ramp zo snel mogelijk weer te normaliseren, zowel bij hulpverleningsdiensten als ook bij burgers, in beide landen zo groot is dat men te weinig lering trekt uit de te leren lessen (Marincioni, 2001, p. 223).

5.4 Samenvattend

Een groot voordeel van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen is dat het 'extra handen' betekent, zeker zolang de professionele hulpverleningsdiensten nog niet ter plekke (kunnen) zijn. Het belang van participerende burgers lijkt wereldwijd onderkend te worden. Vooral omdat overheden en hulpverleningsorganisaties zich realiseren dat er grenzen zijn aan het eigen kunnen en vooral ook aan de beschikbare capaciteit. Bovendien laten de cijfers over burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen zien dat er snel en veel hulp door deze burgers wordt geboden.

Toch blijkt uit de literatuur dat overheden en hulpverleningsdiensten nog vaak weinig rekening houden met dit fenomeen in hun preparatie op rampen en zware ongevallen. De mogelijke verklaringen die we hiervoor in de literatuur vinden zijn divers. Sommige auteurs wijzen erop dat nog steeds wordt vastgehouden aan de mythen omtrent het gedrag van burgers van rampen en zware ongevallen en dus hun preparatie baseren op de verkeerde aannames. Er zijn onderzoekers die vervolgens proberen te doorgronden waarom dat dan zo is. Sommige van hen wijzen in dit verband op de spanning die er bestaat tussen hiërarchisch georganiseerde hulpverleningsdiensten, die werken volgens vaste patronen en protocollen en de spontaan aangeboden hulp en hulpgoederen die niet in die protocollen en dergelijke passen. Zeker individuele participerende burgers kunnen dan eerder als last dan als lust worden ervaren. Georganiseerde groepen zijn dan makkelijker in te passen in de procedures. Tenminste één onderzoeker geeft aan dat er een verborgen agenda achter zit, namelijk dat de hulpverleningsdiensten zijn gebaat bij rampen en 'het alleenrecht' ze te bestrijden, omdat ze zo middelen kunnen claimen om zichzelf in stand te houden.

Mogelijke taakverlichting voor hulpverleningsdiensten door 'extra handen' en snellere hulp omdat burgers in een getroffen gebied direct ter plaatse zijn, kunnen dus worden gezien als voordelen van burgerparticipatie. Er kleven echter ook nadelen aan dit verschijnsel. Wanneer de toestroom van participerende burgers niet in de planvorming is meegenomen, zal er ter plekke iets moeten worden geregeld om het een en ander te coördineren. Dit zou dan kunnen worden gezien als een taakverzwaring voor professionele hulpverlening. Er zijn ook voorbeelden bekend waarin slachtoffers zijn gevallen onder die participerende burgers²⁴.

Uit de meeste literatuur klinkt echter de teneur dat de nadelen niet opwegen tegen de voordelen en dat overheid en hulpverleningsdiensten het oplossen van deze paradox rondom burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen als een uitdaging zouden moeten zien.

²⁴ Het thema wettelijke aansprakelijkheid is in deze studie niet opgenomen. Dit is uiteraard wel een aandachtspunt voor het vervolg.

Pogingen hiertoe worden ook veelvuldig ondernomen zoals uit de vele voorbeelden blijkt, vooral geïnitieerd vanuit de overheid. De meeste van deze pogingen zijn erop gericht om burgers bewust te maken van bepaalde risico's (risicoperceptie, risicobewustzijn) en hen een handelingsperspectief te bieden. Als aanbeveling aan de hulpverleningsorganisaties geven de meeste onderzoekers mee dat de hulpverlening zich moet prepareren op wat er werkelijk gebeurt en niet op wat ze denken dat er gebeurt. Aanbevelingen hiertoe zijn vooral gericht op planvorming die er voor moet zorgen dat de participatie door burgers op een gecoördineerde manier gebeurt, zodat optimaal rendement kan worden behaald. Ook moet vooraf aandacht worden besteed aan het afwickelen van de stroom van hulpgoederen, voertuigen en dergelijke, om hier op het moment dat het er toe doet adequaat mee om te kunnen gaan. In vrijwel ieder onderzoek op dit gebied wordt aangegeven dat het inzetten van individuele burgers lastig is en dat men moet proberen deze individuen zo veel mogelijk te laten aansluiten bij de georganiseerde vrijwilligers of bij de hulpverleningsdiensten zelf.

Op het gebied van invloed van culturele (of etnische) verschillen in relatie tot de voorbereiding op rampen en zware ongevallen zijn nog niet erg veel studies gedaan. Dat maakt op zich het leren van lessen die anderen hebben getrokken moeilijker omdat deze lessen niet zomaar toepasbaar zijn in een andere context.

6. Persoonlijke en situationele kenmerken

6.1 Inleiding

Voor deze literatuurstudie is onder andere gezocht naar literatuur waarin is beschreven wie²⁵ er waarschijnlijk helpend gedrag zal vertonen en wie niet en wie eerder geneigd is voorafgaand aan de ramp – mits die waarschuwingstijd er is - beschermende maatregelen te nemen en wie niet. De meeste onderzoekers van rampen geven in hun studies aan dat er nog weinig bekend is over persoonlijke kenmerken. Deze onderzoekers geven dan ook als aanbeveling dat er naar dit onderwerp meer onderzoek zou moeten worden gedaan. Als er al uitspraken worden gedaan over kenmerken en omstandigheden, dan hebben die doorgaans betrekking op de preparatiefase.

De informatie over persoonlijke en situationele kenmerken moet vooral worden gehaald uit studies die specifieke rampen beschrijven. De uitkomsten van deze studies spreken elkaar nog al eens tegen. Er worden ook nogal eens vraagtekens gezet bij de betrouwbaarheid van de onderzoeksgegevens. Een bepaald beeld dat ontstaat kan afhankelijk zijn van de wijze waarop data worden gepresenteerd. Als voorbeeld hiervoor halen Wenger en James een onderzoek aan dat is gedaan na een aardbeving in Mexico City in 1985. Uit een steekproef onder inwoners van het gebied blijkt dat 90% geen vrijwillige activiteiten heeft ontplooid om anderen te helpen. Omgerekend naar de totale bevolking van Mexico City betekent dit echter dat ongeveer 2 miljoen mensen wel hulp hebben verleend²⁶ (Wenger en James, 1994, p. 235). In deze studie is tevens gekeken naar de hoeveelheid hulp die is verleend door bewoners en die komt neer op 5 dagen van ongeveer 10 uur per dag. Degenen die dus hulp bieden, doen dat dan ook gelijk in grote mate.

