

## **Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen**

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement  
Regionale Brandweer Amsterdam e.o.

Drs. A.G.W. Ruitenberg  
Dr. I. Helsloot

Met medewerking van H. Balk, drs. H.W. van Beelen-Bergsma, mr. B.  
Boon, drs. E. J. de Jong en ing. H. Steenbergen en drs. M. Verhaar

## **Inhoudsopgave**

### **Hoofdstuk 1**

Inleiding en achtergrond

3

### **Hoofdstuk 2**

Onderzoek naar de zelfredzaamheid van burgers

7

### **Hoofdstuk 3**

Anticipatie van hulpdiensten en gemeenten op burgers

24

### **Hoofdstuk 4**

Nederlands rampenbestrijdingsbeleid en de betrokkenheid van burgers

38

### **Hoofdstuk 5**

Ramptypen en rampbestrijdingsprocessen: mogelijkheden voor zelfredzaamheid

56

### **Hoofdstuk 6**

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

63

### **Bijlagen**

1. Literatuuroverzicht
2. Een zelfredzaamheidsanalyse per rampenbestrijdingsproces
3. Een zelfredzaamheidsanalyse per per ramptype
4. Een zelfredzame 'checklist' voor de burger
5. De 'hoe-bevorder-ik-zelfredzaamheid' 'checklist' voor de overheid
6. Leden projectgroep, stuurgroep en klankbordgroep

# HOOFDSTUK 1

## Inleiding en achtergrond

### *Aanleiding onderzoek*

De bekende slogan 'Wanneer de sirene gaat ...' heeft betrekking op het verwachte handelen van burgers bij rampen en zware ongevallen. Het gaat hier althans om een advies van overheid aan de burger om maatregelen te nemen in een dergelijke situatie die gericht zijn op de eigen bescherming van de aangesproken burger. De handeling 'ga naar binnen en sluit ramen en deuren' geeft vooral enige bescherming bij het vrijkomen van gevaarlijke stoffen in de lucht. Bij opvolging van het advies 'doe radio of televisie aan op de lokale rampenzender' kunnen beoogd nadere aanwijzingen of informatie gegeven worden.

Rampen als de Vuurwerkkramp of de Cafébrand in Volendam laten zien dat in die situaties burgers – gelukkig – uit zichzelf andere handelingen verrichten dan bovenstaand beschreven handelingen. Zij verlenen eerste hulp aan elkaar, blussen kleine brandjes, evacueren een wijk zonder dat daar door de overheid advies over gegeven is, vangen slachtoffers fysiek en geestelijk op, etc. Dit is 'gelukkig' omdat het voor de overheid onmogelijk is alle benodigde zorg, op tijd, te leveren. Hierbij is geen sprake van ingebrekestelling van de overheid, maar van de praktische onmogelijkheid in korte tijd zoveel hulpverleningscapaciteit bijeen te brengen om een 'echte' ramp in alle facetten te kunnen te bestrijden.<sup>1</sup>

Vanuit deze observatie is het opmerkelijk dat bij de voorbereiding op rampenbestrijding in Nederland tot nu toe slechts beperkt aandacht besteed wordt aan de noodzakelijke zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen. De nadruk bij (voorbereiding op) de rampenbestrijding lijkt erg gericht op anderen dan de betrokken burgers zelf. De overheid doet het, anders gezegd, wel vóór de burgers, maar zelden mét de burgers.

Voor een cruciaal aspect van zelfredzaamheid (zo zal later in dit boek betoogd worden) is er wel sinds halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw tenminste beleidsmatige aandacht: risicocommunicatie is zelfs een Europees speerpunt. Toch is er zelfs op dat gebied weinigs concreets bereikt. In het bijzonder zal blijken dat er geen inzicht bestaat in de effecten van de inspanningen op dit gebied.

De schok van Enschede en Volendam leidde tot veel overheidsinitiatieven gericht op het voorkomen van risico's en het versterken van de rampenbestrijding. De grenzen van het overheidsknnen in Nederland lijken echter, zeker in economische

---

<sup>1</sup> De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid stelt dat de meeste regio's in Nederland niet kunnen voldoen aan maatrampniveau I, het laagste niveau op een schaal van I tot V. (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Algemene Doorlichting Rampenbeheersing op Hoofdpijnen, regio Zuid Holland Zuid, november 2003, p.7)

mindere tijden, bereikt. Met name de laatste twee jaar is er daarom sprake van 'ontnuchtering'.<sup>2</sup>

De bewustwording groeit daarmee binnen de overheid dat het noodzakelijk is dat de burgers van dit land bewust betrokken moeten worden bij de voorbereiding en repons op rampen en zware ongevallen. Een belangrijke stap is dan om meer duidelijkheid te krijgen over de mogelijke inhoud en omvang van zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen.

Dit groeiende inzicht is niet uniek voor Nederland. Wereldwijd zijn de grenzen van het overheidskunnen aanleiding tot bezinning op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Het zal geen verbazing wekken dat dit concept in de Verenigde Staten van Amerika sterk leeft, maar ook op soms op het eerste gezicht onverwachte plaatsen is hier een mening over gevormd.

'Current perceptions of disasters need to change. Disasters are not primarily rare occurrences managed by emergency rescue services. Rather, there needs to be a common awareness and shared responsibility for risk reduction in every aspect of our lives' (Zuid-Afrika, White Paper on Disaster Management)

De Regionale Brandweer Amsterdam en Omstreken heeft samen met het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement het initiatief genomen om de grenzen van zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen te verkennen. Er is tot nu toe immers weinig systematisch onderzoek verricht in Nederland naar zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen. Dit onderzoek naar zelfredzaamheid is daarom nieuw en relevant voor de voorbereiding op de rampenbestrijding.

### *Het onderzoek*

Het woord 'zelfredzaamheid' is in toenemende mate populair in beleidsteksten: 550 treffers in de databank van Tweede Kamerstukken oplopend in frequentie van voorkomen van 1995 tot februari 2004.<sup>3</sup> Impliciet komt het begrip nog veel vaker terug. Zo is 'veiligheidsbewustzijn' van burgers (die vanuit hun bewustzijn van onveiligheid dan nog onbenoemde, maar veiligheidsverhogende acties moeten ondernemen) zelfs voor de minister van VROM een van de pijlers om uitvoering van het wat vastlopende externe veiligheidsbeleid te versterken.<sup>4</sup> Wat echter nu precies onder zelfredzaamheid wordt verstaan, wordt niet of nauwelijks in de beleidsdocumenten gedefinieerd.

Een eerste noodzaak bij onderzoek naar zelfredzaamheid is dan ook het geven van een heldere beschrijving van wat 'zelfredzaamheid van burgers voor, tijdens en na rampen en zware ongevallen' nu eigenlijk betekent.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld I. Helsloot, 'Fysieke veiligheid' in de bundel 'Veiligheid', Kluwer, 2004.

<sup>3</sup> In 1995 kwam het begrip zelfredzaamheid slechts 35 maal voor in kamerstukken, in 2003 komt het begrip al 96 maal voor.

<sup>4</sup> Derde voortgangsrapportage externe veiligheid, VROM030567, 1 september 2003, p. 14-15 .

<sup>5</sup> In deze rapportage wordt consequent gesproken over 'rampen en zware ongevallen' vanuit dezelfde motivatie als de wetgever had om de Wet rampen en zware ongevallen als zodanig te betitelen:

In dit onderzoek zal de volgende definitie van zelfredzaamheid van burgers voor, tijdens en na rampen en zware ongevallen worden gehanteerd:

'Zelfredzaamheid' betreft alle handelingen die door burgers verricht worden:

- ter voorbereiding op rampen en zware ongevallen
- tijdens en na rampen en zware ongevallen
- om zichzelf en anderen te helpen de gevolgen van de ramp of het zware ongeval te beperken.

Het derde aspect van de definitie zal waar het *specifiek* gaat om het helpen van anderen in dit onderzoek aangeduid worden met de term 'redzaamheid'.

Een eerste *wetenschappelijke* doelstelling van het onderzoek is een beschrijving van de zelfredzaamheid van burgers in de praktijk. Hierbij komen vragen aan de orde of deze zelfredzaamheid een ontwikkeling laat zien in de tijd, of het wenselijk en noodzakelijk is deze te bevorderen en indien nodig op welke wijze zelfredzaamheid te bevorderen is.

Veel bestuurders en professionele hulpverleners verwachten dat de zelfredzaamheid van de bevolking de laatste decennia alleen maar achteruit is gegaan. De samenleving is immers complexer geworden en de burger verwacht en eist zichtbaar steeds meer van de overheid. Die overheid heeft ook steeds meer taken op zich genomen en haar burgers voorgehouden dat zij 'er wel voor zal zorgen'. Daarmee is de burger naar verwachting wat in slaap gesust en niet meer gewend aan het moeten handelen in noodsituaties.

In deze bundel zal echter onderzoek worden gepresenteerd dat er enerzijds op wijst dat het 'allemaal niet zo erg is als het lijkt'. Zelfredzaamheid, medemenselijkheid en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid tijdens rampen zijn niet afgenomen in de loop der tijd, maar eerder constant gebleven door de tijd heen. Het zal echter anderzijds blijken dat het niet eenvoudig is de in het algemeen zo zelfredzame burger te overtuigen dat hij of zij zich moet voorbereiden op rampen of zware ongevallen.

Deze 'meevaller' waar het de zelfredzaamheid van burgers tijdens rampen betreft, is maar goed ook: zoals al gesteld zal de noodzaak voor zelfredzaamheid van burgers blijken alleen al gezien de praktische beperkingen van de overheid.

Een *praktische* doelstelling van dit onderzoek is dan ook het geven van 'tips and tricks' om de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen. Deze aanbevelingen zullen zowel op de burger als op de overheid gericht zijn.

De conventionele gedachte binnen de overheid is dat zij middels beleid kaders schept waarbinnen burgers tot meer zelfredzaamheid kunnen komen. Hierbij wordt echter in het algemeen voorbij gegaan aan de behoeften en wensen van de burgers

zelf. Lessen zullen worden getrokken uit de ervaringen in binnen- en buitenland met het effect van deze insteek.

Minder conventioneel is de benadering dat zelfredzaamheid een sociale constructie is. Feitelijk bepaalt de burger in deze benadering zelf hoe zelfredzaam hij is en wil zijn, gedeeltelijk los van de aangereikte kaders vanuit de overheid. De zelfredzame acties van burgers hangen dan af van de risicoperceptie van burgers en van het vertrouwen dat burgers in (overheids)instanties hebben.<sup>6</sup> Ook de consequenties van deze benadering zullen worden uitgewerkt.

### *Afbakening*

De gekozen invalshoek van het onderzoek – die mede samenhangt met de verantwoordelijkheid van de regionale brandweer – betekent dat de nadruk op de zelfredzaamheid in de voorbereiding en de acute fase van rampen en zware ongevallen ligt; de preparatie en het daadwerkelijk handelen. De zelfredzaamheid in de herstel- of nazorgfase van rampen – in allerlei vormen van activisme, zelfhulp en slachtofferorganisaties – valt daarmee grotendeels buiten het bereik van dit onderzoek. Slechts kort en zijdelings zal deze belangrijke vorm van zelfredzaamheid daarom op verschillende plaatsen aan de orde komen.

In dit onderzoek wordt consequent de term ‘burger’ gehanteerd. Het is belangrijk te beseffen, dat dit een containerbegrip is. Verschillen in achtergrond, leefwijze, overtuigingen, culturele bagage en economische situatie maken uit voor de voorbereiding op en het handelen tijdens rampsituaties. In dit onderzoek zal waar mogelijk aangegeven worden welke aspecten een rol spelen bij de voorbereiding op en het handelen tijdens rampen en zware ongevallen. Onderkend moet echter worden dat met name het effect dat culturele verschillen hebben nog weinig onderzocht is.

Een beperking van het onderzoek is ook dat geen specifieke aandacht wordt besteed aan zelfredzaamheid van burgers na terroristische aanslagen. Hoewel er geen reden is om aan te nemen dat de zelfredzaamheid van burgers na een enkele conventionele aanslag anders is dan na een willekeurige flitsramp, is het niet ondenkbaar dat na een serie conventionele aanslagen of na een NBC-aanslag er andere reacties aan de orde zijn die tot een verminderde zelfredzaamheid zouden kunnen leiden.

### *Wat volgt*

In dit onderzoek is vanzelfsprekend in de eerste plaats ruime aandacht besteed aan analyse van de beschikbare internationale literatuur over (aspecten van) zelfredzaamheid.

Hoofdstuk 2 is gewijd aan de risicoperceptie en het handelen van burgers voorafgaand en tijdens rampen.

---

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld M.A. Hajer, ‘Omwille van de veiligheid’, in: I. Helsloot et al, Vitaal: Essays over de bescherming van vitale aspecten van de samenleving, 2003, pp. 25-32.

Hoofdstuk 3 legt de nadruk op (internationale) impliciete en expliciete uitgangspunten in het optreden van hulpverleningsdiensten en gemeenten in de richting van burgers.

Daarnaast wordt de plaats die zelfredzaamheid (hoe ongedefinieerd ook) in het Nederlands beleid op het terrein van fysieke veiligheid en rampenbestrijding in de loop van de jaren heeft gehad nader beschouwd. Hoofdstuk 4 gaat hierop in.

De praktische en concrete aspecten van zelfredzaamheid worden via de insteek van 'ramptypen' en 'rampbestrijdingsprocessen' besproken. Hoofdstuk 5 is gericht op het vaststellen van terreinen en wijzen waarop zelfredzaamheid van burgers door de overheid kan worden bevorderd en/of gefaciliteerd.

Het afsluitende hoofdstuk 6 brengt de internationale literatuur en het Nederlandse beleid bijeen en doet aanbevelingen over specifieke terreinen waarop zelfredzaamheid van burgers kan worden bevorderd en/of gefaciliteerd.

## HOOFDSTUK 2

### Onderzoek naar de feitelijke zelfredzaamheid van burgers; een literatuuroverzicht.

#### 2.1 Inleiding

Enkele duizenden jaren geleden bestond de waarlijk zelfredzame mens: slechts gesteund door zijn naaste familie moest hij elk ongemak en elke ramp zien te overleven. Barre winters, misoogsten, infectieziekten konden elk meteen de dood betekenen.

De technologische ontwikkeling in onze samenleving heeft de levensverwachting enorm verhoogd. In 1800 leefde men gemiddeld veertig jaar, tegenwoordig ligt de levensverwachting dicht bij het dubbele. De kwaliteit van het leven is sterk verbeterd. De techniek heeft oplossingen gebracht voor tal van problemen. Veel gevaren zijn geheel of gedeeltelijk onschadelijk gemaakt: in dit deel van de wereld zijn er geen hongersnoden meer, er zijn voorzieningen voor het wassende water, vaccinaties tegen voorheen dodelijke ziekten.

Soms echter laat de technologie ons in de steek. Wij gaan slordig met veiligheidseisen om, blijken toch nog niet de gehele technologie doorgrond te hebben of het natuurgeweld is simpelweg te groot om te beheersen. Rampen en zware ongevallen zijn dan het gevolg.

Veelal zichtbaar is de perceptie dat het juist door de nieuwe technologie is dat de mens grote risico's loopt. De honderden miljoenen gewonnen levensjaren door de nieuwe technologie in de laatste eeuw in Nederland alleen al worden dan als gegeven beschouwd: 'De technologie heeft echter ook een keerzijde. Er zijn nieuwe gevaren ontstaan, die in potentie veel groter zijn dan de ingedamde oude risico's. De paradoxale ontwikkeling is zichtbaar dat de technologische vooruitgang ons terug in de tijd plaatst, doordat nieuwe gevaren ontstaan.'<sup>7</sup>

Het is aan burgers en overheid om rampen en zware ongevallen te beheersen. Het vergt weinig onderzoek om in te zien dat het voor de overheid niet mogelijk is om op elk moment alle aspecten van die rampenbeheersing op zich te nemen.

Relevante vragen zijn dan wel in welke mate de burger zelfredzaam is, of hier een ontwikkeling in de tijd zichtbaar is, waar de die zelfredzaamheid door beïnvloed wordt, etc. Voor de definitie van zelfredzaamheid verwijzen we naar hoofdstuk 1.

Dit hoofdstuk brengt al het (internationale) onderzoek naar aspecten van de feitelijke zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen te samen.

---

<sup>7</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, Kijken naar gevaren: over maatschappelijke percepties van externe veiligheid, 2002, pp. 13-15.



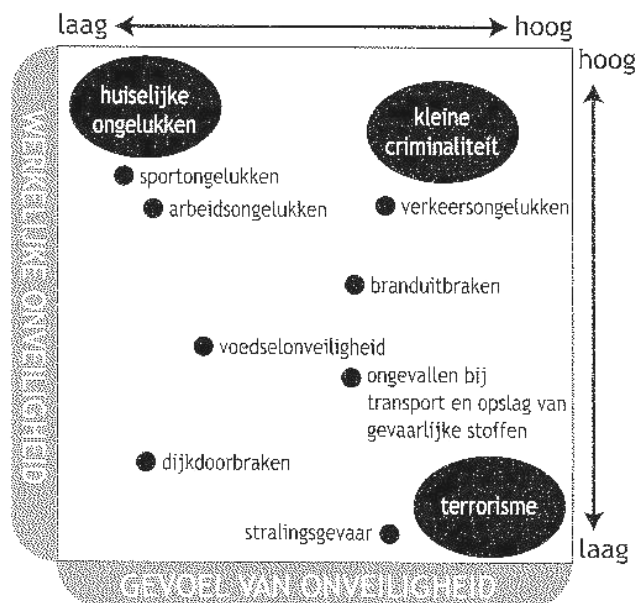
Er zal in dit hoofdstuk onderscheid gemaakt worden tussen de twee faseonderscheidingen in de definitie van zelfredzaamheid, namelijk voorbereiding op en daadwerkelijk handelen in rampsituaties.

## 2.2 De burger: voorbereiding op rampen en zware ongevallen

Het tenminste achteraf niet zo verrassende kernresultaat van deze paragraaf is dat burgers zich voorbereiden op die ongevallen die zij als voldoende bedreigend ervaren om zich op voor te bereiden. De stelling 'if men defines their situations as real, they are real in their consequences' werd immers al in 1928 door Thomas en Thomas geponeerd.<sup>8</sup> Inzicht in de publieke perceptie van veiligheidsrisico's is daarmee een eerste vereiste voordat kan worden gekeken naar de voorbereiding van burgers op rampen.

### 2.2.1 Publieke perceptie van veiligheidsrisico's<sup>9</sup>

Dat de publieke perceptie van sommige veiligheidsrisico's sterk veranderd is in de laatste 30 jaar mag wel een open deur heten. Meest zichtbaar is dit misschien wel waar het het risico op grote ongevallen betreft: waar de watersnoodramp van 1953 met 1835 doden nog min of meer breed gepercipieerd werd als een 'act of god' die daarmee ook niet meteen de autoriteiten aan te rekenen was,<sup>10</sup> werden de 22 doden als gevolg van een malafide vuurwerkopslag in Enschede in 2000 even breed gezien als een ontoelaatbaar en essentieel falen van de overheid.



Bron: U. Rosenthal, B. Staal, K.J. Storm, *Als je leven je lief is*, Max Geldens stichting voor maatschappelijke vernieuwing, 2002, p. 7.

<sup>8</sup> W.J. Thomas, D.S. Thomas, *The child in America*, New York, 1928, p. 572

<sup>9</sup> Een belangrijke bron voor deze paragraaf is: I. Helsloot, 'Fysieke Veiligheid' in de bundel 'Veiligheid', Kluwer, 2004.

<sup>10</sup> U. Rosenthal en G. Saeijs, 'Getuige de ramp', COT-reeks nr. 14, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2003.

Opvallend is daarbij dat andere (objectief gezien grotere) risico's nog even groot en even geaccepteerd zijn: de kans op een verkeersongeval is bijvoorbeeld niet veel verminderd. Het risico dat roken veroorzaakt is in die dertig jaar steeds duidelijker geworden, maar het percentage rokers is met ongeveer een derde van de bevolking nog steeds stabiel.

De vraag die daarmee tenminste sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw al actueel is voor beleidsmakers en communicatiewetenschappers is wat nu precies de publieke perceptie van veiligheidsrisico's bepaalt en hoe over deze risico's te communiceren valt.

Uit een grote hoeveelheid onderzoek blijkt dat burgers bij het beoordelen van veiligheidsrisico's naar veel meer aspecten kijken dan alleen 'de kans op' en 'het effect van' het risico. Gesteld kan zelfs worden dat deze maten een ondergeschikte rol spelen bij het al dan niet accepteren van veiligheidsrisico's. De simpele voorbeelden van verkeersdeelname en roken aan het begin van deze paragraaf laten dat feitelijk al zien (en daarmee dat communicatie over veiligheidsrisico's gebaseerd op deze feiten altijd een beperkt effect zal hebben).

Het hanteren van louter objectieve maten door risicomangers van overheid en bedrijfsleven, werkt onbegrip en irritatie bij burgers in de hand. De betrokken burger kan zich niet vinden in de 'enge' technologische definitie van risicoproblemen, dus ook niet in de diagnose, de beoordeling of de beslisregels, laat staan in de voorgestelde maatregelen. Woudenberg stelt dit vast voor risico's voor de volksgezondheid. Hij beschrijft een bewonersavond waar mensen zich opwinden over een bodemverontreiniging met een kans op het krijgen van kanker van 1 op 1.000.000. In de pauze steken ze een sigaret op uit hun dagelijkse pakje, waarbij de kans op nagenoeg ongeneeslijke longkanker 1 op 200 is. De bewoners hebben op hun beurt weinig begrip voor de kille cijfers van de deskundige. Ze worden woedend als de deskundige suggereert dat ze zich geen zorgen moeten maken over het wonen op een verontreinigde bodem die hetzelfde risico oplevert om kanker te krijgen als het roken van 0,14 sigaretten per jaar.<sup>11</sup>

Een eerste systematische poging tot het onderzoeken wanneer de voordelen van een activiteit of technologie in de publieke perceptie opwegen tegen de ermee verbonden veiligheidsrisico's is gedaan door Starr.<sup>12</sup> Hij concludeerde in 1969 bijvoorbeeld dat de acceptatie van vrijwillig genomen risico's (zoals verkeersdeelname en roken) ongeveer duizend maal groter is dan die van onvrijwillig genomen risico's.

Later onderzoek door met name Slovic en Fischhoff in Amerika<sup>13</sup> en Vlek en Stallen in Nederland<sup>14</sup> wijst op een aantal (soms samenhangende) belangrijke aspecten van een risico die de perceptie ervan bepalen:

---

<sup>11</sup> F. Woudenberg, Risicocommunicatie in vogelvlucht: er is altijd gevaar voor de volksgezondheid, in: Comma, nr. 11, 1997, pp. 3-4.

<sup>12</sup> C. Starr, Social benefits versus technological risk, in: Science, 1969, pp. 1232-1238.

<sup>13</sup> Zie voor een overzicht bijvoorbeeld: P. Slovic, The perception of risk, Earthscan, Londen, 2000.

- de potentiële mate van rampzaligheid ('catastrophic potential' of 'perceived dread')
- onvrijwilligheid in de zin van onbillijkheid (wie profiteert, wie draagt de gevolgen?)
- onvrijwilligheid in de zin van gebrek aan persoonlijke invloed (onbeheersbaarheid)
- nieuwe risico's versus bekende risico's (dus bijvoorbeeld verbonden met nieuwe technologie)
- verborgen of uitgestelde effecten van het risico (bijvoorbeeld kanker vele jaren na blootstelling)
- onhelderheid over maatschappelijke voordelen van risicodragende activiteit.

De laatste jaren wordt in onderzoek naar risicoperceptie ook gewezen op de factoren:

- (gebrek aan) vertrouwen in of openheid van verantwoordelijke instanties
- verwijtbaarheid van het risico in de zin dat bewust onveilig of crimineel gedrag de oorzaak is van het optredende ongeval.

Tot consistente modelering van bovenstaande factoren op een wijze die enige praktisch voorspellende waarde heeft is men echter nog niet gekomen.<sup>15</sup>

Afgezien van bovenstaande factoren die direct met het risico zelf samenhangen kan ook gewezen worden op (veranderende) algemene 'risicoattitude' zoals in de inleiding van deze paragraaf. Samengevat kan deze worden in de kreten 'not in my backyard' en 'pech moet weg'.<sup>16</sup> De moderne burger is steeds minder geneigd risico's veroorzaakt door anderen als onvermijdelijk behorend bij de samenleving te accepteren.

Complex samenhangend met de algemene risicoattitude is de berichtgeving in de media over risico's en ongevallen. Er is evident sprake van een asymmetrie in berichtgeving in de zin dat over bijzondere risico's en ongevallen meer bericht wordt dan over de dagelijkse (en grotere) risico's (zoals ziekten en verkeersdeelname). Er bestaat divers onderzoek dat deze berichtgeving in verschillende media relateert aan de perceptie van de ontvangers van deze berichtgeving. Zo blijkt uit onderzoek van Gutteling en Caljé dat Volkskrant en Volkskrantlezers meer aandacht besteden aan respectievelijk zich meer zorgen maken over milieurisico's dan de Telegraaf en Telegraaflezers.<sup>17</sup> Onbekend is echter of de keuze van het medium samenhangt met de perceptie van de ontvanger dan wel dat de perceptie van de ontvanger wordt beïnvloed door het medium.

---

<sup>14</sup> C.A.J. Vlek en P.J.M. Stallen, Persoonlijke beoordeling van risico's, Instituut voor Experimentele Psychologie, Groningen, 1979; A multi-level, multi-stage, multi-attribute perspective on risk assessment, decision making and risk control, in: Risk Decision Policy, 1996, pp. 9-31.

<sup>15</sup> De Zweed Sjöberg is een bekende criticaster van de waarde van alle huidige modellering. Zie daarvoor bijvoorbeeld: L. Sjöberg, Are received risk models alive and well?, in: Risk Analysis, 2002, pp. 665-669.

<sup>16</sup> Essays over deze factor staan in: F.J.M. Mertens en R. Pieterman et al, Pech moet weg, AUP Salomé, 2003.

<sup>17</sup> J. Gutteling en J.F. Caljé, De invloed van het milieu in het nieuws, in: Milieu, 1993, pp. 14-19.

### 2.2.2. Betekenis van risicoperceptie voor zelfredzaamheid

Burgers bereiden zich vanzelfsprekend voor op die ongevallen waar ze de urgentie voelen om zich op voor te bereiden. Zij bereiden zich voor op wat zij als risico zien dat de inspanning voor de voorbereiding waard is. Zij doen dit om zich weer meester te voelen over de situatie.

Preparatory actions provide individuals with a sense of control or mastery over a situation.<sup>18</sup>

Daar waar risico, zoals hierboven bleek, een sociaal construct is waar geen objectieve betekenis aan kan worden toegekend, wordt ook de voorbereiding op rampen en zware ongevallen door deze perceptie gestuurd.

Primair is daarmee de perceptie van het risico en 'slechts' secundair de door enkele auteurs genoemde 'rationele' redenen om zich niet voor te bereiden op rampen: enerzijds de rationele inschatting dat de kans dat de mogelijke ramp zich voordoet te laag is om de inspanning van voorbereiding te rechtvaardigen. De dagelijkse bezigheden krijgen dan prioriteit boven voorbereidingen op rampen. Anderzijds kunnen burgers van mening zijn dat ze niet beschikken over voldoende informatie om rationeel een effectieve voorbereidingsstrategie te kiezen.<sup>19</sup>

'Secundair' wil niet zeggen dat geen belang aan bovenstaande factoren moet worden gehecht. Als burgers vanuit een perceptie van een risico de urgentie voelen om zich voor te bereiden dan moeten zij, om zich adequaat voor te kunnen bereiden op een mogelijke ramp, weten welke voorbereidende handelingen rationeel gesproken zinvol zijn.

Nog steeds denken veel beleidsmakers dat de 'irrationaliteit' van de burger te voorkomen of te herstellen is door feitelijke informatie te verstrekken. Uit de literatuur blijkt echter dat feitelijke informatie weinig invloed heeft. Een van de best onderbouwde inzichten is juist het inzicht dat geobjectiveerde kennis over een risico vrijwel geen invloed heeft over de beleving van dat risico en daarmee op de voorbereiding op dat risico. De favoriete oplossing van bestuurders en ambtenaren om meer informatie vrij te geven bij een probleem is daarmee een "hersenschim".<sup>20</sup>

Onderzoek naar wat dan wel de drijfveer is voor de voorbereiding van burgers op rampen wordt hieronder samengebracht en geclusterd naar verschillende aspecten van risicoperceptie en van de individuele burger: de aard van de dreiging, ervaring met rampen, het geslacht, de sociaal-economische positie en de sociaal-culturele achtergrond van de burger.

---

<sup>18</sup> A.M. Major, Gender Differences in Risk and Communication Behavior: Responses to the New Madrid Earthquake Prediction, in: International Journal of Mass Emergencies and Disasters, vol. 17, no. 3, november 1999, p. 320.

<sup>19</sup> K.J. Tierney, The Social and Community Contexts of Disaster, in: R. Gist, R. Lubin (eds), Psychosocial aspects of disaster, 1989, p. 19 e.v.

<sup>20</sup> Uitspraak van Sjöberg geciteerd door: F. Woudenberg, Communicatie bij incidenten: ramp of zegen? in: Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg, nr. 2, juni 2003, p. 7.

### *Aard van de dreiging*

Bij (dreigende) natuurrampen oordelen burgers veelal op basis van hun zintuigen om de aan- of afwezigheid van risico's in de omgeving in te schatten. Deze risico's zijn zichtbaar en eindig in de perceptie van de burger. Zonodig voeren ze acties uit om zichzelf te beschermen (naar hoge grond gaan, schuilplaats zoeken, etc). In de perceptie van de burger is (voorbereiding op) zelfredzaamheid bij het optreden van deze rampen mogelijk.

Kenmerkend voor de 'nieuwe' risico's die voortkomen uit de technologische ontwikkeling is dat het gaat om potentiële gevolgen van menselijk handelen, waarvan aard en omvang van de gevolgen onbekend zijn. In de perceptie van burgers zijn deze catastrofaal, onomkeerbaar en hebben effect op de zeer lange termijn.<sup>21</sup> Een voorbeeld hiervan is stralingsgevaar. Het wordt beschouwd als niet tastbaar, als niet afgebakend in tijd en als potentieel dodelijke dreiging die zich van alle kanten kan voordoen waarbij bescherming moeilijk of onmogelijk is. Feitelijke informatie over stralingsniveaus en de werkelijke bedreiging ontbreekt vaak. Burgers hebben in de loop der tijd veel discussies gezien, gehoord of gelezen over de schadelijke effecten van straling. In de beleving wordt daardoor bij straling meteen gedacht aan hoge doseringen en dodelijke afloop of ernstige ziekten. Voorbereiding lijkt daarmee al snel zinloos.<sup>22</sup>

### *Ervaring met rampen*

Een hoog objectief risiconiveau betekent niet automatisch, zo is al betoogd, een hoge risicoperceptie bij de burger. Studies geven aan dat inwoners van objectief rampgevoeliger (disaster prone) gebieden niet vanzelfsprekend meer bezig zijn met gevaren of de voorbereiding op mogelijke gevaren dan degenen die in veiliger gebieden wonen. Dit geldt bijvoorbeeld nadrukkelijk voor burger in gebieden met een hogere kans op aardbevingen.

In het algemeen is de risicoperceptie (en het correponderend niveau van voorbereiding) wel hoger voor ramptypen die met regelmaat voorkomen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de inwoners in de 'tornado belt' in de Verenigde Staten.

Gemeenschappen die vaker door bepaalde typen rampen worden getroffen ontwikkelen 'disaster subcultures', waarin kennisuitwisseling, oefeningen en andere voorbereidingen centraal staan. In gemeenschappen met dergelijke subculturen wordt sneller en meer adequaat opgetreden bij dat type rampen.

De rampensubculturen zijn echter over het algemeen specifiek gericht op een bepaald type ramp. Er kan niet gesteld worden dat indien een gemeenschap is voorbereid op een bepaald type ramp, ze eveneens is voorbereid op andere denkbare risico's.<sup>23</sup> Dit correspondeert met het feit op het microniveau van de

---

<sup>21</sup> Het SCP-rapport laat zien dat ook wetenschappers deze perceptie kunnen hebben (Sociaal Cultureel Planbureau, Kijken naar gevaren: over maatschappelijke percepties van externe veiligheid, 2002, p. 14).

<sup>22</sup> R.W. Perry, Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations, 1985, pp. 55-57.

<sup>23</sup> K.J. Tierney, The Social and Community Contexts of Disaster, in: R. Gist, R. Lubin (eds), Psychosocial aspects of disaster, 1989, p. 27.

individuele burger geldt dat een persoonlijke ervaring met een gevaarlijke situatie wel een meer accurate gevaarsperceptie betekent voor die specifieke situatie, maar dat het niet per definitie een (betere) voorbereiding op andere mogelijke gevaren betekent.

#### *Geslacht en sociaal-economische positie*

Er zijn verschillen tussen mannen en vrouwen in de wijze waarop zij over risico's communiceren en risico-informatie ontvangen. Wat het resulterende verschil in risicoperceptie betekent voor de voorbereiding op rampen is echter niet onderzocht.

Onderzoek naar de verschillen in risicocommunicatie tussen man en vrouw geeft aan dat:

- Vrouwen communiceren frequenter met leden van hun sociale netwerk dan mannen.
- Vrouwen zijn eerder op de hoogte van waarschuwingen over rampen dan mannen. Dit komt door hun sterkere en meer complexe sociale netwerk. Het sociale netwerk functioneert als informeel waarschuwingssysteem
- Nieuwsmedia vervullen een kritieke rol bij het verspreiden van informatie. Mannen maken meer gebruik van het nieuwsaanbod van de media dan vrouwen.<sup>24</sup>

Perry en Mushkatel geven aan dat risicoperceptie en daadwerkelijke voorbereiding gerelateerd kunnen worden aan sociodemografische karakteristieken (inkomen, opleiding, etniciteit).

In het algemeen zijn niet-minderheden en mensen met een hogere sociaal-economische status beter voorbereid op rampen en zware ongevallen dan anderen: 'Minorities experience greater relative difficulties than whites because they have lower incomes and money reserves, are more likely to be unemployed, less likely to have disaster insurance, and more likely to have problems communicating with institutional providers of information about disaster risks and post-impact relief.'<sup>25</sup> Let op dat hier een verschil kan worden gemaakt tussen 'voorbereid zijn' en 'zich voorbereiden'.

#### *Sociaal-culturele situatie*

Afhankelijk van de sociaal-culturele achtergrond beleven mensen risico's verschillend. Zo ontstaat bij het langdurig uitblijven van ernstige ongevallen binnen gemeenschappen het beeld 'dit overkomt ons niet'.<sup>26</sup> De kans op calamiteiten plaatsen zij daarmee buiten hun voorstellingsvermogen, met als gevolg dat

---

<sup>24</sup> Gender Differences in Risk and Communication Behavior: Responses to the New Madrid Earthquake Prediction, in: International Journal of Mass Emergencies and Disasters, vol. 17, no. 3, november 1999, pp. 313-338.

<sup>25</sup> K.J. Tierney, The Social and Community Contexts of Disaster, in: R. Gist, R. Lubin (eds), Psychosocial aspects of disaster, 1989, p. 20; C. Fitzpatrick, D.S. Mileti, Public Risk Communication, in: R.R. Dynes, K.J. Tierney (eds), Disasters, Collective Behavior, and Social Organization, 1994, pp. 79-81.

<sup>26</sup> A. Hopkins, Counteracting the Cultural Causes of Disaster, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 7, no. 3, september 1999, p. 144.

anticipatie op risico's of calamiteiten niet aan de orde is. Turner vergelijkt het zelfs met het vragen aan een mol naar de gedragspatronen van een vogel.<sup>27</sup>

In de huidige (westerse) samenleving zijn veel mensen bijeen uit van oorsprong sterk verschillende culturen. Zelfs bij dezelfde nationaliteit of etniciteit is een vergelijkbare culturele achtergrond niet vanzelfsprekend. Door de culturele bagage reageren burgers niet in alle gevallen zoals vooraf door de overheid wordt verwacht. Symbolen en signalen – die in het algemeen zeer waardevol zijn tijdens calamiteiten – worden niet altijd begrepen. Niet of niet volledig ingeburgerde mensen van niet Nederlandse afkomst herkennen bijvoorbeeld niet automatisch een medische post aan een kruis, een informatiebalie aan een vraagteken of een eetgelegenheid aan een bord met mes en vork.<sup>28</sup>

Tevens kunnen andere reacties optreden dan de algemene patronen die hierboven uit het internationale, maar westers georiënteerde onderzoek zijn gedestilleerd. In Afrikaanse gemeenschappen kan het bijvoorbeeld voorkomen dat burgers bij calamiteiten door elkaar heen beginnen te gillen en te roepen. In de kakofonie van geluid is het voor hulpverleners niet eenvoudig om boodschappen door te geven.

Een autochtone Canadese verpleegkundige beschrijft haar verwarring in de omgang met een allochtone vrouw:

She walked towards me with a baby in her arms and told me that her daughter was very ill. She never stopped smiling during all the time she spent in the hospital. That really annoyed me.<sup>29</sup>

In Oosterse landen zien mensen crisissituaties vaak als persoonlijk falen. Het effect is een schaamtegevoel – soms zelfs uitmondend in zelfmoord – dat voor westerse mensen bijna onwerkelijk voorkomt. Het voorbereiden op crises in het algemeen staat voor hen gelijk met het erkennen van de kans op falen. Initiatieven gericht op het bevorderen van de voorbereiding op (specifiek) rampen komen hierdoor in dergelijke culturen erg moeizaam van de grond.<sup>30</sup>

Media coverage of the outbreak of the chicken flue in South-East Asia at the beginning of this year, showed clearly that the disease had already become an imminent threat, several months before it was reported to national and international authorities. Even as late as this March 2004, a Japanese chicken farmer remained silent, while the flue decimated his livestock. After the discovery, this farmer and his wife committed suicide. This, and the general attitude of silence surrounding the outbreak in South-East Asia, has been attributed mainly to the cultural 'taboo on loss of face'.

<sup>27</sup> B.A. Turner, *Man Made Disasters*, 1978, p. 48

<sup>28</sup> Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness, Government of Canada, *Guidelines on Cultural Diversity and Disaster Management*, 1995, p. 4.

<sup>29</sup> Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness, Government of Canada, *Guidelines on Cultural Diversity and Disaster Management*, 1995, p. 4.

<sup>30</sup> S. Elsubbaugh, R. Fildes, M.B. Rose, *Culture and its Effects on Strategic Preparation for Crisis Management: A Proposed Model and Empirical Evidence*, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 12, nr. 4, september 2004.

In retrospect, parallels can be drawn easily, with otherwise rather different cases of crisis-management, e.g. the handling of the SARS epidemic in the same region; Japans difficulties in coping with its long lasting economic crisis; Al Quaeda terrorism which seems to continue to elude national and international security services; or the general absence of civilian voluntary action in case of the earth quake in Marocco, compared with 'classical', and well researched earth quakes as the ones in Mexico City or Kobe.<sup>31</sup>

## 2.3 Zelfredzaamheid van burgers tijdens rampen

Bij de zelfredzaamheid van burgers tijdens rampen kan onderscheid worden gemaakt tussen de alarmeringsfase, de acute fase en de nazorg- of herstelfase van een ramp. Deze laatste fase wordt in dit onderzoek slechts zijdelings besproken, omdat deze zoals in hoofdstuk 1 aangegeven buiten het directe onderzoekskader valt.

### 2.3.1 Handelen van burgers tijdens de fase van waarschuwing en alarmering

Burgers moeten tijdens de alarmeringsfase van een ramp – als er voldoende tijd voor alarmering is – een veelheid aan beslissingen nemen. Ze luisteren naar de radio waaruit het advies komt ramen en deuren te sluiten, bepaalde gebieden te vermijden of zich zelfs te laten evacueren. Buren en familie bellen met andere informatie. Burgers krijgen deze en vele andere vormen van informatie en moeten vervolgens beslissen of de waarschuwing betrouwbaar is en of het advies voor hen relevant is.

Het wel of niet ondernemen van beschermende maatregelen hangt daarmee af van de interpretatie van de situatie door de burger.<sup>32</sup> Een aantal denkstappen wordt doorlopen vanaf het moment dat de waarschuwing wordt ontvangen. Deze denkstappen worden niet lineair achterelkaar gezet, maar versterken en ontkrachten elkaar in het individuele proces van besluitvorming over mogelijk te ondernemen acties. Nieuwe informatie leidt tot heroverweging van de beslissing.<sup>33</sup>

De volgende denkstappen worden onderscheiden in de literatuur:

#### *Beoordeling van de waarschuwing: betrouwbaarheid en effect*

Eenzelfde waarschuwing kan voor verschillende mensen een verschillende betekenis hebben. Dreigend hoog water kan voor de ene persoon natte voeten betekenen, een ander ziet het water tot aan de tweede verdieping van zijn huis reiken. De dominante perceptie van het risico bepaalt vervolgens de activiteiten die men onderneemt. Hierbij is de kennis over en ervaring met de dreiging een belangrijke indicator voor het reactiepatroon. Het zogenaamde 'frame of knowledge' speelt een grote rol bij het begrijpen en beoordelen van een waarschuwing.

<sup>31</sup> Editorial, Journal of Contingencies en Crisis Management, vol. 12, nr. 2, may 2004.

<sup>32</sup> R.W. Perry, Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations, 1985, pp. 66-70.

<sup>33</sup> C. Fitzpatrick, D.S. Mileti, Public Risk Communication, in: Disasters, Collective Behavior, and Social Organization, R.R. Dynes, K.J. Tierney (eds), 1994, p. 73-75.



Tijdens rampen en zware ongevallen ontstaat een veelheid van geruchten. Door de beperkt beschikbare informatie en ontoereikende communicatiemiddelen in met name de eerste uren is er onzekerheid bij burgers en autoriteiten. Er doen talloze verhalen de ronde, die meestal een stntthese zijn van voorgaande ervaringen en incomplete ooggetuigeverslagen. In het algemeen zal geruchtvorming toenemen als de aard van de ramp minder bekend is bij burgers (bijvoorbeeld als er sprake is van straling, giftige stoffen, etc.).<sup>34</sup>

Onderzoek heeft herhaaldelijk aangetoond dat individuen beginnen te denken over respons als de rampdreiging als 'real' wordt ervaren: 'unless the warning recipient believes that the threat is genuine, he is not likely to undertake any protective action'.<sup>35</sup> Twee factoren spelen hierbij een rol:

- De burger bepaalt de gevoelde mate van betrouwbaarheid van de autoriteiten of anderen die hem waarschuwen. Een factor daarbij is bijvoorbeeld het aantal malen loos alarm dat heeft plaatsgevonden.
- Verder wordt het wel of niet geloven van het bericht bepaald door drie W's: 'waar', 'wanneer' en 'waarschijnlijke kracht' van de aangekondigde ramp. Om deze te kunnen inschatten worden analogieën getrokken met persoonlijke vroegere ervaringen met het aangekondigde ramptype.

Burgers die een in hun ogen niet met zekerheid betrouwbare waarschuwing ontvangen, gaan, zoals in hun dagelijkse leven, op zoek naar verificatie en confirmatie van de waarschuwing. Dit is een van de verklaringen van de overbezette telefoonnetwerken kort voor en tijdens rampen.<sup>36</sup>

Wanneer het bericht als realistisch wordt ervaren/beoordeeld, gaat de ontvanger van de waarschuwing zich afvragen wat het bericht voor hem en zijn sociale omgeving (familie, vrienden) betekent. Zoals al gesteld is hierbij beschikbare kennis over de effecten van de (dreigende) ramp van groot belang. Pas als de ontvanger ervan overtuigd is dat het effect van de ramp hem zal deren, zal hij tot het overwegen van zelfredzame maatregelen overgaan.

OP 20 augustus 2002 werd op het treinstation in Amersfoort een lek geconstateerd in een ketelwagen met gevaarlijke stof acylnitril. De rampenzender en geluidswagens werden ingezet om de bevolking te waarschuwen voor de mogelijke risico's van het lek. Onderstaand de beleving van de omwonenden:<sup>37</sup>

*Eerste informatiebron over het incident*

Buren, kennissen, familie of collega's	43%
Politie in de straat	18%
Geluidswagens van de politie	10%

<sup>34</sup> R.W. Perry, *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, 1985, p. 59.

<sup>35</sup> R.W. Perry, *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, 1985, p. 70.

<sup>36</sup> C. Fitzpatrick, D.S. Milet, *Public Risk Communication*, in: *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*, R.R. Dynes, K.J. Tierney (eds), 1994, pp p. 79-81.

<sup>37</sup> Uit: Gemeente Amersfoort, Sector Dienstverlening en Algemene Zaken Onderzoek en Statistiek, *Evaluatie informatievoorziening rondom het incident met de gifrein: verslag van onderzoek onder omwonenden, winkeliers en bedrijven*, oktober 2002.

Landelijke radio- en tv zenders	9%
Lokale zenders	6%
Rampenzender radio M	1%
Overig (zelf gezien, intercom, internet)	12%
<i>Nadere informatiebronnen nadat men van het incident had gehoord (meerdere antwoorden mogelijk)</i>	
Lokale radio en/of tv zender	45%
Landelijke radio en/of tv zender	35%
Rampenzender radio M	12%
Via burens en passanten op straat	19%
Via politie / brandweer	12%
<i>Advies om binnen te blijven en ramen en deuren te sluiten opgevolgd</i>	
Ja	80%
Gedeeltelijk (bv. alleen binnen blijven)	6%
Nee	14%
<i>Actief aanvullende informatie gezocht over het incident</i>	
Via gemeente/publieksinformatie	7%
Via hulpdiensten	8%
Geen aanvullende informatie gezocht	86%

#### *Besluit tot mogelijke zelfredzame maatregelen*

De volgende afweging voor de gealarmeerde burger is of door hem beschermende maatregelen moeten worden getroffen. Hierbij spelen drie belangrijke factoren een rol:<sup>38</sup>

- De waarschuwing moet tijdig genoeg zijn om te reageren voor de rampimpact.
- De familiesituatie is mede bepalend voor de reactiesnelheid: over het algemeen aarzelen families met het nemen van beschermende maatregelen als niet alle familieleden veilig zijn of bijeen zijn. Bij evacuaties trekken families veelal als groepen op, niet als verzameling individuen. Ze wachten bijvoorbeeld op elkaar om gezamenlijk te vertrekken. Dit kan grote problemen veroorzaken indien de tijdsdruk van de evacuatie hoog is.
- Een al vooraf bestaand 'veiligheidsplan' vergemakkelijkt individuen te besluiten tot beschermende maatregelen.

