

I. Helsloot
B. van 't Padje
(red.)

Zelfredzaamheid

Concepten, thema's en voorbeelden
nader beschouwd

Crisisbeheersing
en fysieke veiligheid



Zelfredzaamheid

Crisisbeheersing en fysieke veiligheid

In de reeks *Crisisbeheersing en fysieke veiligheid* verschijnen onderzoeken uitgevoerd door Crisislab. Crisislab is de onderzoeksgroep rondom de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en fysieke veiligheid. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussie op het terrein van het besturen van veiligheid.

In deze reeks verschenen de volgende delen:

- M. Kobes, *Zelfredzaamheid bij brand. Kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen* (2008)
- I. Helsloot, E. Brainich & R. Reitsma (red.), *Evacuatie. Een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties* (2008)
- I. Helsloot, E. Oomes & R. Weewer, *Eindrapport Evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008* (2009)
- I. Helsloot, R. Pieterman & J.C. Hanekamp, *Risico's en redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's* (2010)
- I. Helsloot & B. van 't Padje (red.), *Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd* (2010)

Zelfredzaamheid

Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd

I. HELSLOOT & B. VAN 'T PADJE (RED.)

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2010

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2010 I. Helsloot & B. van 't Padje (red.) / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-311-4
NUR 600

www.bju.nl

INHOUD

INLEIDING	9
1 Zelfredzaamheid als middel en als doel voor een veiliger samenleving	9
2 Zelfredzaamheid als protestmacht	11
3 Zelfredzaamheid als verschuiving van verantwoordelijkheden	12
4 Zelfredzaamheid als noodverband voor professionele crisisbeheersing	15
5 Zelfredzaamheid als bedreiging voor professionals en burgers	16
6 Zelfredzaamheid als beleidspanacee, hoop en onderzoeksvraag	18
Dankwoord	19
DEEL 1 CONCEPTEN	21
1 ZELFREDZAAMHEID BIJ CRISES IN DE FYSIEKE VEILIGHEID <i>Ira Helsloot en Barry van 't Padje</i>	23
1 Inleiding, het veranderende perspectief op zelfredzaamheid in Nederland	23
2 Literatuuroverzicht, het handelen van burgers voor en tijdens crises	28
3 De anticipatie van overheden op het gedrag van burgers voorafgaand en tijdens crises	40
4 Samenvatting en conceptueel kader	48
2 SOCIAAL VEILIG <i>Hans Boutellier en Ronald van Steden</i>	55
1 Inleiding	55
2 De burger als probleem ...	57

3	... en als oplossing	59
4	Veiligheid als ordenend principe	61
5	Zelfredzaamheid kritisch belicht	63
6	Vier scenario's	65
7	Tot besluit	68
 3	 ACTIEF BURGERSCHAP EN VEILIGHEID <i>Peter van Os en Pieter Tops</i>	 75
1	Inleiding	75
2	Actieve burgers houden opsporing gaande	76
3	Burgers als vrijwillige politieambtenaren	77
4	Burgers en misdaadpreventie	78
5	Het betrekken van burgers door consultatie	79
6	Een actieve rol van burgers in de veiligheidsaanpak	81
7	Participerende politie; de politie voegt in bij initiatieven van burgers	83
8	Een voorstel tot ordening	86
9	Tot slot	91
 4	 GRIP OP PSYCHOSOCIALE VEERKRACHT <i>Leonie Hoijsink, Hans te Brake en Michel Dückers</i>	 95
1	Inleiding	95
2	Definities van veerkracht	96
3	Veerkracht: karaktertrek of proces?	99
4	Veerkracht: analyseniveau (individueel of gemeenschappelijk)	100
5	Veerkracht: context	101
6	Factoren die veerkracht beïnvloeden	102
7	Discussie	108
 DEEL 2	 THEMA'S	 117
 5	 ZELFREDZAAMHEID EN AANSPRAKELIJKHEID <i>Ton Hol</i>	 119
1	Inleiding	119
2	Redzaamheid: private en publieke verantwoordelijkheden	120
3	Morele verantwoordelijkheid en zorgplichten	120
4	Juridische verantwoordelijkheden en zorgplichten	123
5	Strafrechtelijke aansprakelijkheid	124

6	Civielrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid bij inzet van burgers bij hulpverlening	127
7	Ter afronding	132
6	ZELFREDZAAMHEID BIJ OVERSTROMINGEN EN GROOTSCHALIGE EVACUATIES	135
	<i>Bas Kolen</i>	
1	Inleiding	135
2	Basisinformatie overstromingen en de bescherming daartegen	137
3	Vaker voorkomende overstromingsdreiging als basis voor voorbereiding	140
4	Perceptie van overstromingsdreiging als basis voor versterking van zelfredzaamheid	141
5	Wat betekent 'zelfredzaamheid versterken' bij overstromingen en massa-evacuatie?	142
6	Evacuatie als maatregel	149
7	Versterken van zelfredzaamheid bij evacuatie	152
8	Conclusies en aanbevelingen	154
7	RISICOCOMMUNICATIE NAAR VERMINDERD ZELFREDZAMEN	161
	<i>Irene van der Craats</i>	
1	Inleiding	161
2	Theorie en beleid van risicocommunicatie	163
3	Huidige praktijk van risicocommunicatie	167
4	Resultaten	169
5	Praktische aanbevelingen risicocommunicatie verminderd zelfredzamen	172
6	Twee conceptuele aanbevelingen	175
8	ZELFREDZAAMHEID BIJ BRAND	181
	<i>Margrethe Kobes</i>	
1	Inleiding	181
2	Symbolische brandveiligheid	182
3	Zelfredzaamheid bij brand	190
4	Kritische factoren voor zelfredzaamheid bij brand	195
5	Slot	204

DEEL 3	VOORBEELDEN	209
9	BURGERPARTICIPATIE IN ENSCHEDE IN RETRO-PERSPECTIEF <i>Michiel in 't Veld, Marleen Leunk en Nancy Oberijé</i>	211
1	Inleiding	211
2	Resultaten	214
3	Conclusie en samenvatting	221
10	OMGAAN MET (ZELF)REDZAAMHEID: DE STROOMUITVAL IN DE BOMMELER- EN TIELERWAARD <i>Astrid Scholtens</i>	225
1	Inleiding	225
2	Vorbereiding door burgers	226
3	Zelfredzaamheid door burgers	228
4	Redzaamheid door burgers, bedrijven en instellingen	230
5	Ondersteuning/facilitering door de overheid van (zelf) redzaamheid	232
6	Effect van handelen overheid op burgers	235
7	Slotsom	238
11	HET BENUTTEN EN VERSTERKEN VAN (ZELF)- REDZAAMHEID IN AMSTERDAM-AMSTELLAND <i>Jelle Groenendaal en Barry van 't Padje</i>	241
1	Inleiding	241
2	Het proefproject	241
3	Risicocommunicatie	244
4	Zelfredzaamheid van burgers	252
5	(Zelf)redzaam met een beperking	256
6	Benutten van (zelf)redzaamheid	261
7	Ter afsluiting	269
	OVER DE AUTEURS	271

INLEIDING

Deze bundel gaat over het thema zelfredzaamheid in het veiligheidsbeleid. Een paar jaar geleden was deze bundel niet mogelijk geweest. Te weinig auteurs hielden zich met zelfredzaamheid in het veiligheidsbeleid bezig. Te weinig beleidsadviseurs zagen de potentie die nu wel wordt gezien. Inhoudelijk was de *pointe* van deze bundel echter ook toen al relevant: veiligheid is op de eerste plaats een zaak van de burgers die tezamen onze samenleving vormen. Niet alleen omdat overheden en hun (hulp)diensten per definitie te weinig capaciteit hebben om alle ‘veiligheidsproblemen’ op te lossen. En ook niet alleen omdat burgers bepaalde dingen beter weten en kunnen dan overheden en hulpdiensten. Maar omdat publieke doelen per definitie een zaak zijn van de gemeenschap als geheel. Een ‘goede samenleving’ is niet uit te besteden aan organisaties van professionals.

In deze inleiding gaan wij in op verschillende concepten van zelfredzaamheid die in de verschillende bijdragen te herkennen zijn. Hieruit blijkt dat het thema allerlei tegenstrijdigheden in zich bergt. Wij zijn van mening dat wij dit paradoxale karakter van zelfredzaamheid niet moeten willen wegrekenen, bijvoorbeeld via een ‘eenduidige definitie’, maar moeten interpreteren als een correcte weergave van de stand van zaken.

1 ZELFREDZAAMHEID ALS MIDDEL EN ALS DOEL VOOR EEN VEILIGER SAMENLEVING

Zelfredzaamheid krijgt de laatste paar jaar vooral aandacht als middel in relatie tot een effectieve crisisbeheersing. De ex-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ter Horst, beschrijft zelfredzaamheid eerst losjes als:

‘Ook het bedrijfsleven en burgers hebben een verantwoordelijkheid als het gaat om de voorbereiding op rampen en crises. Zo moeten zij bijvoorbeeld in staat zijn zichzelf bij een ramp enige tijd te redden. Dit noemen we zelfredzaamheid.’¹

1 Brief van ex-minister Ter Horst aan Tweede Kamer, Zelfredzaamheid bij rampen en crises, juni 2009, kenmerk 2009-0000285982.

Om vervolgens aan te geven dat deze zelfredzaamheid 'de impact van meerdere dreigingen kan beperken'. Zelfredzaamheid wordt hier dus gezien als een middel om de Nederlandse crisisbeheersingscapaciteiten te vergroten en daarmee de veiligheid te versterken.

Hoewel de aandacht van de laatste jaren dus voornamelijk uitgaat naar zelfredzaamheid tijdens rampen en crises, is het concept 'zelfredzaamheid' ook relevant voor het bredere gebied van de risicobeheersing, dat het voorkomen van onveiligheid omvat. Zoals bijvoorbeeld hoofdstuk 3 van deze bundel duidelijk maakt, is de politie al vanaf begin jaren negentig bezig met zelfredzaamheid als middel voor sociale risicobeheersing. Dus niet alleen als middel om meer misdrijven op te lossen, maar ook om misdrijven te voorkomen. Hetzelfde geldt voor andere veiligheidsproblemen, zoals brand en verkeersongelukken. Het is zelfredzaam om inbraken, ongelukken en brand te voorkomen en om mogelijke oorzaken van kleine of grote catastrofes zo goed mogelijk te beheersen.

Zelfredzaamheid is dus een middel voor zowel het realiseren van minder incidenten als voor een effectievere crisisbeheersing. Maar het is niet slechts een middel. In de Van Dale (13e uitgave) staat zelfredzaamheid voor het vermogen (van ouderen, zieken of gehandicapten) om te leven zonder professionele hulpverlening. Van Dale ziet de oorsprong van het begrip in relatie tot de deïstitutionalisering van ouderen, zieken en gehandicapten en het ideaal van een leven zonder hulp van professionals. Zelfredzaamheid is in deze zin ook een doel, namelijk: het zelfstandig en autonoom kunnen oplossen van 'levensproblemen'. Mensen willen het zonder organisaties en professionals redden. Zelfredzaamheid heeft daardoor een emancipatoire bijklank. Het moet maar eens afgelopen zijn met de bemoeizucht van hulpdiensten en overheden die 'voorbij[gaan] aan de behoeften en wensen van de burgers zelf' (Helsloot & Ruitenbergh, 2004, p. 10). Zo bezien is zelfredzaamheid direct verbonden met enkele fundamentele waarden in onze democratische rechtsstaat, zoals zelfbeschikkingsrecht en autonomie.

Het is daarom een interessante conceptuele vraag of een handeling die wordt verricht op verzoek van professionals of overheden onder het concept van zelfredzaamheid kan worden gevat. Is het zelfredzaam om als burger een noodpakket aan te schaffen, zoals ex-minister Ter Horst gebood via de Denk Vooruit-campagne? De tegenstrijdigheid tussen enerzijds de intrinsieke motivatie van burgers om zelfredzaam te zijn en anderzijds het voornemen van overheden om via regels en beleid deze zelfredzaamheid 'af te dwingen', speelt door het gehele beleidsthema een rol. Het zou verbazing kunnen wekken dat terwijl overheden en hulpdiensten nog regelmatig het probleemoplossend vermogen van burgers verkeerd inschatten en vaak te weinig oog hebben voor het 'moreel instinct' van burgers om mensen in nood te helpen, zij tegelijkertijd beleid maken om de zelfstandigheid van burgers te versterken als antwoord op bestaande veiligheidsproblemen.

Hoewel deze conceptuele twijfel nadere beschouwing verdient, denken wij dat het wel degelijk mogelijk is om als overheid de zelfredzaamheid van burgers te benutten en te versterken. Maar dan moet het feit dat zelfredzaamheid inherent is aan (een verlangen naar) zelfstandigheid wel een rol spelen in de rechtvaardiging en uitwerking van het beleid. Als zelfredzaamheid slechts als 'nieuw' middel van de overheid wordt gezien, dan wordt het van de overheid, krijgt het de bijklank van bezuinigingen en een terugtrekkende overheid of zal het gesmoord worden in procedures en maatregelen die het instrumenteel 'handen en voeten' moeten geven. Maar bovenal doet deze eenzijdige benadering van zelfredzaamheid afbreuk aan de intrinsieke motivatie van mensen om veiligheidsrisico's en noodsituaties te beheersen. Door zelfredzaamheid ook als *doel* te beschouwen, ontstaat er bovendien ruimte voor een visiedebat en de ingewikkelde keuze tussen enerzijds verder professionaliseren, scherpere veiligheidsnormen en strakkere aansprakelijkheden, en anderzijds een meer ontspannen verhouding tussen overheid en maatschappij door de onderkenning van zowel de noodzaak tot samenwerking als de onontkoombaarheid van schade en leed.

2 ZELFREDZAAMHEID ALS PROTESTMACHT

Democratie is in zekere zin de ultieme zelfredzaamheid. De stemmende burger die via volksvertegenwoordigende machtscentra zeggenschap op de publieke zaak uitoefent, is een fraai beeld, passend bij het brede concept van zelfredzaamheid. Deze politieke zelfredzaamheid van burgers is bijvoorbeeld in relatie tot risicobeheersing van belang als het gaat om de toelaatbaarheid van technologische risico's: mogen bedrijven genetisch gemodificeerd voedsel verbouwen? Is het wel slim om steeds meer elektromagnetische golven te produceren? Welke gevaarlijke stoffen mogen worden getransporteerd? In het democratisch model van de natiestaat oefenen burgers ten aanzien van dit soort risico's zeggenschap uit via hun vertegenwoordigers in de politieke machtscentra als de Tweede Kamer of een gemeenteraad.

Een van de problemen van de huidige tijd is, zoals bekend, dat deze politieke machtscentra sterk aan kracht hebben ingeboet, waardoor de politieke zelfredzaamheid van burgers is afgenomen. Bestuurskundigen duiden deze vermindering van overheidsmacht aan als de transitie 'van *government* naar *governance*'. Het algemeen belang of de publieke zaak wordt niet langer exclusief en direct door de overheid bestuurd en ingericht, maar door 'beleidsnetwerken' (zie bijv. Pierre, 1999, p. 2-4). Deze beleidsnetwerken zijn rondom beleidsthema's gegroepeerde, institutioneel heterogene, onderling afhankelijke organisaties (zie bijv. Kickert, 1999, p. 1-6). De klassieke machtscentra van 'de politiek' in de natiestaat, de volksvertegenwoordigende kamers en raden, verzwakken dus ten gunste van clusters van vaak internationaal opererende

marktorganisaties, overheidsorganisaties, non-gouvernementele organisaties (ngo's) en andere semipublieke organisaties. Zij oefenen onderling met behulp van expertkennis, economische kracht, wetgeving en overeenkomsten meer en meer zeggenschap uit over de toelaatbaarheid van risico's. Daarom stelt de Duitse socioloog Beck het moderne probleem van risicobeheersing als volgt voor: hoe kunnen de risico's die ontstaan door onze economisch geleide technologieontwikkeling meer maatschappelijke of democratische legitimiteit krijgen (Beck, 1997, p. 30)?

Dit betekent echter niet dat burgers op dit ogenblik volstrekt hulpeloos zijn. Politieke zelfredzaamheid van burgers heeft tegenwoordig het karakter van protestmacht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de protesten tegen de bio-industrie die onlangs de ambitie van de provincie Noord-Brabant om megastallen voor varkens te realiseren, heeft weten om te buigen. Een typisch geval van politiek zelfredzame of actieve burgers in relatie tot risicobeheersing. Een ander actueel voorbeeld betreft de CO₂-opslag in Barendrecht. CO₂-opslag lijkt sowieso te gaan gebeuren, die discussie is afgesloten zonder dat burgers daar iets over hebben kunnen zeggen en vanwege de benodigde technische expertise ook maar moeilijk iets over hadden kunnen zeggen. Burgers kunnen echter wel specifieke beslissingen over waar en wanneer die CO₂ opgeslagen wordt, beïnvloeden en, wanneer ze het in de media goed spelen, naar hun hand zetten.

De politieke zelfredzaamheid van burgers zit daarmee momenteel aan de achterkant van het beleidsproces en daar lijkt hij of zij het mee te moeten doen. Er zijn namelijk niet veel mogelijkheden om burgers aan de voorkant in een krachtige positie te krijgen. Beleidsnetwerken missen de benodigde politieke oriëntatie die nodig is om burgers een stem te geven. Beleidsnetwerken dienen geen politieke, laat staan democratische waarden (Van Gunsteren, 2003, p. 95). De besturing van dit soort netwerken is sterk *managerial* van karakter, gepreoccupeerd met prestatie, kwaliteit en 'similar questions of effectiveness' (Peters, 1999, p. 37-47). Herstel van de representatieve machtscentra binnen de staat lijkt niet voor de hand te liggen; de meeste bestuurskundigen achten dit onrealistisch vanwege de kracht van de *governance*-transitie. Politieke zelfredzaamheid als protestmacht lijkt op dit ogenblik, tenminste waar het de toelaatbaarheid van technologische risico's betreft, het maximaal haalbare.

3

ZELFREDZAAMHEID ALS VERSCHUIVING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Een van de politieke machtsverhouding afgeleide discussie betreft de verdeling van verantwoordelijkheden. Voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is het thema zelfredzaamheid een manier om het

(maatschappelijk) debat over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen burgers, bedrijven en de overheid opnieuw te agenderen. Zelfredzaamheid staat in dit geval voor het uitgangspunt dat 'burgers en bedrijven (...) in eerste instantie zelf verantwoordelijk [zijn] voor de eigen veiligheid'.² Het is niet vreemd dat de overheid deze discussie wil voeren, want zij heeft zich in een lastig parket laten manoeuvreren. Gezien de (politieke) machtsverhoudingen binnen de beleidsnetwerken had het voor de hand gelegen dat de verantwoordelijkheden van overheden waren afgenomen ten gunste van hun netwerkpartners. Echter, het tegenovergestelde lijkt gebeurd. De laatste tien, vijftien jaar is de overheidsverantwoordelijkheid voor veiligheid in de perceptie van zowel de overheid als burgers juist gegroeid (Helsloot e.a., 2010). De agendering van een debat over een juiste verantwoordelijkheidsverdeling voor veiligheid is daarmee vanuit ons perspectief begrijpelijk en zelfs juist te noemen.

Voor een deel heeft de overheid deze lastige situatie aan zichzelf te danken. Zij miskent namelijk ten onrechte het verantwoordelijkheidsgevoel van haar netwerkpartners. Alleen al vanwege een bedrijfseconomisch eigenbelang nemen bedrijven en andere organisaties verantwoordelijkheid voor veiligheid. Slechte risicobeheersing kost simpelweg te veel. De meeste organisaties begrijpen daarnaast maar al te goed dat economische groei en de productie en beheersing van risico's nauw met elkaar samenhangen. Deze miskenning vertaalt zich in ieder geval in twee onhandige gewoonten. Ten eerste geven overheden onvoldoende ruimte aan organisaties om zelf te bedenken welke voorwaarden nodig zijn om risicovolle activiteiten binnen de gewenste veiligheidsniveaus te kunnen uitvoeren. Verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid impliceren nu eenmaal een bepaalde mate van (keuze)vrijheid (Oosterling, 2009, p. 277). De overheid is nog steeds niet erg goed in het creëren van dit soort ruimte. Een recent voorbeeld is de omgang met de aswolk uit een IJslandse vulkaan in april 2010 die het vliegverkeer bedreigde: waarom dacht de overheid dat zij met haar beperkte capaciteiten beter de verantwoordelijkheid voor het wel of niet vliegen kon nemen dan de multinationale vliegbedrijven die als geen ander weten dat zij bij ongevallen financieel en qua reputatie zwaar zullen lijden? Ten tweede heeft de overheid het op zich genomen om ervoor te zorgen dat de voorwaarden waaronder organisaties bepaalde risicovolle activiteiten van haar mogen uitvoeren ook daadwerkelijk worden nagekomen (Helsloot e.a., 2010, p. 86). Het gaat vrij ver om de eigen verantwoordelijkheid en daarmee de zelfredzaamheid van organisaties op deze manier uit te hollen. Het nakomen van afspraken is immers een vrij minimale invulling van verantwoordelijkheid en zelfs die wordt niet volledig aan organisaties toe-

2 Brief van ex-minister Ter Horst aan Tweede Kamer, Zelfredzaamheid bij rampen en crises, juni 2009, kenmerk 2009-0000285982.

vertrouwd. Het gevolg is dat als organisaties hun afspraken niet nakomen, dit weer een fout van de overheid lijkt.

Het agenderen van zelfredzaamheid lijkt nu vooral gericht op het verlichten van overheidsverantwoordelijkheid voor veiligheid door verzwaring van de verantwoordelijkheid van burgers. Ook dit is niet zo gek, want ook in relatie tot burgers heeft de overheid zich laten verleiden tot uitbreiding van het 'garantiefonds'. Er is een sfeer ontstaan van 'pech moet weg' en 'ongelukken bestaan niet'. Van een risicocultuur waarin preventieve maatregelen altijd worden gerelateerd aan de mate waarin zij voorzienbare schade helpen voorkomen, hebben we meer en meer een voorzorgcultuur gecreëerd waarin niet alleen preventieve maatregelen per definitie noodzakelijk zijn, maar ook het utopisch geloof in een absoluut veilige wereld volop wordt gepraktiseerd (Helsloot e.a., 2010, p. 68-69). Het lijkt wel alsof de eerder besproken machtsverkleining van 'de politiek', bij diezelfde politiek, als een vorm van lijfsbehoud leidt tot een radicalisering van het moderne maakbaarheidsideaal, tot een 'gulzig bestuur' dat meer claimt dan het ooit kan waarmaken (Trommel, 2009, p. 5). De zelfredzaamheid van burgers is meer en meer uitgehold door een overheid die veiligheid wil garanderen. Er bestaat bijvoorbeeld steeds minder ruimte voor vrijwillig genomen risico's en het principe dat ieder zijn eigen schade draagt, omdat de overheid in toenemende mate aansprakelijkheid draagt als het misgaat (Helsloot e.a., 2010, p. 62). In het radicale maakbaarheidsideaal dreigen ongelukken als denkcategorie te verdwijnen, omdat er op de een of andere manier altijd een mogelijkheid heeft bestaan om het leed en de schade te voorkomen.

Via de notie van zelfredzaamheid wordt geprobeerd om de discussie over deze scheefgegroeide verantwoordelijkheidsverdeling te hervatten. Terecht dus, maar ook zal beseft moeten worden dat het niet alleen kan gaan, zoals nu wel het geval lijkt te zijn, om het maken van heldere afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is. Het moet namelijk ook gaan over de vraag waarom wij veiligheid zo dominant in termen van verantwoordelijkheid willen begrijpen. Het concept verantwoordelijkheid impliceert beheersing; ergens verantwoordelijk voor worden gehouden waar je op geen enkele wijze invloed op kon uitoefenen, voelt als een onrecht. Omdat veiligheid zo sterk wordt begrepen in termen van verantwoordelijkheid, krijgt het idee van een volledig maakbare veiligheid een bepaalde mate van zelfsprekendheid. Als zelfredzaamheid alleen over verschuivende verantwoordelijkheden gaat en niet over de onontkoombaarheid van schade en leed (en hoe je daar als volwassen burger mee omgaat), dan wordt een belangrijk punt gemist.

Maar, zoals gezegd, zelfredzaamheid heeft de laatste jaren vooral de aandacht getrokken als antwoord op enkele essentiële problemen in de crisisbeheersing. Zelfredzaamheid, gericht op het helpen van jezelf én anderen, is vanuit crisisbeheersingsoogpunt noodzakelijk. Er is op het *moment suprême* simpelweg geen andere oplossing. Hulpverleners zijn per definitie te laat en bij grote noodsituaties per definitie onderbemand. Deze noodzaak zorgt voor een grote mate van vanzelfsprekendheid in de praktijk, ondanks de beleidsmatige argwaan. Dat blijkt niet alleen uit het feit dat burgers een groot deel van het werk doen, maar ook uit het feit dat de directe, spontane samenwerking tussen burgers onderling en met hulpverleners in de regel vrij probleemloos verloopt. Tot het moment dat de formele hiërarchische structuur grip begint te krijgen op de crisisbeheersing. Dan blijkt dat de formele crisisbeheersingsorganisatie van de overheid niet goed uit de voeten kan met deze 'natuurlijke samenwerking', het noodverband, of zoals het in de vakliteratuur wordt genoemd: emergente groepen. Net zoals voor risicobeheersing geldt ook voor de crisisbeheersing dat de overheid op dit ogenblik eerder een obstakel vormt voor de zelfredzaamheid van burgers dan een multiplier. In die zin is het beleidsthema vooral een oproep aan de overheid zelf. Deze oproep omvat in ieder geval een grondige discussie over de juiste inrichting en besturing van de crisisbeheersingsorganisatie, in relatie tot het emergente karakter van het noodverband.

Emergente crisisbeheersingsgroepen worden getypeerd door non-routineuze, tijdelijke, door noodzaak geboren en improviserende handelingen, instabiele taakomschrijvingen en vluchtige lidmaatschappen op basis van de wil en de mogelijkheid om te helpen (Majchrzak e.a., 2007, p. 147-149). Dit staat haaks op de manier waarop overheden denken over de gewenste organisatie van de crisisbeheersing. Deze staat in het teken van het klassieke bureaucratische ideaal van een rationeel structuurontwerp waarin van tevoren is bepaald hoe de crisis bestreden zou moeten worden en de aansturing tijdens de crisisbestrijding hiërarchisch plaatsvindt. Maar om met emergente groepen te kunnen samenwerken, en op deze manier de zelfredzaamheid van burgers te versterken en te benutten, dienen andere organisatorische uitgangspunten leidend te zijn.

Veel van de postbureaucratische ideeën over management en organisatie zijn schatplichtig aan de systeemtheorie en cybernetica. Met name de zogenoemde wet van de benodigde variëteit speelt hierin een belangrijke rol. Deze wet komt in relatie tot crisisbeheersing neer op het volgende inzicht: als het leed en de schade gevarieerd en complex zijn, dan zal de hulpverlening en het herstelwerk dat ook (moeten) zijn. Het systeem dat de crisis beheerst, kan zo bezien niet beperkt worden tot de overheid. Het is voor overheden qua capaciteit en expertise onmogelijk om net zo gevarieerd en complex te zijn als een

crisis en de gevolgen daarvan. De getroffen gemeenschap als geheel is het relevante systeem. Daarom zou de perceptie dat de overheid in grootschalige crisissituaties een machtscentrum met een strakke hiërarchie heeft en zou moeten hebben, moeten worden genuanceerd met ideeën over meervoudige besluitvorming aan de frontlinie en een versnipperde, horizontale organisatie. Bij toenemende taakonzekerheid, zoals tijdens crises, moet de hiërarchie haar grip op de organisatie laten vieren ten gunste van participatieve en communicatieve structuren, omdat anders de benodigde diversiteit aan expertise niet adequaat kan worden benut (Donaldson, 1996, p. 59). Succesvolle crisisbeheersingsorganisaties zorgen er daarom voor dat beslissingen in de frontlinie worden gemaakt en dat autoriteit komt te liggen bij de mensen met de meeste expertise, ongeacht hun rang (Sutcliffe e.a., 2001, p. 16). Daar zouden wij aan willen toevoegen: ongeacht of ze bij de overheid werken.

Decentralisatie, communicatie en participatie zijn cruciaal voor het benutten en versterken van noodverbanden. Dit uitgangspunt zet druk op het nu gangbare idee dat besluitvorming plaatsvindt in hiërarchisch verband met de burgemeester of minister als opperbevelhebber (Scholtens, 2007). Overheidsprofessionals die aan de frontlinie werken, zouden het vertrouwen moeten krijgen om zelfstandig de aanwezige kennis, expertise en mankracht te benutten, ook als dit betekent dat zij zelf een stapje opzij moeten zetten.³ Op deze manier kan de complexiteit van het gedrag, in termen van diversiteit en dynamiek, toenemen en zal de zelfredzaamheid en veiligheid worden versterkt.

5 ZELFREDZAAMHEID ALS BEDREIGING VOOR PROFESSIONALS EN BURGERS

De transitie naar een nieuwe (des)organisatie van veiligheid en risico- en crisisbeheersing is voor niemand makkelijk. Het is bijvoorbeeld al minimaal dertig jaar wetenschappelijk bekend dat veruit de meeste burgers in (grootschalige) noodsituaties zichzelf en elkaar effectief helpen. Maar in een gemiddelde operationele oefening van hulpdiensten zitten de 'burgerrollen' vol paniek, hulpeloosheid en agressie (Van 't Padje & Groenendaal, 2008). Hulpverleners beoefenen de realiteit waarin burgers bepaalde problemen al hebben opgelost voordat zij arriveren praktisch nooit. Evenmin zijn in beleid en plannen de beschikbare inzichten over het zelfredzame gedrag van burgers tijdens noodsituaties verwerkt.⁴ De vraag is daarmee waarom dat niet is gebeurd.

³ Zo'n zestig professionals wezen tijdens een werkcongres op 16 februari jl. bij de Brandweer Amsterdam-Amstelland dit gebrek aan vertrouwen aan als een cruciale belemmering voor het kunnen benutten en versterken van zelfredzaamheid.

⁴ In een onderzoek uitgevoerd door het NIFV (2007) geeft 12% van de ondervraagde beleidsadviseurs aan zelfredzaamheid te verwerken in planvorming.

Voor professionals is een open organisatie van risico- en crisisbeheersing die optimaal gebruik probeert te maken van zelfredzaamheid op meerdere manieren bedreigend. Hiërarchische verhoudingen en praktijken, zowel op het gebied van preventie via wet, vergunning en handhaving als op het gebied van repressie via structuur, plan en bevelvoering, worden in het post-bureaucratische *governance*-model vervangen en aangevuld met horizontale organisatievormen. Dwangmiddelen verliezen terrein ten opzichte van communicatieve en participatieve structuren, eigen verantwoordelijkheid en overeenkomsten. Dit vergt een nieuwe werkwijze en houding van overheidsprofessionals. Overheden en hulpdiensten kunnen zichzelf nu nog als dé oorzaak van veiligheid begrijpen. Dat zal in de toekomst steeds moeilijker worden als er serieus werk wordt gemaakt van zelfredzaamheid.

Het leren benutten en versterken van zelfredzaamheid is daarmee bedreigend voor professionals. Een vaste eerste reactie van professionals tijdens onderlinge discussies die wij voeren over het onderwerp is angst voor hun aansprakelijkheid. Wat nu als een burger-amateur in opdracht van een professional een taak uitvoert en daarbij schade en letsel veroorzaakt? Is de opdrachtgevende professional dan aansprakelijk? Uit hoofdstuk 5 van deze bundel blijkt dat deze angst juridisch gezien maar beperkt hout snijdt. De professionals die dit punt tijdens discussies inbrengen, spreken dan ook meestal niet uit ervaring. Het is eerder een angst die volgt uit hun waarneming van een algemene trend van toenemend risicomijdend gedrag (onder andere bij hun bestuurlijke bazen) en een daaruit volgende protocollisering van hun werk die zij dagelijks waarnemen. Die angst voor persoonlijke aansprakelijkheid is overdreven, maar jurisprudentie laat wel een toenemende aansprakelijkheid van overheden voor veiligheidstekorten zien. Het is de 'gemanagede afreken-cultuur' (Oosterling, 2009, p. 280) die tot een huivering bij professionals leidt voor een open, creatieve en participatieve werkhouding.