Omdat er parallellen getrokken kunnen worden tussen gedrag van burgers bij rampen en zware ongevallen en omstandersgedrag, is in het kader van deze literatuurstudie ook op beperkte schaal gezocht naar meer algemene studies over omstandersgedrag²⁷.

6.2 Persoonlijke kenmerken

Wenger en James (1994, p. 240) hebben in hun studie over deze aardbeving wèl nadrukkelijk gekeken naar kenmerken, hetzij persoonlijke kenmerken, hetzij sociale omstandigheden. Op basis van deze studie is de participerende

²⁵ Welke persoonkenmerken men heeft, evenals welke omgevingsfactoren eventueel een rol spelen.

²⁶ Een mogelijke verklaring voor het lage percentage participerende burgers in dit voorbeeld is dat volgens de auteurs de grootte van de stad zelf en het hoge inwonertal (p. 241).

²⁷ De informatie hierover, ook over bepaalde persoonlijke kenmerken en dergelijke, is weergegeven in de paragrafen 2.6 en 2.7.

burger (in dit geval dus na een aardbeving) een man (67,2%), hij is ouder dan 18 jaar en jonger dan 29 jaar (47,9%), is afkomstig uit een middenklasse milieu (45,4%) en woont in de ring direct buiten het getroffen gebied (84%). Tevens merken de onderzoekers op dat gekeken naar de aard van het participerende gedrag opvalt dat de traditionele man-vrouw-verdeling overeind blijft. Het zijn met name de mannen die zoek- en reddingwerkzaamheden verrichten en met name de vrouwen die zorg dragen voor het gezin en de familieleden en tevens voor voedsel en dergelijke.

Zoals hierboven al aangegeven spreken de onderzoeksresultaten elkaar nogal eens tegen als het gaat om persoonskenmerken en omgevingsfactoren en/of omstandigheden die een rol spelen bij het wel of niet participeren bij rampen en zware ongevallen en wie dan wat doet. Hieronder is een aantal van dit soort onderzoeksresultaten weer gegeven, zoveel mogelijk gegroepeerd naar specifieke kenmerken.

Geslacht

Volgens Drabek (1986, p. 79) heeft onderzoek in Japan uitgewezen dat vrouwen sneller bereid zijn te evacueren dan mannen (Drabek, 1986, p. 110). Mannen die niet direct slachtoffer zijn, zijn eerder geneigd te helpen dan vrouwen die niet direct slachtoffer zijn (Drabek, 1986, p. 142).

Ook Barton (1969, p. 81) geeft aan dat mannen actiever zijn in het helpen en redden van anderen dan vrouwen. Tevens blijkt dat mannen die verantwoordelijkheden hebben jegens anderen (bijvoorbeeld gezinsleden) actiever zijn dan mannen die dergelijke verantwoordelijkheden niet hebben. Overigens rekent Barton de directe zorg voor familieleden (het voorzien in voedsel en onderdak) ook tot het zogenaamde "relief work", een taak die doorgaans vooral vrouwen op zich nemen en die minder zichtbaar is.

Mileti heeft persoonskenmerken onderzocht vooral ten aanzien van preparatie op rampen en zware ongevallen. Hij constateert dat op huishoudenniveau preparatieve taken het meest waarschijnlijk worden ondernomen door degenen die routinematig het meest alert zijn op nieuwsmedia, zijnde: opgeleide, blanke vrouwen (Mileti, 1999, p. 227).

Leeftijd

Drabek doet verschillende uitspraken over leeftijd gerelateerd aan burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen. Volgens hem krijgen ouderen informatie minder goed door en nemen zij minder preventieve maatregelen dan jongeren (1986, p. 79). Verder stelt hij ook dat hoe ouder men is, hoe meer men waarschuwingen in relatie tot rampen negeert en dus zeker geen preparatieve maatregelen neemt. Mensen van 21 tot en met 30 jaar en van 31 tot en met 40 jaar blijken het meest op waarschuwingen door de overheid te reageren.

Zoals hierboven al aangegeven constateren Wenger en James dat de participerende burgers vooral tussen de 18 en 29 jaar zijn. Verschil met de studie van Drabek is wel dat Drabek refereert aan mogelijke voorbereidende activiteiten en Wenger en James het onderwerp leeftijd hebben bekeken tijdens en vlak na de repressieve fase.

Etniciteit

Drabek (1986, p. 79) constateert dat zeker op het punt van etniciteit tegenstrijdige onderzoeksresultaten naar voren komen. Hij vermeldt dat uit onderzoek naar voren komt dat minderheden minder reageren op officiële waarschuwingen, maar dit onderzoek is alleen uitgevoerd onder zwarten en Mexicanen in de Verenigde Staten. Later onderzoek wijst volgens Drabek uit dat niet etniciteit zozeer een rol speelt, maar veel meer de geloofwaardigheid van de informatiebron en de risicoperceptie. Wat betreft evacuatie is geen duidelijk verband met etniciteit geconstateerd (Drabek, 1986, p. 110). Volgens Mileti is het in ieder geval wel zo dat in het algemeen niet-minderheden met een hogere opleiding en een hogere sociaal-economische status eerder beschermende maatregelen treffen (Mileti, 1999, p. 215).

6.3 Situationele kenmerken

Behalve persoonlijke kenmerken van (zelf)redzame burgers spelen ook omstandigheden een rol. Onder omstandigheden kunnen diverse zaken worden verstaan. In deze studie beperken we ons tot enkele voorbeelden die betrekking hebben op de invloed van netwerken op participerend gedrag. Er wordt (beperkt) informatie gegeven over mogelijke verschillen tussen stedelijke gebieden en plattelandsgebieden en er wordt nader ingegaan op de invloed die het hebben van ervaring met rampen kan hebben.

Netwerken

Het hebben van sociale netwerken en/of het deel uit maken van een gemeenschap zijn eveneens van invloed op gedrag voor en tijdens rampen en zware ongevallen, althans zo is de vooronderstelling. Allan Kirschenbaum heeft in Israël onderzoek gedaan naar de invloed van dergelijke netwerken. Uit zijn onderzoek blijkt dat het niet per definitie zo is dat, hoe sterker de band tussen mensen, hoe meer men samenwerkt tijdens het voorbereiden op een ramp, of ten tijde van. Ten dele klopt deze vooronderstelling wel, bijvoorbeeld voor het gezamenlijk aanleggen van voorraden. Voor andere aspecten, zoals het gezamenlijk ontwikkelen van bepaalde vaardigheden ter voorbereiding op rampen en dergelijke is geen verband gevonden (Kirschenbaum, 2003).