Inter-organisational and inter-agency coordination and preparedness for ordering and overseeing a mass evacuation are crucial problems in disaster (...) It is particularly interesting that in the face of poor coordination among and guidance from authorities, the public seems to some extent to be able to take 'care of itself'.<sup>39</sup>

Op het gebied van besluitvorming door burgers om wel of niet te evacueren is veel onderzoek gedaan. Perry presenteert een zestal proposities die van invloed zijn om wel of niet te evacueren:

- Hoe groter het aanpassingsvermogen van een individu, hoe groter de kans op evacuatie.

<sup>38</sup> R.W. Perry, *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, 1985, p. 72-81.

<sup>39</sup> R.W. Perry, *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, 1985, p. 61

- Hoe meer waarde gehecht wordt aan de waarschuwing (perceptie van de dreiging als werkelijk) hoe groter de kans op evacuatie.
- Hoe hoger het niveau van gevoeld persoonlijk risico, hoe hoger de kans op evacuatie.
- Hoe meer contacten met familie en relaties, hoe grote de kans dat waarschuwingen een individu zullen bereiken.
- 'Lidmaatschap' van een etnische minderheid vergroot de kans dat een individu een 'external locus of control' heeft.
- 'Lidmaatschap' van een etnische minderheid betekent meestal een lagere gevoelde betrouwbaarheid van autoriteiten.<sup>40</sup>

Bij natuurrampen schikken burgers zich in evacuatieorders van overheden omdat ze in het algemeen de overheidsberichten over (dreigend) natuurgeweld betrouwbaar achten. Tijdens de dreigende nucleaire catastrofe op het Three Mile Island (1979) verlaat de bevolking juist de huizen, omdat ze de geruststellende overheidsberichten over dit nieuwe technologische risico niet vertrouwen. Kasperson en Pijawka suggereren dat technologische rampen verschillen van natuurrampen in de beleving van burgers. Ze zijn minder bekend en meer gevreesd vanwege de mogelijke langetermijn effecten op gezondheid. Daarnaast leveren ze mogelijk een lager niveau van ondersteunende gemeenschapsmobilisatie op, en een hoger niveau van conflicten binnen de gemeenschap na de ramp.<sup>41</sup>

### *2.2.2 Handelen van burgers tijdens de acute fase van een ramp*

Mensen besluiten over maatregelen bij opduikend gevaar door middel van twee verschillende 'besluitvormingsystemen': op gevoel en analytisch.

Het eerste systeem is snel, associatief, affectief, automatisch, emotioneel en onttrekt zich aan het bewustzijn. Dit wordt wel intuïtieve besluitvorming genoemd. Het tweede systeem werkt met redeneerregels, algoritmen en formele logica, maar is trager, vereist inspanning, leervermogen en bewustzijn; de zogenaamde rationele besluitvorming.

Er zijn aanwijzingen uit onder andere neurologisch onderzoek dat beide systemen met hun voor- en nadelen, vertekeningen en beperkingen, gebruikt worden om tot beslissingen te komen. Als beide processen een verschillende kant uitwijzen, geven volgens dit onderzoek de associatieve, affectieve processen meestal de doorslag bij de oordeelsvorming, zeker onder tijdsdruk.<sup>42</sup>

Indien er weinig tot geen voorbereidingstijd beschikbaar is en het gevaar van de ramp zich plotseling over de burgers uitstort, zoals bij 'flitsrampen'<sup>43</sup> als

<sup>40</sup> R.W. Perry, *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, 1985, p. 90

<sup>41</sup> R.E. Kasperson, K.D. Pijawka, 'Societal response to hazards and major hazard events: Comparing natural en technological hazards', *Public Administration Review*, no. 45, p. 7-18.

<sup>42</sup> P. Slovic, E.U. Weber, *Perception of Risk Posed by Extreme Events*, discussionpaper at the conference 'Risk Management Strategies in an Uncertain World', New York, 2002; D. Holtgrave, E.U. Weber, *Dimensions of risk perception for financial and health risks*, in: *Risk Analysis*, no. 13, 1993, p. 553-558;

<sup>43</sup> P. Verhallen, *Het verschijnsel ramp*, in I. Helsloot, P.Verhallen (red.), *Zicht op rampenbestrijding*, Nibra publicatiereeks nr. 17, p 10-11.

aardbevingen, stormen, terroristische aanslagen, reageren burgers snel en intuïtief. Ze treden dan in het algemeen, als het ware van nature, adequaat en zelfredzaam op. Dit staat in schril contrast met denkbeelden die bij veel burgers en autoriteiten leven.

### *Mythes over het gedrag van burgers tijdens rampen: paniek, hulpeloosheid en plundering*

Drie mythen over de zelfredzaamheid van burgers kunnen op grond van onderzoek benoemd en ontkracht worden.<sup>44</sup>

#### *Mythe 1: burgers raken in paniek bij een ramp*

De aanvankelijke schrikreactie van burgers in een noodsituatie slaat in zeer korte tijd om naar het zoeken naar mogelijkheden om handelend op te treden voor de eigen veiligheid en veiligheid van anderen. Degenen die in eerste instantie hulp verlenen bij rampen zijn omstanders, verwanten of andere aanwezigen. Anderen zorgen dat ze zich verwijderen van de ramplocatie in een richting die zij op dat moment de juiste achten. In tegenstelling tot beelden die rampenfilms en mediareportages schetsen, raken mensen vrijwel nooit in paniek.<sup>45</sup>

Er is overigens geen wetenschappelijke consensus over het gebruik van de term 'paniek'. Er zijn ruwweg twee visies te onderscheiden in het wetenschappelijke discours. De oudste visie, voortgekomen uit dagelijks spraakgebruik, stelt 'paniek' gelijk aan extreme en ongegronde angst. De andere opinie ziet 'paniek' als een manifestatie van vluchtgedrag waarin openlijk dagelijkse sociale normen aan de kant worden gezet (zoals ouders die hun kind achterlaten om zichzelf te redden).<sup>46</sup>

In beide opvattingen staan twee thema's centraal:<sup>47</sup>

- paniekgedrag is irrationeel. Deze stelling is onder zware kritiek gekomen, vooral vanuit degenen die empirische studies hebben gedaan naar het gedrag van mensen in rampen en branden. Deze onderzoekers stellen vast dat het gedrag in zulke situaties, gezien vanuit de getroffenenen, zeer betekenisvol is en verre van irrationeel.
- paniekgedrag is zeer besmettelijk. Mensen zouden paniekgedrag zeer snel overnemen. Wederom stellen de empirisch onderzoekers vast dat dit beeld onjuist is. Indien in uitzonderlijke situaties mensen in paniek raken, wat voor soort paniek dan ook, dan blijft het beperkt tot een kleine groep mensen. Zeer weinig toeschouwers nemen het gedrag over.

"ik zag drie dode mensen op het spoor liggen", zei Juan Carlos Marquez, een van de passagiers in de trein in Madrid waarin bommen afgingen. Van de

<sup>44</sup> De onderstaande beschrijvingen hebben betrekking op het algemene handelen van burgers die lichamelijk en geestelijk min of meer gezond zijn. Mensen met een ernstige handicap kunnen lichamelijk of geestelijk niet in staat zijn zelfredzaam op te treden.

<sup>45</sup> R.W. Perry, M.K. Lindell, Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 11, no. 2, June 2003 pp. 51-52; E.L. Quarantelli, The Sociology of Panic, Disaster Research Center, University of Delaware, 1999, pp. 3-10; R.R. Dynes, Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies, in: International Journal of Mass Emergencies and Disasters, vol. 12, no. 2, August 1994.

<sup>46</sup> The Sociology of Panic, E.L. Quarantelli, DRC, 1999, pp. 4-5.

<sup>47</sup> The Sociology of Panic, E.L. Quarantelli, DRC, 1999, pp. 4-7.

hulpverleners kreeg hij latex handschoenen en ging aan de slag. "We probeerden de minst gewonden te helpen en deden wat we konden".<sup>48</sup>

Perry en Lindell geven twee oorzaken voor het ontstaan van de paniekmythe:<sup>49</sup>

Ten eerste labelen slachtoffers hun eigen gedrag direct volgend op de ramp vaak als een 'paniekreactie' in interviews ('toen ik de rook in de kamer zag, raakte ik in paniek'). Onderzoek naar de werkelijke inhoud van het gedrag toont dat ze wel een acute schrikreactie vertonen ('ik schrok en werd heel bang door de rook die in de kamer hing'), maar vervolgens rationeel en vaak sociaal optreden ('ik greep de baby en rende naar buiten, vlak voor het huis instortte').

Ten tweede interpreteren onderzoekers, journalisten en toeschouwers de reacties van slachtoffers die niet succesvolle acties ondernamen veelal verkeerd. Een nieuwsbericht over slachtoffers van een hotelbrand die dood gevonden zijn in een toilet in een hal, stelt dat ze in paniek naar het toilet zijn gevlucht. Een plausibeler verklaring is dat ze - door gebrek aan zichtbaarheid in de dikke rook - de eerste deur in de hal zijn ingegaan denkend dat het richting uitgang was. Na het realiseren van de vergissing was het te laat om terug te keren naar de hal of besloten ze in het toilet te wachten. Kortom: het feit dat er sprake was van een inschattingfout met fatale afloop zegt bij nog niets over het wel of niet aanwezig zijn van paniek.

Uit empirisch onderzoek blijkt dat, wat ook onder 'paniek' wordt verstaan, het fenomeen statistisch geen gebruikelijke reactie is op welk type ramp dan ook. Indien het zich voordoet betreft het een beperkt aantal mensen en is het van korte tijdsduur is.<sup>50</sup>

Om de rampmythe te onderzoeken wordt in 1978 in Zweden via een radiostation fictief nieuws uitgezonden waarvan onderzoekers de impact meten. In de uitzending wordt het fictieve nieuws gemeld dat er zich een ongeluk met een kerncentrale heeft voorgedaan en dat radioactieve wolken zich boven Zuid-Zweden bevinden. Binnen een uur berichten andere media over wijdverspreide paniekreacties onder de bevolking. De geschreven media berichten een dag later over allerlei vormen van paniekreacties op grote schaal, inclusief vluchtgedrag. Systematisch onderzoek van het gedrag van de burgers naar aanleiding van de nieuwsuitzending toont echter aan dat minder dan 10% van de bevolking enige aandacht schonk aan de uitzending, minder dan 1% enige reactie vertoonde en dat niemand op de vlucht is gegaan. Dit onderzoek laat zien dat de verwachte paniekreactie van het publiek vrijwel exclusief een massamedia-creatie was.<sup>51</sup>

Paniekreacties zijn derhalve zeer zeldzaam, maar ze komen wel voor. Een viertal condities die gezamenlijk paniek kunnen veroorzaken, wordt daarbij onderscheiden:

- de perceptie van onmiddellijk en ernstig gevaar;

---

<sup>48</sup> Vrolijke beltonen, maar niemand neemt op, NRC Handelsblad, 12 maart 2004.

<sup>49</sup> R.W. Perry, M.K. Lindell, Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 11, no. 2, June 2003 pp. 51-52.

<sup>50</sup> R.W. Perry, M.K. Lindell, Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 11, no. 2, June 2003 pp. 51-52.

<sup>51</sup> The Sociology of Panic, E.L. Quarantelli, DRC, 1999

- de perceptie van beschikbaarheid van slechts enkele ontsnappingsroutes;
- de perceptie dat de ontsnappingsroutes aan het sluiten zijn, wat onmiddellijke ontsnapping vereist;
- gebrek aan communicatie over de situatie.<sup>52</sup>

Deze condities tezamen duiden op een situatie waar in de perceptie van het paniekslachtoffer bijna geen ontsnapping mogelijk is.

### *Mythe 2: burgers zijn hulpeloos en afhankelijk*

Burgers zijn ten tijde van rampen in het algemeen juist niet hulpeloos en afhankelijk van hulp van buiten. Voor zover mogelijk zijn zij juist degenen die starten met de eerste zoek- en redactiviteiten, slachtofferzorg en de eerste herstelwerkzaamheden.

'As a whole, human beings respond well at impact times of disasters. People in such situations actively seek relevant information and attempt to do what they can to deal with the exigencies presented by the emergency. The threat of a disaster just about to happen or its actual impact does not paralyze those affected. Passivity in the face of danger is almost non-existent.'<sup>53</sup>

'Most citizens do not develop shock reactions, panic flight occurs only rarely and people tend to act in what they believe is their best interest, given their limited understanding of the situation.'<sup>54</sup>

'Survivors do so much prior to, and separate from, the actions and directions of officials that it sometimes leads emergency agency personnel to mischaracterize the activities as confused, chaotic and random.'<sup>55</sup>

Zo wordt vaak ook ten onrechte verondersteld dat rampslachtoffers en evacués afhankelijk zijn van de overheid en private organisaties rond huisvesting na de ramp. Feitelijk komt 90% van de slachtoffers niet in publieke opvang terecht. De meeste slachtoffers gaan op eigen gelegenheid naar familie en vrienden.<sup>56</sup>

### *Mythe 3: tijdens en na een ramp wordt geplunderd*

Een hardnekkige mythe is die van plunderingen die zouden optreden kort na rampen of zware ongevallen. Quarantelli bestrijdt de mythe al vanaf 1969.<sup>57</sup> Hij stelt sedertdien op basis van empirisch onderzoek dat tijdens en vlak na een ramp of een zwaar ongeval vrijwel nooit plunderingen plaatsvinden. In de zeldzame

<sup>52</sup> R.W. Perry, M.K. Lindell, Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 11, no. 2, june 2003 p. 52.

<sup>53</sup> E.L. Quarantelli, Community Crises: An Exploratory Comparison of the Characteristics and Consequences of Disasters and Riots, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 1, no. 2, june 1993, p. 69

<sup>54</sup> R.W. Perry, M.K. Lindell, Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 11, no. 2, june 2003 p. 50.

<sup>55</sup> Dynes, 1990, aangehaald in: E.L. Quarantelli, Community Crises: An Exploratory Comparison of the Characteristics and Consequences of Disasters and Riots, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 1, no. 2, june 1993, p. 69.

<sup>56</sup> K.J. Tierney, The Social and Community Contexts of Disaster, in: R. Gist, R. Lubin (eds), Psychosocial Aspects of Disaster, 1989, p 23-27.

<sup>57</sup> E.L. Quarantelli, R.R. Dynes, Dissensus and consensus in community emergencies: patterns of looting and property norms, in: Il Politico, nr. 34, 1969, p. 276-291.

gevallen dat plunderingen optreden bij rampen is er sprake van eenlingen van buiten de gemeenschap. Plunderen is een typisch verschijnsel dat bij openbare orde problemen optreedt, niet bij rampen.<sup>58</sup>

Bij de bomaanslag in Oklahoma in 1995 zijn in het gebied rond het verwoeste Alfred Murray Building in de 17 dagen na de ramp 54 arrestaties verricht. De meerderheid betrof personen die zich in het rampgebied bevonden zonder autorisatie. Een negental journalisten werd gearresteerd. Er blijkt achteraf geen sprake van plundering.<sup>59</sup>

Autoriteiten treffen vanuit zorg voor het optreden van plunderingen gebaseerd op de plunder-mythe vaak maatregelen om deze te voorkomen. Deze maatregelen kunnen zelfs ten koste gaan de beschikbare capaciteit voor hulpverlening.

Ook in de media steken tijdens en na de ramp verhalen over plundering vaak de kop op. Zelfs onder hulpverleners doen dergelijke verhalen met regelmaat de ronde.<sup>60</sup>

Uit empirisch onderzoek blijkt dat plunderingen bij openbare orde verstoringen, in tegenstelling tot bij rampen, wel regelmatig voorkomen. Bij rellen is er sprake van gerichte woede en agressie. Deze is meestal in eerste instantie primair gericht op de politie of andere ordediensten. De negatieve energie kan echter eenvoudig anders gericht worden. Ordeverstoorers of anderen misbruiken dan de chaos om te plunderen. Bij rampen ontbreekt een externe zichtbare 'vijand'. Betrokkenen voelen zich verantwoordelijk voor eerste hulp en of verwijderden zich van de ramplocatie. Plunderen bij zichtbare ernstige schade aan mensen en omgeving wordt gevoeld als 'not done'.<sup>61</sup>

Bij het internationaal onderzoek naar het al dan niet optreden van plunderingen na een ramp lijkt sprake te zijn van een culturele beperking. Het onderzoek heeft vrijwel uitsluitend plaatsgevonden in min of meer westerse, geïndustrialiseerde samenlevingen. Lapierre en Moro constateren op basis van verschillende oogtuigenverslagen dat er niet alleen na, maar zelfs tijdens de ontsnapping van giftig gas in Bhopal in 1984 waarbij naar schatting 30.000 doden vielen sprake was van systematische plundering en zelfs doodslag. Wel past hier de opmerking dat deze plunderingen plaatsvonden door leden van een andere kaste, dus met nadruk niet door leden van de eigen (sub)gemeenschap.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> K.J. Tierney, *The Social and Community Contexts of Disaster*, in: R. Gist, R. Lubin (eds), *Psychosocial Aspects of Disaster*, 1989, p. 22.

<sup>59</sup> J. Clark, Oklahoma City Police Department, in: MIPT, *Oklahoma City – Seven Years Later: Lessons for Other Communities*, 2002, p. 65-68.

<sup>60</sup> Binnen de projectgroep Zelfredzaamheid dachten enkele brandweerofficieren dat ook tijdens de Bijlmerramp plunderingen hadden plaatsgevonden. Na onderzoek bleek dat er indertijd wel geruchten waren rondgegaan, maar dat nergens feitelijke waarnemingen die op plunderingen duiden waren vastgelegd.

<sup>61</sup> K.J. Tierney, *The Social and Community Contexts of Disaster*, in: R. Gist, R. Lubin (eds), *Psychosocial Aspects of Disaster*, p. 20 e.v.; E.L. Quarantelli, *Community Crises: An Exploratory Comparison of the Characteristics and Consequences of Disasters and Riots*, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 1, no. 2, June 1993.

<sup>62</sup> D. Lapierre en J. Moro, *Il était minuit cinq à Bhopal*, Pressinter S.A., 2001

### *De feitelijke reactie van verwanten en andere burgers op een ramp: redzaamheid*

De bereidheid van vrijwilligers om te assisteren bij rampen en zware ongevallen is in het algemeen groot. Niet alleen van direct betrokkenen (familie, vrienden) maar ook van andere burgers. De participatie van de gemeenschap is zeer groot kort na een ramp. Zelfs in de ernstigste rampen en zware ongevallen zijn er meestal meer niet-slachtoffers dan slachtoffers, zodat de gemeenschap de mogelijkheid heeft om zichzelf te herpakken.<sup>63</sup> Direct na rampsituaties volgt dan ook wat wel wordt genoemd een 'informal mass assault' van redzame handelingen.

De onderstaande voorbeelden zijn typerend voor de reactie van burgers op rampen en zware ongevallen in de gehele westerse wereld.

Direct na de aanslagen op treinen in Madrid op 11 maart 2004 reageren burgers behulpzaam: taxi's vervoeren familieleden gratis naar het centrum waar slachtoffers worden geïdentificeerd, hoteleigenaren stellen gratis kamers beschikbaar voor verwanten en duizenden mensen zijn bereid bloed te doneren. Daarnaast nemen op 13 maart 2004 miljoenen Spanjaarden deel aan manifestaties tegen terrorisme.<sup>64</sup>

Kort na de aardbeving in Kobe, Japan in 1995 ondernemen inwoners het grootste deel van de reddingswerkzaamheden. Officiële hulpdiensten vinden slechts een kwart van degenen die bekneld zijn geraakt en gered worden. De aardbeving had enorme gevolgen voor de communicatie tussen hulpdiensten: telefoonlijnen werkten niet, er was ernstige schade aan de radio en fax van de prefectuur en van back up faciliteiten voor sleutelfuncties waren verloren.<sup>65</sup> Spontaan hulpaanbod volgt op grote schaal. Schattingen van het aantal vrijwilligers dat in de maanden na de ramp helpt, lopen uiteen van 630.000 tot 1,3 miljoen mensen. Verklaringen voor het hulpaanbod zijn onder meer: overduidelijk bewijs dat hulp nodig is, intensieve mediaverslaggeving, collegevrije periode waarin veel studenten gaan helpen.<sup>66</sup>

De redzaamheid door burgers die soms van heinde en verre komen om te assisteren, noemt Dynes 'situationeel altruïsme'. Hij stelt dat zich het zich voordoet in situaties waarin 'nieuwe' slachtoffers ontstaan en er twijfel is of de bestaande institutionele instanties er goed mee om kunnen gaan. Hij onderscheidt drie vormen van directe hulpverlening:<sup>67</sup>

- Het ontstaan van kortdurende rollen: de 'mass assault' van de collectieve respons tijdens en kort na de impact van een ramp. Het Disaster Research Center van de universiteit van Delaware stelt in onderzoek naar de aardbeving

---

<sup>63</sup> K.J. Tierney, *The Social and Community Contexts of Disaster*, in: R. Gist, R. Lubin (eds), *Psychosocial Aspects of Disaster*, 1989, p. 23.

<sup>64</sup> Spanje zoekt daders terreur ook bij Al-Qaeda, NRC Handelsblad, 12 maart 2004.

<sup>65</sup> O. Hiroi, *Earthquake Disasters: The Need for Robust Emergency Information and Transportation Networks*, in: *The Wheel Extended*, 1995, no. 93, p. 5.

<sup>66</sup> K.J. Tierney, *Emergency Response: Lessons Learned from the Kobe Earthquake*, Disaster Research Center, University of Delaware, 1997, p. 2-3.

<sup>67</sup> R.R. Dynes, *Situational Altruism: toward an explanation of pathologies in disaster assistance*, paper presented at XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld, Germany, 1994, p. 6-8.



in Mexico City (1985) vast dat 10% van de bevolking betrokken was bij vrijwilligerswerk direct gerelateerd aan de aardbeving. Gezien over de hele bevolking van Mexico City betekent dit dat er ongeveer 2 miljoen vrijwilligers actief waren.

- Activeren van familie en verwanten. Direct na ramp gaan verwanten telefonisch informeren hoe het met mogelijke slachtoffers in het gebied gaat. Ze zijn bereid direct hulp te bieden met de hun beschikbare middelen.
- Binnen lokale organisaties en bedrijven komt het situationeel altruïsme sterk tot uitdrukking. In tegenstelling tot de gedachte dat zij minder functioneren door rampen leveren zij juist veel extra conventionele organisatorische middelen.
  - extra aantal uren langer doorwerken door betrokken organisaties;
  - extra capaciteit door gebruik vrijwilligers (zoals bijvoorbeeld Rode Kruis);
  - betrokkenheid van 'nieuwe' organisaties (bij de aardbeving in Mexico City in 1985 helpt bijvoorbeeld de nationale petroleumorganisatie op 24 locaties met reddingswerkzaamheden (in totaal 5.000 extra helpers).

Tijdens de rampbestrijding van de bomaanslag in het federale Alfred P. Murray gebouw in Oklahoma op 19 april 1995 was een enorm hulpaanbod van vrijwilligers, zowel behulpzame burgers als professionele hulpverleners uit andere staten:

It is part of the human spirit to want to be involved and help. The volume of spontaneous volunteers from outlying metro area fire departments, as well as those from all over the country was overwhelming. (Gary Marrs, Chief Oklahoma City Fire Department)

The Red Cross was overwhelmed by the numbers of spontaneous volunteers. In order to process and assign volunteers quickly, many were assigned jobs with typical Red Cross identification. After several hours, a process was orchestrated with the FBI whereby only ID's signed by the Local Disaster Volunteer officer were valid. This procedure was time consuming, but necessary. The fact that the site was a crime scene required all Red Cross volunteers to be screened before entering the site. (Debby Hampton, Local volunteer coordinator)

Thousands of volunteers responded to the scene. This created a huge problem. First responders who were dealing with the recovery effort were suddenly in the position of trying to organize volunteers. Volunteers needed to be properly identified and assigned a place to work. No one was prepared to handle so many volunteers. (Gary Adams, Chief Oklahoma Highway Patrol)

No one could have predicted the number of spontaneous volunteers that showed up from all over the world. Surrounding police departments and officers from other departments across the country were showing up to help. Unfortunately, this created another set of problems for personnel trying to deal with the sheer numbers of volunteers wanting to help, registering them and assigning them. (Sam Gonzales, Chief of Police Oklahoma City Police Department)<sup>68</sup>

Situationeel altruïsme motiveert mensen te helpen op manieren die niet in rampenplannen staat vermeld. Het creëert ruimte om organisaties actiever te laten

---

<sup>68</sup> MIPT, Oklahoma City – Seven Years Later: Lessons for Other Communities, 2002, p. 46-111.

werken. Het promoot de overdracht van goederen en het invullen van behoeften. Het versterkt en helpt slachtoffers met het vervullen van basisbehoeften. De keerzijde is dat personeel, burgers, goederen en diensten tegelijk bijeen komen, met als mogelijk gevolg chaos en onduidelijkheid. Ook bestaat de kans op competitiedrang rond het helpen van slachtoffers.<sup>69</sup>

Redzaamheid (en situationeel altruïsme) kan worden gezien als een speciaal gevolg van wat Quarantelli 'emergent norms' heeft genoemd, nieuwe en tijdelijke normen en waarden die na een ramp het handelen van burgers en hulpverleners bepalen.<sup>70</sup>

Situationeel altruïsme tijdens en direct na de cafébrand in Volendam (jaarwisseling 2000/2001):<sup>71</sup>

De hulpverlening begint in Volendam met de inzet van niet professionele hulpverleners. Met een in de gegeven omstandigheden misplaatste term wordt dat wel aangeduid als lekenhulp. De ongekennde inzet die van alle kanten wordt gepleegd, onmiddellijk na de brand, blijkt echter van groot belang te zijn. In afwachting van de professionele hulpverleners zijn het de omstanders die als eersten de strijd aangaan met de gevolgen van de kortstondige brand.

Soms met gevaar voor eigen leven wagen barbezoekers, barmedewerkers, toevallige passanten en omwonenden zich aan reddingspogingen. Samen met bezoekers van naburige cafés en met even later toegesnelde familieleden en vrienden proberen zij hulp te verlenen waar dat kan.

Zonder dat men ooit van het begrip heeft gehoord richten mensen spontaan in naburige cafés gewondennesten in.

Ook tijdens de Vuurwerkramp in Enschede was er sprake van grote inzet van vrijwilligers, met name rond de opvang en verzorging van slachtoffers. Het hoofd Algemene Zaken van de gemeente zegt hierover: 'De vrijwilligers hielden zich met van alles bezig. In feite hebben ze daar waar hulp nodig was, geholpen: het opvangen en troosten van de slachtoffers, het uitdelen van goederen, inrichten van woningen, repareren van spullen, vervoeren van goederen en mensen, etc'.<sup>72</sup>

Behalve 'benodigde' hulp wordt ook veel irrelevante hulp geleverd. Hulpverleningsdiensten en gemeentelijke diensten worden kort na elke ramp overstelpt met een enorme berg grotendeels overbodige goederen.<sup>73</sup>

Niet in alle gevallen komt hulpverlening door getroffen en, familie en directe verwanten snel op gang. Onderzoek naar de aardbeving in Erzincan, Turkije, 13

<sup>69</sup> R.R. Dynes, Situational Altruism: toward an explanation of pathologies in disaster assistance, paper presented at XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld, Germany, 1994, p. 6-8.

<sup>70</sup> Stallings, R, Quarantelli, E.L., Emergent Citizen Groups and Emergency Management, Public Administration Review, vol 15, 1985, p. 93-100; Dynes, R.R. and Quarantelli, E.L. 'Redefinition of property norms in community emergencies', International Journal of Legal Research, nr. 3, 1968, p. 100-112.

<sup>71</sup> Cafébrand Nieuwjaarsnacht, eindrapport, 2001, p. 280

<sup>72</sup> De Vuurwerkramp, Deel C, Praktische Hulpverlening, 2000, p. 56; zie ook: De Ramp van Enschede, p 48.

<sup>73</sup> R.R. Dynes, Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies, in: International Journal of Mass Emergencies and Disasters, vol. 12, no. 2, august 1994, p. 10.

maart 1992 toont dit aan. Tweederde van de getroffen en zag tijdens of vlak na deze aardbeving verwanten die dood of zwaar gewond waren. De gemeenschap werd blootgesteld aan een catastrofale ramp, die bij de overlevenden traumatische effecten had. In deze omstandigheden is het niet verwonderlijk dat de lokale respons langzaam of niet op gang kwam in de eerste uren na de ramp. Een catastrofale ramp in een relatief kleine gemeenschap heeft een sterk ontwrichtend effect door de nauwe familiale, sociale en economische banden die mensen met elkaar hebben.<sup>74</sup>

Culturele aspecten kunnen ook in minder positieve zin een rol spelen. Bij de aardbeving in Marokko, 23 februari 2004, blijken burgers slechts in beperkte mate spontane reddingsactiviteiten te ondernemen. Ze kijken voornamelijk toe hoe reddingswerkers puin ruimen. Ze bekritisieren daarentegen wel openlijk de trage hulpverlening en bestormen enkele vrachtauto's met hulpgoederen. Reddingswerkers hekelen de afwachtende houding van zowel de burgers in het getroffen gebied als de betrokken overheidsinstanties.<sup>75</sup>

## 2.4 Uitleiding

De perceptie van een risico of een dreigende situatie bepaalt het handelen van de burger waar het gaat om de voorbereiding op dat risico of de reactie op de dreiging.

Op risico's die als onwaarschijnlijk of worden gepercipieerd zal de burger zich niet voorbereiden. Voorbereiding op rampen en zware ongevallen vindt in het algemeen door burgers vrijwel niet plaats. Het is daarmee zeer onwaarschijnlijk dat overheidsinitiatieven dit beeld kunnen veranderen.

Wanneer mensen dreigingen als urgent en ernstig inschatten, zullen zij pogingen ondernemen om het gevaar te keren of zichzelf en anderen buiten de gevarezone te brengen. Met name familiebanden spelen in dit verband een belangrijke rol. Zonder ontbrekende gezins- of familieleden zullen mensen minder snel of niet willen evacueren. Informatie door de overheid wordt in deze fase voor technologische risico's vaak als minder betrouwbaar ingeschat.

De motivatie om het lijden van anderen te verlichten is in het algemeen in de moderne samenleving beperkt tot financiële giften. Tijdens en kort na rampen is dit anders. Grote emotionele solidariteit en wederzijdse hulpvaardigheid is zichtbaar binnen de bevolking van het getroffen gebied. Deze altruïstische houding begint al direct met massaal reddingswerk en assistentie van hulpdiensten. In de weken na een ramp zet deze redzame grondhouding zich nog door.

Drie mythen zijn besproken en gecorrigeerd: Tijdens rampen en zware ongevallen raken burgers vrijwel nooit in paniek. Burgers zijn – indien niet ernstig gewond –

---

<sup>74</sup> L. Comfort, A. Tekin, E. Preto, B. Kirimli, D. Angas, Time, Knowledge, and Action: The Effects of Trauma Upon Community Capacity for Action, in: International Journal of Mass Emergencies and Disasters, vol. 16, no. 1, march 1998, pp. 88-89.

<sup>75</sup> De Volkskrant, Protesten in Marokko tegen trage hulpverlening, 27 februari 2004; NOS Journaal 21 februari 2004.

niet hulpeloos. Er vinden op de derde plaats vrijwel nooit plunderingen plaats tijdens of kort na rampen of zware ongevallen. Dit zijn echter wel beelden die bij veel overheden – tot op de dag van vandaag – bestaan. De mythen belemmeren daarmee een adequate beoordeling van de situatie, hebben invloed op de prioriteitstelling van hulpdiensten en daarmee op de capaciteit voor levensreddende werkzaamheden.

## **HOOFDSTUK 3**

### **De anticipatie van overheden op het zelfredzame gedrag van burgers voorafgaand en tijdens rampen**

#### **3.1 Inleiding**

Overheden en overheidshulpverleningsdiensten in Nederland bereiden zich steeds consentieuzer voor op hun handelen bij rampen en zware ongevallen. De Vuurwerkramp in Enschede en de Cafébrand in Volendam waren bijvoorbeeld aanleiding om 147 actiepunten vast te leggen ter verbetering van de voorbereiding op rampen en zware ongevallen. De in 2004 van kracht geworden Wet kwaliteitsverbetering rampenbestrijding en de bijbehorende besluiten geven kwaliteitscriteria voor deze voorbereiding.

De steeds intensievere voorbereiding van hulpverleningsdiensten, gemeenten en andere betrokken organisaties houdt tot nu toe echter zelden rekening met het feitelijke gedrag van de burger ter voorbereiding op en tijdens rampen en zware ongevallen. Het volgende hoofdstuk zal hierop ingaan voor de specifiek Nederlandse situatie.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop overheden anticiperen op het zelfredzame gedrag van burgers in de voorbereiding op en tijdens rampen en zware ongevallen. Het feitelijke gedrag van burgers – zoals dat in het voorgaande hoofdstuk uit alle onderzoek naar voren is gekomen – wordt daarbij gelegd langs de huidige wijze waarop overheden zich internationaal voorbereiden.

Onderscheid zal net als in het voorgaande hoofdstuk gemaakt worden tussen het handelen van overheden en haar diensten ter voorbereiding op rampen en tijdens rampen.

#### **3.2 Het handelen van overheden ter voorbereiding op rampen en zware ongevallen in relatie tot het verwachte handelen van burgers**

Overheden verwachten van burgers bepaalde handelingen tijdens rampen. In de voorbereiding op de rampenbestrijding worden door overheden acties ondernomen richting om burgers op die verwachte handelingen voor te bereiden. De meest 'minimale' variant is het communiceren van die verwachting naar burgers. Sommige overheden gaan verder en oefenen bijvoorbeeld hun burgers zoals in Nederland voorheen in het verband van de B.B. werd gedaan (zie hoofdstuk 4).

In deze paragraaf zal als eerste aandacht besteed worden aan de wijze waarop overheden naar hun burgers communiceren over de zelfredzame handelingen die zij tijdens rampen zouden moeten verrichten en welke voorbereidingen daarvoor noodzakelijk zijn. In dit boek wordt dit als 'risicocommunicatie' betiteld. Het begrip

risicocommunicatie heeft hiermee een iets bredere inhoud dan alleen het communiceren over het bestaan van risico's.

Vervolgens wordt ingegaan op de wijze van planvorming door overheden. Dit zal van belang blijken voor de wijze waarop overheden met de redzame inbreng van burgers om kunnen en willen gaan.

### 3.2.1 Risicocommunicatie

Om de burger te informeren en voor te bereiden op mogelijke rampen of zware ongevallen communiceert de overheid als *eerste* over het bestaan van risico's. De invulling die overheden hieraan geven loopt uiteen van het bagatelliseren van risico's tot het beschikbaar stellen van zeer gedetailleerde informatie.<sup>76</sup> Het verschil in invulling correspondeert onder andere met de opvatting binnen de overheid over de wijze waarop burgers om zullen gaan met risicoinformatie. In *tweede* instantie kan de overheid communiceren over de door haar gewenste maatregelen die de burger moet nemen ter voorbereiding op de bestaande risico's

#### *Communicatie over het bestaan van risico's*

In hoofdstuk 3 is al betoogd dat het een mythe is dat burgers in paniek raken tijdens rampen. Evenzo is het een onjuist beeld bij overheden dat burgers raken in paniek indien ze op de hoogte worden gebracht van risico's in hun (directe) omgeving: bestuurders die burgers moeten informeren over risico's vrezen veelal paniek of publieke verontwaardiging. Ze verwachten dat risico's in het algemeen erg lastig uit te leggen zijn. Dit laatste in het bijzonder omdat vanwege de gevoelde noodzakelijke simplificering de te presenteren informatie niet meer recht doet aan de situatie. Het beeld bij overheden over de houding en handelwijze van de bevolking bij de confrontatie met risico's en naderend onheil is daarmee in de ogen van bijvoorbeeld Rosenthal en 't Hart nog te vaak dat van gebrek aan inzicht, paniek en tegelijk lethargie en volgzaamheid.<sup>77</sup> Uit onderzoek is echter bekend dat dit beeld onjuist is.<sup>78</sup> Er is daarmee geen reden om andere maatstaven bij risicocommunicatie te hanteren dan bij milieuvoorlichting of volksgezondheidsvoorlichting

In de regio Rijnmond is in 1993 een grootschalige voorlichtingscampagne gestart. Een speciale veiligheidskrant waarin bestuurders, rampbestrijders, maar ook kritische mensen en bewoners ruimte kregen om hun mening te geven is uitgegeven. De grootste verwachte impact op burgers had een kaart met de meest risicovolle bedrijven in Rijnmond met naam, adres, bedrijfsactiviteiten, type risico's en uitstraling naar de omgeving. Het resultaat van deze campagne was dat burgers zich gemiddeld iets veiliger voelden dan voorafgaand aan de campagne.

<sup>76</sup> 'De inspectie OOV stelt voor de regio Zuid Holland Zuid vast dat van structurele communicatie van risicovolle situaties nog geen sprake is. De mate waarin inwoners worden betrokken bij de inventarisatie van risico's verschilt sterk tussen gemeenten. De inspectie merkt daarbij op dat deze regio in het algemeen rond rampenbestrijding bovengemiddeld presteert' (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Algemene Doorlichting Rampenbeheersing op Hoofdlijnen, regio Zuid Holland Zuid, november 2003)

<sup>77</sup> U. Rosenthal, P. 't Hart, Gangbare en tegendraadse opvattingen, in: COT, Kritieke Momenten, 1990, p. 220-221.

<sup>78</sup> Zie voor primaire bronnen Stark, Slovic en Götteling. Een Nederlandse secundaire bron is het 'eindrapport risicocommunicatie', B&A-groep, 2002.

In 2000 introduceert de provincie Friesland de elektronische risicokaart. Vooraf vrezden veel burgemeesters dat de uitgebreide informatie tot onrust en paniek onder de bevolking zal leiden. In het eerste jaar bezoeken meer dan 10.000 burgers de kaart. Van paniek of onrust is geen sprake.<sup>79</sup>

Burgers kunnen vanzelfsprekend wel degelijk verontwaardigd raken over risico's die naar hen gecommuniceerd worden. Deze verontwaardiging richt zich dan niet zozeer op het bestaan van de risico's op zich, maar meer op de context van de risico's. Ze reageren fel als:

- Ze te horen krijgen dat ze zich geen zorgen hoeven te maken, terwijl ze dat wel doen.
- Ze zelf geen invloed hebben kunnen uitoefenen op de afloop van een incident.
- Het risico waaraan ze blootgesteld zijn voor hen onbeheersbaar is.
- Er weinig voordelen zitten aan meewerken aan een oplossing.
- Er veel negatieve aandacht is in de media.
- Er weinig vertrouwen is in de zendende instantie.
- Het aan openheid ontbreekt.

Bovenstaande feiten betekenen dat overheden zich bewust dienen te zijn van de gevoelde subjectiviteit van de boodschappen die ze uitzenden. Bij communicatie over risico's (en crisismanagement) door de overheid moet men zich er derhalve van bewust zijn dat weinig zaken zo subjectief zijn als de waarneming van ernstige bedreigingen, gevaren en risico's. Er zijn nauwelijks objectieve aangrijpingspunten.<sup>80</sup>

Een belangrijk en breed onderkend punt is het vertrouwen dat de burger heeft in de overheid. In risico- (en crisis)communicatie wordt daarom vaak gehamerd op het managen van het publiek vertrouwen. Rosenthal stelt dat de overheid niet alleen het publiek vertrouwen moet proberen te managen, maar dat zij dat vertrouwen moet verdienen. Dat kan alleen als risico- en crisiscommunicatie niet beperkt blijven tot mededelingen over risiconormen die deskundigen voor interne en externe veiligheid uitrekenen. Het is, zo werd al in het vorige hoofdstuk aangetoond, een illusie te denken dat de menselijke psychologie wijkt voor statistische hoogstandjes. Het is daarom noodzakelijk dat risico- en crisiscommunicatie nadrukkelijk open staan voor wat de burger zelf te melden heeft. Dat die informatie niet altijd past in de informatiecategorieën van de overheidsbureaucratie wil niet zeggen dat ze daarmee irrelevant is. 'Urbane verhalen' zijn vaak zeker zo belangrijk voor het verdienen van het publiek vertrouwen als de hoogst geclassificeerde berekeningen opgesteld door deskundigen. Zo mag risicocommunicatie niet de dreiging van de kant van mensen van kwade wil (zoals terroristische aanslagen) negeren waar deze dreiging wel 'op straat' gevoeld wordt.<sup>81</sup>

### *Communicatie over de gewenste voorbereiding op rampen door burgers*

---

<sup>79</sup> F. Woudenberg, Communicatie bij incidenten: ramp of zegen? in: Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg, nr. 2, juni 2003, p. 10.

<sup>80</sup> U. Rosenthal, Overheidsinterventie, in: COT, Kritieke Momenten, 1990, p.60

<sup>81</sup> U. Rosenthal, Crisiscommunicatie: het verdienen van publiek vertrouwen, in: Crisis gecommuniceerd, verslag van het congres bij gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het Nationaal Coördinatie Centrum, 2002.

Vooral in westerse landen bereiden lokale, regionale en landelijke overheden zich voor op rampenbestrijding en berichten vervolgens de burger hierover en over de de gewenste voorbereiding door de burger zelf.<sup>82</sup> Op basis van overzichten van risico's worden voor burgers speciale 'guides' gemaakt. Hierin staat wat burgers moeten en kunnen doen om ongevallen te voorkomen. Maar ook wat zij ten tijde van rampen moeten doen. De inhoud van deze brochures is zeer concreet. Er wordt in uitgelegd welke ramptypen voor kunnen komen en wat specifieke maatregelen zijn. Tevens is aangegeven wat burgers permanent beschikbaar moeten hebben om te overleven in rampsituaties.

Er bestaan in het bijzonder diverse checklists voor zelfredzaamheid. Deze kunnen gericht zijn op de lokale overheid (het 'disaster resident communities'-programma van de FEMA) maar ook op bedrijven (bijvoorbeeld de checklists ter voorbereiding op de millenniumwisseling) en op de bevolking. De aanslag van 11 september 2001 heeft in de VS voor een enorme 'boost' gezorgd op het gebied van overheidscommunicatie over zelfredzaamheid. Talloze instructieboeken en folders zijn ontwikkeld en communicatiecampagnes opgestart om burgers nader te betrekken bij de voorbereiding op de rampenbestrijding.

Onderstaand is de standaard gids van New York afgebeeld.<sup>83</sup>

<b>What to Have in Your Head: Household Disaster Plan</b>	<b>What to Have in Your Hand: Go Bag</b>	<b>What to Have in Your Home: Emergency Supply Kit</b>
<p>Consider developing a disaster plan with your household members to prepare for what to do, how to find each other, and how to communicate in an emergency. We've provided two wallet-sized cards for this purpose on the emergency reference card. Make photocopies if necessary.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Decide where your household will reunite after a disaster. Identify two places to meet: one right outside your home and another outside your neighborhood, such as a library, community center or place of worship.</li> <li>■ Make sure everyone knows the address and phone number of your second meeting place.</li> <li>■ Know and practice all possible exit routes from your home and neighborhood.</li> </ul>	<p>Every household should consider assembling a Go Bag – a collection of items you may need in the event of an evacuation. Each household member's Go Bag should be packed in a sturdy, easy-to-carry container such as a backpack or suitcase on wheels. A Go Bag should be easily accessible if you have to leave your home in a hurry. Make sure it is ready to go at all times of the year.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Copies of your important documents in a waterproof and portable container (insurance cards, birth certificates, deeds, photo IDs, etc.)</li> <li>■ Extra set of car and house keys</li> <li>■ Credit and ATM cards and cash, especially in small denominations. We recommend you keep at least \$50-\$100 on hand.</li> <li>■ Bottled water and non-perishable food such as</li> </ul>	<p>Keep enough supplies in your home to survive on your own for at least three days. If possible, keep these materials in an easily accessible, separate container or special cupboard. You should indicate to your household members that these supplies are for emergencies only.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ One gallon of drinking water per person per day</li> <li>■ Non-perishable, ready-to-eat canned foods and manual can opener</li> <li>■ First-aid kit, medications and prescriptions</li> <li>■ Flashlight, battery-operated AM/FM radio and extra batteries</li> <li>■ Whistle</li> <li>■ One quart of unscented bleach or iodine tablets (for disinfecting water ONLY if directed to do so by health officials) and eyedropper (for adding bleach to water)</li> </ul>

<sup>82</sup> Tijdens het onderzoek zijn vele vormen van informatievoorziening over de gewenste voorbereiding op rampen vanuit de overheid naar burgers gevonden. Landen die hier veel aandacht aan besteden zijn met name: Canada, Verenigde Staten, Nieuw- Zeeland, Turkije en Oostenrijk (deze opsomming is niet uitputtend maar wel richtinggevend).

<sup>83</sup> Ready New York, A Household Preparedness Guide.