Maar ook burgers kunnen zelfredzaamheid als een bedreiging zien. Het gedeeltelijk ontmantelen van (de idee van) de verzorgingsstaat brengt onzekerheid en onrust met zich mee. Burgers kunnen er belang bij hebben om terughoudend te zijn met het nemen van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. Enigszins terecht als we bedenken dat het doorzien van de consequenties van bepaalde technologische en economische ontwikkelingen meer reflectie vereisen dan één individu aankan. Waarom zou een burger in dat soort omstandigheden meer keuzevrijheid verlangen? Is het niet verstandig dat burgers deze keuzes uitbesteden en delegeren aan instituties? Tot op zekere hoogte is deze uitbesteding onontkoombaar. De vraag is echter: hoeveel verantwoordelijkheid kun je uitbesteden zonder je identiteit als zelfstandig burger op te geven?

Voor burgers die het ongeluk overkomt, is het vanzelfsprekend aantrekkelijk om al het leed en alle schade die hem of haar overkomen om te zetten in een claim op instituties. Niet gerealiseerde ambities, doelen en verwachtingen

gen maken hen automatisch slachtoffers. Voor hen is zelfredzaamheid zonder meer een bedreiging. Voor bestuurders en politici is in dit verband de notie van de 'narrige burger' interessant: onderzoek suggereert dat burgers van hun bestuurders een rationeler beleid verwachten dan zij zelf zeggen te wensen wanneer zij bevraagd worden (Helsloot, 2010, p. 128-129).

6 ZELFREDZAAMHEID ALS BELEIDSPANACEE, HOOP EN ONDERZOEKSVRAAG

Zelfredzaamheid heeft de positieve connotatie van emancipatie. Hierdoor lijkt het soms aantrekkelijk voor de overheid om zelfredzaamheid in te zetten als een modieus-symbolische oplossing voor structurele veiligheidsproblemen. Het versterken van de maatschappelijke veiligheid kan echter niet zonder meer op de samenleving via de notie van zelfredzaamheid worden afgeschoven, ook niet als de overheid de verantwoordelijkheid neemt voor de implementatie ervan. Zelfredzaamheid kan alleen de veiligheid versterken en de inrichting van onze maatschappij kan alleen meer in lijn komen met haar grondrechtelijke uitgangspunten als de overheid enkele essentiële uitgangspunten in de manier waarop zij risico- en crisisbeheersing organiseert, aanpast. Zoals eerder in deze inleiding is aangegeven, zou de wens tot zelfredzaamheidsbevordering volgens ons op de eerste plaats als een oproep aan de overheid zelf moeten worden geïnterpreteerd, omdat zij zelf een belangrijke oorzaak is van het uithollen en onvoldoende benutten van zelfredzaamheid. Het zou dus heel vreemd zijn als zelfredzaamheid slechts wordt geïnterpreteerd als een (door de overheid te realiseren) voorschrift voor burgers en organisaties.

Er is echter hoop! De eerste regels van deze inleiding luidden dat deze bundel nog maar enkele jaren geleden niet geschreven had kunnen worden. Wij hechten er daarom aan om de positieve ontwikkelingen van de laatste jaren te benadrukken. De hoofdstukken over Amsterdam-Amstelland en Impact hadden niet geschreven kunnen worden als het ministerie van Binnenlandse Zaken zelfredzaamheid niet tot beleid had gemaakt.⁵ Brandweer Amsterdam-Amstelland heeft een bijzondere leerstoel ingesteld, waarvan zelfredzaamheid een van de kernthema's is. Een promotietraject aan die leerstoel, weer deels met subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV), heeft geleid tot het hoofdstuk over zelfredzaamheid bij brand (hoofdstuk 8). Ook in de praktijk van crisisbeheersing wordt soms zelfredzaamheid succesvol benut, zoals bijvoorbeeld duidelijk wordt uit de hoofdstukken 9 en 10 van deze bundel. De oproep van de

5 Brief van ex-minister Ter Horst aan de Tweede Kamer, Zelfredzaamheid bij rampen en crises, juni 2009, kenmerk 2009-0000285982. Zie ook bijlage 3 bij de Derde voortgangsbrief Nationale Veiligheid, d.d. 22 februari 2010, kenmerk 2010-0000084295.

burgemeester van Maasdriel tijdens de stroomstoring in de Bommelerwaard om ‘naberschap’ was zelfs zo succesvol dat dit Twentse woord onderdeel is geworden van de strategische reis van de brandweer. In deze toekomstvisie van de brandweer staat inruil van professionele brandweer voor te activeren burgerschap centraal.⁶ De aandacht voor risicocommunicatie en de bewustwording van de eigen rol van burgers in het voorkomen van en het effectief optreden tijdens noodsituaties, neemt toe. Het lijkt steeds minder bedreigend om als overheid te communiceren dat zij de veiligheid niet kan garanderen en dat zij onvoldoende capaciteit heeft om iedereen te helpen. Er zijn ook talloze publiek-private samenwerkingsverbanden ontstaan gericht op het versterken van de veiligheid die allemaal aangeven dat veiligheid steeds meer als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid wordt gepercipieerd.

Maar er zijn ook nog heel veel vragen onbeantwoord en de strategische alternatieven zijn legio. Zo zal er meer onderzoek gedaan moeten worden naar het emergente karakter van crisisbeheersing en de gevolgen die dat heeft voor de structuur en besturing van de formele crisisbeheersingsorganisatie van de overheid. Er is bijvoorbeeld ook behoefte aan meer inzicht in de effectiviteit van risicocommunicatie en de uitgangspunten van effectieve crisiscommunicatie die tot doel heeft om burgers en organisaties in staat te stellen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. De juridische vraag betreffende het borgen van een andere verantwoordelijkheidsverdeling behoeft eveneens meer onderzoek.

DANKWOORD

Wij denken dat in deze bundel een goed overzicht wordt gegeven van de huidige stand van zaken van het thema zelfredzaamheid in het veiligheidsbeleid. Dit overzicht was niet mogelijk geweest zonder de inspanning van een grote groep mensen. Wij zijn de auteurs zeer dankbaar voor hun mooie hoofdstukken en het geduld met de redactie. Wij willen ook Boom Juridische uitgevers danken voor het opmaken en mooi uitgeven van deze bundel. Ten slotte willen wij onze hoop uitspreken dat deze bundel een bijdrage zal leveren aan de ontwikkeling van de theorie en praktijk van een veilige maatschappij.

Ira Helsloot en Barry van 't Padje, april 2010

6 Projectgroep strategische reis (2010), *De brandweer over morgen*, NVBR.

LITERATUUR

- Beck, U. (1997). *De wereld als risicomaatschappij – Essays over ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang*. Amsterdam: De Balie.
- Donaldson, L. (1996). The normal science of structural contingency theory. In S. Clegg, S. Hardy & W. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies*. Thousand Oaks: Sage publications.
- Gunsteren, H. van (2003). *Woordenboek voor verwarde politici*. Amsterdam: Van Gennep.
- Helsloot, I. (2010). *Symboliek in de verzorgingsmaatschappij*. In M. Hildebrandt & R. Pieterman (red.), *Zorg om verzorging*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I., Pieterman, R. & Hanekamp, J. (2010). *Risico's en redelijkheid – Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kickert, W., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. (Eds.) (1999). Introduction: a management perspective on policy networks. In *Managing Complex Networks, Strategies for the public sector*. London: Sage Publications.
- Majchrzak, A., Jarvenpaa, S. & Hollingshead, A. (2007). Coordinating Expertise Among Emergent Groups Responding to Disasters. *Organization Science*, 18(1), 147-161.
- Morgan, G. (1997). *Images of organization*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- NIFV (2007). Factsheet 'Burgerparticipatie: een crisis bestrijd je samen?', 14 december 2007.
- Oosterling, H. (2009). *Woorden als daden – Rotterdam Vakmanstad/Skillcity 2007-2009*. Heijningen: Jap Sam Books.
- Padje, B. van 't & Groenendaal, J. (2008). Redzame burgers als vliegwiel voor verandering. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7, 25-41.
- Peters, G. (2000). Governance and Comparative Politics. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy* (p. 36-53). New York: Oxford University Press.
- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance, Authority, Steering, and Democracy* (p. 1-12). New York: Oxford University Press.
- Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing, onderschat en overschat* (lectorale rede). NPA/NIFV.
- Sutcliffe, K. & Weick, K. (2001). *Managing the unexpected – Assuring high performance in an age of complexity*. San Francisco: Jossey Bass.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur* (oratie, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Beleids- en bestuurswetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam, 17 september 2009).

Deel 1 Concepten

1 ZELFREDZAAMHEID BIJ CRISES IN DE FYSIEKE VEILIGHEID

Ira Helsloot en Barry van 't Padje

1 INLEIDING, HET VERANDERENDE PERSPECTIEF OP ZELFREDZAAMHEID IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van burgers bij de beheersing van crises in de fysieke veiligheid. Het gaat dan zowel om het handelen van burgers zelf als om de interactie tussen instituties in de crisisbeheersing, lees: vooral de overheid, en burgers.

Onder crises in de fysieke veiligheid verstaan we alle niet-opzettelijk veroorzaakte zware incidenten die leiden tot schade aan gezondheid of goederen. Het bijvoeglijk naamwoord 'zware' duidt hier op incidenten die niet meer als regulier kunnen worden beschouwd.

Deze definitie van crisis in de fysieke veiligheid zal intuïtief helder zijn voor de meeste lezers en daarom laten wij het hier bewust bij. Onderkend moet wel worden dat er veel wetenschappelijke discussie bestaat over de precieze definities van begrippen als crisis en fysieke veiligheid. In dit hoofdstuk willen we echter aandacht besteden aan andere vragen:

- Hoe is het overheidsperspectief op de rol van burgers in de crisisbeheersing veranderd?
- Wat mag de overheid verwachten van burgers tijdens crises?
- Hoe anticipeert de overheid op de rol van burgers tijdens crises?
- Waar liggen de grote beleidskansen voor de overheid om tijdens fysieke veiligheids crises optimale zorg te bieden aan haar burgers?

Het doel van dit hoofdstuk is het verkrijgen van inzicht in hoe de overheid de rol van burgers tijdens crises percipieert en zou moeten percipiëren.

1.1 *Het veranderende perspectief op zelfredzaamheid*

In deze inleidende paragraaf wordt in beeld gebracht hoe het perspectief van de Nederlandse overheid op zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen is veranderd.

Tot de jaren twintig van de vorige eeuw was zelfredzaamheid een vanzelfsprekendheid. De overheid vervulde haar nachtwakerstaak en de burgers verwachtten weinig van de overheid, ook niet bij fysieke veiligheids crises.

Vanaf die jaren twintig verdringt het concept van de 'verzorgingsstaat' langzamerhand het heersende concept van de 'nachtwakersstaat'. De overheid neemt op een steeds verder uitbreidend domein verantwoordelijkheden op zich voor de dagelijkse zorg voor de bevolking.

Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde de Nederlandse maatschappij zich vanaf de jaren vijftig 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' (Diederiks e.a., 1993, p. 351). Door een geheel aan sociale voorzieningen, werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting, recreatie en gezondheid schiep de overheid in de periode na de Tweede Wereldoorlog tot de jaren tachtig een groeiende structuur om het welzijn van haar burgers te bevorderen en in het bijzonder mensen in problemen op te vangen.

De zorg van de overheid voor de rampenbestrijding lijkt daarbij nog uit de toon te vallen: afgezien van het oprichten van de organisatie Bescherming Bevolking (B.B.) in 1952 als reactie op het dan dreigende 'rode gevaar' uit het oosten werd er niet geïnvesteerd in rampenbestrijding.¹ Vanaf de jaren zestig echter streefde de overheid naar een verbetering van de lokale organisatie voor het bestrijden van mogelijke rampen. Gemeenten dienden bijvoorbeeld alarmregelingen en rampenplannen op te stellen, waarin de B.B. waar nodig een plaats kon krijgen. Achtereenvolgende kabinetten konden op dit punt echter niet tot vastgesteld beleid komen. Pas met de 'Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen' in 1975 nam het kabinet hierover een positie in (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1975, p. 2). De nota duidde hetgeen 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'. Zelfbescherming achtte de minister belangrijk, mede vanwege de preventieve werking die ervan uitgaat. Het maakt de bevolking meer bewust van de beschermingsmogelijkheden tegen de verschillende gevaren. Er werd onderscheid gemaakt tussen 'individuele zelfbescherming' (IZB – binnen gezin), 'georganiseerde zelfbescherming' (GZB – binnen woongemeenschap) en 'bedrijfszelfbescherming' (BZB – binnen werkgemeenschap). Voor bedrijfszelfbescherming kwam een wettelijke regeling tot stand. In de nota pleitte de minister ervoor om deze vormen van zelfbescherming meer vanuit de lokale

1 Artikel 1, Ontwerp van wet, nr. 14, Wet bescherming bevolking, 1952.

gemeenschap zelf te benaderen. Voorlichting moest, ook toen, de burgers aanzetten om zelf deze verantwoordelijkheid te nemen.

De Nederlandse verzorgingsstaat raakte begin jaren tachtig in de problemen. Dat kwam enerzijds door de onbetaalbaarheid van alle voorzieningen, anderzijds door de verstrikking van het steeds verder verdichtende net van regelgeving (Diederiks e.a., 1993, p. 359).

Ogenschijnlijk in tegenstelling hiermee worden juist op dit moment ambitieuze doelstellingen voor de rampenbestrijdingsorganisatie in Nederland geformuleerd. Willem Trommel refereert aan dit verschijnsel van het tegen de klippen op formuleren van ambities als de vicieuze cirkel van 'gulzig bestuur':

'Publieke autoriteiten – politici, beleidsmakers en bestuurders – moeten sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw vrezen dat zij hun greep op de maatschappelijke werkelijkheid stukje bij beetje aan het verliezen zijn. Vanuit die angst vormen zich patronen van gulzig bestuur, dat ik voorlopig definieer als het hongeren naar maatschappelijke orde, waar deze in onze tijd juist alsmaar problematischer wordt.' (Trommel, 2009, p. 3)

Hoe het ook zij, het kabinet besloot in 1984 in de 'Nota Civiele Verdediging' om een hoge prioriteit te geven aan een rampenbestrijdingsorganisatie die zowel in vredes- als oorlogstijd kan functioneren. De noodzaak hiervoor volgde uit de door de regering gesignaleerde toegenomen kans op rampen in vreedstijd door de technologische ontwikkelingen. De financiële beperkingen zijn echter zichtbaar in de uitwerking van deze beleidsvoornemens rond de civiele verdediging: met de invoering van de Rampenwet 1985² werd de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op alle rampen bij de gemeenten gelegd. De B.B. werd opgeheven, zodat het geheel een bezuiniging voor de rijksoverheid met zich meebrengt.

In de nota en de (toelichting op de) Rampenwet 1985 verdween (met de B.B.) ook de aandacht voor zelfbescherming. In het Nederlands beleid was vanaf toen slechts sprake van een exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid voor rampenbestrijding.

De wateroverlast van 1993 (gevolgd door die van 1995) was een ijkpunt in de veranderende relatie tussen burgers en overheid. De wateroverlast die tienduizenden dwong tot een evacuatie van enkele dagen werd door publiek en

2 Later hernoemd tot Wet rampen en zware ongevallen.

politiek beschouwd als een onacceptabel falen van de overheid. De uiteindelijk toch beperkte schade werd daarom door de overheid vergoed.

‘De overheid krijgt met betrekking tot crises de rekening gepresenteerd voor het feit dat zij 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 nu de weg naar de overheid.’ (Rosenthal, 1990, p. 65)

Het idee dat de overheid een exclusieve verantwoordelijkheid draagt, vertaalde zich in een veiligheidsutopie³ met de overheid als producent van een maatschappij zonder slachtoffers.

Tegelijkertijd bleek de zelfredzaamheid van burgers tijdens noodsituaties onverminderd groot te zijn. Naar aanleiding van de wateroverlast in 1993 en 1995 stelde minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken in 1996 bijvoorbeeld verrast vast dat ‘in vele toonaarden (...) de zelfredzaamheid en de onderlinge verbondenheid van de bevolking [is] bezongen. Deze was groter dan door de overheid ingeschat.’⁴

Hoewel het begrip zelfredzaamheid bij fysieke veiligheids crises verdwenen was, kreeg een andere vorm van zelfredzaamheid in het begin van de jaren negentig wel toenemende aandacht: de bevordering van de *sociale* zelfredzaamheid van burgers werd beleid toen bleek dat de overheid niet in staat is de toenemende (gevoelens van) onveiligheid te beheersen.

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 (Zoomer, 1993, p. 3).

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 te veel als slachtoffer beschouwt, kan dit initiatieven om zelf de situatie te

3 Door Hans Boutellier benoemd binnen de context van sociale veiligheid, zie bijvoorbeeld Boutellier, 2007, p. 11.

4 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 071, nr. 33.

verbeteren, wegnemen. De politie moet dus een ommezwaai 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 (Denkers, 1993, p. 2, 21).

In het beleidsmatige spoor van de sociale zelfredzaamheid werd vanaf 1993 ook beleid geformuleerd dat zou moeten leiden tot een groter risicobewustzijn bij burgers en daarmee tot een grotere betrokkenheid van de bevolking bij het veiligheidsbeleid. Wat dit concreet zou moeten betekenen voor bijvoorbeeld de reactie van de bevolking bij rampen bleef echter ongewis.⁵

Een onderzoek van halverwege jaren negentig laat zien dat ondanks de voortdurende beleidsmatige onhelderheid over de beperkingen van de overheid bij de rampenbestrijding de Nederlandse bevolking nog altijd de realiteit scherp voor ogen heeft: slechts 35% van de bevolking oordeelt dat de overheid de bevolking kan beschermen bij een ramp, 47% heeft daarom behoefte aan meer precieze kennis over de acties van de overheid bij een ramp, terwijl 55% aan geeft vooral te willen weten wat men zelf kan doen bij een ramp (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1996, p. 8-10).

1.2 Na Enschede: (g)een kentering?

De vuurwerkramp in Enschede in 2000 is meer dan de eerste industriële flitsramp met enkele tientallen omgekomen burgers sinds de Tweede Wereldoorlog in Nederland.⁶ De ramp en de onthutsende resultaten van het onderzoek dat na afloop plaatsvindt, maken voor iedereen in Nederland duidelijk dat de overheid in crisissituaties niet in staat is tot ogenblikkelijke hulpverlening en geen exclusieve verantwoordelijkheid kan dragen voor absolute fysieke veiligheid.

De eerste reflex in het beleid was echter de aankondiging van stringenter veiligheidsbeleid en het formuleren van bijna honderd actiepunten om het risicobeleid en de rampenbestrijding te versterken (Bos, 2000, p. 33). Ondanks de evidentie dat de overheid geen garanties kan afgeven, suggereert dit soort beleidsmatige en regelintensieve reacties dat wel. De overheid koos ervoor om de publieke perceptie impliciet te voeden met de utopische idee van absolute

5 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 225, nr. 1-2, en Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Brandweer en Rampenbestrijding, Nota Brandweer en Integrale Veiligheid – een verkenning, 1995.

6 Eerdere ongevallen betroffen transportincidenten (zoals de Bijlmerramp in 1993) of eisten vooral slachtoffers binnen het terrein van de getroffen industriële inrichting.

veiligheid en een samenleving zonder slachtoffers. Maar dat is niet zonder gevaar. Utopieën worden namelijk gekenmerkt door een 'beangstigende beheerlogica'. Alles is erop gericht om het toeval buiten te sluiten. Isolacionisme, simplificering en wereldvreemdheid zijn dan ook nooit ver weg bij het streven naar utopische gemeenschappen.⁷ De toenemende bureaucratisering van rampenmanagement door de overheid vanaf halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw vertoont dit soort trekjes.

In tweede instantie leek wel degelijk een besef van fundamentele onbeheersbaarheid door te dringen. Nationale incidenten en internationale rampen (een cafébrand in het dorpje Volendam kost veertien jongeren het leven en verminkt tientallen jongeren voor het leven; de onvergelykbare aanslag op 11 september 2001 kostte duizenden doden) die volgden op 'Enschede' in combinatie met de economische recessie maakten duidelijk dat er werkelijk een grens is aan het kunnen van de overheid en dat daarover duidelijkheid moet worden verschaft aan de bevolking. Het woord zelfredzaamheid komt sindsdien steeds vaker voor in allerlei beleidsstukken. Tot een conceptuele en praktische invulling van deze beleidsverandering is het op rijksniveau tot nu toe echter nog niet gekomen.

In dit hoofdstuk brengen we voor deze conceptuele en praktische invulling eerst de feiten tezamen om vervolgens af te sluiten met een aanzet voor een conceptueel kader voor zelfredzaamheidsbeleid.

2 LITERATUUROVERZICHT, HET HANDELEN VAN BURGERS VOOR EN TIJDENS CRISES

In deze paragraaf zal een overzicht worden gegeven van de internationale literatuur die verschillende aspecten van het gedrag van burgers tijdens crises beschrijft.

De centrale claim is dat al dit onderzoek laat zien dat mensen ook in (de voorbereiding op) noodsituaties verstandige wezens zijn, en slechts onder uitzonderlijke omstandigheden irrationeel gedrag beginnen te vertonen.

Een belangrijke beperking van de verschillende geciteerde onderzoeken die hier al vermelding verdient, lijkt de culturele achtergrond te zijn: vrijwel alle onderzoeken hebben plaatsgevonden in de westerse wereld.

⁷ Ten Bos, 2000, p. 33.

2.1 *Burgers en hun voorbereiding op crises*

De *bottom line* van al het onderzoek naar de voorbereiding van burgers op fysieke veiligheids crises is dat mensen zich voorbereiden op wat zij als een *bedreigend* risico zien dat de inspanning van de voorbereiding *waard* is. Zij doen dit om zich door middel van de voorbereiding weer meester te voelen over die als bedreigend ingeschatte situatie. Omgekeerd is daarmee meteen duidelijk wanneer burgers zich niet voorbereiden op fysieke veiligheids crises, namelijk als de kans dat de mogelijke crisis zich voordoet te laag wordt ingeschat om de inspanning van voorbereiding te rechtvaardigen of als de inschatting van burgers is dat ze niet beschikken over (voldoende informatie over) effectieve voorbereidingsstrategieën.⁸

Onderzoek naar wat meer precies de drijfveer is voor de voorbereiding van burgers op crises kent verschillende invalshoeken die corresponderen met verschillende aspecten van risicoperceptie en van individuele burgers: de aard van de dreiging, ervaring met rampen en het geslacht en de sociaaleconomische positie van de burger (Major, 1999, p. 320).

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. Zo nodig voeren ze acties uit om zichzelf te beschermen (naar hoge grond gaan, schuilplaats zoeken, enz.). In de perceptie van de burger is (voorbereiding op) zelfredzaamheid bij het optreden van deze rampen mogelijk.

Kenmerkend voor de 'nieuwe' crises 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. Een voorbeeld hiervan is het gevaar van genetisch gemodificeerde organismen. Zij zijn niet tastbaar, niet afgebakend in tijd, een dodelijke dreiging die zich van alle kanten kan voordoen en waarbij bescherming moeilijk of onmogelijk is. Feitelijke informatie over de werkelijke bedreiging ontbreekt vaak. Burgers hebben in de loop der tijd veel discussies gezien, gehoord of gelezen over de schadelijke effecten van genetische modificatie. In de beleving

8 Klassieke bronnen zijn Tierney, 1989 en Perry, 1985. Recent onderzoek in Nederland bevestigt dit beeld, zoals in de evaluatie van de stroomstoring in de Bommelerwaard, waar het gaat om voorbereiding op uitval van een nutsvoorziening. Het promotieonderzoek van Terpstra (2010) waar het gaat om voorbereiding op overstroming of de evaluaties van de Denk Vooruit-campagnes door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

wordt daardoor bij gentechnologie meteen gedacht aan een dodelijke afloop of ernstige ziekten. Voorbereiding lijkt daarmee al snel zinloos.

Ervaring met crises

Gemeenschappen die vaker door bepaalde typen crises worden getroffen, ontwikkelen *disaster subcultures*, waarin kennisuitwisseling, oefeningen en andere voorbereidingen centraal staan. In gemeenschappen met dergelijke subculturen wordt sneller en adequater opgetreden bij dat type crisis. Persoonlijke ervaringen met een gevaarlijke situatie betekenen accuratere gevaarpercepties, maar betekenen niet per definitie een (vergaande) voorbereiding op andere mogelijke gevaren. De subculturen zijn over het algemeen specifiek gericht op een bepaald type crisis. Ze kunnen problemen ervaren als een ander soort crisis zich voordoet. Er kan niet gesteld worden dat indien een gemeenschap adequaat is voorbereid op een bepaald type fysieke veiligheids crisis, ze eveneens voldoende is voorbereid op andere denkbare fysieke veiligheids crises (Tierney, 1989, p. 27). Vanzelfsprekend helpen alle beetjes: wie bijvoorbeeld de beginselen van eerste hulp machtig is, zal deze in veel noodsituaties kunnen gebruiken.

Geslacht en sociaaleconomische positie

Er zijn onderzochte man-vrouwverschillen in de wijze waarop burgers over risico's communiceren of waarop zij risico-informatie ontvangen. Wat het resulterende verschil in risicoperceptie betekent voor de voorbereiding op crises, is echter niet onderzocht (Major, 1999, p. 313-338).

Perry en Mushkatel (1984) geven aan dat gevaarbewustzijn én voorbereiding gerelateerd kunnen worden aan sociodemografische karakteristieken (inkomen, opleiding, etniciteit). In het algemeen zijn niet-minderheden en mensen met een hogere sociaaleconomische status beter voorbereid op crises en 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.' (Tierney, 1989, p. 20; Fitzpatrick & Mileti, 1994, p. 79-81)

Er is dus een essentieel verschil tussen 'voorbereid zijn' en 'zich voorbereiden'. 'Voorbereid zijn' is voor een deel een positief neveneffect van een hogere sociaaleconomische positie van een burger. Overigens geldt ook nog dat mensen met een hogere sociaaleconomische positie ook eenvoudiger te bewegen zijn om zich voor te bereiden door extra voorzorgsmaatregelen te nemen. In het Engelse brandveiligheidsbeleid wordt daarom wel over de *wealthy worried*

gesproken, die hoewel zij eigenlijk niet tot de risicogroepen behoren wel allemaal een rookmelder hebben. Dit inzicht in de samenhang tussen sociaal-economische status en voorbereiding/voorbereid zijn is momenteel nog geen basis voor het overheidsbeleid.

2.2 *Zelfredzaamheid van burgers tijdens crises*

Bij de zelfredzaamheid van burgers tijdens crises kan onderscheid worden gemaakt tussen de alarmeringsfase, de acute fase en de na- of herstelfase van een crisis.

Waarschuwing en alarmering

Burgers moeten tijdens de alarmeringsfase van een ramp (als die er is) een veelheid aan beslissingen nemen. Ze luisteren naar de radio, die hun adviseert 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 (Perry, 1985, p. 66-70). Een aantal denkstappen wordt doorlopen vanaf het moment dat de waarschuwing wordt ontvangen. Deze denkstappen worden niet lineair achter elkaar 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 (Fitzpatrick & Mileti, 1994, p. 73-75).

Onderzoek heeft herhaaldelijk aangetoond dat voor een individu het beginpunt van denken over respons ligt bij het moment dat de rampdreiging als 'echt' wordt ervaren: 'unless the warning recipient believes that the threat is genuine, he is not likely to undertake any protective action' (Perry, 1985, p. 70). 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 de waarschijnlijke kracht van de aangekondigde ramp. Daarbij 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 voor de

overbezette telefoonnetwerken kort voor en tijdens crises (Fitzpatrick & Mileti, 1994, p. 79-81).

In april 2007 werden de inwoners van de gemeente Helmond gealarmeerd door een drietal sirenes naar aanleiding van een grote brand bij een metaalverwerkingsfabriek. Later in oktober van datzelfde jaar werden ook de inwoners van de gemeente Binnenmaas door het geluid van loeiende sirenes gewaarschuwd voor de mogelijke dreiging van het vrijkomen van gevaarlijke stoffen. Naar aanleiding van deze gebeurtenissen is er onderzoek verricht, waarbij onder andere gekeken is naar het gedrag van de burger op het moment dat de sirenes zijn afgegaan.

Uit beide onderzoeken is allereerst gebleken dat de sirenes niet of nauwelijks waargenomen worden door burgers. In Helmond heeft 24% van de respondenten de sirenes niet gehoord. De oorzaak hiervan kan zowel technisch (zoals geluidsstrekte of isolatie) als fysiek/persoonlijk (waaronder slaap of slechthorendheid) van aard zijn. Hierdoor worden burgers vervolgens ook niet geattendeerd op de gevaren van de aanwezige risico's, waardoor men dan ook geen verdere acties onderneemt om zichzelf en/of anderen te beschermen.

Daarnaast laten beide onderzoeken zien dat, ondanks het feit dat mensen het alarm horen, zij niet de aanbevolen acties uitvoeren en er dus een spanning ligt tussen de actie die wordt gevraagd en wat wordt gedaan. Zo is in Helmond 14% van de respondenten doorggegaan met waar men mee bezig was of heeft men een handeling uitgevoerd die niet volgens de algemene instructies was. Dit kwam doordat men de situatie niet ernstig genoeg inschatte om te handelen volgens deze instructies. Ook hierbij is de prikkeling van zintuigen van groot belang geweest, aangezien voor mensen in Helmond het niet-waarnemen van rook of stank aanleiding was om de algemene instructies niet op te volgen. Hiermee geven de burgers in feite aan dat ze pas actie ondernemen op het moment dat de dreiging als 'echt' wordt ervaren of herkend.

Het merendeel van de inwoners in Helmond die de sirene heeft gehoord en die niet is doorggegaan waarmee men bezig was, is vervolgens op zoek gegaan naar informatie via televisie of radio (Helmond: 62% tv, 49% radio). Ongeveer de helft van deze groep mensen heeft ook daadwerkelijk de informatie gevonden waarnaar men op zoek was. Opvallend is dat slechts een beperkt aantal respondenten familie, vrienden of bekenden heeft gebeld. In het onderzoek naar aanleiding van de sirenes in Helmond geeft 75% van de respondenten aan dat zij, indien er bijvoorbeeld door middel van *cell-broadcast* of sms-alert gewaarschuwd zou zijn, zij de instructies zouden opvolgen.

Tot besluit blijkt uit het onderzoek dat ondanks de algemene instructie het voor burgers onduidelijk is wanneer het weer veilig is om naar buiten te gaan. Ook hierbij spelen zintuiglijke waarnemingen of communicatie via radio of tv een belangrijke rol. In geval van Helmond heeft dit ertoe geleid dat mensen redelijk snel na het afgaan van de sirenes weer naar buiten zijn gegaan. Dit komt doordat mensen een aantal denkstappen doorlopen die op basis van nieuwe informatie leiden tot heroverweging. Deze heroverweging kan tot stand komen op basis van eigen waarneming, maar zou eigenlijk door de 'alarmeerder' aangegeven moeten worden. Het wegvallen van waarnemingen hoeft bijvoorbeeld niet per definitie te betekenen dat het gevaar is geweken. In het denkproces kan dit echter wel zo geïnterpreteerd worden, waardoor mensen onnodig gevaar kunnen lopen. Het is dus belangrijk om burgers bij hun denkproces te ondersteunen, bijvoorbeeld door het tijdig verstrekken van informatie.

Wanneer het bericht als realistisch wordt ervaren, gaat de ontvanger van de waarschuwing zich afvragen wat het bericht voor hem en zijn sociale omgeving (familie, vrienden) betekent. Zoals al is gesteld, is hierbij beschikbare kennis over de 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.

