

Burgermoed als bijdrage aan veiligheid

Een onderzoek in opdracht van de SMV naar een redelijke en haalbare verantwoordelijkheid van burgers voor sociale en fysieke veiligheid in en om huis, in de buurt en bij grote evenementen

Deel 3: Rampen en evenementen



Peter van Lochem
Mieke Huijsman
Gaby van Melick
Dennis Stijf
Ira Helsloot

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

Maart 2015

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

1 Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Rampen	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Preventieve handelingsperspectieven van burgers bij rampen	7
2.3 Wat te doen tijdens rampen?	12
2.4 Slachtoffer van rampen	15
2.5 Gebruikte bronnen	15
3. Grootchalige evenementen	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Wat te doen om incidenten tijdens grootchalige evenementen te voorkomen	19
3.3 Wat te doen tijdens incidenten bij grootchalige evenementen	25
3.4 Slachtoffer van incidenten bij grootchalige evenementen	28
3.5 Gebruikte bronnen	29

1. Inleiding

Onveiligheid buiten de buurt

Bij rampen en grote evenementen speelt de buurt als context geen rol en is het sociale verband van de buurt dus ook geen aangrijpingspunt om iets tegen die onveiligheid te ondernemen.¹ In het denken over rampen en grote evenementen lijken burgers slechts als veroorzakers van de desbetreffende onveiligheid te figureren. Typisch voor die benadering is dat het overheidsoptreden deel uitmaakt van de definitie van zowel ramp als evenement.² We noemen iets nog geen ramp als het erg is, maar pas als het zo erg is dat een gecoördineerd optreden van de publieke hulpverleningsdiensten plaatsvindt. Vergelijkbaar definiëren we het evenement.

Die beperkte aandacht voor burgers (en ondernemingen) treffen we ook in rampenplannen en scenario's waarmee op rampen en op onveiligheid bij evenementen wordt geanticipeerd. In deze plannen en scenario's treffen we tal van bestuurlijke en operationele overheidsinstanties en voor zover private organisaties worden genoemd is hun rol vaak beperkt tot het leveren van een deskundige adviseur ten behoeve van de overheidsbesturen en -diensten. Die afwezige aandacht voor burgers vormt een groot contrast met de werkelijkheid bij grote calamiteiten, waar het aandeel van burgers in de hulpverlening die van de professionele hulpverleningsdiensten in veel opzichten overtreft. Ze zijn er eerder, redden c.q. helpen meer slachtoffers en nemen vermoedelijk ook de meeste nazorg voor hun rekening.³ Bovendien blijken burgers meer dan professionele hulpverleners bereid zelf enig risico te nemen.⁴

Preventieve maatregelen

Voor het gemak van deze inleiding vatten we rampen en onveiligheid bij evenementen samen met het begrip calamiteiten. Het voorkómen van calamiteiten is in veel gevallen niet aan de orde. Dat geldt vooral wanneer de oorzaak buiten het menselijke handelen moet worden gezocht, zoals in gevallen van extreme weersomstandigheden. Anticiperen op deze *acts of God* kan hoogstens bijdragen aan beperking van de gevolgen. Dat kan het geval zijn wanneer mensen over vaardigheden of middelen

¹ Een andere inbreuk op de veiligheid buiten de context van de buurt is die in het openbaar vervoer. Zie daarvoor ons rapport 'Burgermoed als oplossing voor onveiligheid in het openbaar vervoer?'

² De definities worden hierna genoemd, bij de afzonderlijke benadering van rampen respectievelijk evenementen.

³ Het aandeel van burgers in de nazorg in vergelijking tot die van de professionele zorgverleners is tot op heden niet onderzocht. Het is wel aannemelijk dat burgers hier het belangrijkste aandeel leveren in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht.

⁴ Zie voor een voorbeeld A. Scholtens & J. Groenendaal (2011), *(Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash*, Boom Lemma uitgevers.

beschikken die het verlenen van onmiddellijke, adequate hulp bevorderen, zoals het beschikken over EHBO-vaardigheden of het beschikbaar hebben van een verbanddoos. Calamiteiten die ontstaan door het handelen van mensen kunnen uiteraard worden voorkomen door potentieel fatale handelingen of gedragingen, zoals het wegwerpen van een brandende peuk in het bos of het onhygiënisch handelen bij een dreigende epidemie, achterwege te laten. Vooral bij evenementen lijkt het aannemelijk dat deelnemers zich ervoor verantwoordelijk voelen om rekening te houden met weeromstandigheden die een onderkoeling of een oververhitting tot gevolg kunnen hebben. Ook op het terrein van drank en drugs bestaat allereerst een individuele verantwoordelijkheid. Daarnaast kan ook de organisator hier het nodige bijdragen door gecontroleerde beschikbaarheid, ook door het beschikbaar hebben van water (recente les uit Amsterdam) en mogelijk door apparatuur waarmee de zuiverheid van drugs eenvoudig en snel kan worden vastgesteld.

Een eerste verantwoordelijkheid van burgers

Naar de aard van de calamiteit verschillen de manieren waarop burgers, die een verantwoordelijkheid voelen, kunnen bijdragen. Op het terrein van rampen onderscheiden we hier vlieg-rampen, natuurbranden, overstromingen, epidemieën en grote branden. Wie per vliegtuig reist heeft heldere instructies voor het geval zich calamiteiten voordoen. Zij doen er het best aan deze simpelweg te volgen. Bij natuurbranden kunnen burgers gewoonlijk weinig bijdragen, terwijl bij overstromingen vrijwel altijd handen nodig zijn voor het opwerpen van dammen (zandzakken) en voor het beschikbaar stellen van voeding, kleding en onderdak. Redden van drenkelingen moet vanwege de kracht van het water bij overstromingen Bij overstromingen is het redden van drenkelingen in de meeste gevallen een onmogelijke opgave door de kracht van het snel stromende water.

Naast de rampspecifieke mogelijkheden van optreden door burgers, onderscheiden we vormen van burgeringrijpen die bij calamiteiten in het algemeen mogelijk zijn. Het optreden van burgers kan, naast de individuele spontane hulp, ook gericht zijn op het organiseren van gezamenlijk hulpverlening, op het voorzien in de primaire levensbehoeften of op het bieden van logistieke ondersteuning. Ook kunnen burgers in voorkomende gevallen hun bijdragen leveren bij redding of bij het verlenen van medische hulp.

Er zijn evenementen waar zich noodsituaties kunnen voordoen die overeenkomen met bepaalde type rampen, zoals het zich voordoen van (plotselinge) extreme weersomstandigheden. Dan gelden hier dezelfde handelingsopties. Daarnaast schuilt in evenementen het risico van geweldsontwikkeling, niet zelden bevorderd door een bovenmatig gebruik van drank en/of drugs. Effectieve vormen van burgermoed zijn hier de-escalierend en assertief gedrag, in eerste instantie naar personen die tot de eigen relatie of groep behoren. Om succesvol te zijn vergt dat optreden, zowel moed als

tact. Afhankelijk van de aard van het evenement zijn ook hier specifieke vormen van burgeringrijpen denkbaar.

2. Rampen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van burgers bij rampen. De definitie van een ramp luidt als volgt:

‘Een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van personen, het milieu of grote materiele belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.’

Jaarlijks worden er wereldwijd ongeveer 250 miljoen mensen getroffen door een ramp, waarbij er naar schatting ongeveer 120.000 mensen om het leven komen. Door met name het veranderende klimaat is het aantal rampen de afgelopen twintig jaar verdubbeld tot ongeveer 400 rampen per jaar. Wereldwijd leiden met name droogte, aardbevingen/tsunami's en orkanen tot de meeste slachtoffers. In ons land is de natuur echter niet de belangrijkste oorzaak van rampen. De grootste rampen die het afgelopen decennia in ons land hebben plaatsgevonden zijn de Bijlmerramp, legionellaramp, vuurwerkcramp, cafébrand, crash van Turkish Airlines en de brand bij Chemiepack.

Het doel van dit hoofdstuk is om de handelingsperspectieven van burgers bij rampen in kaart te brengen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen wat burgers kunnen doen voor, tijdens en na rampen. Het thema 'burgermoed' is in deze driedeling alleen relevant tijdens een ramp, maar hierbij is wel gelijk een zeer actieve rol voor de burger weggelegd. Hoewel de overheid in het kader van de rampenbestrijding in haar maatregelen en voorzieningen burgers slechts beperkt betreft, zijn burgers in eerste instantie wel op zichzelf en elkaar aangewezen. In de praktijk zien we dan ook dat het grootste deel van de hulpverlening door burgers zelf wordt uitgevoerd.

Tot slot is ter bevordering van de leesbaarheid op basis van relevantie een selectie gemaakt van het grote aantal denkbare rampen dat zich voor zou kunnen doen in ons land. Deze selectie bestaat uit vliegcrampen, overstromingen, natuurbranden, epidemieën en grote branden. In de volgende paragraaf worden de preventieve handelingsperspectieven van burgers bij rampen beschreven.