Op het vlak van de risicocommunicatie in relatie tot netwerken vinden we ook informatie in een studie van Ruitenberg en Helsloot. Vrouwen blijken eerder op de hoogte te zijn van waarschuwingen over rampen dan mannen, vanwege hun sterkere en complexere sociale netwerk (Ruitenberg en Helsloot, 2004, p. 21).

Rampencultuur

In de onderzoeksliteratuur zijn verschillende studies terug te vinden die nader ingaan op voor- en nadelen van het hebben van ervaring met rampen. In dit verband wordt de term 'rampencultuur' vaak gebezigd. In sommige studies wordt gewezen op de voordelen van het hebben van deze ervaring.

Zo wordt in het Handboek voor de Brandweer "Vrouwen en kinderen eerst? Zelfredzaamheid tijdens rampen" ook gesproken over het bestaan van een rampencultuur en dan zowel de positieve als de negatieve kanten daarvan. Een positieve kant is bijvoorbeeld dat men door ervaring bepaalde signalen eerder herkent en men doorgaans redelijk op de hoogte is van wat men wel of niet moet doen (Kuijvenhoven, 2005, p. 275). Een vergelijkbare waarneming is gedaan bij de vergelijking tussen de mate van zelfredzaamheid bij het hoog water van '93 en '95 in Gelderland en Limburg. De bereidheid om zelf maatregelen te nemen ligt in 1995 aanzienlijk hoger dan in 1993 (COT, 1995, p. 48).

Overigens moet men de signalen dat er naderend onheil is dan wel (kunnen) opvangen. In omgevingen waar regelmatig sprake is van stank - en/of lawaaioverlast, kan het zijn dat er een soort gewenningsdrempel ontstaat of dat men een sirene gewoon domweg niet hoort (Kuijvenhoven, 2005, p. 122). In die zin is het ook van belang dat informatie over dreigend gevaar via verschillende kanalen wordt verspreid, dus bijvoorbeeld niet alleen door de sirenes te laten loeien, zodat mensen ook daadwerkelijk in de gaten hebben als het wel een keer echt mis gaat en men dan dus ook adequaat kan handelen (Kuijvenhoven, 2005, p. 274).

Een nadeel van het hebben van rampervaring kan zijn - zoals ook Drabek (1969) memoreert - dat men de waarschuwingen niet meer al te serieus neemt; "het zal ook deze keer wel weer loslopen". Daarmee wordt het gevaar onderschat. Ook kan het zijn dat men gebaseerd op eerdere ervaringen met andere omstandigheden net de verkeerde reactie vertoont; niet in alle gevallen is immers binnen blijven en ramen en deuren sluiten de juiste reactie (COT, 1995, p. 11).

Een mooi voorbeeld van rampencultuur is ook beschreven door Miller Cantzler in het artikel "The Storm with no name" (Miller Cantzler, 2004?). Beschreven is een drie dagen durende storm in 1993 die vanuit Florida noordwaarts naar Nova Scotia is getrokken en die grote verwoestingen heeft aangericht. De meeste slachtoffers van deze storm zijn in het zuiden gevallen, omdat daar de waarschuwingstijd het kortst is geweest. Het bijzondere aan deze storm is dat hij gewoed heeft buiten het orkaanseizoen om en het in dit geval ook geen tropische storm betreft. Vandaar ook de naam "No Name Storm". Ondanks dat bekend is dat de storm in aantocht is, heeft men verzuimd de mensen tijdig te waarschuwen. Iedereen gaat ervan uit dat het een storm zal zijn vergelijkbaar met de stormen die men kent in het gebied. Dit geldt zowel voor de verantwoordelijke diensten en

organisaties, als voor de burgers. Er zijn dan ook, zeker in het zuiden, nauwelijks preparatieve maatregelen genomen om de schade te beperken en de maatregelen die zijn genomen, passen bij de stormen waar men bekend mee is.

Secundaire analyses van materiaal over deze storm laten verschillende opvallende dingen zien. Eén daarvan is dat zowel de plaatselijke bevolking, als ook de hulpverleningsdiensten deze storm als een soort ijkpunt zijn gaan zien voor alle tropische stormen en orkanen die gedurende de 11 jaar na de naamloze storm hebben gewoed. Voor sommigen is dat bijvoorbeeld aanleiding om niet meer te willen evacueren, men heeft immers "The storm with no name" ook overleefd (Miller Cantzler, 2004?, p. 19). Anderen blijken na deze ervaring sneller over te gaan tot vertrek uit het bedreigde gebied (p. 19). Bij de hulpverleningsdiensten is deze storm wel aanleiding geweest om hun calamiteitenplannen aan te passen, maar niet alle lessen zijn getrokken volgens de auteur. Zo heeft men volgens Miller Cantzler tot op heden bijvoorbeeld verzuimd het grote zelfreddende vermogen van de bevolking te (h)erkennen, waardoor volgens de auteur voorbij wordt gegaan aan het ontwikkelen van een rampencultuur (in positieve zin). Deze rampencultuur zou bij iedereen duidelijk kunnen maken waar de grenzen liggen voor de hulpverleningsdiensten en zou de burger in de gelegenheid gesteld kunnen worden een meer pro-actieve en preparatieve rol te spelen (Miller Cantzler, 2004?, p. 22).

De les die wel is getrokken heeft betrekking op informatievoorziening aan de bevolking. Op verschillende manieren wordt nu meer aandacht besteed aan juiste en duidelijke berichtgeving, zodat mensen zich niet meer voorbereiden met een verkeerd beeld van het naderend onheil voor ogen, maar dat het juiste handelingsperspectief wordt geboden.

Tot slot nog een voorbeeld van eerdere ervaringen en hun invloed op het gedrag van mensen dat is gesignaleerd bij de aanslag op de Twin Towers. In 1993 is het WTC in New York ook al het doelwit van een aanslag geweest. Destijds heeft men een autobom in de parkeergarage onder het WTC tot ontploffing gebracht. De mensen die in 1993 hebben moeten evacueren blijken tijdens de aanslag van 11 september 2001 huiveriger te zijn voor evacuatie dan degenen die de eerdere ervaring niet hebben. Die huivering heeft vooral te maken met de vieze vette walm die in 1993 in de trappenhuisen hing en die het adem halen erg verzwaarde; een ervaring die men blijkbaar liever niet een tweede keer wilde hebben (Dwyer & Flynn, 2005). Of om deze reden mensen zichzelf niet in veiligheid hebben gebracht is niet vermeld.