Besluit tot mogelijke zelfredzame maatregelen

Bij de afweging of de gealarmeerde burger beschermende maatregelen treft, spelen drie belangrijke factoren een rol (Perry, 1985, p. 72-81):

- De waarschuwing moet tijdig genoeg zijn om te reageren voor de ramp-impact.
- De familiesituatie is mede bepalend voor de reactiesnelheid: over het algemeen aarzelen families met het nemen van beschermende maatregelen als nog niet alle familieleden veilig zijn of bijeen zijn. Bij evacuatie 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.

Kirschenbaum (2006) heeft onderzoek gedaan naar de voorbereiding op rampen door families. Zijn claim is dat de sterkte van de familieband meer zegt dan het zijn van een gezin alleen. Het directe verband dat hij ziet tussen voorbereiding en 'succes' tijdens crises is overigens omstreken (Kirschenbaum, 2006, p. 111-143). 'Disaster researchers have consistently emphasized that the family is a principal conduit for disaster behaviors and critical for its individual members' survival. Evidence for this claim, however, is problematic as it is based primarily on anecdotal and ethnographic evidence restricted to ongoing or post-disaster coping behaviors. Such evidence should focus on the preparedness stage where family disaster behavior is critical for subsequent chances of survival. Reassessing the primacy of the family-disaster link at the preparedness stage was accomplished by analyzing a representative Israeli sample (n=814) of family household units. Focusing on the household unit provided access to its members, internal familial social processes, and household pre-disaster preparedness levels. The households were divided into traditional, cohabiting, and single-family structures. The initial analysis showed that variations in household structure had inconsistent and in some cases no impact on core disaster preparedness behaviors. Testing a series of alternative explanations related to internal familial social processes found that the extent and intensity of family social networks and gender of the household head did predict differences in preparedness levels. Apparently, the impact of families on preparedness – a vital factor in subsequent disaster behaviors – does not appear to be the result of its structure but the social processes inherent within the household. Being a family in its many diverse forms but lacking these essential familial ingredients is no guarantee of being prepared for disasters.'

Handelen van burgers tijdens crises

Indien er weinig tot geen voorbereidingstijd beschikbaar is en het gevaar van de crisis zich plotseling over de burgers uitstort, zoals bij acute crises als flitsrampen, stroomstoringen, 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 denkbepelden die bij veel burgers en autoriteiten leven. Drie mythen over de zelfredzaamheid van burgers kunnen op grond van onderzoek benoemd en ontkracht worden.

Mythe 1: burgers raken in paniek bij een crisis

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 flitsrampen zijn omstanders, verwanten of andere

aanwezig. In tegenstelling tot beelden die rampenfilms en mediarapportages schetsen, raken mensen vrijwel nooit in paniek.⁹

Het ontstaan van de paniekmythe wordt door Perry en Lindell (2003) verklaard door twee oorzaken (Perry & Lindell, 2003, p. 51-52). 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 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 inschattingsfout met fatale afloop zegt niets over het wel of niet aanwezig zijn van paniek.

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) (Quarantelli, 1999, p. 4-5).

In beide opvattingen staan twee thema's centraal (Quarantelli, 1999, p. 4-7):

- Paniekgedrag is irrationeel. Deze stelling is onder zware kritiek gekomen, vooral vanuit degenen die empirische studies hebben gedaan naar het gedrag van mensen bij crises. Deze onderzoekers stellen vast dat het gedrag in zulke situaties, gezien vanuit de getroffen, 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

9 Quarantelli, 1999, p. 3-10; Dynes, 1994a; en ook voor terroristische aanslagen geldt dit blijkens bijvoorbeeld Perry & Lindell, 2003, p. 51-52.

voor soort paniek dan ook, dan blijft het beperkt tot een kleine groep mensen. Zeer weinig toeschouwers nemen het gedrag over.

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 (Perry & Lindell, 2003, p. 51-52).

Paniekreacties zijn derhalve zeer zeldzaam, maar ze komen wel voor. Vier condities die paniek kunnen veroorzaken, zijn daarbij te onderscheiden (Perry & Lindell, 2003, p. 52):

- de perceptie van onmiddellijk en ernstig gevaar;
- 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.

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

Mythe 2: burgers zijn hulpeloos en afhankelijk

Burgers zijn ten tijde van crises 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 reddingsactiviteiten, 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.' (Quarantelli, 1993, p. 69)

'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.' (Perry & Lindell, 2003, p. 50)

'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.'¹⁰

¹⁰ Dynes, 1990, aangehaald in: Quarantelli, 1993, p. 69.

Zo wordt vaak ook 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 (Tierney, 1989, p. 23-27).

Mythe 3: tijdens en na een ramp wordt geplunderd

Een hardnekkige mythe is die van plunderingen die zouden optreden tijdens crises. Quarantelli (1969) bestrijdt de mythe al vanaf 1969 (Quarantelli & Dynes, 1969, p. 276-291). Hij stelt sindsdien op basis van empirisch onderzoek dat tijdens en vlak na een crisis vrijwel nooit plunderingen plaatsvinden. In de zeldzame gevallen dat plunderingen optreden bij crises is er sprake van eenlingen van buiten de gemeenschap. Plunderen is een typisch verschijnsel dat bij openbare-ordeproblemen optreedt, niet bij fysieke veiligheids crises (Tierney, 1993).

Autoriteiten treffen wel vaak maatregelen om plunderen te voorkomen. Ook in de media steken tijdens en na de ramp verhalen over plundering meestal de kop op. Na orkaan Katrina in New Orleans in 2005 en na de aardbeving in Haïti in 2010 werd in de media gesproken over systematische plundering, maar daar bleek achteraf niets van waar. Ook onder hulpverleners doen verhalen over plunderingen vaak de ronde, maar ook hier geldt dat het meestal om verhalen uit de derde hand gaat die niet verifieerbaar blijken.¹¹

Bij het onderzoek naar het al dan niet optreden van plunderingen na een ramp lijkt sprake te zijn van een culturele beperking, in de zin dat het meeste onderzoek in een westerse context is verricht. Lapierre en Moro (2001) constateren immers op basis van verschillende ooggetuigenverslagen 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 door leden van een andere kaste dan die woonde in de getroffen wijk (Lapierre & Moro, 2001).

De reactie van verwanten en andere burgers op een ramp: redzaamheid/situationeel altruïsme

De bereidheid van vrijwilligers om te assisteren bij crises is in het algemeen groot. Niet alleen van direct betrokkenen (familie, vrienden), maar ook van

¹¹ Zo hebben de auteurs langdurig geprobeerd de verhalen over plundering na de Bijlmer-ramp te verifiëren, maar uiteindelijk verwezen alle vermeende ooggetuigen naar elkaar.

andere burgers. Wij betitelen dat als de redzaamheid van de burger. Direct na rampsituaties volgt een *informal mass assault*. De participatie van de gemeenschap is zeer groot kort na een crisis. Zelfs in de ernstigste crises zijn er meestal meer niet-slachtoffers dan slachtoffers, zodat de gemeenschap de mogelijkheid heeft om zichzelf te herpakken (Tierney, 1989, p. 23). Kort na de aardbeving in Kobe, Japan, in 1995 ondernamen inwoners het grootste deel van de reddingswerkzaamheden. Officiële hulpdiensten vonden slechts een kwart van degenen die bekneeld zijn geraakt en konden worden gered. 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 back-upfaciliteiten voor sleutelfuncties waren verloren (Hiroi, 1995, p. 5). Spontaan hulpaanbod volgde op grote schaal. Schattingen van het aantal vrijwilligers dat in de maanden na de ramp hielp, lopen uiteen van 630.000 tot 1,3 miljoen mensen. Verklaringen voor het hulpaanbod in Kobe zijn onder meer: overduidelijk bewijs dat hulp nodig is, intensieve mediaverslaggeving, collegevrije periode waarin veel studenten gaan helpen (Tierney, 1997, p. 2-3).

Het massaal verlenen van hulp door burgers die soms van heinde en verre komen om te assisteren, noemt Dynes 'situationeel altruïsme'. Hij stelt dat 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 (Dynes, 1994b, p. 6-8):

- 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 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 twee miljoen vrijwilligers actief waren.
- Activeren van familie en verwanten. Direct na een 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 crises leveren zij juist veel extra conventionele organisatorische middelen:
 - extra aantal uren werken door betrokken organisaties;
 - extra capaciteit door gebruik vrijwilligers (bijv. Rode Kruis);
 - betrokkenheid van 'nieuwe' organisaties (bijv. bij de aardbeving in Mexico City in 1985 hielp de nationale petroleumorganisatie op 24 locaties met reddingswerkzaamheden (in totaal 5.000 extra paar helpende handen)).

Situationeel altruïsme motiveert mensen te helpen op manieren die niet in crisisplannen staan vermeld. De vaak genoemde keerzijde (door verraste overheden en hulpdiensten) is dat personeel, burgers, goederen en diensten tegelijk bijeenkomen, met als gevolg chaos en onduidelijkheid. Ook bestaat volgens sommige auteurs de kans op competitiedrang rond het helpen van slachtoffers (Dynes, 1994a, p. 10, 1994b, p. 6-8).

Situationeel altruïsme kan lang 'aanhouden'. Een bekend Nederlands voorbeeld is de jarenlange mantelzorg die in de Volendamse gemeenschap werd geleverd aan de brandwondenslachtoffers als gevolg van de cafébrand aldaar (CRN Het Anker, 2006). De wijze waarop deze mantelzorg door de overheid werd bevorderd en gewaardeerd, heeft hier een duidelijke rol bij gespeeld. Over de soms verbazingwekkende veerkracht van gemeenschappen is (pas) de laatste jaren veel gepubliceerd.¹²

Onderzoek naar de aardbeving in Erzincan, Turkije, 13 maart 1992 geeft aan dat hulpverlening door getroffenen, familie en direct verwanten niet in alle gevallen snel op gang kan komen. Twee derde van de getroffenen zag tijdens of vlak na deze aardbeving verwanten die dood of zwaar gewond waren. De gemeenschap werd blootgesteld aan een catastrofale ramp, die op 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 (Comfort e.a., 1998, p. 88-89).

Na de aardbeving in Marokko in 2004 lijken tv-beelden en verhalen van reddingsteamleden een heel ander beeld te geven van de redzaamheid van de burgers aldaar: groepen mensen samengedrongen om de restanten van een lemen huisje waaronder nog slachtoffers zouden liggen. Men wacht lijdzaam de komst van enkele hulpverleners af die zonder hulp de brokstukken verwijderen. Of hier een cultuuraspect een rol speelt, kan op grond van het beschikbare onderzoek niet geduid worden.

12 Overzichtsartikelen zijn: Bonanno e.a., 2007, p. 671-682; Norris e.a., 2007, p. 127-150.

3 DE ANTICIPATIE VAN OVERHEDEN OP HET GEDRAG VAN BURGERS VOORAFGAAND EN TIJDENS CRISES

Er zijn verschillende manieren waarop een overheid kan omgaan met (het bevorderen van) zelfredzaamheid van burgers en de voorbereiding daarop. De oorspronkelijke inbedding van rampenbestrijding in op militaire leest geschoeide civiele verdedigingsorganisaties heeft wereldwijd – zij het met een mate die verschilt per land – tot op de dag van vandaag implicaties voor de crisisbeheersing. Deze ‘militaire inbedding’ gaat ten dele uit van beelden die in wetenschappelijk onderzoek als onjuist zijn gekenmerkt. Deze beelden hebben echter wel gevolgen voor de wijze waarop overheden zich voorbereiden op crisisbeheersing en in het bijzonder voor de rol die burgers daarbij spelen.

3.1 *Het handelen van overheden ter voorbereiding op crises in relatie tot burgers*

Na de Tweede Wereldoorlog is in veel landen, waaronder Nederland, de rampenbestrijding onder de noemer ‘civiele verdediging’ gebracht. Dit beleids-terrein was logischerwijze op militaire leest geschoeid. De onderliggende gedachte was dat rampen als vijand gezien en benaderd kunnen worden. Dynes (1994) constateert dat de planvorming ter vormgeving van de civiele defensie is gebaseerd op militaire doctrine C³ (*Chaos, Command, Control*).¹³ Uitgangspunt van dit model is dat bij crises *chaos* ontstaat en dat *command* en *control* de middelen zijn om weer tot de ‘normale’ gang van zaken terug te keren. Paramilitaire organisaties, of organisaties die volgens militaire gezagsstructuren werken, zijn in dit model het geschiktst om rampenbestrijding aan te pakken. De reguliere civiele instanties worden niet in staat geacht adequaat om te gaan met noodsituaties, vanwege de kwetsbaarheid en ineffectiviteit van hun ‘commando’-structuren.

In de loop der jaren is het C³-model uitgehold door samenwerkingsverbanden tussen verschillende overheden en de opkomst van adviserende instanties. Vanaf eind jaren zeventig is de focus steeds meer gericht op civiele rampenbestrijding door hulpdiensten in nauwe samenwerking met lokale en functionele overheden. In de jaren tachtig is in de gehele westerse wereld een scherpe draai gemaakt van civiele verdediging naar rampenbestrijding. Het paradigma van oorlogsdenken staat echter nog ten dele overeind, voornamelijk omdat het eenvoudig en duidelijk is (Gilbert, 1995, p. 232).

13 Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan Dynes, 1994a.

Ook in de huidige rampenbestrijdingsstructuur zijn er nog elementen van het C³-model zichtbaar:

- Er is relatief veel aandacht voor anticipatie op en controleren van antisociaal gedrag in de chaos van een ramp (plunderen, hulpverleners die 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 dat ze 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 de planning voorafgaand aan noodsituaties. Spontane acties zijn per definitie niet te controleren en worden daardoor als irrelevant of verstorend gezien.

Dynes (1994) zet tegenover het militair georiënteerde C³-model een ander concept, met eveneens drie C's: Continuïteit, Coördinatie, Coöperatie. Hierbij gaat hij uit van de volgende uitgangspunten:

- Noodsituaties veroorzaken een bepaalde mate van onrust en desorganisatie, maar geen sociale chaos.
- Noodsituaties reduceren de capaciteiten van individuen of sociale structuren niet. Ze presenteren nieuwe en onverwachte problemen die moeten worden opgelost.
- Het gebruik van bestaande sociale structuren is de meest effectieve wijze om problemen op te lossen. Het creëren van kunstmatige structuren is niet mogelijk en niet effectief.
- Planning dient om mensen in acute situaties tot rationele en weloverwogen beslissingen te laten komen. Planning is een van de bronnen om problemen op te lossen, niet het probleem zelf.
- Een noodsituatie is in haar soort te karakteriseren door decentralisatie en meervoudige besluitvorming, dus is autonomie van besluitvorming waardevol, niet de centralisatie van autonomie.
- De focus moet zijn gericht op het oplossen van het probleem, niet op het voorkomen van chaos.

Dynes (1994) argumenteert dat zonder planning mensen waarschijnlijk een adequatere reactie ontwikkelen in crisissituaties dan wanneer ze de last dragen van de aannames van het *command and control*-model. De drie C's van Dynes kunnen als volgt worden gekarakteriseerd:

Continuïteit: de beste voorspeller van gedrag in crisissituaties is het gedrag voorafgaand aan de crisissituatie. In crisissituaties moet zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande structuren en zo min mogelijk van kunstmatige. De consequentie van deze voorspellingsaannname is dat mensen zich niet passief of onverantwoordelijk zullen gedragen in crisissituaties. Er hoeft daarom niet *voor* hen besloten te worden, er kan *met* hen besloten worden. Andere simpele consequenties van dit uitgangspunt zijn dat waarschuwingen qua taalgebruik en boodschap begrijpelijk moeten zijn voor degenen tot wie ze zijn gericht, evacuatie routes moeten gepland worden langs reguliere routes, enzovoort.

Coördinatie: de afstemming van crisisbeheersingsactiviteiten wordt bereikt door planning en herhalingsactiviteiten, het opbouwen van persoonlijke contacten, ontwikkelen van liaisonstructuren en gedeelde operationele faciliteiten voor noodsituaties. Hiërarchische commandostructuren helpen daarentegen niet om tot goede coördinatie te komen. Dynes' model waardeert decentrale improvisatie van oplossingen in de responsfase. Het richt zich niet op de huidige tendens dat crisisplannen slechts adequaat zijn als ze detailinformatie bevatten van het juiste gedrag bij alle hypothetische (*worst case*-)situaties. De huidige verzameling van triviale informatie in plannen is het logische resultaat van het klassieke militaire denken, waarin improvisatie het falen van adequate planning inhield. Voor de goede orde: binnen de Nederlandse defensieorganisatie is deze doctrine alweer geruime tijd losgelaten en juist vervangen door een doctrine waarin onderkend wordt dat decentrale improvisatie op basis van vakmanschap noodzakelijk is.

Coöperatie: organisaties die gebaseerd zijn op paramilitaire modellen hebben moeite met het opnemen van vrijwilligers, omdat ze niet in rangen 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. De uitdaging van het mobiliseren van respons, opleveren van materialen en het organiseren van opvang en medische verzorging voor duizenden getroffen na een plotselinge, destructieve gebeurtenis is een dynamisch, interactief en onvoorspelbaar proces. Het slagingspercentage om ter voorbereiding daarop een effectief 'ramprespons-systeem' te ontwikkelen, hangt af van de mogelijkheden van training, middelen, materieel en infrastructuur in de gemeenschap voorafgaand aan een ramp (Comfort e.a., 1998, p. 74).

Angelsaksische organisaties van burgerhulp

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

In de Verenigde Staten worden *Community Emergency Response Teams* (CERT) samengesteld. Deze teams zijn samengesteld 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 worden geacht hulp te verlenen onmiddellijk na crises totdat de professionele hulpdiensten zijn gearriveerd.¹⁴ Deze teams zijn opgericht vanuit de gedachte dat na een 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 onmiddellijk levensreddende taken te verrichten. In deze omstandigheden zullen familieleden, collega's en burens elkaar spontane hulp bieden. Dit gebeurde direct na de aardbeving in Mexico City, waar ongetrainde burgers zich vrijwillig inzetten en achthonderd mensen redden. Er kwamen echter wel honderd mensen om 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 om deel te nemen aan deze opleiding.¹⁵

Onderzoek naar de effectiviteit van CERT-teams lijkt echter nog te ontbreken. De resultaten van enkele tientallen interviews met professionele hulpverleners uit Fairfax (Virginia), Washington en New York van alweer even geleden, namelijk januari 2002, door een van de auteurs wezen echter op een volledig gebrek aan samenwerking en vertrouwen van de zijde van de professionele hulpverleners richting dergelijke teams.

Een heel andere aanpak is zichtbaar in Nieuw-Zeeland. Daar worden *recovery managers* getraind om lokale groepen te begeleiden die na een ramp (spontaan) hun gemeenschap herstellen. De insteek is hier dus het beter opleiden van enkelingen die daarna tijdens crisissomstandigheden de redzame burger effectief kunnen inzetten.

14 www.citizencorps.gov/cert.

15 www.citizencorps.gov/cert.

Checklists

Er bestaan diverse checklists voor het bevorderen van de zelfredzaamheid. Deze kunnen gericht zijn op de lokale overheid (zoals het *disaster resistant communities*-programma van de Federal Emergency Management Agency (FEMA) of het toetsingskader dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid ontwikkelt), maar ook op bedrijven (bijv. het wereldwijde gebruik van checklists ter voorbereiding op de millenniumwisseling) en op de bevolking.

Met name in westerse landen richten lokale, regionale en landelijke overheden zich echter vooral op het voorlichten van burgers over de maatregelen die zij ten behoeve van zelfredzaamheid moeten voorbereiden. Op basis van overzichten van risico's worden voor burgers speciale guides gemaakt. Hierin staat bijvoorbeeld wat burgers moeten en kunnen doen om ongevallen te voorkomen, maar ook wat zij ten tijde van crises moeten doen. De inhoud van deze brochures is soms zeer concreet, soms zeer overbodig of zelfs misleidend.¹⁶ Er wordt veelal in uitgelegd welke ramptypen kunnen worden voorkomen en wat de maatregelen zijn wanneer een specifiek ramptype zich voordoet. Tevens is aangegeven wat burgers permanent beschikbaar moeten hebben om te overleven in rampsituaties.

De stijl en toonzetting van de brochures verschilt tussen landen. In de Verenigde Staten 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 crises. De brochure uit Nieuw-Zeeland laat daarentegen een vluchtende ouder met kind zien, met daaronder de tekst: 'Will you cope when disaster strikes?' 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 verschillend uitgevoerde checklists, instructieboeken en folders hebben op het risicobewustzijn en de mogelijk hierdoor geïnitieerde voorbereiding van burgers op specifieke crises, zoals terroristische aanvallen.

In Nederland is de bevordering door de overheid van de voorbereiding op zelfredzaamheid pas recent weer opgepakt na een lange periode van absentie na de opheffing van de Bescherming Bevolking (B.B.). In eerste instantie was de aandacht vooral gericht op het bevorderen van het aanleggen van nood-

16 De Nederlandse campagne 'Wat te doen als de sirene gaat' is een voorbeeld van een misleidende campagne: de oproep 'ga naar binnen en doe de rampenzender aan' suggereert dat er dan op de radio handelingsperspectieven door de overheid geboden worden. Dit zal nooit binnen een uur gerealiseerd worden.

voorraden middels de Denk Vooruit-campagne. Dit bleek weinig succesvol. In 2009 echter is het ministerie van Binnenlandse Zaken, na enkele voorzichtige proefprojecten, gestart met een breder programma dat vooral gericht is op het bevorderen van het samenspel tussen burgers en hulpverleners tijdens crises.¹⁷

3.2 *De overheid en zelfredzaamheid tijdens crises*

In het eerste uur na een acute ramp of een zwaar ongeval zijn brandweer, politie, geneeskundige hulpverleners en andere betrokken overheidsorganisaties vooral bezig met het opstarten van hun eigen calamiteitenorganisatie (zie bijv. Kuipers & Meuleman, 2003, p. 14). Voor zwaargewonde slachtoffers die zich op het rampterrein bevinden, is het ontvangen van hulp tijdens het eerste uur echter een kwestie van leven of dood. Dit wordt daarom ook wel het 'gouden uur' genoemd.

Het kost tijd om gestructureerd en grootschalig op te kunnen treden. In die eerste periode na een flitsramp zijn burgers grotendeels op zichzelf en spontaan hulpaanbod aangewezen. Zo vond tijdens de vuurwerkramp in Enschede in Nederland in 2000 tussen ongeveer 15.30 uur – het moment van de fatale explosies – en ongeveer 16.10 uur geen brandbestrijding plaats. Daarna volgde de opbouw naar een omvangrijke rampenbestrijdingsorganisatie. Pas vanaf 18.30 uur was er sprake van een grootschalige en gestructureerde brandweerinzet (Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, 2001, p. 123-124).

In de planvorming van overheden is internationaal echter vrijwel nooit ruimte voor burgers die bij rampen hulp verlenen. Uit de evaluaties van flitsrampen (in de westerse, ontwikkelde wereld) blijkt echter keer op keer dat degenen die in eerste instantie levensreddend werk verrichten de burgers 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 over hoe om te gaan met de reactie van burgers.

'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.' (Hashimoto, 2000, p. 19)

17 Brief van ex-minister Ter Horst aan de Tweede Kamer, Zelfredzaamheid bij rampen en crises, juni 2009, kenmerk 2009-0000285982. Zie ook bijlage 3 bij de Derde voortgangsbrief Nationale Veiligheid, d.d. 22 februari 2010, kenmerk 2010-0000084295.

De observatie dat het vooral burgers zijn die in de eerste uren hulp verlenen, is niet nieuw. Bij de treinramp in Harmelen in Nederland 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' (Rosenthal, 1984, p. 128). 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 omkwamen: 'Een file van 32 kilometer van spontane hulpaanbieders verhindert hulpverleners en reddingswerktuigen om op de ramplocatie te komen' en 'Too much help made a mess here. But you can't stop people from coming' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2001, p. 143).

Opvallend in deze citaten is de negatieve bewoording van de gevolgen van het hulpaanbod; het hindert vooral de professionele hulpverleners die na de eerste uren opkomen. Het Internationale Rode Kruis acht de inzet van vrijwilligers bijvoorbeeld dan ook vooral gewenst als deze in georganiseerd en gecoördineerd verband optreden (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2001, p. 143).

Na de eerste fase van een flitsramp waarin acuut levensreddende hulp en opvang nodig is, volgt een veel langduriger herstelfase waarin de slachtoffers weer naar een normaal dagelijks leven begeleid moeten worden. Ook in deze fase spelen vrijwilligers vaak een belangrijke rol. En ook voor deze fase geldt dat overheden in planvorming geen rekening houden met de beschikbaarheid van de redzame burger.

'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.' (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2001, p. 146)

Contrasterend met het onderkende belang ervan in de praktijk is het beperkte praktijkonderzoek naar de mogelijkheden van de bevordering van de inzet van de individuele redzame burger in crisisomstandigheden.¹⁸

Op deze plaats beperken we ons tot 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 crises melden ook deze hulpverleners zich spontaan. Het opvangen en taken toewijzen aan deze professionals buiten dienst is echter eveneens over het algemeen niet geregeld.¹⁹

Als laatste punt wijzen we erop dat bij recente crises gebleken is dat zelfs het functioneren van de overheidsdiensten zelf in hoge mate afhankelijk blijkt te zijn van de inzet van deskundige, vrijwillig opkomende burgers: de bergingsoperaties na 9/11 in New York werden bijvoorbeeld logistiek mogelijk gemaakt door een spontaan gegroeide vrijwilligersorganisatie (Voorhees, 2008, p. 4-16) en na Katrina werden de operaties voorzien van onmisbare geografische informatie door vrijwilligers van de Louisiana State University.

'During Hurricane Katrina a group of faculty, staff, and students at Louisiana State University voluntarily helped create, manage, and staff Geographic Information System (GIS) efforts in the Louisiana Emergency Operations Center (EOC). GIS is an integral component to decision support in all phases of emergency operations. However, for the Katrina response, no Louisiana state employees were assigned to the GIS desk at the EOC. This failure to have an established support system for all other agencies providing response could have been a devastating fault without the volunteer support provided by LSU. Most agencies looked for us in the EOC and then relied upon us throughout the operation.' (Curtis e.a., 2006, p. 203-221)

Een bijzonder interessant fenomeen is dat van de zogenoemde 'spontane burgerhulporganisaties'. Zichtbaar is tijdens crises dat de redzame burger zich als vanzelfsprekend spontaan organiseert. Deze spontane burgerhulporganisaties zijn nog slecht onderzocht, maar fraai is het te zien hoe bijvoorbeeld complexe grootschalige logistieke problemen en specialistische informatievraagstukken die het vermogen van één individu te boven gaan door de zichzelf

18 Dit werd al langer geleden geconstateerd door Wenger & James, 1994, p. 232-243. Er lijkt echter tot op heden weinig veranderd.

19 Zie onder andere: Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, 2001, p. 134-140; MIPT, 2002, p. 46-111 en COT, 1993, p. 52.

spontaan organiserende redzame burger worden opgelost (Majchrzak e.a., 2007, p. 147-161).

4 SAMENVATTING EN CONCEPTUEEL KADER

4.1 *De resultaten van het internationale onderzoek samengevat*

Burgers zijn tijdens een crisis net zulke redelijk denkende mensen als in hun alledaagse werkelijkheid. Zij raken niet in paniek, maar zullen op basis van de hun ter beschikking staande informatie en binnen de beschikbare tijd zo weloverwogen 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 neerleggen. Hierbij gaat in veel gevallen de loyaliteit naar anderen boven de rationaliteit van overheidsadviezen of maatregelen.

Naast acties gericht op de bescherming van zichzelf en hun naasten zullen veel burgers ook de grootst mogelijke inspanning verrichten om anderen te redden. 'Groots mogelijk' duidt hier op het feit dat burgers weloverwogen levensgevaar trotseren om anderen te helpen. We spreken in dit verband over zelfredzaamheid versus redzaamheid. Redzaamheid begint in de levensreddende fase: evaluaties van flitsrampen laten veelal zien dat de meeste slachtoffers door burgers gered en in eerste instantie behandeld worden. Redzaamheid is ook in latere fasen van crises bekend van de massale hulp van burgers bij opvang en verzorging of het daarvoor goederen ter beschikking stellen.

Een bijzonder interessant fenomeen is dat van de zogenoemde 'spontane burgerhulporganisaties'. Zichtbaar is tijdens crises dat de redzame burger zich als vanzelfsprekend spontaan organiseert. Deze spontane burgerhulporganisaties zijn nog slecht onderzocht, maar fraai is het te zien hoe bijvoorbeeld complexe grootschalige logistieke problemen en specialistische informatievraagstukken die het vermogen van één individu te boven gaan door de zichzelf spontaan organiserende redzame burger worden opgelost.

De overheid miskent tot nu toe in het algemeen zowel de hoge mate van zelfredzaamheid als van redzaamheid van burgers. Uitgangspunt voor planvorming en andere voorbereiding op crises 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 crises; feitelijk treden deze uiterst zelden op. De redzaamheid van de burger wordt verder door veiligheidsprofessionals en bestuurders veelal afgehouden uit angst voor persoonlijke en overheidsaansprakelijkheid wanneer de redzame burger schade zou veroorzaken. Zowel in de voorbereiding als tijdens crises wordt derhalve door de overheid suboptimaal gebruikgemaakt van de capaciteiten die de (zelf)redzame burger biedt.

4.2 *Een conceptueel kader voor het omgaan met zelfredzaamheid door de overheid*

De huidige politieke kentering waarbij de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de vormgeving van onze samenleving benadrukt wordt, biedt ook mogelijkheden om de relatie tussen burgers en overheden bij (de voorbereiding op) crisisbeheersing weer op een realistischer manier te gaan interpreteren. Het subtiel verschil tussen verantwoordelijkheid en zorg kan hierbij een belangrijke rol spelen.

'Zorg is toewijding, behartiging, hoeden, en tegelijk bekommering, de vrees dat iets verkeerd zal uitpakken. Door de verhouding die ik heb met de ander engageer ik me met hem en trek ik me zijn lot aan (...) Verantwoordelijkheid daarentegen is de verplichting tot rekenschap, is aansprakelijk zijn, zich moeten rechtvaardigen. Het is dus in wezen iets technisch (...) Bij zorg gaat het om een verbondenheid waarbij het object zijn zelfstandigheid behoudt (...) Ik zorg bijvoorbeeld voor mijn kinderen, maar zij bepalen hun leven (...) Bij verantwoordelijkheid ben ik aansprakelijk voor het gedrag van het object. Dat wil zeggen dat het ondergeschikt is aan mij.' (Kaulingfreks, 1996, p. 89)

Het denken in termen van zorg in plaats van verantwoordelijkheid past beter bij moderne crisisbeheersing, omdat op die manier duidelijk wordt dat burgers daar zelf iets over te zeggen hebben, daar zelf handelend in kunnen optreden en, bovendien, er maar moeilijk resultaatgaranties zijn af te geven door de overheid. Bij een zorgrelatie hoort een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting.

Dit algemene principe is als volgt te concretiseren.

Ga als overheid bij (de voorbereiding op) crises uit van zowel de zelfredzame als de redzame burger. Dit uitgangspunt heeft directe implicaties voor de informatievoorziening voor en tijdens crises: deze moet gericht zijn om de redelijk denkende burgers adequaat te laten beslissen, niet om hem bijvoorbeeld gerust te stellen. Transparantie in crisiscommunicatie is daarmee behalve een ethisch principe dat bij democratisch bestuur hoort ook van praktische waarde.

Voor de acute hulpverlening betekent dit, zeker daar waar de overheid onvermijdelijk te weinig capaciteit heeft, dat ook op de inbreng van redzame burgers geanticipeerd moet worden. Opleiding, procedures en uitrusting van bijvoorbeeld de hulpdiensten zouden moeten worden aangepast om de redzame burger de maximaal en zo verantwoord mogelijke ruimte te bieden bij flitsrampen. Ook bij de voorbereiding op heel andere crisistypes, zoals een langdurige uitval van infrastructuur, kan met name bij het proces opvang en verzorging veel meer worden geanticipeerd op de bijdrage van de redzame burger.