2.2 Preventieve handelingsperspectieven van burgers bij rampen

Burgers bereiden zich doorgaans niet voor op een ramp waarbij de kans klein is dat deze zich voordoet, ook al kunnen de gevolgen van deze ramp een groot effect hebben.

Toch kunnen preventieve handelingsperspectieven van burgers bij rampen van grote betekenis zijn. Om inzicht te krijgen in deze handelingsperspectieven zal er gekeken worden naar de oorzaken en de eigenschappen van rampen. Door te kijken naar de oorzaken van rampen kan bepaald worden hoe burgers door middel van hun gedrag een ramp kunnen voorkomen. Door te kijken naar de eigenschappen van rampen, kan bepaald worden aan welke middelen er behoefte is tijdens een ramp. De preventieve handelingsperspectieven voor burgers liggen in het aanschaffen van deze middelen. In de eerste paragraaf zullen aan de hand van de oorzaken van een ramp de preventieve handelingsperspectieven van burgers bepaald worden. Vervolgens wordt ingegaan op de middelen die burgers preventief aan zouden kunnen schaffen. In de laatste paragraaf worden de preventieve handelingsperspectieven schematisch weergegeven.

2.2.1 Gedrag

In deze subparagraaf wordt aan de hand van de oorzaken van rampen ingegaan op gedrag van burgers waarmee rampen voorkomen kunnen worden.

Vliegrampen

Onder vliegreizigers vallen ongeveer 0,4 doden per miljard reizigerskilometers. Hoewel het vliegtuig hiermee één van de veiligste vervoersmiddelen is, is de impact van een groot aantal tegelijk gevallen slachtoffers groot. In onderstaande tabel zijn de oorzaken van vliegrampen die plaatsvonden tussen 1950 en 2006 weergegeven.

Fout van de piloot (53%)			Overige oorzaken (47%)			
Gerelateerd aan weersomstandigheden (16%)	Mechanisch gerelateerd (4%)	Mechanisch defect (21%)	Weer (11%)	Andere menselijke fouten (8%)	Sabotage (6%)	Overig (1%)

Tabel 1: Oorzaken vliegrampen 1950-2006

In deze tabel zijn militaire, charter- en privévluchten niet meegerekend. Aangezien ongeveer 80% van de vliegrampen plaatsvindt rond het opstijgen en dalen, hoeft een vliegongeval niet direct voor alle passagiers fataal te worden. Burgers kunnen vliegrampen niet voorkomen, maar kunnen wel zelf besluiten om niet te vliegen wanneer het risico groot lijkt, bijvoorbeeld bij (extreem) slechte weersomstandigheden.

Overstromingen

Door het veranderende klimaat en de dalende bodem wordt de dreiging van een overstroming steeds groter. In ons land kunnen er zeven vormen van overstromingen onderscheiden worden. Deze zijn waterschade in huis, hoge grondwaterstanden, overbelasting van het riool, overstroming vanuit regionaal oppervlaktewater, overstroom/bezwijken regionale waterkering, overstroming/bezwijken primaire waterkering en overstroom buitendijks gebied. De laatste vier vormen kunnen

daadwerkelijk leiden tot een ramp. De oorzaken van deze vormen zijn ten eerste stormvloed en die de zee opstuwen en (in combinatie met hoogwater en/of springtij) dijken kunnen doorbreken. Een bekend voorbeeld hiervan is de Watersnoodramp in 1953 in Zeeland. Ten tweede kunnen overstromingen ontstaan door extreme regenval in hogere gebieden of smeltwater vanuit de Alpen, waardoor dijken langs de rivieren in ons land kunnen doorbreken. Tot slot kunnen overstromingen ontstaan door langdurige droogte, waardoor dijken kunnen verzakken.

Burgers kunnen niets doen om een overstroming te voorkomen, maar kunnen er wel voor zorgen dat zij er op voorbereid zijn. Hierbij valt te denken aan het hebben van een opvanglocatie bij familie of vrienden, kennis over alternatieve routes wanneer wegen onder water staan en het hebben van een noodpakket (zie ook subparagraaf 2.2.2).

Natuurbranden

Tot natuurbranden behoren berm-, bos- en heidebranden. Omgevingsfactoren die van invloed zijn op het ontstaan van natuurbranden zijn soort begroeiing, luchtvochtigheid, temperatuur, wind, jaargetijde en seizoen. Onderzoekers gaan er vanuit dat ongeveer 90% van de natuurbranden veroorzaakt wordt door (bewust of onbewust) menselijk handelen. Voorbeelden van onbewust menselijk handelen zijn het weggooien van een sigaret, een barbecue, een kampvuur of een stuk glas dat in combinatie met zonlicht vlam kan vatten. Tot slot kunnen natuurbranden ontstaan door natuurlijke oorzaken. Voorbeelden hiervan zijn droge blikseminslag en wrijvingswarmte door de wind.

Burgers kunnen voorkomen dat zij een natuurbrand veroorzaken door ten eerste niet te roken in natuurgebieden of sigarettenpeuken in water te doven. Ten tweede kunnen burgers natuurbranden voorkomen door glazen afval niet in de zon te laten branden, maar in de daarvoor bestemde afvalbakken te gooien of mee naar huis te nemen. Hiernaast kunnen burgers natuurbranden voorkomen door zich van tevoren in te lichten over de regels wat betreft barbecues, kampvuren en vuurkorven. Tot slot kunnen burgers bijdragen aan beperkte gevolgen van de brand door auto's niet te parkeren op bospaden. Hierdoor hebben hulpdiensten in geval van brand vrij baan.

Epidemieën

Er is sprake van een epidemie als er bij een groot aantal personen in een kort tijdsbestek een snelle verspreiding plaatsvindt van een infectieziekte. Het verschilt per infectieziekte wanneer er daadwerkelijk sprake is van een epidemie. Wereldwijde oorzaken van epidemieën zijn ten eerste klimaatverschijnselen en natuurrampen, zoals droogte, een zwaar regenseizoen, aardbevingen of overstromingen. Ten tweede kunnen oorlogen of conflicten de oorzaak zijn van een verstoring in de gezondheidszorg waardoor er een toename van het aantal ziektes kan plaatsvinden. Tot slot kunnen bevolkingsexplosies leiden tot een gebrek aan hygiëne, tekort aan drinkwater en benarde leefomstandigheden. Meer relevant voor Nederland kunnen de oorzaken van epidemieën gevonden worden in stoffen of producten waar burgers mee in aanraking

komen. Voorbeelden hiervan zijn de legionellabacterie die zich kan vermenigvuldigen in water en de EHEC-bacterie die zich kan vermenigvuldigen in groenten.

De preventieve handelingsperspectieven voor burgers liggen enerzijds in het versterken van de eigen weerstand tegen infectieziekten. Dit kan door een goede hygiëne in acht te nemen, het inenten tegen bepaalde ziekten, risicogedrag zoals tabak, alcohol en drugs te beperken en evenwichtig te eten. Anderzijds liggen de preventieve handelingsperspectieven in het verminderen van het risico van verspreiding van ziekten. Dit kan door de hand voor de mond te houden bij het hoesten of niezen, niet in de ogen te wrijven, regelmatig kamers te luchten, uit de buurt te blijven van besmette mensen, wonden zorgvuldig te ontsmetten en met regelmaat de handen te wassen. Specifiek gericht op het voorkomen van Legionella kan het water afgesteld worden op minimaal 60°C en het water een minuut laten stromen voordat het gebruikt gaat worden.

Grote branden

Onder grote branden worden branden verstaan in openbare gebouwen of fabrieken. Voor het specifiek voorkomen van deze branden wordt verwezen naar de handelingsperspectieven gegeven in paragraaf 4.2 'Wat te doen om woningbrand te voorkomen?'. Hiernaast liggen er handelingsperspectieven voor burgers door bij een bezoek aan grote gebouwen een vluchtplan klaar te hebben, mocht er onverhoopt brand uitbreken. Dit kan door vooraf te weten waar de nooduitgang is, waar blusmiddelen zijn en door eventuele vluchtroutes niet te barricaderen. Hiernaast is het van belang om te weten dat een goede vluchtroute in verband met opstijgende rook altijd van boven naar beneden gaat.

2.2.2 Aanschaf middelen

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de middelen die burgers preventief aan zouden kunnen schaffen voor rampen. Aangezien deze middelen voor meerdere rampen bruikbaar zijn, zal hier geen onderscheid gemaakt worden tussen het soort rampen, maar tussen de behoeften die er na een ramp kunnen zijn. Deze behoeften zijn medische hulp en praktische hulpmiddelen.

Medische hulp

Om voorbereid te zijn op het bieden van medische hulp, kunnen burgers een EHBO-cursus volgen en er voor zorgen dat zij medische hulpmiddelen, zoals een EHBO-set en warmhouddekens in huis en in de auto hebben liggen. Hiernaast is het van belang dat persoonlijke medicatie altijd voorhanden ligt. Tot slot kunnen burgers (bloed)donor worden, zodat zij in geval van ongelukken en rampen levens kunnen redden.

