

Brief minister over uitkomsten Gateway Review op het Project NL-Alert
31-05-2011, Kamerstuk 2010-2011, 29668, nr. 32, Tweede Kamer
“Er dient echter volgens het Gateway Review Team nog meer rekening te worden gehouden met het innovatieve karakter van NL-Alert.”

Kwartaalblad voor
**Recht, Bestuur
en Organisatie
van Hulpdiensten**

Redactie

Dr. M.J. van Duin (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid) hoofd-
redacteur
Dr. H.J. Albert (ministerie van Veiligheid en Justitie)
Dr. P.L.J. Bos (veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid)
Mr. R.T. Wevers (senior beleidsmedewerker)
Drs. ing. R.A. Moraal EMPM (Falck AVD)

Uitgever

R.W. Roos
Sdu Uitgevers bv
Postbus 20025
2500 EA Den Haag

Abonnementen

Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag;
tel. (070) 378 98 80; www.sdu.nl/service
Prijs compleet jaarabonnement (papier + online: bestelcode B&R): € 113,75
(excl. btw)
Prijs online jaarabonnement (bestelcode: RBOHONL): € 91,50 (excl. btw)
Prijs losse bewaarband (bestelcode: BNDRBOH): € 18,50 (excl. btw)
Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten verschijnt 4 x per jaar.
Een abonnement geldt steeds voor een jaar en kan op elk gewenst tijdstip
ingaan. Het abonnement wordt steeds automatisch met een jaar verlengd,
tenzij uiterlijk twee maanden voor het verstrijken van het abonnementsjaar
schriftelijk wordt opgezegd bij Sdu Klantenservice.

© Sdu Uitgevers 2011

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 en het Besluit van 20 juni 1974, S.b. 351, zoals laatstelijk gewijzigd bij het Besluit van 22 december 1997, S.b. 764 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeeltes (niet uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden. Hoewel bij de samenstelling van deze uitgave de uiterste zorg is nagestreefd, kan voor eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaardt auteurs, redacteurs en uitgever deswege geen aansprakelijkheid.

Citeertitel

« RBOH jaartal/nummer » (bijvoorbeeld: «RBOH 2009/6»)

ISSN 1875-7383

Kwartaalblad voor
**Recht, Bestuur
en Organisatie
van Hulpdiensten**

AFLEVERING 3 ■ SEPTEMBER 2011 ■ JAARGANG 8

Inhoud

Redactie

Dr. H.J. Albert
Dr. P.L.J. Bos
Dr. M.J. van Duin
Mr. R.T. Wevers
Drs. ing. R.A. Moraal EMPM

Inhoud

Redactioneel	75
24-uurs hektiek <i>Drs. Ing. R.A. Moraal EMPM</i>	
Nationale Politie	77
Effecten van de vorming van nationale politie voor de veiligheidsregio <i>Drs. M.J.G.W. Heijman, Drs. A.A. Wiegant, Dr. M.J. van Duin en J.J. Rooijmans</i>	
Samenwerken met particuliere beveiligers in de lokale veiligheidszorg	83
Hoe werken particuliere beveiligers in de praktijk samen met andere actoren in de lokale veiligheidszorg en hoe leggen zij verantwoording af? <i>David Gutteling MA MSc.</i>	
Slagkracht door vertrouwen	91
Een model voor organisatorische randvoorwaarden, met als voorbeeld het brandweerteam op een tankautospuiterij, die noodzakelijk zijn om het team zo goed mogelijk te laten functioneren. <i>Iwan Schaap</i>	

zelfredzaamheid

Emergente groepen

Het belang van een vertrouwensband tussen burgers onderling in een crisis

Door Paul Jetten

Inleiding

In zijn MCDM-scriptie "Burgers Bondgenoten" brengt Paul Jetten vanuit de literatuur bijeen hetgeen bekend is over emergente groepen. Emergente groepen (Emergent Response Groups) zijn groepen die ten tijde van crisis zonder interventie van een overheid "spontaan" ontstaan. Het zelforganiserende vermogen van een emergente groep wordt in de literatuur omschreven als zelfredzaamheid. En vertrouwen blijkt het cement te zijn op basis waarvan zo'n groep functioneert.

Eerst zal de auteur ingaan op zelfredzaamheid, en zal worden betoogd dat zelfredzaamheid is gebouwd op emergente groepen. Vervolgens zal de auteur vaststellen dat het fenomeen van emergente groepen in Nederland niet wordt benut in de overheids campagnes.

Wat zijn dan toch emergente groepen, en hoe werken ze? Uit velerlei bronnen heeft de auteur kenmerken bijeengebracht die aan emergente groepen kleven. Uit deze veelheid komt "het snelle vertrouwen" als gemeenschappelijke factor bovendienrijven.

De auteur sluit dit artikel af met enkele voorbeelden waarbij het loonde als de overheid wél

ging investeren in de effectiviteit van emergente groepen, en daarmee in zelfredzaamheid.