In het bijzonder verdient het aanbeveling om tijdens crises bewust ‘aansluiting te zoeken’ bij de acties die redzame burgers en spontane zelf-georganiseerde burgerhulporganisaties al in gang zetten of hebben gezet. Aansluiting zoeken betekent faciliteren en aanvullen, maar beslist niet zomaar overnemen.

Een heel ander verhaal lijkt de voorbereiding van burgers zelf. Deze voorbereiding blijkt slecht te zijn en nauwelijks te bevorderen. Feitelijk is hier echter sprake van 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. Publiekscampagnes die om een generieke voorbereiding op crises vragen, zijn daarmee kansloos en belasten alleen maar de relatie tussen overheid en burger.

Onderzoek laat zien dat burgers zich voorbereiden op ongevallen waarvan zij de perceptie hebben dat voorbereiding erop zinvol is en die een redelijke waarschijnlijkheid hebben. Het gaat hier in de Nederlandse context om allerlei kleine ongevallen rondom het huis (brand, klein lichamelijk letsel), maar ook om overlastsituaties als stroomstoringen. Een aanbeveling is dan ook om die voorbereiding wel te stimuleren, wetend dat deze ook een basis is voor een nog beter handelen van de burger in de responsfase van een grotere crisis.

4.3 Tot slot

Deze bijdrage is niet compleet zonder met instemming te wijzen op een voor Nederlandse begrippen uniek en hoopvol besluit uit maart 2010: mensen die in de buurt van de Zeeuwse kerncentrale van Borssele wonen, kunnen voortaan op het gemeentehuis jodiumpillen afhalen. Deze pillen moeten hen beschermen als zich een kernramp voordoet.²⁰ De duizenden jodiumpillen liggen al jaren in de gemeentehuizen in Zeeland opgeslagen, omdat het uitgangspunt altijd is geweest dat burgers niet in staat werden geacht om op een juiste wijze om te gaan met de verantwoordelijkheid om de pillen thuis te bewaren en deze alleen te gebruiken indien nodig. Met deze nieuwe aanpak is daar nu verandering in gekomen, een aanpak waarmee de zorgende overheid ook bewust de zelfredzaamheid van burgers ondersteunt, maar niet de verantwoordelijkheid van hen overneemt.

LITERATUUR

- Bonnanno, G.A., Galea, S. & Bucchiarelli, D. (2007). What predicts resilience after disaster? The role of demographics, resources and life stress. *Journal of Consulting and clinical psychology*, 75, 671-682.
- Bos, R. ten (2000). *Modes in management. Een filosofische analyse van populaire organisatietheorieën*. Amsterdam: Boom.
- Boutellier, H. (2007). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Comfort, L., Tekin, A., Pretto, B. & Kirimli, D. (1998). Time, knowledge and action: The effects of trauma upon community capacity for action. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 88-89.
- Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (2001). *De vuurwerkramp: Eindrapport*. Den Haag.
- COT (1993). *De Bijlmerramp: rampbestrijding en crisismanagement in Amsterdam*. Den Haag: COT.
- CRN Het Anker (2006). *Nieuwjaarsbrand Volendam 2001, lessen voor later*. Volendam: CRN Het Anker.
- Curtis, A., Mills, J.W., Blackburn, J.K., Pine, J.C. & Kennedy, B. (2006). Louisiana State University geographic information system support of hurricane Katrina recovery operations. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 24, 203-221.
- Denkers, F. (1993). *Op eigen kracht onveiligheid de baas*. Dordrecht: SMVP.

20 Volgens onderzoek wordt het belangrijkste indirecte stralingsgevaar van een kernongeval veroorzaakt door het vrijkomen van radioactief jodium, dat zich in het lichaam verzamelt in de schildklier en daar kanker kan veroorzaken. Het tijdens een kernongeval slikken van jodium verzadigt de schildklier, zodat binnengekomen radioactief jodium het lichaam weer verlaat zonder te zijn opgenomen.

- Diederiks H.A. e.a. (1993). *Van agrarische samenleving naar verzorgingsstaat. De modernisering van West-Europa sinds de vijftiende eeuw*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Dynes, R.R. (1994a). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12.
- Dynes, R.R. (1994b). *Situational altruism: Toward an explanation of pathologies in disaster assistance*. Paper presented at XIIIth World Congress of Sociology. Bielefeld, Germany.
- Fitzpatrick, C. & Mileti, D.S. (1994). Public Risk Communication. In R.R. Dynes & K.J. Tierney (Eds.). *Disasters, collective behavior and social organization*. Newark, London: Associated University Presses.
- Gilbert, C. (1995). Studying disasters: A review of the main conceptual tools. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 13.
- Hiroi, O. (1995). Earthquake disasters: The need for robust emergency information and transportation networks. *The Wheel Extended*, 93.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2001). *World Disaster Report: focus on recovery*. New York.
- Kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp Enschede, 23 maart 2001 (kenmerk ministerie van Binnenlandse Zaken ES2001/61971).
- Kamerstukken II 1995/96, 24 071, nr. 33 (Wateroverlast in Nederland).
- Kamerstukken II 1995/96, 24 225, nr. 1-2 (Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 en ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Brandweer en Rampenbestrijding, Nota Brandweer en Integrale Veiligheid – een verkenning, 1995).
- Kaulingfreks, R. (1996). *Gunstige vooruitzichten. Filosofische reflecties over organisaties en management*. Kampen: Kok Agora.
- Kirschenbaum, A. (2006). Families and disaster behavior: A Reassessment of family preparedness. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 24, 111-143.
- Kuipers, W. & Meuleman, H. (2003). Opperbevel en bestuurlijke coördinatie. In I. Helsloot & P. Verhallen (red.), *Zicht op rampenbestrijding*. Arnhem: NIBRA.
- Lapierre, D. & Moro, J. (2001). *Il était minuit cinq à Bhopal*. Parijs: Robert Lafont.
- Majchrzak, A. Jarvenpaa, S.L. & Hollingshead, A.B. (2007). Coordinating expertise among emergent groups responding to disasters. *Organization Science*, 18, 147-161.
- Major, A.M. (1990). Gender Differences in Risk and Communication Behavior: Responses to the New Madrid Earthquake Prediction. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 17.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1975). *Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1996). *Integrale veiligheidsrapportage 1996. Achtergrondstudie risicobewustzijn van de bevolking*. Den Haag.
- MIPT (2002). *Oklahoma City, seven years later: Lessons for other communities*. Oklahoma.
- Mushkatel, P. & Perry, R.W. (1984). *Disaster Management*. Westport: Quorum
- Nashimoto, N. (2000). Public organizations in an emergency: The 1995 Hanshin-Awaji earthquake and municipal government. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8.
- Norris, F.H., Stevens, S.P. & Pfefferbaum, K.F. (2007). Community resilience as a metaphor: Theory, set of capacities and strategies for disasters. *American Journal of Community Psychology*, 70, 127-150.

- Perry, R.W. (1985). *Comprehensive Emergency Management. Evacuating Threatened Populations*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Perry, R.W. & Lindell, M.K. (2003). Understanding citizen response to disasters with implications for terrorism. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 11.
- Quarantelli, E.L. (1993). Community Crises: An exploratory comparison of the characteristics and consequences of disasters and riots. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1.
- Quarantelli, E.L. (1999). *The sociology of panic*. Delaware: University of Delaware, Disaster Research Center.
- Quarantelli, E.L. & Dynes, R.R. (1969). Dissensus and consensus in community emergencies: Patterns of looting and property norms. *II Politico*, 34, 276-291.
- Rosenthal, U. (1984). *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Bataafsche Leeuw.
- Rosenthal, U. (1990). Overheidsinterventies. In COT, *Kritieke momenten: Studies over beslissen in moeilijke omstandigheden*. Arnhem: Quint.
- Scholtens, A. & Helsloot, I. (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007: Een evaluatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de regio Gelderland Zuid in termen van effect*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid; Arnhem en Apeldoorn: Politieacademie.
- Terpstra, T. (2010). *Flood preparedness: Thoughts, feelings and intentions of the Dutch Public*. Enschede: University of Twente.
- Tierney, K.J. (1989). The social and community contexts of disaster. In R. Gist & R. Lubin (Eds.), *Psychosocial aspects of disaster*. West-Sussex: Wiley.
- Tierney, K.J. (1997). *Emergency Response: Lessons learned from the Kobe earthquake*. Delaware: University of Delaware, Disaster Research Center.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur* (oratie uitgesproken aan de Vrije Universiteit Amsterdam).
- Voorhees, W.R. (2008). New Yorkers respond to the World Trade Center attack: An anatomy of an emergent volunteer organization. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16, 4-13.
- Wenger, D.E. & James, T.F. (1994). 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*. Delaware: University of Delaware.
- Zoomer, O. (1993). *Zelf doen en overlaten: Acties van burgers, politie en lokale overheid tegen overlast en kleine criminaliteit*. Lelystad: Vermande.

Paradoxen van zelfredzaam burgerschap

Hans Boutellier en Ronald van Steden

1. INLEIDING

‘Samenwerken aan veiligheid’ is in de afgelopen jaren het mantra van het Nederlandse criminaliteitsbeleid geworden. Ook voor burgers is hierbij een belangrijke rol weggelegd. Deze kan op verschillende wijzen worden gespeeld, maar in ieder geval moet de burger ‘zijn verantwoordelijkheid’ nemen. Een ideale burger is niet langer gewillig onderdaan of calculerend consument. Anno 2009 is hij bij voorkeur zelfredzaam. Het activeren van burgers is in de mode (Verhoeven, 2004, p. 57). Dit enthousiasme voor de nieuwe rol van burgers komt niet zomaar uit de lucht vallen, maar moet worden begrepen als een reactie op recente ontwikkelingen in de samenleving. De huidige politieke en maatschappelijke obsessie met sociale veiligheid¹ staat daarbij centraal. Politie en justitie zuchten onder een enorme werklast, die – zo is de veronderstelling – verminderd kan worden als burgers meer ‘zelf doen’ aan de preventie en correctie van deviant en zelfs crimineel gedrag. Dit is niet verwonderlijk, omdat politieregistraties laten zien dat de geregistreerde criminaliteit over de afgelopen veertig jaar is vertienvoudigd (Eggen & Van der Heide, 2005) – of verzesvoudigd als de bevolkingsgroei wordt meegenomen. Toch is de relatie tussen zelfredzaamheid enerzijds en trends in criminaliteit en slachtofferschap anderzijds niet eenduidig. Oorzaken en gevolgen van toenemende ‘objectieve’ criminaliteitscijfers blijven wezenlijk betwist.²

Een andere en wellicht zinvollere manier om naar verbanden tussen (on) veiligheid en zelfredzaamheid te kijken, is het bepalen van ‘het gevoel’ (of de subjectieve beleving) van mensen. Hier blijkt echter ook dat relaties niet

1 Sociale veiligheid verwijst naar veiligheid in de eigen leefomgeving, met speciale aandacht voor overlast en criminaliteit. Mensen en hun moedwillige gedragingen vormen het brandpunt. Hiermee onderscheidt sociale veiligheid zich van fysieke veiligheid, die betrekking heeft op risico's die samenhangen met allerlei ongevallen en rampen.

2 Wittebrood en Nieuwbeerta (2006) schrijven bijvoorbeeld het grootste deel van de criminaliteitsstijging (74%) toe aan de observatie dat de politie meer geneigd is tot het daadwerkelijk opnemen van aangiften. In mindere mate biedt de toegenomen aangiftebereidheid een verklaring (25%). Bijvoorbeeld bij vermogensdelicten zijn mensen eerder bereid aangifte te doen ten behoeve van een bewijs voor de verzekering.

eenvoudig kunnen worden gelegd. Onveiligheidsgevoelens zijn de afgelopen decennia nauwelijks toegenomen. Sterker nog: na 2004 heeft zich een forse daling ingezet. Het aandeel van de bevolking dat zich onveilig voelt, is sinds 1995 nog nooit zo laag geweest.³ Om de huidige preoccupatie met veiligheid toch te kunnen begrijpen moet daarom worden geconstateerd dat niet zozeer de *angst* voor slachtofferschap als wel vagere gevoelens van *ongerustheid* en *bezorgdheid* onder burgers zijn gestegen (Terpstra & Van de Vijver, 2005). Mensen kunnen zich onveilig voelen zonder directe vrees voor persoonlijk slachtofferschap.⁴ Ze hebben eerder het gevoel de grip op het dagelijks leven te verliezen.

Vanuit voorgaande constateringën plaatsen wij het thema 'zelfredzaamheid' binnen het kader van veiligheid als breed sociaal probleem, met als gevolg dat burgers steeds vaker een beroep op politie en justitie doen. Burgers eisen tegenwoordig niet zozeer bescherming *tegen* de overheid, maar bescherming tegen medeburgers *door* de overheid (Boutellier, 2005). Dit legt een zware last op de schouders van beleidsmakers en -uitvoerders, een last die nog eens versterkt wordt door een assertieve en kritische houding van burgers. Burgers zijn mondiger en daarmee moeilijker geworden (Van den Brink, 2002). Bijgevolg geven burgers nogal eens blijk van 'korte lontjes'. Zeker als politieagenten consequent bekeuren, kunnen zij op geïrriteerde reacties rekenen die niet zelden op verbaal of zelfs fysiek geweld uitlopen (Van Stokkom, 2005). En ook te hulp schietend brandweer- en ambulancepersoneel kan niet altijd op een vriendelijk onthaal rekenen. Het is derhalve niet verrassend dat overheidsdienaren, van hun kant, burgers als gemakzuchtig en brutaal ervaren. Met die luie zelfgenoegzaamheid en verwende passiviteit moet het daarom maar eens afgelopen zijn! 'Samen leven, samen werken', het motto van ons huidige kabinet, is wat dat betreft veelzeggend. Paradoxaal genoeg wordt de burger zodoende tegelijkertijd als probleem *en* oplossing aangemerkt. Hij is zowel de bedreiger als de reddende engel van de sociale orde. In deze bijdrage gaan we in op de achtergronden en de consequenties van de tegenstrijdige verhouding tussen overheid en burgers rondom veiligheid. Vragen zijn: wat is de context waarbinnen het idee van de 'actieve burger' is opgekomen, hoe hangen veiligheid en zelfredzaamheid samen, welke haken en ogen brengt dit met zich mee en wat zijn (mogelijke) toekomstscenario's voor de relatie tussen overheid en burger?

3 Ongeveer één op de zeven mensen (22%) van 15 jaar en ouder geeft aan zich wel eens onveilig te voelen (Noije & Wittebrood, 2008, p. 235). Van dit percentage geeft slechts 3% aan zich vaak onveilig te voelen.

4 Zie Elffers & De Jong (2004), Oppelaar & Wittebrood (2006), Vanderveen (2006) en Boers e.a. (2008) voor gedetailleerde studies naar determinanten van veiligheidsbeleving. Uit al deze studies kan worden geconcludeerd dat het veiligheidsprobleem veel omvangrijker is dan criminaliteit en angst voor slachtofferschap alleen.

De constatering dat de burger en zijn handelen als probleem ervaren wordt vanuit het oogpunt van veiligheid hangt samen met noties van onrust, onzekerheid en onbehagen die diep in de haarvaten van de samenleving zijn doorgedrongen. Deze noties zijn niet gemakkelijk te duiden. Ze houden verband met abstracte maatschappelijke ontwikkelingen die wel eens omschreven zijn als de overgang naar een 'laatmoderne' samenleving (Terpstra, 2004). Sociologen noemen vijf trends (Boutellier, 2005, p. 11-12),⁵ die kort in relatie tot 'de burger als probleem' besproken zullen worden. Processen van *individualisering*, in de eerste plaats, hebben betrekking op het onafhankelijker vormgeven van het eigen levensproject – een tendens die zich vanaf eind jaren zestig heeft ingezet. Individuele keuzes en de vormgeving van het eigen levensproject staan voorop.⁶ Deze tendens hangt samen met grotere materiële en morele zelfstandigheid door stijgende welvaart, hoger opleidingsniveau, toenemende mobiliteit en snellere informatieverspreiding (WRR, 2002). Als keerzijde kan worden opgemerkt dat het lastiger is om te komen tot een gedeeld beeld van wat het 'algemeen belang' is. Daarbij kijken burgers snel naar politie en justitie, terwijl zij zelf evengoed aan een schone, veilige en leefbare buurt zouden kunnen bijdragen.

Een tweede trend is de *informalisering* (of het 'losser' worden) van de omgangsvormen (zie ook Wouters, 2008), wat tot zwakkere hiërarchische relaties en een afnemende invloed van instituties op de inrichting van onze samenleving heeft geleid. Het gezag van publieke functionarissen wordt lang niet altijd kritiekloos geaccepteerd. Scholen, kerken, politieke partijen en het traditionele gezinsleven hebben aan invloed ingeboet. Mensen staan, kortom, vrijer in het leven, waarbij enige mate van zelfcontrole en innerlijke beschaving als gegeven moet worden verondersteld. Aan de populariteit van gedragscodes, huisregels en straatetiketten (Crawford, 2003) valt af te lezen dat dit laatste niet altijd het geval is. Ten derde gaat het om processen van *internationalisering*. Door de invloed van de Europese Unie en andere bovenstatelijke verbanden verliest het nationale bestuursniveau (deels) aan kracht (WRR, 2002). Bovendien 'verkleuren' migratiebewegingen de samenleving sterk. Integratieproblemen en landelijke discussies over onze nationale identiteit, traditie, geschiedenis en de veilige kaders van de natiestaat domineren het maatschappelijk debat (Billig, 1995). Dit kan het denken in 'wij' versus 'zij'

5 Boutellier sluit hierbij aan bij de vijf noemers die het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau in het millenniumjaar hanteerden (CPB & SCP, 2000).

6 Overigens merken Duyvendak en Hurenkamp (2004) op dat individualiseringsprocessen niet tot een atomisering van de samenleving hebben geleid. Sociale verbanden zijn slechts 'lichter' geworden.

bevorderen, met negatieve gevolgen voor het onderlinge vertrouwen binnen en het zelforganiserend vermogen van de samenleving.

De vierde beweging wordt aangeduid als *informatisering*, volgens Castells (2000)⁷ de drijvende kracht achter de toenemende ontgrenzing van de wereld. Met één druk op de knop hebben we 24 uur per dag toegang tot het wereldomspannende internet; er vinden contacten plaats die zonder het *world wide web* ondenkbaar waren geweest. Zodoende ontstaat een 'genetwerkte' samenleving met geheel eigen (virtuele) verbindingen en sociale principes, waarvan de gevolgen nauwelijks kunnen worden onderschat. Het internet biedt een permanent beschikbaar en anoniem decor dat ongekende mogelijkheden ten goede, maar ook ten kwade met zich meebrengt. Raab en Milward (2003) wijzen op wat zij 'donkere netwerken' noemen – samenwerkingsverbanden tussen lieden die een amoreel of zelfs crimineel (terroristisch) oogmerk hebben en zodoende een potentiële bedreiging voor de samenleving vormen. Tot slot is er sprake van een welhaast carnavaleske *intensivering*. Alles kan 'hogere', 'harder' en 'sneller' (Van den Brink, 2004, p. 84-87). Pine en Gilmore (1999) hebben in dit verband het begrip 'beleveniseconomie' gelanceerd. De nadruk ligt hierbij op een narcistische en op consumptie gerichte levenshouding zonder duidelijke morele omlijsting. Excessen als uitgaansgeweld en voetbalrellen staan op ons netvlies.

Samengevat hebben deze ontwikkelingen bijgedragen aan een ongekende vrijheidssensatie die tegelijk aanleiding geeft tot wijdverbreide gevoelens van onmacht, onzekerheid en onveiligheid (Boutellier, 2002). Mensen voelen zich in hun bestaanszekerheid bedreigd door 'hogere' politieke, economische en technologische machten die potentieel onbeheersbare risico's met zich meebrengen (Beck, 1986). Bovendien is er een grote pluriformiteit aan (en daarmee onduidelijkheid over) gangbare normen, waarden en levensstijlen ontstaan. Voorheen duidelijke kaders zijn 'vloeibaar' geworden (Bauman, 2000).⁸ Bijgevolg hebben gevoelens van onbeheersbaarheid en onbestuurbaarheid – Giddens (1990, p. 151-54) sprak reeds in 1990 beeldend over 'een achtbaan zonder chauffeur' – bijgedragen aan een zekere 'morele paniek' over maatschappelijke vraagstukken, die variëren van vervuiling op straat tot de dreiging van terroristische aanslagen. Zeker in de media fungeert het

7 Castells schreef in de tweede helft van de jaren negentig *The Information Age*, een driedelig magnum opus over hoe informatie de grondstof vormt van globaliseringsprocessen. Dit werk is tussen 2000 en 2004 in herziene versie uitgegeven.

8 Ter nuancering blijkt uit een langetermijnstudie van Dekker (2001) dat ten aanzien van onderwerpen die een morele lading hebben – misdaad en straf, euthanasie en abortus, protestacceptatie en protestgeneigdheid en het geven van geld voor goede doelen – opvattingen en gedragingen niet zo veel veranderen. Toch is er bewijs voor 'een groeiend optimisme over de eigen moraal en een groeiend pessimisme over de moraal van anderen' (Dekker, 2001, p. 31). Dit heeft, volgens Dekker, te maken met toegenomen individualisering. Algemene principes worden vervangen door diffusere waarden, waarbij het geloof in de *eigen* morele competenties leidraad wordt.

begrip veiligheid als een 'semantisch sleepnet' voor uiteenlopende twisten en problemen (Boutellier, 2005, p. 6-10), waarbij de suggestie wordt gewekt dat aan aanstootgevend gedrag en criminaliteit iets kan worden gedaan. Er is in onze 'collectieve voorstelling' (Elchardus, 2004, p. 4) een direct schuldige aanwijsbaar, waar niemand het slachtoffer van wil worden. Veiligheid is in deze logica steeds meer een kwestie van samenwerken geworden. Noties van 'actief' of 'zelfredzaam' burgerschap winnen aan populariteit. We dragen er met zijn allen verantwoordelijkheid voor dat overlast, criminaliteit en ander onmaatschappelijk gedrag worden ingedamd. De uitbundige, assertieve en onbegrensde samenleving moet zichzelf gaan disciplineren.

3

... EN ALS OPLOSSING

De paradoxale houding van de overheid jegens burgers – op hetzelfde moment zijn zij aanstichter en oplosser van overlast- en criminaliteitsproblemen – vertaalt zich door in veiligheidsbeleid. Politie en justitie reageren, volgens de Britse criminoloog Garland (2001, p. 110), op een 'schizoïde' manier. Enerzijds worden veiligheid en criminaliteit langs de lijnen van het strafrecht benaderd, anderzijds stimuleren politici en beleidsmakers 'eigen initiatieven' van de samenleving. In het eerste geval wordt onverkort vastgehouden aan het principe dat de beheersing van criminaliteit een staatsaangelegenheid is. Aanpakken en oppakken staan voorop. Dit komt bijvoorbeeld terug in veiligheidsbeleid dat is gericht op allerhande repressieve maatregelen. Gemeenten stellen speciale 'urgentiegebieden' in waar agenten preventief mogen fouilleren. Er zijn samenscholingsverboden van kracht voor structureel overlastgevende jeugd. *Shortlists* binnen politie en gemeenten moeten 'risicjongeren' in kaart brengen, maar ook veelplegers ontkomen niet aan extra aandacht. De overheid pakt onveiligheid rondom het openbaar vervoer aan en vanouds staat voetbalvandalisme met stip genoteerd. Beleid ten aanzien van softdrugs en prostitutie wordt eveneens aangescherpt. Oftewel in één formule: 'Regels zullen strakker worden gehandhaafd. De politie en gemeenten krijgen hierbij meer bevoegdheden.'⁹ De ingezette harde lijn ten aanzien van criminaliteit vertaalt zich in een stijgende gevangenispopulatie. Boone en Moerings (2007) wijzen met enig gevoel voor dramatiek op een 'cellenexplosie'. Tussen 1985 en 2005 is de totale volwassenencapaciteit in gevangenissen gestegen van 5.000 tot ruim 18.000.¹⁰ Inclusief jeugd en tbs'ers komen hier nog enkele duizenden bij.

9 Deze frase komt uit 'Naar een Veiliger Samenleving' (Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002, p. 55), het enige beleidsdocument dat het vechtkabinet Balkende-I geproduceerd heeft.

10 Wat tevens opvalt, is het aandeel van allochtonen in onze gevangenispopulatie. Vreemdelingenbewing meegeteld, blijkt dat slechts 42% van het totaal aantal gevangenen (in 2004) oorspronkelijk in Nederland geboren is.

Vanuit dit perspectief gezien, stellen politie en justitie zich almaar offensiever op in hun eis aan burgers 'zich te voegen naar de wet'. Waar goed gedrag geen vanzelfsprekende resultante meer is van een civiele samenleving, trekt de overheid de sociale orde naar zich toe. Politie en justitie gaan ferm voor hun maatschappelijke opdracht staan; de burger moet zich beschermd weten. Onder de noemer 'veiligheid' wordt getracht geërodeerde maatschappelijke verhoudingen nieuw leven in te blazen en de overheid van de nodige legitimiteit te voorzien. Het verlangen hiernaar is soms zelfs zo groot, dat het wel eens wil botsen met democratische burgerrechten (Waldron, 2003). Tegelijk handelt de overheid een tegenovergestelde benadering waarin naar intensieve relaties met de samenleving wordt gezocht. Veiligheid moet weer een zaak van burgers worden – neem bijvoorbeeld het normen-en-waardendebat; zelf actie ondernemen staat voorop. Politie en justitie sturen aan op 'eigen verantwoordelijkheid', 'zelfredzaamheid' en 'publiek-private samenwerking'. Burgers en andere maatschappelijke actoren (winkeliers, scholen, woningbouwverenigingen) worden, met een sociologenterm, 'geresponsibiliseerd' (Garland, 1996, p. 452). Het idee hierachter is dat, naast de overheid, gemeenschappen altijd nauw verbonden zijn geweest met de bescherming van de leden daarvan. De gemeenschap creëert in mindere of meerdere mate haar eigen veiligheid, al is het onduidelijk wie of wat die gemeenschap nu eigenlijk behelst. Veiligheid en burgerschap dienen zich aan als koningskoppel van de 'laatmoderne' samenleving, maar staan wat onwennig naast elkaar.

Nochtans staat het betrekken en activeren van gemeenschappen en burgers volop in de belangstelling. Als startpunt van dit beleid wordt doorgaans verwezen naar de kabinetsnota 'Samenleving en Criminaliteit' uit 1985. Deze nota concludeert dat zogenoemde 'kleine criminaliteit'¹¹ (winkeldiefstel, vandalisme) voortvloeit uit afnemende sociale controle, met name op jongeren. Als oplossing wordt gepleit voor meer zicht op het gedrag van jeugdigen – niet alleen door politie en justitie, maar ook door leerkrachten, welzijnswerkers, ouders en anderen die dicht bij hen staan. Voorts stelt de nota dat de fysieke omgeving moet worden aangepast (bijv. door het plaatsen van vandalismebestendige abri's), terwijl gemeenten zich op preventiebeleid moeten toeleggen. Als gevolg hiervan wordt criminaliteit begin jaren negentig in de sleutel van breed ('integraal') veiligheidsbeleid geplaatst; preventie vereist geen enge strafrechtelijke insteek, maar eerder een omvangrijke bestuurlijke en maatschappelijke aanpak, gericht op het verbeteren van de (subjectieve) veiligheidsbeleving als geheel. Veiligheid neemt, met andere woorden, de gestalte aan van een dubbelzinnig en ambivalent samenlevingsproject dat het vermogen in zich bergt om niet alleen burgers onderling, maar ook burgers

11 Dit is een wat ongelukkig gekozen term, omdat slachtoffers van 'kleine' criminaliteit hier wel degelijk ernstige hinder van kunnen ondervinden. Al direct na het uitkomen van de nota veranderde men de term in veelvoorkomende criminaliteit (Van den Brandhof, 2007).

en overheidsinstanties aan elkaar te binden (Boutellier, 2007). Controle en vertrouwen vormen de sociale bekleding van dit project; zij dienen zich aan als de uitgangspunten van een maatschappelijke orde waarbinnen naar nieuwe evenwichten tussen punitiviteit en eigen inbreng van burgers, tussen in- en uitsluiting en tussen samenwerking en autonomie wordt gezocht.

4 VEILIGHEID ALS ORDENEND PRINCIPE

De constatering dat veiligheid een ordenende potentie heeft, ligt niet meteen voor de hand gezien de in vele toonaarden bezongen 'kloof' tussen burgers en politiek.¹² De aanhang van traditionele, ideologisch geïnspireerde partijen krimpt. Mensen zijn minder bereid te participeren in politieke activiteiten; op het punt van representatie hebben volksvertegenwoordigingen het moeilijk. Tevens is eenzelfde 'kloof' zichtbaar voor andere instituties. Het vanzelfsprekende vertrouwen van burgers in de politie, de rechtspraak, het onderwijs en de gezondheidszorg is tanende – niet dramatisch, maar toch ook niet helemaal onproblematisch. Burgers en professionals zijn in dat opzicht wat van elkaar vervreemd. De verhouding tussen beiden is enigszins 'onbemiddeld' geraakt (zie bijv. Tonkens, 2008). Dat wil zeggen: het ontbreekt aan als vanzelfsprekend en coherent ervaren werkwijzen, opvattingen en gedragsvormen waarover niet gediscussieerd hoeft te worden, omdat zij nagenoeg onbetwist zijn. Het is derhalve belangrijk op te merken dat 'de kloof' niet zozeer verwijst naar een afstand tussen overheid en burgers, maar naar *een gebrek aan een gemeenschappelijk verhaal* waarin bestuurders en bestuurden elkaar kunnen vinden. Een gedeeld moreel perspectief ontbreekt.

Veiligheid lijkt dit perspectief wel te kunnen bieden door de ervaren urgentie van problemen, zoals hangjongeren, pedofielen en jihadisten, maar ook door het (negatief geformuleerde) referentiekader dat veiligheidsstreven aanreikt. Op het moment dat ieder voor zich uitmaakt wat 'het goede leven' is, zoeken mensen de consensus in datgene wat zij afwijzen. Daarin wordt gemeenschappelijkheid gevonden (Boutellier, 2008 [1993]). Veiligheid vormt dus als het ware het decor waartegen politici en professionals wanhopig op zoek gaan naar de burger. Er bestaat behoefte aan algemeen gedeelde normen en doelen, en men hoopt deze te vinden in het aanspreken van burgers op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Burgers worden derhalve niet alleen als 'staatsburgers', met bijbehorende wettelijke rechten en plichten, benaderd. Zij worden evenzeer als verantwoordelijke dragers van en bouwers aan de samenleving aangesproken. Deze tweede vorm van burgerschap – wij

12 Over de aard en omvang van de 'kloof' tussen burger en politiek wordt het nodige geschreven en gediscussieerd. Zie onder meer Van Gunsteren (2006) en Van der Kaap (2006).

spreeken van 'civiel burgerschap' (Boutellier, 2007) – veronderstelt aldus een persoonlijke gezindheid om actief bij te dragen aan de kwaliteit van lokale en nationale gemeenschappen (Stewart, 1995).¹³ Na een periode waarin individuele zelfontplooiing als het hoogste goed werd ervaren, verschuift de balans weer richting 'meewerken' en 'meedoen'.

Op het terrein van burgerbetrokkenheid en veiligheid wijst empirisch onderzoek uit dat zich inmiddels uiteenlopende initiatieven hebben ontwikkeld. Scholte (2008) onderscheidt op basis van een Nederlandse studie zes categorieën. In de eerste plaats kunnen burgers informatie inwinnen ten behoeve van veiligheid in de woon- en werkomgeving. Dit kan door het houden van zowel passief als actief toezicht. Burgernet is een voorbeeld van de eerste variant: vrijwilligers leveren op speciaal verzoek van de politie een bijdrage aan opsporingsactiviteiten door uit te kijken naar duidelijk omschreven (verdachte of vermiste) personen en voertuigen. Actief toezicht geschiedt onder de noemer 'buurtpreventie': surveillanceactiviteiten uitgevoerd door burgerwachten. Een tweede categorie is die van relationele controle. Marokkaanse buurtvaarders zijn dan het bekendst. Ouders proberen op informele wijze sociale controle op jongeren uit te oefenen ter voorkoming van ongewenst en overlastgevend gedrag. Conflictbemiddeling – of in het Engels: *restorative justice* – is een derde variatie op het thema burgerprojecten. Onder deze noemer worden bijvoorbeeld 'Echt-recht conferenties' georganiseerd, waarbij onafhankelijke mediators geschillen zoals burenruzies proberen op te lossen.