Praktische hulpmiddelen

De overheid adviseert burgers om een noodpakket in huis te hebben voor het geval in de buurt een ramp uitbreekt. In dit noodpakket zit bijvoorbeeld een radio op batterijen, zaklamp, extra batterijen, voldoende (houdbaar) eten en (drink)water, lucifers in waterdichte verpakking, waxinelichtjes, contant geld en kopieën identiteitsbewijzen en verzekeringspapieren, reservesleutels van het huis en de auto, plattegrond van de omgeving, een autokaart, lijstje met telefoonnummers en adressen van mogelijke schuiladressen, gereedschapset en verzorgingsartikelen zoals wc-papier, vochtige doekjes, zeep, wasmiddel, maandverband, tandpasta en tandenborstels. Tot slot adviseert de Nederlandse overheid lid te worden van NL-alert. NL-alert is een alarmmiddel van de overheid voor op de mobiele telefoon. Hiermee kan de overheid mensen in de directe omgeving van een noodsituatie met een tekstbericht informeren en inlichtingen geven.

2.2.3 Conclusie

Aan de hand van bovenstaande informatie kunnen de preventieve handelingsperspectieven van burgers bij rampen als volgt schematisch weergegeven worden:

	Gedrag	Aanschaf middelen	
Vliegrampen	Zorgvuldig gedrag	<u>Medische Hulp:</u> EHBO-set, dekens, persoonlijke medicatie en doneren	<u>Praktische hulpmiddelen:</u> Noodpakket aanschaffen en lid worden NL-alert
	Weerbericht in de gaten houden		
Overstromingen	Eventuele opvanglocatie regelen		
	Kennis over alternatieve routes		
	Aanschaf noodpakket		
Natuurbranden	Niet roken in natuurgebieden of sigarettenpeuken in water doven		
	Glazen afval niet in de zon laten branden		
	Inlichten over regels wat betreft barbecues, kampvuren en vuurkorven		
	Auto niet parkeren op doorgangspaden		
Epidemieën	Eigen weerstand versterken		
	Vermindering verspreiding ziekten		
	Water laten stromen voor gebruik (legionella)		
Grote branden	Zie paragraaf 2.2.1		
	Vluchtplan klaar hebben		

Tabel 2: Preventieve handelingsmogelijkheden van burgers bij rampen

2.3 Wat te doen tijdens rampen?

De Nederlandse overheid heeft een groot aantal richtlijnen en procedures klaarliggen voor het geval er een ramp plaatsvindt. Toch blijkt de beleidstheorie in de praktijk vaak anders te werken. 3 mythes over het gedrag van burgers bij rampen die doorbroken kunnen worden zijn paniek, hulpeloosheid en plundering. Burgers raken doorgaans niet in paniek, maar reageren rationeler dan men vaak verwacht. Reden hiervoor is dat, met name in de eerste fase van een ramp, burgers op zichzelf zijn aangewezen en er een beperkte capaciteit van bestuur en hulpdiensten aanwezig is. Hoewel burgers bang kunnen zijn, blijken ze nog goed rationeel te kunnen handelen. De tweede mythe van hulpeloosheid kan weersproken worden doordat burgers bij rampen vaak zelf hun weg naar ziekenhuizen vinden, actief helpen met het zoeken en redden van slachtoffers, slachtofferhulp verlenen en de eerste herstelwerkzaamheden verrichten. 90% van de slachtoffers komt niet in de publieke opvang terecht, maar gaat op eigen gelegenheid naar familie en vrienden. Tot slot blijkt uit onderzoek dat burgers doorgaans niet plunderen tijdens rampen.

Burgerparticipatie is, met name in de acute fase van een ramp, onvermijdelijk. Het is wenselijk om burgers dit besef te geven en hen te stimuleren om hun verantwoordelijkheid te nemen om burgermoed te tonen tijdens een ramp. In deze paragraaf worden hiervoor, mede aan de hand van kenmerkende praktijkvoorbeelden, handelingsperspectieven geboden.

2.3.1 *Handelingsperspectieven voor burgers tijdens rampen*

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de handelingsperspectieven voor burgers tijdens rampen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen algemene handelingsperspectieven die van toepassing zijn op meerdere rampen en specifieke handelingsperspectieven per ramp.

Algemene handelingsperspectieven

Aan de hand van de behoeftes die er zijn tijdens rampen kan een aantal handelingsperspectieven voor burgers aangereikt worden. Het eerste handelingsperspectief is om als burger een gezamenlijke hulpverlening te organiseren. Burgers nemen hierbij de verantwoordelijkheid om medeburgers concrete handelingsperspectieven te bieden. Voorbeelden hiervan zijn een burger die medeburgers verdeelt over een rampgebied voor een zoekactie naar slachtoffers of een burger die medeburgers opdraagt hulpmiddelen op te halen zoals EHBO-spullen of dekens. Het tweede handelingsperspectief is het verlenen van medische hulp. Voorbeelden hiervan zijn het verzorgen van slachtoffers, bedienen van de automatische defibrillator (AED) en het koelen van slachtoffers met brandwonden. Het derde handelingsperspectief is het voorzien in primaire levensbehoeften, zoals eten, drinken en kleding. Het vierde handelingsperspectief is het bieden van logistieke steun,

bijvoorbeeld door goederen/materiaal beschikbaar te stellen aan hulpdiensten of slachtoffers. Het vijfde handelingsperspectief is het verrichten van ondersteunende reddingswerkzaamheden ter plekke, zoals sjouw- en bluswerkzaamheden, het regelen van het verkeer, het vervoer van slachtoffers naar ziekenhuizen, vervoer van minder valide medeburgers en het zoeken naar vermiste personen. Tot slot is het zesde handelingsperspectief het opvangen van (betrokkenen van) slachtoffers.

Specifieke handelingsperspectieven per ramp

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de specifieke handelingsperspectieven per ramp.

- **Vliegrampen**

Wanneer er overlevenden zijn kunnen burgers in het kader van (zelf)redzaamheid een cruciale rol spelen. Voordat burgers de algemene handelingsperspectieven kunnen uitvoeren, zullen burgers op de plek van de vliegramp moeten komen. Een mooi voorbeeld van burgermoed is de Poldercrash, waarbij de eerste hulpverlening direct op gang komt door slachtoffers en passerende burgers. De desbetreffende burgers overtroffen de hulpverleningsdiensten in snelheid van optreden, in het aantal door hen geredde c.q. geholpen slachtoffers en in de bereidheid om zelf (enig) risico te lopen. De handelingsperspectieven voor vliegtuigreizigers liggen in het houden aan de instructies zoals aangegeven in het vliegtuig.

- **Overstromingen**

Het eerste handelingsperspectief voor burgers is bij hoog water het helpen met het vullen van zandzakken. Het tweede handelingsperspectief is te evacueren naar een veilige plek. Hierbij is het van belang om burens, familie en familieleden in te lichten, waardevolle spullen op een droge plaats op te slaan, gas, water en elektriciteit af te sluiten en de belangrijkste zaken zoals een noodpakket, contant geld, medicijnen, identiteitsbewijzen en kopieën van verzekeringspapieren mee te nemen. Het derde handelingsperspectief geldt als het water te hoog is gekomen en een evacuatie niet meer mogelijk is. In deze situatie zijn handelingsmogelijkheden voor burgers het aantrekken van stevige schoenen en warme kleding, het vol laten lopen van de badkuip met water zodat voldoende drinkwater aanwezig is en met een noodpakket en radio op batterijen vluchten naar hogere verdiepingen. Tot slot is het vierde handelingsperspectief het tegenovergestelde van burgermoed, namelijk het niet redden van anderen uit het water. Uit verschillende praktijkvoorbeelden is gebleken dat de kracht van hoogwater vaak onderschat wordt en de poging tot redden vaak meer slachtoffers oplevert dan het niet ondernemen van actie.

- **Natuurbranden**

Het eerste handelingsperspectief voor burgers is het inschakelen van hulpdiensten die over materieel beschikken om natuurbranden te blussen. Het heeft vanwege de omvang geen zin om zelf een natuurbrand te proberen blussen. Het tweede

handelingsperspectief is om via gemarkeerde plaatsen naar een veilige plaats te vluchten. Veilige plaatsen bij een natuurbrand zijn bijvoorbeeld de openbare weg of de bebouwde kom. Hierbij is het van belang niet voor de brand uit of in de richting waarin de brand zich verspreidt te vluchten, maar een route te kiezen die haaks op de brand staat. Tot slot is een derde handelingsperspectief het waarschuwen van anderen en het bieden van hulp om hen in veiligheid te brengen.