De introductie van zelfredzaamheid in Nederland

Tot de jaren twintig van de vorige eeuw was zelfredzaamheid een vanzelfsprekendheid¹. De overheid vervult haar nachtwakerstaak en de burgers verwachten weinig van de overheid bij rampen en zware ongevallen. Zowel burgers als overheid accepteren in deze periode nog dat niet alles van tevoren te voorzien is. Vanaf de jaren twintig neemt de rijksoverheid een grotere rol bij rampenbestrijding op zich. In 1952 wordt de Bescherming Bevolking (BB) opgericht ter bescherming van de maatschappij en tegen gevaar. Het gebruik van de BB als rampenbestrijdingsorganisatie voor overige ongevallen en rampen is, hoewel voor de hand liggend, nooit echt van de grond gekomen. De burgers werden voorgelicht over de te nemen maatregelen in de voorbereiding op een nucleaire aanval. De algemene reactie van de bevolking was er een van ongelooft, en zo men zich een mening vormde vond men de geboden informatie naïef en zelfs misleidend.

In de jaren 1975-1984 is er een ontwikkeling van de civiele rampenbestrijding. Gemeenten dienen bijvoorbeeld alarmregelingen en rampenplannen op te stellen, waarin de organisatie BB waar nodig een plaats kan krijgen. Tot midden jaren negentig verplicht de overheid zich de samenleving te beschermen tegen dreigingen. De regering signaleert dat de kans op rampen in vreedstijd is toegenomen door de technologische ontwikkelingen. Sinds midden jaren negentig is de eigen verantwoordelijkheid van burgers meer en meer uitgangspunt geworden in het denken van de politie over veiligheid. Frans Denkers, een prominente sociale wetenschapper bij de Neder-

¹ Helsloot, 2004, p. 66-90.

landse politie, kwam als een van de eersten met dit nieuwe perspectief. In zijn publicatie "Op eigen kracht de onveiligheid de baas" (1993) werkt hij het principe uit van de zelfredzame burger die vooral op eigen kracht in beweging komt als hem of haar of diens naaste iets overkomt.

Vanaf 1993 tot aan 2000 is de focus gericht op integrale veiligheid en sociale zelfredzaamheid. De wateroverlast van 1993, gevolgd door die van 1995, is een ijkpunt in die veranderende relatie tussen burgers en overheid. De burger blijkt niet langer het optreden van vormen van maatschappelijke ontwrichting voor lief te nemen, ze accepteert geen calamiteiten meer. De overheid krijgt met betrekking tot crises de rekening gepresenteerd voor het feit dat zij in de voorgaande tien jaar burgers via regels, voorschriften en pretenties de illusie heeft gegeven alle kwaad, en schadelijke externe effecten in het bijzonder, te kunnen uitbannen. Zeker bij ernstige bedreigingen vindt de bevolking de weg naar de overheid². Tegelijkertijd blijkt de zelfredzaamheid van burgers tijdens noodsituaties onverminderd groot te zijn.

Zelfredzaamheid nader bekeken

De term zelfredzaamheid wordt sinds de introductie in de jaren negentig tegenwoordig geassocieerd met het gedrag van burgers ten tijde van een ramp of crisis en de wijze waarop de verschillende "hulpdiensten" daar al dan niet rekening mee houden. Het gedrag van deze groepen mensen wordt gezien als emergente groepen die bepaald gedrag en kenmerken tonen die eerder door Dynes en Quarantelli³ beschreven zijn in de klassieke rampensociologische studies uit de jaren zeventig en tachtig. De definitie van Emergent Response Group wordt in een aantal artikelen⁴ gegeven als: *een collectief van individuen die niet-routinematige middelen en activiteiten toepassen op niet-routinematige domeinen en taken, met gebruikma-*

king van niet-routinematige organisatorische samenstellingen.

In de onderzoeksliteratuur wordt beschreven dat mensen redelijk goed reageren op extreme stress. Degene die door rampen bedreigd worden vluchten niet in paniek. Ze zullen zelden antisociaal gedrag vertonen zoals plunderen. Slachtoffers worden niet "gek", storten niet mentaal in en zullen geen heftige mentale gezondheidsproblemen laten zien ten tijde van een ramp. Professionele hulpverleners en anderen die verantwoordelijk zijn voor de gemeenschap zullen hun werk niet verlaten om hun familie te redden. Na een ramp zullen de overlevenden niet wachten op hulp van buitenaf maar zij zullen actief starten met het zoeken en redden van mensen. Ze zullen eerste hulp bieden aan slachtoffers en alles in het werk stellen wat in hun macht ligt om te (doen) overleven. Ingerichte massale opvangcentra zullen worden vermeden. De meeste slachtoffers die niet meer in hun eigen huis kunnen doorbrengen gaan massaal naar familie en vrienden. In het algemeen komt het erop neer dat slachtoffers van een ramp relatief goed om kunnen gaan met de extreme stress die op hen uitgeoefend wordt.