<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Designate an out-of-state friend or relative that household members can call if separated during a disaster. If New York City phone circuits are busy, this out-of-state contact can be an important way of communicating between household members. When local phone circuits are busy, long-distance calls may be easier to make.</li> <li>■ Account for everybody's needs, especially seniors, people with disabilities and non-English speakers.</li> <li>■ Practice your plan with all household members.</li> <li>■ Ensure that household members have a copy of your household disaster plan to keep in their wallets and backpacks</li> </ul>	<p>energy or granola bars</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Flashlight, battery-operated AM/FM radio and extra batteries. You can also buy wind-up radios that do not require batteries at retail stores.</li> <li>■ Medication for at least one week and other essential personal items. Be sure to change medications before they expire. Keep a list of the medications each member of your household takes and their dosages, or copies of all your prescription slips.</li> <li>■ First-aid kit</li> <li>■ Sturdy, comfortable shoes, lightweight raingear and a mylar blanket</li> <li>■ Contact and meeting place information for your household, and a small regional map</li> <li>■ Child care supplies or other special care items</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Personal hygiene items: soap, feminine hygiene products, toothbrush and toothpaste, etc.</li> <li>■ Sturdy shoes, heavy gloves, warm clothes, a mylar blanket and lightweight raingear</li> <li>■ Extra fire extinguisher, smoke detectors, carbon monoxide detectors</li> <li>■ Child care supplies or other special care items</li> <li>■ Other supplies and tools</li> </ul>
--	--	--

In New York zijn aparte brochures ontwikkeld die bestemd zijn voor ouderen en gehandicapten. Tevens is een brochure beschikbaar die richtlijnen geeft voor het omgaan met huisdieren in geval van een calamiteit.

De stijl en toonzetting van de brochures verschilt tussen landen. In de VS is vooral veel aandacht voor concrete checklists en staan weinig foto's of illustraties. De zeldzame illustraties tonen een tevreden gezin dat de suggestie wekt volledig voorbereid te zijn op rampen. De brochure uit Nieuw-Zeeland laat daarentegen een vluchtende ouder met kind zien, waaronder de tekst: 'Will you cope when disaster strikes?' staat vermeld. Meerdere foto's van overstromingen, aardbevingen en schuilende angstige mensen vullen de ruimte naast de concrete informatie over stormen en andere ramptypen.

Er is geen onderzoek bekend naar de effecten die deze checklists, instructieboeken, folders hebben op het risicobewustzijn en mogelijke hierdoor geïnitieerde daadwerkelijke voorbereiding van burgers op rampen, zware ongevallen of terroristische aanvallen.

In het kader van dit onderzoek wordt nogmaals met nadruk opgemerkt dat een eerste onbetwistbaar resultaat van al het onderzoek ter zake is dat burgers zich niet voorbereiden op risico's die zij niet 'serieus' nemen.

### *3.2.2 Voorbereiding op het bevorderen van redzaamheid van burgers door de overheid*

In deze paragraaf wordt in gegaan op de wijze waarop overheden de redzaamheid van burgers bevorderen in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Dit zal in

bepaalde mate en vrijwel uitsluitend in angelsaksische landen blijken te gebeuren. Ter verklaring hiervan zal als eerste hieronder worden ingegaan op de wijze van planvorming door overheden ter voorbereiding op de rampenbestrijding.

#### *Twee modellen van planvorming door overheden*<sup>84</sup>

Er zijn verschillende manieren waarop een overheid om kan gaan met (bevorderen van) de voorbereiding op zelfredzaamheid. De oorspronkelijke inbedding van rampenbestrijding in civiele verdedigingsorganisaties heeft in meer of mindere mate implicaties tot op de dag van vandaag. De voorbereiding van de overheid gaat ten dele uit van beelden die in wetenschappelijk onderzoek als onjuist zijn gekenmerkt. Deze beelden hebben echter wel gevolgen voor de voorbereiding door overheden op rampenbestrijding en risicocommunicatie.

Na de tweede wereldoorlog is in veel landen, waaronder Nederland (zie hoofdstuk 4), de rampbestrijding onder de noemer 'civiele verdediging' (civil defence) ondergebracht. Dit beleidsterrein was logischerwijze op militaire leest geschoeid. De onderliggende gedachte was dat rampen als vijand gezien en benaderd kunnen worden. Dynes constateert dat de planvorming ter vormgeving van de civiele defensie daarmee is gebaseerd op militaire doctrine C<sup>3</sup> (Chaos, Command, Control). Uitgangspunt van dit model is dat bij rampen 'chaos' ontstaat en dat 'command' en 'control' de middelen zijn om weer tot de 'normale' gang van zaken terug te keren.

Wat uitgewerkter zijn de aannames/uitgangspunten uit het C<sup>3</sup>-model:

- Tijdens rampen en zware ongevallen treedt sociale chaos op.
- Tijdens rampen nemen capaciteiten van individuen en de sociale structuur af.
- Het model streeft naar de creatie van kunstmatige sociale structuren om de afgenomen capaciteit op te vangen.
- Het model heeft in de basis een diep wantrouwen over de beslissingen die individuen en civiele structuren zelfstandig nemen in noodsituaties.
- Het model legt de verantwoordelijkheid tot besluitvorming in een top-down structuur teneinde juiste beslissingen te garanderen en deze beslissingen als officiële informatie te communiceren om burgers tot kalmte of actie te manen.
- Het model streeft naar een gesloten systeem om de inherente zwakte van de 'civiele' samenleving in noodsituaties op te vangen.

Paramilitaire organisaties, of organisaties die volgens militaire gezagsstructuren werken, zijn in dit model het meest geschikt om rampenbestrijding aan te pakken. De reguliere civiele instanties worden niet in staat geacht adequaat om te kunnen gaan met noodsituaties vanwege de kwetsbaarheid en ineffectiviteit van die structuren omdat een hiërarchische commandostructuur daarin ontbreekt.

In de loop der jaren is het geloof in het 'pure' C<sup>3</sup>-model uitgehold door samenwerkingsverbanden tussen verschillende overheden en de opkomst van allerlei specifieke adviserende instanties. Vanaf eind jaren zeventig is de focus

---

<sup>84</sup> De inhoud van deze subparagraaf is grotendeels ontleend aan: R.R. Dynes, Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies, in: International Journal of Mass Emergencies and Disasters, vol. 12, no. 2, august 1994.

steeds meer gericht op 'civiele' rampbestrijding door de reguliere hulpverleningsdiensten in nauwe samenwerking met gemeenten en andere overheden. In de jaren tachtig is een scherpe draai gemaakt van civiele verdediging naar rampbestrijding. Het paradigma van oorlogsdenken staat echter nog ten dele overeind, voornamelijk omdat het eenvoudig en duidelijk is.<sup>85</sup> Ook in de huidige rampbestrijdingsstructuur zijn nog elementen van het C<sup>3</sup>-model zichtbaar.<sup>86</sup>

- Er is relatief veel aandacht voor anticipatie op en controleren van antisociaal gedrag in de chaos van een ramp (plunderen, hulpverleners die, zo wordt gevreesd, voorrang geven aan eigen familie)
- Er is terughoudendheid om conventionele communicatiemiddelen te gebruiken ten tijde van rampsituaties (betrokkenen lopen met meerdere telefoons, portofoons, semafoons).
- Er wordt aangenomen dat burgers niet in staat zijn om correcte informatie te verzamelen en dus officiële informatie dienen te krijgen (persconferentie en officiële statements van gezagsdragers) .
- Er wordt aangenomen dat alle slachtoffers passief zijn en niet voor zichzelf kunnen zorgen. Een groot deel van de acties in de acute fase van een ramp is gericht op problemen oplossen voor slachtoffers.
- Er is wantrouwen over onafhankelijke acties door vrijwilligers of spontaan ontstane groepen, die niet verwerkt zijn in planning voorafgaand aan noodsituaties. Spontane acties zijn per definitie niet te controleren en worden daardoor als irrelevant of verstorend gezien.

Dynes zet tegenover het militair georiënteerde C<sup>3</sup>-model een ander concept, met eveneens drie C's: Continuïteit, Coördinatie, Coöperatie. Hierbij hanteert hij de volgende uitgangspunten voor het omgaan met noodsituaties:

- Noodsituaties veroorzaken een bepaalde mate van onrust en desorganisatie, maar geen sociale chaos
- noodsituaties reduceren de capaciteiten van individuen of sociale structuren niet. Ze zullen juist hun capaciteiten tot het uiterste inzetten om de nieuwe problemen op te lossen.
- Het gebruik van bestaande sociale structuren is de meest effectieve wijze om problemen op te lossen. Het creëren van kunstmatige structuren is feitelijk niet mogelijk en in de praktijk niet effectief.
- Planning faciliteert idealiter mensen in acute situaties om tot rationele en weloverwogen beslissingen te laten komen. Planning is daarmee een van de middelen om het ontstane probleem op te lossen, niet een doel in zichzelf.
- Een noodsituatie kenmerkt zich door de noodzaak tot decentralisatie en meervoudige besluitvorming, dus autonomie van besluitvorming is waardevol. Centralisatie van besluitvorming is contraproductief.
- De focus van de betrokkenen moet zijn gericht op het oplossen van het probleem, niet op het voorkomen van chaos.

---

<sup>85</sup> C. Gilbert, *Studying Disaster: A Review of the Main Conceptual Tools*, in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 13, no. 3, november 1995, p. 232.

<sup>86</sup> Deze opsomming heeft betrekking op internationaal onderzoek naar rampenbestrijdingsorganisaties. Voor een groot deel zijn deze elementen ook in de Nederlandse hulpverleningsstructuren terug te vinden.

De drie C's van Dynes kunnen als volgt worden gekarakteriseerd:

*Continuïteit* De beste voorspeller van gedrag in noodsituaties is het gedrag voorafgaand aan de noodsituatie. In noodsituaties moet derhalve zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande structuren en zo min mogelijk van kunstmatige. Concrete voorbeelden van de betekenis hiervan zijn: waarschuwingen moeten bij voorkeur gebruik maken van de normale informatiemiddelen en dagelijks taalgebruik, evacuatie routes moeten gepland zijn langs reguliere routes en instructies moeten worden gegeven via reguliere gezagsstructuren.

*Coördinatie* De afstemming van alle activiteiten gebeurt enerzijds impliciet omdat betrokkenen allemaal weten wat er gebeuren moet, anderzijds vindt coördinatie vooral ook op het uitvoerende niveau plaats tussen individuen. Impliciete afstemming wordt bereikt door planning en oefening in de voorbereidingsfase van de rampenbestrijding en het opbouwen van persoonlijke contacten. Operationele coördinatie door ontwikkelen van liaisonstructuren en gedeelde operationele faciliteiten voor noodsituaties.

Planning voor coördinatie in noodsituaties moet daarom zich richten op operationele afstemming van uit respons verkregen vereisten, in plaats van via een tussenpersoon verzamelde vereisten. Hierdoor komt de focus op het proces te liggen. Voordeel van dit model is dat het improvisatie van oplossingen in de responsfase toestaat. Het richt zich niet op de huidige tendens dat noodplannen slechts adequaat zijn als ze detailinformatie bevatten van het juiste gedrag bij alle hypothetische situaties. Deze triviale informatie is het logische resultaat van het militaire denken, waarin improvisatie het falen van adequate planning inhoudt. Zonder improvisatie verliest noodplanning zijn flexibiliteit in het aangezicht van veranderende omstandigheden. Maar, zonder voorbereiding verliest noodplanning duidelijkheid en precisie. Voorbereiding en improvisatie gaan hand in hand.

*Coöperatie* Organisaties die gebaseerd zijn op paramilitaire modellen hebben moeite met het opnemen van vrijwilligers omdat ze niet in rang of autoriteitstructuren passen. Aan de andere kant kunnen vrijwilligers een significante bijdrage leveren aan de algehele inspanning. De centrale focus van planning moet niet gericht zijn op 'controle' maar op het effectief verdelen van menselijke en materiële bronnen in de gemeenschap. Het systematisch ontwikkelen van respons systemen voor rampen is ver ontwikkeld in gemeenschappen die regelmatig blootgesteld zijn aan specifieke risico's (bijvoorbeeld aardbevingen). Echter, het feitelijk verloop van rampen kan op zeer diverse wijzen afwijken van het vooropgestelde plan. De uitdaging van het mobiliseren van respons, opleveren van materialen en het organiseren van opvang en medische verzorging voor duizenden getroffen en na een plotselinge, destructieve gebeurtenis is een dynamisch, interactief en onvoorspelbaar proces. Het slagingspercentage om een effectief ramprespons systeem te ontwikkelen hangt af van de mogelijkheden van training, middelen, materieel en infrastructuur in de gemeenschap voorafgaand aan een ramp.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> L. Comfort, A. Tekin, E. Pretto, B. Kirimli, D. Anger, Time, Knowledge, and Action: The Effects of Trauma Upon Community Capacity for Action, in: International Journal of Mass Emergencies and Disasters, vol. 16, no. 1, march 1998, p. 74.

### *Overheidsactiviteiten ter bevordering van redzaamheid*

Verschillende landen hebben organisaties in het leven geroepen om de rampenbestrijding door burgers vorm te geven. Angelsaksische landen gaan hierin voorop.

In Nieuw Zeeland worden 'recovery managers' getraind om lokale commissies te begeleiden die na een ramp hun gemeenschap herstellen.

In de VS worden Community Emergency Response Teams (CERT) samengesteld. Deze teams bestaan uit buurtbewoners. Ze worden in een aantal bijeenkomsten getraind in de benodigde levensreddende vaardigheden en het doen van 'the greatest good for the greatest number'. De teams functioneren als verlengstuk van professionele hulpdiensten en verlenen hulp onmiddellijk na rampen of zware ongevallen totdat hulpdiensten zijn gearriveerd.<sup>88</sup>

Deze teams zijn opgericht vanuit de gedachte dat na grote ramp de eerste aanwezige hulpverleners niet in staat zijn om aan de enorme hulpverleningsvraag te voldoen. Aantallen slachtoffers, communicatieproblemen en geblokkeerde wegen belemmeren de hulpverlening. De burgers zullen op elkaar moeten vertrouwen om onmiddellijke levensreddende taken te verrichten. In deze omstandigheden zullen familieleden, collega's, en burens elkaar spontane hulp aanbieden. Dit gebeurde direct na de aardbeving in Mexico City, waar ongetrainde burgers zich vrijwillig inzetten en 800 mensen redden. Er kwamen echter wel 100 om mensen bij pogingen anderen te redden. Deze hoge prijs kan in grote mate worden voorkomen door training en voorbereiding, zo stellen brochures over deze teams. Met wervende teksten en een beroep op het patriottistische gevoel worden Amerikaanse burgers aangespoord op deel te nemen aan deze opleiding.<sup>89</sup>

De Amerikaanse overheid beoordeelt de invoering van het CERT programma als succesvol wanneer zij meldt dat in meer dan 120 gemeenschappen de CERT programma's veel meer doen dan oorspronkelijk beoogd. De overheid claimt onder andere inzet bij de distributie en installatie van rookmelders bij bejaarden en gehandicapten; het assisteren bij evacuaties en verkeerscontroles; promotie van gemeenschapsbewustzijn rond mogelijke risico's en voorbereidende maatregelen; slachtofferrol spelen bij oefeningen.<sup>90</sup>

Onderzoek naar de effectiviteit van dergelijke teams lijkt echter nog te ontbreken. De resultaten van enkele tientallen interviews met professionele hulpverleners uit Fairfax (Virginia), Washington en New York in januari 2002 wijzen echter op een volledig gebrek aan samenwerking en vertrouwen van de zijde van de professionele hulpverleners richting dergelijke teams.<sup>91</sup>

In Europa zijn geen vergelijkbare initiatieven bekend om de inzet van burgers tijdens rampen voor te bereiden. Wel zijn vrijwilligers de kern van brandweer en Rode Kruis.

---

<sup>88</sup> Introductie CERT, [www.training.fema.gov/emiweb/cert/index.asp](http://www.training.fema.gov/emiweb/cert/index.asp)

<sup>89</sup> Introductie CERT, [www.training.fema.gov/emiweb/cert/index.asp](http://www.training.fema.gov/emiweb/cert/index.asp)

<sup>90</sup> Starting and maintaining a CERT program, p.2,

[http://www.training.fema.gov/emiweb/cert/new\\_CERT/index.htm](http://www.training.fema.gov/emiweb/cert/new_CERT/index.htm)

<sup>91</sup> Interviews gehouden door I. Helsloot tijdens een stage bij brandweer Fairfax en brandweer New York.

### 3.3 De overheid en zelfredzaamheid van burgers tijdens rampen en zware ongevallen

Wanneer er sprake is van een (dreigende) ramp of een zwaar ongeval zal de overheid haar burgers moeten waarschuwen, de eigen rampenbestrijdingsorganisatie moeten opstarten en moeten omgaan met de massale aanbod van hulp door burgers (zie hoofdstuk 3).

#### 3.3.1 Waarschuwing en alarmering van burgers

Waarschuwing en alarmering van het publiek direct voorafgaand aan potentiële rampen en zware ongevallen is een kwetsbaar onderdeel in het overheidsoptreden. De zelfredzaamheid in de dreigingsfase van rampen en zware ongevallen, staat in nauwe relatie met de communicatie met en de risicoperceptie van burgers. Zo geldt in het algemeen, maar vooral bij natuurrampen, dat het evacueren van burgers een bijzonder lastig probleem is. Veel mensen weigeren zelfs wanneer ze bevolen wordt te vertrekken.<sup>92</sup>

Ook in Nederland is dit fenomeen zichtbaar. Dagen voorafgaand aan de overstromingen in Nederland in 1993 was bekend dat het hoge water naderde. Ondanks de ruime alarmeringstijd bleek dat de zwakke plek van het waarschuwen van burgers is ze te overtuigen van het feit dat het naderende gevaar werkelijk is. Met name als de context er een is waarin de risico's van hoog water niet diep zijn ingebed in het bewustzijn van burgers.<sup>93</sup>

<p>Fitzpatrick en Mileti presenteren een tiental praktische aanwijzingen voor overheden om op doeltreffende wijze te waarschuwen:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. De bron van het bericht dient geloofwaardig en betrouwbaar te zijn.</li><li>2. Berichten moeten consistent zijn (vooral in informatie en toonzetting). Helaas is consistentie vaak lastig door snel veranderende omgeving.</li><li>3. Het bericht moet accuraat, op tijd en juiste informatie bevatten.</li><li>4. Het bericht moet duidelijk zijn voor de ontvanger.</li><li>5. Het bericht moet een hoog niveau van zekerheid bevatten over de gebeurtenissen die plaatsvinden en wat burgers moeten doen.</li><li>6. Het bericht moet voldoende informatie bevatten zodat de burger een beeld heeft van wat er gebeurt.</li><li>7. Het bericht moet een duidelijk statement geven over richting en acties die burgers dienen te ondernemen.</li><li>8. Het bericht moet frequent herhaald worden. Diverse studies onderstrepen het belang van herhaalde berichten als een conditie voor optimale respons.</li><li>9. Het bericht moet aangeven welke specifieke locatie(s) door het bericht beïnvloed wordt.</li><li>10. Het bericht moet via meerdere kanalen worden verspreid (massamedia, website, kranten, radio, geluidswagens).<sup>94</sup></li></ol>
--

<sup>92</sup> M.J. van Duin, Van rampen leren, 1992, p. 23-24.

<sup>93</sup> U. Rosenthal, P. 't Hart (eds), Flood Respons and Crisis Management in Western Europe: A Comparative Analyses, 1998, p. 190 e.v.

<sup>94</sup> C. Fitzpatrick, D.S. Mileti, Public Risk Communication, in: Disasters, Collective Behavior, and Social Organization, R.R. Dynes, K.J. Tierney (eds), 1994, p. 71-84.

Massamedia geven via interviews met autoriteiten, het doorgeven van overheidsinformatie en het uitzenden van persconferenties boodschappen van de overheid door aan de burger. Massamedia zijn voor burgers ook de reguliere nieuwsbron waarvan de betrouwbaarheid hoog wordt ingeschat. Het gebruik van de massamedia is dan ook belangrijk voor de overheid in elke fase van de ramp.

Media geven echter niet alleen de boodschap van de overheid door. Zij gebruiken meerdere bronnen: ooggetuigeverslagen en interviews met verwanten, slachtoffers, ervaringsdeskundigen en experts. De informatie die via deze verschillende bronnen tot de burger komt, zal veelal niet consistent zijn met elkaar in het bijzonder met de overheidsboodschappen. Het effect is dat de burger met tegenstrijdige boodschappen wordt geconfronteerd, die allen van geloofwaardige bronnen afkomstig lijken. Daarmee is het voor burgers niet eenvoudig te bepalen wat van hem verwacht wordt en wat geloofwaardige informatie is. Uit onderzoek blijkt wel dat mensen die tijdens en kort na een ramp concrete informatie zoeken over de situatie en maatregelen die ze zelf kunnen treffen meer gebruik maken van de massamedia dan van interpersoonlijke relaties.<sup>95</sup>

Ondanks (en in zekere zin dankzij) de tegenstrijdigheid van verschillende berichten wordt door burgers massamedia wel als meest waardevolle bron van informatie beschouwd. Lokale televisie achten zij het meest bruikbaar, gevolgd door lokale radio, nationale televisiezenders en dagelijkse kranten.<sup>96</sup>

Lokale radio, televisiestations en kranten vervullen derhalve een belangrijke rol bij de verspreiding van berichten en nieuws over een ramp. Quarantelli formuleert – op basis van onderzoek van zijn Disaster Research Center – een twaalftal generalisaties voor massacommunicatie organisaties.<sup>97</sup>

1. voorbereiding op rampen onder lokale massacommunicatie organisaties is beperkt en in het algemeen van slechte kwaliteit.
2. Bij rampen verandert door capaciteitsproblemen de formele organisatiestructuur en werkverdeling.
3. Verslaggevers ter plaatse hebben een grotere autonomie dan in reguliere situaties
4. Door de enorme toename van live-uitzendingen gaan nieuwsberichten niet of veel minder door het reguliere proces van filtering.
5. De organisaties die de nieuwsberichten over rampen in hun gemeenschap verspreiden, zetten enorm veel menskracht, middelen en tijd in. 'Disaster coverage is massive'.

---

<sup>95</sup> P. Driscoll, M.B. Salwen, Riding out the Storm: Public Evaluations of News Coverage of Hurricane Andrew, in: International Journal of Mass Emergencies and Disasters, vol. 14, no. 3, november 1996, p. 300.

<sup>96</sup> R.W. Perry, Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations, 1985, p. 45.

<sup>97</sup> E.L. Quarantelli, The Role of the Mass Communication System in Natural and Technological Disasters and Possible Extrapolation to Terrorism Situations, Disaster Research Center, University of Delaware, 2002.

6. In gemeenschappen met meerdere massacommunicatieorganisaties is variatie in de aandacht die aan een ramp wordt besteed: niet ieder radio- of tv station past uitzendingen aan of onderbreekt uitzendingen.
7. Nieuwsberichten over rampen worden bijna exclusief gebracht door lokaal personeel met een sterk gevoel dat 'hun' ramp betreft.
8. Er wordt voornamelijk gebruik gemaakt van traditionele bronnen (met name overheid: gemeente en hulpdiensten).
9. Er wordt vaker gebruik gemaakt van interviews met burgers. De manier van gebruik verschilt per medium. Radiozenders gebruiken het sneller live dan televisiezenders.
10. Radio en televisie richten zich op de 'commandopost'. Ze zoeken daar informatie over de ramp.
11. Er is selectieve aandacht voor belangrijke vormen van hulpverlening. Bijvoorbeeld de onmisbare activiteiten van vrijwilligers worden veelal onderbelicht.
12. Reportages, vooral via televisie, hebben de neiging om rampmythen te bevestigen. Vooral door de wijze van presentatie. Zo worden herhaaldelijk de meest dramatische beelden vertoond.

Overheden dienen rekening te houden met bovenstaande principes wanneer zij hun burgers willen waarschuwen voor een dreigende ramp of willen informeren tijdens een ramp.

### *3.3.2 Starten rampenbestrijdingsorganisatie*

In de fase kort na het optreden van een flitsramp zijn brandweer, politie, geneeskundige hulpverleners en andere betrokken organisaties vooral bezig met het opstarten van hun calamiteitenorganisatie.<sup>98</sup> Voor zwaargewonde slachtoffers die zich op het rampterrein bevinden is het ontvangen van hulp tijdens het eerste uur een kwestie van leven of dood. Dit wordt ook wel het 'gouden uur' genoemd. Vaak verloopt deze allereerste hulpverlening moeizaam omdat onvoldoende hulpverleners en materiaal de slachtoffers kunnen bereiken of doordat de afvoer stagneert. Operationele inzet wordt opgebouwd uit actieve en net aangekomen eenheden.<sup>99</sup> Het kost tijd om gestructureerd en grootschalig op te kunnen treden. In die tijd zijn burgers grotendeels op zichzelf en spontaan hulpaanbod aangewezen. Zo vindt tijdens de vuurwerkrampe in Enschede tussen ongeveer 15.30 uur – het moment van de fatale explosies – en ongeveer 16.10 uur geen brandbestrijding plaats. Daarna volgt de opbouw naar een omvangrijke rampenbestrijdingsorganisatie. Pas vanaf 18.30 uur is er sprake van een grootschalige en gestructureerde brandweerinzet.<sup>100</sup> Maar niet alleen de opschaling vereist aandacht. Er is sprake van tenminste vier elementen bij het opstarten van

---

<sup>98</sup> Deze paragraaf richt zich voornamelijk op acute rampen waarbij geen sprake is van voorbereidingstijd voor hulpverleningsdiensten. Bij dreigende rampen of zware ongevallen met meer voorbereidingstijd (wassend water, naderende storm) kunnen hulpdiensten vooraf het niveau van opschaling, communicatie en prioriteitstelling voorbereiden. In sommige gevallen zijn zelfs preventieve maatregelen zo succesvol dat gevreesde rampen of zware ongevallen uitblijven (millenniumwisseling, EK 2000).

<sup>99</sup> W. Kuipers, H. Meuleman, Opperbevel en bestuurlijke coördinatie, in: I. Helsloot, P. Verhallen (red), *Zicht op rampenbestrijding*, 2003, p. 14.

<sup>100</sup> Commissie Onderzoek Vuurwerkrampe, *De vuurwerkrampe: eindrapport*, Den Haag, 2001, p. 123-124.



de rampenbestrijdingsorganisatie: problemen rond de inschatting van de omvang van de situatie, overbelaste communicatiekanalen, interdisciplinaire samenwerking en prioriteitstelling bij de rampbestrijding.

*Beoordeling van de situatie* Na een eerste melding van een rampen of zwaar ongeval is het beoordelen van de ernst, impact en de benodigde inzet niet eenvoudig. De melding komt via een meldkamer binnen, waar op basis van ruwe informatie een schatting van de benodigde inzet wordt gemaakt. Hulpverleners die ter plaatse komen, reageren stapsgewijs op wat zij aantreffen. Ze reageren in eerste instantie alsof er sprake is van een routineklus. Slechts goed opgeleide en getrainde leidinggevenden zijn in staat tot goede beeldvorming te komen en hun besluitvorming daarop aan te passen. Bij de cafébrand in Volendam voldoen de leidinggevende functionarissen niet aan dit profiel, wat de inschatting van de situatie belemmert.<sup>101</sup> Ook bij het kapseizen van de Herald of Free Enterprise (1987) blijkt het beoordelen van de ernst van de situatie problematisch. Rond 19.30 uur ziet slechts een bemanningslid van een baggerschip dat de Herald een vreemde draai maakt en verdwijnt. De veerboot zinkt zonder een alarmsignaal uit te zenden. De alarmering van hulpdiensten verloopt vervolgens moeizaam omdat het gebeurde volstrekt onduidelijk is. Pas na enige tijd is de werkelijke omvang bekend. Uiteindelijk verloopt de hulpverlening relatief succesvol dankzij het optreden van de opvarenden van het baggerschip, spontane assistentie van vele hulpverleners en de inzet van militaire helikopters.<sup>102</sup>

*Communicatieproblemen* Het opstarten van de rampenbestrijdingsorganisatie is gebaseerd op communicatie. Communicatiekanalen worden verdeeld, mensen moeten bekend raken met de juiste frequenties en telefoonnummers. Contacten tussen het operationele en het beleidsmatige niveau moeten worden gelegd. Daarbij doen zich knelpunten voor. Er is onvermijdelijke ruis op de lijnen: informatie die achteraf overbodig zal blijken te zijn, maar op het moment zelf relevant lijkt en omgekeerd. Sleutelactoren kunnen niet bereikbaar of vindbaar zijn.<sup>103</sup>

*Interdisciplinaire samenwerking* Het samenwerken van organisaties die in het reguliere leven weinig met elkaar van doen hebben is bij rampen en zware ongevallen problematisch. Maar ook de samenwerking tussen hulpverleningsdiensten verloopt niet altijd gladjes. Hulpverleners richten zich in eerste instantie op eigen taken en rapporteren in de eigen lijn, en zoeken pas op een later moment afstemming en overleg.<sup>104</sup>

*Prioriteitstelling – de operationele afwegingen* In acute situaties staan operationeel leidinggevenden voor kritieke dilemma's. Beslissingen worden vereist in een

---

<sup>101</sup> Commissie Onderzoek Cafébrand, Cafébrand Nieuwjaarsnacht: eindrapport, Den Haag, 2001, pp. 201-202.

<sup>102</sup> M.J. van Duin, B. Pijnenburg, Herald of Free Enterprise, in: COT, Kritieke Momenten, Arnhem, 1990, p. 151-160.

<sup>103</sup> Zie onder meer: COT, de Bijlmerramp: rampbestrijding & crisismangement in Amsterdam, tweede druk, 1993, p. 56-57; Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp, De vuurwerkkramp: eindrapport, Den Haag, 2001, pp. 124-125; B&A, Het Ketelwagenincident: rampbestrijding en crisiscommunicatie in Amersfoort, 2002, p. 28.

<sup>104</sup> Zie onder andere: Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp, De vuurwerkkramp: eindrapport, Den Haag, 2001, p. 125, 244-245; Nibra, ES&E, Dance Valley 2001: Een evaluatie van de gebeurtenissen, 2001, p. 113-114.

omgeving waarin onzekerheid, dreiging en urgentie is. De nadruk ligt daarbij op het beschermen van het eigen personeel en burgers. In deze eerste fase is het vrijwel onmogelijk om beslissingen van een beleidsteam te krijgen. Vaak is een beleidsteam in de eerste fase van een ramp nog niet bijeen. Operationele hulpverleners ter plaatse nemen op basis van de beschikbare informatie beslissingen om mensenlevens te redden.<sup>105</sup> Daarnaast spelen secundair ook milieu- en economische afwegingen. Dit kan onder meer gaan om de inzet van specifieke blusmiddelen om het milieu te sparen (CMI-brand in Rotterdam 1996<sup>106</sup>), bescherming burgers en hulpverleners tegen andere dreigingen (vermeend explosiegevaar Grolschfabriek bij vuurwerkcramp<sup>107</sup>) instortingsgevaar (Bijlmerramp<sup>108</sup>) of het trachten te sparen van delen van een brandend complex (de Bonte Wever<sup>109</sup>).

### 3.3.3 Aanbod van hulp door vrijwilligers

In de planvorming van overheden is internationaal vrijwel nooit ruimte voor burgers die bij rampen hulp verlenen. In de literatuur blijkt echter keer op keer dat degenen die in eerste instantie levensreddend werk verrichten degenen zijn die bij de ramp aanwezig waren. Kort na de ramp volgt een hulpaanbod van verwanten en andere burgers. Ook in Japan had de overheid bij de aardbevingen in Hanshin-Awaji en Kobe geen voorzieningen of plannen voor de omgang.

“However, volunteer activity, not having been foreseen, was not included in the Plan and, as such, there was, initially, some confusion over which departments should be in charge of volunteers and their specific activities”.<sup>110</sup>

Bij de treinramp in Harmelen op 8 januari 1962 kwamen in totaal 93 mensen om en raakten 54 personen gewond. Direct na de botsing van de twee treinen kwam de hulpverlening op gang door overlevenden en omwonenden. Na een uur echter was het aanbod van groepen vrijwilligers zo groot geworden dat het problemen veroorzaakte in de communicatie en coördinatie.<sup>111</sup> Hetzelfde doet zich voor op een onvergelijkbaar grotere schaal na de aardbeving in Turkije op 17 augustus 1999 in de stad Golcuk, waarbij 17.000 mensen omkomen. Een file van 32 kilometer van spontane hulpaanbieders verhindert hulpverleners en reddingswerktuigen om op de ramplocatie te komen.<sup>112</sup>

<sup>105</sup> Rosenthal en Boin stellen dat in zowel “folklore als de officiële crisisplannen gezagsdragers het heft in handen hebben tijdens een crisis”, maar dat het feitelijk genuanceerder ligt. Cruciale beslissingen kunnen ook op een lager niveau worden genomen. Hier is dan sprake van crisisdecentralisatie. (U. Rosenthal, A. Boin, Crisisbesluitvorming: bevindingen, proposities en dilemma’s, in: COT, Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen, Alphen aan den Rijn, 1998, p. 43-66.)

<sup>106</sup> COT, CMI-brand 28 februari 1996: evaluatie van de gebeurtenissen, 1996.

<sup>107</sup> Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, De vuurwerkcramp: eindrapport, Den Haag, 2001, p. 124.

<sup>108</sup> COT, De Bijlmerramp: rampbestrijding & crisismanagement in Amsterdam, tweede druk, 1993, p. 14.

<sup>109</sup> Nibra, Evaluatie brand De Bonte Wever, 2002, p. 230.

<sup>110</sup> N. Hashimoto, Public organizations in an emergency: the 1995 Hanshin-Awaji earthquake and municipal government, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, vol. 8, no. 1, march 2000, p. 19

<sup>111</sup> U. Rosenthal, Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland, 1984, p. 128.

<sup>112</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report: focus on recovery, 2001, p. 143.

'Too much help made a mess here. But you can't stop people from coming'<sup>113</sup>

Uit onderzoek komt een beperkt en enigszins tegenstrijdig beeld op sociaal-economisch en demografisch gebied naar voren van de helpende burger ten tijde van rampen. Vrijwilligerswerk tijdens rampen is niet eenvoudig te duiden aan de hand van enkele kenmerken. Het is niet voldoende om eenvoudigweg te vragen: wie meldt zich als vrijwilliger? De vraag die van even groot belang is, is: wie meldt zich als vrijwilliger voor welke soort activiteiten?<sup>114</sup> Hierin kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'spontaan hulpverlenende burgers' – degenen die ongeorganiseerd afkomen of aanwezig zijn op de ramplocatie – en 'vrijwilligers', mensen die zich organiseren of georganiseerd zijn. De eerste categorie is voor hulpverlenende organisaties moeilijk in te zetten indien er geen voorzieningen voor registratie of intake aanwezig zijn. De tweede categorie kan ingezet worden voor specifieke taken.<sup>115</sup>

'The succes of relief efforts by those spontaneously offering their help depends on the capacity of agencies and authorities to integrate them quickly and effectively into a coordinated strategy. One reason for the succes of Kobe's volunteers was the way in which local authorities and volunteers eventually developed complementary functions. For example, while the government concentrated on repairing infrastructure, volunteers built and managed the day-to-day running of temporary shelters.'<sup>116</sup>

De hulp die aanwezige of toegesnelde burgers kunnen bieden is van belang maar beperkt in de zin van relevante kennis en ervaring. Dit geldt niet voor hulpverleners die geen dienst hebben of uit andere regio's komen. Bij rampen en zware ongevallen melden hulpverleners zich spontaan. Het opvangen en taken toewijzen aan deze mensen is over het algemeen niet geregeld.<sup>117</sup>

### 3.3.4 Aanbod van opvang, kleding, goederen en diensten

In rampsituaties reageren familieleden, vrienden, maar ook onbekenden met hulp aan slachtoffers. Dit kan door naar de ramplocatie te gaan, maar ook door opvang, kleding en andere basisbehoeften aan te bieden. Overheden houden in planvorming rekening met grote groepen ontheemde mensen die geen overnachtings- of verblijfplaats meer hebben. In de praktijk geldt dat veel slachtoffers door familie of vrienden worden opgevangen.

Op zaterdag 13 mei 2000 raken in Enschede door de explosies die plaatsvinden bij

<sup>113</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report: focus on recovery, 2001, p. 143.

<sup>114</sup> D.E. Wenger, T.F. James, The Convergence of Volunteers in a Consensus Crisis: The Case of the 1985 Mexico City Earthquake, in: R.R. Dynes, K.J. Tierney (eds.), Disasters, Collective Behavior, and Social Organization, 1994 232-243.

<sup>115</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report: focus on recovery, 2001, 145-147.

<sup>116</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report: focus on recovery, 2001, 146.

<sup>117</sup> Zie onder andere: Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, De vuurwerkramp: eindrapport, Den Haag, 2001, pp. 134-140; MIPT, Oklahoma City – Seven Years Later: Lessons for Other Communities, 2002, pp. 46-111. COT, de Bijlmerramp: rampbestrijding & crisismanagement in Amsterdam, tweede druk, 1993, p. 52.

SE Fireworks naar schatting tienduizend mensen ontheemd.

De stroom aan slachtoffers die in de tijdelijke opvangcentra is opgevangen door hulpverleners en vrijwilligers is groot geweest. Op grond van de schattingen komt men tot een totaal van ongeveer duizend slachtoffers dat op enig moment in één van de tijdelijke opvangcentra is opgevangen. Het overgrote deel van de naar schatting tienduizend ontheemden heeft derhalve geen gebruik gemaakt van deze opvanglocaties, maar is direct naar vrienden of familie vertrokken. Aan het eind van de avond bleven in de Diekmanhal 'slechts' 381 mensen over die voor die eerste nacht geen alternatieve opvang hebben kunnen vinden.<sup>118</sup>

Direct na de Watersnoodramp in 1953 reageren Nederlanders door massaal goederen voor slachtoffers te zenden via het Rode Kruis. In het naslagwerk over de ramp staat geschreven: "Het is als het ware een tweede springvloed. Op drie februari, drie dagen na de ramp, tracht het Rode Kruis de toestroom te laten stoppen door middel van een open brief: "met grote ontroering heeft het Rode Kruis de massale toestroom van goederen die het Nederlandse volk bijeen heeft willen brengen ten behoeve van de slachtoffers van de watersnoodramp, in ontvangst genomen. In verband echter met het feit dat op het ogenblik het aantal ontvangen en gedragen kledingstukken en gebruikt meubilair een dergelijke omvang heeft aangenomen dat in de eerste behoefte kan worden voorzien, moge met klem worden verzocht de inzameling van deze goederen in het gehele land tot nader order stop te zetten". De oproep is aan dovemansoren gericht. Alleen in Den Haag al liggen na een paar dagen zeventien pakhuizen vol met kleren. De rest van Europa laat zich niet onbetuigd. Alleen Denemarken stuurt al een half miljoen stuks boven- en onderkleding. Na twee weken raamt het Rode Kruis dat er voor 8 miljoen mensen kleren zijn gekomen of onderweg zijn (in het getroffen gebied wonen ongeveer 500.000 mensen). De directeur van het Rode Kruis spreekt van 'een ramp in een ramp'.<sup>119</sup>

Na de vuurwerkcramp in Enschede blijkt dat de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling – verantwoordelijk voor het proces 'voorzien in primaire levensbehoeften – niet goed is voorbereid op deze taak. De dienst kan door capaciteitsproblemen en onvoldoende logistieke ervaring de grote hoeveelheid werkzaamheden die eraan verbonden zijn niet aan. De hulp van de landmacht wordt ingeschakeld. Zij plaatsen tenten voor de opslag van goederen, zorgen met de politie voor de bewaking daarvan en zetten een geautomatiseerd distributiesysteem op.<sup>120</sup>

### 3.5 Uitleiding

Verschillende landen hanteren verschillende vormen van (soms zeer uitgebreide) checklists en brochures om de bevolking te informeren over de risico's die zij lopen en de door die overheid gewenste maatregelen ter voorbereiding op rampen en zware ongevallen. Vanuit het principe (zie hoofdstuk 2) dat burgers zich alleen

---

<sup>118</sup> Rapportage van de Rijksinspectie, onderzoek vuurwerkcramp, onderzoek naar de bevolkingszorg, CHECK PAGNR.

<sup>119</sup> K. Slager, *De Ramp*, Amsterdam, vijfde druk, 2003, p. 349-351

<sup>120</sup> Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, *De vuurwerkcramp: eindrapport*, Den Haag, 2001, p. 180

voorbereiden op die ongevallen waarvan zij de perceptie hebben dat die een hoge kans van voorkomen hebben en waarop voorbereiding mogelijk lijkt, is het discutabel of burgers het merendeel van de instructies uit de verschillende checklists daadwerkelijk zullen opvolgen.

Direct voor of tijdens een ramp of zwaar ongeval is het van groot belang dat overheidsinformatie behalve betrouwbaar is ook vertrouwd wordt door de bevolking. Burgers hechten de meeste waarde aan boodschappen van lokale of regionale televisiezenders ondanks (en in zekere zin juist omdat) het feit dat deze vaak ook contrasterende meningen van anderen presenteren. De gepercipieerde betrouwbaarheid van overheidscommunicatie in de acute fase hangt samen met de wijze waarop de overheid dit vertrouwen 'verdient' heeft in de fase van risicocommunicatie.

Hulpverleningsdiensten hebben vaak een paternalistische houding richting burgers. Ze verrichten hun werk weliswaar voor burgers, maar achten burgers niet in staat daar zelf een bijdrage aan te leveren. De rampmythen uit het vorige hoofdstuk zijn hier mede debet aan, maar ook de uitgangspunten dat zo snel mogelijk de chaos tijdens een ramp gecontroleerd moet worden. Vrijwillige initiatieven van burgers lijken in de ogen van hulpverleners in dit verband contraproductief.

Feitelijk zijn burgers (en vaak ook journalisten) eerder ter plaatse dan hulpverleningsdiensten. Ze zijn al bezig met eerste hulp of zoekacties op het moment dat professionele hulpverleners aankomen. De hulpverleningsdiensten hebben in de eerste fase – waarin de meeste levens gered kunnen worden – de handen vol aan opschaling en het opstarten van de eigen organisatie. Het afremmen of stoppen van burgerinitiatieven is in deze fase niet zinvol. In de tweede fase kunnen hulpverleningsdiensten bepalen of burgerinitiatieven (in brede zin) worden overgenomen of afgebouwd.

Tijdens en kort na rampen en zware ongevallen komt veel hulpaanbod op gang. In huidige planvorming is daar meestal geen ruimte voor. Hetzelfde geldt voor het aanbod van opvang, kleding, voedsel en andere goederen en diensten. Overheidsdiensten raken regelmatig overstelpt onder het aanbod. Daarmee ontstaan nieuwe problemen met adequate voorbereiding op de zelfredzaamheid van burgers grotendeels te voorkomen zijn.

Contrasterend met het onderkende belang ervan in de praktijk is het beperkte onderzoek naar de mogelijkheden van de bevordering van de inzet van de individuele redzame burger in rampenomstandigheden. Op voorhand hebben hulpverleners en autoriteiten zelfs een negatieve perceptie over het optreden van individuele burgers. Zelfredzaamheid tijdens rampen is niet eenvoudig te duiden aan de hand van slechts enkele kenmerken. Een beoordeling van de waarde ervan vraagt om nader onderscheid naar beschikbare kennis en vaardigheden bij de vrijwilliger en naar fasen en activiteiten bij de rampenbestrijding. Een dergelijk onderscheid zal in hoofdstuk 5 gegeven worden.

Op deze plaats wordt volstaan met de observatie dat een aantal evaluerende rapportages aandacht vraagt voor een bijzonder type burger: de hulpverlener die geen dienst heeft of uit een andere regio komt. Bij rampen en zware ongevallen

melden ook deze hulpverleners zich spontaan. Het opvangen en taken toewijzen aan deze mensen is echter eveneens over het algemeen niet geregeld.

## HOOFDSTUK 4

### Zelfredzaamheid in Nederland

#### 4.1 Inleiding

Nederland heeft eigengereide burgers. Als het gaat om zichzelf en anderen te helpen, maar ook als het gaat om actie richting de overheid bij een gevoelde onrechtvaardige behandeling. In de loop van de tijd zijn schommelingen zichtbaar in de initiatieven en acties die de overheid neemt om een veilige leefomgeving te creëren. Direct hieraan gerelateerd zijn de initiatieven die burgers zelf ondernemen ter bevordering van hun veiligheid. Historisch gezien is de beeltenis die Rembrandt van Rijn van de nachtwacht in Amsterdam in 1642 schildert een mooi voorbeeld. De Amsterdamse bevolking betaalt de afgebeelde schutterij onder aanvoering van kapitein Frans Banning Cocq en luitenant Willem van Ruytenburgh om toe te zien op de veiligheid van de burgerij.

Nu, aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw, wordt in toenemende mate gesproken over het herstel van normen en waarden en het nemen van eigen verantwoordelijkheden door burgers, ook op het gebied van veiligheid. De minister van VROM stelt nu: 'volledige veiligheid bestaat niet en de overheid moet niet meer beloven dan zij waar kan maken'.<sup>121</sup> In de regeringsverklaring van het kabinet Balkenende II van 11 juni 2003 wordt over veiligheid in brede zin en de eigen verantwoordelijkheden van burgers het volgende aangegeven:

'het is geen zaak van het kabinet alleen. De samenleving is alleen vitaal als iedereen kan, mag en wil meedoen. Als mensen eerst zelf verantwoordelijkheid nemen en daarna pas naar anderen kijken of iets van de overheid verwachten. Een van de drie kernthema's van het kabinet is daarom "Meedoen".'

De huidige tendens van het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid breekt met het recente verleden waarin de overheid zich verantwoordelijk voelde voor alle veiligheidsaspecten in de samenleving.

In het kielzog van de wens tot het nemen van meer eigen verantwoordelijkheden door burgers klinkt ook steeds meer de roep om zelfredzame burgers. De mogelijkheden van autoriteiten en hulpverleningsdiensten rond rampen en zware ongevallen zijn beperkt. Zeker waar het om de eerste momenten direct na een ramp of zwaar ongeval gaat.

In dit hoofdstuk wordt in beeld gebracht hoe het perspectief van de Nederlandse samenleving en overheid op zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen is veranderd. Startend bij het begin van de vorige eeuw wordt de tijd tot dit moment doorlopen. Telkens zijn ijkpunten aangegeven die een verandering van het perspectief op zelfredzaamheid van burgers met zich hebben meegebracht.