- Epidemieën

Als er eenmaal sprake is van een epidemie, zijn de handelingsperspectieven van burgers beperkt. Het eerste handelingsperspectief is om oplettend te zijn en bij het krijgen van symptomen van de ziekte uit voorzorg de huisarts te raadplegen. Het tweede handelingsperspectief bij epidemieën is om bij besmetting in quarantaine te gaan, zodat de verspreiding ervan tegengegaan kan worden.

- Grote branden

Naast de handelingsperspectieven zoals genoemd in paragraaf 4.2 'Wat te doen om woningbrand te voorkomen', zijn er een aantal factoren waar rekening mee gehouden dient te worden. Bij grote branden is niet alleen de brand zelf een gevaar, maar ook de rookontwikkeling en het explosiegevaar. Het eerste en belangrijkste handelingsperspectief is dan ook om hulpdiensten te waarschuwen en te vluchten. Als de situatie buiten veilig is, dan kunnen de eerder besproken algemene handelingsperspectieven toegepast worden. Een mooi voorbeeld van burgermoed bij een grote brand is de cafébrand in Volendam in 2001. Burgers gingen gewondennesten inrichten in de omliggende cafés. Hiernaast werd door een burger met een steen de ruit ingegooid, waardoor potentiële slachtoffers een vluchtmogelijkheid kregen.

2.3.2 Concluderende opmerkingen

Volgens Darley en Latané nemen burgers vijf stappen voordat zij daadwerkelijk overgaan op het verlenen van hulp. Deze stappen zijn het opmerken van de gebeurtenis, het interpreteren van de gebeurtenis als noodsituatie, het nemen van verantwoordelijkheid, het kiezen van hulpgedrag en het uitvoeren van het gedrag. Het nemen van verantwoordelijkheid dient gestimuleerd te worden door burgers elkaar tijdens een ramp verantwoordelijkheden te geven. Hierdoor wordt het bystander effect (zie ook hoofdstuk over Openbaar Vervoer) doorbroken en krijgen burgers concrete handelingsperspectieven toegewezen. In deze paragraaf is ingegaan op de handelingsperspectieven van burgers tijdens rampen. Deze kunnen als volgt schematisch weergegeven worden:

	Specifieke handelingsperspectieven	Algemene handelingsperspectieven
Vliegrampen	Vliegtuiginstructies opvolgen	1. Organiseren gezamenlijke hulpverlening
Overstromingen	Zandzakken vullen (helpen met) evacueren	

	Bij te hoog water in veiligheid brengen	2. Verlenen medische hulp 3. Voorzien in primaire levensbehoeften 4. Logistieke steun bieden 5. Verrichten ondersteunende reddingswerkzaamheden 6. Opvangen van (betrokkenen) van slachtoffers
	Niet redden van anderen uit het water	
Natuurbranden	Inschakelen hulpdiensten met materieel	
	Vluchten	
	Waarschuwen anderen/bieden hulp	
Epidemieën	Alert zijn op symptomen van de ziekte	
	Bij besmetting in quarantaine	
Grote branden	Zie paragraaf 2.3.1	
	Hulpdiensten waarschuwen en vluchten	

Tabel 3: Handelingmogelijkheden van burgers tijdens rampen

2.4 Slachtoffer van rampen?

Slachtoffers van rampen kunnen naderhand behoefte hebben aan twee factoren. De eerste factor is slachtofferhulp. Een ramp kan een grote maatschappelijke impact hebben voor zowel de slachtoffers, nabestaanden en/of getuigen. Slachtofferhulp kan de eerste opvang verlenen en emotionele, juridische en praktische ondersteuning bieden. De tweede factor waar slachtoffers en tevens ook omstanders behoefte aan hebben zijn herdenkingen en monumenten. Dit, omdat de lokale of nationale gemeenschap zich betrokken voelt bij wat er is gebeurd. Een voorbeeld hiervan is de vliegtuigramp van de MH-17, waarbij door het hele land heen herdenkingsdiensten werden georganiseerd. (mede) burgers zouden in deze twee factoren een grote verantwoordelijkheid kunnen nemen.

2.5 Gebruikte bronnen

2.5.1 Beleidsdocumenten, boeken en tijdschriftartikelen

Bodewes, N & Hoeven, van der M. (2010). *Kleine gids risicomanagement*. Deventer: Uitgeverij Kluwer BV.

Boutellier, J.C.J. & Steden, R. van (2010). 'Sociaal veilig: paradoxen van zelfredzaam burgerschap'. In: I. Helsloot & B. van 't Padje (red). *Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, pp. 55-74.

Duckers, M. & Propper, I. (2011). 'Zelfredzaamheid in crisistijd'. In: *Openbaar Bestuur*, 21(10), pp. 24-28.

Green, M.S., Mayshar, E., Lev, B., Leventhal, A., Slater, P.E. & Shemer, J., (2002). 'When is an epidemic an epidemic?' In: *The Israel Medical Association Journal*, 4(1), pp. 3-6.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. *Poldercrash 25 februari 2009*. Een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg

Kok, M. (2005). *Een waterverzekering in Nederland: mogelijk en wenselijk?*
Opdrachtgever: Adviescommissie Water.

Kolen, B. (2010). *Zelfredzaamheid bij overstromingen en grootschalige evacuaties*. Flood Control 2015.

Latané, B. & Darley, J. M. (1970). *The unresponsive bystander: Why doesn't he help?*
New York: Appleton-Century-Crofts.

Stuiver, B. & Verbesselt, J. (2010). Bosbrand, in: Ouden, J. den, Muys, B., Mohren, F & Verheyen (red), *Bosecologie en bosbeheer*. Culemborg: Acco, hoofdstuk 38.

Ruitenbergh, A.G.W. & Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Uitgeverij Kluwer b.v.

Websites

www.anwb.nl/nieuws/dossier/natuurbranden

www.brandweer.nl/brandveiligheid/veilig_op_pad/open_vuur_in_de/voorkom/

www.denkvooruit.nl/

www.ehec.nl/

www.ivenj.nl/onderwerpen/rampenbestrijding/

www.msf-azg.be/nl/thema/epidemieen

www.natuurbrandgevaar.nl/

www.overstroomik.nl/tips-voor-weggaan.html?postcode=

www.planecrashinfo.com/cause.htm

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheid-en-terrorismebestrijding/crises-en-rampen-voorkomen

www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/water-en-veiligheid/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-doen-bij-een-dreigende-overstroming.html

<http://risicowijzer.groningen.nl/risico-s/ziekregolf-epidemie#hoe-kan-ik-een-ziektegolf-of-epidemie-helpen-voorkomen->

www.rodekruis.nl/hulp-wereldwijd/rampenvoorbereiding/prinses-margriet-fonds/rampenvoorbereiding/feiten-en-cijfers

www.slachtofferhulp.nl/Over-Ons/Werkwijze/Calamiteiten/

www.treinreiziger.nl/kennisnet/kengetallen

www.veiligheid.nl/tips-en-advies/vluchtplan-bij-brand

3. Grootschalige evenementen

3.1 Inleiding

Kijkend naar de afgelopen jaren komen grootschalige evenementen met regelmaat in het nieuws, omdat de veiligheid en het welzijn van de deelnemende burgers in gevaar waren. Vaak betreft het grootschalige ordeverstoringen, waarbij de bezoekers van het evenement aan de bron van de verstoring staan, zoals de rellen in Hoek van Holland in 2009, de rellen in Haren in 2012, ordeverstoringen rondom verschillende voetbalwedstrijden in 2009, 2011, 2012 en 2013 en rellen in wijken volgend op politieel vuurwapengebruik met dode burgers tot gevolg: Graafsewijk in Den Bosch, Slotervaart in Amsterdam en Ondiep in Utrecht. Deze ordeverstoringen kenmerken zich door de aanwezigheid van fysiek geweld. Daarnaast kunnen natuurverschijnselen de bron van onveiligheid vormen, zoals de dodelijk slachtoffers vanwege het noodweer tijdens Pukkelpop 2011 of vanwege de extreme hitte tijdens de Nijmeegse Vierdaagse 2006. Om deze reden staan grootschalige evenementen, zoals in deze alinea benoemd, centraal in dit hoofdstuk.

Deze rapportage is gericht op het bieden van handvatten die een brede toepasbaarheid kennen. Vijf specifieke soorten problematiek zullen echter de leidraad vormen, te weten:

- extreem weer c.q. een plotselinge weersomslag, leidend tot problemen als onderkoeling, uitdroging, maar ook instortende tenten;
- grootschalige rellen waarbij geweld plaatsvindt;
- overmatig drugs- en drankgebruik leidend tot gezondheidsrisico's en mogelijk geweld;
- mensenmoes: het in de verdrukking komen van mensen, vaak tijdens vluchtgedrag;
- schade en overlast vanwege (vuurwerk en vreugdevuren tijdens) de oud en nieuw viering.

Deze keuze is gebaseerd op de actualiteit waaruit blijkt dat dit realistische en relevante probleemsituaties betreffen waar evenementbezoekers mee in aanraking kunnen komen. Naast het vinden van specifieke handvatten zijn deze casussen ook geschikt om tot breed toepasbare handvatten te komen.