De algemene conclusie die getrokken kan worden over mensen onder zulke omstandigheden is dat ze redelijk goed functioneren en rationeel handelen in tegenstelling wat er algemeen gedacht wordt door officiële instanties. Deze overtuigingen worden gekarakteriseerd als mythes ten tijde van crisis (Quarantelli, 1977).

In zijn redevoering ter gelegenheid van de leerstoel crisisbeheersing en fysieke veiligheid VU

² Rosenthal, 1990 p.65.

³ Quarantelli, 1977.

⁴ Bigley and Robberts, 2001; Drabek et al, 1981; Drabek and Mc Entire 2003; Kreps, 1984, Tierney et al 2001.

2007 "Voorbij de symboliek, over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid" haakt Ira Helsloot in op deze mythes en onderstreept de zelfredzaamheid van burgers ten tijde van rampen. Het thema zelfredzaamheid is nauw verweven met het ontstaan van emergente groepen.

Landelijk beleid zelfredzaamheid

Op 4 juni 2009 geeft de minister in een brief⁵ aan de Tweede Kamer aan dat de overheid niet de enige is die iets kan doen om de gevolgen van een ramp te beperken. Ook het bedrijfsleven en burgers hebben een verantwoordelijkheid als het gaat om de voorbereiding op rampen en crises. Zo moeten zij bijvoorbeeld in staat zijn zichzelf bij een ramp enige tijd te redden. Dit wordt door de minister aangeduid met zelfredzaamheid. In een eerder schrijven terzake Nationale Veiligheid⁶ gaf de minister al aan dat zelfredzaamheid de impact van meerdere dreigingen kan beperken.

Concrete acties die de minister aankondigt, zijn gerelateerd aan voorbereiding op het zichzelf redden bij crises. De overheidscampagnes die daaruit voortkomen gaan uit van de filosofie dat goede voorbereiding het geloof in eigen kan vergroten en dat dit geloof in eigen kunnen van invloed is op de beslissingen van mensen in noodsituaties. Het overheidsbeleid loopt echter op tegen de weerstand dat voorbereiding op rampen en crises voor de meeste mensen in Nederland niet vanzelfsprekend is. Een lage inschatting van de waarschijnlijkheid dat een risico zich voordoet, lijkt hiervoor de belangrijkste oorzaak.⁷ Rampen gebeuren – in de ogen van veel Nederlanders – in andere landen en als er in Nederland iets gebeurt, zal het hun niet persoonlijk overkomen.

Wat opvalt is dat de overheid zich richt op het individu en niet op groepsvorming van individuen. Het fenomeen van emergente groepen wordt niet benut in de overheidscampagnes

terwijl dit bij uitstek de vorm is waarin burgers samenwerken in een crisissituatie.

Emergente groepen in crisissituaties

De aanslag op de Twin Towers in New York, de orkaan Katrina in New Orleans en overstromingen in Keulen en Gloucester hebben inzicht gebracht hoe emergente groepen functioneren in een crisis en hoe de overheid reageert op deze groep.

Altruïsme

In een emergente groep is sterk de behoefte om anderen te helpen. Door anderen te helpen helpt men zichzelf. Een dwingende altruïstische inslag wordt gecombineerd met een dringende behoefte anderen te helpen om zo de situatie te beïnvloeden. Door zelf een bijdrage te leveren wordt de slachtofferrol omgezet in een werkzame rol.

Rationeel

Emergente groepen handelen rationeel gedurende een crisis en autoriteiten moeten verwachten dat burgers zelf actie ondernemen om de gevolgen van een ramp te verzachten. Gedurende een ramp zoeken burgers relevante informatie en zullen ze doen wat ze kunnen om de behoeftes die veroorzaakt worden door de crisis, aan te kunnen.

Intrinsiek draaiboek

In een emergente groep wordt gehandeld volgens een algemeen intrinsiek draaiboek voor zowel routine- als niet-routinematige taken zonder enig of met weinig toezicht. Draaiboeken en methodes die emergente groepen gebruiken tijdens een crisis zitten in de hoofden van de mensen. Er wordt gehandeld van-

⁵ Ministerie van BZK (2009) Brief kenmerk 2009-0000285982).

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008.

⁷ Evaluatie Denk Vooruit-Campagne 2008.

uit de dagelijkse bekendheid. De methodes die leden van de groep gebruiken zijn een algemeen bekend gegeven. Ze passen de methodes die ze geleerd hebben in een stabiele situatie, ook toe in een crisissituatie. Het handelen vanuit de dagelijkse routine is de basis voor de organisatie van een emergente groep, met als resultaat dat zeer efficiënt wordt samengewerkt tussen mensen die elkaar nog nooit eerder ontmoet hebben. De weinige nieuwe regels die de leden van de emergente groep afspreken hebben vaak slechts te maken met veiligheid of hebben te maken met het vergroten van de efficiëntie.