---

<sup>121</sup> Speech minister Dekker (VROM) 'Horen meer regels bij kwaliteitsverbetering?', Nationaal Congres Externe Veiligheid, 19 november 2003

#### 4.2 De periode 1900 – 1945: van nachtwakerstaat naar beginnende verzorgingsstaat

Tot de jaren twintig van de vorige eeuw was zelfredzaamheid een vanzelfsprekendheid. De overheid vervult haar nachtwakerstaak en de burgers verwachten weinig van de overheid bij rampen en zware ongevallen.

De ontwikkeling van de 'verzorgingsstaat' vervangt in het begin van de twintigste eeuw langzamerhand het heersende concept van de 'nachtwakerstaat'. De overheid neemt op een steeds uitbreidend domein verantwoordelijkheden op zich voor de dagelijkse zorg voor de bevolking. Hierdoor ontstaat de als vanzelfsprekend gevoelde verantwoordelijkheid om voor te bereiden te zijn op noodsituaties en actief op te treden bij rampen en zware ongevallen.

Zowel burgers als overheid accepteren in deze periode nog dat niet alles van tevoren te voorzien is. Door verschillende factoren, zoals de toenemende complexiteit van de samenleving, worden de oorzaken en verschijningsvormen van crises steeds onzekerder. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de te ondernemen acties. De combinatie van enerzijds deze onzekerheid en anderzijds het meer en meer vastleggen van aspecten van de samenleving in regels (nodig voor de totstandkoming van de verzorgingsstaat) resulteert in de opkomst en acceptatie van het ongeschreven noodrecht: optreden van de overheid in strijd met de wet of zelfs in strijd met bestaande noodwetten voor meer specifieke situaties.<sup>122</sup>

Vanaf de jaren twintig neemt de *rijksoverheid* een grotere rol bij rampenbestrijding op zich. Dat is bijvoorbeeld het geval bij overstromingen en verstoringen van de openbare orde. Hoewel overstromingen in Nederland al eeuwen voorkomen, stamt de eerste regeling waarin op dit terrein aan de rijksoverheid noodbevoegdheden werden toegekend uit 1921.<sup>123</sup>

Voor de Tweede Wereldoorlog is de bescherming van de bevolking tegen de gevolgen van een oorlog, lees een bombardement, een taak van de Luchtbeschermingsdienst. Deze vindt haar oorsprong in 1936 als een onder gemeenten ressorterende dienst. Elke stad is verdeeld in wijken van ongeveer 10.000 inwoners, die bestaan uit blokken van ongeveer 1000 inwoners. Elk van deze blokken heeft een hoofd (meestal een politiemans). De gedachte is dat de gevolgen van een bombardement bestreden wordt door ploegen van blokbewoners. Met eenvoudige apparatuur kunnen ze beoogd voorkomen dat een kleine ramp uitgroeit tot een grote. In de praktijk functioneert de Luchtbeschermingsdienst niet goed. Een gebrekkige financiering is hiervoor een eerste oorzaak. De rijksoverheid is niet bereid er veel aan uit te geven. De regering stelt zich op het standpunt dat burgers moeten meebetalen aan hun eigen bescherming. Iedere wijk dient voor een eigen brandspuit, overige uitrusting en enkele professionele krachten te betalen. Burgers blijken echter niet bereid te betalen, laat staan vrijwillig deel te nemen. Het gevolg is een chronisch gebrek aan materieel en mankracht en een imago van amateurisme en overbodigheid. Zelfs

---

<sup>122</sup> I. Helsloot, L.A. Vinck, Vitaal, naar een programmatistische visie, in: Vitaal: Essays over de bescherming van vitale aspecten van de samenleving, 2003, p. 101-106.

<sup>123</sup> E.T. Brainich von Brainich Felth, Staatsnoodrecht, 1993, p. 52



tijdens de oorlog worden de in blauw geverfde legeruniformen gestoken Luchtbeschermers niet serieus genomen en hun aanbevelingen voor eenvoudige beschermingsvoorzieningen in eigen huis massaal genegeerd.<sup>124</sup>

#### **4.3 De periode 1945 – 1975: de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de façade van de B.B.**

De samenlevingsvorm in de jaren vijftig ontwikkelt zich tot een typische representant van de Europese verzorgingsstaat: "een samenlevingsvorm waarin de overheid binnen een democratisch geregeld systeem het welzijn waarborgt van allen die tot de samenleving behoren".<sup>125</sup> Door een geheel aan sociale voorzieningen, werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting, recreatie en gezondheid schept de overheid in de periode na de tweede wereldoorlog tot de jaren tachtig een groeiende structuur om mensen in problemen op te vangen en de samenleving draaiende te houden.

Het 'rode gevaar' dreigt al direct vanaf het einde van de tweede wereldoorlog vanuit het oosten. In de jaren 1945 - 1948 denkt 55 tot 60% van de burgers dat de wereldvrede wordt bedreigd door de Sovjet Unie. Driekwart van de bevolking is van mening dat het communisme moet worden bestreden en ongeveer de helft is bereid voor een betere defensie een duurder leven te accepteren. De autoriteiten bereiden zich voor door communisten in Nederland te boycotten (geen zendtijd voor de communistische partij, verbod op lidmaatschap voor ambtenaren) en stellen een lijst van namen van personen op, die bij een communistisch aanval gearresteerd en afgevoerd dienen te worden. De regering wil zich verder voorbereiden op de gevolgen van een oorlog. Een van elementen van die voorbereiding is het weerbaar maken van de bevolking onder andere door haar zich op vrijwillige basis te laten voorbereiden binnen het kader van een nieuwe organisatie de Bescherming Bevolking.<sup>126</sup>

#### *De oprichting en ontwikkeling van de Bescherming Bevolking (B.B.)<sup>127</sup>*

Na de Tweede Wereldoorlog wordt vastgesteld dat met een betere organisatie van de rampenbestrijding straten niet zouden zijn afgebrand en slachtoffers niet zouden zijn bezweken. Daarom dient, in het licht van een mogelijke nieuwe oorlog en de grote ontwrichting die deze met zich mee zou brengen, de burgerbevolking voorbereid te zijn. In 1952 wordt hiertoe de organisatie Bescherming Bevolking (B.B.) in het leven geroepen.

Onder bescherming van de bevolking verstaat deze wet het geheel van niet-militaire maatregelen tot bescherming van de bevolking en haar bezittingen, zomede de
--

---

<sup>124</sup> B. van der Boom, Atoomgevaar? Dan zeker B.B. – de geschiedenis van de Bescherming Bevolking, 2000, p. 30-32

<sup>125</sup> H.A. Diederiks, et al, Van agrarische samenleving naar verzorgingsstaat, tweede druk, 1993, p. 351

<sup>126</sup> B. van der Boom, Atoomgevaar? Dan zeker B.B. – de geschiedenis van de Bescherming Bevolking, 2000, p. 17-29

<sup>127</sup> Een belangrijke bron voor deze paragraaf is B. van der Boom, Atoomgevaar? Dan zeker B.B. – de geschiedenis van de Bescherming Bevolking, 2000.

bezittingen van openbare lichamen, tegen de onmiddellijk gevolgen van oorlogsgeweld.<sup>128</sup>

In de praktijk richt de B.B. zich op bescherming van één deel van de maatschappij (de burgerbevolking) en tegen één gevaar (het bombardement). In de beginjaren van de B.B. heeft de bevolking het beeld dat bescherming nodig is tegen de effecten van een conventionele oorlog (zoals de toen recente Tweede Wereldoorlog). De voorbereiding daarop beschouwt de bevolking als zinvol.

Snel na de bewustwording van het gevaar van een atoomoorlog na 1955 wordt de taak van de B.B. veel moeilijker uitvoerbaar. Indien de B.B. in een nucleaire aanval iets zou moeten kunnen uitrusten, dan dient ze in capaciteit drastisch uitgebreid te worden en organisatorisch herzien.

Voor deze verandering stelt het kabinet echter geen geld beschikbaar. De regering kiest daarmee voor het construeren van een façade: de B.B. blijft bestaan, krijgt zelfs een groter terrein te bestrijken dan voorheen, maar krijgt niet de fondsen die benodigd zijn om haar taak werkelijk te kunnen voorbereiden. In de communicatie naar de bevolking beweert het kabinet stellig dat de B.B. in 'atoomstijl' is gereorganiseerd en klaar is voor het nucleaire tijdperk.

#### *Organisatie van de organisatie Bescherming Bevolking.*

De dagelijkse organisatie van de Bescherming Bevolking berust op de schouders van een relatief kleine groep mensen. Er zijn ongeveer 1200 beroeps B.B.-ers, verdeeld over kringen, provincies en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Vrijwilligers dienen in noodsituaties het feitelijke uitvoerende werk te doen. Op het toppunt bestond de organisatie uit ruim 160.000 vrijwilligers die waren ingedeeld in zogenaamde blokploegen. De vrijwilligers werden binnen een klein en bekend gebied ingedeeld en werden opgeleid om hulp te bieden ten tijde van een oorlog. Hun taken waren erop gericht branden te blussen en opsporing en opvang van slachtoffers in beschadigde gebouwen mogelijk te maken.

Het B.B.-apparaat is in essentie decentraal georganiseerd. Operationeel wordt vooral op kringniveau gewerkt: een kring bestaat uit een centrumgemeente en de omliggende kleinere gemeenten.

De zeggenschap over de B.B. ligt bij de centrumgemeenten. Als in de moderne rampenbestrijdingsstructuur geldt dat de gemeenteraad het beheer controleert en de burgemeester in noodsituaties de eenhoofdige leiding heeft. Noch gemeenteraden, noch burgemeester hebben in de praktijk veel aandacht voor het functioneren van de B.B. Deze afzijdigheid heeft vanzelfsprekend negatieve gevolgen voor de postie en organisatie van de B.B..<sup>129</sup>

De B.B. heeft onder andere de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de schuilgelegenheden voor de bevolking. Op het kringniveau is er verder sprake van enige praktische voorbereiding door het voorhanden hebben van materialen en

---

<sup>128</sup> Artikel 1, Ontwerp van wet, nr. 14, Wet bescherming bevolking, 1952

<sup>129</sup> B. van der Boom, Atoomgevaar? Dan zeker B.B. – de geschiedenis van de Bescherming Bevolking, 2000, p. 87-94

extra materieel voor de (oorlogs)brandbestrijding en het transport van gewonden. Daarnaast leveren verschillende kringen enige oefeninspanning – met een wisselende frequentie.<sup>130</sup>

Tijdens de atoomdreiging in de Koude Oorlog is de Verkenningdienst van de ABC-dienst degene die de bevolking dient te alarmeren. Beoogd ongeveer een uur voor de fall-out neerkomt, verspreiden radio en luidsprekerwagens de fall-out waarschuwing. Na vaststelling van het besmette gebied volgt evacuatie van het gebied waarbinnen bepaalde grenswaarden worden overschreden. De evacués dienen bij het verlaten van het gebied provisorisch ontsmet te worden. De B.B. assisteert bij de evacuatie. Klemmende vraag is daarbij hoe de veiligheid van de B.B.-ers niet in het gedrang komt. Om deze vraag wordt jarenlang heen gedraaid. Het ministerie van Algemene Zaken stelt vast dat om operaties te kunnen uitvoeren tijdens radioactieve straling “verliezen van mankracht moeten worden aanvaard”. Of de B.B.-ers er zelf ook zo over denken, wordt niet vermeld.

#### *De B.B. in problemen*

De bezettingsgraad van de vrijwilligers die de kern van de B.B. vormen daalt drastisch in de tweede helft van de jaren vijftig. Op het platteland is het aantal vrijwillige B.B.-ers hoog met een bezetting van 82% in 1958. Over het algemeen genomen is de bezetting echter problematisch. Eind 1954 beschikt de organisatie op haar hoogtepunt over 69% van de vrijwillige bezetting. Vijf jaar later is dit al teruggelopen naar 55%.

Tenzij er snel een grote nationale ramp gebeurt, is een adequate bezetting van de B.B. met vrijwilligers niets anders dan ‘wishful thinking’.<sup>131</sup>

Deze papieren getallen verhullen echter de werkelijkheid. Wervingscampagnes mislukken keer op keer. De feitelijke weergave van de bezetting van de B.B. ligt rond de 50% van het gewenste percentage B.B.-ers.

Om de bezettingsgraad op te voeren, besluit het kabinet in 1958 tot het invoeren van de noodwachtplicht voor de B.B. Dit betekent een dienstplicht voor mannelijke burgers die overcompleet zijn voor militaire dienstplicht. Zij zitten hieraan vast tot hun veertigste jaar. Deze maatregel wordt niet goed ontvangen, vanzelfsprekend vooral niet door hen die deze dienstplicht moeten vervullen. Zij krijgen, evenals de vrijwilligers, een cursus van tientallen lessen, gegeven in de avonduren. Daarna volgen eens per twee maanden oefeningen ’s avonds of op zaterdagmiddag. De lessen en de oefeningen roepen nauwelijks enthousiasme op bij de deelnemers en de vergoedingen worden als laag beschouwd.<sup>132</sup>

<sup>130</sup> I. Helsloot, L.A. Vinck, Vitaal, naar een programmatische visie, in: Vitaal: Essays over de bescherming van vitale aspecten van de samenleving, 2003, p. 106.

<sup>131</sup> Rijksinspecteur Dufour aan chef Hoofdafdeling B.B. Franken, 14 maart 1955, in: B. van der Boom, Atoomgevaar? Dan zeker de B.B. – de geschiedenis van de Bescherming Bevolking, 2000, p. 135. Het is opvallend dat de rijksinspecteur dit twee jaar na de Watersnoodramp al meldt. Deze nationale ramp was blijkbaar niet voldoende om Nederlandse burgers te motiveren tot vrijwillige deelname aan de B.B.

<sup>132</sup> Een deelnemer typeert het als volgt: “Een oefening? Dan trek ik mijn kistjes aan, want dat moet. Ik trek mijn uniform aan, omdat mijn vrouw dat zo leuk vindt staan, en verder heb ik een avond vreselijk veel lol”. In: Gooi en Eemlander, 2 april 1980.

### *Het einde van de B.B.*

Burgers hebben weinig op met de B.B. De bevolking maakt zich in afnemende mate zorgen over een nieuwe oorlog. De algemene opinie is verder dat als deze wel zou plaatsvinden, de gevolgen verschrikkelijk zullen zijn. Tegen een kernbom helpt weinig, zeker niet de B.B., zo luidt de algemene mening. Heel anders dan de regering vreest, ligt de bevolking niet wakker van deze conclusie.

Ook de pers is sceptisch en beschouwt de B.B. als een lachwekkende club van naïeve amateurs.

De politiek is vooral ongeïnteresseerd in de B.B.. De geldende politieke mening is dat op civiele verdediging geen punten te halen zijn. Concluderend is duidelijk dat eigenlijk niemand onder de indruk was van de B.B. en de civiele verdediging. De façade imponeert niet. De pretenties worden eenvoudigweg niet geloofd. Uiteindelijk volgt in 1986 de opheffing van de B.B - na een kwijnend bestaan in de jaren zeventig en tachtig.

Het gebruik van de B.B. als rampenbestrijdingsorganisatie voor overige ongevallen en rampen is, hoewel voor de hand liggend, nooit echt van de grond gekomen. Spanningen tussen de B.B. en de reguliere hulpverleningsdiensten en het lokaal bestuur hebben hier mede een rol in gespeeld.<sup>133</sup>

### *Zelfredzaamheid van de burger*

Om juist ook de individuele burger zich te laten voorbereiden geeft de rijksoverheid voorlichting over te nemen maatregelen. Klassiek zijn de folders 'Wenken voor de bescherming van uw gezin en uzelf' en 'wenken voor zelfbescherming in oorlogstijd' uit het begin van de jaren zestig. De eerste folder wordt huis aan huis verspreid, de tweede folder ligt op de gemeentehuizen gereed voor geïnteresseerde burgers.

#### *Zelfbeschermingsmaatregelen in het geval van Fallout-alarm*

##### Binnenshuis:

1. Sluit Uw huis geheel af en begeef u onmiddellijk daarna naar Uw schuilgelegenheid.
2. Luister voortdurend naar de radio.
3. Verlaat Uw schuilgelegenheid niet voordat daartoe toestemming wordt gegeven!

##### Buitenshuis:

1. Tracht zo snel mogelijk een schuilgelegenheid te bereiken.
2. Voorkom als U buiten bent inwendige besmetting door gebruik van stofmasker of doek voor neus en mond. Tracht terstond alle blote huiddelen te bedekken.
3. Leg voor het binnengaan van een schuilgelegenheid alle over- en bovenkleding en schoeisel af en was daarna gehele lichaam met onbesmet, liefst stromend water en zeep; nagels, haren, neus, oren, huidplooiën grondig reinigen. Eerst dan schuilgelegenheid binnengaan.<sup>134</sup>

<sup>133</sup> I. Helsloot, L.A. Vinck, Vitaal, naar een programmatistische visie, in: Vitaal: Essays over de bescherming van vitale aspecten van de samenleving, 2003, p. 101-106.

<sup>134</sup> Wenken voor de bescherming van Uw gezin en Uzelf, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1961

De folders suggereren een mogelijke bescherming tegen de gevolgen van kernwapens. De algemene reactie van de bevolking is er een van ongelooft en 'op zijn best onrealistisch of naïef, op zijn ergst misleidend'. De dreiging ervaren burgers weliswaar als reëel, de beschreven bescherming daarentegen niet.

Op het microniveau bereiden individuele burger zich slechts zeer beperkt voor. De voorbereidingen zoals geformuleerd in de Wenken, worden bijvoorbeeld nauwelijks opgevolgd. Slechts 6,5% van de Nederlandse bevolking geeft bij een onderzoek in 1962 aan dat zij de Wenken hebben opgevolgd. Sporadisch worden wel door welgestelde burgers - naar Amerikaans voorbeeld - een ondergrondse schuilgelegenheid voor eigen gebruik gebouwd.

#### 4.4 De periode 1975 – 1984: Ontwikkeling van civiele rampenbestrijding

In de jaren zestig streeft de overheid naar een verbetering van de lokale organisatie voor het bestrijden van mogelijke rampen. Gemeenten dienen bijvoorbeeld alarmregelingen en rampenplannen op te stellen, waarin de organisatie Bescherming Bevolking waar nodig een plaats kan krijgen. Daarnaast is er aandacht voor regionalisatie van de brandweer en wordt in december 1969 de Stuurgroep Coördinatie Hulpverlening ingesteld teneinde de organisatie van rampenbestrijding te verbeteren. Achtereenvolgende kabinetten kunnen echter niet tot vastgesteld beleid op dit punt komen. Pas met de Nota 'Hulpverlening bij ongevallen en rampen' in 1975 neemt het kabinet hierover een positie in.<sup>135</sup>

##### *De brandweer als coördinator bij rampenbestrijding*

In de Nota 'hulpverlening bij ongevallen en rampen' beschrijft de minister van Binnenlandse Zaken de wenselijke regionalisatie van brandweerkorpsen. De geregionaliseerde brandweer kan dan een coördinerende rol in de rampenbestrijding vervullen.<sup>136</sup> Tot het verschijnen van de nota is – mede door de weinig indrukwekkende reputatie van de B.B. – regelmatig gesproken over het samenvoegen van de zich steeds verder ontwikkelende brandweer en de B.B. Er bestaan echter grote meningsverschillen over dit onderwerp. Uiteindelijk komt daarom het niet van een samenvoeging en krijgt de brandweer de beschreven verantwoordelijkheid om de rampenbestrijding in vreedstijd te coördineren.

'Dat de brandweer, zich verheugend in de belangstelling en waardering van de bevolking, in vreedstijd hiertoe [coördineren van rampbestrijding, COT] het meest geëigend is, komt in vrijwel alle adviezen en commentaren tot uiting. Omdat in afwachting van de gewestvorming reeds nu duidelijkheid moet bestaan, wil ondergetekende hier uitspreken dat de brandweer de kern moet zijn van de organisatie voor het bestrijden van rampen en het verlenen van hulp in vreedstijd en dat zij derhalve belast moet worden met de daartoe vereiste coördinatie'.<sup>137</sup>

In oorlogstijd – een mogelijkheid waaraan de nota expliciet aandacht besteed – is de commandant van de regionale B.B. leidinggevend bij de rampbestrijding. De

<sup>135</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen, 1975, p. 2.

<sup>136</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen, 1975, p. 6-7.

<sup>137</sup> Minister De Gaay Fortman (Binnenlandse Zaken), in: Nota hulpverlening bij ongevallen en rampen, 1975, p. 7.

organisatie van de B.B. wordt aangepast en verandert van een lokaal verankerde organisatie naar een rijks B.B.<sup>138</sup>

### *Zelfredzaamheid van burgers*

De nota duidt hetgeen dat mensen, groepen van mensen of bedrijven kunnen doen in afwachting van het handelend optreden van de overheid in een ramp- of oorlogssituatie aan met het begrip 'zelfbescherming'. Er wordt onderscheid gemaakt tussen 'individuele zelfbescherming' (IZB – binnen gezin), 'georganiseerde zelfbescherming' (GZB – binnen woongemeenschap) en 'bedrijfszelfbescherming' (BZB – binnen werkgemeenschap).

Voor bedrijfszelfbescherming komt een wettelijke regeling tot stand, het Besluit bedrijfszelfbescherming, die in uitwerking vergelijkbaar is met de huidige BHV-verplichting uit de Arbeidsomstandighedenwet.

Oorspronkelijk waren de IZB en GZB (in theorie) nauw verbonden aan de B.B. In de nota pleit de minister ervoor om deze vormen van zelfbescherming meer vanuit de lokale gemeenschap te benaderen. Voorlichting moet de burger aanzetten zelf deze verantwoordelijkheid van de B.B. over te nemen. Gedacht wordt mede gebruik te maken van de in de gemeenten aanwezige vrijwilligersorganisaties, zoals bijvoorbeeld de plaatselijke Federaties voor Vrouwelijke Vrijwillige Hulpverlening.<sup>139</sup>

Dat er grenzen zijn aan wat van de overheid verwacht kan worden, valt wat later expliciet te lezen in de memorie van toelichting bij nieuwe brandweerwet. De onmogelijkheid om voorbereid te zijn op het ergste is zowel theoretisch – de omvang van de gebeurtenis is vooraf onbekend – als praktisch – de organisatie zou grotendeels bestaan uit eenheden die slechts uiterst zelden zouden worden ingezet. De focus in de memorie van toelichting is daarom gericht op de planning en inzet van de beschikbare brandweereenheden.<sup>140</sup>

## **4.5 De periode 1984 – 1993: de overheid verplicht zich de samenleving te beschermen tegen dreigingen**

De Nederlandse verzorgingsstaat raakt in problemen in het begin van de jaren tachtig. Enerzijds door de onbetaalbaarheid van alle voorzieningen, anderzijds door de verstrikking van het steeds verder verdichtende net van regelgeving.<sup>141</sup>

Op het eerste gezicht in tegenstelling hiermee worden ambitieuze doelstellingen voor de rampenbestrijdingsorganisatie in Nederland geformuleerd. Het kabinet besluit in 1984 in de 'Nota Civiele Verdediging' om een hoge prioriteit te geven aan een rampenbestrijdingsorganisatie die zowel in vredes- als oorlogstijd kan functioneren: 'Het is de plicht van de overheid de samenleving tegen dreigingen van buitenaf te beschermen, door die maatregelen voor te bereiden die nodig zijn om zo goed mogelijk het hoofd te kunnen bieden aan de gevaren welke zich onder

---

<sup>138</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen, 1975, p. 12-16.

<sup>139</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen, 1975, p. 20-21.

<sup>140</sup> TK 16 695, nr. 3 Memorie van Toelichting, nieuwe regels met betrekking tot het brandweerwezen, zitting 1980-1981, p. 14-15.

<sup>141</sup> H.A. Diederiks, et al, Van agrarische samenleving naar verzorgingsstaat, tweede druk, 1993, p. 359.

buitengewone omstandigheden kunnen voordoen'.<sup>142</sup> De regering legt 'buitengewone omstandigheden' ruim uit: nood- en rampsituaties in vredetijd, de gevaren die kunnen ontstaan als gevolg van internationale spanning en de mogelijke escalatie daarvan tot een gewapend conflict.

De regering signaleert dat de kans op rampen in vredetijd is toegenomen door de technologische ontwikkelingen. De Defensienota 1984 voegt daar aan toe dat de toegenomen complexiteit van de samenleving maakt dat deze kwetsbaarder is geworden voor interne en externe verstoringen. De mate waarin de samenleving de gevolgen van de verstoringen kan opvangen is mede bepalend voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van het internationale veiligheidsbeleid (lees: de geloofwaardigheid van de dreiging met geweld).<sup>143</sup>

In de 'Nota Civiele Verdediging' stelt de regering dat de kans op een nucleair conflict tussen Oost en West niet erg waarschijnlijk meer is. Na gebruik van kernwapens op grote schaal, kan geen sprake meer zijn van winnaars, maar uitsluitend van verliezers. Het gevolg is immers vernietiging van staat en maatschappij. Voor alles zijn kernwapens politieke wapens: ze spelen een rol in vredetijd en zijn in feite ongeschikt voor oorlogvoering. Deze relatie tussen de politieke functie van kernwapens en de onwaarschijnlijke militair-operationele inzet ervan heeft gevolgen voor de voorbereiding. Het is onmogelijk voor te bereiden op de inzet van kernwapens op grote schaal en daardoor niet zinvol. Voorbereidingen op beperkter gevolgen beschouwt de regering wel als haar plicht.

"De regering is van mening dat voorbereidingen gericht op de opvang van de (fysieke) gevolgen van de inzet van kernwapens op grote schaal als onmogelijkheid moeten worden beschouwd. Onmogelijk omdat de voorbereidingen die voor een volledige bescherming getroffen zouden moeten worden reeds nu diep zouden ingrijpen in de normale gang van zaken in ons land. Het behoeft geen betoog dat dergelijke voorzieningen, gezien de centrale ligging van Nederland, de bevolkingsdichtheid en de bodemgesteldheid, absoluut onbetaalbaar zijn. Tenslotte moet er in dit verband op worden gewezen dat, zelfs indien de bevolking beschermd zou zijn tegen de *directe* gevolgen van de inzet van nucleaire wapens op grote schaal, de latere gevolgen geen enkel uitzicht bieden op het voortbestaan van een menswaardige samenleving. Tegen deze achtergrond kan zelfs geconcludeerd worden dat een bescherming op zo grote schaal ook niet zinvol is. Dit betekent niet dat de regering geen enkele voorbereiding zou moeten treffen. (...) Derhalve acht de regering het als haar plicht rekening te houden met de gevolgen van beperktere vormen van gebruik van kernwapens."<sup>144</sup>

Deze nota markeert daarmee het formele failliet van de boodschap die jarenlang door de overheid was uitgezonden. De instructies die in de Wenken van begin jaren zestig stonden, blijken overeen te komen met de beoordeling van burgers: zinloos voor de bescherming tegen kernwapens.

De Nota Civiele Verdediging maakt een bijzondere spagaat. Enerzijds beschouwt is de regering zeer duidelijk waar het gaat om haar plicht aan te geven: het

---

<sup>142</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nota Civiele Verdediging, 1984, p. 4.

<sup>143</sup> Ministerie van Defensie, Defensienota, 1984.

<sup>144</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nota Civiele Verdediging, 1984, p. 10-11.

beschermen van de samenleving tegen dreigingen van buitenaf. Anderzijds wordt een meer realistisch standpunt ingenomen door vast te stellen dat bij nucleaire aanvallen bescherming een onmogelijkheid is en voorbereiding slechts zin heeft voor beperkte vormen van gebruik van kernwapens.

#### *Zelfredzaamheid van burgers*

In de 'Nota Civiele Verdediging' en de (toelichting op) de Rampenwet 1985<sup>145</sup> verdwijnt met de B.B. ook de aandacht voor de 'zelfbescherming'. Zelfredzaamheid van burgers heeft geen plaats meer in het beleid.

Daar waar het woord bevolking gebruikt wordt, gaat het om het controleren en regisseren van burgers ten tijde van rampen. Zo staat in artikel 4 van de Rampenwet dat een rampenplan dient te bevatten:

- een plan in hoofdlijnen met betrekking tot de waarschuwing van de bevolking (ad f);
- een plan in hoofdlijnen met betrekking tot een verplaatsing van de bevolking (ad g)
- een plan in hoofdlijnen voor de voedselvoorziening van de bevolking (ad j)

In latere aanpassingen van de Wet rampen en zware ongevallen is nauwelijks meer aandacht voor het betrekken van burgers. De huidige inhoud van de wet is slechts op enkele punten veranderd wat dit onderwerp aangaat. In artikel 2a staat nu vermeld dat burgemeester en wethouders de bevolking op passende wijze informatie verschafft over de rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen, de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding van deze rampen en zware ongevallen en de bij deze rampen en zware ongevallen te volgen gedragslijn. Daarnaast dient op basis van artikel 7, sub b. de bevolking geraadpleegd te worden geraadpleegd bij het opstellen van het rampbestrijdingsplan en bij belangrijke wijzigingen van dat plan.

#### **4.6 De periode 1993 – 2000: integrale veiligheid en sociale zelfredzaamheid**

Vanaf eind jaren tachtig neemt de vrees sterk af voor een (aatom)aanval vanuit de Sovjet Unie. Deze ene dreiging wordt 'vervangen' door een veelheid van andere dreigingen op het gebied van onder andere volksgezondheid, natuurgeweld en computerstoringen. Kenmerkend is dat burgers het optreden van vormen van maatschappelijke ontwrichting niet meer accepteren.

#### *De bevolking accepteert geen calamiteiten meer, maar is zelfredzamer dan de overheid beseft*

De wateroverlast van 1993, (gevolgd door die van 1995) is een ijkpunt in de veranderende relatie tussen burgers en overheid. De wateroverlast die tienduizenden dwingt tot een evacuatie van enkele dagen wordt door de publieke opinie beschouwt als een onacceptabel falen van de overheid. En daar waar de publieke opinie zich krachtig roert, kan de politiek niet achterblijven. Na elke ramp of crisis wordt zwaar ingezet op het voorkomen van die specifieke gebeurtenis. 'De overheid krijgt met betrekking tot crises de rekening gepresenteerd voor het

---

<sup>145</sup> Later hernoemd tot Wet rampen en zware ongevallen



feit dat zij in de voorgaande 10 jaar burgers via regels, voorschriften en pretenties de illusie heeft gegeven alle kwaad, schadelijke externe effecten in het bijzonder, te kunnen uitbannen. Zeker bij ernstige bedreigingen vindt de bevolking de weg naar de overheid.<sup>146</sup> Zo wordt de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen mede naar aanleiding van de overstromingen van 1993 en 1995 in mei 1998 vastgesteld. Burgers accepteren overstromingen niet meer en spreken de overheid aan op zijn verantwoordelijkheid die tenminste vergoeding van de schade inhoudt. Tegengeluiden zijn slechts uit de monden van enkelingen te horen.<sup>147</sup>

Tegelijkertijd blijkt de zelfredzaamheid van burgers tijdens noodsituaties onverminderd groot te zijn. Naar aanleiding van de wateroverlast in 1993 en 1995 stelt minister Dijkstal in 1996 bijvoorbeeld vast dat: 'in vele toonaarden is de zelfredzaamheid en de onderlinge verbondenheid van de bevolking bezongen. Deze was groter dan door de overheid ingeschat.' Hij pleit vervolgens voor een overheid die zorgt voor voorbereiding, tijdige signalering en alarmering en een vangnet vormt voor minder zelfredzamen. De overheid zal zich daarbij meer moeten richten op andere groepen in de samenleving die niet direct betrokken zijn bij de rampenbestrijding, maar daarbij wel een rol zouden kunnen spelen (standorganisaties in de agrarische sector, koepelorganisaties van het bedrijfsleven en anderen).<sup>148</sup>

#### *De opkomst van sociale zelfredzaamheid*

Howel het begrip zelfredzaamheid bij rampen verdwenen is, krijgt een andere vorm van zelfredzaamheid in het begin van de jaren negentig wel toenemende aandacht. De bevordering van *sociale* zelfredzaamheid van burgers wordt actueel als blijkt dat de overheid niet in staat is de toenemende (gevoelens van) sociale onveiligheid te beheersen.

Vanaf 1992 werkt met name de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) het onderwerp 'sociale zelfredzaamheid' in verschillende publicaties uit.

Sociale zelfredzaamheid: het vermogen en de bereidheid van mensen om conflicten of problemen in relatie met anderen tot een oplossing te brengen vanuit de opvatting dat het niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van de overheid – of de politie – is om problemen tussen burgers op te lossen maar ook de verantwoordelijkheid van die burgers zelf.<sup>149</sup>

Naast de voor de hand liggende reden dat de politie het alleen niet redt, wijst Denkers ook op een cultuurverandering in de jaren negentig. Hij constateert dat een cultuur van 'slachtofferisme' lijkt te ontstaan die de eigen verantwoordelijkheid van slachtoffers ernstig dreigt aan te tasten. Indien men zichzelf teveel als slachtoffer beschouwt, kan dit initiatieven wegnemen zelf nog actie te ondernemen de situatie te verbeteren. Burgers dienen het vertrouwen in eigen

<sup>146</sup> U. Rosenthal, Overheidsinterventies, in: COT, Kritieke Momenten, 1990, p. 65.

<sup>147</sup> I. Helsloot, L.A. Vinck, Vitaal, naar een programmatische visie, in: Vitaal: Essays over de bescherming van vitale aspecten van de samenleving, 2003, p. 108.

<sup>148</sup> TK 24 071 nr 33, Wateroverlast in Nederland, 27 maart 1996.

<sup>149</sup> Olga Zoomer, Zelf doen en overlaten. Acties van burgers, politie en lokale overheid tegen overlast en kleine criminaliteit, Lelystad, Vermande, 1993, p. 3.

krachten te hervinden. Deze lijkt verloren te zijn gegaan door de jaren heen door onder andere een te grote afhankelijkheid van overheid, politie en andere hulpverleningsdiensten. De politie dient daartoe zoveel mogelijk terug te treden om de zelfredzaamheid maximale kansen te geven. Overheidsinstanties en hulpverleners moeten zich gaan realiseren dat veel zaken die burgers als bedreigend ervaren door henzelf kunnen worden aangepakt. De politie dient de ommezwaai te maken van 'problem-solver' naar katalysator van het eigen kunnen van burgers. De taak van problem-solver dient vanzelfsprekend te blijven bestaan, maar inperking is nodig. Deze taak moet niet de boventoon voeren om te voorkomen dat burgers onmogelijke verwachtingen gaat koesteren.<sup>150</sup>

#### *Willen*

Is zelfredzaamheid haalbaar? Willen burgers dat eigenlijk wel? Soms wel, soms niet. Zeker is dat daar op het ogenblik meer dan ooit een voedingsbodem voor aanwezig is. Een indicatie hiervoor is de populariteit van noties als 'terugtrekkende overheid', 'zorgzame samenleving', 'deregulering' en de 'onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat'.

#### *Kunnen*

Kunnen zij het ook? Daar kan geen enkele twijfel over bestaan. Als men nagaat hoe mensen in concentratiekampen het hoofd boven water houden, mensen in ontwikkelingslanden zich met een paar rijstkorrels redden, mensen zich bevrijden van dictaturen en wij allemaal, vaak op hoge leeftijd, de zwaarste van alle opgaven waartoe wij ons gesteld zien –de onthechting van het leven en de acceptatie van de dood - volbrengen, kunnen zij heel wat. [...] Vandaar dat, als we de zelfredzaamheid van burgers willen bevorderen, we niet in de valkuil moeten stappen door te denken dat die nog moet worden uitgevonden en georganiseerd. [...] Die zelfredzaamheid is er al.

De eerste en allerbelangrijkste ondersteuning die kan worden gegeven aan het eigen kunnen van burger is daarom: aansluiten bij de reeds bestaande zelfredzaamheid. In eerste instantie door die te laten gaan, die in ieder geval niet in de weg te staan en daar niet met zevenmijlslaarzen overheen te walsen.<sup>151</sup>

Adequate communicatie over sociale zelfredzaamheid is cruciaal om de steun van de meerderheid van de bevolking te winnen. De boodschap bepaalt in grote mate de reactie. Hierin onderscheidt Denkers drie elementen.

Ten eerste de verklaring voor het waarom van zelfredzaamheid. Deze ligt niet in een ethisch reveil dat burgers – 'gij moet meer verantwoordelijkheid dragen' – daartoe verplicht. Zo'n moreel appel zou ook niet aanslaan, omdat mensen de hele dag al zoveel moeten. Beter dan 'gij moet meer' is daarom 'u kunt meer'. Geappelleerd moet worden op de trots en het plezier (weer) zelf invloed te kunnen uitoefenen op en meester te zijn over zijn eigen situatie. Op het gevoel van de doe-het-zelver die met zijn twee, vermeende, linkerhanden zelf een keukenkastje in elkaar heeft getimmerd en dat overal parmantig rondbazuint.

Ten tweede moet in de communicatie duidelijk zijn dat mobilisering van zelfredzaamheid geen bezuinigings- of efficiencyoperatie is. Berichten dat de problemen de hulpdiensten boven het hoofd groeien en het niet langer aankunnen

<sup>150</sup> F. Denkers, Op eigen kracht onveiligheid de baas, 1993, p. 2, 21.

<sup>151</sup> F. Denkers, Op eigen kracht onveiligheid de baas, 1993, p. 24-26.

geven een totaal verkeerd signaal. Het suggereert een mededeling vanuit de overheid in de trant van: 'U, burgers zoek 't voortaan, door de nood gedwongen, zelf maar uit'. Die afschuivende opstelling van 'ze zoeken het maar uit' heeft niets met stimulering en ondersteuning van zelfredzaamheid uit te staan. Daar komt meer bij kijken. Het motief daartoe is niet om goedkoper uit te zijn en lui achterover te kunnen hangen, maar het uitgangspunt dat zelf gekozen oplossingen in beginsel werkzamer en bestendiger zijn dan de door de instituties aangereikte en dit op den duur de samenleving als geheel sterker en weerbaarder maakt.

Ten derde dient in de communicatie duidelijk te zijn dat zelfredzaamheid geen panacee is voor het voorkomen of te allen tijde effectief bestrijden van incidenten. Mensen kunnen niet de hele dag in een permanente staat van waakzaamheid verkeren. Ook voor de politie en andere hulpdiensten is zelfredzaamheid niet zaligmakend. Hoewel het een hoofdplicht voor haar is om die te bevorderen, hoeft zij daar ook weer niet de hele dag mee in de weer te zijn, en is het een andere invulling van haar professionaliteit.<sup>152</sup>

*Integrale veiligheid: fysieke veiligheid haakt aan bij sociale veiligheid maar haakt ook weer snel af*

Vanaf 1993 ontwikkelt de Rijksoverheid integrale veiligheidsrapportages waarin het te voeren beleid op het terrein van sociale en fysieke veiligheid bijeen worden gebracht. Daarmee worden concepten als de monitoring van onveiligheidsgevoelens van burgers van het domein sociale veiligheid ook naar het domein fysieke veiligheid getransporteerd. Omgekeerd wordt het concept 'veiligheidsketen' vanuit het domein fysieke veiligheid toegepast binnen de sociale veiligheid.<sup>153</sup>

De focus van de eerste integrale veiligheidsrapportage ligt sterk op de overheidsorganisatie rond veiligheidsvraagstukken en nauwelijks op de rol die burgers zelf kunnen spelen. De eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt wel zijdelings benoemd. Concrete beleidsinitiatieven om de burger zijn verantwoordelijkheid te laten nemen, blijven echter uit. Er wordt met name nadrukkelijk gesteld dat burgers een te laag risicobewustzijn hebben.<sup>154</sup>

De nota 'Veiligheidsbeleid 1995-1998', die in 1995 verschijnt, roept op tot actieve betrokkenheid van burgers en actieve handhaving door de overheid. Het begrip 'sociale zelfredzaamheid' wordt als 'andere manier van kijken naar de maatschappelijk werkelijkheid' geïntroduceerd. Het kabinet beseft dat het bevorderen van sociale zelfredzaamheid een rolverandering van de overheid betekent. De overheid verandert van 'alleskunnende' probleemoplosser naar ondersteuner.<sup>155</sup> In de inhoud van de notitie ligt de focus op het bevorderen van sociale veiligheid. Het kabinet geeft de prioriteit aan: jongeren en veiligheid; drugs

---

<sup>152</sup> F. Denkers, *Op eigen kracht onveiligheid de baas*, 1993, p. 16-18.

<sup>153</sup> De van oorsprong Amerikaanse veiligheidsketen bestaat uit de volgende schakels: proactie (het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid), preventie (het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid), preparatie (het voorbereiden op concrete onveilige situaties), repressie (het bestrijden van daadwerkelijke onveilige situaties), nazorg (omvat hetgeen nodig is om terug te keren in de 'normale' verhoudingen). (Integrale Veiligheidsrapportage 1993, p. 15)

<sup>154</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Integrale Veiligheidsrapportage 1993*, p. 13-19

<sup>155</sup> TK 24 225, nrs. 1-2, *Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998*, p. 8.

en veiligheid; veilige leefomgeving en risicobeheersing; toezicht. Alleen onder 'risicobeheersing' wordt gesproken over ongevallen en rampen en het vergroten van het risicobewustzijn van burgers op dit onderwerp.<sup>156</sup>

Het onderwerp 'verhoging risicobewustzijn' krijgt vervolgens veel aandacht in de nota 'Brandweer en Integrale Veiligheid – een verkenning' van de directie Brandweer en Rampbestrijding: 'aandacht voor het vergroten van het risicobewustzijn bij bestuur, bevolking, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven, andere diensten en eigen personeel is belangrijk.'<sup>157</sup> Brandweerkorpsen dienen daartoe hun communicatiebeleid te verbeteren. Daarvoor kunnen zij gebruik maken van documenten als het 'handboek voorlichting bij rampen' en 'voorlichting voor en door de brandweer'. Aanvullend op de tips in deze documenten worden in de nota 'Brandweer en Integrale Veiligheid' de volgende algemene richtlijnen gegeven voor het vergroten van het risicobewustzijn van burgers en bestuur: 'maak risico's bespreekbaar; hou het realistisch; blijf oefenen.'<sup>158</sup>

Wat vergroten van het risicobewustzijn concreet zou moeten betekenen voor bijvoorbeeld de reactie van de bevolking bij rampen en zware ongevallen blijft echter ongewis.

In 1996 constateert de 'Integrale Veiligheidsrapportage' van dat jaar in navolging van de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 dat integrale veiligheid niet alleen een zaak van de overheid is. Burgers zouden hierin een grote rol kunnen spelen. Feitelijk, zo stelt de rapportage, is hun (directe) betrokkenheid verhoudingsgewijs echter laag. Hierbij wordt wel aangetekend dat burgers voornamelijk door middel van instanties zoals woningbouwstichtingen en –coöperaties, wijk- en buurtverenigingen en winkeliersverenigingen bij het veiligheidsbeleid van de gemeenten worden betrokken.<sup>159</sup>

In de bijgevoegde 'Achtergrondstudie risicobewustzijn van de bevolking' wordt gepleit voor een equivalent van de Politie-monitor, bijvoorbeeld een monitor Brandweer & Rampenbestrijding. Hiermee zou meer inzicht mogelijk zijn in de fysieke onveiligheidssituaties die burgers aan den lijve ondervinden.<sup>160</sup> De achtergrondstudie laat in ieder geval zien dat ondanks de voortdurende beleidsmatige onhelderheid over de beperkingen van de overheid bij de rampenbestrijding de Nederlandse bevolking nog evenals in de jaren zestig de feitelijkheid scherp voor ogen heeft: slechts 35% van de bevolking oordeelt dat de overheid de bevolking kan beschermen bij een ramp, 47% heeft (daarom) behoefte

---

<sup>156</sup> TK 24 225, nrs 1-2, Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998, pp. 12-13.

<sup>157</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Brandweer en Rampenbestrijding, Nota Brandweer en Integrale Veiligheid – een verkenning, 1995, p. 11.

<sup>158</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Brandweer en Rampenbestrijding, Nota Brandweer en Integrale Veiligheid – een verkenning, 1995, p. 11-13.

<sup>159</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integrale veiligheidsrapportage 1996, p. 266.

<sup>160</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Integrale Veiligheidsrapportage 1996, Achtergrondstudie risicobewustzijn van de bevolking, 1996, p. 1.

aan meer precieze kennis over de acties van de overheid bij een ramp terwijl 55% aangeeft (vooral) te willen weten wat men zelf kan doen bij een ramp.<sup>161</sup>

Percentage burgers dat volgens de 'Achtergrondstudie risicobewustzijn' :	
• Voorzorgsmaatregelen neemt tegen brand (brandblusser, rookmelder)	29%
• zegt te weten hoe men bij ramp wordt gewaarschuwd	85%
• behoefte heeft aan informatie over risico's van een ramp in de omgeving	45%
• behoefte heeft aan informatie over de gevolgen van een ramp in de omgeving	42%
• behoefte heeft aan informatie over de acties van de overheid bij een ramp	47%
• behoefte heeft aan informatie over wat zelf te doen bij een ramp	55%
• oordeelt dat de overheid de burger kan beschermen bij een ramp	35% <sup>162</sup>

In 1998 is in de 'Integrale Veiligheidsrapportage' van dat jaar geen ruimte meer voor de fysieke risicoperceptie van de burger of voor concrete beleidsvoornemens om burgers bewust te maken van de risico's van rampen en zware ongevallen. De focus ligt op de beleidsmatige aanpak van de thema's 'jeugd', 'drugs', 'toezicht' en '[sociaal, COT] veilige leefomgeving'.<sup>163</sup>

De 'Integrale Veiligheidsrapportage 2000 – over aspecten van veiligheid 1998/1999' is wederom met name gericht op sociale veiligheid en de beleving van burgers op dit gebied. De rapportage stelt dat: 'Het [sociale, COT] risicobewustzijn bij het bestuur groeit, maar is nog niet in alle gevallen in voldoende mate aanwezig.'<sup>164</sup> Fysieke veiligheid lijkt definitief afgehaakt als thema binnen het integrale veiligheidsbeleid.