Onder 'evenementen' verstaan we hier: gebeurtenissen op een bepaald tijdstip en bepaalde locatie, waarop (potentieel grote) mensenmenigten afkomen, waarbij potentiële veiligheidsrisico's ten aanzien van de gezondheid, het milieu en de materiële of vitale belangen van de samenleving kunnen ontstaan en die maatregelen en voorzieningen vergen van het bevoegd gezag (op een hoger niveau dan normaal) om de dreiging en/of schadelijke gevolgen te beperken of te voorkomen. Onder grootschalige evenementen worden die evenementen verstaan waar duizenden of zelfs

tienduizenden bezoekers op afkomen. In dit onderzoek ligt de focus op georganiseerde evenementen.

3.2 Wat te doen om incidenten tijdens grootschalige evenementen te voorkomen

3.2.1 Eigen verantwoordelijkheid als noodzaak

Juist de karakteristieken van grootschalige evenementen maken deze gevoelig voor incidenten als ordeverstoringen of leiden ertoe dat incidenten een grote impact kunnen hebben. Het betreft de aanwezigheid van een grote massa mensen op een relatief beperkte, vaak afgesloten, locatie, wat tot grote drukte, drang en warmte kan leiden. Bovendien is er vaak sprake van een uitbundige sfeer en (overmatig) drugs- en/of drankgebruik. Conflicten kunnen dus wat eerder ontstaan en tolerantiegrenzen willen weleens verlaagd zijn, terwijl het gedrag ontremd kan zijn vanwege alcohol- en drugsgebruik. Om die problemen te voorkomen, is het allereerst belangrijk dat burgers zelf deze risico's onderkennen en hier zelf maatregelen tegen treffen. Zijzelf kunnen het gezellig houden, mede door te accepteren dat een dergelijke menigte enige 'onbedoelde irritaties' als vertrapte tenen, een stoot tegen het lijf of gemorste drank met zich mee kan brengen. Bovendien dienen anderen, te beginnen met de eigen groep, te worden aangesproken op buitensporig gedrag. Zeker omdat onbezonnen en agressief gedrag snel kan escaleren, waarbij het (meeslepde) effect in een massa groot kan zijn.

De massaliteit van evenementen brengt met zich mee dat de deelnemers niet in korte tijd kunnen worden voorzien van primaire behoeften als voeding, vochtinname en kleding. Daarom is het belangrijk dat burgers zich realiseren dat zij de primair verantwoordelijken zijn voor de eigen veiligheid en de medeverantwoordelijken voor de veiligheid van anderen in het bijzonder de personen waarmee zij uitgaan. Tot die verantwoordelijkheid hoort dat deelnemers aan evenementen zich op de hoogte te stellen van relevante feiten, zoals het weerbericht en vervolgens adequate maatregelen nemen. Tot die maatregelen kunnen behoren het voorzien in bescherming tegen de elementen: pet, zonnebrand, dikke trui en regenjas. Ook is het aan te raden de zelfredzaamheid te bevorderen, door zich niet afhankelijk op te stellen van al dan niet aangeboden diensten, maar eventueel zelf een kleine EHBO-kit mee te dragen en wat te eten en drinken mee te nemen. Bij veel festivals is het tegenwoordig niet toegestaan flesjes en blikjes mee te nemen, maar enkele pakjes drinken of een camelbag (hervulbare waterzak) zijn vaak wel toegestaan evenals enkele pakjes koekjes.

3.2.2 Drank en drugs

Een weerbarstig probleem bij evenementen is het gebruik van drank of drugs, of erger nog: drank en drugs. Het lijkt realistisch om de oplossing ervan niet te zoeken in een algeheel verbod van het gebruik ervan tijdens evenementen, zoals het ook niet realistisch lijkt om resultaat te verwachten van een appel aan deelnemers om het

gebruik achterwege te laten. Dat betekent niet dat een appel tot matiging zinloos is. Campagnes tegen gebruik van alcohol en drugs blijken niet zinloos. Een belangrijke bevinding daarbij is dat het effect van dergelijke campagnes wordt bevorderd door (aanvullende) communicatie over dit gebruik, zoals blijkt uit het onderzoek van Hendriks.

Dit laatste geeft ook onmiddellijk een aanwijzing voor de medeverantwoordelijkheid voor andere deelnemers, in het bijzonder de mensen waarmee men het evenement bezoekt. Van het aan de orde (durven) stellen van teveel alcohol- of drugsgebruik en vooral van het combigebruik kan dus invloed uitgaan. Het is aan te bevelen ook dat in media-uitingen over dit onderwerp bekend te maken.

Naast pogingen tot ontmoediging van teveel gebruik van alcohol en drugs, is het goed te weten wat kan worden gedaan om het negatieve effect ervan – ziek worden en ongecontroleerd en dus onveilig gedrag vertonen – te beperken. In de eerste plaats kan dat door tussendoor regelmatig water of non-alcoholische dranken te drinken en wat te eten. Een tweede mogelijkheid om het effect te beperken, met name het negatieve effect van druggebruik, is om na te gaan of die drugs ‘zuiver’ zijn en dus niet meer schade aanrichten dan de schade van (bovenmatig) gebruik. Bij drugs draagt de gebruiker allereerst zelf de zorg voor de kwaliteit: de gebruiker moet zelf (laten) onderzoeken wat hij in huis heeft en niet op garanties van derden af te gaan. Pillen kunnen momenteel kosteloos bij bijvoorbeeld de GGD getest worden.

Zoals gezegd ligt de verantwoordelijkheid niet uitsluitend bij de gebruiker zelf, ook de omgeving speelt een belangrijke rol. Naast en vrienden kunnen alert zijn op (overmatig) drugs- en drankgebruik, dit bespreekbaar maken, waarmee een duidelijk signaal wordt afgegeven, tegengesteld aan het welwillend toeknippen van een oogje. Het doel is bewustwording en ten minste verantwoord gebruik. Daartoe hoort ook het eventueel opstellen en verduidelijken van gedragsnormen alsook het eventueel bieden en zoeken van hulp. Aanvullend kunnen vriendengroepen zelf verantwoord gebruik organiseren door bijvoorbeeld nooit met zijn allen tegelijk te gebruiken, maar verschillende personen aan te wijzen die een oogje in het zeil houden, zowel op de mate van het gebruik en andere gezondheidsaspecten als overlast voor anderen en onacceptabel gedrag. Sterker nog kan er initiatief worden genomen collectief een keertje af te zien van gebruik.

Naast de eigen verantwoordelijkheid en de medeverantwoordelijkheid voor andere bezoekers draagt de organisator van het evenement vanzelfsprekend een bijzondere verantwoordelijkheid. Van die verantwoordelijkheid zijn de organisatoren van grote evenementen zich in het algemeen goed bewust, wat al lijkt uit de door hen ingeschakelde beveiliging. Al sinds geruime tijd – begin jaren negentig – is de beveiliging van evenementen een afzonderlijk specialisme op het terrein van beveiliging, inclusief een eigen branchevereniging en opleiding. Afgezien van aanwezigheid en toezicht zien we dat beveiligers bij evenementen ook regelmatig overgaan tot fouilleren van deelnemers op het voorhanden hebben van drugs. De vraag is of de veiligheid van het evenement niet meer gediend is met het op een verstandige

manier omgaan met drank en druggebruik, bijvoorbeeld door mensen tijdig aan te spreken bij overmatig of gecombineerd gebruik en bij gedrag dat daarop wijst. Uit de eerste evaluatie van de laatstgehouden *Dance Event* van Amsterdam kwam ook al naar voren dat de gemeente ervoor kiest om de organisator van het evenementen te houden aan het verstandig omgaan met drank- en drugsgebruik door aan te dringen op het kosteloos beschikbaar hebben van voldoende water. Ook kan worden overwogen om het beschikbaar hebben van apparatuur om de zuiverheid van drugs te meten beschikbaar te hebben. Het verdient aanbeveling om met OM en politie af te stemmen of dit aansluit op een verantwoord gedoogbeleid. Naast het scheppen van condities als deze kan de organisator zijn verantwoordelijkheid ook waarmaken door een goede voorlichting op dit terrein. Daarbij kan de organisator ook wijzen op de positieve invloed van het aanspreken van personen op hun gebruik van drank en/of drugs.