Communicatie

Door de decentrale opbouw en veranderende ontwikkeling van de organisatie is interne en externe communicatie een substantieel probleem binnen een emergente groep.

Legitimiteit

In eerste instantie ontstaan leiders in een emergente groep vanuit een expertkennis, in tweede instantie ontstaat de legitimiteit van macht op basis van senioriteit. Aangezien het leiderschap snel wisselt, ontstaat geen volwassen hiërarchie.

De menselijke reactie op crisis laat vaak meer een collectieve sociale organisatie zien dan puur een individuele actie. Er is minder noodzaak tot executief management en een grotere behoefte aan participerend leiderschap. Vrijwilligers zijn gemotiveerd om te helpen, daarom zijn ze ook bereid om te functioneren in een participerende manier. Het is onwaarschijnlijk dat deze harmonie zal blijven bestaan over een langere periode.

Eventuele doorontwikkeling

Een emergente groep gaat na langere tijd van een losse verzameling vrijwilligers over naar een organisatie met een definitieve structuur. Er ontstaan centralere functies om de stabiliteit van en controle op het interne proces te garanderen. Een emergente groep kan overgaan naar een "politiek-sociaal" georganiseerde groep

die ook na de crisis de belangen behartigt van betrokkenen. Kenmerken van de dynamische, aanpassingsgerichte organisatie die zo ontstaat, zijn dat ze decentraal is, minimale beperkingen kent door regels, geen onderscheid maakt in vrijwilligersniveau of rang, de nadruk niet primair legt op efficiëntie, een beperkte productiecapaciteit heeft en een grote mate van werkvreugde verschaft aan de deelnemers.

Overheid en haar gangbare reactie op emergente groepen

De reactie van de overheid op een emergente groep laat zich veralgemeniseren tot de volgende:

Legitimiteit

Onofficiële erkenning door overheid en hulporganisaties van emergente groepen geeft legitimiteit aan de emergente groep. De onofficiële hulp van officiële instanties – zoals verleend door de Bundeswehr in Keulen, de politie, havendienst, Parkranger, vuilophalddienst en liefdadigheidsinstellingen in New York, de politie in New Orleans en de brandweer in Gloucestershire –, gaven de emergente groepen in die steden-in-crisis voldoende legitimiteit om voort te kunnen blijven bestaan. Deze erkenning ontstond door persoonlijke betrokkenheid van een sleutelfiguur binnen de overheid.

Starheid

De overheid bevindt zich ten tijde van een crisis in een uitzonderlijke situatie. Hulpdiensten kunnen de uitzonderlijke hulpvraag van de burger niet aan en reageren volgens eerder opgestelde protocollen. De overheid weet de aanbiedingen van spontane hulp niet in de bestaande structuur in te bedden. Door bureaucratisch te reageren op de spontane hulpaanbiedingen en op de daarmee samenhangende informatievragen, wordt de crisis niet verholpen en wordt de samenwerking niet bevorderd. Door de emergente groep niet officieel in te bedden

is de groep weliswaar officieel geen probleem voor de overheid, maar kan zij ook de kracht van de groep niet ten gelde maken.

Naarmate de professionalisering van de hulpverleningsdiensten zich verder heeft ontwikkeld, is het idee dat "leken" aan de kant dienen toe te kijken als de professionals aan het werk zijn versterkt. Samenwerking wordt niet verstandig geacht, vanwege de oncontroleerbaarheid, onbetrouwbaarheid en wederzijdse onbekendheid.

Civiele structuren verkeren bij een ramp in een staat van chaos. Deze aanname is een reden voor de terughoudendheid bij hulpverleningsdiensten om in geval van calamiteiten met burgers samen te werken. Het beeld bestaat dat burgers tijdens en kort na een ramp passief zijn en niet voor zichzelf kunnen zorgen.

Spontane acties van vrijwilligers vormen verder een inbreuk op staande (kwaliteits)afspraken binnen de rampenbestrijdingsorganisatie, waardoor ze een organisatorische bedreiging vormen. Onderkend moet worden dat capaciteitsgebrek een essentie is van rampenbestrijding zodat bestaande kwaliteitseisen toch niet gehaald kunnen worden⁸.

Underschatting

Het is niet eenvoudig om schattingen te maken van aantallen hulpverlenende burgers die zich melden om te helpen na een ramp. Het is wel zo dat overheden deze aantallen stelselmatig te laag inschatten. In vrijwel iedere evaluatie van een ramp is sprake van verrassing rond het spontane hulpaanbod. Bij een overduidelijke ernstige situatie met veel mediaberichtgeving komen grote groepen mensen te hulp. Een uitnodiging hebben ze niet nodig, ze voelen de behoefte om te helpen in de noodsituatie die zich ontvouwt. Onder hen bevinden zich ook professionele hulpverleners die geen dienst hebben, die uit andere regio's komen en soms ook vanuit andere landen aanreizen⁹.