6.4 Samenvattend

Diverse onderzoekers geven aan dat er nog onvoldoende bekend is over wie de participerende burgers zijn; welke persoonskenmerken hebben zij en welke andere factoren spelen een rol? Het lijkt er wel op dat tijdens de repressieve fase het vooral de wat jongere mannen zijn die het meest actief participeren. Zij nemen dan vooral de fysiek zwaardere klussen op zich. Vrouwen lijken eerder bereid te zijn gehoor te geven aan oproepen om maatregelen te nemen nadat een waarschuwing over naderend onheil is afgegeven. Uit eigenlijk alle studies blijkt wel dat het een universeel gegeven is dat men eerst de eigen familie in veiligheid wil hebben, voordat men overgaat tot het helpen van anderen. Vanuit gedragwetenschappelijk standpunt is de vraag naar de kenmerken van participerende burgers een interessante. Anderzijds, als blijkt dat veel mensen hoe dan ook bij rampen en zware ongevallen participeren, zowel bij natuurrampen als bij door mensen veroorzaakte rampen en zware ongevallen, dan lijkt in ieder geval met het oog op preparatie door hulpverlenende diensten, deze vraag minder interessant.

Men zou verwachten dat burgers die ervaring hebben met rampen, beter toegerust zijn op een volgende calamiteit dan mensen die dat niet hebben. Deze verwachting wordt slechts ten dele door de literatuur bevestigd. Een nadelig effect van de eerdere ervaring kan zijn het onderschatten en/of het verkeerd inschatten van de situatie. Onduidelijk is of de aard van de rampspoed hierbij van invloed is.

7. Conclusies en voorzetten voor het vervolgonderzoek

7.1 De wenselijkheid van burgerparticipatie

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de wenselijkheid van burgerparticipatie. Deze vraag is onderverdeeld in de vraag naar voor- en nadelen van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen en dan weer verder uitgesplitst naar volgens de literatuur en volgens de overheid en volgens de hulpverleningsdiensten. Dit onderscheid is hier wat arbitrair, omdat alle gegevens gebaseerd zijn op de literatuur, dus ook uitspraken over de wenselijkheid bij overheid en hulpverleningsdiensten. Een mogelijk vervolg op deze literatuurstudie zou kunnen zijn het nader onderzoeken van deze vragen, specifiek voor de Nederlandse situatie.

De voordelen

Het grootste voordeel dat steeds in deze context naar voren komt is dat burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen 'extra handen' betekent, 'extra handen' die ook altijd als eerste voorhanden zijn. Althans wanneer het gaat om de participatie van de bewoners van een getroffen gebied. Bijkomend voordeel is dat deze mensen doorgaans goed op de hoogte zijn van de bezigheden van hun familieleden, vrienden en burens. Kennis die bijzonder nuttig kan zijn bij het opsporen van mensen die vermist zijn, bijvoorbeeld in het geval van instortingen en dergelijke.

Voordeel is ook dat zij in de directe omgeving goed de weg weten en dus op deze wijze waardevolle aanwijzingen kunnen geven over waar bijvoorbeeld bruikbaar materieel is opgeslagen, of bepaalde specialistische bedrijven zitten. Dit is dan vooral waardevolle informatie die zij kunnen geven wanneer de professionele hulpverlening ter plaatse is gekomen, die wellicht minder goed op hoogte is. Dit geldt eveneens voor het verschaffen van informatie over de aanwezigheid van niet of minder zelfredzamen in het gebied.

Burgerparticipatie betekent dus in zekere zin een uitbreiding van de hulpverleningscapaciteit. Zeker op het moment dat die professionele hulpverlening nog niet aanwezig is, in het zogenaamde 'gouden uur', het eerste uur (uren) na impact. Wanneer het dan participerende burgers betreft die beschikken over bepaalde vaardigheden, dan zijn er genoeg voorbeelden bekend, dat deze hulp heeft betekend dat mensen ook daadwerkelijk gered zijn en/of betere overlevingskansen hebben. De cijfers liegen er niet om; bij de watersnoodramp in Zeeland heeft 23% van de getroffen bevolking zichzelf gered en is 31% gered door dorps- of eilandgenoten en na een grote aardbeving in het Japanse Kobe heeft ruim driekwart van de getroffenen óf zichzelf gered, óf is gered door medegetroffenen.

Voordeel van de zogenaamde 'emergent groups' is volgens de literatuur dat wanneer ze inderdaad in groepsverband opereren, zij door de professionele hulpverlening effectief en efficiënt kunnen worden ingezet.

Een voordeel van participerende burgers van een andere orde, is dat hun hulp ook een bijdrage kan leveren in het verwerkingsproces na een ramp. Dit is heel duidelijk zichtbaar geweest na de aanslagen in New York in 2001. Het betreft dan zowel het eigen verwerkingsproces van de helper, als van familieleden van slachtoffers, als ook van hulpverleningsdiensten. Een ieder weet zich gesteund en dat geeft blijkbaar moed en vertrouwen voor de toekomst.

Dat overheden blijkbaar het grote voordeel van dit fenomeen zien mag worden afgeleid uit de voorbeelden dat overheden burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen mogelijk willen maken en daartoe handreikingen bieden vooral om het risicobewustzijn van burgers te vergroten. Dergelijke handreikingen zien we in zo ongeveer alle delen van de wereld terug, ook steeds meer in Nederland. Nog slechts weinig landen maken burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen tot expliciet beleid. Dat overheden voordelen zien blijkt uiteraard ook uit het appèl dat steeds weer in allerlei beleidsnota's wordt gedaan op burgerparticipatie²⁸. Het inzien van de voordelen is echter nog iets anders dan er ook naar handelen, of de mogelijkheden ertoe bieden.

In hoeverre hulpverleningsdiensten voordelen van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen zien komt het minst duidelijk uit de literatuur naar voren. Uit diverse studies blijkt wel dat er tijdens de repressieve fase op diverse manieren mee wordt omgegaan door die diensten. Het is de vraag of uit de vele uitspraken dat er nog onvoldoende met participatie van burgers rekening wordt gehouden in de planvorming, mag worden afgeleid dat men er geen of weinig voordelen in ziet. Uit diverse voorbeelden is wel gebleken dat men aanzienlijk minder bezwaren heeft tegen georganiseerde groepen van vrijwilligers (zoals bijvoorbeeld het Rode Kruis), niet in de laatste plaats omdat dergelijke groepen makkelijker zijn in te passen in bestaande structuren, procedures en protocollen die de professionele hulpverlening kent.