Interessant is dat in deze laatste integrale veiligheidsrapportage aandacht wordt besteed aan de toename van private veiligheidszorg (vanzelfsprekend op het domein van de sociale veiligheid): 'In het Integraal Veiligheidsprogramma wordt door het kabinet voorgesteld dat gemeenten, onder strikte voorwaarden, de mogelijkheid krijgen om particuliere beveiligingsorganisaties in te zetten voor het houden van toezicht in het publieke domein, met name op piekmomenten. Dit voorstel wordt ingegeven door de grote behoefte die, zowel bij burgers als bedrijven, bestaat aan extra toezicht en het gegeven dat de politie niet altijd in die behoefte kan voorzien'.<sup>165</sup> Er is sprake van een georganiseerde vorm van 'burgerhulp' die de politie kan bijstaan in haar taken. De overheid dient er daarbij wel voor te waken dat 'de consumenten van private veiligheidszorg de criminaliteitsproblematiek niet afwentelen naar degenen die niet bij machte zijn om dergelijke veiligheid te betalen'.<sup>166</sup>

<sup>161</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Integrale Veiligheidsrapportage 1996, Achtergrondstudie risicobewustzijn van de bevolking, 1996 p. 8-10.

<sup>162</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, Integrale Veiligheidsrapportage 1996, Achtergrondstudie risicobewustzijn van de bevolking, 1996 p. 8-10.

<sup>163</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integrale Veiligheidsrapportage 1998.

<sup>164</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integrale Veiligheidsrapportage 2000 – over aspecten van veiligheid 1998/1999, p. 88.

<sup>165</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integrale Veiligheidsrapportage 2000 – over aspecten van veiligheid 1998/1999, p. 106.

<sup>166</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integrale Veiligheidsrapportage 2000 – over aspecten van veiligheid 1998/1999, p. 108

In hetzelfde jaar publiceert de Rekenkamer haar rapport over de voorbereiding van de rampenbestrijding. Hierin wordt gesteld dat er nog geen sprake is van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie.<sup>167</sup> In het bijzonder constateert de Rekenkamer dat risico-inventarisaties bij gemeenten nog veelal ontbreken, de kwaliteit van rampenplannen vaak onvoldoende is en door gemeenten onderkende risico's veelal niet in rampbestrijdingsplannen zijn uitgewerkt.<sup>168</sup>

De overheid kan derhalve de fysieke veiligheid van de burger na een ramp of zwaar ongeval nog steeds niet garanderen. De vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam maken dat nog datzelfde jaar voor iedereen duidelijk.

#### **4.7 De periode 2000 – 2004: toenemend realisme over de (on)mogelijkheden van de overheid**

In een essay over duurzame veiligheid wordt door Rosenthal, Staal en Storm in alle scherpthe de verhouding tussen burgers en overheid geschetst: burgers willen graag vertrouwen in de oplossingen die de overheid aandraagt en geloven in de toekomstige veiligheid die hen wordt voorgespiegeld. De overheid en andere 'veiligheidsaanbieders' slagen er echter enerzijds niet in hieraan te voldoen en remmen anderzijds zelfs initiatieven van burgers zelf af. Bij incidenten, en zeker bij rampen en zware ongevallen, wijst de burger daarom naar de overheid en neemt de druk op diezelfde overheid toe. De burger en zijn belangenbehartiger, de overheid, komen vervolgens scherper tegenover elkaar te staan. De burgers verliest daarom in toenemende mate het vertrouwen in de gezagsdragers.<sup>169</sup>

Na ernstige calamiteiten als de Vuurwerkramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam (jaarwisseling 2000/2001) en de aanslagen in New York en Washington (2001) blijkt veel in de rampenbestrijdingsorganisatie voor verbetering vatbaar. Een onderdeel daarvan is het besef dat de overheid niet alleen de verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid in de samenleving.<sup>170</sup> De politicus Dijkstal stelt naar aanleiding van de cafébrand in Volendam:

Hoe zou een overheid ooit de pretentie kunnen waarmaken, dat ze in staat is elk café veilig te maken. Dat is een illusie. Misschien hebben we die illusie wel te veel gewekt, waardoor we de verantwoordelijkheid van mensen hebben afgenomen.<sup>171</sup>

Een kentering wordt daarmee zichtbaar in het fysieke veiligheidsbeleid. De overheid onderkent publiekelijk haar beperkingen bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Daarmee loopt fysieke veiligheid op dit aspect een decennium achter op sociale veiligheid. Dit kan komen doordat zich in de jaren tachtig relatief

---

<sup>167</sup> TK 27 795, nrs. 1-2 Voorbereiding Rampenbestrijding, Rapport Rekenkamer, p. 21

<sup>168</sup> TK 27 795, nrs. 1-2 Voorbereiding Rampenbestrijding, Rapport Rekenkamer, pp. 44-45

<sup>169</sup> U. Rosenthal, B. Staal, K.J. Storm, *Als je leven je lief is!*, Max Geldens Stichting voor Maatschappelijke Vernieuwing, 2002, p. 4

<sup>170</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale Veiligheidsrapportage 2002*, p. 15 e.v.

<sup>171</sup> VVD-fractievoorzitter Dijkstal, *de Volkskrant*, 19 januari 2001

weinig rampen en zware ongevallen voordeden. Er zou dus sprake kunnen zijn van een uitgestelde kentering van beleid door gebrek aan actualiteit.

De Integrale Veiligheidsrapportage 2002 betreft burgers op duidelijke wijze. Het spreekt over 'een belangrijke rol voor zowel burgers als publieke en private organisaties' bij het integrale veiligheidsbeleid. Integrale veiligheid heeft nu ook weer nadrukkelijk betrekking op fysieke veiligheid. In de rapportage stelt het kabinet meer het accent te willen leggen op een particuliere inbreng, zonder de eigen verantwoordelijkheid uit de weg te gaan. 'De overheid heeft geen exclusieve verantwoordelijkheid, wel een bijzondere'.<sup>172</sup>

Dit uitgangspunt wordt nader beschouwd in de nota *Bewust veiliger* (2002) van de directie Brandweer en Rampenbestrijding. Hierin is veel aandacht voor de versterking van het veiligheidsbewustzijn rond rampen en zware ongevallen, zowel bij burgers, maar ook bij bedrijven en bestuur. De nota streeft naar een gedragsverandering van burgers die vergelijkbaar is met de aanpak op het gebied van het milieu. Iedere burgers dient overtuigd te raken dat een ieder zelf bij moet dragen aan een veiliger leefomgeving. Aangezien gedrag niet eenvoudig te veranderen is, acht de nota het noodzakelijk om gedurende een lange periode aandacht te besteden aan deze gedragsverandering.

Concrete hulpmiddel voor de burger om het veiligheidsbewustzijn te bevorderen is volgens de nota de creatie van een veiligheidsloket. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de communicatie over risico's en via dit loket kan een risicokaart van de gemeente en informatie over brandveiligheid worden verspreid.<sup>173</sup>

#### *Zelfredzaamheid van burgers*

Verhoging van het 'veiligheidsbewustzijn' van burgers is, zoals hierboven is beschreven, een speerpunt van het huidige fysieke veiligheidsbeleid. Burgers moeten dan, zo wordt klaarblijkelijk beoogd, vanuit hun bewustzijn van onveiligheid nog onbenoemde, maar veiligheidsverhogende acties moeten ondernemen.

Een van die acties zou verhoging van de zelfredzaamheid kunnen zijn. Het onderzoek dat in de hoofdstukken 2 en 3 is gepresenteerd, laat echter zien dat burgers zich niet voorbereiden op risico's met een kleine kans ook al hebben die risico's een potentieel groot effect.

Op twee gebieden worden momenteel concrete initiatieven gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid bij ongevallen ondernomen.

In de eerste plaats zijn bij meerdere brandweerkorpsen – vaak in samenwerking met andere partners – projecten brandveiligheid in gang gezet. In deze projecten wordt ingezet op het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers voor het risico

---

<sup>172</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integrale Veiligheidsrapportage 2002, p. 15

<sup>173</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Brandweer en Rampenbestrijding, *Bewust Veiliger*, 2002, p. 15-16, 38

'brand'. In brochures wordt weergegeven waar burgers op moeten letten bij allerhande werkzaamheden en activiteiten (zoals: doe het zelve, barbecuen, schoorsteenvegen, op kamers wonen, evenementen).<sup>174</sup> In dezelfde serie komen ook brochures met een ander karakter naar voren. Deze appelleren aan algemene preparatie voor het geval brand uitbreekt. Er zijn instructies voor het opstellen van een vluchtplan, waarin onder meer opgeroepen wordt tot het trainen van kinderen op brandsituaties.<sup>175</sup> Deze initiatieven kunnen blijken als succesvol worden beschouwd.<sup>176</sup>

In de tweede plaats is er, mede door (inter)nationale rampen en ongevallen in tunnels, sprake van een toenemende mate aandacht voor de veiligheid in tunnels. De 'zelfredzaamheid van de gebruiker' wordt hier vaak expliciet genoemd als één van de belangrijkste veiligheidsaspecten bij mogelijke incidenten en calamiteiten. Dit hangt mede samen met het onderkende feit dat, met name in tunnels, sprake is van beperkte mogelijkheden tot redden door hulpverleningsdiensten. Er worden bij diverse projecten voor tunnels ontwerpscenario's voor zelfredzaamheid toegepast. Belangrijke elementen bij het bepalen van een dergelijk ontwerpscenario zijn 1) de balans tussen preventieve maatregelen en voorzieningen voor zelfredzaamheid, 2) de samenhang tussen voorzieningen voor zelfredzaamheid en preparatie van de gebruiker, 3) het maximum aantal reizigers, 4) de mate van begeleiding van een evacuatie door getraind personeel. Uit de opsomming blijkt al dat hier met name sprake is van zelfredzaamheid in de zin van het zelf de tunnel kunnen ontvluchten.

Bij een incident op een ondergrondstation dienen er technische en organisatorische maatregelen zijn genomen om ontvluchting van de aanwezigen mogelijk te maken en te faciliteren. In het oog moet daarbij worden gehouden dat het metrostelsel al uit de jaren zeventig dateert. Belangrijke moderne technische voorzieningen zoals geforceerde ventilatie zijn daarmee niet aanwezig. Beperkte verbeteringen kunnen de zelfredzaamheid bevorderen.<sup>177</sup>

#### 4.8 Uitleiding

Het perspectief van de Nederlandse overheid op de zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen verschilt per tijdvak. In het begin van dit nieuwste millennium is evenals in het begin van de vorige eeuw de nadruk komen te liggen op de eigen rol die burgers kunnen vervullen binnen de samenleving. De invulling hiervan op het gebied van rampen en zware ongevallen is nog niet uitgekristalliseerd. Er worden veel initiatieven genomen om het veiligheidsbewustzijn van burgers te vergroten, maar concrete acties om de zelfredzaamheid van burgers te bevorderen zijn slechts sporadisch te vinden.

---

<sup>174</sup> Op diverse internetsites van brandweerkorpsen worden de brochures ook digitaal aangeboden. Onder meer op [www.amsterdam.brandweer.nl](http://www.amsterdam.brandweer.nl); [www.rhrr.nl](http://www.rhrr.nl); [www.denhaag.nl/brandweer](http://www.denhaag.nl/brandweer).

<sup>175</sup> Brandweer Amsterdam, Veilig Wonen, Vluchtplan, p. 1-2.

<sup>176</sup> I. Helsloot, Vergunningverlening en structurele veiligheidsplanning in de fysieke veiligheid, Jaarboek onderzoek 2001-2002, Nibra, 2002.

<sup>177</sup> COT, Regionale Brandweer Amsterdam en omstreken, audit brandveiligheid metro Amsterdam, augustus 2003



Op twee momenten is vorige eeuw geprobeerd om van overheidswege de zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen te structuren binnen het kader van een vrijwilligersorganisatie. Dat is in beide gevallen niet succesvol geweest. Gezien de resultaten van het internationale onderzoek naar zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen dat laat zien dat burgers zich niet voorbereiden op risico's met een kleine kans ook al hebben die een groot effect, is die afloop achteraf gesproken voorpelbaar geweest.

Eigen initiatieven van burgers die daarin door overheden worden ondersteund, met name zichtbaar op het gebied van sociale veiligheid en de meer dagelijkse fysieke veiligheidsrisico's als brand, zijn daarentegen wel succesvol.

## **HOOFDSTUK 5**

### **Zelfredzaamheid per ramptype en per rampenbestrijdingsproces**

#### **1. Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken meer concreet toegepast op de ramptypen en rampenbestrijdingsprocessen zoals die in Nederland onderscheiden worden.

Per rampenbestrijdingsproces en per ramptype is in het kader van dit onderzoek geanalyseerd welke vormen van (zelf)redzaamheid mogelijk zijn en op welke wijze deze kunnen worden bevorderd. Deze analyse wordt in bijlagen 2 en 3 gegeven. In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de analyse geclusterd.

In de rampenbestrijding binnen Nederland worden 18 ramptypen onderscheiden en 31 rampenbestrijdingsprocessen.<sup>178</sup> De ramptypen geven een beschrijving van mogelijke rampen die in effecten en ontwikkeling van elkaar verschillen. De rampbestrijdingsprocessen beschrijven de verschillende (hulpverlenings)processen die tijdens de rampenbestrijding kunnen worden onderscheiden.

#### **2. Zelfredzaamheid per ramptype**

Een ramp waarbij er geen of weinig mogelijkheden tot zelfredzaamheid of redzaamheid zijn, kan zich voordoen in alle hieronder volgende ramptypen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om ongevallen op het water, vliegtuigongevallen, maar ook ongevallen met menigten.

In de eerste plaats kan de zelfredzaamheid van de betrokken burgers door omstandigheden verminderd zijn: bij een ongeval op het water hebben de aanwezigen bijvoorbeeld veel minder vluchtmogelijkheden. Maar ook na ontvluchting zijn de mogelijkheden voor het redden van eigen lijf en leden beperkt: dobberend op het water is men sterk afhankelijk van hulp van derden. In het algemeen is de regelgeving erop gericht de vluchtmogelijkheden te garanderen. Eisen aan vergunninghouders of aanbevelingen aan burgers gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid na ontvluchting komen nog nauwelijks voor.

In de tweede plaats kan de redzaamheid van medeburgers sterk verminderd zijn: bij een vliegtuigongeval op aan het eind van de startbaan, een ongeval op het water of een treinongeval ver van de bewoonde wereld zijn voorbeelden van situaties waarbij weinig mogelijkheden bestaan tot redzaamheid door en voor medeburgers.

Op grond van de feitelijk beperkte capaciteit van hulpverleningsdiensten zou het juist in deze situaties nuttig zijn de redzaamheid te bevorderen. Als voorbeeld kan gelden dat bij vliegtuigongevallen er in luchthaven een zeker percentage medisch geschoolden aanwezig is die in zeer beperkte tijd en met beperkte middelen eerste assistentie voor slachtoffers kunnen verlenen.

---

<sup>178</sup> Leidraad voorbereiding rampenbestrijding, ministerie van BZK, 2003.

In het kader van dit onderzoek is gekomen tot een nadere clustering van de ramptypen. Ramptypen die gelijke implicaties op de (zelf)redzaamheid van burgers hebben zijn bij elkaar genomen. De volgende (deels overlappende) onderverdeling kan dan worden gemaakt:

- De klassieke flitsramp: zware transportongevallen, branden, explosies, etc.
- Vrijkomen van gevaarlijke stoffen of besmettelijke agentia
- Natuurrampen in Nederland
- Rampen in menigten
- Uitval nutsvoorzieningen

#### *De flitsramp*

De klassieke flitsramp kan worden omschreven als het onverwacht en onmiddellijk optreden van een ongeval waarbij tenminste enkele tientallen slachtoffers vallen.

Bij flitsrampen is er onvermijdelijk sprake van een acuut tekort aan hulpverleners om alle slachtoffers binnen een half uur te kunnen helpen. Realistische opkomsttijden van het benodigde interregionale potentieel beginnen met een uur. De slachtoffers zijn daarom mede aangewezen op zelfredzaamheid en redzaamheid van hun medeburgers. Het al eerder aangehaalde onderzoek laat zien dat deze hulp – hoe beperkt ook binnen de gegeven situatie – beter is dan geen hulp.

Dat met name de reddingsactiviteiten voor en door burgers niet zonder risico zijn, is duidelijk. In enkele casussen zijn hierbij ook dodelijke slachtoffers gevallen. Evenzeer is echter duidelijk dat er veel meer mensenlevens gered zijn dan verloren door deze redzaamheid.

Hulpverleners waar in het kader van dit onderzoek mee gesproken is benadrukken vooral het gevaar dat deze vorm van redzaamheid met zich meebrengt, de praktische onmogelijkheid om deze inspanningen te coördineren en de mogelijke aansprakelijkheid die daar voor de overheid uit volgt.

In de huidige opleidings- en oefeninspanningen van hulpverleners wordt geen rekening gehouden met deze vorm van redzaamheid. Daarnaast is er geen (wettelijke) regeling rond aansprakelijkheid voor deze inzet. Het is mogelijk deze aansprakelijkheid wettelijk te regelen in een uitbreiding van het Besluit aansprakelijkheid bij rampen en zware ongevallen dat nu uitsluitend op hulpverleners gericht is.

Nabij de locatie van een flitsramp zullen vrijwel altijd in meer of mindere mate medisch geschoolden aanwezig zijn. De gradatie hiervan loopt van mensen met een 'simpele' EHBO-cursus tot artsen. De hulp die de aanwezige medisch geschoolden kunnen bieden, kan aanmerkelijk worden vergroot door het snel beschikbaar stellen van geschikt medisch materiaal.

Na de acute fase van een flitsramp is de opvang en verzorging van tijdelijk ontheemde slachtoffers veelal noodzakelijk. Hierbij is momenteel geen sprake van systematische geplande inzet van de redzaamheid van medeburgers terwijl de casuïstiek laat zien dat deze wel altijd aangeboden wordt. Bij de behandeling in de

bijlage van het processen 'opvang en verzorging' en 'nazorg' wordt hier dieper op ingegaan.

#### *Vrijkomen van gevaarlijke stoffen*

Bij een aantal ramptypen is er sprake van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen of besmettelijke agentia die de volksgezondheid bedreigen.

In de acute fase betekent dit in de eerste plaats dat het acuut bedreigde deel van de bevolking zich zelfredzaam in veiligheid zal moeten stellen. Redzaamheid is daarbij noodzakelijk om minder valide medeburgers in veiligheid te brengen. Meer in detail zal hierop worden ingegaan bij de behandeling in de bijlage van de processen 'waarschuwing van de bevolking' en 'evacuatie'.

Niet acuut bedreigde burgers kunnen bij de perceptie van dreiging spontaan tot evacuatie overgaan. Zij baseren het gedrag op de gedachte dat minimalisatie van de (kans op) blootstelling wenselijk is. Deze spontane evacuatie kan noodzakelijke evacuatie en de opkomst van hulpverleningsdiensten ernstig hinderen. Gerichte informatie lijkt daarom wenselijk, empirisch onderzoek naar de werkelijkheidswaarde ervan bestaat echter niet.

Bij blootstelling aan geringe hoeveelheden (niet acuut bedreigend voor de volksgezondheid) en/of bij de blootstelling van grote gebieden kan het wenselijk zijn dat de bevolking zelf tot ontsmetting overgaat. De ontsmettingscapaciteit van de regionale brandweer is niet in staat in korte tijd grote groepen mensen te ontsmetten. Meer in detail zal in hierop worden ingegaan bij de behandeling van de processen 'waarschuwing van de bevolking' en 'ontsmetting'.

#### *Natuurrampen in Nederland*

Natuurrampen in Nederland kennen een zekere waarschuwingstijd die kan variëren van een tiental uren tot dagen. Te denken valt aan natuurbranden, overstromingen en extreme weersomstandigheden.

In de waarschuwingsfase is gericht advies aan en beroep op de (zelf)redzaamheid van burgers mogelijk en essentieel. De betrokken burgers zullen de urgentie van de dreiging (mits goed gecommuniceerd) kunnen begrijpen en juist kunnen vertalen naar de noodzaak van (zelf)redzame actie. Hierbij zullen burgers veelal in (familie)groepen optrekken en bereid zijn op elkaar te wachten in risicovolle omstandigheden.

In de bestrijdingsfase zal bij ernstige natuurrampen (zelf)redzaamheid evenzeer noodzakelijk zijn gezien de omvang van de ramp. Veel redzame acties zullen verricht (kunnen) worden door deskundige burgers die hiervoor veelal ook meer en beter materieel tot hun beschikking hebben dan de overheid: aannemers, loonbedrijven, bosbouwers, sloopbedrijven, baggerbedrijven, ed.

#### *Rampen in menigten*

Rampen in menigten kunnen leiden tot een groot aantal slachtoffers door het simpele feit dat er sprake is van een concentratie van potentiële slachtoffers.

Voor dit ramptype bestaat het risico dat burgers in paniek raken. Dit geldt vooral indien slachtoffers slechts enkele ontsnappingswegen kennen en deze mogelijkheden tot redding snel zien afnemen (drukke, geleidelijke instorting) en er geen duidelijkheid over de omvang van de situatie is.

Er zal onder getroffen burgers in korte tijd een omvangrijk geruchtencircuit ontstaan over omvang, oorzaak en gevolgen van de ramp. De communicatiemogelijkheden van overheden zullen beperkt zijn. De communicatie van overheidszijde naar burgers zal daarom vooral gericht moeten worden op de preparatieve fase.

In het algemeen is vooraf bekend dat bekend dat de menigte zich zal vormen en wie de organiserende partijen zijn. Eisen kunnen daarmee gesteld worden aan de aanwezigheid van redzame leden in de menigte. Te denken valt aan verplichte eigen geïnstrueerde begeleiders bij betogingen of voetbalactiviteiten en instructie van standhouders bij megamarkten (al dan niet in de open lucht). Daarnaast is actieve informatievoorziening vanuit organisatoren goed mogelijk. Hierbij kan gedacht worden aan grote schermen en beknopte instructies op toegangskaarten en ingangen.

#### *Uitval van nutsvoorzieningen*

Uitval van nutsvoorzieningen kan (bij langere duur) tot ernstige ontwrichting van de maatschappij leiden. Het is evident dat de overheid niet beschikt over de middelen om in dit geval de effecten voldoende te beperken. (Zelf)redzaamheid is derhalve noodzakelijk. Redzame acties kunnen worden verricht door deskundige burgers (al dan niet bedrijfsmatig georganiseerd) die de beschikking hebben over gespecialiseerd materieel.

In de praktijk gebeurt dit in hoge mate als vanzelf. Burgers kunnen veel zelf om voor korte tijd te voorzien in hun behoeften. Maar bij de afwezigheid van coördinatie door de overheid zal prioritering suboptimaal kunnen plaatsvinden. Planvorming door de overheid zou daarom vooral gericht kunnen worden op de coördinatie van (zelf)redzaamheid.

### **3. Zelfredzaamheid per rampproces**

Wanneer de rampbestrijdingsprocessen worden beschouwd vanuit het oogpunt van zelfredzaamheid dan valt vanzelfsprekend op dat de processen geformuleerd zijn als beschrijvingen van acties door de overheid.

De burger is lijdend voorwerp, geen deelnemer aan de acties. Dit is zeer zichtbaar in de 'dubbele' processen in de zin dat een proces zowel voor de overheid (beeldvorming, alarmering) als separaat voor de bevolking (voorlichting, waarschuwing) wordt benoemd. Het 'overheidsproces' is dan actief geformuleerd, terwijl de burger het proces dient te 'ondergaan': de overheid vormt een oordeel en besluit op basis daarvan (proces 0) terwijl de burger wordt voorgelicht over de situatie en de handelingen die hij moet verrichten (proces 3).

De processen worden vervolgens klassiek vooral technisch en extreem geïnterpreteerd. Het proces 'identificatie' wordt daarmee vooral gezien als een bezigheid voor de experts van het RIT die middels DNA-testen van een haar een slachtoffer kunnen maken. In de praktijk zijn er echter veel slachtoffers die direct door hun naasten geïdentificeerd kunnen worden. Gezien de focus van (de voorbereiding op) het proces is het niet verbazingwekkend dat de casuïstiek laat zien dat deze vorm van directe identificatie vaak ondoordacht en geïmproviseerd plaatsvindt.

Relaas van een vrijwilliger van Buro Slachtofferhulp:

"Op een gegeven moment kwam er een politieman binnen die zei dat er nog twee lichamen geïdentificeerd moesten worden, een meisje en een jongen. Eén van beide was zeer ernstig verbrand en daardoor moeilijk te identificeren. Ik ben toen samen met de ouders en zes politieagenten meegegaan naar de kerk in Edam. Het moment dat we die koude kerk binnengingen was vreselijk. De moeder heeft dat ook als zeer onprettig ervaren: het idee dat haar zoon daar in die vreselijke koude kerk heeft moeten liggen vond ze onverteerbaar. Tijdens de confrontatie stonden de vijf politieagenten in een boog aan het voeteneind van de brancard waarop de jongen, afgedekt, lag. Door de mate van verbranding was het voor de ouders niet in één keer duidelijk of het nu werkelijk hun zoon was. Nadat duidelijk was dat de jongen inderdaad de zoon was, werd het lijk weer snel toegedekt. Ook dat heeft de moeder als vreselijk ervaren. Het feit dat ze vrijwel geen afscheid in de kerk heeft mogen nemen van haar oudste zoon." [Uit: Rapportage rijksinspecties, cafébrand Nieuwjaarsnacht, Opvang]

"Voordat het tot je doordringt dat het je zoon is, stonden er vijf rechercheurs te kijken van: Nou? Is het hem? Dan kunnen we weer gaan. Dat was echt vreselijk. Dat was heel erg. Even over zijn gezicht geaaid, aai over zijn bol, en that's it. Ze hebben ons geen gelegenheid gegeven echt afscheid te nemen. We wisten niet waar hij heen zou gaan, of we hem nog een konden zien." [Uit: 'Eindrapport, Cafébrand Nieuwjaarsnacht, commissie onderzoek cafébrand]

Een aantal van de geformuleerde processen zijn technische processen die uitsluitend op het intern functioneren van de overheid(shulpverleningsdiensten) betrekking hebben. Het gaat hier om processen als verbindingen, strafrechterlijk onderzoek, coördinatie rampterrein en milieu.

Een bijzonder proces is het proces 'operationeel basisplan': dit proces duidt op de interne voorbereiding door de overheid en is daarmee een technisch proces. Op grond van de bevindingen uit dit onderzoek (en hoofdstuk) is het echter wenselijk in het operationeel basisplan ook de (zelf)redzaamheid van burgers mee te nemen. Evenzo geeft dit onderzoek aan dat het echter zinloos is om te verwachten dat burgers hun eigen 'operationeel basisplan' maken: burgers zijn niet geneigd zich op rampen voor te bereiden. Wel kan het in de voorbereiding op rampen beschikbaar stellen van informatie over de risico's in de omgeving en de te bij voorkeur te ondernemen acties burgers ondersteunen bij hun beeld- en besluitvorming in de acute fase van een ramp of een zwaar ongeval

In het kader van dit onderzoek is gekomen tot een nadere clustering van de rampprocessen. Rampprocessen die gelijke implicaties op de (zelf)redzaamheid van burgers hebben zijn bij elkaar genomen. De volgende (deels overlappende) onderverdeling kan dan worden gemaakt:

- Beeld- en besluitvorming
- Ontvluchting
- Acute (levensreddende) hulpverlening
- Zorg in de eerste dagen
- Zorg na de eerste dagen

### *Beeld- en besluitvorming*

In alle fasen van een ramp of zwaar ongeval is het voor de betrokkenen (burgers en overheid) noodzakelijk om op basis van zo juist mogelijke informatie adequaat te kunnen besluiten. Burgers treden op als redelijk handelende wezens en zijn in staat tot juiste beeld- en besluitvorming.

Burgers en overheid kunnen daarbij elk de beschikking hebben over unieke informatie die voor de andere betrokkenen van groot belang is. Processen moeten zo ingericht worden dat deze informatie zo snel en zo feitelijk mogelijk wordt doorgegeven. In de eerste chaotische fase na een ramp zal deze communicatie niet of nauwelijks van de grond komen, doordat de rampenbestrijdingorganisatie moet worden opgebouwd.

Als voorbeeld kan naar het (in de perceptie) zeer technische proces 'waarnemen en meten' worden gekeken: het proces wordt meestal 'slechts' gezien als het verzamelen van meetgegevens door de brandweer (in eerste instantie) en interpretatie ervan door de deskundigen. Deze interpretatie wordt dan na bespreking in een coördinerend team omgezet in besluiten waarover de bevolking wordt voorgelicht. In de regio Rotterdam-Rijnmond wordt door de DCMR al consequent gebruik gemaakt van informatie vanuit de bevolking: via de meldkamer van de DCMR worden meldingen van stank (een goede indicatie voor de aanwezigheid van een gevaarlijke stof) direct als meetgegevens verwerkt. Bij brand (waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen) kan de bevolking direct worden gewezen op het feit dat de zichtbare wolk een goede indicator is voor waar stoffen zich überhaupt zullen bevinden.

### *Ontvluchting*

Burger en bestuur kunnen op basis van dreigingsinformatie besluiten tot de noodzaak van het verlaten van een bepaalde omgeving. Bedacht dient te worden dat burgers in alle redelijkheid niet zullen vertrekken zonder dat zij garanties hebben voor de veiligheid van hun naasten. Over het algemeen trekken evacuees op in groepen (familie/vrienden). Ze zijn bereid onder risicovolle omstandigheden op elkaar te wachten.

Bij het zo spoedig mogelijk verlaten van een omgeving door meerdere personen is behalve zelfredzaamheid ook snel de redzaamheid van anderen benodigd. Minder validen (jong of oud) kunnen hulp nodig hebben om tijdig te vertrekken. Op dit moment wordt door de overheid nog niet geanticipeerd op het noodzakelijke beroep dat hierbij moet worden gedaan op de redzaamheid van burgers richting minder zelfredzame mensen de samenleving.

### *Acute (levensreddende) hulpverlening*

Zoals al eerder gemeld, is een van de eerste punten die bij de discussie rondom de (zelf)redzame burger in relatie tot acute (levensreddende) hulpverlening aan de orde komt bij hulpverleners de angst voor ongecoördineerd optreden en (aansprakelijkheid voor) letsel van redzame burgers.

Vanuit het oogpunt dat de capaciteit van de hulpverleningsdiensten in het eerste levensreddende uur voorspelbaar te kort schiet bij een echte ramp lijkt het duidelijk dat de redzaamheid van de burger ook voor acute levensreddende hulpverlening bevorderd moet worden. De risico's wegen blijkens alle casuïstiek niet op tegen de voordelen. Uitgangspunt is ook hier dat de redelijk denkende redzame burger niet in zeven sloten tegelijkertijd loopt en evenzeer de professionelere hulpverlener niet zal hinderen. In de huidige planvorming is voor de inzet van de redzame burger nog geen ruimte.

Vanaf het moment dat er een georganiseerde hulpverleningsoperatie op gang is gekomen kunnen burgers geselecteerd worden op hun mogelijke verdere bijdrage bij de rampenbestrijding.

Een bijzonder aandachtspunt, dat ook al aan de orde is gekomen, is dat zich onder de beschikbare medeburgers ook een percentage geschoolde hulpverleners bevindt. Planvorming (zoals voor ziekenhuisopschalingsplannen) en preparatie (beschikbaar stelling van extra hulpmiddelen) houdt hier in het algemeen geen rekening mee.

Onder de acute hulpverlening valt ook de eerste opvang en verzorging. Deze krijgt in de praktijk in de eerste uren vorm door redzame medeburgers die over geschikte locaties als restaurants, buurthuizen, e.d. beschikken. Opvallend is wel dat er in de casuïstiek een vrij sterke centralisatietendens zichtbaar is: de overheid probeert slachtoffers zo snel mogelijk op een voorbereide locatie als een gemeentelijke sporthal bijeen te krijgen ook al is deze in eerste instantie nog minder toegerust als verblijfplaats. Een reden voor deze centralisatie is de wens tot snelle registratie. In de evaluatie van de registratie bij de opvang na de Vuurwerkramp door de commissie Oosting is al opgemerkt dat (ook) hier het doel van het registreren verloren leek te zijn gegaan: registratie faciliteert de slachtoffers in het vinden van hun naasten. Registratie vindt daarmee samen plaats met de aanwezigen in een opvanglocatie, maar is geen 'voorwaarde' voordat men opgevangen kan worden.

### *Zorg in de eerste dagen*

Casuïstiek laat zien dat bij alle rampen er een directe stroom van hulpaanbod loskomt. Het fysieke aanbod varieert van teddyberen tot extra steunzenders voor mobiele telefonie. Vrijwilligers zijn beschikbaar voor allerhande zorgtaken, maar worden veelal slechts beperkt ingezet.

Anderzijds blijken de meeste slachtoffers zo zelfredzaam dat zij na eventueel de eerste nacht elders opvang voor zichzelf regelen. De in centrale opvangvoorzieningen overblijvende slachtoffers behoren in de ervaring dan ook weer tot problematischer categorieën waarvoor veel professionele(re) aandacht noodzakelijk is.



### *Zorg en herstel na de eerste dagen*

Het onderwerp van zorg en herstel na de eerste dagen valt buiten de primaire scope van dit onderzoek.

Opgemerkt kan worden dat na de eerste dagen er drie processen zullen gaan spelen<sup>179</sup>:

- Publieke verantwoording
- Langdurige nazorg
- Schadeafhandeling en –verhaal.

De zelfredzame burger zal zich organiseren en zich (al dan niet gevraagd) met de drie processen gaan ‘bemoeien’. Het is daarom wenselijk om de burger bij de vormgeving van de processen te betrekken.

## **5.4 Uitleiding**

In dit hoofdstuk is gekomen tot een nadere clustering van de ramptypen en rampbestrijdingsprocessen vanuit het oogpunt van zelfredzaamheid. Planvorming voor de verschillende processen en ramptypen houdt bijvoorkeur rekening met aspecten van zelfredzaamheid zoals in onderstaande tabel zijn samengevat.

---

<sup>179</sup> Zie I. Helsloot, ‘de herstelfase’, in ‘zicht op rampenbestrijding’, red I. Helsloot en P. Verhallen.

	<b>Flitsramp</b>	<b>Natuurramp</b>	<b>Vrijkomen gevaarlijke stoffen of besmettelijke agentia</b>	<b>Ramp in menigte</b>	<b>Grootschalige uitval nutsvoorzieningen</b>
<b>Beelden besluitvorming</b>	<p>Burgers zijn redelijk handelende wezens en in staat tot juiste beelden besluitvorming voordat de overheid die kan hebben</p> <p>Burgers raken niet in paniek</p> <p>Burgers gaan doelbewust en actief handelen</p> <p>Betrek meldingen van burgers in het informatieproces van hulpdiensten.</p>	<p>Burgers raken niet in paniek</p> <p>Burgers beoordelen de informatie op betrouwbaarheid (ze nemen orders niet zonder meer over)</p> <p>Eerder opgedane kennis en ervaring zorgen voor een betere risicoinschatting bij burgers</p> <p>Betrek meldingen van burgers in het informatieproces van hulpdiensten</p>	<p>Burgers raken niet in paniek</p> <p>Burgers beoordelen de informatie op betrouwbaarheid (ze nemen aanbevelingen niet zonder meer over)</p> <p>Eerder opgedane kennis en ervaring (asbest) kunnen voor zorgen een betere risicoinschatting bij burgers</p> <p>Betrek meldingen van burgers in het informatieproces van hulpdiensten (bv. waterstanden, vuurhaarden bij bosbrand, geur- en rookverspreiding)</p> <p>Bij vrijkomen van technische gesproken niet de volksgezondheid bedreigende hoeveelheden zullen burgers aandringen op maatregelen (dit uit zich in belangengroepen en gerechtelijke procedures)</p>	<p>Burgers kunnen in paniek raken door de beperkte vluchtmogelijkheden en, meer specifiek, de slechte bereikbaarheid ervan door de mensenmassa</p> <p>Geruchtenvorming ontwikkelt zich zeer snel</p> <p>Informatie over de situatie en te nemen acties is moeilijk over te brengen aan burgers door slechte verstaanbaarheid, onrust.</p>	<p>Burgers raken niet in paniek</p> <p>Door uitval nutsvoorzieningen zijn burgers minder goed bereikbaar voor overheidsboodschappen</p> <p>Eerder opgedane kennis en ervaring zorgen voor een betere risicoinschatting bij burgers</p> <p>Veel burgers zijn niet of nauwelijks voorbereid (extra voedsel, drinken, noodafspraken met familie)</p>
<b>Ontvluchting</b>	<p>Burgers vluchten niet in paniek.</p> <p>Burgers zoeken onder tijdsdruk niet naar aangeduide nooduitgangen of evacuatie routes, maar zullen via de route van</p>	<p>Burgers evacueren/vluchten bij voorkeur in familiegroepen (zonodig wordt gewacht tot de familie compleet is)</p> <p>Er wordt pas geëvacueerd als er in de</p>	<p>Acuut bedreigde burgers zullen moeten evacueren</p> <p>Burgers evacueren/vluchten bij voorkeur in familiegroepen (zonodig wordt gewacht tot de familie compleet is)</p> <p>Niet acuut bedreigde burgers</p>	<p>Burgers volgen de stroom van de massa</p> <p>Burgers zoeken onder tijdsdruk niet naar aangeduide nooduitgangen of evacuatie routes, maar zullen via de route van aankomst willen vertrekken</p>	<p>Burgers handelen zoveel mogelijk in overleg met familie en buurtbewoners</p> <p>Buren, verenigingen zijn bereid en in staat hulpbehoevenden te assisteren</p>

	aankomst willen vertrekken	perceptie een duidelijk gevaar is	kunnen tot spontane evacuatie overgaan om risico's te mijden		
<b>Acute hulpverlening</b>	<p>Onvermijdelijk tekort hulpverleners wegens opkomsttijd</p> <p>Burgers afhankelijk van (zelf)redzaamheid</p> <p>Inzet van toevallig aanwezige artsen, EHBO-ers en BHV-ers is essentieel door gebrek aan medisch geschoold personeel</p> <p>Reddingswerk door ongetrainde burgers is risicovol</p>	<p>groot getroffen gebied waardoor tekort aan hulpverleners</p> <p>burgers afhankelijk van (zelf) redzaamheid</p> <p>Inzet van toevallig aanwezige artsen, EHBO-ers en BHV-ers is essentieel door gebrek aan medisch geschoold personeel</p>	<p>Mogelijk tekort aan ontsmettingsmateriaal bij hulpverleners.</p> <p>Burgers zijn bereid en in staat op provisorische wijze zichzelf te ontsmetten na duidelijke instructies van de overheid (afhankelijk van de stof)</p>	<p>Onvermijdelijk tekort hulpverleners wegens opkomsttijd</p> <p>Burgers afhankelijk van (zelf)redzaamheid</p> <p>Inzet van toevallig aanwezige artsen, EHBO-ers en BHV-ers is essentieel door gebrek aan medisch geschoold personeel</p> <p>Reddingswerk door ongetrainde burgers is risico</p> <p>Focus van getroffen burgers: terugvinden van familie/vrienden</p>	<p>Gericht op vitale objecten (o.a. ziekenhuizen, bejaardenhuizen)</p>
<b>Zorg in eerste dagen</b>	<p>Familie/vrienden zoeken naar slachtoffers en andersom</p> <p>situationeel altruïsme (kleren, eten, onderdak)</p> <p>Overheden anticiperen hier niet op in planvorming</p>	<p>Familie/vrienden zoeken naar slachtoffers en andersom</p> <p>situationeel altruïsme (kleren, eten, onderdak)</p> <p>Overheden anticiperen hier niet op in planvorming</p>	<p>Familie/vrienden zoeken naar slachtoffers en andersom</p> <p>situationeel altruïsme (kleren, eten, onderdak)</p> <p>Overheden anticiperen hier niet op in planvorming</p>	<p>Familie/vrienden zoeken naar slachtoffers en andersom</p> <p>situationeel altruïsme (kleren, eten, onderdak)</p> <p>Overheden anticiperen hier niet op in planvorming</p>	<p>Bij langere uitval dan 1 a 2 dagen van nutsvoorzieningen is bevoorrading aan burgers nodig.</p> <p>Supermarkten, winkels zullen uit situationeel altruïsme voedsel en goederen beschikbaar stellen</p>
<b>Zorg</b>	Publieke	Publieke	Publieke verantwoording: Burgers	Publieke verantwoording	Publieke verantwoording

<b>na eerste dagen</b>	verantwoording Langdurige nazorg  Schadeafhandeling en – verhaal: acties door overheden voor herhuisvesting, financiële voorschotten	verantwoording Langdurige nazorg  Schadeafhandeling en – verhaal: acties door overheden voor herhuisvesting, financiële voorschotten	zullen aandringen op vergaande maatregelen ter voorkoming van herhaling (dit uit zich in belangengroepen en gerechtelijke procedures)  Langdurige nazorg  Schadeafhandeling en –verhaal	Langdurige nazorg  Schadeafhandeling en – verhaal	Langdurige nazorg  Schadeafhandeling en –verhaal: Bij langere uitval nutsvoorzieningen is bevoorrading van burgers nodig.
--------------------------------	---	---	---	--	--



## HOOFDSTUK 6

### Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

#### 1. Algemene samenvatting

Burgers zijn tijdens een ramp redelijk denkende mensen, net als in de alledaagse werkelijkheid. Zij raken niet in paniek, maar zullen op basis van de hun ter beschikking staande informatie en binnen de beschikbare tijd zo wel overwogen mogelijk beslissen wat zij kunnen of moeten doen.

Burgers die over onvoldoende informatie beschikken om de situatie, de risico's en mogelijke handelingen te overzien, zullen soms objectief minder goede keuzes maken. Op basis van het beperkte inzicht in de gehele situatie, zullen zij doen wat ze het beste achten. Dat kan vanuit een groter perspectief – met meer informatie en kennis – een verkeerde richting zijn.

Ook kennen burgers een hoge mate van loyaliteit naar hun naasten. Zonder hen zullen zij bijvoorbeeld niet vertrekken. Om hen te vinden of beschermen zullen zij adviezen en verboden naast zich neer leggen. Hierbij gaat in veel gevallen de loyaliteit naar anderen boven de rationaliteit van overheidsadviezen of maatregelen.

Naast acties gericht op de zelfbescherming van zichzelf en hun naasten zullen burgers ook de grootst mogelijk inspanning verrichten om anderen te redden. We spreken in dit verband over zelfredzaamheid versus redzaamheid. Redzaamheid begint in de levensreddende fase: evaluaties van grote ongevallen en rampen laten veelal zien dat de meeste slachtoffers door burgers gered en in eerste instantie behandeld worden. Redzaamheid is ook bekend van de massale toestroom van burgers op bij opvang en verzorging te helpen of daarvoor goederen ter beschikking te stellen.

De overheid miskent tot nu toe zowel de hoge mate van zelfredzaamheid als van redzaamheid van burgers. Uitgangspunt voor planvorming en andere voorbereiding op rampen is in het algemeen de burger in een slachtofferrol die slechts door de overheid kan worden geholpen. Kenmerkend is ook de steeds terugkerende angst bij autoriteiten voor plunderingen na rampen; feitelijk treden deze uiterst zelden op.

Uit de voorgaande constatering volgt als vanzelf de algemene aanbeveling om in de voorbereiding op rampen uit te gaan van zowel de zelfredzame als de redzame burger. Dit uitgangspunt heeft directe implicaties op de informatievoorziening voor en tijdens rampen: deze moet gericht zijn om de redelijk denkende burgers adequaat te laten beslissen, niet om hem bijvoorbeeld gerust te stellen.

Voor de acute hulpverlening betekent dit dat, zeker daar waar de overheidshulpdiensten onvermijdelijk acute capaciteit te weinig hebben, dat ook op de inbreng van redzame burgers geanticipeerd moet worden. Opleiding, procedures en uitrusting van de hulpdiensten zouden moeten worden aangepast om de redzame burger de maximaal en verantwoord mogelijke ruimte te bieden.

Ook in fase na de acute hulpverlening, met name het proces opvang en verzorging, kan veel meer worden geanticipeerd op de bijdrage van de redzame burger.

Een heel ander verhaal lijkt de voorbereiding van burgers zelf. Deze voorbereiding blijkt slecht te zijn en nauwelijks te bevorderen. Feitelijk toont zich hier dezelfde redelijk denkende burger als in de responsfase van een ramp: daar waar ook de overheid de kans op ongevallen zo klein acht dat zij zelf geen specifieke maatregelen noodzakelijk acht, ziet ook de burger die noodzaak niet.

Burgers bereiden zich wel voor op ongevallen die in hun perceptie een redelijke waarschijnlijkheid hebben. Het gaat hier in de Nederlandse context om allerhande kleine ongevallen rondom het huis (brand, klein lichamelijk letsel), maar ook om overlastsituaties als stroomstoringen. Aanbeveling in dit onderzoek is om die voorbereiding te stimuleren, wetend dat deze ook een basis is voor adequaat handelen van de burger in de responsfase van een groot ongeval of een ramp.

Een licht afwijkende specifieke aanbeveling is de introductie van een zelfredzaamheidstoets bij vergunningverlening waarbij veiligheid aan de orde is. In de bouwregelgeving is deze toets (impliciet) standaard: bouwwerken moeten zo zijn ontworpen dat burgers kunnen vluchten bij brand. Bij de vergunningverlening voor andere activiteiten zoals evenementen, maar ook in de gebruiksvergunning kunnen (zelf)redzaamheid bevorderende maatregelen worden vereist.