Vertrouwen

Er bestaat een wederzijds wantrouwen tussen de overheid en een emergente groep. Het wordt gevoeld door het onbekendheid met het fenomeen van een emergente groep bij de overheid. De overheid houdt geen rekening met emergente groepen in crisisplannen en weet niet precies wat de doelstellingen zijn van de emergente groepen. Wat gaat er na de crisis gebeuren in de verhouding tussen emergente groep en overheid...?

Door de starheid van de overheid vertrouwen de emergente groepen de officiële instanties niet. Door onofficiële contacten tussen een emergente groep en officiële instanties wordt er toch samengewerkt door overheid en de emergente groep.

Emergente groepen en het "snelle vertrouwen"

Gedurende incidenten ontstaan tijdelijke systemen waarin mensen samen gaan werken. Het optreden in crisissituatie brengt vaak hoge risico's met zich mee en er staat veel op het spel. Mensen die elkaar niet kennen werken toch schijnbaar opeens spontaan samen. Het laat samenwerkingsgedrag zien waaraan een voorondersteld vertrouwen ten grondslag ligt. Individuen in de tijdelijke groep hebben echter geen tijd om na te gaan wie wat precies weet. Burgerlijke samenwerking is ook niet gebaseerd op normatieve structuur en geïnstitutionaliseerde achtervang die het fout gaan tot een minimum beperken. Er is zelfs geen tijd om op een traditionele manier vertrouwen op te bouwen.

In tegenstelling tot traditionele bronnen van vertrouwen zoals bekendheid, gedeelde ervaringen, wederzijdse openbaarmaking, bedreigingen en afschrikkingen, vervulde beloftes en het geen misbruik maken van kwetsbaar-

8 Helsloot 2004.

9 Helsloot 2004.

heden, zijn deze elementen niet aanwezig in een tijdelijk systeem. Het lijkt er op dat in een tijdelijk systeem gehandeld wordt als ware er vertrouwen aanwezig is. Deze intrinsieke vorm van vertrouwen wordt het "snelle vertrouwen" genoemd. De term "snel vertrouwen" is geïntroduceerd door Meyerson¹⁰ om een duidelijk onderscheid te maken tussen de traditionele vorm van vertrouwen en het soort vertrouwen dat ontstaat in tijdelijke systemen.

Het lijkt erop dat personen in tijdelijke systemen verbonden zijn door een ander soort vertrouwen dan de traditionele vorm van vertrouwen. Het is niet het conventionele soort vertrouwen dat toegepast kan worden op kleinere groepen onbekende personen gedurende korte ontmoetingen. Vertrouwen dat te zien is in tijdelijke groepen, is te zien als een unieke vorm van collectieve perceptie die zaken als kwetsbaarheid, onzekerheid, risico en verwachtingen kan verklaren.

Emergente groepen en tijdelijke systemen

Emergente groepen functioneren als een tijdelijk systeem. Goodman suggereert dat zich in elk tijdelijk systeem vier gelijktijdige problemen voordoen, die het systeem vormgeven en waarvan de onderlinge afhankelijkheid centraal staat¹¹. Deze zijn:

- onderlinge afhankelijkheid:

Het is complex om gedetailleerde taken te kunnen volbrengen als er naar onderlinge afhankelijkheid gekeken wordt. Het is moeilijk om taken duidelijk en autonoom te definiëren op gedetailleerd niveau. De deelnemers aan het systeem moeten steeds met elkaar verbonden blijven om op hetzelfde einddoel uit te komen. Dit onderling verbonden blijven, het continue onderling verbonden zijn, maakt het element vertrouwen een in het oog springend onderdeel in een tijdelijk systeem. Het vertrouwen ontstaat in een zeer korte tijd, in een interactief proces;

- de relatieve eenmaligheid van een taak ten opzichte van een routinematige procedure;
- het belang van de taak;
- duidelijke doelen met een tijdslimiet.

De laatste drie genoemde kenmerken impliceren dat een tijdelijk systeem geen hoog leervermogen heeft. Personen voeren een taak uit omdat ze daar goed in zijn of daarvoor geselecteerd zijn. In het systeem is de kans op een "carrière" mogelijkheid zeer gering.

Karakteristieken

Enkele karakteristieken van tijdelijke systemen die belangrijk zijn voor het creëren van vertrouwen zijn:

- deelnemers aan het tijdelijke systeem, met diverse vaardigheden, brengen expertise mee;
- deelnemers hebben beperkte of geen ervaring om met elkaar te werken;
- deelnemers hebben beperkte of geen vooruitzicht op nog een keer met elkaar samen te werken;
- taken zijn complex en er is onderlinge afhankelijkheid in het werk;
- taken hebben een gelimiteerde tijd;
- taken zijn niet-routinematig en worden niet geheel begrepen;
- toegewezen taken volgen elkaar op;
- het is nodig om onderling verbonden te blijven.