De nadelen

Uit de literatuur blijkt dat sommige wetenschappers vooral de individuele participerende burger als nadeel zien. Zij zijn moeilijk te coördineren en daardoor lastig effectief en efficiënt in te zetten. Daarnaast wordt de massaliteit van de toegesnelde hulp vaak als probleem gekenschetst, zowel door sommige onderzoekers, als door hulpverleningsdiensten. Vooral de grote toestroom van mensen en middelen afkomstig van buiten het

²⁸ In die beleidsnota's gebruikt men doorgaans de term zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen.

rampgebied heeft vaker tot problemen geleid. Problemen als opstoppingen, het versperren van de toegangen voor hulpverleners, een overvloed aan hulpgoederen die ook om logistieke maatregelen vragen, wat weer ten koste gaat van het eigenlijke bestrijdingswerk, blijken lastig te tackelen. Of die massaliteit zelf als nadeel moet worden gezien, of dat deze toestroom als nadeel wordt ervaren omdat er in planvorming geen rekening mee is gehouden blijft de vraag.

Een ander nadeel is dat er door de goedbedoelde hulp van burgers ook slachtoffers vallen. Hetzij onder de participerende burgers zelf, hetzij omdat slachtoffers niet op een goede manier geholpen worden. Cijfermateriaal over hoe groot dit nadeel is, is helaas nauwelijks voorhanden. In deze literatuurstudie is aansprakelijkheid niet aan bod gekomen, in de onderzochte literatuur is hier ook geen informatie over gevonden. In Nederland is het in ieder geval zo dat op het moment dat hulpverleningsdiensten ter plaatse zijn, die hulpverlening verantwoordelijk is voor wat er op het rampterrein/plaats incident gebeurt. Daaronder valt dan ook de verantwoordelijkheid voor participerende burgers. Op het moment dat deze mensen iets overkomt, kan de verantwoordelijke hulpverleningsdienst dan ook aansprakelijk worden gesteld.

Feit is, burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen doet zich hoe dan ook voor en is dus een concrete factor om rekening mee te houden in zoveel mogelijk schakels van de veiligheidsketen. Voorbereiding op dit fenomeen in planvorming lijkt dan een goed beginpunt te zijn in het concreet maken van burgerparticipatie. Het grootste knelpunt lijkt te zijn dat men (in dit geval overheden en operationele diensten) te weinig rekening houdt met het fenomeen van de participerende burger in de planvorming en men daarom dit verschijnsel overwegend als een nadeel ziet, bewust of onbewust.

7.2 Vervolgonderzoek wenselijkheid burgerparticipatie

De voor- en nadelen zijn, zoals al aangegeven, gedistilleerd uit overwegend buitenlandse literatuur. In de casestudies die volgen op deze literatuurstudie, zal verder worden gezocht naar informatie over dit thema met betrekking tot Nederlandse rampen en zware ongevallen. Dit met name om te toetsen in hoeverre de gegevens gevonden in de overwegend internationale literatuur, ook van toepassing zijn op de Nederlandse situatie.

Vooraf de vraag in hoeverre bij operationele hulpverleningsdiensten gepercipieerde voor- en nadelen van participerende burgers een rol spelen is een interessante, maar nog onderbelichte vraag. Een vraag die ook interessant is voor de tweede onderzoeksvraag, de vraag naar de mogelijkheid van burgerparticipatie. Tegen deze achtergrond is de Engelse ontwikkeling rond "community policing" interessant. Lessen die uit de ervaringen op dit gebied te trekken zijn, lijken ook waardevol voor

burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen. Enkele van die lessen zijn:

- Er moet oprecht commitment zijn bij de organisatie die het project initieert (in deze studie de politieorganisaties). In veel gevallen vraagt dit om een cultuuromslag in het denken over de inzet van burgers.
 - Het betrekken van de bevolking moet worden gezien als een continu proces en niet als een eenmalig project. Dit proces moet in de organisatie gezien worden als onderdeel van het reguliere werk en niet als uitzondering.
 - De organisatie en de participerende burgers moeten op basis van gelijkwaardigheid samenwerken. Dat betekent dat burgers betrokken zijn bij de planning, maar ook dat zij verplichtingen hebben en er dus geen sprake van vrijblijvendheid kan zijn.
 - Er moet maatwerk worden geleverd dat aansluit bij de belevingswereld van alle betrokkenen.
 - Rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor alle betrokken dienen helder te zijn.
 - Het is belangrijk (tussentijdse) resultaten te meten.
- (Myhill, 2004?, p. 46)

Uit bovenstaande lessen blijkt in ieder geval dat daadwerkelijk ruimte bieden voor participerende burgers een cultuurverandering vraagt, zowel bij overheden als bij hulpverleningsdiensten²⁹. Wanneer daadwerkelijk de wens bestaat om die ruimte te bieden, dan zullen weerstanden overwonnen moeten worden. Welke weerstanden bij wie leven en waarom zal dan ook nader onderzocht moeten worden.

7.3 De mogelijkheid van het stimuleren van burgerparticipatie

De onderzoeksliteratuur laat op het gebied van kenmerken en omstandigheden van de participerende burger een wat diffuus beeld zien. De meeste aangehaalde onderzoekers zijn het erover eens dat op dit punt nader onderzoek nodig is. Op zich is dat ook niet verwonderlijk. Onderzoek naar wie de participerende burgers zijn en wat ze hebben gedaan vindt altijd achteraf plaats. De betrouwbaarheid van de gegevens die uit dergelijk onderzoek verkregen wordt, is dan ook niet altijd optimaal.

Uit onderzoek dat wel naar kenmerken en omstandigheden is gedaan ontstaat de indruk dat het vooral blanke, jongere mannen, met een hogere opleiding zijn die het vaakst actief participeren tijdens en vlak na rampen en zware ongevallen. In ieder geval op een zichtbare manier. De traditionele man-vrouw rollen lijken de boventoon te voeren tijdens en vlak na incidenten. De zorg die vrouwen op zich nemen voor kinderen en familieleden, of in het voorzien in voedsel en bieden van onderdak aan

²⁹ En wellicht ook bij burgers.

(mede)slachtoffers is minder herkenbaar. Of wordt minder gecategoriseerd als participierend gedrag.

Uit diverse studies komt naar voren dat vrouwen eerder een grotere rol spelen in de preparatieve fase dan in de repressieve. Zij blijken vaak beter geïnformeerd te zijn over mogelijke dreigingen, hetzij via het meer dan mannen volgen van de media, hetzij via netwerken waar vrouwen deel van uit maken. Op basis van de literatuurstudie kan weinig worden geconcludeerd wat relevant is voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag, die vooral is toegespitst op kenmerken en omstandigheden van burgers in relatie tot mogelijkheden om burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen te stimuleren.