De overkoepelende conclusie van dit onderzoek waar het de voorbereiding op de rampenbestrijding betreft is de volgende: de overheid verwacht anticipatie van burgers op rampen en zware ongevallen, maar de zelfredzaamheid van burgers is gebaseerd op veerkracht op het moment dat rampen en zware ongevallen optreden. Burgers zijn daarentegen wel bereid zich voor te bereiden op mogelijke ongevallen met een redelijk te verwachten kans. De overheid doet er daarom goed aan zich enerzijds voor te bereiden op het faciliteren van zelfredzaamheid van burgers tijdens rampen en zware ongevallen en anderzijds initiatieven gericht op de voorbereiding van burgers op 'huiselijke' ongevallen te bevorderen

## **2. Conclusies**

Hieronder zullen themagewijs de belangrijkste conclusies van dit onderzoek worden gepresenteerd zoals die uit de voorgaande hoofdstukken blijken.

### ***Voorbereiding door burgers***

#### ***1. De publieke perceptie van risico's is allesbepalend voor de reactie erop***

Het beeld dat mensen hebben van een risico, bepaalt de reactie op dit risico. Dit beeld is voor experts gebaseerd op zo objectief mogelijke risicoberekeningen en analyses. Voor leken bestaat het beeld uit allerlei kennisflarden die via media, burens, familie of overheidsinstanties zijn verzameld en vervolgens zijn ingekleurd op basis van de eigen achtergrond, ervaring en mentale gesteldheid. Uit alle kennisflarden en inkleuringen ontstaat daarmee een subjectief beeld van een risico dat vaak in schril contrast staat met de 'werkelijkheid' van de expert. De leek – en burgers zijn leken op het gebied van

het risico op rampen en zware ongevallen – oordeelt en handelt op basis van het ontwikkelde subjectieve beeld van de werkelijkheid.

*2. Burgers bereiden zich niet voor op rampen met een kleine kans (ook al hebben deze een groot effect)*

Het voorbereiden op een risico vereist gezien het voorgaande punt een publieke perceptie waarin het gevoel bestaat dat voorbereiding op dat risico nuttig en mogelijk is. Uit onderzoek blijkt dat hier maar zeer beperkt sprake van is. Mensen achten over het algemeen de kans dat een ramp of zwaar ongeval hen zal treffen zeer gering. Verder bestaat met name bij risico's met een groot effect (zoals industriële risico's) de perceptie dat voorbereiding zinloos is. De consequentie is dat burgers zich niet voorbereiden op risico's met een kleine kans ook al hebben deze een potentieel groot effect.

*3. Burgers bereiden zich voor op de vorige ramp*

Mensen die zich wel voorbereiden op rampen zijn in de meeste gevallen diegenen die eerdere nare ervaringen met rampen en zware ongevallen met zich meedragen. De voorbereidende activiteiten richten zich op het voorkomen van de schade, spanning en onzekerheid van de eerdere ervaring. Vaak ontstaan subculturen en (tijdelijke) verenigingen om herhaling van het bepaalde ramptype in gezamenlijkheid te voorkomen. Deze voorbereidingen hebben echter een beperkte houdbaarheid. Door het uitblijven van nieuwe (bijna) rampen verschuift de aandacht en zal in de loop van de tijd de voorbereiding verwateren.

De specifieke voorbereiding op basis van eerdere slechte ervaringen met een bepaalde soort ramp of ongeval zegt verder niets over de mate van voorbereiding op andersoortige rampen of zware ongevallen. Mensen die zich voorbereiden op hoog water zijn in het algemeen even goed/slecht voorbereid op het vrijkomen van een gevaarlijke stof als mensen die zich niet op hoog water voorbereiden.

*4. Burgers nemen in hun ogen nuttige adviezen gericht op dagelijkse risico's ter harte*

Rampen doen zich gelukkig slechts zelden voor. Dit heeft tot gevolg dat de kans erop als onwerkelijk en onrealistisch wordt ervaren onder het motto 'het is zeldzaam en mij zal het niet overkomen'. Specialistische adviezen van overheden ter voorkoming van rampen en zware ongevallen zullen dan ook weinig effect hebben.

Andere risico's die burgers frequenter ervaren nemen ze serieuzer: veiligheid in het verkeer; brandveiligheid in huis of op de werkplek; sociale veiligheid op straat. Op deze terreinen zijn voorlichtingscampagnes gevoerd die aantoonbaar positieve gevolgen hebben gehad op de preparatie door burgers. In het bijzonder op het gebied van sociale zelfredzaamheid is duidelijk dat projecten waarbij de overheid (hier de politie) nauw samenwerkt met burgers om de dagelijkse onveiligheid in een wijk zichtbaar en merkbaar te verminderen succesvol zijn (zoals het buurtvaderproject in Amsterdam, project Nachtwacht in Den Haag).

*5. Burgers verwachten van de overheid informatie over risico's, maar dat betekent niet dat zij die risico's vervolgens ook accepteren*

Burgers die niet bekend zijn met de risico's in hun direct omgeving, reageren bij (bijna) rampen direct met een beschuldigende vinger naar dé overheid. Burgers vinden dat zij het recht hebben om te weten welke risico's zich in hun omgeving bevinden en wat de overheid doet om de risico's te minimaliseren. Burgers hebben zelfs het wettelijke recht daarop gezien het gestelde in de Wet rampen en zware ongevallen (artikel 2a).



De moderne burger is daarnaast zeer sensitief voor de 'overblijvende' gevaren van het moderne leven, met name in de gevallen waarin hun de mogelijkheid wordt onthouden om zelf te bepalen om een risico aan te gaan of niet. Dat betekent dat wanneer over een risico gecommuniceerd wordt, burgers mogelijk het bestuur zullen manen bepaalde risicovolle activiteiten te verplaatsen of te laten stoppen. De burger zal eerder dan zich te richten op aanbevolen zelfbeschermende activiteiten, overgaan tot mobilisatie en activisme om de risicovolle activiteit te beëindigen. Deze vorm van activisme kan in zekere zin ook als een vorm van zelfredzaamheid door burgers worden beschouwd.

#### *6. Culturele aspecten bij de voorbereiding op rampen*

De gemêleerde samenleving in Nederland brengt vele culturen bijeen. Dat betekent dat niet iedereen toegang heeft tot in het Nederlands opgestelde informatiebrochures en via televisie en radio afgegeven boodschappen. Tevens zijn binnen de te onderscheiden culturen verschillende associaties, beelden en ideeën gangbaar bij termen als 'risico', 'ramp', en 'crisis'. Dat betekent dat mensen met een niet-Nederlandse achtergrond dikwijls anders denken en oordelen over risico's en het voorbereiden op rampen en zware ongevallen. Over de beleving van risico's door leden van een etnische minderheid of het handelen van hen tijdens rampen en zware ongevallen zijn nog vrijwel geen onderzoeksresultaten beschikbaar.

#### ***Burgers tijdens (dreigende) rampen***

#### *7. Indien burgers een dreiging als reëel ervaren, komen ze in actie*

Evenals tijdens de voorbereidingsfase is ook tijdens rampen en zware ongevallen de perceptie van burgers van cruciaal belang.

Bij aardbevingen, gasexplosies, terroristische aanslagen of andersoortige 'flitsrampen' is de dreiging en de urgentie duidelijk zichtbaar, hoorbaar en voelbaar. Mensen reageren door zichzelf en zo mogelijk anderen in veiligheid te brengen. Instructies van overheden worden opgevolgd wanneer deze zinvol lijken.

Bij 'onzichtbare' rampen (bijvoorbeeld dreiging van vrijkomen gevaarlijke stoffen, bedreiging volksgezondheid) staat het dreigingsniveau niet zonder meer vast voor burgers. Er is meer onzekerheid over mogelijke gevolgen op korte, middellange en lange termijn, oorzaak en nut en noodzaak van voorgeschreven beschermende maatregelen. Overheidsadvies wordt nu niet meteen als betrouwbaar ingeschat.

#### *8. Bij een onderkende dreiging trekken burgers in (familie)groepen op*

Nadat burgers opgeroepen zijn te evacueren vanwege een (dreigende) ramp zullen ze trachten hun familie bijeen te krijgen en als groep een veiliger plaats opzoeken. Ouders zullen hun kind(eren) van school of kinderdagverblijf halen, partners zullen met elkaar en mogelijk andere familieleden contact zoeken om gezamenlijk te evacueren. Pas wanneer de 'groep' compleet is zal men vertrekken.

#### *9. Burgers zijn in grote mate zelfredzaam tijdens en kort na rampen*

Niet ernstig gewonde burgers zijn in staat om zichzelf te redden tijdens rampen en zware ongevallen. Ze treden als het ware van nature zelfredzaam op. Burgers raken niet in paniek – zeldzame uitzonderingen daargelaten – maar doen wat ze het beste voor henzelf achten, binnen hun beperkte zicht op de situatie.

Naast de zelfredzaamheid gericht op het in veiligheid brengen van zichzelf starten betrokken burgers ook de eerste vormen van hulpverlening op om andere burgers te helpen (de redzaamheid). Ze bevrijden slachtoffers, verlenen eerste hulp en vangen

slachtoffers op. Deze (zelf)redzaamheid contrasteert met het dominante beeld dat overheden hebben van de passief reagerende burger bij rampen en zware ongevallen.

#### *10. De locatie en tijdstip van de ramp bepalen de mate van redzaamheid*

De mogelijkheden van betrokken burgers om anderen in een rampsituatie te helpen verschillen per situatie en tijdstip. Bij aardbevingen of ingestorte gebouwen in bewoonde gebieden hebben assisterende burgers de kans om te helpen door puin te ruimen, eerste hulp te verlenen, slachtoffers op te vangen. Er zijn mensen die het ongeval hebben gezien en toeschieten met hulpmiddelen. Zware nachtelijke ongevallen in onbewoonde gebieden geven weinig mogelijkheden tot actieve redzaamheid (bijvoorbeeld: een vliegtuigongeval op startbaan, touringcarongeval op snelweg). Er zijn geen omstanders en geen faciliteiten die voor de noodsituatie kunnen worden ingezet.

De klassieke vorm van zelfredzaamheid (jenzelf redden en iemand mee proberen te nemen) is echter voor alle vormen van rampen gelijk.

Overheidsinitiatieven kunnen in sommige situaties de beperkte mogelijkheid tot redzaamheid vergroten (meenemen extra hulpverleningsmaterieel of deskundige burgers).

#### *11. Na rampen volgt een massale toestroom van vrijwilligers, goederen en diensten*

De overtuiging dat hulp nodig is en de overheidsinstanties niet voldoende in staat zijn om die te leveren, brengt mensen er massaal toe hulp aan te bieden na een ramp of een zwaar ongeval. Dynes spreekt hierbij van 'situationeel altruïsme'. Hulpverleners uit andere regio's of andere landen, particuliere bedrijven, verenigingen, maar ook 'gewone' burgers bieden in grote getale hun hulp aan. Degenen die niet in staat of bereid zijn om fysiek hulp te verlenen, reageren door goederen en diensten beschikbaar te stellen. Ze leveren grote hoeveelheden kleding, schoenen, voedsel en bieden onderdak aan. Het aanbod overstijgt de vraag meestal in ruime mate.

Een kanttekening bij deze conclusie is de constatering dat in sommige niet-westerse culturen minder snel wordt geassisteerd bij reddingswerkzaamheden en eerste hulp door niet getroffen.

### **Overheden en voorbereiding op rampen**

#### *12. Autoriteiten hebben moeite met risicocommunicatie*

Berichten over risico's zijn niet leuk om te brengen. Ze vestigen immers de aandacht op zwakke plekken binnen een gemeenschap. De onzekerheid over de kans en impact van een calamiteit maakt het voor verantwoordelijken verder op voorhand al niet eenvoudig een duidelijke boodschap uit te dragen.

Daarnaast wordt risicocommunicatie 'belast' met enkele mythen:

Ten eerste 'verwachten' autoriteiten dat mensen in paniek raken bij het horen over specifieke risico's in hun nabije leefomgeving. Feitelijk heeft zich deze reactie zich nooit voorgedaan. Over het algemeen reageren burgers met: 'dat wisten we allang' en gaan over tot de orde van de dag. Een andere mogelijke reactie is al beschreven: burgers reageren met mobilisatie en activisme gericht op vermindering van het risico.

Ten tweede 'verwachten' autoriteiten dat bij open communicatie dat burgers begripvol het gemeentelijk beleid zullen aanvaarden. Zoas hierboven al geschetst, is het echter evengoed mogelijk – zelfs waarschijnlijker – dat burgers risicovolle locaties of activiteiten proberen weg te krijgen via protesten of juridische procedures.

Ten derde bestaat het beeld dat burgers zich meer en beter gaan voorbereiden na informatie over risico's. Al eerder is aangegeven dat slechts weinig mensen zich voorbereiden op calamiteiten die een hoog risicogehalte in zich dragen, maar waarop de kans klein is.

De conclusie is dan ook dat risicocommunicatie wel noodzakelijk, maar inderdaad niet leuk is.

#### *13. Overheden besteden nauwelijks aandacht aan het faciliteren van zelfredzaamheid*

De overheid doet veel in het kader van rampenbestrijding vóór, maar zelden mét de burger. Pas de laatste jaren is een voorzichtige verandering zichtbaar. Een aantal rampen in binnen- en buitenland maakte duidelijk dat overheden niet alleen in staat zijn om de verantwoordelijkheid voor veiligheid te dragen. Een bijdrage van burgers is noodzakelijk. In verschillende beleidsdocumenten – van regeringsverklaringen tot gemeentelijke uitgangspunten – komt dit herhaaldelijk aan de orde.

De invulling van die bijdrage heeft tot op heden vooral gelegen in het streven om het veiligheidsbewustzijn van burgers te bevorderen. Met name rond brandveiligheid en verkeersveiligheid is veel inspanning geleverd om burgers te informeren over veiligheidsmaatregelen en de nodige gedragsaanpassingen. Op het gebied van rampen en zware ongevallen is tot op heden weinig meer gedaan dan de brochure 'Weet wat je doen moet als de sirene gaat'. Wel zijn er initiatieven bij onder meer de regionale brandweer Amsterdam en omstreken om actief te communiceren wat burgers kunnen doen in voorbereiding op en tijdens rampen.

#### *14. Overheden betrekken vrijwilligers niet in planvorming*

Vrijwel alle internationale onderzoeken tonen aan dat in de eerste fase van een ramp verwanten, omstanders en andere burgers de hulpverlening op provisorische wijze opstarten en daarmee veel mensenlevens redden. Echter op het moment dat de eerste eenheden van de professionele hulpverleningsdiensten arriveren, dienen de behulpzame burgers zich achter het roodwitte lint te begeven.

In de voorbereiding op rampen en zware ongevallen worden door de hulpverleningsdiensten, gemeenten en andere overheidsorganisaties rampenplannen en rampbestrijdingsplannen gemaakt. Hierin staan de processen beschreven voor iedere partner in de rampenbestrijding. Buiten enkele semi-professionele organisaties die uit vrijwilligers bestaan (Rode Kruis, Reddingsbrigade) is geen aandacht voor de rol en betrokkenheid van ter plaatse zijnde redzame burgers of voor hulpaanbod van andere - al dan niet georganiseerde - vrijwilligers (particuliere bedrijven, verenigingen).

#### *15. Professionele hulpverleningsdiensten zijn gewend voor, niet met burgers te werken*

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

De door Dynes besproken aannames van het C<sup>3</sup>-model (burgers en civiele structuren verkeren bij een ramp in een staat van chaos want vallen niet onder iemands commando terwijl gecontroleerde hulpverlening noodzakelijk is) zijn 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 en zijn en niet voor zichzelf kunnen zorgen.

Spontane acties van vrijwilligers vormen verder een inbreuk op staande (kwaliteits) afspraken binnen de rampenbestrijdingsorganisatie en vormen daardoor een

organisatorische bedreiging. Onderkend moet echter worden dat capaciteitsgebrek een essentie is van rampenbestrijding zodat bestaande kwaliteitseisen toch niet gehaald kunnen worden.

### ***Overheden tijdens (dreigende) rampen***

#### ***16. Overheden en hulpverleners hebben 'last' van rampmythen***

Overheden en hulpverleners 'leiden' onder de valse verwachting dat er na rampen en zware ongevallen sprake is van paniek, hulpeloosheid en plunderingen. Dat burgers in paniek raken tijdens rampen is uiterst zeldzaam. Hun verwachte hulpeloosheid en totale afhankelijk van de overheid gaat voorbij aan de hulp die ze zelf organiseren of van omstanders, vrienden en familie krijgen – meestal voordat hulpdiensten daartoe in staat zijn. Het is feitelijk een nogal paternalistisch beeld te denken dat slachtoffers de overheid nodig hebben om beslissingen te nemen. Hoewel er altijd geruchten over plunderingen rondgaan, berusten ze uiterst zelden op waarheid.

De drie valse voorstellingen van de werkelijkheid over paniek, hulpeloosheid en plunderingen, spelen een belangrijke rol in de hoofden van bestuurders en leidinggevenden binnen hulpverleningsdiensten. Dit beeld beïnvloedt echter wel de inzet van hulpverleners, middelen en materieel. Het beïnvloedt ook de communicatie naar en met burgers en heeft effect op de verwachtingen van overheden over de zelfredzaamheid van burgers.

#### ***17. Het eerste uur is chaotisch: opbouw van de rampenbestrijdingsorganisatie***

Het kost hulpverleningsdiensten en gemeenten tijd om na alarmering voldoende capaciteit op de been te brengen om een ramp of een zwaar ongeval het hoofd te kunnen bieden. In de eerste fase na een flitsramp is de aandacht dan ook met name intern gericht op opschaling en organisatie van de coördinatie. Hierbij spelen veelal diverse opstartproblemen een rol: lastige inschatting van de ongevalssituatie, beperkte communicatie, moeizame totstandkoming van multidisciplinaire samenwerking en onzekerheid in prioriteitstelling. Een groot deel van de geleverde inspanning gaat daarmee naar het opbouwen van de rampenbestrijdingsorganisatie. Slechts een beperkt aantal hulpverleners is in staat om in het eerste uur daadwerkelijke hulp te verlenen aan de slachtoffers.

#### ***18. Het eerste uur is chaotisch: burgers helpen burgers***

Direct na een ramp gaan – indien het in bevolkt gebied is – betrokken burgers en omstanders aan de slag met het zoeken naar slachtoffers, verlenen van eerste hulp en het opvangen van getroffen. Deze hulpverlening komt als 'vanzelf' op gang. Vaak zijn de betrokken burgers goed bekend met het gebied en handelen ze doelgericht.

Een veel genoemd nadeel is dat burgers vanzelfsprekend het totale overzicht over de rampenbestrijding missen. Hierin verschillen ze echter in hteerste uur niet van de hulpverleningsdiensten. Hulpverleningsdiensten zijn pas nadat ze met voldoende capaciteit ter plaatse zijn in staat om overzicht over de situatie te verkrijgen. Vanaf dat moment (meestal na enkele uren) zijn hulpverleningsdiensten in staat om gecoördineerd hulp te verlenen.

#### ***19. De toestroom van hulpverlenende burgers verbaast overheden steeds weer***

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 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, uit andere regio's komen en soms ook vanuit andere landen aanreizen.

#### *20. Het aanbod van goederen en diensten na een ramp is groot*

Een bijzonder aspect van het vorige punt is het altijd weer verrassend grote aanbod van goederen en diensten na een ramp of een zwaar ongeval. In de Nederlandse rampenplannen is (nog) geen ruimte voor de logistieke afhandeling van het spontane aanbod van goederen en diensten. Verschillende cases duiden eerder op ernstige problemen rond het systematisch in ontvangst nemen, registreren en uitdelen van goederen en diensten aan hulpbehoevenden dan op het verkrijgen ervan.

#### *21. De aansprakelijkheid voor redzame burgers is niet geregeld*

De overheid neemt haar verantwoordelijkheid door redzaamheid van burgers te faciliteren. Burgers die andere getroffen burgers helpen op momenten dat hulpverleners nog niet voldoende opgeschaald zijn, kunnen het verschil tussen leven en dood betekenen.

Het kan daarbij echter gebeuren dat een hulpverlenende burger – in de eerste chaotische fase of onder gezag van hulpverleningsdiensten – ernstig gewond raakt of omkomt. Ook kan een redzame burger hulpverleners die niet aan professionele standaarden voldoet. Aansprakelijkheidsstelling van overheid en eventueel de redzame burger is daarom niet onwaarschijnlijk. Hulpverleners zijn mede om die reden terughoudend om een beroep te doen op de redzame burger.

Op dit moment bestaat er geen (wettelijke) regeling die dergelijke aansprakelijkheidsstelling regelt.

#### *22. Crisiscommunicatie*

De kwaliteit van de communicatie door de overheid naar burgers in de acute fase van een ramp of een zwaar ongeval kan een groot effect hebben op de mogelijkheden tot zelfredzaamheid door burgers. Informatie wordt bijvoorkeur snel en feitelijk ter beschikking gesteld zodat burgers zelf hun beeld kunnen vormen en afwegingen kunnen maken.

Een notoire valkuil is het negeren van lokale en regionale nieuwsdiensten ten faveure van (inter)nationale media. Bedacht moet verder worden dat veel burgers de noodzakelijke informatie niet via officiële kanalen verkrijgen maar via medeburgers.

### ***Burgers en rampenbestrijdingsbeleid in Nederland***

#### *23. De 'herontdekking' van zelfredzaamheid*

Historisch gezien is de huidige beleidsmatige aandacht voor zelfredzaamheid niets nieuws: de waarde van 'zelfredzaamheid' wordt op gezette tijden herontdekt. In golfbewegingen zoekt de Nederlandse overheid de bijdrage van burgers bij de rampenbestrijding. Overheidsinitiatieven als 'de Luchtbescherming', de 'BB' en de huidige aandacht voor zelfredzaamheid zijn zichtbaar op momenten dat omstandigheden tot realisme over het eigen overheidskunen dwingen.

Tot nu toe werd door de overheid op twee zaken ingezet: De eerste was en is bevordering van de *zelfredzaamheid* van burgers. In de voorgaande 'aandachtstoppen'

voor zelfredzaamheid werd daarnaast ook nog geprobeerd de redzame burger gestructureerd bij de rampenbestrijding te betrekken. Deze pogingen bleken tenminste in Nederland niet succesvol (zie hieronder).

Dit onderzoek suggereert een nieuwe wijze van het bevorderen van redzaamheid: onderken als overheid dat redzaamheid noodzakelijk is, dat burgers van nature redzaam zijn, maar dat zij zich niet willen voorbereiden op rampen en zware ongevallen. Bereid als overheid daarom de facilitering van de redzaamheid van burgers voor.

#### *24. Vrijwillige organisaties ter voorbereiding op rampen zijn in het verleden niet succesvol geweest*

Dat burgers zich niet (willen) voorbereiden op risico's die zich kenmerken door een kleine kans ook al hebben deze een groot effect, is hierboven al gesteld. Deze conclusie wordt onderschreven door historische voorbeelden in Nederland. De Luchtbescherming voor en de Bescherming Bevolking na de Tweede Wereldoorlog tonen dit aan. Beide organisaties hebben niet of nauwelijks op draagvlak van de bevolking mogen rekenen. Naast organisatorische en financiële oorzaken, ligt dit vooral ook aan de beperkte bereidheid om instructies op te volgen die burgers voor henzelf als zinloos, ontoereikend of overbodig ervaren.

Vrijwilligersorganisaties die een praktisch en concreet doel dienen in het dagelijks leven, zijn daarentegen in veel gevallen wel succesvol. Het Rode Kruis en de Reddingsbrigade zijn voorbeelden van organisaties die een belangrijke functie vervullen bij tal van evenementen en incidenten. Ook tijdens de bestrijding van rampen en zware ongevallen kunnen zij een waardevolle bijdrage leveren.

#### *25. Sociale zelfredzaamheid is geen zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen*

Er is veel waardevolle kennis te halen uit verschillende onderzoeken naar en initiatieven op het gebied van sociale zelfredzaamheid. Deze kan gebruikt worden om zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen verder te ontwikkelen.

Onderkend moet echter worden dat zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen essentieel verschilt van sociale zelfredzaamheid.

Op de eerste plaats verschilt de invalshoek. Waar de ene sterk is in preventieve zin, is de ander sterk in de responsfase. Sociale zelfredzaamheid ontleent haar sterkte aan preventie van problemen: het bevorderen van het zelfoplossend vermogen van mensen voor hun dagelijkse problemen. Hierbij kunnen politiekorpsen en gemeenten de burger op verschillende manieren faciliteren. Zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen vindt haar kracht juist tijdens ernstige calamiteiten. Waar in de preventieve en voorbereidingsfase burgers relatief weinig interesse tonen, zijn ze tijdens rampen actief, betrokken en verlenen ze hulp waar mogelijk.

In de tweede plaats verschilt de frequentie. Sociale zelfredzaamheid is gericht op dagelijks voorkomende, vaak relatief kleinschalige, veiligheidsvraagstukken. Zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen kenmerkt zich door de lage frequentie. Als burgers bij een ramp betrokken raken, maakt het diepe indruk. Maar de kans dat ze ermee van doen krijgen is relatief gering. Dat maakt het monitoren en sturen van zelfredzaamheid bij rampen lastiger in vergelijking tot sociale zelfredzaamheid.

In de derde plaats verschillen beide vormen van zelfredzaamheid in het benoemen van concrete probleemvelden. In het kader van sociale zelfredzaamheid kunnen per doelgroep of per locatie initiatieven worden ontwikkeld. Daarin zijn specifieke onveiligheidskenmerken zichtbaar en kwantificeerbaar. In het kader van zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen is dit – mede door de lage frequentie – in veel mindere mate het geval.

### *26. Steeds meer aandacht voor risicobewustzijn van burgers*

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is in overheidsrapportages aandacht voor de risico- en veiligheidsbeleving van burgers. Voorbeelden hiervan zijn de Achtergrondstudie risicobewustzijn van de bevolking, de jaarlijkse Politiemonitor en het recent door het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties gestarte project risicobewustzijn. De gegevens die hieruit voortvloeien worden gebruikt in beleidsuitgangspunten en prioriteitstellingen. Bij de uiteindelijke beleidsbeslissingen spelen echter ook andere belangen (economie, milieu, imago) een rol. Op het gebied van fysiek veiligheid, rampen en zware ongevallen vindt momenteel geen structurele monitoring van de beleving van burgers plaats.

Onderkend moet verder worden dat risicobewustzijn op het gebied van rampen en zware ongevallen blijkens het beschikbare onderzoek niet zal leiden tot betere voorbereiding van burgers op zelfredzaamheid. Wel kan inzicht in de risico's burgers helpen bij de beeld- en besluitvorming tijdens rampen en zware ongevallen.

### *27. Overheidsinitiatieven gericht op dagelijkse risico's bevorderen zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen*

Een verkeersongeval, brand in huis of tijdens de vakantie, een akelige valpartij zijn voorbeelden van dagelijkse risico's waarvan burgers zich beseffen dat door voorbereiding (naast preventieve maatregelen) de gevolgen beperkt kunnen worden gehouden. Voor de zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen is bieden deze voorbereidingen een essentieel basisniveau. De verwachting is dat burgers die weten hoe te handelen bij bijvoorbeeld brand, verkeersongevallen en letsel van anderen, beter in staat zijn om tijdens rampen en zware ongevallen de juiste handelingen te verrichten.

De Nederlandse overheid faciliteert momenteel al veel initiatieven gericht op het bevorderen van de voorbereiding op die dagelijkse risico's (brandpreventieweek, kinder-EHBO, wijs op reis, etc). Zij bevordert daarmee (tot nu toe onbewust) ook het basisniveau voor de zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen.

Er is nog veel te winnen op dit gebied door het voeren van bewust beleid gericht op het verhogen van het basisniveau van zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen.

### *28. De lacune tussen de oproep tot meedoen en de geboden handvatten*

Op dit moment is een gat zichtbaar tussen de oproep door de overheid aan de burger om 'mee te doen' en de mogelijkheden tot daadwerkelijke participatie. Concrete instructies voor burgers die zich willen voorbereiden op rampen en zware ongevallen zijn er nauwelijks. Van actieve bevordering en facilitering van burgerinitiatieven vanuit overheidswege is rond rampenbestrijding nog geen sprake.

Gezien de bovenbeschreven onderzoeksresultaten zou bevordering naar verwachting overigens slechts succesvol zijn als deze initiatieven primair gericht zijn op de dagelijkse risico's.

### *29. Integrale aandacht facilitering zelfredzaamheid in vergunningverlening ontbreekt*

Het faciliteren en bevorderen van zelfredzaamheid is niet alleen een overheidstaak. Wie een risicoveroorzakende activiteit onderneemt zou ook de blootgestelde burgers gelegenheid tot zelfredzaamheid moeten bieden. Dit is met name relevant voor activiteiten die een verminderde zelfredzaamheid met zich meebrengen. Gedacht kan dan worden aan evenementen.

Structureel overheidsbeleid (bijvoorbeeld via vergunningverlening) en een achterliggende visie gericht op het opleggen van eisen aan de mogelijkheid tot zelfredzaamheid van burger bij dit soort activiteiten ontbreken vooralsnog.

### *30. Zelfredzaamheid is geen onderdeel van de opleiding van hulpverleners*

In de huidige opleidingen voor (leidinggevende) hulpverleners is geen aandacht voor zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen. In het bijzonder ontbreekt inzicht in de praktijkwaarde van de hulp die de redzame burgers kan bieden bij calamiteiten. Het omgekeerde is het geval: in opleidingen staat centraal dat burgers zich ten allen tijde zo snel mogelijk van de locatie moeten verwijderen om de hulpverleningsprocessen niet te verstoren.

### *31. Zelfredzaamheid is geen onderdeel van (operationele) planvorming*

In de (nieuwe) (wettelijke) eisen aan de operationele planvorming van de gemeentelijke overheid wordt nog geen aandacht besteed aan zelfredzaamheid van burgers. Gezien de afhankelijkheid van de mogelijkheden tot zelfredzaamheid van het ramptype, de ramplocatie, de aanwezige voorzieningen en de verschillende fasen/activiteiten tijdens de rampenbestrijding is gedetailleerde aandacht in de operationele planvorming noodzakelijk (zoals in dit rapport als eerse aanzet in de bijlagen 2 en 3 is gebeurd).

## **3. Aanbevelingen**

### *32. Kern: biedt de zelfredzame burger 'rugdekking'*

Het sleutelwoord van de aanbevelingen is 'rugdekking'. Zowel in de voorbereiding op als tijdens rampen en zware ongevallen kan de overheid de zelfredzaamheid van burgers faciliteren. De overheid geeft daarmee beoogd de zelfredzame burger 'rugdekking'.

In de voorbereiding op rampen en zware ongevallen verstrekt de overheid bij voorkeur op adequate wijze informatie over de risico's die burgers lopen en de voorbereiding van de overheid daarop, waarna burgers zelf de vrijheid hebben om beslissingen over de voorbereiding op die risico's te nemen. Een papieren werkelijkheid waarin zonder veel ruchtbaarheid rampenplannen ter inzage op het gemeentehuis worden gelegd, heeft geen zin. Overzichtelijke brochures over risico's – wellicht per doelgroep of geografisch gebied – die huis aan huis worden verspreid kunnen daarentegen belangrijke informatiebronnen voor burgers zijn waarop ook tijdens rampen en zware ongevallen beeld- en besluitvormig gebaseerd kan worden.

Tijdens rampen zijn burgers – hoewel zeer geschrokken en onzeker – nog steeds weldenkende mensen. Ze raken uiterst zelden in paniek en zijn – indien niet ernstig gewond – niet hulpeloos, maar juist zelfredzaam. Overheden hoeven daarmee niet onmiddellijk alle initiatieven tot zich te trekken; van acute levensreddende hulpverlening tot aan noodopvang, voedselvoorziening en kleding zijn burgers in staat om voor zichzelf alternatieven te vinden die beter bij ze passen dan het algemene overheidsaanbod en om aan anderen zinvolle hulp aan te bieden. De overheid vervult dan bij voorkeur een ondersteunende rol naar de zelfredzame burger en heeft een vangnetfunctie voor de relatief kleine groep van die burgers die door omstandigheden niet zelfredzaam kunnen zijn.

### *33. Wees reëel over de mate van voorbereiding door burgers*

Burgers bereiden zich niet voor op risico's die een uiterst kleine kans van voorkomen hebben, maar potentieel zeer grote effecten hebben. Zoals ook overheden zich niet voor



voorbereiden op 'worst case' scenario's in termen van parate capaciteit, zo moeten zij dat ook niet van burgers verwachten. Slechts indien zich een reeks aan ernstige calamiteiten voordoet, zal de voorbereiding van burgers op rampen verbeteren. Echter, de verbetering zal vooral gericht zijn op de calamiteiten die men eerder heeft ondergaan of aanschouwd. Die voorbereiding zal dan ook tenminste deels bestaan uit het aanspreken van de overheid om de aangetoonde onveiligheid te reduceren.

Verwachtingen over risicocommunicatie en preparatie op rampen door burgers dienen in dit realistische licht gezien te worden.

#### *34. Investeer in bevordering zelfredzaamheid*

De resultaten van dit onderzoek dienen niet te worden gelezen als een aansporing aan de overheid om achterover te leunen onder het motto 'burger, u zoekt het zelf maar uit bij rampen en zware ongevallen'. De overheid ondersteunt zoals gesteld, bijvoorkeur actief burgers bij hun zelfredzaamheid. Daarmee zijn investeringen in voorzieningen om die (zelf)redzaamheid te faciliteren zijn noodzakelijk.

#### *35. Houd rekening met culturele aspecten van zelfredzaamheid*

In Nederland – en zeker in de grote steden – hebben veel burgers een niet-Nederlandse achtergrond. Dat betekent dat ze niet vanzelfsprekend berichten over risico's en mogelijke voorbereidingen op rampen en zware ongevallen zullen ontvangen, noch dat zij op dezelfde wijze tijdens rampen en zware ongevallen zullen reageren. Het is daarom van belang om de verschillende etnische groepen qua samenstelling, woongebieden en talen in beeld te brengen.

Het vooraf nadenken over de wijze waarop hier tijdens calamiteiten mee dient te worden omgegaan is wenselijk.

Om een meer volledig beeld van het handelen van de grootstedelijke bevolking voorafgaand en tijdens rampen te geven, is onderzoek naar de beleving van risico's binnen etnische minderheidsgroeperingen noodzakelijk.

#### *36. Pas de opleiding en training van hulpverleners aan*

De huidige reflex van veel hulpverleners die burgers aantreffen bij rampen en zware ongevallen is hen zo snel mogelijk achter rood-wit lint brengen, ongeacht mogelijke nuttige vaardigheden die burgers hebben (bijvoorbeeld BHV-ers, artsen, verpleegkundigen). In opleidingen en trainingen van hulpverleners, met name leidinggevend, is aandacht nodig voor de mogelijkheden en onmogelijkheden van de redzaamheid van burgers op de ramplocatie. Ze zijn aanwezig en zijn in ieder geval van grote levensreddende waarde in de fase waarin hulpdiensten nog niet volledig zijn opgeschaald. Ook daarna hebben zij vaak specifieke kennis en vaardigheden te bieden. Maak daarom in de opleiding van hulpverleners duidelijk dat zelfredzame burgers geen bedreiging vormen voor hulpverleners die controle over de chaos proberen te krijgen, maar eerder een mogelijkheid om in de chaos levensreddende eerste hulp te verlenen.

#### *37. Laat burgers helpen zolang hulpdiensten niet volledig zijn opgeschaald*

Verwijder burgers niet van de ramplocatie voordat de rampenbestrijdingsorganisatie is opgetuigd. Kostbare tijd gaat verloren in het wegsturen van burgers en het ontbreken van handen die nuttig werk kunnen verrichten. Pas op het moment dat operationeel leidinggevend overzicht hebben en voldoende eenheden ter plaatse zijn is het zinvol om burgers van het rampterrein af te halen. Dit tijdstip kan op een à twee uur na de ramp worden gesteld.

### *38. Accepteer specialistisch hulpaanbod van burgers*

Na eerste uur kunnen burgers gescreend worden en gedoseerd ingezet voor bepaalde taken. Al naar gelang de behoefte kan bijvoorbeeld sprake zijn van inzet van burgers met medische kennis (artsen, EHBO-ers, BHV-ers, verpleegkundigen etc). Het is zinvol om organisatorische maatregelen te nemen om deze screening vorm te geven. Er kunnen al in planvorming criteria worden opgesteld voor burgers of medewerkers van bedrijven of vrijwilligersorganisaties die een waardevolle bijdrage kunnen leveren in de verschillende fasen van de rampenbestrijding.

### *39. Tref een regeling voor aansprakelijkheidsstellingen*

Indien een redzame burger gewond raakt of overlijdt tijdens het verlenen van hulp in een noodsituatie is het goed denkbaar dat de overheid aansprakelijk wordt ingediend. Evenzo kan de redzame burger of de overheid geconfronteerd worden met aansprakelijkheidstelling in verband met het niet verlenen van hulp volgens professionele normen.

De overheid dient zich hiervan bewust zijn en als rugdekking aan de redzame burger dergelijke claims te aanvaarden. Bij voorkeur wordt hiervoor een wettelijke regeling getroffen vergelijkbaar met die voor hulpverleners in dergelijke omstandigheden.

### *40. Houd rekening met een enorme toestroom van diensten en goederen*

In de directe nafase van een ramp of zwaar ongeval stellen veel mensen en bedrijven kleding, goederen, voedsel en andere spullen beschikbaar. Het is belangrijk om organisatorische voorbereidingen te treffen om deze goederen in ontvangst te kunnen nemen, te verwerken in gegevensbestanden, op te slaan en vervolgens uit te reiken aan hulpbehoevenden.

### *41. Zelfredzaamheidstoets in vergunningverlening die raakt aan veiligheid*

Verskillende activiteiten brengen risico's met zich in combinatie met een dankzij de activiteit verminderde mogelijkheid tot zelfredzaamheid. Bij voorkeur wordt in het vergunningverleningsproces voor die activiteit hieraan aandacht besteed middels een zelfredzaamheidstoets. In de vergunning worden dan duidelijke zelfredzaamheidseisen vastgelegd waaraan de aanvrager dient te voldoen. Zo kunnen bijvoorbeeld bij evenementen, bioscopen en theaters bezoekers verplicht bij binnenkomst geïnformeerd worden over voor de hand liggende zaken als vluchtwegen, EHBO-posten, brandblussers e.d. (zowel op grote schermen, op het toegangsbewijs, als persoonlijk bij de entree), maar ook kan daar materiaal beschikbaar worden gesteld om de redzaamheid van medeburgers te faciliteren na een ongeval.

## BIJLAGE 1

### Literatuuroverzicht

- Barton, A.H., *Communities in Disaster*, 1969
- Bockholts Bureau voor Beleidsontwikkeling, *Veiligheidsorganisatie in de gebruiksfase van tunnels*, 21 aug. 2002
- Boom, B. van der, *Atoomgevaar? Dan zeker B.B. – de geschiedenis van de Bescherming Bevolking*, 2000
- Bryer, S., *Breaking the Vicious Circle, Towards Effective Risk Regulation*, London, 1999
- City of New York, *New York City's Guide to Emergency Preparedness for Seniors and People with Disabilities*, 2002
- Commissie Onderzoek Cafébrand, *Cafébrand Nieuwjaarsnacht: eindrapport*, Den Haag, 2001
- Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, *De vuurwerkcramp: eindrapport*, Den Haag, 2001
- COT, *CMI-brand 28 februari 1996: evaluatie van de gebeurtenissen*, 1996
- COT, *de Bijlmerramp: rampbestrijding & crisismanagement in Amsterdam*, tweede druk, 1993
- COT, *Regionale Brandweer Amsterdam en omstreken, audit brandveiligheid metro Amsterdam*, augustus 2003
- Davis, L.E. et al, *Individual Preparedness and Response to Chemical, Radiological, Nuclear, and Biological Terrorists Attacks*, 2003
- Dekker, S.M. 'Horen meer regels bij kwaliteitsverbetering?' Speech tijdens *Nationaal Congres Externe Veiligheid*, 19 november 2003
- Denkers, F., *Op eigen kracht onveiligheid de baas*, 1993
- Diederiks, H.A., et al, *Van agrarische samenleving naar verzorgingsstaat*, tweede druk, 1993
- Dolan, C., *Cities and Risk*, 1997
- Duin, M.J. van, B. Pijnenburg, 'Herald of Free Enterprise', in: *COT, Kritieke Momenten*, Arnhem, 1990
- Duin, M.J. van, *Van rampen leren*, 1992
- Dynes, R.R., K.J. Tierney, *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*, 1994
- Dynes, R.R., *Governmental Systems for Disaster Management*, Newark, 2000
- Dynes, R.R., *Situational Altruism: toward an explanation of pathologies in disaster assistance*, paper presented at XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld, Germany, 1994
- Emmen, T., *De kwetsbaarheid van de Zeeuwen*, 2002
- Fitzpatrick, C., D.S. Mileti, 'Public Risk Communication', in: R.R. Dynes, K.J. Tierney (eds), *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*, 1994
- Gemeente Amersfoort, Sector Dienstverlening en Algemene Zaken Onderzoek en Statistiek, *Evaluatie informatievoorziening rondom het incident met de giftrein: verslag van onderzoek onder omwonenden, winkeliers en bedrijven*, oktober 2002
- Geveke, H. et al, *Het Ketelwagenincident: rampbestrijding en crisiscommunicatie in Amersfoort*, B&A groep, 2002
- Gutteling, J., *Contouren van Risicovoortlichting*, 1991
- Hajer, M.J., 'Omwillen van de veiligheid', in: I. Helsloot et al, *Vitaal: Essays over de bescherming van vitale aspecten van de samenleving*, 2003
- Helsloot, I., 'Fysieke Veiligheid' in: *Bundel Veiligheid*, Kluwer 2004
- Helsloot, I., L.A. Vinck, 'Vitaal, naar een programmatische visie', in: *Vitaal: Essays over*

- de bescherming van vitale aspecten van de samenleving*, 2003
- Inspectie OOV, Inspectie voor de Gezondheidszorg, VROM-Inspectie, *Algemene doorlichting rampenbeheersing op hoofdlijnen*, 2003
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Algemene Doorlichting Rampenbeheersing op Hoofdlijnen, regio Zuid Holland Zuid*, november 2003
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report: focus on recovery*, 2001
- Intomart, *Voor het Beleid achter de Cijfers, De uitkomsten van de GSB-monitor Veiligheid en leefbaarheid nader geanalyseerd*, 2000
- Jackson, B.A. et al, *Protecting emergency responders, Lessons learned from terrorists attacks*, 2001
- Jong, C. de, *'Meer rood op straat', proeve van een beleidsevaluatie*, 2002
- Kendra, J., T. Wachtendorf, *Creativity in Emergency Response after the World Trade Center Attack*, 2002
- Kuipers, W., H. Meuleman, 'Opperbevel en bestuurlijke coördinatie', in: I. Helsloot, P. Verhallen (red), *Zicht op rampenbestrijding*, 2003
- Leewis, M. et al, *Eindrapport risicocommunicatie*, B&A groep, 2002
- Mertens, F.J.M., en R. Pieterman et al, *Pech moet weg*, AUP Salomé, 2003
- Metropolitan IDP, *Corporate Disaster Management Plan*, Johannesburg, 2003
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Deelproject scenario's, Het gebruik van scenario's door de overheid als voorbereiding op het beheersen van crises*, 1994
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Brandweer en Rampenbestrijding, *Nota Brandweer en Integrale Veiligheid – een verkenning*, 1995
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Nota Civiele Verdediging*, 1984
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen*, 1975
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Openbare orde en veiligheid in 2010, Vier omgevingsscenario's*, 1998
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Wenken voor de bescherming van Uw gezin en Uzelf*, 1961
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding, Overzicht Documentatie Rampenbestrijding*, 2003
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Brandweer en Rampenbestrijding, *Bewust Veiliger*, 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integraal Veiligheidsprogramma*, 1999
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale veiligheidsrapportage 1993*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale veiligheidsrapportage 1994*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale veiligheidsrapportage 1996*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale Veiligheidsrapportage 1996, Achtergrondstudie risicobewustzijn van de bevolking*, 1996
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale Veiligheidsrapportage 1998*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale Veiligheidsrapportage 2000 – over aspecten van veiligheid 1998/1999*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale Veiligheidsrapportage 2002*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Invoering maandelijks test*

- van het luid alarm*, 2003
- Ministerie van Defensie, *Defensienota*, 1984
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rampenbeheersingsstrategie overstromingen Rijn en Maas, reactie op het advies van de Commissie Noodoverloopgebieden*, 2003
- MIPT, *Oklahoma City – Seven Years Later: Lessons for Other Communities*, 2002
- Nibra, ES&E, *Dance Valley 2001: Een evaluatie van de gebeurtenissen*, 2001
- Nibra, *Evaluatie brand De Bonte Wever*, 2002
- Nigg, J.M., *The social impacts of extreme physical events*, University of Delaware, 1996
- Perry, R.W., *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, 1985
- Projectbureau Tunnelveiligheid, *Tunnelflits, nieuwsbrief van het Projectbureau Tunnelveiligheid, Special 2*, 2003
- Projectgroep Congres WKR, *Congresbundel, Veiligheidswerk in uitvoering: De Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding*, 2003
- Quarantelli, E.L., *Disaster planning, emergency management, and civil protection: The historical development and current characteristics of organized efforts to prevent and respond to disasters*, 1994
- Quarantelli, E.L., *The Role of the Mass Communication System in Natural and Technological Disasters and Possible Extrapolation to Terrorism Situations*, Disaster Research Center, University of Delaware, 2002
- Quarantelli, E.L., *The Sociology of Panic*, Disaster Research Center, University of Delaware, 1999
- Daid, J.K., F.H. Norris, *Hurricane Threat and Evacuation Intentions: An Analysis of Risk Perception, Preparedness, Social Influence, and Resources*, 1998
- Regeringsverklaring 11 juni 2003
- Republiek Zuid-Afrika, *Disaster Management Bill*, B58-2001
- RIVM, *Nuchter omgaan met risico's*, 2003
- Rosenthal, U., A. Boin, 'Crisisbesluitvorming: bevindingen, proposities en dilemma's', in: COT, *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen*, Alphen aan den Rijn, 1998
- Rosenthal, U., B. Staal, K.J. Storm, *Als je leven je lief is!*, Max Geldens Stichting voor Maatschappelijke Vernieuwing, 2002
- Rosenthal, U., 'Crisiscommunicatie: het verdienen van publiek vertrouwen', in: *Crisis gecommuniceerd*, verslag van het congres bij gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het Nationaal Coördinatie Centrum, 2002
- Rosenthal, U., 'Overheidsinterventie', in: COT, *Kritieke Momenten*, 1990
- Rosenthal, U., P. 't Hart (eds), *Flood Respons and Crisis Management in Western Europe: A Comparative Analyses*, 1998
- Rosenthal, U., P. 't Hart, 'Gangbare en tegendraadse opvattingen', in: COT, *Kritieke Momenten*, 1990
- Rosenthal, U., en G. Saeijs, 'Getuige de ramp', *COT-reeks nr. 14*, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2003
- Rosenthal, U., *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*, 1984
- Slager, K., *De Ramp*, Amsterdam, vijfde druk, 2003
- Slovic, P., E.U. Weber, *Perception of Risk Posed by Extreme Events*, discussionpaper at the conference 'Risk Management Strategies in an Uncertain World', New York, 2002
- Slovic, P., et al, *Risk As Analysis and Risk As Feelings, Some Thoughts About Affect, Reason, Risk, and Rationality*, Eugene, Oregon, 2002