Om individuele expertise van vreemden om te zetten in onderlinge afhankelijkheid in het werk en wanneer het onderling samenwerken niet natuurlijk is, moeten mensen hun onzekerheid naar elkaar toe reduceren door te handelen alsof er vertrouwen is. Vreemden die onderling van elkaar afhankelijk zijn en onder tijdsdruk staan moeten omgaan met zaken als

10 Meyerson, 2009, p 415-441.

11 Goodman, 1976.

kwetsbaarheid en risico's binnen de groep waar ze deel van uit maken.

Om iemand te vertrouwen en vertrouwen te wekken in een tijdelijk systeem moet er met vertrouwen in het tijdelijke systeem gestapt worden in plaats van af te wachten totdat er geleidelijk blijkt wie te vertrouwen is en op welk onderdeel. Vertrouwen moet er al zijn *ex ante*.

De volgende aspecten zijn daarbij eveneens van belang:

- Het snelle vertrouwen is meer aanwezig bij gematigde mate van onderlinge afhankelijkheid dan bij hogere of lagere niveaus. Deze balans kan tot stand komen door het ontwikkelen van relaties met alternatieve partners, projecten en netwerken.
- Door te veronderstellen dat mensen te vertrouwen zijn en zo te handelen ontstaat een zelfvervullende voorspelling. Het creëert vertrouwensgedrag dat men dacht dat er al was. Er wordt gewerkt vanuit een vertrouwensbasis die pas bijgesteld wordt indien het vertrouwen beschaamd wordt.
- Er is een gezamenlijk lot waarbij iedereen even kwetsbaar is. Daaruit volgt dat er niet vanuit gegaan wordt dat er slechte bedoelingen of gebrek aan goede bedoelingen zijn.
- Rolgebaseerde interacties leiden tot het sneller ontstaan van vertrouwen dan persoongebaseerde interactie. Inconsequent rolgedrag en het verwateren van rollen leidt tot langzamere opbouw van vertrouwen. Verwachtingen naar elkaar worden meer vertaald naar taken en specialisaties dan naar personen.
- Personen onder tijdsdruk maken meer gebruik van een algemeen gestuurd informatieproces waarin de nadruk ligt op snelheid en bevestiging, dan op een op bewijsgedreven informatieproces dat nauwkeurig is.
- In tijden van onzekerheid en zwakke situaties reageren mensen naar hun geaardheid

en hebben de neiging om sneller bevestiging te zoeken. Om onzekerheid te reduceren vallen mensen terug op persoonlijke neigingen, aanleg tot categorische aannames, en impliciete theorieën van vertrouwen die hen drijven naar meer zekerheid. Vertrouwen dat komt uit neigingen, aannames, en theorieën is snel omdat het in zekere zin onafhankelijk van het object en of de persoon van perceptie voordoet. Het *snelle vertrouwen* zit ingebakken in deze neigingen en aannames.

- Het is zelden zo dat risico's klein zijn in een tijdelijke groep en teleurstellingen slechts tot ergernissen leiden. De schade die opgelopen kan worden kan groter zijn dan het voordeel. Vertrouwen is noodzakelijk om met deze onbalans om te gaan. Tijdelijke systemen moeten vertrouwen in zich hebben omdat het systeem in potentie teleurstellingen in zich heeft door instabiele samenwerking met onbekenden. Hoe krachtiger de actie, hoe duidelijker het risico gerelateerd aan die actie wordt. Dit geeft nog meer helderheid over de actie en zijn kracht, die de perceptie van risico weer verscherpt, etc. Het is een circulaire relatie, een wederkerige afhankelijkheid tussen risico en actie. Hoe krachtiger de actie, hoe groter de bereidheid om te vertrouwen en hoe sneller vertrouwen zich ontwikkelt. Tijdelijke systemen die in staat zijn veel actie te genereren, kunnen daardoor hun risico-perceptie verhogen, alsmede de bereidheid om risico's te nemen en de bereidheid om te vertrouwen.
- In tijdelijke systemen gaan veel dingen mis of gebeuren dingen niet, en verandert de situatie snel. Men moet kunnen improviseren. Kunnen improviseren houdt in dat er aandacht moet zijn, luisteren en wederzijds respect. Dit zijn vaardigheden die passen in een tijdelijke groep, iets anders doen als iets anders gedaan moet worden.
- In tijdelijke groepen is tijd spaarzaam en is concentratie cruciaal. Er is geen tijd voor

interpersoonlijk of groepsgedrag noch voor geen dikke relaties en alle nariigheid die daarbij komt kijken (jalousie, conflicten, wraak etc). Tijd is cruciaal dus wordt geconcentreerd op de taak en niet op het interpersoonlijke vlak.