Beleidsadvisering en -vorming, als vierde categorie, richt zich op directe inmenging van burgers in democratische besluitvorming. In verschillende gemeenten zien we hier uiteenlopende initiatieven en vormen van terug. Categorie vijf wordt aangeduid met 'zelfbeheer' en houdt in dat burgers of ondernemers zelfstandig veiligheidsmaatregelen treffen. Men denke bijvoorbeeld aan winkelcentra en gegoede buurten die een beveiligingsbedrijf in de arm nemen of publieke ruimten fysiek voor derden ontoegankelijk maken. Als laatste thema noemt Scholte buitenrechtelijke burgerprojecten die de kant van eigenrichting uitgaan. Dit komt in de Nederlandse situatie niet of nauwelijks voor, al moet waakzaamheid worden betracht ten aanzien van een (geleidelijk) omslaand sociaal klimaat. Samengevat is de activering van burgers in de veiligheidszorg onmiskenbaar gaande, waarbij het allang niet meer alleen gaat om het aanbrengen van hang- en sluitwerk aan de eigen woning. De burger heeft een prominente rol toegewezen gekregen, die echter niet altijd geheel duidelijk en onproblematisch is. Hij kan verdachte, veiligheidsconsument of gezagson-

13 Hoewel 'civiel burgerschap' een pleonasme lijkt, is de connotatie met 'civilisatie' – dat verder gaat dan democratische gezindheid alleen – zinvol. 'Civiel burgerschap' is daarom te verkiezen boven het momenteel veel gebruikte 'democratisch burgerschap' (zie ook De Winter, 2005).

dermijnende 'hufter' zijn, maar wordt – als oplossing – ook op allerlei manieren bij de totstandkoming en uitvoering van veiligheidsbeleid betrokken.

5

ZELFREDZAAMHEID KRITISCH BELICHT

Uit de voorgaande bevindingen rijst het beeld op van een actieve en zelfredzame burger in de veiligheidszorg. Toch klinken er verschillende kritische geluiden. Onderzoekers zetten, ten eerste, kanttekeningen bij het democratisch gehalte van burgerparticipatie, omdat de representativiteit van deelnemers in buurtinitiatieven tegenvalt (jongeren, laagopgeleiden en allochtonen blijken veelal ondervertegenwoordigd). Tevens betwijfelt men de effectiviteit van deze projecten: ze vergen veel tijd en energie, terwijl de toegevoegde waarde niet altijd duidelijk is.¹⁴ Toch valt het Skogan (2003) in zijn jarenlange studies naar *beat meetings* tussen burgers en politieagenten in Chicago op, dat deelnemers door gebrekkige deelname aan bijeenkomsten weliswaar niet representatief zijn voor de buurt waarin zij leven, maar dat er desondanks een behoorlijke overeenstemming kan bestaan tussen wat participanten en non-participanten als problemen aandragen. Ofschoon mensen die tijdens bijeenkomsten direct met de politie in contact treden een negatiever beeld hebben van de buurtsituatie dan thuisblijvers, belichamen zij een breder gevoeld onbehagen over (jeugd)overlast, graffiti en verloedering.

Voorts kan tussen verantwoordelijk maken en verantwoordelijkheid nemen natuurlijk een behoorlijke discrepantie bestaan: burgers kunnen zich opgezaald voelen met een ongevraagde verantwoordelijkheid of er kunnen botsingen ontstaan tussen wat burgers voor ogen hebben en wat professionals willen. Het leger aan professionals dat zich tegenwoordig met veiligheid bezighoudt, is vooral gewend zelf met oplossingen te komen; voor een actieve inbreng van burgers is, ondanks alle beloften, vaak weinig plaats. Eerder ligt de nadruk op strafrechtelijke of anderszins dwingende benaderingen. Dit brengt met zich mee dat zelfredzaamheid (onbedoeld) wordt ontmoedigd en mensen zich van hun initiatieven en enthousiasme beroofd voelen. Van Caem (2008) spreekt in dit verband van een 'professionele barrière'. Bovendien stoten actieve burgers volgens Van Caem regelmatig tegen een 'bestuurlijk plafond'. De logge bureaucratie van procedures en eisen die gemeenten en stadsdelen regelmatig opwerpen, is niet bepaald bevorderlijk voor het ontplooiën van creatieve zelfredzaamheid. De relatie tussen overheid en participerende burgers is, kortom, precair, met het gevaar dat er aan weerszijden een negatieve stem-

14 Zie onder andere Terpstra & Kouwenhoven (2004), Van Stokkom (2006) en Tonkens e.a. (2006).

ming ontstaat. Verwachtingen zijn vaak hooggespannen, maar strategieën blijken weinig doordacht.

Daar komt bovenop dat het ideaal van 'zelfredzame burgers' in sociaal zwakke buurten iets onverenigbaars in zich draagt. Immers, waar het zelforganiserend vermogen van de stad zwak ontwikkeld is, kunnen burgers maar moeilijk worden gemobiliseerd. Burgers blijven meestal afzijdig en voelen zich bij het aanpakken van veiligheidsproblemen onmachtig. Gemeenten en politie worden gedwongen het roer weer over te nemen (Flint, 2002). Van Stokkom (2008) pleit daarom voor realiteitszin. Verwachtingen en mogelijkheden moeten goed worden afgetast. Met dat laatste doelt hij op de onontbeerlijke bijdrage van instanties om samen met burgers probleemsituaties aan te pakken – in plaats van de aandacht te richten op het versterken van sociale cohesie, is het verstandiger naar constructieve verbanden tussen daadkrachtige burgers en ondersteunende professionals te zoeken.¹⁵ Ondanks zijn kritiek op 'de retoriek van zelfredzaamheid' in het veiligheidsbeleid is Van Stokkom dus niet pessimistisch over *mogelijkheden van een wederzijdse inbreng*. Het gaat er, integendeel, om de kleine groep burgers die wel wil bijdragen te identificeren, waarbij 'hulp en steun van professionals doorslaggevend [is]' (Van Stokkom, 2008, p. 278). Wijkagenten en opbouwwerkers moeten meer het front opzoeken en de dialoog aangaan.

Samengevat past een kanttekening bij het rooskleurige beeld van burgers dat uit noties van zelfredzaamheid spreekt. Burgerprojecten nemen bijvoorbeeld machtsverschillen niet zomaar weg; sommige groepen kunnen zich nu eenmaal beter organiseren dan andere (Mouffe, 2000). Al te hechte verbanden tussen actieve burgers lopen daarom het risico te ontaarden in naar binnen gekeerde en uitsluitende gemeenschappen (Streeten, 2002). In het beste geval wordt bescherming een exclusief goed van lieden met 'een grote mond en volle portemonnee'. In het slechtste geval deïnzeneren burgers er niet voor terug het recht in eigen hand te nemen. Mede vanuit deze constatering houden Loader en Walker (2007) een hartstochtelijk pleidooi voor de grenzen die een naar behoren functionerende rechtsstaat stelt. Zelfredzaamheid is geen doel in zichzelf, maar creëert idealiter een betere verstandhouding tussen professionals en burgers met inachtneming van democratische randvoorwaarden. Dienaangaande hebben politie en gemeenten een cruciale functie te vervullen; het gaat om een goed gereguleerde samenhang tussen formele en informele verbanden. Nederlandse veiligheidsnetwerken voldoen hier volgens Terpstra en Kouwenhoven (2004) maar mondjesmaat aan: burgers worden door professionals te veel als 'lastig' ervaren. Er valt op dit punt nog een wereld te winnen.

15 Zie voor een empirische onderbouwing Carr (2005). Hij concludeert dat door professionals ondersteunende lokale burgeractiviteiten het succesvolst zijn in het oplossen van veiligheidsproblemen.

De laatste jaren spreekt de overheid burgers aan op hun 'eigen verantwoordelijkheid' en 'zelfredzaamheid' in de veiligheidszorg. Burgers staan in het middelpunt van de belangstelling. Toch willen en kunnen burgers niet altijd participeren en degenen die hier wel toe bereid zijn, hebben dikwijls bijstand van professionals nodig. Gemeenten, politiekorpsen en andere publieke instanties zijn onontbeerlijk als hoeders en ondersteuners van geëngageerde burgerprojecten. Hiermee rijst de vraag welke richtingen in overheidsbeleid denkbaar zijn. In veel studies naar de alledaagse veiligheidsbehoefte gaat de nodige aandacht uit naar de perverse effecten van de toenemende behoefte aan veiligheid en bescherming. Controle is dan het sleutelwoord (Garland, 2001). Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de jacht van politiekorpsen op niets minder dan 'het kwaad' in onze samenleving: ongewenste (criminele) personen moeten tijdig worden herkend en geweerd.¹⁶ Niettemin zou het eendimensionaal gedacht zijn ontwikkelingen slechts in negatieve en cynische termen te duiden. De andere kant van de medaille is het streven naar vertrouwen.¹⁷ Hoewel controledenken ontegenzeggelijk hoog op de politieke agenda staat, blijft het streven naar een goede verstandhouding tussen burgers en professionals, evenals tussen burgers onderling, ook uitgangspunt van veiligheidsbeleid. Ofschoon de controlelogica en vertrouwenslogica uitersten lijken, is de realiteit niet zo zwart-wit. Beide logica's kunnen elkaar zowel vervangen als aanvullen; het gaat om het vinden van *de juiste balans* (Hageman, 2008). Hierna worden vier mogelijke relaties tussen controle en vertrouwen in de vorm van scenario's of beleidsopties uiteengezet (tabel 2.1).¹⁸ Per optie wordt een typering van dominant staatsoptreden gegeven en de mogelijke gevolgen die dit heeft voor zelfredzaam burgerschap.

16 In het visiedocument 'Politie in Verandering' (Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005) staat letterlijk: 'De Nederlandse politie beschermt leven, vrijheid en eigendom door te waken tegen kwaad' (p. 38). En verderop: 'Controles zijn gericht op "het ont-anonimiseren en identificeren van kwaad"' (p. 83).

17 Onder meer door Fukuyama (1995) is vertrouwen (her)ontdekt als een wezenlijk ingrediënt van sociaaleconomische ontwikkeling.

18 Er is bij het schrijven van de scenario's bij Loader (2006) en Ashworth & Zedner (2008) inspiratie opgedaan.

Tabel 2.1 Tussen controle en vertrouwen

	Typering dominant staatsoptreden	
Logica's van veiligheidsbeleid	Controle	Vertrouwen
Controle	I. Autoritaire staat	II. Beschermende staat
Vertrouwen	IV. Preventieve staat	III. Ondersteunende staat

I. *De autoritaire staat*

De eerste mogelijkheid is die van een autoritaire staat. Deze optie verwijst naar een totalitaire samenleving waarin de staat het accent legt op criminaliteits- en overlastbestrijding. Burgers zijn onderdeel geworden van allerlei controlemechanismen, bevoegdheden van de overheid breiden zich uit en straffen – ook voor kleinere vergrijpen – worden steeds strenger. Zelfredzaam en verantwoordelijk burgerschap doet er nog in zoverre toe, dat het in dienst staat van disciplineren en repressie. Op zichzelf zijn er goede gronden om een dergelijk scenario serieus te nemen. Over de afgelopen decennia zijn DNA-databanken uitgebreid, werd de identificatieplicht ingevoerd, is camerabewaking in zwang geraakt, worden camera's voortdurend 'slimmer', hebben biometrische technieken zich ontwikkeld, zijn 'kliklijnen' ingesteld, kan informatie langer worden bewaard, is het mogelijk microchips onder de huid te implanteren, en ga zo maar door (Vedder e.a., 2007). Het is al met al een verontrustende lijst, die zich makkelijk verder zou kunnen uitbreiden als, ondanks alle genomen maatregelen, beleid faalt (of als falen wordt beleefd), er nieuwe terroristische aanslagen plaatsvinden of een ander drama de samenleving opschudt. Hierbij zij overigens opgemerkt dat de betekenis van het begrip 'privacy' voor burgers sterk veranderd is. Veel van de genomen maatregelen worden niet ervaren als ondermijning van persoonlijke vrijheden, maar worden als geruststelling ervaren. Deze constatering laat twee interpretaties toe. Ten eerste: de opkomst van controlemaatregelen wordt niet als problematisch ervaren, dus hoe erg is het dan? Ten tweede: de totalitaire samenleving kan zomaar een feit zijn en dan hebben we het nakijken.

II. *De beschermende staat*

Optie twee is de beschermende staat, gevoelig voor vaak latente en lastig grijpbare onrustgevoelens onder burgers. Beter luisteren naar bevolkingsgroepen zou een vertrouwensherstel in de overheid genereren. Als politiemensen meer aandacht besteden aan de 'levenskwaliteit' van buurten, komt dit hun legitimiteit ten goede. Een voorbeeld van deze strategie is het uit Groot-Brittannië overgewaaid concept van *reassurance policing* (Easton e.a., 2008). Ondanks het feit dat misdaadstatistiek in het Verenigd Koninkrijk dalen, hebben burgers de (misplaatste) indruk dat criminaliteitsproblemen uit de hand lopen. Gemeenten en politie proberen deze 'geruststellingskloof' (*reassurance gap*)

thans te dichtten door een strategie die is gericht op signaleren en zichtbaar ingrijpen (Innes, 2004). Dat waar de samenleving om vraagt, krijgt prioriteit. Professionals richten zich op het tijdig (h)erkennen van specifieke veiligheidsproblemen. Zij nemen een toegankelijke houding naar burgers toe aan, luisteren naar hun klachten en onrustgevoelens, identificeren 'hotspots' in de buurt en diagnosticeren wat er aan de hand is. Vervolgens worden duidelijke controlesignalen afgegeven en vinden er desgewenst interventies plaats. De politie als centrale 'control hub' stimuleert en betreft derden om informatie in te winnen, preventieve maatregelen te nemen en problemen bij de wortel aan te pakken. Veiligheid wordt een omvangrijk samenwerkingsproject met de overheid in een katalyserende en aanjagende functie. Zelfredzame burgers zijn uiteindelijk het ideale resultaat van deze strategie. Als zij vertrouwen hebben in de autoriteiten en zich beschermd voelen, zo is de veronderstelling, zullen zij eerder eigen verantwoordelijkheid nemen.

III. De ondersteunende staat

Scenario drie – die van een ondersteunende staat – kent een verdergaande inzet van burgers. Anders dan bij de vorige optie wordt primair op de sociale betrokkenheid van gemeenschappen gerekend. Het gaat niet zozeer om 'van onderaf' gevoed veiligheidsbeleid; de overheid stelt eerder kaders waarbinnen de civiele samenleving kan functioneren. Er wordt veel waarde gehecht aan zelforganiserend vermogen, solidariteit, fatsoen, wederzijds vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid. Vooral het werk van de communitarist Etzioni (1996) over gemeenschappen als affectieve verbanden tussen mensen die een geschiedenis, traditie en normen- en waardenstelsel delen, wordt veel geprezen. Hij spreekt van een 'morele infrastructuur' die wordt gedragen door gezinnen, scholen en andere maatschappelijke verbanden. Samen dragen zij bij aan het vormen, versterken en internaliseren van waarden en deugden die tot uiting behoren te komen in fatsoenlijk en aanvaardbaar gedrag. Rest wel de vraag hoe Etzioni's gemeenschapsideaal moet worden geplaatst binnen de context van een geïndividualiseerde samenleving. Zeker in 'achterstandswijken' willen burgers doorgaans niet meteen eigen (politieke) activiteit aan oproepen tot zelfredzaamheid, opvoeding en correctie verbinden. Steun van publieke professionals blijft onontbeerlijk. Zoals Woldring (2004, p. 75) concludeert, 'indien burgers en maatschappelijke verbanden hun persoonlijke en collectieve morele verantwoordelijkheid onvoldoende realiseren, ligt er een taak voor de overheid, niet om morele opvattingen voor te schrijven, maar wel om dat probleem aan de orde te stellen'. Zelfredzaamheid kan gestalte krijgen tegen de achtergrond van een morele horizon die publieke autoriteiten adstrueren.

IV. De preventieve staat

De laatste optie is een preventieve staat. De politie gebruikt vertrouwensrelaties in buurten om informatie in te winnen over verdachte personen en ophanden zijnde gebeurtenissen. Wijkagenten en opbouwwerkers hebben hun 'voelhorens' overal uitstaan. Daarnaast kunnen lokaal verworven gegevens worden gekoppeld aan bestaande (digitale) informatiebronnen, waardoor nieuwe inzichten ontstaan. Als zodanig wordt het mentale zwaartepunt verschoven van schuld naar angst, van het verleden naar de toekomst, van argwaan ten opzichte van de staat naar wantrouwen jegens andere burgers (Van Gunsteren, 2008). Deze benadering neigt ertoe de inzet van *reassurance policing* om te draaien. Het gaat niet zozeer om een 'controlemodus' teneinde verloren vertrouwen en legitimiteit terug te winnen, maar precies het tegenovergestelde; het duidt op een overheid die haar beleid communiceert door het leggen van contacten en het winnen van vertrouwen met informatievergaring, risicobeheersing en controle als uiteindelijke doelen. Zelfredzaamheid is van ondergeschikt belang. In geradicaliseerde vorm kan de preventieve staat zelfs middels het 'voorzorgsprincipe' gaan regeren (Pieterman, 2008). Dit principe geeft politie en justitie de mogelijkheid proactieve interventies te plegen zonder dat op voorhand duidelijk is wat de causale relaties zijn tussen onkwantificeerbare risico's en mogelijke oorzaken of schades zich daadwerkelijk gaan voordoen.¹⁹ Veiligheidsbeleid is, anders gezegd, gericht op het voorkomen van waarschijnlijke problemen om elke aansprakelijkheid van overheidszijde te minimaliseren. Dat zulks ernstig ten koste kan gaan van privacybescherming en andere burgerlijke vrijheidsrechten, behoeft geen betoog.

7 TOT BESLUIT

Sociale veiligheid is een dominant thema in de huidige samenleving. Deze dominantie heeft een directe aanleiding, een hoge inzet en een diepgewortelde oorzaak. De aanleiding schuilt in het relatief hoge niveau van criminaliteit, overlast en normoverschrijding en – meer recent – het gevaar van radicalisering. Toch gaat het om veel meer dan zorgen om direct slachtofferschap alleen. Criminaliteit en overlast vormen eerder de spil waaromheen het onbehagen over de toegenomen chaotisering van het leven, het hoge tempo en de navenante levensstijl die daarmee gepaard gaat, en het eroderen van gemeenschappelijke verbanden hun beslag krijgen. De hoge inzet heeft te maken met de betekenis van criminaliteit voor de legitimiteit van de natiestaat. Van

¹⁹ Een voorbeeld is het bevriezen van financiële tegoeden van vermeende terroristen zonder dat er aanslagen zijn gepleegd of dat er juridisch hard bewijs is voor extremistische activiteiten. Dat daadwerkelijke schade (of de toekomstige zekerheid daarvan) ontbreekt, is geen beletsel voor het nemen van beschermende maatregelen.

oudsher speelt veiligheid een grote rol bij het winnen van vertrouwen van burgers in het overheidsgezag. In de politieke filosofie gaat men er over het algemeen van uit dat burgers bereid zijn zich te onderschikken aan de wet, indien zij zich beschermd weten door de staat.²⁰ Dit geldt eens te meer voor een samenleving die in het teken staat van de beheersing van risico's. Veiligheid is een uiterst gevoelige politieke aangelegenheid.

Het veiligheidsstreven is tegen deze achtergrond zelfs zo krachtig, dat het een sociaal ordenende functie heeft gekregen, zowel in morele als in organisatorische zin. De burger neemt bij dit alles een centrale, maar dubbelzinnige positie in. Hij weet zich voorwerp van controle, maar vraagt deze vaak zelf ook van de overheid. De burger eist dat er naar hem geluisterd wordt, maar weet vaak zelf niet wat hij wil. Veiligheid zou meer gedragen moeten worden door de civiele samenleving, maar hoe en in welke mate weten we eigenlijk niet. Politici doen een beroep op een gemeenschap die eigenlijk amper nog bestaat. Het verlangen naar actief en zelfredzaam burgerschap is, kortom, paradoxaal van aard. Aan de ene kant wordt eigen verantwoordelijkheid van burgers verwacht, aan de andere kant blijkt dit ideaal regelmatig veel te hoog gegrepen. Zeker als actief burgerschap gewenst wordt in buurten en wijken met zwak ontwikkeld 'sociaal kapitaal', blijft bijstand van professionals, zoals wijkagenten en opbouwwerkers, onmisbaar. Bovendien moet zelfredzaamheid zich afspelen binnen de democratische kaders die vooraf gegeven zijn. Het is niet de bedoeling dat burgers voor eigen rechter gaan spelen of anderen rücksichtslos buitensluiten.

Bijgevolg onderhoudt veiligheidsbeleid drie mogelijke relaties met burgerschap. Veiligheidsbeleid kan burgerschap ondersteunen door het bieden van bescherming binnen het domein van de rechtsstaat. Het kan burgerschap echter net zo goed beperken, bijvoorbeeld door inbreuken op burgerlijke vrijheidsrechten of door processen van uitsluiting. Ten slotte kan veiligheid als constituerend voor burgerschap worden beschouwd indien het een rol speelt in de vorming van nationale en persoonlijke identiteiten. Veiligheid heeft, met andere woorden, de potentie burgerschap te bevorderen, te ondermijnen en vorm te geven. Hoe toekomstscenario's in de praktijk gestalte zullen krijgen, is moeilijk voorspelbaar. Het zal ongetwijfeld een weg zijn van gemodder en getob, van vallen en opstaan, van experimenteren en opnieuw proberen (Lindblom, 1959). Het zou in ieder geval een weg moeten zijn van niet alleen controle, maar waarvan ook vertrouwen een vanzelfsprekend onderdeel is.

20 Dit gedachtegoed kan worden teruggevoerd op de zeventiende-eeuwse denker Thomas Hobbes (1997 [1651]). Volgens hem berust het wezen van de staat in één persoon of soeverein, 'zodanig dat een grote menigte mensen zich ieder afzonderlijk, door onderlinge verdragen met elkaar, tot auteur van zijn handelingen heeft gemaakt, teneinde hem in staat te stellen de kracht en middelen van hen allen te gebruiken op de wijze die hij het meest bevorderlijk acht voor hun vrede en gezamenlijke veiligheid' (Hobbes, 1997 [1651], p. 175).

Zelfredzaamheid hoort daarbij uiteindelijk belangrijker te zijn dan institutionele controle.

Rovers (2007) wijst in dezen op de kracht van *belief-effecten*: als mensen ergens in geloven (bijv. in vertrouwen als onderdeel van veiligheidsbeleid), dan wordt de kans vergroot dat deze werkelijkheid zich zal manifesteren.²¹ Vanuit democratisch en rechtsstatelijk oogpunt verdienen de mogelijkheden van een beschermende en ondersteunende staat de voorkeur, omdat vertrouwen zich in deze scenario's als noodzakelijk evenwichtsheppend complement van veiligheidsbeleid en sociale herordening aandient. Publieke professionals moeten daarbij niet vanuit een ivoren toren besturen, maar het engagement van de juiste organisaties en personen wekken (Dijstelbloem e.a., 2004). Tevens moeten professionals zich realiseren dat actief burgerschap beter kan gedijen als zij 'betrokken afstandelijkheid' durven te betrachten. Vertrouwen van beleidsmakers en -uitvoerders in burgers is minstens zo belangrijk als omgekeerd (Van Ostaaijen & Tops, 2007). Hoe relaties tussen professionals en burgers er in de praktijk uit moeten zien, is een kwestie van doen en uitproberen. Voorwaarden zijn een open, communicatieve instelling, een frisse, experimentele houding en een vrije onderlinge uitwisseling van *best practices*. Het zijn contouren die stuk voor stuk aandacht verdienen, nu 'zelfredzaamheid' tot noodzakelijk ingrediënt van veiligheidsbeleid is uitgeroepen.

LITERATUUR

- Ashworth, A. & Zedner, L. (2008). Defending the criminal law: Reflections on the Changing Character of Crime, Procedure, and Sanctions. *Criminal Law and Philosophy*, 2(1), 21-51.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge, Polity Press.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Billig, M. (1995). *Banal nationalism*. London: Sage.
- Boers, J., Steden, R. van & Boutellier, J.C.J. (2008). Het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving: Een kwantitatieve studie onder inwoners van Amsterdam. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7(3), 34-52.
- Boone, M. & Moerings, M. (2007). De cellenexplosie: Voorlopige gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs. *Justitiële Verkenningen*, 33(4), 9-30.
- Boutellier, J.C.J. (2002). *De veiligheidsutopie: Onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

21 Rovers ziet hierbij een analogie met wat in de medische wetenschappen als het 'placebo-effect' bekend staat. Het idee dat iets werkt (positieve betekenisverlening) is van invloed op of een pil het gewenste effect heeft.

- Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde: Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Boutellier, J.C.J. (2008 [1993]). *Solidariteit en slachtofferschap: De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brandhof, M. van den (2007). *Veelvoorkomende criminaliteit: Casestudie ten behoeve van project veiligheid*. Den Haag: WRR.
- Brink, G. van den (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van Nederlandse burgers*. Den Haag: WRR.
- Brink, G. van den (2004). *Schets van een beschavingsoffensief: Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR rapport).
- Caem, B. van (2008). *Verborgen kracht: Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Carr, P.J. (2003). The new parochialism: The implications of the Beltway case for arguments concerning informal social control. *American Journal of Sociology*, 108(6), 1249-1291.
- Castells, M. (2000). *The information age: The rise of the network society* (volume I). Oxford: Blackwell.
- CPB & SCP (2000). *Trends, dilemma's en beleid: Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag, CPB.
- Crawford, A. (2003). 'Contractual governance' of deviant behavior. *Journal of Law and Society*, 30(4), 479-505.
- Dijstelbloem, H.O., Schuyt, C.J.M. & Vries, G.H. de (2004). Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving. In E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat* (p. 135-150). Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR rapport).
- Duyvendak, J.W. & Hurenkamp, M. (2004). *Kiezen voor de kudde: Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Easton, M. e.a. (red.) (2008). *Reflections on reassurance policing in the Low Countries*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Eggen, A. & Heide, W. van der (red.) (2005). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, CBS/WODC.
- Elchardus, M. (2004). Sociologie in de onbehagelijke samenleving. *Tijdschrift voor sociologie*, 51(4), 507-515.
- Elffers, H. & Jong, W. de (2004). 'Nee, ik voel me nooit onveilig': Determinanten van sociale onveiligheidsgevoelens. In Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Sociale veiligheid organiseren: Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte* (Advies 31, Bijlage 5). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Etzioni, A. (1996). *The new golden rule: community and morality in a democratic society*. New York: Basic Books.
- Flint, J. (2002). Return of the governors: Citizenship and the new governance of neighbourhood disorder in the UK. *Citizenship Studies*, 6(3), 245-264.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.
- Garland, D. (1996). The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Gunsteren, H. van (2006). *Vertrouwen in democratie: Over de principes van zelforganisatie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Gunsteren, H. van (2008). Risicoburgers: Veranderende opvattingen over burgerschap en veiligheid. In J.C.J. Boutellier & R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (p. 11-30). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hageman, H.A. (2008). *Tussen controle en vertrouwen: Een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt*. Amsterdam: Vrije Universiteit (Reeks Dynamics of Governance).
- Hobbes, T. (1997 [1651]). *Leviathan, of de samenstelling, vorm en macht van een kerkelijke en wereldlijke staat*. Amsterdam: Boom.
- Innes, M. (2004). Reinventing tradition? Reassurance, neighborhood security and policing. *Criminal Justice*, 4(2), 151-171.
- Kaap, H. van der (2006). *Politieke representatie en lokale democratie*. Enschede: Twente.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19(1), 79-81.
- Loader, I. (2006). Policing, recognition and belonging. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605(1), 201-221.
- Loader, I. & Walker, N. (2007). *Civilizing security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag (overheidsrapport).
- Mouffe, C. (2000). *Deliberative democracy or agonistic pluralism*. Wenen: Institut für Höhere Studien (Reihe Politikwissenschaft).
- Noije, L. van & Wittebrood, K. (2007). Veiligheid. In R. Bijl, J. Boelhouwer & E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland* (p. 213-244). Den Haag: SCP.
- Oostaaijen, J. van & Tops, P. (2007). Active citizens and local safety: how the active citizen matrix can help local government to support citizens in their efforts to improve safety. In P. Delwit e.a. (red.), *Towards DIY-politics: participatory and directed democracy at the local level in Europe* (p. 21-345). Brugge: Van den Broele.
- Pieterman, R. (2008). *De voorzorgcultuur. Streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Pine, J. & Gilmore, J.H. (1999). *The experience economy: Work is theatre and every business a stage*. Boston: Harvard Business School.
- Projectgroep visie op de politiefunctie (2005). *Politie in ontwikkeling: Visie op de politiefunctie*. Den Haag (overheidsrapport).
- Raab, J. & Milward, H.B. (2003). Dark networks as Problems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 413-439.
- Rovers, B. (2007). Ze deugen nergens voor. Het belief-effect in justitiële jeugdinterventies. In H. Moors & B. Rovers, *Geloven in veiligheid. Tegendraadse perspectieven* (p. 73-112). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Skogan, W. (2003). Representing the community in community policing. In W. Skogan, *Community policing: Can it work?* (p. 57-75). Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- Stewart, A. (1995). Two Conceptions of Citizenship. *The British Journal of Sociology*, 46(1), 63-78.

- Stokkom, B. van (2005). *Beledigd in Amsterdam: Verbaal geweld tussen politie en publiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Stokkom, B. van (2006). *Rituelen van beraadslaging: Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stokkom, B. van (2008). Bange burgers, doortastende dienstverleners; voorbij de retoriek van zelfredzaamheid. In J.C.J. Boutellier & R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (p. 267-289). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Streeten, P. (2002). Reflections on social and antisocial capital. *Journal of Human Development*, 3(1), 7-22.
- Terpstra, J. (2004). Veiligheidszorg en laatmoderniteit: Veranderingen in veiligheidsbeleid en de zorg om veiligheid. *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 31(3), 153-162.
- Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerken en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. & Vijver, C. van der (2005). De veiligheid in Nederland: het onveiligheidscomplex. In M. Arentzen & W. Trommel (red.), *Moderniteit en overheidsbeleid. Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken* (p. 133-153). Bussum: Coutinho.
- Tonkens, E. (2008). *Mondige burgers, getemde professionals*. Amsterdam: Van Genneep.
- Tonkens, E., Hurenkamp, M. & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt: Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: UvA/NICIS.
- Vanderveen, G. (2006). *Interpreting fear, crime, risk and unsafety*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Vedder, A. e.a. (2007). *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Verhoeven, I. (2004). Veranderend politiek burgerschap en democratie. In E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat* (p. 55-780). Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR rapport).
- Waldron, J. (2003). Security and liberty: The image of balance. *Journal of Political Philosophy*, 11(2), 191-210.
- Winter, M. de (2005). *Democratieopvoeding versus de code van de straat*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Wittebrood, K. & Nieuwbeerta, P. (2006). Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit: Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 48(3), 277-242.
- Woldring, H.E.S. (2004). Bevrijdende waarden en bindende normen in de publieke moraal. In P.T. de Boer & C.J.M. Schuyt (red.), *Bijdragen aan normen en waarden* (p. 55-76). Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR rapport).
- Wouters, C. (2008). *Informalisering. Manieren en emoties sinds 1890*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- WRR (2002). *De toekomst van de Nederlandse rechtsstaat*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Sinds midden jaren negentig is de eigen verantwoordelijkheid van burgers meer en meer uitgangspunt geworden in het denken van de politie over veiligheid. Frans Denkers, een prominente sociale wetenschapper bij de Nederlandse politie, kwam als een van de eersten met dit nieuwe perspectief (Denkens, 1993). Hij keek als sociaal geëngageerde psycholoog met argusogen naar de ontwikkeling van het veiligheidsthema en de grote rol die politie en justitie daarin spelen. Criminaliteit was naar zijn idee in de eerste plaats een zaak van burgers zelf en hij introduceerde in dat verband het begrip 'zelfredzaamheid'. Zelfredzame burgers zijn over het algemeen betrouwbare deelnemers aan het verkeer, bekommeren zich om de veiligheid van hun dierbaren en beschermen hun eigen bezittingen. Frans Denkers was vóór de publieke moraal en tegen institutionele disciplineren. Zijn gedachte is inmiddels min of meer gemeengoed. De politie heeft sindsdien veel gedaan om de verhouding met burgers te verbeteren. Zij ziet burgers als partners in veiligheid en erkent dat die veiligheid alleen kan worden versterkt als zowel burger als overheid een reden ziet, om in beweging te komen.