- Slovic, P., *The perception of risk*, Earthscan, Londen, 2000
- Smelser, N.J., *Essays in Sociological Explanation*, New Jersey, 1968
- SMVP, *Veilig in de wijk: sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, Dordrecht, 2002
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Kijken naar gevaren: over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*, 2002
- Duiven, R.V., *Speech ter gelegenheid van de installatie van de Regiegroep Brabantse Crisisbeheersing*, 2003
- Stedelijk Projectteam 'Brandveiligheid', *'Brandveiligheid in gebruik', Eindrapport Stedelijk Project Brandveiligheid*, Amsterdam, 2002
- Thomas, W.J., D.S. Thomas, *The child in America*, New York, 1928
- Tierney, K.J., *Emergency Response: Lessons Learned from the Kobe Earthquake*, Disaster Research Center, University of Delaware, 1997
- Tierney, K.J., 'The Social and Community Contexts of Disaster', in: R. Gist, R. Lubin (eds), *Psychosocial aspects of disaster*, 1989
- Turner, B.A. *Man Made Disasters*, 1978
- Vlek, C.A.J., en P.J.M. Stallen, *Persoonlijke beoordeling van risico's*, Instituut voor Experimentele Psychologie, Groningen, 1979
- Wenger, D.E., T.F. James, 'The Convergence of Volunteers in a Consensus Crisis: The Case of the 1985 Mexico City Earthquake', in: R.R. Dynes, K.J. Tierney (eds.), *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*, 1994
- Wildavsky, A., *Searching for Safety*, 1991
- Zoomer, O., *Zelf doen en overlaten. Acties van burgers, politie en lokale overheid tegen overlast en kleine criminaliteit*, Lelystad, Vermande, 1993

#### *Tijdschriften*

- Alblas, A., 'RIVM-rapport' Nuchter omgaan met risico's', Veel gehannes met risiconormen', in: *Alert*, nummer 12, december 2003
- Anoniem, 'De reorganisatie van de civiele hulpdiensten', in: *De brandweerman*, september 2000
- Anoniem, 'Nieuwe rampbestrijdingsorganisatie wordt in het land ondersteund', in: *Alert*, nr. 2 februari 1985
- Anoniem, 'Something must (not) be done', in: *The Economist*, 13 september 2003
- Bayer, M., 'Civiele verdediging: onbekend maakt onbemind', in: *Alert*, nr. 9, september 1988
- Comfort, L., A. Tekin, E. Pretto, B. Kirimli, D. Angas, 'Time, Knowledge, and Action: The Effects of Trauma Upon Community Capacity for Action', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 16, no. 1, march 1998
- Driscoll, P., M.B. Salwen, 'Riding out the Storm: Public Evaluations of News Coverage of Hurricane Andrew', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 14, no. 3, november 1996
- Duin, M.J., 'Burgers en overheid onder druk', in: *Alert*, nr. 1, januari 1987
- Duin, M.J., I. Helsloot, 'De vrijwilliger is dood, leve de vrijwilliger', in: *Alert*, nr. 7/8, juli/augustus 1998
- Dynes, R.R., 'Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 12, no. 2, august 1994
- Elsubbaugh, S., Fildes, R., Rose, M.B., 'Culture and its Effects on Strategic Preparation for Crisis Management: A Proposed Model and Empirical Evidence' in: *Journal of Contingencies and Crises Management*, te verschijnen 2004
- Ferrante, E. de, 'Weinig vertrouwen in de overheid bij ramp, Bekendheid bevolking met

- basisscenario toegenomen', in: *Alert*, nr. 12, december 1998
- Fothergill, A., 'Gender, Risk, and Disaster', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 14, no. 1, march 1996
- Gherardi, S. 'A Cultural Approach to Disasters', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 6, no. 2, june 1998
- Gilbert, C., 'Studying Disaster: A Review of the Main Conceptual Tools', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 13, no. 3, november 1995
- Gutteling J., en J.F. Caljé, 'De invloed van het milieu in het nieuws', in: *Milieu*, 1993
- Hashimoto, N., 'Public organizations in an emergency: the 1995 Hanshin-Awaji earthquake and municipal government', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 8, no. 1, march 2000
- Hiroi, O., 'Earthquake Disasters: The Need for Robust Emergency Information and Transportation Networks', in: *The Wheel Extended*, 1995, no. 93
- Holtgrave, D., E.U. Weber, 'Dimensions of risk perception for financial and health risks', in: *Risk Analysis*, no. 13, 1993
- Hopkins, A. 'Counteracting the Cultural Causes of Disaster', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 7, no. 3, september 1999
- Kory, D.N., 'Coordinating Intergovernmental Policies on Emergency Management in a Multi-Centered Metropolis', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 16, no. 1, march 1998
- Major, A.M., 'Gender Differences in Risk and Communication Behavior: Responses to the New Madrid Earthquake Prediction', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 17, no. 3, november 1999
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rbbericht*, nummer 7, oktober 2003
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rbbericht*, nummer 9, januari 2004
- Nopeik, D., P. Slovic, 'Risk Communication: A Neglected Tool in Protecting Public Health', in *Risk in Perspective*, juni 2003, vol. 11, issue 2
- Parker, D.J., J.W. Handmer, 'The role of Unofficial Flood Warning Systems', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 6, no. 1, march 1998
- Perry, R.W., M.K. Lindell, 'Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 11, no. 2, june 2003
- Quarantelli, E.L., 'Community Crises: An Exploratory Comparison of the Characteristics and Consequences of Disasters and Riots', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 1, no. 2, june 1993
- Quarantelli, E.L., 'Disaster Studies: The Consequences of the Historical Use of a Sociological Approach in the Development of Research', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 12, no. 1, march 1994
- Quarantelli, E.L., R.R. Dynes, 'Dissensus and consensus in community emergencies: patterns of looting and property norms', in: *Il Politico*, nr. 34, 1969
- Quarantelli, E.L., 'What Is a Disaster?', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 13, no. 3, november 1995
- Scanlon, J., 'Not on the Record: Disasters, Records and Disaster Research', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 14, no. 3, november 1995
- Seydlitz, R., et al, 'Media Presentations of a Hazard Event and the Public's Response:

- An Empirical Examination', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 12, no. 3, november 1994
- Siegel, J.M., 'Victimization after a Natural Disaster: Social Disorganization or Community Cohesion?', in: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 17, no. 3, november 1999
- Sjöberg, L., 'Are received risk models alive and well?', in: *Risk Analysis*, 2002
- Sol, C., 'Risicocommunicatie: wat vertel je de mensen?, The day before', in: *Comma*, nummer 1, januari 2003
- Spaak, M., 'Burger vindt veiligheid een grondrecht', in: *Brand & Brandweer*, september 1998
- Starr, C., 'Social benefits versus technological risk', in: *Science*, 1969
- Thompson, K.M., 'Variability and Uncertainty Meet Risk Management and Risk Communication', in: *Risk Analysis*, vol. 2, no. 3, 2002
- A multi-level, multi-stage, multi-attribute perspective on risk assessment, decision making and risk control, in: Risk Decision Policy, 1996**
- Woudenberg, F., 'Communicatie bij incidenten: ramp of zegen?' in: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, nr. 2, juni 2003
- Woudenberg, F., 'Risicocommunicatie in vogelvlucht: er is altijd gevaar voor de volksgezondheid', in: *Comma*, nr. 11, 1997

#### *Kamerstukken*

- TK 24 071 nr 33, Wateroverlast in Nederland, 27 maart 1996
- TK 24 225, nrs. 1-2, Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998
- TK 24400 VII nr. 35, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1996
- TK 26643, nr. 39, Informatie en communicatietechnologie (ICT), 2002-2003
- TK 27 795, nrs. 1-2 Voorbereiding Rampenbestrijding, Rapport Rekenkamer
- TK 28644, nr. 3, Memorie van Toelichting
- TK 28644, nr. 307, Wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen in verband met de bevordering van de kwaliteit van de rampenbestrijding door middel van een planmatige aanpak en de aanscherping van het provinciale toezicht en tot wijziging van de Wet ambulancevervoer (Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding), 2002-2003
- TK 2916, nr. 1, Nota betreffende Watersnoodramp, 1952-1953
- TK 29296 nr. 1, Tunnelveiligheid, 2003-2004

#### *Relevante websites*

- [www.amsterdam.brandweer.nl](http://www.amsterdam.brandweer.nl)
- [www.denhaag.nl/brandweer](http://www.denhaag.nl/brandweer)
- [www.fema.org](http://www.fema.org) (Federal Emergency Management Agency)
- <http://training.fema.gov/EMIWeb/CERT/> (informatie over Amerikaanse Community Emergency Response Teams)
- <http://www.mocd.govt.nz/memwebsite.nsf> (Ministry for Emergency Management New Zealand)
- [www.rampenbeheersing.nl](http://www.rampenbeheersing.nl) (site van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- [www.rhrr.nl](http://www.rhrr.nl) (hulpverleningsregio Rotterdam Rijnmond)
- [www.safecanada.ca](http://www.safecanada.ca) (site met tal van Canadese brochures over veiligheidsrisico's)



*Handboeken en brochures*

- American Red Cross, NFPA, *Are You Ready for a Fire?*, 1998
- Brandweer Amsterdam, *Serie Veilig Wonen*
- Brandweer Amsterdam, *Kerstfeest en Brandveiligheid, Het kan en moet veilig: kerstversiering in uw bedrijf tijdens de feestdagen*
- Bundesministerium für Inneres, Abt. Für Zivilschutz, *Warn- und Alarmsignale im Katastrophenfall, Österreich*, 2003
- CERT, *Starting and Maintaining a CERT Program*, Los Angeles, 2003
- Citizen Corps, *A Guide for Local Officials*, 2002
- Civil Defence, *Will you cope when disaster strikes?*
- Federal Emergency Management Agency, *Are you ready?*, 2002
- Istanbul Communicaty Impact Project, *ABCD Basic Disaster Awareness Handbook*, Istanbul, 2002
- Ministry of Civil Defense & Emergency Management, *Lifelines and CDEM Planning, Civil Defense Emergency Management, Best practice guide (BPG1/03)*, Wellington, 2003
- Ministry of Civil Defense & Emergency Management, *Preparing a Recovery Plan, Information for Local Authorities (IS4/o2)*, Wellington, 2002
- New York City, *Distaster Preparedness for Animals in New York City*
- New York City, *New York City Guide to Hurricane Preparedness*
- New York City Office of Emergency Management, *Ready New York, A Household Preparedness Guide*
- Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness, Government of Canada, *Guidelines on Cultural Diversity and Disaster Management*, 1995
- Stadt Wien, *Selbst- und Zivilschutz in Wien*, Wenen, 2003
- TDH, *Disaster Awareness Guide*, 2003

## BIJLAGE 2

### Een analyse per proces

#### 1. Inleiding

In deze bijlage zijn de 31 processen die in de regio Amsterdam en omstreken bij de rampenbestrijding worden onderscheiden nader beschouwd op het aspect zelfredzaamheid door de leden van de projectgroep. Dat wil zeggen dat per proces –voor zover relevant– wordt ingegaan op de vraag welke rol zelfredzaamheid bij dat proces speelt en kan spelen.

Per proces wordt daartoe het volgende format gehanteerd:

Proces nr.	Naam van het proces
<b>Omschrijving</b>	Korte beschrijving van het proces zoals die in het modelrampenplan van de regio Amsterdam en omstreken wordt gehanteerd.  <i>Annotatie: In een enkel geval wordt een aanpassing voorgesteld en gebruikt om het proces ook in het kader van dit onderzoek relevant te laten zijn.</i>
<b>Casus</b>	Beschrijving van voorbeelden van de relatie van zelfredzaamheid en het proces zoals dat uit casuïstiek blijkt.
<b>Mogelijk</b>	Beantwoording van de vraag of zelfredzaamheid bij dit proces mogelijk is.
<b>Noodzakelijk</b>	Is zelfredzaamheid van burgers noodzakelijk voor een goede uitvoering van dit proces?
<b>Bevorderen</b>	Op welke wijze kan de zelfredzaamheid voor wat dit proces betreft worden bevorderd? Het gaat hier om enige hoofdlijnen.

#### 2. De 31 processen

<b>Proces 0</b>	<b>Beeld-, oordeels-, besluitvorming (operationeel)</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Rampenplan: Het gecoördineerde starten van de voor de situatie van toepassing zijnde processen en het toekennen van een prioriteitsvolgorde. Dit deelplan is bedoeld voor leidinggevend en leden van een CTPI, operationeel team en beleidsteam. De verantwoordelijkheid schuift in een incident van leidinggevend en leden van eenheden naar de operationeel leider.</p> <p><i>Annotatie: Het proces is momenteel in het regionale model Rampenplan specifiek geformuleerd als slechts relevant voor de overheid. Een simpele uitbreiding zou kunnen zijn:</i></p> <p><i>Het komen tot de beeld- en oordeelvorming door betrokkenen bij de rampenbestrijding op basis waarvan besluitvorming over de te ondernemen acties (voor de overheid op te starten processen) plaats kan vinden.</i></p>
<b>Casus</b>	<p>Enschede: De vuurwerkcramp in Enschede had op aspecten anders kunnen aflopen als burgers het gevaar van de vuurwerkopslag beseft hadden. Nu bleven zij en masse toekijken terwijl de eerste kleine explosies al plaatsvonden. In de periode daarna hadden bewoners (en hulpverleners) wanneer zij de juiste gevaarsinschatting hadden gehad meer kunnen bijdragen aan de brandbestrijding.</p>
<b>Is zelfredzaamheid bij dit proces mogelijk</b>	<p>Onderzoek laat zien dat burgers als redelijk handelende wezens in staat zijn tot juiste beeldvorming en besluitvorming tijdens rampen op basis van de hen ter beschikking staande informatie.</p>
<b>Is zelfredzaamheid bij dit proces noodzakelijk</b>	<p>Wat simpel geformuleerd: in de eerste uren van een flitsramp is de overheid niet in staat een goed beeld te schetsen van de ramp, zelfs wanneer dit wel mogelijk zou zijn is het detailbeeld dat de individueel handelend burgers nodig heeft niet communiceerbaar.</p>
<b>Mogelijkheden tot bevordering (zelf)redzaamheid</b>	<p>Burgers kunnen beter bekend worden gemaakt met de risico's in hun omgeving. Daarmee wordt bevorderd dat zij ten tijde van (de dreiging van) een incident beter en sneller beslissen hoe zij (zelf)redzaam kunnen zijn.</p> <p>Tijdens een incident kan de overheid meer informatie geven die gericht is op het ondersteunen van de beeldvorming van de handelende burger. Dus informatie over risico's, noodzakelijke en mogelijke handelingen i.p.v. informatie over slachtofferaantallen.</p>
<b>Proces 1</b>	<b>Alarmering van bestuur en processen</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Ten tijde van een (dreigend) incident/calamiteit zorgdragen voor een snelle alarmering van de bij de hulpverlening betrokken organisaties en personen.</p>

	<p>De bij de hulpverlening betrokken organisaties zijn verantwoordelijk voor dit proces</p> <p><i>Annotatie: Dit proces kent eigen pendant voor burgers, namelijk het proces 'waarschuwen'</i></p>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-
<b>Proces 2</b>	<b>Bron- en effectbestrijding</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Ten tijde van een incident of calamiteit de fysische oorzaak en daarmee de samenhangende fysische effecten van het incident of calamiteit voorkomen, beperken en bestrijden.</p> <p><i>Annotatie: het gaat hier klassiek om het (effect van het) vrijkomen van gevaarlijke stoffen. Onderscheid kan worden gemaakt tussen bronbestrijding en effectbestrijding. Bijvoorbeeld: een gaslek bij een chemische fabriek heeft een brongebied (de lekkende tank) en in een bepaald gebied daarbuiten (het effectgebied) zijn de gevolgen merkbaar.</i></p>
<b>Casus</b>	<p>De afgelopen jaren is verschillende malen gebruik gemaakt van het sirenenetwerk om burgers op te roepen binnenshuis te schuilen. De casus van de storing in de kerncentrale in Harrisburg (Three Miles Island) in de Verenigde Staten laat zien dat burgers en masse kunnen besluiten tot zelf-evacuatie (ondanks andere adviezen van de overheid). De evacuatie van delen van de Betuwe in 1995 is in Nederland een voorbeeld van de massale zelfredzaamheid van burgers: de opvangcentra bleven grotendeels leeg.</p> <p>De millenniumovergang is een ander voorbeeld. Onduidelijk was of de (nuts)voorzieningen het na 31 december 1999 nog zouden doen. De zelfredzaamheid van burgers werd daarom beoogd bevorderd door ze te adviseren extra levensvoorraad in huis te halen en de badkuip vol water te laten lopen. Of hieraan op grote schaal gevolg is gegeven is overigens onbekend.</p> <p>Bij zelfredzaamheid in de effectbestrijding kan ook worden gedacht aan het bestrijden van de effecten van stormen en wateroverlast. Ook hier geldt dat gespecialiseerde bedrijven en burgers in de praktijk veel van de hulpverlening op zich nemen.</p>
<b>Mogelijk</b>	<p>In het brongebied is hulpverlening door de gemiddelde burger veelal slecht denkbaar. Anderzijds zijn het daar juist gespecialiseerde bedrijven en burgers die in het algemeen het feitelijke werk kunnen verrichten.</p> <p>In het effectgebied zullen burgers veelal zelf de eerste maatregelen moeten treffen. Voor het vrijkomen van giftige gassen is bijvoorbeeld het huidige sirenestelsel specifiek ingericht op het bevorderen van zelfredzaamheid: bij het afgaan van de sirene dienen burgers zelf binnenshuis bescherming te zoeken.</p> <p>Bij de effectbestrijding is zelfredzaamheid breder goed mogelijk. Burgers</p>

	kunnen er aan bijdragen dat de effecten hen niet bereiken ('sluit ramen en deuren') of verder worden verspreid ('blijf binnen als je griep hebt', 'verzamel besmette waren').
<b>Noodzakelijk</b>	Ja, voor zover het effectbestrijding betreft. Veel effecten materialiseren zich te snel of te massaal om door de overheid te worden beheerst. Voor de goede orde: óf en hoe een beroep kan/mag worden gedaan op de zelfredzaamheid hangt sterk af van de bron en het effect.
<b>Bevorderen</b>	Voorlichting over de juiste handelswijze voor en tijdens een ramp. Betrekken gespecialiseerde bedrijven bij voorbereiding rampenbestrijding.
<b>Proces 3</b>	<b>Voorlichting (staat in relatie tot het effect)</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Ten tijde van een (dreigend) incident gecoördineerd en tijdig voorlichting geven aan de bevolking, pers, hulporganisaties. Verder het bekendmaken van beschermingsmaatregelen die de bevolking zelf kan nemen en het bekend maken van maatregelen die de overheid neemt ter bescherming van de bevolking.</p> <p>Verantwoordelijken voor dit proces: tot CTPI elke discipline afzonderlijk, vanaf CTPI de discipline waarbij het zwaartepunt ligt, vanaf CoRT de burgemeester</p> <p><i>Annotatie: voorlichting is hier (circulair) geformuleerd als een exclusief proces van de overheid. Door een iets bredere invulling wordt ook de burger betrokken:</i></p> <p><i>Ten tijde van een (dreigend) incident adequate informatie verspreiden aan de burgers, pers en hulporganisaties over gevaarsaspecten van het incident en genomen en te nemen beschermingsmaatregelen.</i></p> <p><i>Merk op dat de processen 'Voorlichting' en 'Waarschuwen' op sommige punten in elkaar overlopen.</i></p>

<b>Casus</b>	Verschillende evaluaties wijzen op het feit dat een groot percentage van burgers informatie over een dreigende ramp van andere burgers heeft gekregen.
<b>Mogelijk</b>	Ja, dat blijkt immers uit de al aangehaalde evaluaties, maar een belangrijke valkuil is 'ruis op de lijn'. Het is daarom van belang snel en betrouwbaar juiste informatie beschikbaar te stellen (rampenzender, internet, etc).
<b>Noodzakelijk</b>	Ja, gezien het bewezen beperkte bereik van de overheidsvoorlichting in met name de eerste fasen van een ramp. Te denken valt dan aan het waarschuwen van burens en voorbijgangers bij het vrijkomen van gevaarlijke stoffen
<b>Bevorderen</b>	Oproep aan burgers om informatie te delen, maar bij voorkeur zonder gebruik te maken van telefoondiensten (ivm overbelasting).
<b>Proces 4</b>	<b>Waarschuwen van de bevolking</b>
<b>Omschrijving</b>	In dit deelplan gaat het om het waarschuwen van de bevolking dmv luidsprekers het sirenenet of via de rampenzender. Daarnaast het waarschuwen van de functionaris die verantwoordelijk is voor het proces voorlichting, en als laatste ontalarmeren van de bevolking. De verantwoordelijkheid verschuift van de disciplines afzonderlijk naar de burgemeester vanaf het moment dat er sprake is van een CoRT.  <i>Annotatie: ook dit proces is geformuleerd als zijnde uniek van toepassing op de overheid. Gezien de overlap met voorlichting en effectbestrijding wordt hier geen nadere invulling voor de burger aan gegeven.</i>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-
<b>Proces 5</b>	<b>Ontruimen en evacueren</b>
<b>Omschrijving</b>	Ontruimen gebeurt direct en in een acute situatie. Evacueren gebeurt georganiseerd en in een minder acute situatie.
<b>Casus</b>	Evacuaties geschieden in Nederland in de regel vrij geordend omdat er enige voorbereidingstijd is. Evacuaties hebben plaatsgevonden tijdens de wateroverlast in Limburg en Gelderland in de jaren '90. Groepen burgers (+ grote veestapel) moesten de gebieden die dreigden onder te lopen, verlaten. Grootschalige evacuaties komen niet vaak voor. Wel worden regelmatig bijvoorbeeld delen van wijken geëvacueerd vanwege de demontage van bommen uit de Tweede Wereldoorlog. Ontruiming geschiedt regelmatig. Telkens wanneer de hulpdiensten van mening zijn dat er sprake is van direct gevaar voor omstanders of omwonenden vindt ontruiming plaats. Bijvoorbeeld bij bommeldingen of uitslaande branden die een naburig pand bedreigen.
<b>Mogelijk</b>	De praktijk wijst uit dat burgers zelf de redelijkheid van een evacuatie of ontruiming inzien en vervolgens voor een groot deel in eigen of andermans opvang voorzien.

<b>Noodzakelijk</b>	Gezien de beperkte opvangcapaciteit van de overheid is met name bij evacuatie zelfredzaamheid noodzakelijk.
<b>Bevorderen</b>	<p>Bij evacuatie is er in de regel enige voorbereidingstijd. Burgers hebben dan de gelegenheid om een vluchtcontainer klaar te zetten. De overheid kan de burgers adviseren over de inhoud van die container.</p> <p>Bij ontruiming moet direct worden gehandeld. Burgers moeten daarom weten op welke manier een ontruiming wordt kenbaar gemaakt, dat ze onmiddellijk moeten reageren (dus niet eerst nog een vluchtcontainer gaan samenstellen) en hoe ze zich zo snel mogelijk in veiligheid kunnen brengen. Campagnes gericht op brandveiligheid hebben bijgedragen aan de algemene voorbereiding van burgers op ontruiming ('houd verzekeringspapieren en andere waardevolle documenten bij elkaar om direct mee te kunnen nemen').</p>
<b>Proces 6</b>	<b>Afzetten/afschermen</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>In dit proces gaat het om het zoveel mogelijk ongestoord plaats laten vinden van de hulpverleningsactiviteiten en het beperken van de schadelijke gevolgen voor de bevolking. Tot het moment van CTPI is iedere discipline verantwoordelijk, vanaf CTPI is de politie verantwoordelijk.</p> <p><i>Annotatie: Dit proces valt uiteen in twee deelprocessen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ongestoord plaats laten vinden van hulpverleningsactiviteiten: dit deelproces raakt aan de kern van dit onderzoek. Het proces gaat uit van de vanzelfsprekendheid dat afzetten en afschermen noodzakelijk is. Burgers dienen blijkbaar buiten het rampterrein te worden gehouden omdat zij daar geen waardevolle bijdrage kunnen leveren.</i></li> <li>• <i>Beperken van de schadelijke gevolgen door afzetting op afstand (iha bij het vrijkomen van gevaarlijke stoffen): dit deelproces is daarmee een bijzondere vorm van voorlichting/waarschuwing.</i></li> </ul>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-.
<b>Proces 7</b>	<b>Verkeer regelen</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Het doel van dit deelplan is het voorkomen van stagnatie in de hulpverlening, voorkomen of oplossen van verkeersopstoppingen en onveilige situaties. Het deelplan is bedoeld voor de hulpverlening en de bevolking. Tot het niveau van CTPI is iedere discipline verantwoordelijk daarna de politie.</p> <p><i>Annotatie: Ook dit proces is uniek geadresseerd aan de overheid.</i></p>
<b>Casus</b>	In de eerste minuten van een verkeersongeluk zijn het veelal burgers die tot de komst van de politie het verkeer nabij de plaats incident regelen.
<b>Mogelijk</b>	Zelfredzaamheid lijkt in zeer beperkte mate mogelijk. Voor het instellen van alternatieve routes lijkt de inzet van de redzame burger niet



	geschikt.
<b>Noodzakelijk</b>	(Zelf)redzaamheid lijkt voor dit proces van relatief weinig belang.
<b>Bevorderen</b>	Er lijkt geen noodzaak tot het bevorderen van de (zelf)redzaamheid voor dit proces



<b>Proces 8</b>	<b>Handhaven van de rechtsorde</b>
<b>Omschrijving</b>	Doel van dit deelplan is het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke rechtsorde. De politie is de verantwoordelijke en bij uitsluiting bevoegde discipline.  <i>Annotatie: De casuïstiek laat zien dat bij de 'klassieke' rampen en zware ongevallen waarover dit onderzoek handelt dergelijke ordeverstoring niet plaatsvinden.</i>
<b>Casus</b>	Buitenlandse cases laten veel burgerinitiatieven zien om de rechtsorde (lees het voorkomen van plunderingen bij vooral rellen) te herstellen. In Nederland kennen we uitsluitend voorbeelden waarbij preventieve actie worden ondernomen om verstoring van de rechtsorde te voorkomen. Te denken valt dan aan het sluiten van winkels of de inzet van georganiseerde vrijwilligers van de Natres.
<b>Mogelijk</b>	Bij fysieke veiligheidsrampen lijkt de inzet van individuele burgers voor dit proces niet aan de orde al was het maar omdat de rechtsorde dan niet bedreigd wordt.
<b>Noodzakelijk</b>	nvt
<b>Bevorderen</b>	nvt
<b>Proces 9</b>	<b>Ontsmetten mens en dier</b>
<b>Omschrijving</b>	Doel van dit deelplan is ten tijde van een incident het voorkomen van uitbreiding van besmetting en het doen van effectieve ontsmetting. De brandweer is de verantwoordelijke discipline in dit deelplan.
<b>Casus</b>	Na de vuurwerkramp in Enschede is de bevolking opgeroepen zelf maatregelen te nemen tegen de besmetting met asbestdeeltjes uit de rook.
<b>Mogelijk</b>	Burgers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van verdere besmetting. Personen die (mogelijk) besmet zijn moeten zich ervan bewust zijn dat ze andere personen kunnen besmetten. Zelfontsmetting is vaak mogelijk door douchen en het wassen van kleding.
<b>Noodzakelijk</b>	Ja. De hulpdiensten kunnen de vraag voorspelbaar (in eerste instantie) niet aan. Burgers moeten om die reden hun bijdrage leveren aan het voorkomen van verdere verspreiding van de besmetting.
<b>Bevorderen</b>	Voorlichting tijdens de ramp over de juiste handelswijze door burgers is de eerste stap. Beschikbaarstelling van zelfontsmettingsmateriaal is in bijzondere gevallen theoretisch denkbaar, maar praktisch nergens uitgevoerd.
<b>Proces 10</b>	<b>Ontsmetten van voertuigen en infrastructuur</b>
<b>Omschrijving</b>	Het doel van dit deelplan is het voorkomen van uitbreiding van besmetting en het doen van een effectieve ontsmetting. De brandweer is verantwoordelijk voor dit deelproces.
<b>Casus</b>	Klassiek handelt het hier om industriële of terroristische incidenten met gevaarlijke stoffen. In principe gaat er in deze gevallen een 'lintje om het incident' en komen vervolgens specialisten om de ontsmetting te

	<p>verrichten. Uitzondering is de beperkte inzet van burgers bij asbestverspreiding, waar men wel wordt opgeroepen om grote brokstukken uit de eigen tuin te verzamelen.</p> <p>Een bijzondere casus is infectieziektebestrijding. Zowel bij recente veeziekten (MKZ en varkenspest) als bij de mens bedreigende infectieziekten (SARS en kippengriep) was er sprake van de noodzaak tot zulke massale en regelmatige ontsmetting van voertuigen en infrastructuur dat zelfredzaamheid noodzakelijk was: boeren, luchtvaartmaatschappijen, ed dienden zelf ontsmetting te garanderen.</p>
<b>Mogelijk</b>	<p>Zoals hierboven al blijkt voor klassieke ontsnappingen van gevaarlijke stoffen in het algemeen niet van toepassing. Dit gebeurt in de nazorgfase door specialisten (asbestverwijdering, saneren verontreinigde grond, etc.).</p> <p>Wel relevant bij infectieziektebestrijding, zoals voor transportmiddelen die op boerderijen zijn geweest met besmette dieren (dan meestal desinfectie genoemd).</p>
<b>Noodzakelijk</b>	Ja, in het kader van infectieziektebestrijding
<b>Bevorderen</b>	Voorlichting over en beschikbaarheidstelling van materiaal voor desinfectie bij infectieziektebestrijding.
<b>Proces 11</b>	<b>Inzamelen besmette waren</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Het doel van dit deelplan is ten tijde van en na afloop van een incident/calamiteit verzamelen van besmette waren om verdere besmetting te voorkomen.</p> <p>Tot het moment CTPI is iedere discipline verantwoordelijk, daarna de gemeente.</p> <p><i>Annotatie: merk op dat ook bij dit proces impliciet wordt uitgegaan van de overheid als actor, terwijl (zie de cases hieronder) de burger tenminste een belangrijke uitvoerende taak heeft. Opvallend is ook dat onduidelijk blijft wat na inzameling met de besmette waren dient te gebeuren. In sommige gevallen (zie hieronder) kan de burger zelf de besmette waren ontsmetten.</i></p>
<b>Casus</b>	<p>De kernramp bij Tjernobyl is de meest in het oog springende casus. Burgers mochten bijvoorbeeld bepaalde groenten niet meer eten uit de eigen volkstuintjes. Deze moesten worden vernietigd.</p> <p>Regelmatig voorkomende cases zijn de terughaalacties door levensmiddelenfabrikanten.</p> <p>Bij het optreden van infectieziekten kunnen burgers besmette kleding veelal zelf goed ontsmetten door deze te wassen.</p>
<b>Mogelijk</b>	Ja. Burgers zullen veelal de verzamelaar van de besmette waren zijn en diegene die deze naar centrale inzamelpunten brengt.
<b>Noodzakelijk</b>	Ja. Op het moment dat zich een besmetting voordoet moeten mensen weten wat ze met hun waren moeten doen. Waren is hier breder opgevat dan levensmiddelen. Gedacht kan worden aan kleding van personen die in aanraking zijn geweest met besmette dieren (mond- en klauwzeer, varkenspest, etc)
<b>Bevorderen</b>	Omdat vooraf niet duidelijk is welke besmetting zich voor gaat doen, moet specifieke voorlichting plaatsvinden kort voor, tijdens of kort na

	het incident. De media kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen.
<b>Proces 12</b>	<b>Preventie volksgezondheid en medische hygiënische maatregelen</b>
<b>Omschrijving</b>	Doel is ten tijde van een incident de schade voor de volksgezondheid zoveel mogelijk voorkomen of beperken. De GHOR is verantwoordelijk voor dit deelproces.  <i>Annotatie: hoewel dit niet blijkt uit de omschrijving van het proces komt dit in de praktijk klassiek veelal neer op adviezen aan burgers. Het proces gaat daarmee al uit van de zelfredzaamheid van de redelijk denkende burger. Als reactie op de onzekerheid die na de Bijlmerramp ontstond over de effecten van blootstelling aan gevaarlijke stoffen is na de Vuurwerkcramp in Enschede en de Cafébrand in Volendam invulling gegeven aan dit proces door de bevolking preventief te laten screenen.</i>
<b>Casus</b>	Bij problemen met de waterleiding wordt burgers geadviseerd water eerst te koken of water uit flessen te gebruiken. In warme zomerse omstandigheden waarin botulisme dreigt wordt veelal geadviseerd om niet in bedreigd water te zwemmen. Bij de dreiging van infectieziekten zoals meningokokken of pokken kunnen burgers worden geadviseerd om een inenting te halen.
<b>Mogelijk</b>	Ja. Gezien bovenstaande wordt bij dit proces altijd uitgegaan van actieve inbreng van de burger.
<b>Noodzakelijk</b>	Ja. Gezien bovenstaande wordt bij dit proces altijd uitgegaan van actieve inbreng van de burger.
<b>Bevorderen</b>	Voorlichting over de te nemen maatregelen.
<b>Proces 13A</b>	<b>Redding</b>
<b>Omschrijving</b>	Het opsporen, redden en in veiligheid brengen van slachtoffers, waarbij in een zo vroeg mogelijk stadium de voorwaarden worden gecreëerd voor het bieden van snelle en goed georganiseerde geneeskundige hulpverlening om slachtoffers aldus een maximale overlevingskans te bieden. De brandweer is verantwoordelijk voor dit proces.
<b>Casus</b>	In dit onderzoek zijn vele voorbeelden en aangehaald van grote rampen als aardbevingen, transportrampen en bomaanslagen waarbij burgers het merendeel van de slachtoffers gered hebben.
<b>Mogelijk</b>	Ja. Alle relevante evaluaties laten zien dat bij grote ongevallen veel burgers door burgers worden gered.
<b>Noodzakelijk</b>	Ja. Onderscheid moet worden gemaakt tussen situaties waarbij direct voldoende hulpverlening aanwezig is en situaties waarbij dat niet het geval is. Bij rampen en zware ongevallen ontbreekt het in eerste instantie vrijwel altijd aan voldoende mensen en/of middelen. Zeker in de chaotische eerste fase is daarmee zelfredzaamheid en redzaamheid noodzakelijk. Deze noodzaak vermindert naarmate er meer georganiseerde hulpverlening ter plaatse komt. Afhankelijk van de omvang van de calamiteit kan dit betekenen dat op het moment dat de hulpverleningsdiensten volledig zijn opgeschaald, zelfredzaamheid op dit punt niet langer noodzakelijk is.
<b>Bevorderen</b>	Om in de acute fase als redzame burger te kunnen optreden kan

	geschikt simpel materiaal behulpzaam zijn (zoals scheppen en brancards). Dit kan door de overheid preparatief worden voorbereid. Als bijzondere vorm van bevordering is in dit onderzoek genoemd het vrijwaren van aansprakelijkheidstelling van burgers voor hun reddingsactiviteiten door de overheid.
<b>Proces 13B</b>	<b>Geneeskundige hulpverlening</b>
<b>Omschrijving</b>	Het verlenen van snelle en goed georganiseerde geneeskundige hulp om de slachtoffers maximale overlevingskansen te bieden.  <i>Annotatie: De eis van 'goed georganiseerd' in de omschrijving van het proces geeft al aan dat burgers niet geacht worden een rol te spelen in dit proces.</i>
<b>Casus</b>	Evenals bij het voorgaande proces 'redding' blijkt ook voor dit proces dat bij alle rampen er sprake is van het verlenen van geneeskundige hulp door burgers. Na de cafébrand in Volendam hebben burgers bijvoorbeeld zeer basale medische hulp verleend door slachtoffers onder de douche te zetten (de bekende slogan 'bij brandwonden eerst koelen, de rest komt later' is door de redzame burgers van Volendam trouw uitgevoerd).
<b>Mogelijk</b>	Gezien bovenstaande kunnen burgers bij dit proces een belangrijke rol spelen. Twee bijzondere categorieën zijn: Opgeleide EHBO'ers kunnen waardevolle eerste hulp verlenen. Bij rampen zijn er verder altijd wel medici als omstanders aanwezig die professionele hulp kunnen verlenen (mits materiaal aanwezig is).
<b>Noodzakelijk</b>	Evenals bij redding zal de geneeskundige capaciteit in de eerste fase na een ramp altijd minder dan noodzakelijk zijn. Redzaamheid is noodzakelijk om de slachtoffers maximale overlevingskansen te bieden. Het meest duidelijk is dat bij slagaderlijke bloedingen.
<b>Bevorderen ja of nee</b>	Het aanmoedigen van burgers om een EHBO-cursus te volgen als voorbereiding op 'dagelijkse' ongevallen helpt ook bij rampen en zware ongevallen. Vorbereiding op de inzet van in het publiek aanwezige professionele medische hulpverleners door de beschikbaarheid van extra materiaal.
<b>Proces 14</b>	<b>Opvang en verzorging</b>
<b>Omschrijving</b>	Het doel is het opvangen en verzorgen van slachtoffers, ongedeerden en lichtgewonden voor de periode dat terugkeer naar een door henzelf gewenste bestemming onmogelijk is. Tot het moment van CTPI zijn de brandweer en politie verantwoordelijk. Van CTPI tot CoRT de gemeentelijke sociale dienst en vanaf CoRT de burgemeester.
<b>Casus</b>	De gebeurtenissen bij Vuurwerkkramp in Eschede en de Cafébrand in Volendam zijn typisch voor opvang en verzorging bij de meeste rampen en zware ongevallen. Redzame burgers (in restaurants, kantines, ed) bieden eerste opvang en verzorging. De overheid biedt al snel centrale opvang en verzorging. Redzame burgers willen hier graag en massaal bij assisteren. Bij ieder incident blijkt vervolgens dat burgers liever zo snel als mogelijk gebruik maken van opvang in de eigen kring van familie en kennissen, dan gebruik te maken van de opvang die door de overheid

	<p>wordt geboden.</p> <p>Een belangrijke observatie is dan dat diegenen die wel (langer) gebruik maken van de opvang die de overheid biedt vaak meer problemen hebben en meer aandacht behoeven dan alleen opvang en verzorging.</p>
<b>Mogelijk</b>	Gezien bovenstaande: ja.
<b>Noodzakelijk</b>	In de regel slaagt de overheid in Nederland erin snel na een calamiteit voor voldoende opvang te zorgen. In de eerste fase en in extreme situaties kan de opvangcapaciteit echter nog tekort schieten. Redzaamheid is dus noodzakelijk in de eerste fase, waarna vervolgens zelfredzaamheid (hoewel dan niet perse noodzakelijk) het overneemt.
<b>Bevorderen of nee</b>	Bevordering lijkt slechts beperkt noodzakelijk. Door het voorbereiden van de inzet van vrijwilligers om getroffen en op te helpen vangen, lijkt een beperkte kwaliteitsverbetering bij de langduriger opvang mogelijk.
<b>Proces 15</b>	<b>Registreren van slachtoffers</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Het verzamelen, groeperen en verifiëren van informatie over slachtoffers en het verstrekken van informatie over slachtoffers aan belanghebbenden over het lot en de eventuele verblijfplaats van mensen uit het rampgebied. Onder slachtoffers kunnen zich ook hulpverleners bevinden.</p> <p><i>Annotatie: Al op verschillende plaatsen in de literatuur is opgemerkt dat bij de invulling van dit proces vaak het doel uit ogen wordt verloren: het doel is niet registratie vanwege de registratie, maar om slachtoffers en hun familie te helpen.</i></p>
<b>Casus</b>	<p>Tijdens veel rampen bestaat er in eerste instantie (dagen) onduidelijkheid over het aantal slachtoffers. In Nederland zijn met name de Bijlmerramp en in veel mindere mate de Vuurwerkcramp voorbeelden hiervan.</p> <p>Burgers gaan in deze gevallen zo massaal uit op informatie over slachtoffers in hun kennissenkring, of willen juist meedelen dat zij geen slachtoffer zijn, dat telefoonlijnen overbezet raken. Een bijdrage aan de officiële registratie levert deze activiteit echter niet direct.</p>
<b>Mogelijk</b>	Gezien bovenstaande kan worden gesteld dat de zelfredzaamheid groot is, maar dat de officiële registratie niet meteen helpt.
<b>Noodzakelijk</b>	Gezien bovenstaande is zelfredzaamheid in de eerste dagen noodzakelijk; de uitkomst van het informele registratieproces is veelal de input voor een officiële melding van vermissing.
<b>Bevorderen of nee</b>	Het proces van informele registratie kan worden bevorderd door het aanbieden van informatie-uitwisselplaatsen (bijvoorbeeld op internet). Voorlichting hierover kan de belasting van de officiële registratie beperken.
<b>Proces 16</b>	<b>Identificatie overleden slachtoffers</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Ten tijde en na afloop van een incident/calamiteit vaststellen van de identiteit van de overleden slachtoffers. De politie (RIT) is verantwoordelijk voor dit deelplan.</p> <p><i>Annotatie: de bewoording van dit proces laat zien dat vooral aan</i></p>

	<p><i>extreme omstandigheden wordt gedacht waar slechts specifieke expertise (van het RIT) duidelijkheid kan brengen. Bij de meeste rampen echter kan het merendeel van de slachtoffers nog visueel door familie worden geïdentificeerd.</i></p> <p><i>Overigens is zelfredzaamheid als niet relevant voor dit proces beoordeeld.</i></p>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-
<b>Proces 17</b>	<b>Uitvaartverzorging</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>In dit deelplan gaat het om het zorgvuldig regelen van begrafenis of crematie van (grote) aantallen overleden slachtoffers.</p> <p><i>Annotatie: Ook dit proces is weer gericht op extreme omstandigheden. In de praktijk zal het gaan om het begeleiden van familieleden bij de begrafenis van slachtoffers als bij elk 'gewoon' ongeval.</i></p>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-.
<b>Proces 18</b>	<b>Waarnemen en meten</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Ten tijde van een incident of calamiteit georganiseerd verzamelen en analyseren van meetgegevens om informatie te kunnen verstrekken over de gevaarstoestand. Brandweer en of GHOR zijn verantwoordelijk voor dit proces.</p> <p><i>Annotatie: Het gaat hier klassiek om ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen. Het proces is geformuleerd als zijnde volledig afhankelijk van de overheid(shulpdiensten). In de praktijk zullen burgers zelf op basis van geur of zichtbaarheid (rook) kunnen waarnemen, analyseren en beslissen.</i></p>
<b>Casus</b>	De DCMR in Rijnmond maakt gebruik van de meldingen van burgers voor het in kaart brengen van de verspreiding van overlastgevende stoffen.
<b>Mogelijk</b>	<p>Ja. Bij het verzamelen van gegevens kunnen burgers een belangrijke rol spelen zo blijkt uit het Rotterdamse voorbeeld.</p> <p>De aard van de melding kan een directe indicatie zijn voor de ernst van de dreigende gezondheidsschade (= analyse). Burgers kunnen, wanneer zij deze informatie ook krijgen, zelf besluiten ter bescherming nemen.</p>
<b>Noodzakelijk</b>	Ja. Gezien de beperking van de snelle meetcapaciteit van de brandweer bij het vrijkomen van gevaarlijke stoffen en de onvermijdelijke verwerkingstijd moet de burger in staat worden gesteld zelf de situatie te kunnen beoordelen.
<b>Bevorderen</b>	Directe informatie over mogelijk gevaar en de indicaties daarvoor (geur, benedenwinds, onder de rook) dient met de burger gedeeld te worden.