- In tijdelijke groepen wordt iemands mening over iemand voornamelijk gevormd op grond van zijn professionaliteit en niet op grond van zijn persoonskarakter. Buiten je rolgedrag gedragen kan wantrouwen opwekken.
- Tijdelijke groepen die duidelijke verwachtingen en stabiele rollen hebben zijn minder kwetsbaar gebleken voor ontwrichting van vertrouwen, dan een systeem met het ontbreken van duidelijkheid en stabiliteit.

De kwaliteit van het vertrouwen

Onderzoekers discussiëren in het algemeen over het feit dat verschillende soorten vertrouwen variëren in hun fragiliteit en veerkracht. Er wordt getracht ze in te delen in categorieën.

Dik en dun

Vertrouwen worden vaak als in termen van "dik" en als "dun" omschreven. Vertrouwen in een "dikke" vorm is veerkrachtig en langdurig. Eenmaal aanwezig dan kan deze niet makkelijk ontwricht worden. Eenmaal verbroken dan wordt deze niet makkelijk opgebouwd. Denk aan familierelaties¹². Vertrouwen is "dun" in nieuw gevormde relaties of samenwerkingen. Verwachtingen zijn hoog maar ook de gereserveerdheid is hoog.

Het "dik en dun" van vertrouwen is een historisch afhankelijk proces¹³. Het snelle vertrouwen zou dus dikker of dunner worden in de loop van de tijd. Echter, in tijdelijke systemen is er geen tijd of mogelijkheid voor het doorlopen van een relevant historisch proces. Natuurlijk is het wel zo dat er min of meer een gedeelde geschiedenis is, namelijk de crisis of ramp die gezamenlijk beleefd is. Deze hele korte heftige verse "rampervaring" is de geschiedenis waar-

op er een begin van "dik" vertrouwen gecreëerd wordt. Tevens is er een soort van gezamenlijke historie bij de personen die door een iemand gekozen zijn om deel te nemen aan de tijdelijke groep. Het impliceert indirect dat degene die de keuze maakt gekeken heeft naar de kennis en kunde van deze. Indien deze onbekenden met elkaar samenwerken dan is er impliciet een soort geschiedenis met elkaar omdat ze gekozen zijn door dezelfde persoon.

Groepsperceptie

Het vormen van een tijdelijke groep is niet arbitrair en zinloos. Personen nemen deel aan een tijdelijke groep met een sterke en redelijke vooronderstelling dat het voordelen heeft. Individuen hebben de verwachting dat hun eigen toekomst significant beter is dan andere, terwijl dit onrealistisch en te optimistisch is¹⁴. Personen in een groep hebben de verwachting dat het hun beter vergaat dan de gemiddelde deelnemer van een groep. Ze voelen dat ze het beter doen en dat ze meer uit de deelname aan de groep halen dan een gemiddeld ander groepslid¹⁵. Dit draagt bij tot veerkracht van het *snelle vertrouwen*. In een tijdelijke groep gedragen mensen zich als ware er vertrouwen. Door dit gedrag zonder aarzeling te vertonen zullen andere het niet ervaren als naïef of gek. Elk klein vertoon van vertrouwen doet mee aan het collectieve perspectief dat het vertonen van het *snelle vertrouwen* verstandig is. Deze zelfversterkende cyclus vergroot de veerkracht van het snelle vertrouwen.

Tegenkracht: het zich indekken

Het zich indekken speelt echter ook een belangrijke rol bij de ontwikkeling en het onderhouden van het snelle vertrouwen. Het doel van het zich indekken is het terugbrengen van

¹² Putnam, 1992.

¹³ Lindsold, 1978.

¹⁴ Weinstein, 1980.

¹⁵ Paulus, 1993.

het ervaren risico. De kwetsbaarheid van vertrouwen wordt teruggebracht door de onderlinge afhankelijkheid te verkleinen en dus de ervaren kosten te verminderen. Indekken wil zeggen dat er op twee paarden gewed wordt. Er worden alternatieve partners, projecten en netwerken gezocht zodat de onderlinge afhankelijkheid in een groep niet al te hoog wordt. Indekken heeft iets onduidelijks: men vertrouwt elkaar, maar niet geheel. Door zich in te dekken is men in staat om deel te nemen aan een risicovolle activiteit omdat het slechtste scenario gedekt is. Het zich indekken brengt gevaren met zich mee als de anderen er achter komen dat het gedrag dat de gene vertoont geen vertrouwen is maar het product van een indekking en dus van een gedeeltelijk wantrouwen. Ook brengt het zich indekken een vermindering aan toewijding aan de groep met zich mee. Bovendien kan het zich indekken een verkeerd gevoel van onkwetsbaarheid en veiligheid geven die gevaar kan opleveren. Indien risicobeleving en het gevoel van kwetsbaarheid omlaag gaan, wordt men mogelijke ten onrechte zelfverzekerder en heeft men de perceptie niet op vertrouwen te hoeven varen om de crisis het hoofd te kunnen bieden.