Toch is die relatie tussen politie en burger nooit een gemakkelijke. Voor het adequaat uitoefenen van de politiefunctie is een open en ontspannen relatie met burgers nodig. De politieorganisatie moet weten wat er speelt, zij moet kennen en gekend worden. Burgers zijn coproducten van veiligheid. Tegelijkertijd is de relatie tussen politie en burgers in principe altijd asymmetrisch. Naar de politie luister je, en als je dat niet doet, beschikt de politie over middelen en bevoegdheden om je te dwingen te luisteren. Macht hebben en tegelijkertijd zo veel mogelijk afzien van het gebruik van macht, is de permanente spagaat waarin de politie zich bevindt. Die spagaat is alleen maar sterker geworden, omdat ook in de relatie tussen politie en burgers het vertrouwen en het gezag de afgelopen decennia veranderd zijn. Vanzelfsprekend zijn zij allang niet meer, ook de politie moet haar handelen kunnen legitimeren en beargumenteren.

In dit hoofdstuk zullen wij eerst een korte historische schets geven van de relatie tussen burgers, politie en veiligheid. We zien een gestage, maar geenszins lineaire ontwikkeling in de richting van meer actieve en intensieve vormen van betrokkenheid van burgers bij het politiewerk en bij de realisering van veiligheid in een samenleving. Aan het eind van dit hoofdstuk formuleren wij een theoretisch kader waarin de verschillende relaties tussen burgers en veiligheid op een systematische wijze geordend worden.

In onze bijdrage zullen wij spreken van actief burgerschap en niet van zelfredzaamheid. Die laatste term wordt sterk geassocieerd met het gedrag van burgers ten tijde van een ramp of crisis en de wijze waarop de verschillende 'hulpdiensten' daar al dan niet rekening mee houden. Actief burgerschap is een breder begrip, dat zich vooral richt op de verschillende manieren waarop burgers betrokken kunnen zijn bij het veiligheidsbeleid.

2 ACTIEVE BURGERS HOUDEN OPSPORING GAANDE

Zonder actieve burgers is de opsporing van verdachten voor de politie een onmogelijke opdracht. Dit blijkt uit een recente publicatie over 'Meer Heterdaadkracht' (Baardewijk & Van Os, 2007). Zo'n 85% van alle aanhoudingen is het gevolg van ontdekking en actie op heterdaad, waarin doorgaans sprake is van een directe interactie tussen burger (niet zijnde de dader) en de politie. De publicatie beschrijft hoe miljoenen burgers getuige zijn van misdrijven en stelt de vraag: 'Wat doen ze daarmee?' Het is bekend dat de pakkans sterk afneemt als het zoeken van de dader langer dan enkele minuten duurt. Alleen met de inzet van dagen tot maanden aan extra recherchecapaciteit is het dan nog mogelijk om de verdachte te achterhalen. Aan ruim zevenhonderd ooggetuigen-respondenten (zowel slachtoffers en benadeelden als getuigen en omstanders) is gevraagd in welke mate zij het misdrijf aan de politie hebben gemeld, via welke weg zij dit hebben gedaan en welke informatie zij aan de politie hebben doorgegeven. Hieruit blijkt het volgende: van de 4,6 miljoen door burgers waargenomen misdrijven wordt een deel helemaal niet gemeld en een deel niet binnen enkele minuten, maar pas na langere tijd (soms dagen). Het spoedkanaal 112 is hét nationale toegangsnummer om de politie te bellen als iedere seconde telt, maar burgers durven dit alleen maar te gebruiken in levensbedreigende situaties. Zo komen veel heterdaad-waarnemingen pas na enige tijd of via andere kanalen bij de politie binnen. Terwijl '112' hiervoor wel was bedoeld. Samengevat: slechts één op de negen heterdaad-waarnemingen wordt via '112' gemeld, wat betekent dat ongeveer vier miljoen van deze waarnemingen niet efficiënt (of in het geheel niet) in actie worden omgezet (Politie-academie, 2007).

Het politiekorps Fryslân heeft zich deze resultaten aangetrokken. Het is met veel inzet bezig om de kwaliteit op dit punt te verbeteren onder de noemer: 'Iedere dader die niet op heterdaad wordt aangehouden, is een gemiste kans'. Ieder misdrijf kan op heterdaad opgelost worden.

Een van de ontwikkelingen daarin is 'Profinet'. Dit is gebaseerd op het gegeven dat politiemensen en andere professionals zelf ook burger zijn; ze wonen ergens in een wijk, hebben kinderen op school, enzovoort. Het korps doet gestructureerd een beroep op deze mensen. Interne discussies met medewerkers hebben ertoe geleid dat in een proefgebied ongeveer 60% wil meewerken. Dit nog groeiende aantal medewerkers krijgt een mobiele telefoon met gps uitgereikt. De meldkamer kan nu zien welke collega in zijn/haar vrije tijd in de buurt is van een locatie waar een incident plaatsvindt en kan – als dat nodig is – diens hulp inroepen.

3 BURGERS ALS VRIJWILLIGE POLITIEAMBTENAREN

Een van de oudste vormen van burgerparticipatie in politiewerk mag niet onvermeld blijven: de vrijwillige politie. Hiervoor werd al in de oorlogsjaren 1940-1945 de basis gelegd met het Korps Hulppolitie, later het Korps Vrijwillige Politie. De voormalige reservepolitie werd in 1948 opgericht. In de loop van de tijd veranderde wel de aard van de werkzaamheden. En met de komst van een nieuw politiebestedel in 1994 veranderde ook de naam van reservepolitie in vrijwillige politie. De vrijwillige politie kreeg een duidelijke plaats binnen het politiebestedel. De korpsen streven ernaar het bestand van vrijwillige politieambtenaren te laten groeien van 1.700 naar 5.000 (Visie op politievrijwilligers, 2009). Er zijn echter ook zorgen over de mate waarin politiemensen bereid zijn de vrijwilligers in hun gelederen op te nemen. Deels heeft dat te maken met de vaak te beluisteren angst dat 'vrijwilligers' en volontairs (voor uitleg: zie hierna) de plaats innemen van de 'beroeps'. Voor een ander deel heeft het te maken met twijfels op de werkvloer over kennis, vaardigheden en inzetmogelijkheden. Het beperkte onderzoeksmateriaal dat daarover bekend is, geeft een positievere uitkomst: politiemensen blijken positiever over de 'vrijwilliger' te denken dan werd aangenomen (Vermathen, 1999).

'Politievrijwilliger' is een verzamelbegrip voor twee typen politievrijwilligers: de vrijwillige ambtenaren van de politie en de volontairs (Johannink, 2007). De inzet van volontairs is een relatief nieuwe vorm van samenwerking tussen politie en burgers. Binnen deze groep is nog een specificatie aan te brengen: de volontair met en zonder beperkte opsporingsbevoegdheid (BOA). De korpsen Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond werken – als pilot – met volontairs met een BOA-status. Reguliere politieambtenaren zijn relatief onbekend met het verschil tussen volontairs en vrijwillige ambtenaren van de

politie. De meest opvallende verschillen tussen de twee typen politievrijwilligers zijn de opleiding, de inzetbaarheid en de taak. De vrijwillige politieambtenaar is breed opgeleid, maar heeft in de praktijk vaak een beperkt takenpakket. Voor de volontair geldt dat deze – indien nodig – een korte opleiding of cursus volgt voor die ondersteunende werkzaamheden waarvoor hij of zij wordt ingezet.

4 BURGERS EN MISDAADPREVENTIE

De behoefte om burgers actief te betrekken bij preventie is al oud. In Nederland stelde de Recherche Advies Commissie 1970 een werkgroep in die tot de conclusie kwam dat in ons land dringende behoefte bestond aan een actieve rol van burgers bij misdaadpreventie (VM, 1981): de eerste kentering in een tot dan toe reactieve taakopvatting van de politie (Fijnaut, 1999). ‘Voorkoming misdrijven’ was een eerste poging om de slachtofferkansen te verkleinen door communicatie en voorlichting. Omdat het afsluiten van de achterdeur in die tijd nog niet vanzelfsprekend was, richtte de communicatie zich op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers.

Vijftien jaar later verschijnt de nota ‘Samenleving en criminaliteit’. Daarin wordt voor het eerst gesproken over ‘maatschappelijke preventie’: netwerken van burgers, politie, instellingen en organisaties. Burgers waren daarmee niet langer uitsluitend slachtoffer, dader of bron van informatie (Politie in Verandering, 1977). In de jaren na het verschijnen van ‘Samenleving en criminaliteit’ groeide de preventietaak binnen de politie uit tot een heuse professie. Het draaide niet alleen om het geven van voorlichting, maar ook om het bouwen van samenwerkingsstructuren met bewoners (buurtpreventie) en ondernemers (publiek-private samenwerking op bedrijventerreinen, in winkelcentra en horecagebieden). De private sector nam gaandeweg een belangrijke positie in.

De *crime drop* die hierop volgt, met name in vermogensdelicten, werd vooral toegeschreven aan initiatieven die burgers en bedrijven zelf ondernamen (Van Dijk, Van Kesteren & Smit, 2008). In Nederland kan meer dan de helft van de afname van woninginbraken worden toegeschreven aan maatregelen die burgers zelf hebben getroffen (Volaard, 2005). Om dit initiatief van burgers en bedrijven verder te voeden is gekozen voor een strategie van gerichte communicatie: klassieke voorlichting via de pers, met behulp van voorlichtingsmateriaal, met gebruikmaking van de nieuwe media, zoals internet (politie.nl, onzewijkveilig.nu of hoeveiligismijnwijk.nl). De eigen initiatieven van burgers en bedrijven blijken mede beïnvloed te worden door activiteiten van de politie (bijv. informeren over risico's en adviseren over te nemen maatregelen).

Begin 2000 zien we dat de praktische uitvoering van (buurt)preventieprojecten als 'Veilig Wonen' en 'Veilig Uitgaan' verhuist naar gemeenten (lokaal) en ministeries (centraal) of zelfs privatiseert (het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid), mede als gevolg van een besluit van de Raad van Hoofdd commissarissen om voorlichting aan gedupeerden en publiek niet langer als een politietaak te beschouwen (SMVP, 2009). Hiermee onderscheidde de Nederlandse politie zich van veel andere landen, waar *crime prevention* nog steeds wordt ingezet als een strategie die de samenwerking met burgers bevordert. Strategisch gezien is de verschuiving van delen van de preventietaak naar andere partners logisch en in lijn met het streven naar een integraal lokaal veiligheidsbeleid. Feitelijk heeft dit proces geleid tot een horizontale en verticale fragmentatie van de politiefunctie (Boutellier, 2005, p. 7). Het aantal burgers dat gebruikmaakt van preventievoorlichting is drastisch geslonken (Veiligheidsmonitor, 2007).

5 HET BETREKKEN VAN BURGERS DOOR CONSULTATIE

Consultatie is een relatief nieuwe strategie waarin de politie burgers betreft bij beleidsontwikkeling en de uitvoering van dat beleid. We noemen het ook wel burgerraadpleging, in navolging van de Engelse *consultation groups*. Consultatie is vaak een onderdeel van de gebiedsgebonden aanpak die eind jaren negentig vooral op wijkniveau zijn intrede deed bij het merendeel van de korpsen, met een keur aan wijkpanels, buurtplatforms en wijktafels. Deze ontwikkeling werd gestimuleerd door het WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt' (2005) en het rapport 'Lokaal verankerd, centraal versterkt' van de commissie-Leemhuis (2005). Dit laatste rapport vermeldt onder andere dat 'de politie meer aandacht moet besteden aan het betrekken van burgers bij het politiewerk en het vergroten van hun invloed'. Ook constateert het dat 'er in de korpsen wel wat gebeurt op dit terrein, maar dat de ingezette beweging versterkt kan en moet worden'. 'Wat opvalt is de geringe burgerparticipatie in het politiebeleid. Het luisteren naar burgers is geenszins gemeengoed in politieland (...) het zich gestructureerd verantwoorden in wijken en buurten over het gevoerde politiebeleid is evenmin usance' (Commissie-Leemhuis, 2005).

Aanvankelijk is in politiekering veel kritiek te beluisteren op 'consultatie' als strategie: 'Consultatie van burgers levert dikwijls prioriteiten op - zoals hondenoep en zwerfvuil - waar de politie zelf weinig mee kan.' De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid oordeelt desondanks in 2006 dat het thema 'burgerraadpleging' - als een van de vormen van burgerparticipatie - leeft in de korpsen. Termen als van 'buiten naar binnen werken', de 'burger centraal' en 'de burger komt van rechts' vinden hun vertaling onder andere in het uitvoeren van burgerraadpleging. De voorbeelden van de feitelijke uitvoering

zijn talrijk, maar uitermate divers (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2007).

Politiekorpsen nemen wisselend deel aan dit soort raadplegingen:

1. Drie korpsen kennen de zogenoemde politiepanels: iedere vorm van een door de politie georganiseerd contact met de burgers om te weten te komen wat de mening of visie van de burger is over – voorgenomen – activiteiten van de politie.
2. Drie andere korpsen werken mee aan door andere organisaties, meestal de gemeenten, georganiseerde en uitgevoerde vormen van raadpleging.
3. Dertien korpsen hebben zelf burgerpanels en nemen deel aan door andere instituties georganiseerde en uitgevoerde raadplegingen.
4. Zes korpsen kennen geen gestructureerde vormen van consultatie.

In het referentiekader Gebiedsgebonden Politie, dat in 2006 door de Raad van Hoofdcommissarissen is vastgesteld, staat: 'Ieder team beschikt over een klantenpanel of voert gestructureerd wijkgesprekken met representatieve groepen bewoners of ondernemers.' Een recente collegiale toets bij de regiokorpsen, uitgevoerd vanuit het landelijk programma 'Ontwikkeling Gebiedsgebonden Politie', laat zien dat de noodzaak van consultatie bij de korpsen wel wordt onderkend, maar dat nauwelijks sprake is van een gestructureerde toepassing. Om deze ontwikkeling te ondersteunen, is onlangs een referentiekader 'Burgerpanels als uitwerking van structurele samenwerking met burgers' aan de korpsen beschikbaar gesteld (via het Politie Kennis Net 2007).

Voorbeeld: Deventer

Het Deventer project Buurt Veilig is misschien wel hét Nederlandse voorbeeld van burgerconsultatie op het gebied van veiligheid (Scholte, 2007). Burgers uit de betrokken buurten kunnen met zogenoemde signaleringskaarten regelmatig terugkerende overlast of onveilige situaties melden. De deelnemers aan het al enkele jaren durende project bespreken de signalen eens in de twee maanden met medewerkers van de politie en de dienst Stadstoezicht. Actieve leden van Buurt Veilig kunnen hier een actieve invloed op het veiligheidsbeleid uitoefenen, omdat zij aangeven hoe een gedeelte van de politiecapaciteit in de komende twee maanden besteed gaat worden (Blom e.a., 2007).

Opmerkelijk aan deze Deventer aanpak is dat een project dat aanvankelijk met consultatie is gestart, in een aantal wijken (onder andere in de binnenstad) heeft geleid tot actieve samenwerking tussen overheid en burgers. Met andere woorden: burgers werken waar mogelijk actief mee in de uitvoering. Het succes van deze aanpak krijgt echter niet vanzelfsprekend navolging. Ondanks een besluit van de korpsleiding in 2004 om tot regionale uitbreiding van dit initiatief te komen, blijft realisatie daarvan ingewikkeld.

Voorbeeld: Buurtveiligheidsteams in Amsterdam

Sinds februari 2008 zijn in vier buurten in Amsterdam-Noord en Zeeburg buurtveiligheidsteams opgericht. Inmiddels wordt dat aantal uitgebreid. Het doel van deze teams is het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de buurt door enkele, door de buurt gekozen, problemen gezamenlijk aan te pakken. Het project kent eigenlijk twee pijlers: de samenwerking binnen buurtveiligheidsteams en het actief betrekken van buurtbewoners. Op buurtniveau wordt een aantal professionals als de buurtregisseur, een extra politieman en stadsdeeltoezichthouders bij elkaar gebracht, onder regie van een van de partijen. Men koppelt de aanpak van leefbaarheid en veiligheid in de buurt aan de actieve hulp van de buurtbewoners. Door het organiseren van inspraak, actief luisteren, gericht handelen en terugkoppelen worden de buurtbewoners bij de aanpak betrokken. Het opvallendste hierbij is waarschijnlijk dat de buurtbewoners – net als in Deventer – mogen beslissen met welke problemen het buurtveiligheidsteam aan de slag gaat. Om dat te doen is een communicatiestrategie bedacht waarbij men op veel verschillende manieren in contact probeert te komen met de buurt, dus niet alleen de standaard buurtbijeenkomst, maar ook via het internet, moskeeën en scholen, persoonlijk of juist via de mail. Vergelijkbare ontwikkelingen zijn momenteel gaande in de politiekorpsen Gelderland-Zuid, Rotterdam-Rijnmond en Limburg-Zuid. Opmerkelijk is dat consultatie – van oorsprong een ‘klantbenadering’ – op een aantal plekken begint te verschuiven in de richting van een ‘partnergerichte benadering’.

6 EEN ACTIEVE ROL VAN BURGERS IN DE VEILIGHEIDSAANPAK

Belangrijke partners voor de politie zijn van oudsher het openbaar bestuur en het Openbaar Ministerie. Maar steeds meer dienen zich ook partners aan vanuit het maatschappelijk middenveld, de zorg en openbare orde- en veiligheidsketen. Een politie die effectief wil zijn, zal op veel terreinen moeten werken met allianties en arrangementen (SMVP, 1995). Deze arrangementen kunnen heel kleinschalig worden opgezet op wijk- en buurtniveau, maar ook grootschalig, zoals in veel regio's gebeurt op het terrein van woonveiligheid. De specifieke bevoegdheden in combinatie met de continue en mobiele beschikbaarheid dragen ertoe bij dat de politie voor veel partijen een aantrekkelijke partner is om mee samen te werken. Deze positie zou nog meer kunnen worden geëxploiteerd (Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005).

6.1 *Burgernet en sms-alert*

Burgernet en sms-alert zijn innovaties in de relatie tussen politie en burgers, mogelijk gemaakt door moderne netwerktechnologie. Sms-alert biedt de meldkamer de mogelijkheid om burgers te betrekken bij opsporings- en

handhavingsvragen met een spoedeisend karakter. Denk aan het opsporen van verdachte(n), vermiste personen of het alarmeren of betrekken van burgers bij veiligheidsaangelegenheden in hun woon- of leefomgeving (Van Os, 2008). Het initiatief is succesvol en zal in 2009 overvloeien in het breder opgezette Burgernet, dat ook dezelfde mogelijkheid zal bieden.

Burgers, politie en gemeenten zijn bij 'Burgernet' belangrijke (formele) ketenpartners (Grijpink, 2008). Burgers kunnen zich vooraf opgeven als deelnemer. Het Burgernetsysteem biedt de mogelijkheid om een selecte, relatief grote groep deelnemende burgers (ook gedifferentieerd naar bijzondere doelgroepen) in een bepaald geografisch gebied zeer snel per telefoon, sms, e-mail of andere media te informeren. De selectie van het gebied, de deelnemers en het communicatiemedium wordt bepaald door de centralist van de meldkamer. 'Actieve deelnemers' kunnen voor de duur van de actie via een speciaal nummer rechtstreeks contact opnemen met de betrokken meldkamer.

De focus van het programma Burgernet ligt vooral op *betrekken* en *opsporen*. Dit kan door een gemeente of politie aangevuld worden met *informeren* en *alarmeren*. Ook kan gaandeweg een bredere toepassing voor de andere disciplines, zoals de brandweer, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en de Centrale Post Ambulance, ontwikkeld worden.

De betrokken deelnemers kunnen variëren. Zo zijn de volgende partijen te onderscheiden:

- burgers (bewoners in gemeente en wijken);
- politiemensen in hun eigen woonomgeving (collegiaal netwerk/profinet);
- bedrijven (mkb, beveiliging en bewaking, openbaar vervoer);
- diverse (semi)overheden (veiligheidsregio, politie, brandweer, GHOR, gemeente en provincie).

Inmiddels is Burgernet in negen gemeenten operationeel: Gouda, Delft, Ede, Leeuwarden en Dantumadeel, Breukelen, Maarssen, De Ronde Venen en Nieuwegein. Blijkbaar zal het aan de burger niet liggen; zonder al te grote inspanningen hebben zich in deze negen gemeenten maar liefst 22.500 burgers aangemeld als deelnemer: 5% van het inwonertal.

Van de invoering van het Burgernetconcept worden de volgende resultaten verwacht:

- deelnemers hebben meer grip op eigen veiligheid (Intomart GfK, 2005);
- deelnemers hebben meer vertrouwen in de gemeente en politie (Intomart GfK, 2005);
- de inzet van Burgernet verhoogt de pakkans.

Uit politie-ervaring blijkt dat de pakkans het grootst is binnen tien minuten na de melding. De pakkans neemt toe wanneer deelnemers van Burgernet als extra sensoren worden toegevoegd aan de politie-inzet. Het harde resultaat van Burgernet bedraagt 5% en ondanks het feit dat dit laag te noemen is, is het enthousiasme over het algemeen groot (Oostveen & Terhenne, 2008).

Uit een recent onderzoek blijkt dat er bij Burgernet van persoonlijk contact tussen burgers en politie nauwelijks sprake is, de informatie-uitwisseling sterk kan worden verbeterd en de verwachtingen met betrekking tot rolverdeling en resultaten tussen burgers en politie sterk uiteenlopen (Oostveen & Terhenne, 2008). Burgers blijken minder geïnteresseerd in opsporing dan in de eigen veiligheidsbeleving. Afstemming tussen de samenwerkende partijen lijkt geboden.

Door initiatieven als Burgernet en sms-alert werkt de politie verder aan een concept waarbij burgers niet alleen worden gezien als overtreder of slachtoffer, maar ook als een partner in de veiligheidsaanpak.

7 PARTICIPERENDE POLITIE; DE POLITIE VOEGT IN BIJ INITIATIEVEN VAN BURGERS

Frans Denkers ging in zijn publicatie *Op eigen kracht onveiligheid de baas* uit van het principe dat een zelfredzame burger vooral op eigen kracht in beweging komt als hem of haar of diens naaste iets overkomt.

Slachtoffers van misdrijven en ongevallen zijn in de eerste plaats afhankelijk van de reactie van getuigen en andere medeburgers, is het hedendaagse beleidsuitgangspunt bij de politie. Medeburgers zijn bijna altijd eerder op de plaats van het onheil en daardoor sneller dan de politie in staat hulp te bieden. Om die reden spreekt de 'Visie op noodhulp' van de Nederlandse politie over 'Assistentie burger' (Os, Campen & Nap, 2008). De politiemensen die ter plaatse komen, moeten deskundig invoegen en hun vakmanschap toevoegen aan de reeds aanwezige hulp van zelfredzame derden. In de visie op samenwerking met burgers en bedrijven wordt een vergelijkbare redenering gevolgd en wordt gesproken over een participerende politie, bedoeld om vooral het organisatorische en culturele aspect van de eigen organisatie te beïnvloeden (Meerstromenland, 2008).

De politie is nog allesbehalve gewend om te gaan met een dergelijke assertiviteit: participeren in initiatieven van burgers en niet andersom. Barbera van Caem stelt in een recent onderzoek naar burgerparticipatie op het gebied van veiligheid in Amsterdam vast: 'De indruk ontstaat dat de meest duurzame oplossingen gevonden worden binnen vormen van burgerparticipatie die van

burgers zelf komen en voornamelijk te vinden zijn in de categorieën relatie-neel toezicht en conflictbemiddeling' (Van Caem, 2008).

Het volgende voorbeeld van de Ridderkerkse wijk Bolnes illustreert dit. Begin 2000 daalde de veiligheid daar in een hoog tempo door een snel toenemende criminaliteit. In 2002 is Buurtpreventie Bolnes gestart als project met circa 35 bewoners die in samenwerking met de buurtagent de problemen wilden aanpakken en niet langer wilden afwachten. Dat aantal is inmiddels gegroeid tot 170. Meer dan 160 van hen zijn bij toerbeurt, overdag, 's avonds en 's nachts als koppel en door speciale kleding goed waarneembaar, door de wijk aan het surveilleren. De behaalde resultaten zijn positief. De heer Huyzer die als burger dit project leidt, verzucht: 'Een van mijn grootste zorgen is het bij de les houden van de politie. Wij kunnen als burgers niet gaan surveilleren als zij geen rugdekking geven.'

Wat betreft de rol van de overheid en politie signaleert Van Caem: 'Hoewel in alle beleidsstukken de nadruk wordt gelegd op actief burgerschap komt daar in de praktijk niet zoveel van terecht.' Ze zoekt de oorzaak daarvoor niet bij burgers, maar constateert twee obstakels: de professionele barrière en het bestuurlijk plafond. De professionele barrière ontstaat doordat professionals beschikken over een heel palet van oplossingen, die ze willen toepassen. Het komt dikwijls niet in hen op dat burgers zelf ook oplossingen voorhanden hebben. Het bestuurlijk plafond ontstaat door de logge bureaucratie en allerlei formele procedures en eisen van met name gemeenten en stadsdelen. Burgers worden wel gestimuleerd om zelf met ideeën te komen en initiatieven te ontplooiën, maar hier wordt vervolgens geen of onvoldoende vervolg aan gegeven (Van Caem, 2008). Het lijkt wel alsof deze initiatieven buiten het gezichtsveld van de professional blijven. Van Caem daarover: 'De frontlijnwerkers komen er uit zichzelf niet mee, je moet goed doorvragen of met ze meegaan om de juiste voorbeelden te kunnen verzamelen. Ik was aangenaam verrast over wat ik toen aantrof.'

Met name in de Verenigde Staten en in Engeland zijn de laatste decennia veel initiatieven van start gegaan die ook voor Nederland interessant zijn. Zo wordt in Chicago vanaf begin jaren negentig met grote volharding een veiligheidsbeleid doorgevoerd waarin burgers worden uitgenodigd te participeren om ordeproblemen te signaleren en te prioriteren. De Engelse *reassurance and disorder policing*-programma's bouwen daarop voort. Zij staan in het teken van bestrijding van onevenredige vormen van wanorde, waarbij wordt ingespeeld op de behoefte aan veiligheid van bewoners.

7.1 Buurtsignaal

Het ontbreekt momenteel in Nederland nog aan werkbare methoden om als een doorlopende activiteit samen met bewoners de problemen te identificeren en daar samen mee aan de slag te gaan. De politie en andere in de wijk aanwezige professionals kunnen burgers en ondernemers ondersteunen bij de aanpak van onveiligheid door direct aan te sluiten bij situaties en gebeurtenissen die door hen als meest bedreigend worden ervaren. Door een combinatie van burgerparticipatie en selectieve waarneembare inzet van de overheid (*signal control*: het toekennen van waarde aan de inzet van de professionals) kan effectief worden bijgedragen aan de leefbaarheid en veiligheid in de wijk en het herstel van het vertrouwen van burgers in de aanwezige professionals. Het doel hierbij is: efficiënte handhaving en een effectieve samenwerking met burgers, bedrijven en professionele partners. De methode waarop we doelen is Buurtsignaal, een methode waarbinnen de logica van de bewoners centraal staat. Het veiligheidsgevoel van buurtbewoners wordt in sterke mate beïnvloed door zogenaamde *signal crimes*. Welke waarde kennen bewoners toe aan bepaalde delicten? Binnen Buurtsignaal worden burgerparticipatie en een selectieve, waarneembare inzet van de overheid gekoppeld. De methode is niet bedoeld als extra monitor, maar als methode om samen gericht en afgestemd te handelen.

7.2 Actieve burgers op internet

De toepassing van methodes als Buurtsignaal richt zich op burgers in wijken, buurten of *communities*. Internet is een nieuw domein voor de zelfredzame burger. In 2002 constateerden Mooij en Van der Werf in hun rapport over computercriminaliteit: 'Het digitale speurwerk is nog niet voldoende opgetuigd om van een structurele aanpak te spreken' (Mooij & Van der Werf, 2002). Daaraan is amper iets veranderd. Er wordt wel gesproken over surveilleren op internet of het openen van een virtueel politiekantoor op 'Second Life', maar daar komt het meestal niet van. Internet zou een nieuwe leefomgeving zijn, anderen zeggen dat internet een combinatie is van telefoon en televisie waar de politie alleen in bijzondere gevallen iets te zoeken heeft. Een indrukwekkend bewakingsgebied met wereldwijd meer dan dertig miljard webpagina's. Cybercrime is niet meer weg te denken. In het kader van dit artikel is het vooral interessant om te zoeken naar actieve burgers op internet. Steeds vaker komt via populaire weblogs politiegerelateerde informatie beschikbaar die de politie zelf nog niet kent. Er zijn bijvoorbeeld webloggers die als eersten gegevens over daders publiceren of zelf een site of weblog starten om opsporingsinformatie te verzamelen. Aan actieve burgers is hier vaak geen gebrek (zie ook Smilda, 2008). Een van de vele voorbeelden is de site Jackdeprikker.nl, die onlangs na een steekpartij in Lelystad het levenslicht zag. Politie en justitie

zoeken nog naar de juiste balans waarin ze zich met dit soort private initiatieven kunnen verhouden. Op de desbetreffende site is te lezen: 'De officier van justitie heeft een bevel doen uitgaan naar de eigenaren van de website jackdeprikker.nl waarin de eigenaren werden opgeroepen om informatie te verstrekken aan de politie (Jackdeprikker.nl/page/justitie/?PHPSESSID).' Naast dit soort particuliere initiatieven, waarbij in veel gevallen pas later de samenwerking wordt gezocht met de overheid, wordt er ook veel structureel samengewerkt, zoals ondernemers die winkeldieven plaatsen op internet of de Amsterdamse politie die foto's van overvallers op internet plaatst en burgers oproept om informatie over hen te verstrekken.

8 EEN VOORSTEL TOT ORDENING

Veiligheid is een sociale constructie. Burgers construeren zelf hun veiligheidsbeleving. Dat is een subjectieve aangelegenheid. Uiteindelijk doen mensen dat zelf. Maar daarbij staan ze aan allerlei indrukken en ervaringen bloot. De beleving komt niet in een vacuüm tot stand. Ergens in dat hele complexe veld scheppen burgers op een bepaalde manier hun veiligheidsbeleving. Dat doen zij 'actief' (wat nog iets anders is dan 'bewust' of 'rationeel'). Actief burgerschap komt hier dan tot uitdrukking in de manier waarop burgers hun 'opvattingen' – hun beeld en beleving – van veiligheid construeren.

Die sociale constructie van veiligheid kent een productiekant en een perceptiekant (zie ook Tops & Van Ostaaijen, 2005). In de productiekant dragen burgers zelf direct bij aan het maken van veiligheid (de instrumentele vorm van burgerschap). In de perceptiekant gaat het om de manier waarop burgers de veiligheid beleven (de culturele vorm van burgerschap). Aan beide kanten zijn drie dimensies te onderscheiden. Aan de productiekant: individuele burgers, sociale verbanden, overheidsactiviteiten. Aan de perceptiekant: veiligheid sec, sociale cohesie, publieke beeldvorming.