3.2.3 Rekening houden met het onvoorziene

Het is verder belangrijk dat burgers zich realiseren dat incidenten altijd kunnen gebeuren en deze vaak spontaan en/of niet (geheel) te voorkomen zijn. Zeker waar het incidenten betreft die het gevolg zijn van natuurverschijnselen. De rol van de burgers ligt daarmee niet altijd zozeer in het voorkomen *ván* (erger) als het prepareren *óp* incidenten. Enkele aspecten kwamen al aan bod, maar een zorgvuldige preparatie houdt ook de oriëntatie op het evenementterrein in: het nagaan waar vluchtwegen, schuilplaatsen en EHBO-posten zijn bijvoorbeeld. Ook is het nuttig zich te informeren via welke informatiekanalen (tijdens het evenement) relevante informatie wordt verstrekt en bijbehorende applicaties bijvoorbeeld te downloaden. Daarnaast is het nuttig vooraf op websites als www.risicokaart.nl na te gaan bij welke evenementen sprake is van een verhoogd risico. Hoewel de burger de informatie van de organisatie in de gaten dient te houden, dient hij zelf ook alert te zijn. Een omslag in het weer, in de sfeer of onrust in de menigte kan een burger vaak zelf opmerken. Soms nog voor de organisatie dat doet of er actie op kan ondernemen. Dergelijke observaties zijn, evenals het aantreden van hulpverlening, een signaal voor de burger eventueel aanvullende informatie proberen in te winnen en zijn gedrag aan te passen: van het verlenen van eerste hulp tot het aanspreken en sussen van onrust veroorzakende partijen.

3.2.4 Mensenmoes

Bezoekers van evenementen zouden zich vooraf moeten realiseren dat de handelingsopties tijdens sommige voorvallen beperkt zijn, waarmee zij zelf de verantwoordelijkheid kunnen nemen om te besluiten of zij een dergelijk risico nemen. Zo is een bekend probleem de mensenmoes, met verdrukte en sporadisch zelfs vertrapte mensen tot gevolg. Het willen vermijden (bij acuut gevaar of schrikreactie) óf juist bijwonen van een situatie, terwijl de omgeving niet voldoende aan deze behoefte tegemoet kan komen ligt aan de bron van het probleem. Cruciaal is de lokale drukopbouw die ontstaat doordat deze schaarste individueel niet wordt geaccepteerd, waaraan individuen zich niet kunnen onttrekken en die door de individueel beperkt

beschikbare informatie elders in de menigte niet bekend is. De meest raadzame actie is in situaties waar de drukte overweldigend is deze te vermijden. Dit door toch een keer te kiezen de tijd te nemen tot de drukte wat afneemt: te wachten tot net na de voetbalwedstrijd aanvangt en de drukte is afgenomen om het stadion te betreden en niet met alle geweld als eerste willen zijn of door een andere route te nemen. Burgers dienen in drukte niet bij te dragen aan het probleem door (mee) te duwen en dienen anderen daar ook op aan te spreken. Bovendien kunnen (groepen) burgers zodra er druk begint te ontstaan, waar mogelijk tegendruk (proberen te) geven. Het is namelijk essentieel in een vroeg stadium in te grijpen, want waar extreme vormen van mensenmoes ontstaan, vallen individuele handelingsmogelijkheden vaak geheel weg.

Preparatie	Gepaste kleding EHBO-kit en/of brandblusser Weerbericht en/of risicokaart raadplegen Oriëntatie nooduitgangen, hulpposten e.d.
Zorg eigen welzijn	Voldoende vochtinname (non-alcoholisch) Voldoende voedsel Voldoende rust Laten testen drugs
Bewustwording en verantwoord gedrag	Voorlichting c.q. dranks- en drugsgebruik bespreken Gedragsnormen bespreken of afspreken 'bewaker' instellen Aanspreken onverantwoord gedrag
Solidariteit en tolerantie	Accepteren ergernissen die behoren bij (druk) evenement
Alert en proactief	Opletten en reageren op signalen omgeving: de-escaleren bij kleine conflicten Aanspreken onacceptabel gedrag
Mensenmoes	Drukke vermijden Enig geduld betrachten Niet (mee)duwen en mensen daarop aanspreken Tegendruk geven

Tabel 4: Preventieve mogelijkheden

3.2.5 Oud en Nieuw

Specifieke aandacht verdient de problematiek rondom oud en nieuw, waarbij de voor grootschalige evenementen normale risico's, zoals voortvloeiend uit overmatig drankgebruik, aangevuld worden met enkele specifieke risico's. Deze betreffen het in een korte tijdsspanne –van 24.00 tot 02.00- massaal ontplooiën van normaal verboden activiteiten: het afsteken van consumentenvuurwerk en ontsteken van vreugdevuren. De risico's blijken de afgelopen jaren niet zozeer toe te nemen, maar de maatschappelijke acceptatie van de bijbehorende overlast neemt af. De enige uitzondering vormen de risico's verbonden aan zwaar illegaal vuurwerk, ook wel te typeren als explosieven, die daadwerkelijk toenemen. Een blik op de bijbehorende cijfers toont dat het meldpunt vuurwerkoverlast het afgelopen jaar 79.515 (na

sortering legitieme) meldingen van overlast binnenkreeg, waarvan 41% gerelateerd was aan harde knallen.

Een veel bediscussieerde oplossing is het verbod om individueel vuurwerk af te steken, maar eventueel wel een georganiseerd evenement aan te bieden. Daar hiervoor echter maar beperkt draagvlak bestaat bij de Nederlandse bevolking in combinatie met de beperkte en al zwaar overbelaste capaciteit van hulpverleningsdiensten en overheden ten aanzien van dit evenement dienen burgers zelf een grote(re) verantwoordelijkheid te dragen.

Het bovenstaande in acht nemend kan en moet een belangrijke preventieve oplossingsrichting gezocht worden op lokaal niveau in wijken en buurten. Bewoners kunnen elkaar ruim voor de viering actief opzoeken en samen afspraken maken die de viering in goede banen leiden. Deze lopen van het bepalen van de (tolerantie)grenzen tot praktische zaken, zoals randvoorwaarden voor vreugdevuren, vuurwerkgebruik en feesten en eventuele aanvaardbare locaties voor dergelijke activiteiten. Ook kan er eigen hulpverlening georganiseerd worden, zoals EHBO en brandbestrijding evenals toezicht, waarbij bijvoorbeeld jongeren bijgestaan worden vuurwerk verantwoord af te steken, maar waarbij burgers ook aangesproken worden op veroorzaakte overlast. Buurtverenigingen, ondernemersverenigingen, jeugdclubs en dergelijke kunnen een goed platform vormen voor dergelijke initiatieven. Zeker wanneer op deze manier diverse delen van de buurt bereikt worden inclusief jongeren, diegenen die potentieel problemen veroorzaken en/of massaal vuurwerk afsteken en diegenen die overlast ervaren en/of de kennis en vaardigheden in huis hebben de viering in goede banen te leiden. Mogelijk kunnen mobiele applicaties een rol spelen in het mobiliseren van hulpverlenende initiatieven, hoewel de bereikbaarheid een issue is rondom het middernachtelijk uur. Niet in de laatste plaats kunnen er gezamenlijke vieringen, eventueel met collectief afgestoken vuurwerk, georganiseerd worden en/of kunnen afspraken gemaakt worden over het opruimen na oud en nieuw. Dit kan zelfs getransformeerd worden tot een nieuwjaars'borrel' met de buurt.

Ook kan ingezet worden op bewustwording en voorlichting gegeven worden over verantwoord gebruik. Een leuk initiatief is uitgevoerd in 2012 in de Indische buurt in Zwolle. Hier hebben jongeren een voorlichting bezocht bij Bureau Halt én hebben acht jongeren een make-up cursus gevolgd, waarbij zij vuurwerk wonden hebben leren nabootsen. Van de levensechte resultaten zijn foto's en posters gemaakt die vervolgens in de wijk zijn opgehangen, om ook anderen bewust te maken van de risico's. De wijkraad van de Helmondse wijk Rijnberg heeft in 2013 in de weken voorafgaand aan de kerstvakantie voorlichting gegeven op basisscholen over vuurwerk, heeft in de wijk posters opgehangen en is actief geweest op Twitter en Facebook. De insteek was bewustwording over de gevaren en verantwoord gebruik, maar ook dat sommigen niet van vuurwerk houden. De Raad heeft dan ook gepoogd twee momenten in te stellen, tussen 15.00-16.00 en 21.00-22.00, waarop geen vuurwerk of rotjes afgestoken worden.

Een ander buurtinitiatief uit 2012 was weliswaar niet specifiek op vuurwerk en de jaarwisseling toegespitst, maar toont wel een interessante mogelijkheid met betrekking hiertoe. Het betreft de Jongerenbrandweer Amsterdam. Een manier voor jongeren van 15 tot en met 18 om actief kennis te maken met hulpverlening als de brandweer, het Rode Kruis en Ambulance en daarmee zowel begrip op te doen voor de hulpverlening als zelf te leren hoe ze mensen kunnen helpen. Tijdens wekelijkse bijeenkomsten worden uitleg en workshops gegeven en worden zaken als het blussen van kleine brandjes en reanimatie geoefend. Dergelijke initiatieven kunnen ook in de aanloop naar de jaarwisseling worden aangeboden en aangevuld worden met specifiek op vuurwerk gerichte zaken, zoals het verantwoord omgaan met vuurwerk.