Het snelle vertrouwen is, samengevat, een pragmatische strategie om om te gaan met onzekerheden die gegenereerd worden door een complex systeem, voor het uitvoeren van complexe onderling afhankelijke taken, en om efficiënt gebruik te maken van de gespecialiseerde vaardigheden van relatieve onbekenden.

Overheid en emergente groepen

In Keulen is het optreden van Reinhard Vogt, de officiële vertegenwoordiging van de hoogwaterbescherming, kenmerkend geweest bij de toenadering van de overheid naar een burgerinitiatief. Na de overstromingen van de Rijn is hij degene geweest die als het ware de liaison-functie op zich genomen heeft in de samenwer-

king tussen burgerinitiatieven en de overheid. Na de overstroming heeft deze samenwerking een precedentwerking in gang gezet die heeft geleid tot het betrekken van burgerinitiatieven in algemene crisisoefeningen die niet alleen betrekking hebben op hoogwateroverlast.

Gedurende de overstromingen in Gloucestershire wisten de autoriteiten niet om te gaan met de vele spontane hulpaanbiedingen door burgers. Uiteindelijk is er niets gedaan met de vele aanbiedingen. Deze situatie heeft de overheid als zeer onwenselijk ervaren en heeft daar verandering in gebracht door burgerinitiatieven meer te verweven met officiële hulpinstanties.

De overheid kan, zo laat het voorbeeld uit Keulen zien, in de voorbereiding op een crisis en ten tijde van de crisis bandbreedte en ruimte creëren voor het fenomeen emergente groepen. Door deze groep te benoemen en ze op te nemen in plannings- en campagnes ontstaat bekendheid met emergente groepen bij de overheid en de burgers (de potentiële leden van een emergente groep). Deze bekendheid zal bij de betrokkene ervoor zorgen dat ze in tijden van crisis, daar waar de onzekerheid het grootst is, de neiging hebben elkaar te vertrouwen.

Door als overheid vertrouwen te vertonen zullen deelnemers aan emergente groepen het niet als naïef of gek ervaren eveneens op basis van vertrouwen met elkaar te starten. Elk klein vertoon van vertrouwen doet mee aan het collectieve perspectief dat het vertonen van *het snelle vertrouwen* verstandig is. Deze zelfversterkende cyclus vergroot de veerkracht van het snelle vertrouwen.

Er zal geen onofficiële erkenning meer nodig zijn want de emergente groepen zijn al in het voortraject officieel erkend door de overheid als zijnde legitiemiteit. Deze officiële erkenning zal het vertrouwen in elkaar doen toenemen.

Door een liaison van de overheid in het leven te roepen en deze liaison in contact te brengen

Jurisprudentie

Kosten nasleep brand De Punt: afwijzing Rijksbijdrage

met de emergente groep is de rol van de overheid duidelijker ten opzichte van de emergente groep. De leden van de emergente groep zullen het gevoel krijgen dat de overheid de leden als het ware kiest. Het impliceert indirect dat degene die de keuze maakt, de overheid, gekozen heeft naar de kennis en kunde van de gekozen, de emergente groep. Indien de leden van de emergente groep met elkaar samenwerken is er impliciet een soort geschiedenis met elkaar omdat ze gekozen zijn door dezelfde persoon. Het vertrouwen in elkaar wordt sterker aangezien er een soort gezamenlijke historie ontstaat als men het heeft over personen die gekozen zijn door iemand om deel te nemen aan een tijdelijke groep.

Overheidscampagnes waarbij gedrag dat aangeleerd is vanuit de dagelijkse routine in praktijk wordt gebracht ten tijde van crisis, sluit hierop aan.

In een rechtszaak tussen de gemeente Tynaarlo en het Rijk omtrent een bijdrage in de kosten van een ernstige brand in De Punt is het verzoek van de gemeente afgewezen. Volgens de rechtbank in Assen is weliswaar lokaal sprake van een ramp, maar valt de brand niet als een ramp in wettelijke zin aan te merken. Wel moet het Rijk een incidentele subsidie heroverwegen.

Hieronder de volledige uitspraak:

RECHTBANK ASSEN Sector Bestuursrecht

Kenmerk: 10/125 BELEI

Uitspraak van de meervoudige kamer voor bestuursrechtelijke zaken d.d. 7 juni 2011 in het geding tussen het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Tynaarlo, eiser, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verweerder.

I. Procesverloop

Bij besluit van 15 januari 2010 heeft verweerder de bezwaren van eiser tegen het besluit van 26 mei 2009 ongegrond verklaard en laatstgenoemd besluit gehandhaafd, inhoudende afwijzing van eisers aanvraag om een vergoeding op grond van artikel 25 van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) en/