Wanneer men nadenkt over de manier waarop burgers in veiligheidsbeleid een actieve rol kunnen spelen, dan moet men zich van deze 'meer-dimensionaliiteit' van het vraagstuk bewust zijn. Op alle vlakken dienen activiteiten te worden ontplooid.

8.1 *De rol van burgers in de 'productie' van veiligheid*

Hier gaat het om de manier waarop burgers een rol spelen in de totstandkoming ('productie') van veiligheid. Men kan dan vanuit het beleid redeneren, maar ook vanuit de burger of de samenleving.

Actief burgerschap en burgerparticipatie zijn toverwoorden die makkelijk uit de kast worden getrokken. Participatie van burgers wordt bijvoorbeeld

gezien als een sleutel voor draagvlak, voor tevredenheid van burgers, voor commitment aan de uitvoering, enzovoort. 'Als we "de burger" er nou maar bij betrekken, dan komt het wel goed', zo luidt de impliciete veronderstelling achter veel interactieve processen. Vanuit deze veronderstelling moeten burgers actief zijn in (en meepraten over) hun wijk, meedenken over de toekomst van de stad, over het jeugdbeleid, cultuurbeleid, sportbeleid, enzovoort. Vaak is deze vorm van burgerparticipatie vooral ingegeven door de behoeften van beleidsmakers. Burgers moeten meepraten over beleidsplannen, meewerken aan de uitvoering van beleidsplannen en hun creativiteit tonen door 'input' te leveren voor beleidsplannen. Deze exercities monden dan doorgaans ook uit in teleurstelling. 'Burgers kunnen niet op hoofdlijnen meepraten', zo horen we dan, of 'burgers kunnen niet hun eigen particuliere problemen ontstijgen'. Door het blindstaren op de eigen beleidsbehoefte zien deze beleidsmakers en bestuurders dan niet de energie en de betrokkenheid die bij burgers bestaan, maar die zich niet richten op de specifieke vraag van de beleidsmaker.

Daarom is het van belang om bij onderzoek naar burgerparticipatie los te komen van het 'beleidsperspectief', bijvoorbeeld: hoe zijn burgers betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van wijkveiligheidsprogramma's? We zouden bijvoorbeeld burgerparticipatie heel breed kunnen definiëren, beginnend bij de vraag wat 'burgers bijdragen aan de productie van veiligheid in de stad'. Zij kunnen dat op verschillende niveaus doen:

- *Individueel*: In de eerste plaats dragen burgers individueel bij aan de versterking van veiligheid; ze sluiten hun huis en auto af, ze zorgen ervoor dat ze bepaalde plaatsen op bepaalde tijden mijden, ze gaan in gezelschap van anderen de stad in, ze huren een veiligheidsdienst in en brengen alarmsystemen aan, ze verstrekken informatie aan de politie, al dan niet via internet, enzovoort. Zo proberen ze te voorkomen dat ze het slachtoffer worden van criminaliteit.
- *Sociale verbanden*: Burgers zorgen in gemeenschappen voor hun veiligheid; dat kan door allerlei vormen van buurtpreventie, maar ook door 'overtreders' aan te spreken; denk aan de winkelier die een groep jongeren voor zijn winkel aanspreekt, een vader die zijn kind aanspreekt, leraren en leerlingen die 'overtreders' uit hun groepen corrigeren, enzovoort.
- *Officieel beleid*: Dan is er nog de interactie van burgers met de productie van veiligheid door de 'officiële' instanties; deels is dat gericht op het voorkomen van onveiligheid, maar ook het corrigeren van overtreders gebeurt door de officiële instanties met behulp van burgers. In het kader hiervan is nog een onderscheid te maken tussen burgerparticipatie bij de totstandkoming van plannen ('de burgerconsultatie') en burgerparticipatie in de uitvoering (bijv. bij de versterking van heterdaadkracht). Ook de bijdragen die burgers als vrijwilliger/voluntair aan politiewerk leveren, vallen hieronder.

Bij deze verschillende conceptuele niveaus waarop burgers bijdragen aan de productie van veiligheid is het mogelijk na te gaan wat de rol van de overheid zou kunnen zijn. Dan wordt het vraagstuk van de burgerparticipatie 'van buiten naar binnen' aangepakt en niet, zoals dat veelal gebeurt, 'van binnen naar buiten'.

8.2 *De rol van burgers in de 'perceptie' van veiligheid*

Hier gaat het om factoren die bijdragen aan de daadwerkelijke verbetering van de veiligheidsbeleving. Veiligheid is in belangrijke mate een sociale constructie en daarmee dus afhankelijk van de manier waarop burgers (en professionals) veiligheid omschrijven en ervaren. De centrale vraag is: wanneer en onder welke condities verandert/verbetert de veiligheidsbeleving van burgers? Is er een samenhang met het gevoerde beleid en hoe sterk is die dan? En: voelt een burger die meer participeert in de totstandkoming en uitvoering van veiligheidsbeleid zich ook veiliger (hangen productie en perceptie met elkaar samen, en zo ja, hoe dan)?

De uitbreiding van onze vraagstelling naar de perceptie van veiligheid schept wel een oneindig aantal mogelijke benaderingen, vraagstellingen en invalshoeken. Enige toespitsing lijkt wel noodzakelijk. Wat zou 'theoretisch' van invloed kunnen zijn op de perceptie van veiligheid? Ten minste de volgende vijf factoren lijken toch wel relevant:

- persoonlijke kenmerken (leeftijd, opleiding, gevoeligheid voor 'angst', enz.);
- ervaringen in de directe leefomgeving (er is in je huis ingebroken, bijvoorbeeld);
- kenmerken van de relevante sociale omgeving (bestaat er het gevoel dat die vertrouwd is en dat men daar desgewenst invloed op kan uitoefenen?);
- het gevoerde overheidsbeleid (zichtbaarheid, geloofwaardigheid, perceptiemanagement);
- media en medialogica (de wijze waarop in relevante media over veiligheid – en veiligheidsbeleid – wordt bericht).

De centrale vraag is hier: wat is de relatie tussen het door de gemeente gevoerde beleid en de wijze waarop burgers hun veiligheid percipiëren? 'Perceptie' is de meest directe, de meest belangrijke en de meest ongrijpbare manier waarop burgers bij veiligheid (en veiligheidsbeleid) betrokken zijn. Als veiligheid een sociale constructie is, dan vindt die constructie uiteindelijk daar – in de hofden, harten en buiken van mensen – plaats. De perceptie van veiligheid door burgers speelt zich af op drie niveaus:

- *Veiligheid sec*: Dit zijn alle activiteiten in de omgeving van burgers die gericht zijn op het verbeteren van de (objectieve) veiligheid. Dat begint bij het afsluiten van je huis of je auto, maar het zijn ook de inbraakpreventie-

teams, de veiligheidsplannen van de gemeente en de interventies van de politie.

- *Sociale samenhang*: Vervolgens zijn er activiteiten die gericht zijn op de ontwikkeling en versterking van sociale samenhang in een wijk of buurt. Hierbij valt te denken aan bewonersorganisaties en -initiatieven, wijkontwikkelingsmaatschappijen, ondernemersverenigingen, opzoomeren en stadsetiquette. Deze activiteiten zijn niet direct gericht op het verbeteren van veiligheid (of het versterken van veiligheidsgevoelens), maar zij hebben daar wel direct effect op.
- *Collectieve beleving/beeldvorming*: De collectieve veiligheidsbeleving verwijst naar het algemene beeld van de veiligheid dat bestaat bij burgers ofwel gecommuniceerd wordt naar burgers in een stad of wijk. Communicatie speelt een centrale rol in de collectieve veiligheidsbeleving van burgers. Ook de media beïnvloeden de collectieve beleving van de veiligheidssituatie in de omgeving van de burger. Veel media-aandacht voor de veiligheidsproblemen in een stad of wijk kan bijvoorbeeld het onveiligheidsgevoel van burgers (binnen en buiten de stad of wijk) versterken.

Als we deze drie niveaus samenvoegen, komen we tot een matrix van actief burgerschap op het gebied van veiligheid.

Tabel 3.1 Matrix van actief burgerschap bij veiligheid

	Veiligheid	Sociale cohesie	Beeldvorming
Overheidsactiviteiten	1. Overheidsplannen om veiligheid te vergroten <i>Consultatiegroepen</i>	2. Overheidsacties om sociale cohesie te vergroten <i>Opzoomeren</i>	3. Berichtgeving van de overheid om de veiligheidsperceptie te beïnvloeden <i>Veiligheidsindex Rotterdam</i>
Sociale verbanden	4. Burgers versterken samen hun veiligheid <i>Buurtpreventie à la Bolnes</i>	5. Gemeenschappelijke actie van burgers <i>Vitaal Pendrecht en andere initiatieven</i>	6. Burgers beïnvloeden elkaar, al dan niet via media <i>Incidentenmanagement</i>
Burgers	7. Burgers dragen individueel bij aan veiligheid <i>Slot op de deur, sms-alert</i>	8. Burgers stemmen hun gedrag beter op elkaar af <i>Stadsetiquette of buurtbemiddeling</i>	9. Burgers worden beïnvloed door wat zij zelf horen of zien, via media of andere burgers <i>Signalcrime</i>

Waar gaat het dan om in relatie tot actief burgerschap? Wat kan de politie of (lokale) overheid doen om in deze negen hokjes tot effectieve of betekenisvolle activiteiten te komen (in tabel 3.1 staat dat gecursiveerd onder in de cellen)?

1. Burgers doen mee aan overheidsinitiatieven die zijn gericht op vergroting van veiligheid om die te verbeteren, realistischer te maken, beter te laten aansluiten op perceptie/beleving van burgers. Dit is eigenlijk de klassieke inspraak/participatie/coproductie, bijvoorbeeld via de consultatiegroepen, zoals we die in dit artikel genoemd hebben.
2. Burgers doen mee aan overheidsinitiatieven die tot doel hebben om het overheidsbeleid gericht op versterking van sociale cohesie te verbeteren. Het Rotterdamse Opzoomeren, waarin de overheid burgers in staat stelt om hun straat op te knappen, is daar een voorbeeld van.
3. Overheidsacties en de publiciteit daar omheen hebben (ook) een directe functie om de beeldvorming onder burgers te beïnvloeden. De Veiligheidsindex in Rotterdam bijvoorbeeld heeft meerdere functies, maar een daarvan is om de collectieve beeldvorming rondom het veiligheidsbeleid in de Rotterdamse samenleving te sturen.
4. Maar burgers kunnen ook zelf dingen doen, in de eerste plaats in georganiseerde vorm, in sociale verbanden. Dan ondernemen burgers zelf activiteiten om hun veiligheid te vergroten, maar worden daarbij door de overheid gesteund. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij buurtpreventie, waar er vele van zijn in Nederland. In dit hoofdstuk hebben we het voorbeeld van Bolnes genoemd.
5. Burgers kunnen ook zelf activiteiten ontplooiën om de sociale cohesie in hun leefomgeving te versterken. Het zijn acties die als particulier of maatschappelijk initiatief zijn te bestempelen. De overheid kan deze stimuleren dan wel rugdekking geven. Vitaal Pendrecht in Rotterdam en de Buurtontwikkelingsmaatschappij BOMREVA in Den Haag zijn daar voorbeelden van. Zij beogen niet direct om het veiligheidsgevoel in de buurt of wijk te verbeteren, maar dat is wel een belangrijk bijproduct van de activiteiten (Van de Wijdeven e.a., 2007).
6. Het beïnvloeden van beeldvorming kan ook op groepsniveau – op het niveau van de sociale verbanden – plaatsvinden. Dan gaat het om hoe een bepaalde gebeurtenis of opvatting binnen een groep mensen de beeldvorming beïnvloedt. Dit kan door buurtbewoners die onderling de staat van de wijk bespreken, maar ook via de media die berichten over een bepaald incident. Dit lijken oncontroleerbare processen, maar de overheid kan die

beeldvorming wel enigszins beïnvloeden. Incidentenmanagement wordt voor politie en overheid een steeds belangrijker activiteit (zie Zouridis, 2006).

7. Verder kunnen burgers zelf dingen ondernemen als individu. Zij zorgen voor hun eigen veiligheid, bijvoorbeeld door allerlei preventiemaatregelen rondom hun huis te nemen. De overheid kan hen daarbij helpen, bijvoorbeeld via een actie als 'Slot op de deur' die in veel gemeenten is gehouden (zie CCV, 2009).
8. Burgers kunnen ook als individuen werken aan vergroting van de sociale cohesie in de voor hen relevante leefomgeving, bijvoorbeeld door actief te investeren in afspraken over en gedrag in de publieke ruimte. Ook hier kan de overheid weer een ondersteunende rol spelen, zoals bijvoorbeeld bij de organisatie van buurtbemiddeling gebeurt.
9. Tot slot kan ook bij het beïnvloeden van beeldvorming op het individuele niveau worden 'aangehaakt'. Natuurlijk vindt die beeldvorming altijd plaats in de hoofden van afzonderlijke mensen, maar hier wordt uitdrukkelijk dat individuele niveau als uitgangspunt gekozen. Politie en openbaar bestuur kunnen daar bijvoorbeeld via een activiteit als *signalcrime* op inspelen, waarin immers de beleving van burgers als uitgangspunt voor activiteiten van de politie en de gemeente wordt genomen.

9 TOT SLOT

Op basis van tabel 3.1 moge het duidelijk zijn dat de relatie tussen politie, veiligheid en burgers een veelvormig verschijnsel is. Er zijn op verschillende manieren en langs uiteenlopende dimensies allerlei activiteiten en initiatieven mogelijk. Veiligheid is een dermate brede en gedifferentieerde aangelegenheid dat een heel arsenaal aan mogelijkheden bestaat om de relatie en betrokkenheid van burgers vorm te geven.

De mate waarin van burgers een actieve rol wordt verwacht, loopt per activiteit enigszins uiteen. Eigen initiatief en zelfredzaamheid zijn groter bij 'vitale coalities' dan bij 'consultatiegroepen'. Aan de politie stellen zij uiteenlopende eisen. De politie heeft de afgelopen jaren op verschillende manieren met vormen van actief burgerschap te maken gekregen. Met vallen en opstaan heeft zij daar een positie in weten te kiezen. De verhouding is daarbij zelden een gemakkelijke, dat ligt nu eenmaal in de principieel asymmetrische relatie tussen politie en burgers besloten.

Tabel 3.1 laat zien wat voor een grote opgave het is voor de politie om haar relatie met burgers serieus te nemen en in al haar facetten voldoende aandacht te schenken. Samenwerking en afstemming met andere organisaties, met name het gemeentebestuur, is voor de politie cruciaal. Maar ook de politie zelf zal zich van deze veelvormigheid rekenschap moeten geven.

LITERATUUR

- Baardewijk, J. & Os, P. van (2007). *Meer Heterdaadkracht 'Aanhoudend in de buurt'*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Blom, S., Woldendorp, T., Lugtmeijer, E., Smits, N., Stam, S. & Duivenvoorde, E. (2007). *40 voorbeelden van wijkinstrumenten op het gebied van veiligheid*. Utrecht: DSP-Groep.
- Boland, D. (2005). *Daadkracht der verbindingen, netwerktechnologie voor naleving en handhaving van de wet in een netwerkmaatschappij*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brink, G. van den (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Caem, B. van (2008). *Verborgen kracht, burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Dynamics of Governance.
- Commissie-Leemhuis (2005). *Lokaal verankerd, centraal versterkt*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.
- Denkers, F. (1993). *Op eigen kracht onveiligheid de baas: de politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Dijk, J.J.M. van, Kesteren, J.N. van & Smit, P. (2008). *Criminal Victimisation in International Perspective, Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Fielding, N. & Innes, M. (2006). Reassurance Policing, Community Policing and measuring police performance. *Policing and Society*, (16)2, 127-45.
- Fijnaut, C.J.C.F. (red.) (1999). *Politie, studie over haar werking en organisatie*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Grijpink, J. (2008). *Informatiestrategie voor ketensamenwerking*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hagendijk, J. (2009). Politiekeurmerk Veilig Wonen als unique selling point, CCV website.
- Hendriks, F. & Tops, P.W. (2002). *Het sloeg in als een bom. Vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Inspectie Openbare Orde en veiligheid (2007). *De burger kan ons nog meer vertellen; een onderzoek naar burgerraadpleging door de Nederlandse politie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Intomart GfK (2005). *Onderzoeksrapport Burgernet na één jaar*. Hilversum: Intomarkt GfK.
- Johannink, R. (2007). *Model Volontairs*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Knepper, M.I. (2008). *Burgerpanels als uitwerking van structurele samenwerking met burgers*.
- Meerstromenland (2008). *Visie op samenwerking met burgers en bedrijven*. Den Haag: NPI.
- Mooij, J. & Werf, J. van der (2002). *Cybercrime*. Zoetermeer: KLPD.

- Oostveen, A. & Terhenne, G. (nog te verschijnen). *Burgerparticipatie; meedoen voor spek en bonen?*
- Os, P. van (2008). *De eerste oogst is binnen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Os, P. van, Campen, A. van, Nap, J. (2008). *Visie op noodhulp. Assistentie burger*. Apeldoorn: Politie-academie.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005). *Politie in Ontwikkeling*. Den Haag: NPI.
- Scholte, R.D. (2007). *Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten*. http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/veilige-wijk/burgerparticipatie_veiligheidsprojecten.pdf (geraadpleegd op 14 juli 2010).
- Smilda, F. (2008). *Thesis 2.0; Van web 2.0 naar politie 2.0*. Breukelen: Nyenrode.
- SMVP (1995). *Toekomst Gezocht*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- SMVP (2009). *Herstelrechtelijke politiepraktijken in Nederland en België*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Stokkom, B. & Toenders, N. (2009). *De sociale cohesie voorbij*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stokkom, B. (2005). *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en burgers*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2007). Politie, prestaties en presentaties. *Tijdschrift voor Veiligheid*, (6)1, 7-20.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Den Haag: Reed Business.
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvindt*. Amsterdam: Atlas.
- Tops, P.W. & Oostaaijen, J.J.C. van (2005). *Actief burgerschap en veiligheid in Rotterdam*. Tilburg: Tilburgse school voor politiek en bestuur.
- Vermathen, E. (1999). *De vrijwillige politie in Limburg Noord; het zwarte schaap met de vijf poten* (doctoraalscriptie Venlo, niet uitgegeven).
- Visie op politievrijwilligers (2008). *Visie op politievrijwilligers*. Den Haag: Nederlands politie-instituut.
- VM (1981). *Oriënteringsnota Voorkoming Misdrijven, Bureau Landelijke Coördinator Voorkoming Misdrijven*. Den Haag: Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie.
- Volaard, B. (2005). *Police Numbers Up, Crime numbers down*. Den Haag: CPB.
- Werkgroep Welten (2005). *Politie in Ontwikkeling*. Den Haag: NPI.
- Wijdeven, T. van de, e.a. (2006). *Een kwestie van doen, vitale coalities rond leefbaarheid in steden*. Rotterdam: SEV.
- WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zuylen, J. van (2008). *Help een burgerinitiatief*. Den Haag: InAxis.
- Zuylen, J. van & Gerritsen, E. (2007). *Kennisatelier 'burger aan het roer'*. NCIS.

Leonie Hoijsink, Hans te Brake en Michel Dücker

‘Vertrouwen geeft een samenleving veerkracht en daadkracht. In Nederland hebben burgers en maatschappelijke organisaties door de jaren heen bewezen grote veranderingen in de wereld en in onze eigen maatschappij te kunnen opvangen.’ Zo begint in 2004 de troonrede van de koningin (Troonrede, 2010). De Nederlandse overheid wil deze veerkracht en daadkracht onder burgers vergroten. Maar, zoals de koningin in haar rede vervolgt: ‘Hernieuwd vertrouwen moet ook gebaseerd zijn op maatschappelijke samenhang. De overheid kan dat niet alléén realiseren. Het zijn burgers, maatschappelijke organisaties en sociale partners die vorm geven aan de Nederlandse samenleving.’ Een uitspraak die past in de lijn van een terugtrekkende overheid die wil vertrouwen op de zelfredzaamheid van de burger. De overheid kan immers niet alles voorzien of regelen, en burgers kunnen doorgaans goed voor zichzelf zorgen. Zo ook op psychosociaal gebied. Het overgrote deel van de mensen die een mogelijk traumatische gebeurtenis meemaken, ontwikkelt geen psychische klachten en kan na verloop van tijd weer normaal functioneren. En dat vaak zonder tussenkomst van professionals (Norris e.a., 2002; Te Brake e.a., 2008; Van der Velden e.a., 2006).

Al in de jaren zeventig en tachtig werd de interesse voor psychosociale veerkracht gewekt, vooral bij sociaal wetenschappers. De focus ligt hierbij op de persoonlijke eigenschappen en externe processen die ervoor zorgen dat mensen een schokkende gebeurtenis te boven komen. In die periode van veerkrachtonderzoek was er voornamelijk aandacht voor kinderen die onder zeer moeilijke omstandigheden opgroeiden, maar zich toch ontwikkelden tot evenwichtige, goed functionerende volwassenen (Luthar e.a., 2000; Bonanno e.a., 2006; Earvolino-Ramirez, 2007; Masten, 2007; Norris e.a., 2008).

Onder andere door problematiek rond klimaatverandering en geopolitieke ontwikkelingen is veerkracht de laatste twee decennia breder op de kaart gezet. Rampen zoals orkaan Katrina en de tsunami van 2004, en terroristische aanslagen in New York, Londen, Bali en Madrid hebben geleid tot een

groeïende hoeveelheid onderzoek naar de mate waarin niet alleen individuen, maar ook sociale systemen schokken kunnen absorberen en zich kunnen aanpassen aan nieuwe situaties. Bovenal is de interesse naar de factoren die eraan ten grondslag liggen, toegenomen, zodat deze capaciteiten versterkt kunnen worden (Kelly & Adger, 2000; Connor e.a., 2003; Bonanno, 2004; Bonanno e.a., 2007; Berke & Campanella, 2006; Berkes, 2007; Claus-Ehlers, 2008; Norris e.a., 2008; Colten e.a., 2008; Moser, 2008; Ursano e.a., 2008; Bonanno & Mancini, 2008; Fischer & Ai, 2008; Butler e.a., 2009).

De toename in wetenschappelijke aandacht komt overeen met de wens vanuit de overheid om de zelfredzaamheid en de daaraan gerelateerde veerkracht van burgers te stimuleren. Voor die overheid is het van belang meer grip te krijgen op het begrip veerkracht. Veerkrachtige burgers behoeven immers in principe minder ondersteuning, zodat de overheid haar capaciteiten en middelen elders kan inzetten. Om daadwerkelijk grip te krijgen op veerkracht is het belangrijk dat een aantal vragen wordt beantwoord. Een voor de hand liggende, maar niet eenduidig beantwoorde vraag is wat veerkracht is. Hoewel de meesten van ons zich hier wel een voorstelling bij kunnen maken en er ook in de wetenschap een algemeen idee over veerkracht lijkt te bestaan, is er nog lang geen consensus over een sluitende definitie (Rutter, 1993; Tobin, 1999; Luthar e.a., 2000; Bonanno, 2004; Folke, 2006; Norris e.a., 2008; Masten, 2007; Moser, 2008).

In dit hoofdstuk wordt toegelicht waarom een dergelijke definitie nog niet bestaat, gevolgd door een beschouwing van overeenkomstige elementen en accentverschillen. Daarnaast gaat in dit hoofdstuk aandacht uit naar factoren die in de literatuur naar voren komen als sterk samenhangend met veerkracht. Ten slotte wordt de praktische waarde van deze kennis behandeld.

2 DEFINITIES VAN VEERKRACHT¹

Het veerkrachtonderzoek in de afgelopen decennia laat een breed scala aan definities zien. In tabel 4.1 is een lijst met 23 omschrijvingen van veerkracht

1 Er is een systematisch literatuuronderzoek uitgevoerd in de zoekmachines Pubmed, Embase en Picarta in de periode april-september 2009. Daarnaast zijn de referenties van sleutelpublicaties nagekeken op overige relevante bronnen. Er is gezocht naar publicaties die een focus hadden op definities van veerkracht, de theorie achter veerkracht en studies die veerkracht meetbaar probeerden te maken en daarmee een inzicht geven in de factoren die geassocieerd zijn met het concept. De focus van dit hoofdstuk ligt op psychosociale veerkracht. Dit houdt in dat gekeken is naar veerkracht vanuit het individu en naar persoonlijke eigenschappen en externe processen die het te boven komen van een schok door individuen beïnvloeden. Er zijn echter ook publicaties meegenomen die veerkracht op het

weergegeven. Hoewel zij van elkaar verschillen, wordt na bestudering duidelijk dat alle auteurs een focus leggen op de capaciteit van individuen en gemeenschappen om terug te veren na een schokkende gebeurtenis. Ondanks deze gemeenschappelijke basis, plaatsen auteurs verschillende accenten, wat verklaart dat er nog geen eenduidige definitie van veerkracht bestaat.

De definities verschillen op drie hoofdpunten:

- veerkracht als karaktertrek versus een proces of capaciteit;
- het individuele versus het gemeenschappelijke niveau;
- de contextafhankelijkheid van veerkracht.

Deze hoofdpunten worden in de paragrafen 3, 4 en 5 besproken.

Tabel 4.1 Een overzicht met veerkrachtdefinities

	Auteur	Analyseniveau	Definitie
1	Adger, 2000	Gemeenschap	The ability of groups or communities to cope with external stresses and disturbances as a result of social, political and environmental change.
2	Adger e.a., 2005	Systeem	The capacity of linked social-ecological systems to absorb recurrent disturbances such as hurricanes or floods so as to retain essential structures, processes, and feedbacks.
3	Ahmed e.a., 2004	Individu	The observation that some individuals, in spite of adverse circumstances, do not develop negative outcomes but overcome life's hazards.
4	Ahmed e.a., 2004	Gemeenschap	Those features of a community that in general promote the safety of its residents and serve as a specific buffer against injury and violence risks and, more generally, adversity.
5	APA, 2010	Individu	Process of adapting well in the face of adversity, trauma, tragedy, threats or even significant sources of stress – such as family and relationship problems, serious health problems or workplace and financial stressors. It is bouncing back from difficult experiences.

schaalniveau van gemeenschappen centraal stellen. Publicaties refererend aan ecologische of economische veerkracht zijn niet opgenomen, omdat deze buiten de scope van de studie vallen.

Van de in totaal 313 aangetroffen relevante publicaties, zijn er 69 opgenomen. Deze literatuur is gepubliceerd tussen 1989 en 2009, maar meer dan de helft van de publicaties (40) is afkomstig uit de periode 2005-2009. Er is grotendeels geput uit Engelstalige literatuur, hoewel ook enkele Nederlandse artikelen zijn opgenomen.

	Auteur	Analyseniveau	Definitie
6	Block & Kremen, 1996	Individu	A personality trait characterized by the stable ability to overcome negative experiences and to adapt to a permanently changing world.
7	Bonanno & Mancini, 2008	Individu	The ability of adults in otherwise normal circumstances who are exposed to an isolated and potentially highly disruptive event such as the death of a close relation or a violent or life-threatening situation to maintain relatively stable, healthy levels of psychological and physical functioning, as well as the capacity for generative experiences and positive emotions.
8	Butler e.a., 2007	Individu	Maintenance or achievement of a relatively low level of distress and/or a high level of psychological well-being.
9	Colten e.a., 2008	Gemeenschap	A community or region's capability to prepare for, respond to and recover from significant multihazard threats with minimum damage to public safety and health, the economy and national security.
10	Egeland e.a., 1993 in: Sonn & Fisher, 1998	Individu	The capacity for successful adaptation, positive functioning or competence (...) despite high-risk status, chronic stress, or following prolonged or severe trauma.
11	Ganor & Ben-Lavy, 2003	Individu/ gemeenschap	The ability of individuals and communities to deal with a state of continuous, long-term stress, which causes gaps between environment stimuli and their functional coping behaviour.
12	Holling, 1973 in: Folke, 2006	Systeem	The persistence of relationships within a system; a measure of the ability of these systems to absorb changes of state variables, driving variables, and parameters, and still persist.
13	Masten e.a., 1990	Individu	The process of, capacity for, or outcome of successful adaptation despite challenging or threatening circumstances.
14	Manyena, 2006	Systeem	Resilience could be viewed as the intrinsic capacity of a system, community or society predisposed to a shock or stress to adapt and survive by changing its non-essential attributes and rebuilding itself.
15	Moser, 2008	Individu/ gemeenschap	The capacity to withstand change for some time, but also, past a certain point, to transform while continuing or regaining the ability to provide essential functions, services, amenities or qualities.
16	Luthar e.a., 2000	Individu	A dynamic process encompassing positive adaptation within the context of significant adversity.

	Auteur	Analyseniveau	Definitie
17	Norris e.a., 2008	Gemeenschap	A process linking a network of adaptive capacities (resources with dynamic attributes) to adaptation after a disturbance or adversity.
18	Paton, 2001	Gemeenschap	The personal and community characteristics and processes that promote a capability to 'bounce back' and to use physical and economic resources effectively to aid recovery following exposure to hazard activity.
19	Pfefferbaum, 2005 in: Norris e.a., 2008	Gemeenschap	The ability of community members to take meaningful, deliberate, collective action to remedy the impact of a problem, including the ability to interpret the environment, intervene and move on.
20	Rutter, 2007	Individu	The phenomenon that some individuals have a relatively good outcome despite suffering risk experiences that would be expected to bring about serious sequelae.
21	Walker, 2004 in: Berkes, 2007	Systeem	Capacity of a system to absorb disturbance and reorganize while undergoing change so as to still retain essentially the same function, structure, identity and feedbacks.
22	Wagnild, 2003	Individu	A positive personality characteristic enhancing individual adaptation.
23	Wildavsky, 1991 in: Manyena, 2006	Individu	The capacity to cope with unanticipated dangers after they have become manifest, learning to bounce back.

3 VEERKRACHT: KARAKTERTREK OF PROCES?

Een van de prangende vragen waarover in de afgelopen jaren veel discussie is gevoerd, is of veerkracht een (karakter)eigenschap is of een proces. Dit onderscheid is essentieel. Wanneer veerkracht als dispositioneel kenmerk wordt gezien, betekent dit dat externe processen weinig tot geen directe invloed hebben op het ontstaan van veerkracht – de sleutel daartoe zit immers al besloten in iemands persoonlijkheid. Volgens deze opvatting zijn het andere positieve karaktereigenschappen die veerkracht tot stand brengen na een schokkende gebeurtenis, zoals doorzettingsvermogen, zelfvertrouwen en 'zin in het leven' (Block & Kremen, 1996; Luthar e.a., 2000; Wagnild, 2003).

Aan de andere kant wordt veerkracht in de literatuur ook wel omschreven als een proces dat doorlopen kan worden door mensen die een schokkende gebeurtenis hebben meegemaakt. Door gebruik te maken van hun eigen capaciteiten en sociale netwerken kunnen mensen in staat zijn gezond te blijven

functioneren. In deze benadering wordt een belangrijke rol ingeruimd voor externe sociale, culturele en institutionele processen. In culturen waarin ruimte is voor het uiten van emoties bijvoorbeeld, kan veerkracht versterkt worden (Sonn & Fisher, 1998; Tobin, 1999; Adger, 2000; Luthar e.a., 2000; Ahmed e.a., 2004; Bonanno, 2004; Tusaie & Dyer, 2004; Folke, 2006; Rutter, 2007; Colten e.a., 2008; Clauss-Ehlers, 2008; Bonanno & Mancini, 2008).

De afgelopen jaren is de voorkeur steeds meer uitgegaan naar de procesmatige kijk op veerkracht. Een argument daarvoor is dat ervaringen met potentieel traumatische gebeurtenissen naar verwachting een voortdurende invloed uitoefenen op het functioneren van mensen en hun capaciteiten om nieuw trauma af te wenden. Of iemand veerkracht kan vertonen, heeft in die optiek niet alleen te maken met het soort gebeurtenis en de intensiteit daarvan, maar ook met zijn/haar persoonlijke geschiedenis (Rutter, 1993; Heldring, 2004; Masten, 2007; Rutter, 2007; Maesele e.a., 2008; Bonanno & Mancini, 2008). Dit zal in het vervolg van dit hoofdstuk verder toegelicht worden.