Activiteiten als hier geschetst kunnen ook ondernomen worden door individuele burgers, maar samen sta je nu eenmaal sterker. Bovendien verlaagt collectief ingrijpen de drempel om in te grijpen en kan er met een groepje effectiever opgetreden worden, zeker waar het meerdere personen betreft. Ook is er na een collectieve bespreking duidelijkheid over wat de omgeving acceptabel vindt en wanneer de burger zagezegd in zijn recht staat in te grijpen. Niet onbelangrijk is dat burgers zich ook op enige problemen kunnen voorbereiden, zodat zij adequaat kunnen handelen wanneer deze ontstaan. Het in huis hebben van een EHBO-kit en een brandblusser of -deken zijn eenvoudige voorbeelden die heel effectief kunnen zijn.

Oud en Nieuw	
Bewustwording & voorlichting	Gesprekken naasten en vrienden: grenzen stellen, gedragsnormen bespreken Voorlichtingen en workshops verantwoord gebruik geven op bijvoorbeeld basisscholen. Grimeercursus brandwonden eventueel in combinatie met postercampagne
Randvoorwaarden	Specifieke locaties Specifieke tijdstippen Soorten vuurwerk Omvang en materialen vreugdevuur Nazorg: afsteken = opruimen
'faciliteiten'	Toezicht en begeleiding, eventueel via buurtwacht EHBOcapaciteit: EHBO-kit Brandbluscapaciteit: brandblusser of -deken Workshops hulpverlening (specifiek voor jeugd)
Collectief	Gezamenlijke viering eventueel via contact met massale vuurwerk afstekers Begeleiding door buurtvereniging, sportclub o.i.d. Gezamenlijke opruimactie, eventueel gekoppeld aan nieuwjaarborel

Tabel 5: Preventieve maatregelen rondom de oud en nieuw viering

3.3 Wat te doen tijdens incidenten bij grootschalige evenementen

3.3.1 Effectieve communicatie

Veel van de problemen die in dit hoofdstuk besproken worden ontstaan niet plotsklaps, maar zijn escalaties tot een ernstig niveau. Als zodanig zijn 'hoe deze problemen te voorkomen' en 'wat te doen tijdens' nauw met elkaar verbonden. Vaak kan een incident niet zozeer volledig voorkomen worden, maar kan wel het nodige worden gedaan om te voorkomen dat een incident (verder) escaleert en mogelijk kan zelfs worden geholpen om de orde te doen wederkeren.

Steeds opnieuw komt terug dat een belangrijk element bestaat uit het aangeven van grenzen. Heldere communicatie kan een sterk en effectief middel zijn. Burgers dienen normen aan te geven en zowel naasten en vrienden als derden aan te spreken op overschrijdingen. De andere kant is juist het vertonen van enige solidariteit en begrip, daar grenzen en percepties per persoon verschillen en zeker bij drukbezochte evenementen enige 'overlast' niet te voorkomen valt. Juist het (constructief, positief) aanspreken van anderen kan een eenvoudige maar efficiënte methode vormen het probleem aan te pakken (voordat escalatie optreedt). Het is een gezamenlijk feestje en kan het beste zo benaderd worden: "een biertje drinken doe ik ook graag, maar laten we het leuk houden". Er zijn bovendien aanwijzingen dat het aanspreken door mede'feest'gangers eerder geaccepteerd wordt, waarbij de manier waarop dit gebeurt wel van belang is.

3.3.2 Niet polariseren maar de-escaleren

Onderzoek naar rellen wijst uit dat er sprake is van verschillende soorten rellen. Massa-gestuurde rellen zijn vaak kortstondige, hevig oplaaierende rellen die voornamelijk voorkomen bij grote evenementen. Als zodanig staan deze hier centraal. Vaak zijn kleinere conflicten die in de massa ontstaan, de aanleiding en escaleren deze tot grote ordeverstoringen, waarbij factoren als drug- en alcoholgebruik ontremmend werken. Het meeslepende effect van de massa lijkt een belangrijke rol te spelen in de escalatie. Ook groepsverbanden, zowel bestaande als spontaan gevormde, evenals spontaan ontstane wij-zijverdelingen kunnen een belangrijke rol spelen.

In aanvulling op eerder aangereikte handelsperspectieven betekent dit dat de overige bezoekers van een evenement een belangrijke rol kunnen vervullen in de aanpak van ordeverstoringen. Allereerst –een open deur- dienen zij zorg te dragen zichzelf en de naasten en vrienden niet te laten meeslepen in oplopende emoties. Het is juist belangrijk de menigte niet verder op te hitsen, maar anderen te kalmeren en in te tomen, zodat het opstootje geen eigen leven gaat leiden. Dit is des te belangrijk omdat er soms notoire relschoppers aan de bron staan die willen rellen om te rellen en de boel bewust ophitsen om anderen mee te krijgen. Verder wordt er vaak geadviseerd fysiek afstand te nemen van relschoppers. Het is echter de vraag of dit niet juist polariseert; een wij-zijgevoel in de hand werkt en daarmee een mogelijk voorheen niet bestaande groep creëert.

Een veelvoorkomende polarisatie is wij: relschoppers tegen zij: de politie. Mede op basis van de pilot bij voetbalgeweld verdient de notie aandacht burgers juist uitdrukkelijk te betrekken. Juist wanneer niet-betrokken burgers zich mengen onder de relschoppers is het mogelijk dat zij stimulerende groepsdynamieken verstoren en polarisering voorkomen. Ook kunnen zij relschoppers vanuit een wij-perspectief aanspreken: 'he joh, ik baal er ook van dat het zo lang duurt, maar laten we het leuk houden'. Vriendengroepen die samen op stap zijn, kunnen vanwege hun grotere omvang hier een belangrijke bijdrage leveren. Ook kunnen hulpmiddelen als mobiele applicaties gecreëerd worden waarmee bereidwillige bezoekers actief gemobiliseerd kunnen worden voor dergelijke taken. Na oproep kunnen zij, bijvoorbeeld, een cordon vormen om het probleem te isoleren en verdere verspreiding door de massa of schade te beperken. Zo hielden verschillende vreedzame demonstranten in Ferguson, Amerika eerder dit jaar plunderingen van verschillende ondernemingen fysiek tegen door deze persoonlijk te bewaken en af te schermen. Ook vormden enkele groeperingen op enig moment een cordon tussen ordehandhavers en demonstranten.

3.3.3 Mobiliseren

Het mobiliseren van burgers kan op verschillende niveaus. Allereerst kan iemand diegenen in zijn directe fysieke omgeving, zoals zijn naasten, groepsgenoten en andere omstanders, (face-to-face) aanspreken, waarop zij samen actie ondernemen. Ook kan er, zoals eerder gesteld, gebruik worden gemaakt van moderne communicatietechnologieën. Via bijvoorbeeld een Whatsapp-groep kunnen andere bekenden die zich niet in de directe omgeving bevinden, maar wel op hetzelfde evenement, gemobiliseerd worden. Waar een dergelijke toepassing vooral inspeelt op groepen bekenden, die samen actie ondernemen, zijn er ook mogelijkheden (voor organisaties om) groepen onbekenden te mobiliseren. Zo kan een oproep tot actie via bestaande informatiekanaalen, zoals een lichtkrant, of zelfs via een sms-bombardement worden uitgezonden.

Ook kunnen mobiele applicaties, enigszins vergelijkbaar met NL-Alert, een belangrijke rol spelen. Het gaat hierbij niet alleen om spontane oproepen. Nog belangrijker misschien is het creëren van een medium waarop bezoekers zich voorafgaand aan een evenement bereid kunnen verklaren in te grijpen waar nodig. Het gaat erom dat bezoekers zich kunnen 'aanmelden', waarop zij, bijvoorbeeld een mobiele applicatie, indien nodig, een oproep tot actie en eventueel specifieke instructies ontvangen. Of dit nu het vormen van een cordon of het verlenen van medische assistentie betreft. Om een groot (potentieel) bereik te creëren kunnen dergelijke oproepsystemen geïncorporeerd worden in bestaande websites en applicaties. Zo zou de organisator ervoor kunnen zorgen dat sommige bezoekers – die zich daarvoor vooraf hebben opgegeven – beschikken over een mobiele applicatie waardoor zij kunnen worden opgeroepen indien ingrijpen nodig is. Ook kan men via dit middel tevoren instructies ontvangen. Een voorbeeld is het toevoegen van een dergelijk oproepsysteem in een applicatie van het evenement, waarin allerhande praktische informatie wordt aangeboden, zoals de

'Pinkpop app'. Het voordeel is dat het downloaden van een dergelijke applicatie veelal al op grote schaal gebeurt, vanwege de toegevoegde (informatieve)waarde.