Diverse onderzoekers hebben geconstateerd dat het betrekken van burgers bij voorbereiding op rampen en zware ongevallen lastig is. Dit vooral omdat het gaat om het voorbereiden op situaties die worden gezien als 'ver van mijn bed'. Het nemen van voorbereidende maatregelen met betrekking tot ongevallen die beter voorstelbaar zijn, zoals ongevallen in en rondom huis, blijkt eerder tot de mogelijkheden te behoren. Het is ook daarom dat Ruitenberg en Helsloot in hun studie naar zelfredzaamheid ervoor pleiten om, als het gaat om preparatie op rampen en zware door burgers, hierbij aan te sluiten. Men gaat ervan uit dat wanneer mensen weten wat ze moeten en kunnen doen bij kleine(re) incidenten, dat ze dan ook beter opgewassen zijn tegen de uitdagingen bij grote(re) incidenten. De aanbevelingen gedaan door onderzoekers van omstandersgedrag sluiten hierbij aan. Zij concluderen op basis van hun onderzoeken dat het raadzaam is zoveel mogelijk mensen te scholen in levensreddende handelingen.

Uit de literatuur lijken zich drie mogelijke richtingen af te tekenen als het gaat om het stimuleren van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen. Te weten:

- Houd in de planvorming rekening met het feit dat burgers hoe dan ook participierend gedrag zullen vertonen. Houd er ook rekening mee dat het hierbij om grote groepen mensen kan gaan en ook om grote stromen van hulpgoederen en dergelijke. Op deze manier kan worden voorkomen dat burgerparticipatie in plaats van een deel van de oplossing een toevoeging aan het probleem wordt.
- Probeer burgers zoveel mogelijk te activeren zich aan te sluiten bij georganiseerde groepen participerende burgers. Vooral in de VS ziet men dat idealiter al tijdens de preparatie op rampen gebeuren en onderneemt men ook acties om dit te stimuleren. Maar ook ten tijde van een ramp of zwaar ongeval wordt als belangrijk ervaren dat mensen niet individueel participeren, maar zich aansluiten bij groepen, zodat de hulpverlening hetzij door burgers hetzij door de professionele hulpverlening kans maakt om gecoördineerd te gebeuren.
- De derde algemene conclusie voor mogelijke beïnvloeding ligt in de verschillende aanbevelingen die onderzoekers hebben gedaan in het

breder scholen en trainen van zoveel mogelijk burgers in bijvoorbeeld Eerst Hulp Bij Ongevallen.

7.4 Vervolgonderzoek mogelijkheid stimuleren burgerparticipatie

De oorspronkelijke onderzoeksvragen gericht op de mogelijkheid om burgerparticipatie te stimuleren zijn opgesteld met het accent op kenmerken en omstandigheden van burgers. Tijdens de bestudering van de literatuur is inderdaad gebleken dat hier nog weinig over bekend is. Vervolgens is echter ook de vraag gerezen of die vragen wel zo relevant zijn, gegeven het feit dat burgers hoe dan ook niet lijdzaam toezien, maar vaak in groten getale te hulp schieten.

Voor vervolgonderzoek op dit punt lijkt het dan ook relevanter om nader onderzoek te doen naar hoe de overheid en de professionele hulpverlening beter om kunnen gaan met deze toegesnelde hulp.

Al in 1969 geeft Barton hiertoe de volgende voorzet. Hij geeft aan dat er meer gehaald kan worden uit het aanwezige potentieel aan hulp in een getroffen gebied, wanneer hier vooraf al op wordt geanticipeerd, door:

- mensen te trainen over wat te doen bij... (hetzij iedereen, hetzij leiders in een gemeenschap)
- goede informatievoorziening op het moment dat zich een ramp of groot ongeval heeft voorgedaan
- het snel inrichten van een communicatiecentrum om hulp van wie dan ook beter te kunnen coördineren
- het organiseren van de aanwezige burgerhulp bijvoorbeeld door het aanwijzen van een leider en het toewijzen aan groepen van bepaalde gebieden. Dit teneinde chaos en inefficiëntie te voorkomen (Barton, 1969, p. 195).

Ook Auf der Heide (2006, p. 39) doet vergelijkbare voorstellen. Hij geeft als aanbeveling: train de hulpverleningsdiensten in de omgang met overlevenden die zelf al actief zijn in het getroffen gebied. Dit kan door bijvoorbeeld het ter plekke formeren van groepen en het aanwijzen van een leider binnen die groep, die tevens aanspreekpunt is. Er zijn ook voorbeelden bekend (bijvoorbeeld ten tijde van de Tornado in Waco in 1953) waarbij men bijvoorbeeld een militair heeft toegevoegd aan groepen vrijwilligers die bezig zijn met zoek- en reddingswerkzaamheden. Ook dergelijke acties zijn bedoeld om een vorm van organisatie tot stand te brengen en een duidelijk communicatiepunt te hebben.

Echter, onderzoek naar de mogelijkheden om burgerparticipatie te stimuleren heeft pas echt zin als aangetoond kan worden dat zowel de overheid als de hulpverleningsdiensten bereid zijn burgers die ruimte ook te geven. Dit komt in feite neer op het onderzoeken van de eerder geformuleerde

onderzoeksvraag (zie paragraaf 1.4): Hoe staan de overheid (rijk, provincies en gemeenten) en de hulpverleningsdiensten (rood, wit en blauw) tegenover het stimuleren van burgerparticipatie; welke mogelijkheden en belemmeringen ziet men? In het vervolgonderzoek zou hier dan ook de nadruk op moeten worden gelegd.

Gebruikte referenties

- Aguirre, B.E., Wenger, D., Glass, T.A., Diaz-Murillo, M., Vigo, G., The Social Organization of Search and rescue: Evidence from the Guadalajara Gasoline Explosion, <http://www.udel.edu/drc/aguirre/publications/ag57.pdf>, 1993?
- Argothy, V., Framing volunteerism in a consensus crisis: Mass media coverage of volunteers in the 9/11 response, preliminary paper 335, Disaster Research Center Delaware, 2003.
- Auf der Heide, E., Common misconceptions about disasters: Panic, the "Disaster Syndrome", and Looting, in: O'Leary M., The First 72 Hours: A Community Approach to Disaster Preparedness, pp. 340 - 380, 2004.
- Auf der Heide, E., The Importance of Evidence-Based Disaster Planning, in: Annals of Emergency Medicine, vol. 47 nr. 1, pp. 34-49, january 2006.
- Barsky, L, Trainor, J., Torres, M., Disaster Realities in the Aftermath of Hurricane Katrina: Revisiting the Looting Myth, in: Quick response Report, nr. 184, University of Delaware, 2006.
- Barton, A.H. Communities in Disaster: A Sociological Analysis of Collective Stress Situations, New York, 1969.
- Bekkers, R.H.F.P., Giving and volunteering in the Netherlands: Sociological and Psychological Perspectives, 2004.
- Bendimerad, F., Disaster Risk and Sustainable Development, <http://info.worldbank.org> , 2002?
- Brand, R. van den (red.), Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers. Verkenningen, Nibra, Arnhem, 2005.
- Brink, G. van den, Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers, SDU Uitgevers, Den Haag, 2002.
- Buckle, P., A Comparative Assessment of Community Based Recovery Management in England and Australia, Coventry Centre of Disaster Management, 2001.
- Buckle, P., Marsh, G., Smale, S., The Development of Community Capacity as Applying to Disaster Management Capacity, EMA Research Project 14/2002, www.ema.gov.au, december 2003.