<b>Proces 19</b>	<b>Begidsen</b>
<b>Omschrijving</b>	Ten tijde van incident of calamiteit zorgdragen voor de begeleiding van de bij de hulpdiensten betrokken organisaties en personen ter voorkoming van stagnatie in de hulpverlening. Tot CTPI is elke discipline afzonderlijk verantwoordelijk. Vanaf CTPI de politie.  <i>Annotatie: Begidsen doet zich feitelijk bij elk incident in de beginfase voor: burgers wijzen in eerste instantie de hulpverleners naar de plaats van het incident. Daarna lijkt de rol van de burger bij dit proces uitgespeeld.</i>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-.
<b>Proces 20</b>	<b>Toegankelijk/begaanbaar maken</b>
<b>Omschrijving</b>	Opheffen van blokkades, veroorzaakt door de calamiteit, die de bron- en effectbestrijding belemmeren, de uitvoering van het verkeerscirculatieplan belemmeren, en een ontruiming/evacuatie belemmeren. (toegankelijk maken van het rampterrein) De brandweer is verantwoordelijk.
<b>Casus</b>	Internationaal speelt uitvoering van dit deelplan een belangrijke rol bij aardbevingen en bomexplosies. In Nederland zijn Enschede en de Bijlmerramp de belangrijkste voorbeelden. De inzet van gespecialiseerde civiele bedrijven is hier veelal noodzakelijk, zoals de cacao branden in Zaandam en Wormerland uitwezen. Zelfredzaamheid van individuele burgers lijkt niet aan de orde.
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-
<b>Proces 21</b>	<b>Verzorging/logistiek rampbestrijdingspotentieel</b>
<b>Omschrijving</b>	Doel van dit deelplan is vooruitlopend op en ten tijde van een incident of calamiteit zorgdragen voor voldoende (opgeleide) personen en het voorhanden hebben van voldoende middelen om het incident of de calamiteit zo optimaal mogelijk te bestrijden. Iedere discipline is afzonderlijk verantwoordelijk voor dit deelplan.  <i>Annotatie: Zelfredzaamheid is niet aan de orde. Het is een zuiver operationeel proces</i>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-
<b>Proces 22</b>	<b>Voorziening in primaire levensbehoeften</b>
<b>Omschrijving</b>	Doel van dit deelplan is het voorzien van tijdelijke huisvesting,

	<p>medicijnen, voedsel, kleding en inkomen aan gedupeerden. Dit deelplan speelt pas vanaf CoRT. De burgemeester is dan verantwoordelijk.</p> <p><i>Annotatie: Dit proces is bedoeld voor burgers die op de beschreven aspecten tijdelijk niet zelfredzaam zijn door een ramp of een zwaar ongeval. Zelfredzaamheid is tijdens de ramp of het zware ongeval in tegenstelling tot redzaamheid daarmee per definitie niet aan de orde.</i></p>
<b>Casus</b>	<p>Bij elke grotere ramp is er sprake van de noodzaak tot het tijdelijk voorzien in primaire levensbehoeften.</p> <p>Bijzondere cases zijn die waarbij er sprake is van een voorbereidingstijd: de overstromingen uit de jaren negentig, de millenniumwisseling en de dreiging van stroomuitval tijdens de zomer van 2003 boden de burger gelegenheid om zelf enige voorbereidingen te treffen.</p>
<b>Mogelijk</b>	<p>Ja, iedere burger kan bijvoorbeeld een minimale voorraad levensmiddelen in huis halen. Onderzoek suggereert echter dat burgers dat niet snel zullen doen wanneer er geen duidelijke dreiging is.</p>
<b>Noodzakelijk</b>	<p>De grote mate van redzaamheid die zichtbaar is bij zware ongevallen in de gehele westerse wereld maakt dat zelfredzaamheid door de getroffen burger zelf meestal niet noodzakelijk is. Slechts theoretisch zijn er hier extreme situaties denkbaar waarbij 'burenhulp' niet meer op tijd zal komen.</p>
<b>Bevorderen ja of nee</b>	<p>Bevorderen van zelfredzaamheid kan gebeuren door de burger te stimuleren zich voor te bereiden op kleine ongemakken als stroomuitval. De getroffen voorzieningen bieden ook bij grotere calamiteiten enige buffer.</p> <p>De redzaamheid op dit gebied bij incidenten is zo groot dat dit betekenis heeft voor de gemeentelijke voorbereiding. Deze kan meer gericht worden op het managen van het voorspelbare aanbod, dan op het als gemeente zelf beschikbaar maken van noodvoorraden ed.</p>
<b>Proces 23</b>	<b>Strafrechtelijk onderzoek</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Na afloop van het incident /calamiteit onderzoek doen naar de oorzaak met als doel het opsporen van strafbare feiten. De politie is verantwoordelijk.</p> <p><i>Annotatie: dit proces heeft geen relevantie voor zelfredzaamheid binnen ons justitieel stelsel. De burger heeft 'slechts' als informant een rol in dit proces.</i></p>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-
<b>Proces 24</b>	<b>Geestelijke gezondheidszorg</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Na afloop van incident of calamiteit opvang van en hulp geven aan slachtoffers en hulpverleners. De GHOR is verantwoordelijk.</p>
<b>Casus</b>	<p>De meeste slachtoffers/hulpverleners en hun familie slagen er zelf in de gebeurtenissen te verwerken. Diep getraumatiseerden behoeven</p>



	professionele hulp.
<b>Mogelijk</b>	Ja, voor de meeste betrokkenen, zie hierboven.
<b>Noodzakelijk</b>	Ja, gezien de beperkte capaciteit van de beschikbare hulpverlening.
<b>Bevorderen</b>	Voorlichting over trauma(nazorg) kan burgers helpen bij het zelf verwerken van de gebeurtenissen.
<b>Proces 25</b>	<b>Schadeafhandeling</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>Het registreren van geleden schade, het zo juist en volledig mogelijk beeld verkrijgen van de aangerichte schade en de coördinatie van de afhandeling van de schadeclaims.</p> <p><i>Annotatie: Dit proces is weer op extreme omstandigheden gericht waarbij reguliere verzekeringen niet van toepassing zijn of worden geacht te zijn. Wanneer het proces wordt gezien als bovenreguliere facilitering van de normale schadeafhandelingsactiviteiten door de burger is de relatie met zelfredzaamheid duidelijk. Zie ook proces 'nazorg'.</i></p>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-
<b>Proces 26</b>	<b>Operationeel basisplan</b>
<b>Omschrijving</b>	<p>In de voorbereidende fase verzamelen en bundelen van gegevens om in het geval van een incident of calamiteit te komen tot adequate hulpverlening.</p> <p><i>Annotatie: dit proces is vanzelfsprekend gedacht als slechts relevant voor de overheid. De bewoording staat echter toe om het breder te zien: ook de burger heeft bijvoorkeur zijn eigen operationeel basisplan waarmee hij in geval van een ramp of een zwaar ongeval (zelf)redzaam kan zijn.</i></p>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	Het beschikbare onderzoek laat zien dat burgers geen voorbereiding zullen plegen op risico's met een in de perceptie kleine kans van voorkomen. Voorbereiding specifiek op rampen en zware ongevallen zal daarom door burgers in Nederland niet snel plaatsvinden.
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	Kennis van de (risico's) in de omgeving, van hulpverleningsmogelijkheden van overheid en de burger zelf kunnen gebundeld en verspreid worden onder de burgers zodat deze beschikbaar zijn tijdens een ramp of een zwaar ongeval.
<b>Proces 27</b>	<b>Verbindingen</b>
<b>Omschrijving</b>	Ten tijde van een incident/ calamiteit waarborgen van optimale verbindingen ten behoeve van de operationele centra en de eenheden en functionarissen in het veld. Elke discipline is afzonderlijk verantwoordelijk. Voor de coördinatie binnen het CTPI wordt iemand aangewezen bijvoorkeur de brandweer.

	<i>Annotatie: Dit is een operationeel deelproces dat geen relatie heeft met zelfredzaamheid.</i>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-
<b>Proces 28</b>	<b>Coördinatie rampterrein en omgeving rampterrein</b>
<b>Omschrijving</b>	Bewaken van intensieve afstemming van rampbestrijdingspotentieel en activiteiten op het rampterrein en directe omgeving. De verantwoordelijkheid verschuift van iedere discipline naar commandant rampterrein.  <i>Annotatie: dit proces heeft slechts betekenis na de eerste chaotische fase op het rampterrein en derhalve geen relatie met zelfredzaamheid.</i>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-
<b>Proces 29</b>	<b>Milieu</b>
<b>Omschrijving</b>	Ten tijde van en na afloop van een incident zorgen voor kwaliteit en handhaving van het milieu.  <i>Annotatie: Dit proces lijkt geen relatie te hebben met zelfredzaamheid.</i>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-
<b>Vraag 30</b>	<b>Nazorg</b>
<b>Omschrijving</b>	Gecoördineerd afhandelen van de nazorgfase van een calamiteit in de breedste zin. Vanaf CoRT is de gemeentesecretaris verantwoordelijk.  <i>Annotatie: Dit proces valt buiten de primaire scope van het onderzoek. Merk op dat dit proces impliciet uitgaat van 'afhandelen' door de gemeentelijke overheid. Onderkend moet echter worden dat het merendeel van de activiteiten in deze fase door de zelfredzame burger wordt uitgevoerd buiten elke zorg van de overheid om. Een belangrijke driedeling van de activiteiten in deze fase is: 'publieke verantwoording', 'langdurige nazorg' en 'schadeafhandeling en -verhaal'.</i>
<b>Casus</b>	Alle rampen en zware ongevallen laten in de nazorg- of herstelfase een veelheid aan (zelf)redzame activiteiten zien door getroffen burgers en hun kennissen. Burgers dwingen verantwoording af, helpen bij de langdurige nazorg en repareren en verhalen hun schade.
<b>Mogelijk</b>	Ja, zoals hierboven al is aangegeven.



<b>Noodzakelijk</b>	Ja, de overheid kan de getroffen burger slechts helpen weer zijn plaats in de maatschappij in te nemen. De overheid kan dit niet zelf 'doen' voor haar burgers.
<b>Bevorderen</b>	Betrek burgers bij de vormgeving en uitvoering van de drie te onderscheiden deelprocessen in deze fase.
<b>Vraag 31</b>	<b>Verslaglegging</b>
<b>Omschrijving</b>	Verslaglegging van de besluitvorming door de gemeentelijke overheid.  <i>Annotatie: Zelfredzaamheid is hier evident niet van toepassing.</i>
<b>Casus</b>	-
<b>Mogelijk</b>	-
<b>Noodzakelijk</b>	-
<b>Bevorderen</b>	-

## BIJLAGE 3

### Een analyse per ramptype

#### 1. Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hanteert een lijst van 18 ramptypen. In deze bijlage wordt per ramptype de rol die specifieke (zelf)redzaamheid in de acute fase bij dat ramptype speelt of kan spelen nader beschouwd.

Het volgende format is hierbij gehanteerd.

Ramptype	Naam ramptype
Omschrijving	Omschrijving van het ramptype
Casus	Voorbeelden van het ramptype
Zelfredzaamheid	Beschouwing over specifieke zelfredzaamheid bij dat ramptype, dit dus in tegenstelling tot redzaamheid dat hieronder wordt beschouwd.
Redzaamheid	Beschouwing over specifieke (zelf)redzaamheid bij dat ramptype

Uitgangspunt van de nadere beschouwing is dat in het algemeen (zelf)redzaamheid bij elk zwaarder ongeval plaatsvindt en dan ook wenselijk/noodzakelijk is gezien de discrepantie tussen hulpvraag en hulpaanbod in de eerste fasen van een ramp. In de nadere beschouwing wordt daarom alleen ingegaan op de specifieke vormen van (zelf)redzaamheid voor het ramptype in de acute fase zoals die in projectgroep aan de orde zijn gekomen.

#### 2. De 18 ramptypen

Ramptype 1	Luchtvaartongevallen
Omschrijving	<p>Bij luchtvaartongevallen kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten ongevallen, te weten een ongeval waarbij slachtoffers vallen onder</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- inzittenden én niet-inzittenden (in de regel betreft dit ongevallen buiten een luchthaven), en</li> <li>2- alleen inzittenden (in de regel betreft dit ongevallen op luchthaven of boven onbewoond gebied)</li> </ol> <p>Uit een overzicht van de 100 zwaarste luchtvaartongevallen in de burgerluchtvaart blijkt dat in het overgrote deel van de gevallen (81%) alleen dodelijke slachtoffers onder de inzittenden zijn te betreuren.</p>
Casus	<p>Vliegtuigongevallen in of boven bewoonde gebieden leiden in veel gevallen tot slachtoffers in het vliegtuig én op de grond. Een bekend voorbeeld is de aanslag op het Pan Am-toestel boven het Schotse Lockerbie. Alle 270 inzittenden kwamen hierbij om het leven. Ook op de grond viel een aantal doden en gewonden als gevolg van neergestorte brokstukken. Ook raakte een groot aantal huizen in Lockerbie beschadigd. Andere voorbeelden van vliegtuigrampen waarbij zowel slachtoffers onder</p>

	<p>de inzittenden als onder niet-inzittenden vielen zijn de aanslagen op 11 september 2001 in de VS, de vliegcrash in de Bijlmer en een toestel van EAS Airlines boven Kano waarbij 149 inzittenden en 76 personen op de grond om het leven kwamen.</p> <p>Een vliegtuigongeval op een luchthaven veroorzaakt vaak alleen slachtoffers onder de inzittenden van het verongelukte toestel. Een sprekend voorbeeld is de crash op de luchthaven van Tenerife in 1977. Hierbij kwam een toestel van KLM op de grond in botsing met een toestel van PanAm. In totaal 583 inzittenden kwamen hierbij om het leven.</p> <p>Andere Nederlandse voorbeelden van ongevallen waarbij alleen inzittenden om het leven kwamen zijn het ongeluk met het Hercules-transportvliegtuig in 1995 op vliegbasis Eindhoven en het neerstorten in 1995 van een Dakota in de Waddenzee. Het laatste ongeval betrof voor alle duidelijkheid een vliegtuig dat neerstortte boven onbewoond gebied.</p>
<b>Zelfredzaamheid</b>	<p>Zelfredzaamheid van burgers bij vliegtuigongevallen is zonder meer mogelijk. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen inzittenden en niet-inzittenden.</p> <p>Inzittenden: de luchtvaart is één van de zeer weinige activiteiten waarbij burgers vooraf worden geïnstrueerd in zelfredzaamheid. Aan het begin van iedere vlucht vindt een instructie plaats over het gebruik van veiligheidsriemen, zuurstofmaskers, vluchtroutes, etc. Deze instructie is verplicht en neergelegd in internationale regelgeving.</p> <p>Niet-inzittenden: een vliegtuigongeluk gebeurt altijd plotseling en de plaats waar het ongeluk gebeurt is vooraf nooit bekend bij personen die zich op de grond bevinden. Om die reden is het zo goed als onmogelijk voor niet-inzittenden om zich op een vliegtuigongeluk voor te bereiden. Specifieke voorbereiding/instructie voor zelfredzaamheid bij vliegtuigongevallen is om die reden niet mogelijk.</p>
<b>Redzaamheid</b>	<p>Wanneer een luchtvaartongeval eenmaal plaats heeft gevonden dan is er sprake van een 'gewoon' transportongeval.</p> <p>Medeburgers kunnen bij een vliegtuigongeval op een luchthaven nauwelijks spontaan redzaam zijn vanwege de beperkte bereikbaarheid van de ongevalslocatie. De redzaamheid kan door specifieke planvorming worden bevorderd. Een bijzonder voorbeeld is dat onder het publiek dat in de terminals op een luchthaven wacht altijd een zeker percentage aan professionele medische hulpverleners aanwezig is. Deze personen kunnen worden opgeroepen en van medische materiaal worden voorzien.</p> <p>Bij het neerstorten van een vliegtuig op bewoond gebied zullen medeburgers als bij elke andere ramp proberen slachtoffers te redden en te helpen.</p>

<b>Ramptype 2</b>	<b>Ongevallen op het water</b>
Omschrijving	Bij dit type ongeval zal gezien het onderwerp van onderzoek worden

	<p>gekeken naar ongevallen met passagiersschepen.</p> <p>Ongevallen op het water kunnen worden veroorzaakt door (een combinatie van) bijvoorbeeld aanvaringen, slecht weer of onachtzaamheid.</p>
Casus	<p>Wereldwijd doen zich ieder jaar rampen met passagiersschepen voor. Ook in Europa. De meest recente rampen hier zijn die met de Herald of Free Enterprise (Zeebrugge) en de ferry 'Estonia' die tijdens een storm op de Oostzee kapseisde en zonk. Nabij Amsterdam was er in oktober 2003 een ongeluk op het IJ met een draagvleugelboot van Connexion. Hierbij raakte een aantal passagiers gewond.</p>
Zelfredzaamheid	<p>Opvarenden van schepen hebben een beperktere mogelijkheid tot zelfredzaamheid dan inzittenden van voertuigen op het land. Vanuit de onderkenning daarvan is specifiek zelfreddingsmateriaal aan boord van schepen aanwezig zoals reddingsvloten en -boeien. Aan boord van schepen bevinden zich ook instructiekaarten waarop de vluchtroutes en instructies voor het gebruik van reddingsmaterialen zijn aangegeven. Een meer actieve instructie zoals die aan vliegtuigpassagiers vindt bij reguliere overtochten echter niet plaats.</p> <p>Door opvarenden beter te instrueren zijn zij in principe beter in staat om tijdens een incident op de juiste manier te reageren en daarmee de overlevingskans voor zichzelf (en medepassagiers) te vergroten. In hoeverre dergelijke instructie mogelijk is bij bijvoorbeeld de tientallen malen per dag dat snelle veerbootjes het IJ bij Amsterdam oversteken, moet nog nader worden gezien.</p>
Redzaamheid	<p>Redzaamheid door willekeurige burgers vanaf de wal is nauwelijks mogelijk.</p>

<b>Ramptype 3</b>	<b>Verkeersongevallen op het land</b>
Omschrijving	<p>In de categorie verkeersongevallen op het land worden onderscheiden ongevallen met voertuigen en ongevallen met treinen.</p> <p>Zeker tijdens de spits kunnen zich op de weg ongevallen voordoen waarbij veel voertuigen plus inzittenden bij zijn betrokken. Het soort voertuigen dat bij een ongeval betrokken kan raken is zeer divers. Van motorfietsen tot passagiersbussen en van personenwagens tot voertuigen met gevaarlijke stoffen.</p> <p>Door de snelheid en het gewicht van een trein zijn de effecten van een treinongeval vaak groot. Zeker als zich (veel) passagiers aan boord bevinden. Als complicerende factor moet hier al worden genoemd dat de hulpverleningsdiensten niet <i>à la minute</i> beschikken over het vereiste zware materieel dat nodig is om een trein bijvoorbeeld open te knippen.</p>
Casus	<p>Ongevallen met voertuigen doen zich vaak voor bij slecht zicht en gladheid (mist, regen, gladheid). Voorbeelden zijn de kettingbotsingen tijdens de mist bij Breda en Hoofddorp en de E40 bij Gent (België).</p> <p>Treinen zijn minder weergevoelig. Ongevallen doen zich voor door</p>

	bijvoorbeeld onoplettendheid van de machinist of werkzaamheden aan het spoor. Ook (on)beveiligde spoorwegovergangen vormen een risicofactor. Voorbeelden van Nederlandse treinongevallen van langer geleden en meer recent zijn de ongelukken bij Harmelen en Hoofddorp.
Zelfredzaamheid	Het is niet altijd evident hoe inzittenden bij een ongeval moeten handelen. In de regel is het bijvoorbeeld veiliger om de auto te verlaten en achter de vangrail op hulp te wachten. Bij een treinongeval is het echter af te raden om de trein te verlaten voordat de hulpverleners ter plaatse zijn en de hoogspanningsleiding hebben geaard.  Instructie over de specifieke mogelijkheden van zelfredzaamheid per voertuigtype is daarom gewenst.
Redzaamheid	Redzaamheid zal bij veel ongevallen plaats vinden door medepassagiers of personen uit voertuigen uit de directe omgeving (bij een kettingbotsing). Veelal is de locatie bij een dergelijk ongeval slechter bereikbaar voor de hulpverleningsdiensten zodat redzaamheid zeer gewenst is in de eerste acute fase van een ongeval.

<b>Ramptype 4</b>	<b>Ongevallen met brandbare/explosieve stoffen</b>
Omschrijving	Bij dit type ongevallen wordt met name gedacht aan ongevallen waarbij tot vloeistof verdichte brandbare gassen (zoals LPG) ontbranden en eventueel exploderen. De ongevallen hebben met elkaar gemeen dat de gevolgen vaak op een afstand van honderden meters merkbaar zijn. De ongevallen kunnen zich overal voordoen omdat veel brandbare stoffen over de weg, per spoor en over het water worden vervoerd.
Casus	Brand met dreiging op explosie van een tank vindt in Nederland enkele malen per jaar plaats. Een recent landelijk bekend voorbeeld is een brandende LPG-tankwagen nabij Eindhoven in 2003.  Een bekend voorbeeld van een ongeval met een explosieve stof is de vuurwerkexplosie in Enschede. Ook de ontploffing van een kunstmestfabriek in Toulouse in 2003 leverde enorme schade op in de wijde omgeving.
Zelfredzaamheid	Zelfredzaamheid komt neer op het zo snel mogelijk zo ver mogelijk verwijderd raken van de mogelijke plaats van een dreigende explosie. Bevordering van zelfredzaamheid vindt plaats door zo snel mogelijk de aard van de dreiging door te geven.  Na de explosie is er sprake van een 'gewone' ramp met gelijke vormen van zelfredzaamheid en redzaamheid.
Redzaamheid	Tijdens de dreigingfase voor een explosie is redzaamheid niet goed mogelijk anders dan door het waarschuwen en meehelpen van medeburgers op de vlucht.

<b>Ramptype 5</b>	<b>Ongevallen met giftige stof</b>
Omschrijving	Hieronder vallen alle ongevallen waarbij giftige stoffen (vloeibaar en/of gasvormig) vrijkomen. Het acute gevaar schuilt in het algemeen in inademing van de giftige stof die met de wind wordt meegevoerd.
Casus	Giftige stoffen in productie of opslag in voor de volksgezondheid

	<p>gevaarlijke hoeveelheden zijn in de regel te vinden bij bedrijven die op grond van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (Brzo) verplicht zijn een veiligheidsrapport (VR) op te stellen. Giftige stoffen worden echter ook met alle vervoermiddelen vervoerd. Tenslotte komen giftige stoffen vaak vrij bij brand (asbest, dioxines, etc).</p>
Zelfredzaamheid	<p>Bij het vrijkomen van giftige stoffen hangt de optimale strategie af van de duur van de blootstelling. 'Ramen en deuren sluiten' is de optimale strategie bij kortdurende blootstellingen waar geen evacuatie tijd meer is. Bij langdurige blootstelling of wanneer er evacuatie tijd is dan is ontvluchting dwars op de wind om zo snel mogelijk het bedreigde gebied te verlaten de optimale strategie.</p> <p>De keuze van de juiste vorm van zelfredzaamheid kan worden bevorderd door snelle informatie aan het publiek (ook wanneer de precieze stof of concentratie nog niet duidelijk is). Geur en zichtbare rook kunnen bij de beeldvorming helpen.</p>
Redzaamheid	<p>De mogelijkheden tot redzaamheid zijn beperkt bij het vrijkomen van giftige stoffen. Als bij het vorige ramptype geldt dat het waarschuwen en mogelijk meenemen van medeburgers op de vlucht de in principe beste handelswijze is. De praktijk laat echter zien dat burgers niet zonder hun familieleden vluchten en deze zelfs in bedreigd gebied zullen gaan ophalen.</p> <p>Een bijzonder gevaar bij hulp aan besmette slachtoffers is het risico op secundaire besmetting waardoor de redzame burger zelf het slachtoffer wordt. Dit geldt overigens ook voor hulpverleners.</p>

<b>Ramptype 6</b>	<b>Kernongevallen</b>
Omschrijving	<p>Kernongevallen zijn in de maatgevende scenario's voor Nederland zoals beschreven in het Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding feitelijk een bijzondere vorm van het vrijkomen van giftige stoffen. De effecten betreffen dan vooral niet acute effecten.</p>
Casus	<p>In Nederland hebben zich nog geen kernongevallen voorgedaan. De bekendste voorbeelden van ongevallen in kerncentrales zijn Tsjernobyl (Oekraïne) en Harrisburg (VS). De ramp in Tsjernobyl had gevolgen tot in Nederland; het eten van bladgroenten uit eigen tuin werd bijvoorbeeld afgeraden.</p>
Zelfredzaamheid	<p>Zelfredzaamheid zal in de acute fase voor delen van de bevolking vooral neerkomen op evacuatie. In latere fasen kan voor een groter gebied een breed scala aan preventieve maatregelen worden geadviseerd die de burger moet nemen.</p>
Redzaamheid	<p>Redzaamheid lijkt hier niet anders aan de orde dan bij het vrijkomen van giftige stoffen.</p>

<b>Ramptype 7</b>	<b>Bedreiging volksgezondheid</b>
Omschrijving	<p>Dit ramptype heeft met name betrekking op niet-acute bedreiging van de volksgezondheid. Gedacht kan worden aan drinkwater- en voedselbesmetting en emissies van toxische stoffen (dioxine). De effecten van deze besmettingen doen zich soms pas na jaren voor.</p>



Casus	In Nederland doen zich met enige regelmaat situaties voor waarbij er sprake is van bedreiging van de volksgezondheid. Bekende voorbeelden zijn de BSE-crisis en de dioxinecrisis bij Halfweg. Bij laatstgenoemde crisis bleken koeien gedurende langere tijd met dioxine besmet gras te hebben gegeten. Deze dioxine was vervolgens in de melk terechtgekomen en leverde op die manier een bedreiging op voor de volksgezondheid. Het kernongeval in Tsjernobyl leverde in Nederland eveneens gevaar op voor de volksgezondheid: radioactieve stoffen blijken makkelijk te worden opgenomen in bladgroenten zoals spinazie.
Zelfredzaamheid	Valt buiten de scope van deze bijlage
Redzaamheid	Valt buiten de scope van deze bijlage.

<b>Ramptype 8</b>	<b>Ziektegolf</b>
Omschrijving	Betreft gezondheidseffecten op (zeer) korte termijn zoals besmetting via bacteriën en virussen.
Casus	Epidemieën van infectieziekten zijn van alle tijden en treffen of bedreigen zo nu en dan ook Nederland. De effecten van een epidemie blijven in veel gevallen niet beperkt tot een stad of een regio, zeker wanneer sprake is van een besmettelijke ziekte, zoals SARS, polio of bacteriële meningitis.
Zelfredzaamheid	In de acute fase kunnen burgers bepaalde hygiëne- of zelfs quarantainemaatregelen in acht te nemen of bepaalde gebieden te mijden.
Redzaamheid	Lijkt niet aan de orde

<b>Ramptype 9</b>	<b>Ongevallen in tunnels</b>
Omschrijving	Het probleem van ongevallen in tunnels is dat de plaats van het incident vaak niet of heel moeilijk bereikbaar is voor de hulpdiensten. Het grootste gevaar is brand: de rook zal ontvluchting in de ventilatierichting al snel onmogelijk maken. Dit betekent dat het op voorhand van het grootste belang is dat burgers weten hoe zij zichzelf in veiligheid kunnen brengen.
Casus	Bekende voorbeelden van rampen in tunnels zijn treinbrand in de Kanaaltunnel en de autobranden in de Mont Blanctunnel en de Gothardttunnel.
Zelfredzaamheid	Zelfredzaamheid betekent vooral inzicht in de wijze waarop de tunnel kan worden ontvlucht. Instructie en voorlichting kunnen dit bevorderen. Zo kunnen automobilisten tijdens hun rijopleiding worden geïnformeerd. In treinen en metro's kan specifieke instructie middels plakaten en voorbereide boodschappen worden gegeven.
Redzaamheid	Redzaamheid lijkt slecht mogelijk anders dan het meehelpen vluchten van andere aanwezigen in de tunnel.

<b>Ramptype 10</b>	<b>Brand in grote gebouwen</b>
Omschrijving	Grote gebouwen in Nederland zijn gebouwd onder de vereisten van het Bouwbesluit of moeten om een gebruiksvergunning te ontvangen aan de minimale eisen voor bestaande bouw uit dat Bouwbesluit voldoen. Daarmee is in principe de ontvluchting bij brand gegarandeerd. Vanuit dit perspectief wordt hier niet verder op dit ramptype ingegaan.
Casus	-

Zelfredzaamheid	-
Redzaamheid	-

<b>Ramptype 11</b>	<b>Instortingen van grote gebouwen</b>
Omschrijving	Grote gebouwen in Nederland zijn gebouwd onder de vereisten van het Bouwbesluit of moeten om een gebruiksvergunning te ontvangen aan de minimale eisen voor bestaande bouw uit dat Bouwbesluit voldoen. Met dit ramptype is in Nederland dan ook geen ervaring. Vanuit dit perspectief wordt hier niet verder op dit ramptype ingegaan.
Casus	-
Zelfredzaamheid	-
Redzaamheid	-

<b>Ramptype 12</b>	<b>Paniek in menigten</b>
Omschrijving	'Paniek in menigten' kan zich voordoen als een grote groep personen in een bepaalde richting beweegt (al dan niet gedreven door externe factoren zoals brand of rook) terwijl deze groep door obstakels (deuren, hekken, gevallen mensen, smalle doorgangen, etc.) in haar beweging wordt gehinderd. Zoals in dit onderzoek betoogt is er vaak geen sprake van massale paniek, maar van een op zich redelijke reactie van een grotere groep mensen die voor diegenen die onder de druk van de massa klem komen te zitten noodlottig kan uitpakken.
Casus	De dreiging van 'paniek in menigten' doet zich altijd en overal voor op plaatsen waar meerdere mensen bij elkaar zijn. Dit kan in winkels zijn, bij wedstrijden, in de bioscoop etc.  Ongevallen hebben zich voorgedaan bij het Heizel- en het Sheffield Wednesdaystadion waarbij tientallen supporters door verdrinking als gevolg van paniek om het leven kwamen. Hetzelfde was meer recent geval het geval bij een brand tijdens een popfestival in Roskilde (Duitsland)
Zelfredzaamheid	Zelfredzaamheid op het moment van de verdrinking lijkt slecht mogelijk.  In de fase direct voorafgaand aan het ongeval kunnen toeschouwers door adequate informatie en instructie veelal wel zelf in staat worden gesteld het gevaar te ontwijken.  Na het ongeval is er sprake van een 'gewone' rampsituatie met gelijke mogelijkheden voor (zelf)redzaamheid.
Redzaamheid	In de fase van verdrinking is er praktisch gesproken geen mogelijkheid voor redzaam optreden.

<b>Ramptype 13</b>	<b>Verstoring openbare orde</b>
Omschrijving	Het gaat hierbij om grootschalige verstoring van de openbare orde waarbij grote groepen personen zijn betrokken en waarbij veel geweld wordt gebruikt. Deze situaties kunnen zich voordoen tijdens betogingen

	en sportwedstrijden. De aanpak van ordeverstoringen is een specifieke politieaangelegenheid die buiten de scope van dit onderzoek valt.
Casus	-
Zelfredzaamheid	-
redzaamheid	-

<b>Ramptype 14</b>	<b>Overstromingen</b>
Omschrijving	Nederland is waterrijk. De kans op tenminste wateroverlast is niet denkbeeldig zo laten de afgelopen jaren zien. Hierdoor kan een groot oppervlakte onder water komen te staan zonder dat overigens altijd ook direct tot acute, levensbedreigende situaties voor de bevolking leidt.
Casus	Enkele bekende Nederlandse waterrampen en wateroverlasten zijn: De watersnoodramp uit 1953, de overstromingen in Limburg in de jaren '90 en de dijkdoorbraak in Wilnis in 2003.
Zelfredzaamheid	In de acute fase van een watersnood is zelfredzaamheid noodzakelijk gezien de overbelasting van hulpdiensten. In de recente cases gaat het dan in Nederland vooral om overlastsituaties.  In voor overstroming gevoelige gebieden kunnen burgers nadrukkelijker op de eigen verantwoordelijkheid worden gewezen. Het zal dan vooral gaan om preventieve maatregelen die de schade beperken.
Redzaamheid	In situaties van watersnood is redzaamheid zeer gewenst. Specifieke groepen burgers hebben de beschikking op geëigend zwaar materiaal om anderen te redden of te helpen.

<b>Ramptype 15</b>	<b>Natuurbrand</b>
Omschrijving	Grote natuurbranden in Nederland hebben altijd een beperkte schaal in vergelijking met soortgelijke branden in het buitenland.
Casus	In Indonesië deden zich in 1997 zeer ernstige bosbranden voor die gepaard gingen met enorme rookontwikkeling die in een groot gebied een gezondheidsrisico vormden. Het natuurareaal in Nederland is zodanig versnipperd dat dergelijke risico hier niet aan de orde lijken.
Zelfredzaamheid	Mogelijk relevant voor bewoners en campinggasten waarvan de woning in de gevarenzone staat. Van belang is dat zij vroegtijdig evacueren. Het is niet waarschijnlijk dat bij een natuurbrand een ander beroep op de zelfredzaamheid van burgers hoeft te worden gedaan.
redzaamheid	Burgers met specifiek zwaar materieel worden regelmatig ingezet ter assistentie bij grotere natuurbranden.

<b>Ramptype 16</b>	<b>Extreme weersomstandigheden</b>
Omschrijving	Weersomstandigheden die een gevaarstelling voor personen en/of goederen opleveren. Deze weersomstandigheden kennen in Nederland altijd een waarschuwingstijd.
Casus	Er zijn tal van situaties denkbaar waarbij extreme weerssituaties tot een ramp kunnen leiden. Deze situaties variëren van een grote storm (laatstelijk oktober 2002), tot de hittegolf in 2003. In het laatste geval liep in Nederland de waterkwaliteit en de elektriciteitsproductie gevaar liep, maar in Frankrijk kostte deze aan duizenden zwakke bejaarden het

	leven.
<i>Zelfredzaamheid</i>	Specifiek zelfredzaamheid kan vooral plaatsvinden door het vermijden van gevaar: burgers kunnen worden geïnformeerd wat zij in een bepaalde dreigende extreme weerssituatie moeten doen of laten. Een goed voorbeeld is de verkeersinformatie (waarschuwingen bij dichte mist, gladheid en harde wind).
Redzaamheid	Burgers kunnen medeburgers waarschuwingen doorgeven en helpen de juiste voorbereidingen te treffen. Op dit moment worden burgers nog niet opgeroepen om dergelijke redzame acties te ondernemen.

<b>Ramptype 17</b>	<b>Uitval nutsvoorzieningen</b>
Omschrijving	De maatschappij is volledig afhankelijk van nutsvoorzieningen als gas, water en elektra. De (on)verwachte uitval van deze voorzieningen zal tot overlast leiden. Zeker bij langduriger uitval van nutsvoorzieningen kunnen de gevolgen ernstig zijn. Nederland heeft nu en dan te maken met een meestal tijdelijk uitval van nutsvoorzieningen.
Casus	In 2003 heeft zich wereldwijd een aantal grote stroomstoringen voorgedaan. Bekend zijn de stroomstoringen in New York en de stroomuitval in grote delen van Italië. In Nederland was er behalve en handvol kleinere stroomstoringen sprake van een dreigende stroomuitval omdat ten gevolge van de hittegolf in 2003 het koelwater van de elektriciteitscentrales te warm dreigde te worden.
<i>Zelfredzaamheid</i>	De casuïstiek laat zien dat burgers wel enige tijd met de overlast kunnen leven. Door te wijzen op het voorspelbaar regelmatig(er) optreden van dergelijke uitval kunnen burgers en bedrijven gestimuleerd worden preparatieve maatregelen nemen. Die kunnen voor burgers uiteenlopen van het in voorraad hebben van drinkwater tot de aanwezigheid van een zaklantaarn op een bekende plaats.
Redzaamheid	Gespecialiseerde bedrijven kunnen vooral andere bedrijven binnen redelijke tijd van al het nodige voorzien.

<b>Ramptype 18</b>	<b>Ramp op afstand</b>
Omschrijving	Onder dit ramptype vallen rampen die zich buiten de regio voordoen, maar waarbij de slachtoffers wel uit de regio afkomstig zijn. Opvang en repatriëring zijn bij dit ramptype belangrijke processen. Gezien het karakter doet dit ramptype geen beroep op acute levensreddende (zelf)redzaamheid en valt daarmee buiten de scope van deze bijlage.
Casus	-
<i>Zelfredzaamheid</i>	-
Redzaamheid	-

## BIJLAGE 4

### Een zelfredzame checklist voor de burger

*In deze bijlage wordt een voorbeeld gegeven van een checklist die qua inhoud en communicatiewijze gericht is op de (zelf)redzame burger zoals deze in dit onderzoek naar voren is gekomen.*

#### **En dan vindt er een ramp plaats...**

*In 1800 werden we gemiddeld nog geen 40 jaar oud. Sindsdien hebben we onze maatschappij zo veranderd dat we gemiddeld wel twee keer zo oud worden. Voor die verandering was de massaproductie van allerhande industriële goederen in complexe productieprocessen noodzakelijk. Daarmee zijn er ook risico's ontstaan op grotere en kleinere ongevallen. Bedrijven zijn verantwoordelijk voor het beheersen van gevaarlijke activiteiten. De overheid ziet toe op naleving van de wettelijk eisen zoals die in vergunningen zijn vastgelegd. Als een ongeval toch plaatsvindt is het de taak van de brandweer, politie en ambulancezorg om de gevolgen zo veel mogelijk te beperken. Deze hulpdiensten en de gemeente werken hard om voorbereid te zijn op ongevallen en rampen.*

Maar waar bent u in dit verhaal? Als lid van de samenleving profiteert u van alles wat nu kan, maar kunt u ook slachtoffer worden als het misgaat. Ook u heeft een verantwoordelijkheid voor uw eigen veiligheid en die van uw naasten.

#### **Ongemakken**

U leest wellicht dit artikel bij het licht van een lamp in een warme huiskamer. Een lamp en een verwarming die allebei elektriciteit nodig hebben. Er gaat bijna geen week voorbij in Nederland zonder dat er ergens gedurende een periode van enkele uren de stroom uitvalt. Ook bij u gaat dat een keer gebeuren. Heeft u zich op dit ongemak voorbereid? Zo is het handig om een zaklantaarn en extra batterijen op een goed vindbare plaats (bijvoorbeeld de meterkast) in huis te hebben. Hierdoor zit u niet helemaal in het donker als het elektriciteitsnet tijdelijk uit valt.

Met regelmaat is ergens in Nederland gedurende een korte periode geen gas of water beschikbaar. Misschien is het u nog niet overkomen, maar als het u overkomt, weet u dan wat u moet doen?

#### **Ongevallen**

Bij ongevallen bellen we gewoon 112. Binnen tien tot vijftien minuten komen brandweer, ambulance en politie u dan helpen. Die eerste minuten kunnen echter het verschil tussen leven en dood uitmaken. Uw handelen kan dat verschil bepalen, voor uzelf én voor anderen.

Bij brand kan een mens al na een enkele ademteug in de rook en een keer knipperen met de ogen bevangen en verblind raken. U kunt voorkomen dat u en uw naasten dit overkomt, door uw huis van rookmelders te voorzien. Door te weten hoe u met

bijvoorbeeld vlam in de pan moet omgaan. Door te beseffen dat u bij brand meteen uw huis moet verlaten en niet nog snel iets kunt gaan halen.

Bij hartstilstand, ademwegblokkades bij kinderen en slagaderlijke bloedingen zijn de eerste minuten cruciaal. Natuurlijk bent u blij als een getrainde EHBO'er uw leven kan redden. Zou u dat ook bij anderen kunnen? Kunt u bijvoorbeeld uw eigen kind helpen als deze zich door zich ernstig te verslikken een ademwegblokkade zou krijgen?

Concreet kunt u:

- Zorgen dat u in huis bekend bent met tenminste twee vluchtroutes.
- Zorgen dat u zowel in huis als in de auto een EHBO-does heeft en weet hoe u die moet gebruiken.
- Zorgen dat u zowel in huis als in de auto een brandblusser heeft en weet hoe u die moet gebruiken.
- Als u medicijnen gebruikt: zorgen dat u een codicil bij u draagt.

### **Een ramp in uw straat?**

Naast ongevallen kan ook een ramp in uw straat gebeuren. De kans daarop is net zo klein als de kans dat u de staatsloterij wint. Over wat u zou doen na het winnen van de staatsloterij denkt u misschien wel eens na. Het is goed ook eens na te denken wat u bij een ramp moet en kunt doen om uzelf en familieleden in veiligheid te brengen

Welke rampen zich in theorie in uw straat kunnen voordoen, kunt u zelf zien op internet. Uw provincie heeft een risicokaart op internet gepubliceerd. De risicokaart geeft een beeld van de gevaren in uw provincie. Het gaat om een mogelijke ongevallen met gevaarlijke stoffen bij bedrijven, tijdens transport over water, de weg of het spoor, maar ook om luchtvaartongevallen of overstromingen.

Hoewel u zelf niets kunt doen om dergelijke rampzalige ongelukken te voorkomen, kunt u wel voorzorgsmaatregelen nemen die u en anderen van pas komen in geval van een calamiteit:

Het is belangrijk dat u weet wat u moet doen als u het geluid van *de sirene* hoort.

- Ga direct naar binnen, sluit deuren en ramen en zet de (lokale) televisie of radio aan.

*Informatie bij elke ramp* krijgt u via uw eigen regionale rampenzender. Radio YYY (xx.x FM in de ether en xx.x FM op de kabel) is de rampenzender in uw omgeving. In geval van een ramp krijgt u via dit radiostation instructies wat u moet doen en wordt u op de hoogte gehouden van het verloop van de ramp.

- U doet er goed aan om de rampenzender te hebben geprogrammeerd op uw radio. Om er zeker van het zijn dat u Radio YYY ook kunt ontvangen als de stroom uit valt, doet u er goed aan om een radio met batterijen in huis te hebben. U kunt hier bijvoorbeeld een wekkerradio voor gebruiken.

*Help uzelf en anderen* bij een ramp door sociaal en verstandig te handelen.

- Breng uzelf en uw gezinsleden in veiligheid. As de sirene gaat is dat tenminste in eerste instantie binnenshuis. Via de rampenzender kunnen instructies worden gegeven.

- Probeer ook anderen te helpen zichzelf in veiligheid te brengen voor zover uw veiligheid dat toelaat.
- Speel geen ramptoerist. Ga niet naar de plaats van het incident om *te kijken* hoe de hulpdiensten aan het werk zijn. In het beste geval loopt u alleen in de weg. In het slechtste geval belemmert u de hulpverlening aan waardoor nodeloos slachtoffers vallen.
- Probeer de telefoon alleen voor het hoognodige te gebruiken. Bij een overbelast netwerk kunnen ook essentiële telefoontjes niet doorkomen.
- Als u specifieke (medische) kennis bezit kan uw hulp gewenst zijn. U kunt beter dan wie ook beoordelen of uw hulp in een bepaalde fase van een ramp bijdraagt.

## **BIJLAGE 5**

### **De 'hoe-bevorder-ik-zelfredzaamheid' check-list voor de overheid**

*In deze bijlage worden de 'spelregels' gegeven waaraan initiatieven van de overheid gericht op het bevorderen van (zelf)redzaamheid door de burger volgens de resultaten van dit onderzoek moeten voldoen.*

#### **Regel 1**

Wees reëel: Burgers gaan zich niet voorbereiden op rampen en zware ongevallen waarvan de kans zo klein is dat de overheid deze accepteert.

#### **Regel 2**

Ga uit van de eigen verantwoordelijkheid van burgers om op ongevallen voorbereid te zijn: Burgers begrijpen de begrenzingen van de overheid – als die gecommuniceerd worden – en zijn bereid die verantwoordelijkheid voor zichzelf en hun naasten te nemen.

#### **Regel 3**

Wees als overheid consequent: Besteed door de hele veiligheidsketen heen aandacht aan maatregelen die de burgers de gelegenheid geven zichzelf te redden bij rampen en zwaardere en lichtere ongevallen. Het gaat derhalve om preventieve aandacht (in vergunningverlening), preparatieve aandacht (in de voorbereiding van de overheid op rampen) en om aandacht in de responsfase.

#### **Regel 4**

Ga uit van de verstandige en sociale burger bij rampen en zware ongevallen: Burgers zullen tijdens rampen en zware ongevallen niet in paniek raken, maar even verstandig als in normale omstandigheden handelen. Burgers zullen in die omstandigheden sociaal zijn, zij zullen anderen proberen te helpen en bijvoorbeeld niet tot plunderen overgaan.

#### **Regel 5**

Neem als overheid de verantwoordelijkheid voor de redzame burger: Tijdens rampen en zware ongevallen is de inbreng van de redzame burger noodzakelijk om het aantal slachtoffers te beperken. Faciliteer daarom als overheid deze redzame burger. In het bijzonder betekent dat de overheid de verantwoordelijkheid voor de acties van de redzame burger moet nemen.





## **BIJLAGE 6**

### **Leden projectgroep, stuurgroep en klankbordgroep**

*Door de regionale brandweer Amsterdam en omstreken zijn ter uitvoering en begeleiding van het onderzoek een projectgroep (uitvoering), een stuurgroep (begeleiding van de onderzoeksuitvoering) en een klankbordgroep (reflectie op de onderzoeksresultaten) ingesteld.*

#### **Leden projectgroep**

De heer H. Balk (regionale brandweer Amsterdam e.o.)  
Mevrouw drs. H.W. van Beelen-Bergsma (COT)  
De heer mr. B. Boon (regionale brandweer Amsterdam e.o.)  
De heer dr. I. Helsloot (COT, projectleider)  
Mevrouw drs. E. J. de Jong (regionale brandweer Amsterdam e.o., projectsecretaris)  
De heer drs. A.G.W. Ruitenbergh  
De heer ing. H. Steenbergen (regionale brandweer Amsterdam e.o.)

#### **Leden stuurgroep**

Mevrouw drs. F. Bodisco Massink-Jongejans (secretaris Bestuur regionale brandweer Amsterdam e.o.)  
De heer J.R.L. Huizinga (hoofd rampenbeheersing regionale brandweer Amsterdam e.o., vz.)  
De heer ing. A.F.M. Schippers MPA (directeur sector VVH gemeente Amstelveen)

#### **Leden Klankbordgroep**

De heer prof. Dr. B.J.M. Ale (programmamanager onderzoek NIBRA)  
De heer B. Hamers (GHOR agglomeratie Amsterdam e.o.)  
De heer J.R.L. Huizinga (hoofd rampenbeheersing regionale brandweer Amsterdam e.o., vz.)  
Mevrouw drs. A.E. Koopmanschap (burgemeester gemeente Diemen)  
De heer prof. Mr. Dr. E.R. Muller (algemeen directeur COT)  
Mevrouw mr. M.R. Sarucco (directeur OOV gemeente Amsterdam)  
De heer J.W. Swaan (hoofdinspecteur, politie Amsterdam-Amstelland)  
De heer mr. P.G. Zwart (ambtenaar OOV gemeente Haarlemmermeer)