3.3.4 Mensenmoes

Waar extreme vormen van mensenmoes zijn ontstaan, rest een burger vaak niets dan met de mensenmassa mee te blijven bewegen en uit alle macht te pogen op de been te blijven. In ietwat minder extreme vormen, waar, letterlijk en figuurlijk, nog enige handelingsmogelijkheden bestaan is het belangrijk andere bezoekers als zij ten val komen zo spoedig mogelijk weer ter been te helpen en hiervoor de ruimte te geven. Ook zijn er soms mogelijkheden kwetsbare personen ietwat in bescherming te nemen, zo kan bijvoorbeeld een groep of iemand met een stevig postuur een buffer vormen, (een fragiel) iemand afschermen en soms zelfs de menigte uithelpen. Het is bovendien belangrijk te realiseren dat mensen die werkelijk in de verdrukking komen, geen alarm meer kunnen slaan omdat zij verstikken. Het idee dat iemand die in de problemen zit zich wel meldt, is in dit geval dus een illusie. Op een internetforum wordt verder het idee geopperd een internationaal symbool, zoals het met de armen vormen van een driehoek boven het hoofd, in te voeren, waarmee mensen in de kritieke zone aan anderen kunnen doorgeven dat er problemen beginnen te ontstaan. Let wel, een dergelijk symbool kan maar moeilijk uitgevoerd worden wanneer de nood het hoogst is, vanwege de beperkte bewegingsruimte.

3.3.5 Oud en Nieuw

Tijdens de jaarwisseling is er veel vraag om burgermoed door de zware overbelasting van de professionele hulpverlening. Burgers wordt dringend verzocht om alleen in uiterste nood hulpverlenende diensten in te schakelen. Dit houdt in dat burgers zelf eerste hulp zullen moeten verlenen en brandjes kunnen blussen. Bovendien kunnen zij een rol spelen in het zelf handhaven van de orde. Waar vuurwerk onverantwoord wordt afgestoken, kan diegene daarop gewezen worden en kan de burger aanbieden de afsteker te helpen het vuurwerk op een verantwoorde manier af te steken. Ook waar overlast wordt veroorzaakt, dient de burger de overlastveroorzaker hier in eerste instantie zelf op aan te spreken. Zo wordt helder dat er een probleem bestaat en wat dat probleem precies is. Ook kan hierop spontaan een oplossing worden gevonden, zoals een andere locatie. Zoals al bij hangjongeren is besproken, is het in dergelijke situaties aan te raden eerst de situatie te inventariseren: wat is het probleem precies en hebben anderen er ook last van. Dan kan de hulp van bijvoorbeeld burens worden ingeschakeld om samen af te stappen op de probleemveroorzakers.

3.3.6 Noodweer

Ten aanzien van noodweer is het vaak verleidelijk een schuilplaats op te zoeken, maar burgers dienen zich te realiseren dat dit niet altijd veiliger is. Zo was het devies op Pinkpop 2014 niet te schuilen in tenten of bij bomen en (metalen) torens, maar gehurkt

op het festivalterrein te gaan zitten. In dergelijke situaties wordt burgers gevraagd de moed te tonen de beschutting achter zich te laten en het verstandige besluit te nemen zich letterlijk in de storm te begeven. Veelal zijn tenten, bomen en andere constructies namelijk niet opgewassen tegen dergelijk natuurgeweld en bovendien trekken zij blikseminslagen aan. Het achterlaten van de beschutting brengt echter zijn eigen risico's met zich mee: regenbuien kunnen onderkoelingsverschijnselen veroorzaken. Daarom is het wijsheid een regenjas, (wegwerp)poncho aan te trekken of zich te beschermen met een stuk zeil en te zorgen dat men na afloop van een bui opdroogt en warm wordt door bijvoorbeeld iets warmes of droogs aan te trekken. Een zeil kan ook enige beschutting bieden tegen hagelstenen. Deze adviezen gelden niet alleen bij stormachtige omstandigheden maar bij regenbuien in het algemeen en het warm kleden geldt ook bij een afkoelende nachtlucht, zeker wanneer er veel alcohol is genuttigd. Bij extreme hitte is het noodzakelijk tegen de zon te beschermen, goed te hydrateren en regelmatig de beschutting op te zoeken en rust te nemen

Onacceptabel gedrag	Aanspreken, eventueel met vrienden of omstanders: grenzen aangeven. Ook tonen solidariteit en begrip
Opstootjes en rellen	Rust bewaren, niet laten meeslepen Constructief, vanuit wij-perspectief aanspreken De-escaleren Groepsvorming voorkomen: mengen relschoppers Cordon vormen om relschoppers, voor handhavers of voor goederen.
Mensenmoes	Meebewegen Op de been blijven Anderen op de been houden en helpen, eventueel ruimte geven Buffer vormen, anderen afschermen en eventueel massa uithelpen. Zelf echter geen extra druk veroorzaken! Tenzij absoluut nodig
Oud en Nieuw	Afzien hulpdiensten bellen, tenzij niet anders kan Zelf EHBO en ondersteuning verlenen Zelf brandjes blussen Zelf overlastgevers aanspreken of aanpakken
Extreme hitte	Goed hydrateren, beschermen zon en regelmatig rusten
Storm (zeer koude/ natte omstandigheden)	Wegblijven tenten, bomen, torens Klein maken Beschermen met regenjas, poncho en/of zeil Na afloop weer op temperatuur komen: opdrogen, droge kleren en/of warme kleren

Tabel 6: Handelingsmogelijkheden tijdens incidenten tijdens evenementen

3.4 Slachtoffer van incidenten bij grootschalige evenementen

Een belangrijk deel van het slachtofferschap is een goede nazorg. Lotgenoten kunnen bijvoorbeeld veel steun bieden. Deze kunnen zelf opgezocht worden of zijn via bestaande media te vinden, via bijvoorbeeld Slachtofferhulp. Een alternatief is een collectief georganiseerde bijeenkomst, zoals bijvoorbeeld gebeurde bij Sportclub de IJsselmeervogels toen deze in 2007 te maken kreeg met rellen. Naast het gezamenlijk

verwerken kunnen dergelijke (informatie)bijeenkomsten ook veel informatie en ondersteuning bieden. Stichting Slachtofferhulp is (hiertoe) vaak aanwezig op dergelijke bijeenkomsten. Bovendien kan er ook los van dergelijke bijeenkomsten contact worden gezocht met Slachtofferhulp en kunnen zij een burger helpen wanneer hij de schade wil herstellen. Waar een burger, materiele, fysieke of psychische schade heeft opgelopen zijn er bovendien mogelijkheden deze te verhalen op bijvoorbeeld een verzekering of een vergoeding te krijgen. Het doen van aangifte kan hiertoe een belangrijke stap zijn. Na de rellen in Haren organiseerde bijvoorbeeld het Schadefonds Geweldsmisdrijven een informatiebijeenkomst rondom het aanvragen van een vergoeding.

Nazorg	Contact lotgenoten Professionele hulp (Informatie)bijeenkomst
Schadevergoeding	Aangifte bij politie Contact verzekeraar Contact relevant schadefonds, zoals Schadefonds Geweldsmisdrijven

Tabel 7: Handelingsmogelijkheden slachtoffer incidenten evenement

3.5 Gebruikte bronnen

Boetes, E. (2004). *Verdrukking in Menigtes* (master thesis). Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid: Arnhem.

Ham, T. van, Bremmers, B en Ferwerda, H. (2014). *Gelegenheidsordeverstoorders? Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten*. Bureau Beke: Arnhem.

Helsloot, I., Staalduinen, G. van en Schmidt, A. (2012). *De oud en nieuw problematiek verkend*. Stichting Crisislab: Renswoude.

Hendriks, H. (2014), *Let's talk about alcohol. The role of interpersonal communications and health; proefschrift*. Amsterdam: UvA.

Hijum, H. van, Johannink, R.H., Kol, S., Berghuis, W.J., As, N.K. van en Pruyt, E. (2012). *Handreiking evenementenveiligheid*. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid: Arnhem.

Kuppens, J., Ham, T. van en Ferwerda, H. (2013). *Rem de ontremming. Naar een innovatieve aanpak van geweld en overlast tijdens uitgaan en evenementen*. Bureau Beke: Arnhem.

Muller, E.R., Zannoni, M., Ammerlaan, K., Schaap, S., Uildriks, N., Varst L. van der, Ferwerda, H., Ham, T. van, Leiden I. van en Adang, O. (2012). *Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen*. COT: Den Haag.

Goyette, B. (2014, August 16). 'Ferguson Protesters Guard Stores from Looters'. *The Huffington Post*. Gevonden op 28 oktober 2014 op: www.huffingtonpost.com.

Rossewij, J. (2012, 29 december). "Vuurwerkslachtoffers' in de Indische buurt'. *Wijkkrant Diezerpoorter*. Gevonden 30 oktober 2014 op www.diezerpoorter.nl

De Stentor (2007, 8 Februari). 'IJsselmeervogels biedt nazorg aan slachtoffers supportersgeweld'. Gevonden 30 oktober 2014 op www.destentor.nl

Novum (2014, 9 juli). 'Pinkpop waarschuwt festivalgangers voor noodweer'. *Nederlands Dagblad*. Gevonden 29 oktober op www.nd.nl.