Coles, E., Buckle, P., Developing Community resilience as a foundation of effective disaster recovery, in: The Australian Journal of Emergency Management, vol. 19, nr. 4, p. 6-15, 2004.

Crisis Onderzoek Team, Evacuaties bij Hoog Water: zelfredzaamheid en overheidszorg, 1995.

Drabek, T.E. Human System Responses to Disaster: An inventory of sociological findings, New York, 1986.

Drabek, T.E., McEntire, D.A., Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature, in: Disaster Prevention and Management, vol. 12, nr. 2, pp. 97-112, 2003.

Duin, van M.J., Van rampen leren. Een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwegongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken, 1992.

Dwyer, J., Flynn, K. 102 minutes. The untold story of the fight to survive inside the Twin Towers. Times Books, New York, 2005.

Dynes, R.R., Situational Altruism: Toward an explanation of pathologies in disaster assistance, paper presented at World Congress of Sociology, Bielefeld Germany, <http://dspace.udel.edu>, 1994.

Dynes, R.R., Rodríguez, H., Finding and Framing Katrina: The Social Construction of Disaster, <http://understandingkatrina.ssrc.org>, 2005.

Godschalk, D.R., Brody, S., Burby, R., Public Participation in Natural Hazard Mitigation Policy Formation: Challenges for Comprehensive Planners, in: Journal of Environmental Planning and Management, 46(5), pp. 733-754, September 2003.

Herlitz, J., Svensson, L., Holmberg, S., Angquist, K-A., Young, M., Efficacy of bystander CPR: Intervention by lay people and by health care professionals, in: Resuscitation, vol. 66, pp. 291-295, 2005.

Izadkhah, Y.O. & Hosseini, M. Towards resilient communities in developing countries through education of children in disaster preparedness, in: International Journal of Emergency Management, Vol. 2, nr. 3, 2005.

Jong, W., Helsloot, I., Katrina, een afsluitende evaluatie, Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie, 2005.

Kendra, J.M., Wachtendorf, T., Rebel Food...Renegade Supplies: Convergence after the World Trade Center Attack. Preliminary Paper 316, Disaster Research Center, University of Delaware, Newark, DE, 2002.

- Kirschenbaum, A., Chaos, Organization and Disaster Management, New York, 2004.
- Kirschenbaum, A., Generic Sources of Disaster Communities: A Social Network Approach Paper presented at the American Sociological Association, Research Committee on Disasters (RC-39), Atlanta Georgia, 2003.
- Kuijvenhoven, A. Vrouwen en kinderen eerst? Zelfredzaamheid tijdens rampen. Handboek voor de brandweer 7-9, 2005.
- Leverly, L., Plan, Rescue, Recover and Reassess: Challenges in coordinating responses to hurricanes in Florida, <http://www.clas.ufl.edu/askew/hurricanes/hurricaneessay.pdf> , 2006.
- Lowe, S., Fothergill, A., A need to help: Emergent Volunteer behavior after September 11th, p. 293-314 in: Beyond September 11th: An account of Post-Disaster Research, Special Publication no. 39, Natural Hazards Research and Information Center , University of Colorado, 2003.
- Marincioni, F., A Cross-Cultural Analysis of Natural Disaster Response: The Northwest Italy Floods of 1994 Compared to the U.S. Midwest Floods in 1993, in: International Journal of Mass Emergencies and Disasters, volume 19, nr. 1 pp. 209-253, 2001.
- Marsh, G., Buckle, P., Smale, S., The concept of community in community capability and disaster management, 2003.
- McBean, G., Henstra, D., Disaster Resilient Cities-a goal for the future, in: Opinion Canada, 6, (18), pp. 1-3, 2004
- Mileti, D.S., Disasters by design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States, 1999.
- Miller Cantzler, J., The Storm with No Name: Individual and Official Responses to the Superstorm of 1993, University of Colorado at Boulder, <http://www.ccb.ucar.edu/superstorm/cantzler.doc>, 2005.
- Myhill, A. Community engagement in policing, www.police.homeoffice.gov.uk, 2004?
- Nieborg, S. & Ter Woerds, S. De Gouden Stadsregels. Product- en procesevaluatie van de implementatiefase van het Project Gouden Stadsregels van de gemeente Gouda, Verwey-Jonker Instituut, 2002.
- O'Brien, G., O'Keefe, P., Rose, J., Wisner, B., Climate change and disaster management, in: Disasters, 30(1), pp. 74-80, 2006.

Pearce, L., Disaster Management and Community Planning and Public Participation: How to achieve Sustainable Hazard Mitigation, in *Natural Hazards*, nr. 28, pp. 211-228, 2003.

Pelinka, L.E., Thierbach, A.R., Reuter, S., Mauritz, W., Bystander trauma care - effect of the level of training, in: *Resuscitation*, vol. 61, pp. 289-296, 2004.

Perry, R.W., Lindell, M.K., Understanding Citizen Response to Disasters with Implications of Terrorism, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, volume 11, nr. 2, pp. 49-60, 2003.

Petal, M.A., Celep, U., Tüzün, C., Green, R., Teaching Structural Hazards Awareness of Preparedness and Community Response, in: *Bulletin of Earthquake Engineering*, 2, pp. 155-171, 2004.

Piliavin, I., Rodin, J. Piliavin, J, Good Samaritanism: An underground Phenomenon?, www.holah.karoo.net/piliavinstudy.htm, 1969.

Points of Light Foundation & Volunteer Center National Network, Managing Spontaneous Volunteers in Times of Disaster: The Synergy of Structure and Good Intentions, <http://www.nvoad.org>, 2005.

Quarantelli, E.L., Dynes, R.R., Community Response to Disasters, University of Delaware Disaster Research Center, article 179, p. 158-168, 1985.

Quarantelli, E.L., The Norc Research on the Arkansas Tornado: A fountainhead study, Preliminary Paper #136, Disaster Research Center, University of Delaware, 1989.

Quarantelli, E.L., How individuals and groups react during disasters: planning and managing implications for EHS delivery, University of Delaware Disaster Research Center, preliminary paper no. 138, 1991?

Quarantelli, E.L., Research Based Criteria for Evaluating Disaster Planning and Managing, University of Delaware, www.udel.edu/drc/preliminary/246.pdf, 1997?

Quarantelli, E.L., Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Quarantelli/>, 2005.

Raad voor het Openbaar Bestuur, Burgers betrokken, betrokken burgers, november 2004.

Rodríguez, H., Trainor, J., Quarantelli, E.L., Rising to the Challenges of Catastrophe: The Emergent and Prosocial Behavior following Hurricane

- Katrina, in: *The Annals of the American Academy, AAPSS*, 604, pp. 82–100, 2006.
- Ruitenbergh, A.G.W. & Helsloot, I. *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*, Kluwer, Den Haag, 2004.
- Scanlon J., *Research about the Mass Media and Disaster: Never (Well Hardly Ever) The Twain Shall Meet*, Ottawa Canada, <http://training.fema.gov>, 2004?
- Scrocca, J.A., *National Service and Volunteerism in Homeland Security: Past, Present and Future*, 2004.
- Shaw, R., Goda, K., *From Disaster to Sustainable Civil Society: The Kobe Experience*, in: *Disasters*, 28 (1), pp. 16-40, 2004.
- Thierbach, A.R., Pelinka, L.E., Reuter, S., Mauritz, W., *Comparison of bystander trauma care for moderate versus severe injury*, in: *Resuscitation*, nr. 60, pp. 271-277, 2004.
- Tierney, K.J., Goltz, J.D., *Emergency Response: Lessons Learned from the Kobe Earthquake*, <http://www.udel.edu/drc/preliminary/260.pdf>, 1998.
- Tobin, G.A., *Sustainability and community resilience: the holy grail of hazards planning?* In: *Environmental Hazards* 1, pp. 13-25, 1999.
- Wenger, D.E., James, T.F., *The Convergence of Volunteers in a Consensus Crisis: The Case of the 1985 Mexico City Earthquake*, pp. 229-243, in: Dynes, R.R., Tierney, K.J. (eds.), *Disaster, Collective Behavior, and Social Organizations*, University of Delaware Press, 1994.
- Ye Y., Okada N., *Integrated relief and Reconstruction Management Following a Natural Disaster*, IIASA, juli 2002.

Achtergrondliteratuur

Aguirre B.E., Wenger, D., Vigo, G. A test of the emergent norm theory of collective behaviour. *Sociological Forum* 13, 301-320, 1998.

Baumann, D.J., Brown, C., Paredes, R., Hepworth, J., Citizen Participation in Police Crisis Intervention Activities, in: *American Journal of Community Psychology*, vol. 15, no. 4, pp. 459-471, 1987.

Bierhoff, H.-W., Rohmann, E., Altruistic Personality in the Context of the Empathy-Altruism Hypothesis, in: *European Journal of Personality*, 18, pp. 351-365, 2004.

Biggelaar, R. van den MA. Mens en veiligheid in psychologische perspectief. Een beschouwing over de communicatie rondom het begrip veiligheid, het proces van veiligheidsbewustwording en de dilemma's in veiligheidsstrategieën, 2005.

Britton, N.R., Correy, B., Stress Coping and Emergency Disaster Volunteers: A discussion of Some Relevant Factors, pp. 128-145, in : Dynes, R.R., Tierney, K.J. (eds.), *Disaster, Collective Behavior, and Social Organizations*, University of Delaware Press, 1994.

Buitink, A. Gieling, A., Kleintjes, H., Schoon, K., Van der Valk, R., Risico's in Europa: Percepties vergeleken, in: Bos, P, De Brock, H. (eindred.), *Internationalisering en globalisering van crises en rampen*, Master of Crisis and Disaster Management, leergang 5, pp. 56 -101, 2005.

Dekker, P., De oplossing van de civil society: Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, 2002.

Dijkema, M.B.A., Grievink, L., Stellato, R.K. Roorda, J., Velden, van der P.G., Determinants of response in a longitudinal health study following the firework-disaster in Enschede, The Netherlands, in: *European Journal of Epidemiology*, nr. 20 pp. 839-847, 2005.

Dynes, R.R., Tierney, K.J. (eds.), *Disaster, Collective Behavior, in Social Organizations*, University of Delaware Press, 1994.

Eyre, A., Psychological aspects of recovery.: practical implications for disaster managers, in: *The Australian Journal of Emergency Management*, vol. 19, nr. 4, p.23-27, 2004.

Geller, E.S., The Human Dynamics of Actively Caring: How to increase interdependent collaboration of occupational safety, 2002?

Groof, S. de, Het (on)grijpbare onveiligheidsgevoel. Een exploratie van de structuur binnen het onveiligheidsconcept van mannen en vrouwen, in: Tijdschrift voor Criminologie, jrg. 48, nr. 1, p. 19 – 34. 2006.

Levine, M., Cassidy, C., Brazier, G., Reicher, S., Self-categorization and bystander non-intervention: Two experimental studies, 1999?

Lindell, M.K., Prater, C.S., Assessing Community Impacts of Natural Disaster, in: Natural Hazards Review, pp.176-185, 2003.

Lupton, D., Risk, 1999.

McEntire, D.A., Fuller, C., Johnston, C.W., Weber, R., A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide, in: Public Administration Review, vol. 62, nr. 3, pp.267-281, 2002.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Stand van zaken antiterrorismebeleid. Brief aan Tweede Kamer (5376902/05/NCTb), Den Haag, 2005.

Oliver-Smith, A., Anthropological Research on Hazards and Disasters, In: Annual review of Anthropology, vol. 25, pp. 303-328, 1996.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid, Advies 24, SDU Uitgevers, Den Haag, 2002.

Schat. E., Zeven veronderstellingen over slachtoffers bij rampen, in: GRIP 4, nr. 5, pp144-145, mei 2006.

Shacham, M. & Lahad, M. Stress reactions and coping resources mobilized by children under shelling and evacuation, in: The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies, volume 2004-2, 2004.

Snyder, C.R., Mann Pulvers, K. Dr. Seuss, the Coping Machine, and "Oh, the Places You'll Go", in: Snyder, C.R., Coping with Stress. Effective People and Processes, Oxford University Press, 2001.

VROM, Directie Externe Veiligheid, Handreiking Verantwoordingsplicht Groepsrisico, concept, Den Haag, augustus 2004.