Van belang is verder notie te nemen van het gegeven dat de twee benaderingen, met veerkracht enerzijds als een karaktertrek en anderzijds als een proces, onverenigbaar lijken. Er heeft zich een *nature versus nurture*-debat ontwikkeld, waarbij de invloed die wordt toegedicht aan externe processen een scheidslijn vormt. De twee benaderingen hebben echter gemeenschappelijk dat de aanwezigheid van een steunende context cruciaal is: de aanwezigheid van personen op wie teruggevallen kan worden voor hulp en ondersteuning wanneer een individu het gevoel heeft zijn/haar problemen niet meer aan te kunnen. Hierop wordt in het navolgende verder ingegaan (Rutter, 1993; Friborg e.a., 2003; Connor & Davidson, 2003; Van der Velden e.a., 2006; Te Brake e.a., 2008).

4 VEERKRACHT: ANALYSENIVEAU (INDIVIDUEEL OF GEMEENSCHAPPELIJK)

Een ander obstakel dat het komen tot één algemeen geldende definitie in de weg lijkt te staan, is dat veerkracht op verschillende schaalniveaus kan worden gemeten. De overtuiging dat individuele psychosociale veerkracht wordt beïnvloed door externe sociale, culturele en economische processen, heeft geleid tot verhoogde interesse in de veerkracht van gemeenschappen na rampen en schokkende gebeurtenissen. Het is voorstelbaar dat processen op dit niveau een weerslag hebben op individuen. Denk bijvoorbeeld aan het verlies aan werkgelegenheid veroorzaakt door een ramp. Werkloosheid schaadt de dagelijkse routine van burgers en zorgt bovendien voor nieuwe problemen wanneer financiële verplichtingen niet meer nagekomen kunnen worden. Het herbouwen van een gemeenschap na een ramp kan bewoners helpen veerkracht te tonen (Sonn & Fisher, 1998; Tobin, 1999; Luthar & Cicchetti, 2000;

Ahmed e.a., 2004; Paton e.a., 2001; Ganor & Ben-Lavy, 2003; Cutter & Emrich, 2006; Norris & Stevens, 2007; Norris e.a., 2008; Colten e.a., 2008; Ursano e.a., 2008; Moser, 2008).

De relevantie van het gemeenschapsniveau heeft tot nieuwe definities voor veerkracht geleid die zich specifiek richten op het zogenoemde *community resilience*.² Dit impliceert dat veerkracht voor gemeenschappen wezenlijk anders is dan individuele veerkracht. Het overzicht van definities in tabel 4.1 laat niettemin zien dat dit onderscheid overbodig is. Wanneer definities op beide niveaus naast elkaar worden gezet, bijvoorbeeld Colten e.a., Pfefferbaum en Norris e.a. tegenover Masten, Bonanno & Mancini, Moser, Luthar e.a., en Egeland e.a., dan vallen drie dingen op. Allereerst omvatten deze definities alle het vermogen tot aanpassing en positief functioneren. Ten tweede is veerkracht pas aan de orde *nadat* een potentieel traumatische gebeurtenis zich heeft voorgedaan. Veerkracht verwordt daarmee tot een retrospectief concept dat vooraf moeilijk te bepalen is. Ten derde komt veerkracht door vergelijkbare interne en externe processen tot uiting (Masten, 1990; Sonn & Fisher, 1998; Luthar e.a., 2000; Bonanno & Mancini, 2008; Colten e.a., 2008; Moser, 2008; Norris e.a., 2008). Gezien deze overeenkomsten lijkt het creëren van nieuwe definities gericht op gemeenschappen niet nodig of nuttig.

5 VEERKRACHT: CONTEXT

Ten slotte hangt veerkracht af van de context. De soort schokkende gebeurtenis en de blootstelling eraan hebben effect op het vermogen van mensen normaal te kunnen blijven functioneren. Rampen en schokkende gebeurtenissen zijn nooit identiek, en dit geldt al helemaal voor de manier waarop zij door mensen worden beleefd. Het is goed mogelijk dat iemand veel veerkracht vertoont na een natuurramp, maar zware psychosociale klachten ontwikkelt na de dood van een geliefde. De onvoorspelbaarheid die omstandigheden met zich meebrengen, maakt dat veerkracht moeilijk vast te stellen is voordat er ook daadwerkelijk iets is gebeurt (Bonanno, 2004; Berkes, 2007; Norris e.a., 2008; Ursano e.a., 2008).

In wetenschappelijk onderzoek is een differentiatie terug te zien naar verschillende soorten rampen en schokkende gebeurtenissen, zoals natuurrampen (Paton e.a., 2001; Adger e.a., 2005; Cutter & Emrich, 2006; O'Brien e.a., 2006; Seplaki e.a., 2006; Moser, 2008; Colten e.a., 2008; Keim, 2008) en (opzettelijk) door de mens veroorzaakte calamiteiten. In de laatste categorie is er in

2 Zie Norris e.a., 2008 voor een overzicht.

toenemende mate onderzoek gedaan naar de relatie tussen terrorismedreiging en veerkracht (Durodié & Wessely, 2002; Ganor & Ben-Levy, 2003; Archetti & Taylor, 2004; Barnett, 2004; Heldring, 2004; Lemyre e.a., 2005; Wessely, 2005; Martin, 2006; Fischer & Ai, 2008; Maesele e.a., 2008; Maguen e.a., 2008; Hobfoll e.a., 2009). Een vraag blijft of een definitie van veerkracht in meerdere specifieke contexten kan worden toegepast of dat hier een onderscheid in gemaakt moet worden, vooral aangezien onderzoek heeft uitgewezen dat de impact van door de mens veroorzaakte rampen aanzienlijk groter is (Norris e.a., 2002; Fischer & Ai, 2008; Ursano e.a., 2008).

Echter, hoewel variaties in context en effect de totstandkoming van veerkracht kunnen bemoeilijken, leiden zij niet tot andersoortige veerkracht. De essentie van het concept veerkracht – het te boven komen van tegenslag – verandert niet. Het herdefiniëren van veerkracht voor verschillende contexten draagt dan alleen maar bij aan de onduidelijkheid en aan de lange lijst definities die nu al bestaat.

Samenvattend geldt dat ook voor de andere twee genoemde punten (karaktertrek of proces en analyseniveau). Het scheppen van een eenduidige, allesomvattende definitie van veerkracht blijkt een complex en doorlopend proces, waarbij accenten de aandacht van de hoofdzaak, het ‘terugveren’, afleiden.

6 FACTOREN DIE VEERKRACHT BEÏNVLOEDEN

Hoewel de discussie over één algemeen geaccepteerde definitie voortduurt, is er in de literatuur wel degelijk consensus over de factoren die geassocieerd zijn met (het vermogen tot) veerkracht. Bij de bespreking van deze factoren wordt eerst aandacht besteed aan de factoren die op individueel niveau spelen, daarna komen factoren aan bod die op gemeenschapsniveau invloed kunnen uitoefenen op individuen. Ten slotte komt een aantal contextspecifieke aspecten aan de orde.

6.1 *Factoren op individueel niveau*

Het merendeel van de factoren, volgens de literatuur sterk gerelateerd aan veerkracht, heeft betrekking op de persoonlijkheid van individuen. Mensen die beschikken over relatief veel zelfvertrouwen, autonomie en flexibiliteit, blijken beter in staat om te gaan met crises dan anderen die deze kenmerken in mindere mate bezitten. Het vertrouwen dat deze mensen in zichzelf en hun eigen capaciteiten hebben, resulteert in normale niveaus van functioneren en relatief weinig psychosociale klachten (Bonanno, 2004; APA, 2010; Bonanno & Mancini, 2008). In de door Verleye e.a. in 2006 ontworpen ResiScope worden

deze factoren gebracht onder de noemer *ego-resiliency* (Verleye e.a., n.n.g.). Dit is een karaktereigenschap waarover mensen beschikken, waarbij het meemaken van een schokkende gebeurtenis niet noodzakelijk is (Luthar e.a., 2000).

Een andere terugkerende factor is de zogenoemde *hardiness*. Volgens Bonanno bestaat *hardiness* uit drie componenten: (1) vastberadenheid in het vinden van een zinvolle invulling van het leven, (2) het geloof de eigen omgeving en de uitkomst van gebeurtenissen te kunnen beïnvloeden en (3) het geloof te kunnen leren en groeien van zowel positieve als negatieve ervaringen (Bonanno, 2004, p. 25). Mensen die over *hardiness* beschikken, kunnen beter omgaan met potentiële traumatische situaties, omdat ze een positieve insteek aan dergelijke gebeurtenissen geven (Connor & Davidson, 2003; Bonanno, 2004; Lundman e.a., 2007).

Het aanpassingsvermogen van mensen is een derde factor die positief gerelateerd is aan veerkracht. Dit kan gedefinieerd worden als 'the capacity of any human system from the individual to humankind to increase (or at least maintain) the quality of life of its individual members in a given environment or range of environments' (Gallopín, 2006, p. 300). Folke (2006) voegt hieraan toe dat deze aanpassingen aan een veranderende omgeving moeten plaatsvinden op een geïnformeerde wijze. Zij moeten niet toevalligerwijs tot stand komen, maar bewust op basis van de voorhanden zijnde informatie. Wanneer individuen dit kunnen, zullen zij waarschijnlijk veerkracht vertonen na tegenslag (Ployhart & Bliese, 2006; Folke, 2006; Gallopín, 2006).

De aanwezigheid van een steunende context, bestaande uit familie en/of vrienden, en het onderhouden van deze contacten behoren ook tot de individuele factoren die (het vermogen tot) veerkracht beïnvloeden. De context is een vorm van sociaal kapitaal dat een vangnet biedt aan mensen die het gevoel hebben de gevolgen van een stressvolle situatie niet meer de baas te kunnen. Het vertrouwen dat mensen hebben in dit vangnet en het ook daadwerkelijk opgevangen worden, zorgen ervoor dat mensen het gevoel hebben niet alleen te staan na een schokkende gebeurtenis, wat een positief effect heeft op hun functioneren (Beardslee, 1989; Caplan, 1990; Fukuyama, 2001; APA, 2010; Maeseele e.a., 2008; Butler e.a., 2009).

De hiervoor genoemde factoren staan centraal in verschillende veerkracht-schalen die tot nu toe zijn ontwikkeld en getest (Wagnild & Young, 1993; Connor & Davidson, 2003; Friborg e.a., 2003; Lundman e.a., 2007). De focus van deze schalen ligt dus hoofdzakelijk op het psychische aspect van veerkracht. Een groeiend aantal onderzoeken wijst echter uit dat ook sociaaleconomische factoren een rol spelen. Zaken als geslacht, leeftijd, inkomen, opleiding en etniciteit bepalen ten dele de mate waarin mensen een schok te boven kunnen

komen. Zo blijkt dat vrouwen kwetsbaarder zijn dan mannen, onder andere doordat zij rampen en schokkende gebeurtenissen negatiever benaderen. De kwetsbaarste mensen in de samenleving blijken moeders van kleine kinderen, van een etnische minderheid met een laag opleidingsniveau te zijn (Fischer & Ai, 2005; Norris & Elrod, 2006; Norris e.a., 2007; Bonanno e.a., 2007). Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat de literatuur niet altijd eenduidig is over deze factoren of zij veerkracht negatief of positief beïnvloeden. Etniciteit is een voorbeeld van een factor die onderwerp van discussie is. Tobin (1999) beargumenteert dat het behoren tot een etnische minderheid een negatieve invloed heeft op veerkracht, onder andere door de vaak achtergestelde positie in de samenleving. Ook Norris en Elrod (2006) hebben in hun literatuurstudie gevonden dat de meeste door hun geraadpleegde onderzoeken een negatief verband aantonen tussen veerkracht en etnische minderheden. Aan de andere kant toont Claus-Ehlers (2008) aan dat vrouwen van een etnische minderheid een sterke etnische identiteit kunnen hebben, wat volgens haar studie een positief effect zou hebben op veerkracht. Bonanno en Mancini (2008) wijzen erop dat er weinig publicaties voorhanden zijn, maar refereren aan een onderzoek waarin Chinezen een grotere kans hadden veerkrachtig te zijn naar aanleiding van 11 september dan andere etniciteiten. Seplaki e.a. (2006) ten slotte, vinden geen significante relatie tussen etniciteit en de aanwezigheid van symptomen van depressie na een aardbeving in Taiwan (Tobin, 1999; Norris & Elrod, 2006; Bonanno & Mancini, 2008; Seplaki e.a., 2006).

Steeds meer aandacht wordt ook besteed aan religie en de rol van spiritualiteit. Dit laatste kan gedefinieerd worden als ‘... a belief in a power apart from one’s own existence and implies a connection with a universal force transcending everyday sense-bound reality (...) the search for purpose and meaning’ (Connor e.a., 2003, p. 487). Rampen en schokkende gebeurtenissen kunnen een grote impact hebben op het leven van mensen en door hun onvoorspelbare en willekeurige aard kan het moeilijk zijn voor mensen om ze te accepteren en om te gaan met de gevolgen. Religie en spiritualiteit zouden grip en een gevoel van controle kunnen geven, omdat ze een uitleg geven waarom iets gebeurt (Connor e.a., 2003; Kaplan e.a., 2005; Walsh, 2007; Greeff & Loubser, 2008). Onderzoek gedaan in de Verenigde Staten heeft uitgewezen dat maar liefst 90% van de deelnemers teruggrijpen op het geloof om te kunnen omgaan met de terrorismedreiging (Fischer & Ai, 2005). Interessant is dat een ander onderzoek heeft uitgewezen dat het hebben van sterk religieuze overtuigingen juist negatief correleert met psychosociale gezondheid (Connor e.a., 2003).

Ten slotte suggeren diverse auteurs dat eerder meegemaakte traumatische ervaringen een belangrijke rol spelen in veerkracht. Indien verwerkt, kunnen eerdere traumatische ervaringen individuen de kracht en het vertrouwen geven om met nieuwe, potentieel traumatische gebeurtenissen om te gaan. Zij hebben immers in het verleden al eens tegenslag overwonnen. Bovendien

kunnen mensen op deze eerdere ervaringen teruggrijpen voor manieren om de gevolgen het hoofd te bieden (Connor & Davidson, 2003; Walsh, 2007). Echter, in hun onderzoek naar de veerkracht van New Yorkers na de aanslagen van 9/11 tonen Bonanno e.a. aan dat respondenten zonder traumatische ervaringen de meeste kans hebben om een schok te boven te komen, in tegenstelling tot respondenten die meerdere traumatische ervaringen in hun leven hebben meegemaakt, van wie slechts een derde veerkrachtig bleek te zijn (Bonanno e.a., 2007). Eerdere traumatische ervaringen kunnen dus een belemmering vormen (Rutter, 2007; Bonanno & Mancini, 2008; Fischer & Ai, 2008; Maguen e.a., 2008).

Hoewel de geraadpleegde literatuur niet eenduidig is over de invloed van bijvoorbeeld religie en etniciteit, is er in grote lijnen overeenstemming over de individuele factoren die naar verwachting gerelateerd zijn aan veerkracht.

6.2 *Factoren op gemeenschapsniveau*

Hoewel de meeste veerkrachtschalen zich richten op het individu en diens eigenschappen, is er in de literatuur bovendien aandacht voor de invloed van het behoren tot een groep of *community* in de samenleving op een persoon. Met *communities* worden afgebakende geografische gebieden bedoeld waarbinnen mensen een band hebben met elkaar én met de omgeving. In dit verband vinden we factoren die de interactie tussen mensen reflecteren, die gegroepeerd kunnen worden onder sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal beschrijft Fukuyama als 'an instantiated informal norm that promotes co-operation between two or more individuals' (Fukuyama, 2001, p. 7). Het draait hierbij om informele netwerken waarbij mensen samenkomen op basis van gezamenlijke waarden. Voorbeelden hiervan zijn familie, vrienden, burens, collega's en leden van een vereniging. Dergelijke netwerken kunnen (hulp)middelen en steun verstrekken aan iemand die een moeilijke tijd doormaakt. Er zijn twee categorieën van sociaal kapitaal die toegepast kunnen worden op het gemeenschapsniveau: sociale steun en gemeenschapsbanden (Fukuyama, 2001; Norris e.a., 2008). Het belang van sociale steun is behandeld in de vorige paragraaf en verschilt hier niet significant van wat is besproken.

Gemeenschapsbanden behelzen de relaties die bewoners van een gemeenschap met elkaar en de plek zelf onderhouden. Hoe hechter een gemeenschap en hoe sterker de band met de plek, hoe groter de kans op veerkracht voor zowel de groep als het individu (Luthar e.a., 2000; Kimweli & Stilwel, 2002; APA, 2010; Berke & Campanella, 2006; Berkes, 2007; Norris & Stevens, 2007; Norris e.a., 2008). Deze banden kunnen onderverdeeld worden in (1) gemeenschapszin: in hoeverre voelen bewoners zich verbonden met hun burens en vertrouwen ze elkaar, (2) verbondenheid met de plaats: in hoeverre hebben mensen een

emotionele connectie met de geografische plek en (3) burgerparticipatie: in hoeverre participeren bewoners in activiteiten die worden georganiseerd. De aanwezigheid van deze factoren bevordert in algemene zin (het optreden van) veerkracht. Gemeenschapszin, bijvoorbeeld, geeft aan in hoeverre er sprake is van fragmentatie. Wanneer een buurt in grote mate gefragmenteerd is, is het naar verwachting moeilijker om gezamenlijk op te treden tijdens en direct na een ramp of schokkende gebeurtenis. In sommige gevallen kunnen deze factoren ook een belemmerende werking hebben. Wanneer mensen erg gehecht zijn aan hun buurt, kan dit ertoe leiden dat zij niet willen evacueren of dat zij moeilijk kunnen aarden in een nieuwe omgeving. Dit zijn aspecten die een negatieve uitwerking op de psychosociale gezondheid kunnen hebben (Paton e.a., 2001; Kimweli & Stilwel, 2002; Norris e.a., 2008). Hoewel de literatuur zich voornamelijk toespitst op buurten, kunnen deze factoren tot op zekere hoogte ook toegepast worden op verenigingen en werk.

De nadruk in de geraadpleegde literatuur wordt gelegd op het feit dat een gemeenschap meer is dan de som van haar bewoners. Door collectief actie te ondernemen kan gezamenlijk een ramp of schokkende gebeurtenis het hoofd geboden worden, wat naar verwachting ook de individuele bewoners ten goede zal komen (Tobin, 1999; Adger e.a., 2005; Folke, 2006; Ahmed e.a., 2007).

6.3 *Factoren met betrekking tot rampen en schokkende gebeurtenissen*

Bij de bespreking van de overeenkomsten en accentverschillen rondom de definiëring van veerkracht kwam de relatie met rampen en schokkende gebeurtenissen al direct en indirect aan de orde. Veerkracht is een relevant verschijnsel binnen de nafase van rampen en schokkende gebeurtenissen. Onderzoeken naar manieren waarop veerkracht kan worden vergroot, kunnen bijdragen aan mogelijkheden om de impact van dergelijke gebeurtenissen zo beperkt mogelijk te houden (Paton e.a., 2001; Seplaki e.a., 2001; Heldring, 2004; Colten e.a., 2008).

De link tussen veerkracht en rampen en schokkende gebeurtenissen zorgt echter voor een context waarbinnen additionele factoren een rol gaan spelen in het optreden van veerkracht. Ten eerste moeten de aard en omvang van de ramp of schokkende gebeurtenis in ogenschouw worden genomen. Zo blijkt dat het voor getroffen personen relatief gemakkelijker is een natuurramp te boven te komen dan een terroristische aanslag (Norris e.a., 2002). Daarnaast is van belang hoe omvangrijk de ramp is geweest. Een grotere omvang impliceert een grotere psychosociale impact op mensen, waar de mate van blootstelling aan de gebeurtenis meespeelt. Wanneer iemand langdurig is blootgesteld of de intensiteit van de blootstelling hoog is geweest, dan is de kans op het ontwikkelen van psychosociale klachten, zoals een posttraumatisch stresssyndroom

of depressie, verhoogd (Norris e.a., 2002; Connor & Davidson, 2003; MacFarlane & Norris, 2006; Gallopín, 2006; Bonanno e.a., 2006; Ursano e.a., 2008). Niet alleen directe blootstelling is dan van belang. Ook indirecte blootstelling via (herhaalde) mediabeelden verhoogt het risico op klachten (Butler e.a., 2009; Fischer & Ai, 2008; MacFarlane & Norris, 2006).

Ten tweede neemt ook de overheid op een aantal manieren een prominente rol in. Allereerst is de wederzijdse relatie tussen burgers en overheid van belang. Vertrouwen is hierin cruciaal. De mate waarin burgers geloven in de capaciteiten van de overheid én de informatie die zij verspreidt, heeft invloed op de potentie tot veerkracht. Het bepaalt deels in hoeverre mensen naar advies van de overheid zullen handelen. Wanneer het vertrouwen laag is, is het waarschijnlijk dat informatie van de overheid genegeerd wordt en dat mensen vertrouwen op andere bronnen zoals de media, vrienden en familie. Dit kan schadelijk zijn voor de fysieke én de psychische gezondheid van burgers (Archetti & Taylor, 2004; Heldring, 2004; Lemyre e.a., 2005; Wessely, 2005; Maesele e.a., 2008).

Hier direct aan gerelateerd is de manier waarop de overheid met het publiek communiceert. Informatie moet snel komen, feitelijk, duidelijk en niet tegenstrijdig zijn. Dit draagt ertoe bij dat mensen zo goed mogelijk geïnformeerd zijn, wat hen de mogelijkheid geeft te reageren op een manier die hun veiligheid en welzijn (op de lange termijn) bevordert (Heldring, 2004). Essentieel is dat de overheid ook eerlijk aangeeft wat zij niet weet en zich niet laat verleiden tot het doen van valse geruststellende uitspraken (Rogers e.a., 2007). Dat dit weleens misgaat, laat het onderzoek van Archetti en Taylor uit 2004 zien. Een aantal casestudies wordt aangehaald waarbij de Britse overheid zich tijdens periodes van verhoogde terrorismedreiging en aanslagen op alarmerende en tegenstrijdige manieren uitliet over de situatie. Zulke uitspraken boden ruimte aan geruchten en speculatie en zorgden er bovendien voor dat burgers op zoek gingen naar andere (mogelijk onbetrouwbare) bronnen van informatie (Durodié & Wessely, 2002; Archetti & Taylor, 2004; Wessely, 2005; Maesele e.a., 2008).

Onderzoek uitgevoerd in België heeft aangetoond dat wanneer de bevolking geen vertrouwen heeft in wat de overheid communiceert, zij in verschillende media op zoek zal gaan naar informatie. Echter, hoe actiever andere bronnen worden geraadpleegd, des te groter de kans dat de bevolking klachten zal ontwikkelen en hoe banger zij zich voelt onder de dreiging (Verleye e.a., in druk; Maesele e.a., 2008).

Tabel 4.2 biedt een samenvattend overzicht van enkele factoren die op grond van de literatuur in verband worden gebracht met veerkracht in het licht van

rampen en schokkende gebeurtenissen. De factoren in de linkerkolom zijn naar verwachting van invloed op veerkracht op het individuele niveau, de factoren in de middelste kolom beïnvloeden de veerkracht op gemeenschapsniveau en de factoren in de rechterkolom beïnvloeden waarschijnlijk de veerkracht op beide niveaus.

Tabel 4.2 Consensus over factoren in relatie tot rampen en schokkende gebeurtenissen

Individueel niveau	Gemeenschapsniveau	Beide niveaus
Ego-resiliency	Sociale steun	Aard van de gebeurtenis
Hardiness	Gemeenschapszin	Omvang/intensiteit van de gebeurtenis
Aanpassingsvermogen	Verbondenheid met plaats	(In)directe blootstelling
Sociaal netwerk	Burgerparticipatie	
Eerdere traumatische ervaringen		
Geslacht		
Opleiding		
Inkomen		
Huishoudsamenstelling		
Etniciteit*		
Religiositeit*		
Leeftijd*		
Vertrouwen in overheids capaciteiten		
Vertrouwen in overheidsinformatie		
Mate waarin geïnformeerd (al dan niet op basis van overheidsinformatie)		

* Over deze factoren bestaat in de geraadpleegde literatuur geen consensus over de aard van de invloed.

7

DISCUSSIE

In dit hoofdstuk is geprobeerd licht te werpen op het concept psychosociale veerkracht. Wat is het en waardoor wordt het beïnvloed? Zichtbaar is in de literatuur dat accentverschillen een eenduidige definitie van veerkracht in de weg staan. Er zijn drie verklaringen aan te voeren voor de variatie. Ten eerste

is er de afgelopen jaren een min of meer fundamenteel debat gevoerd over de wijze waarop veerkracht benaderd zou moeten worden. Moet het worden gezien als een aangeboren persoonlijkheidstrekk, of eerder als een vermogen dat beïnvloed wordt door interne én externe processen? Een tweede ontwikkeling is dat het onderzoek naar veerkracht is uitgebreid van het niveau van individuen naar hele gemeenschappen. Dit heeft geleid tot nieuwe definities die zich specifiek op dit *community*-aspect richten. Een laatste ontwikkeling die wij waarnemen is dat veerkracht in de loop der tijd binnen verschillende (onderzoeks)contexten is toegepast. Begon het in de jaren zeventig met kinderen die onder moeilijke omstandigheden opgroeiden, nu richt onderzoek zich steeds vaker op veerkracht na schokkende gebeurtenissen, zoals het overlijden van een naaste, misdrijven, natuurrampen, technologische rampen en terrorisme. Deze variatie in context heeft geleid tot een even grote variatie in de manier om veerkracht te conceptualiseren.

Uit vorenstaande volgt dat het aanpassen van het begrip veerkracht aan specifieke omstandigheden in de diversiteit aan onderzoek ertoe heeft geleid dat we door de bomen het bos niet meer zien. Desondanks menen wij dat het mogelijk (en noodzakelijk) is te komen tot een eenduidige omschrijving van veerkracht, die losstaat van zijn exacte toepassing. De oplossing hiervoor ligt in de consensus die bereikt is over de factoren die samenhangen met veerkracht. Om deze factoren in kaart te brengen is een uitgebreid literatuuronderzoek uitgevoerd. De factoren die wij vonden, zijn in een aantal groepen onder te brengen. Op het individuele niveau vinden we psychologische aspecten als *ego-resiliency*, *hardiness*, aanpassingsvermogen en steunende context. Deze vormen ook het hart van een aantal meetinstrumenten die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld: de Wagnild-Youngschaal, de Connor-Davidsonschaal en de Block-Kremenschaal. Op gemeenschapsniveau beïnvloeden diverse processen de mate waarin mensen een schok te boven kunnen komen, zoals gemeenschapszin, burgerparticipatie en verbondenheid met plaats. In het geval van rampen en schokkende gebeurtenissen hebben we gezien dat de wederzijdse relatie tussen burger en overheid en de crisiscommunicatie invloed uitoefenen op veerkracht. Deze aspecten worden echter niet meegenomen in de hiervoor genoemde instrumenten. Dit vormt naar onze mening een belangrijke lacune, waardoor geen coherent en volledig beeld wordt gegeven van de psychosociale veerkracht van mensen.

De overheid wil minder reguleren en meer overlaten aan de burger. Er is aanleiding tot deregulering. Zo blijkt dat ongeveer 80% van getroffen en goed in staat is op eigen kracht te herstellen na een ramp of schokkende gebeurtenis. Blijkbaar bestaat er een hoge mate van veerkracht. We moeten de kleine groep mensen voor wie dit niet geldt echter nooit uit het oog verliezen. De vraag is alleen hoe we deze groep kunnen bereiken. Het model van veerkracht dat wij

in dit hoofdstuk presenteren, kan een basis vormen voor het antwoord op die vraag.

In dit hoofdstuk is een breed scala aan factoren genoemd die van invloed zijn op veerkracht. Hoewel deze lang niet allemaal door een overheid te beïnvloeden zijn, is dit voor een aantal wel mogelijk. Zo heeft onderzoek aangetoond dat de aanwezigheid van een steunende context en sociale cohesie in gemeenschappen sterk samenhangt met individuele veerkracht. Overheden kunnen proberen dit te stimuleren, bijvoorbeeld door lokale burgerinitiatieven als buurtfeesten te stimuleren. Op dit moment geeft één op de drie gemeenten subsidies aan dergelijke initiatieven en 65% biedt ondersteuning in natura door bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van dranghekken (Nieuwsloket, 2010). Het blijven steunen van een actief verenigingsleven en buurthuizen waar mensen kunnen samenkomen, zijn nuttige dingen die op dit moment al worden gedaan. Een groot deel van de Nederlanders steekt zijn of haar vrije tijd in het deelnemen aan een verenigingsleven. In 2008 was 45% van de Nederlanders minimaal één keer per maand actief betrokken bij verenigingsactiviteiten (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010).

Veel wordt dus al gedaan. Maar wat kan de overheid nog meer doen om de veerkracht van mensen te bevorderen? Allereerst is het belangrijk om nog beter in kaart te brengen welke factoren met veerkracht samenhangen in de *Nederlandse* context en hoe deze factoren zich onderling verhouden. Om dit inzichtelijk te maken is Impact, gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bezig met het ontwikkelen van een veerkrachtmonitor. In dit instrument moeten de factoren die in dit hoofdstuk genoemd zijn, samengevoegd en geëxpliciteerd worden in een vragenlijst die op individueel niveau ingevuld kan worden. Daarmee hopen wij voor het eerst een allesomvattende operationalisatie van het concept veerkracht te ontwikkelen. Een dergelijke monitor, die herhaaldelijk kan worden ingezet, bestaat op dit moment nog niet en zal in eerste instantie specifiek op Nederland worden toegespitst. Daartoe worden experts uit wetenschap en beleid bij de verdere ontwikkeling betrokken.

Het instrument dat hieruit voortvloeit, zal overheden handvatten aanreiken voor het bepalen van beleid. Het geeft grip op veerkracht. Wanneer een uitkomst is dat Nederlanders voor hun psychosociale veerkracht in grote mate steunen op gemeenschappen waar zij onderdeel van uitmaken, zoals een religieuze gemeenschap, kan ervoor gekozen worden dergelijke groepen actief te betrekken in het hele traject van crisisbeheersing. Daarnaast kan een veerkrachtmonitor ook gelinkt worden aan andere meetinstrumenten en bijdragen aan een totaalbeeld van wat burgers kwetsbaar en zelfredzaam maakt, zowel tijdens als na rampen en schokkende gebeurtenissen.

LITERATUUR

- Adger, W.N. (2000). Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, (24)3, 347-364.
- Adger, W.N., Hughes, T.P., Folke, C., Carpenter, S.R. & Rockström, J. (2005). Social-ecological resilience to coastal disasters. *Science*, 309, 1036-1039.
- Ahmed, R., Seedat, M., Niekerk, A. van & Bulbulia, S. (2004). Discerning Community Resilience in Disadvantaged Communities in the context of violence and injury prevention. *South African Journal of Psychology*, (34)3, 386-408.
- American Psychological Association (2010). *The road to resilience* [online] [geciteerd op 28 april 2009]. Beschikbaar op www.apa.org/helpcenter/road-resilience.aspx.
- Archetti, C. & Taylor, P.M.T. (2004). *Managing Terrorism After 9/11: the War On Terror, The Media, and the Imagined Threat* [online] [geciteerd op 27 april 2009]. Beschikbaar op www.terrorism-research.net/finalreports/Taylor/Final%20Report.pdf.
- Barnett, M. (2004). Congress must recognize the need for psychological resilience in an age of terrorism. *Families, Systems and Health*, (22)1, 64-66.
- Beardslee, W.R. (1989). The role of self-understanding in resilient individuals: The Development of a perspective. *American Journal of Orthopsychiatry*, 59, 266-278.
- Berke, P.R. & Campanella, T.J. (2006). Planning for Postdisaster Resiliency. *The Annals of the American Academy for Political and Social Science*, 604, 192-207.
- Berkes, F. (2007). Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking. *Natural Hazards*, 41, 283-295.
- Block, J. & Kremen, A.M. (1996). IQ and Ego-Resiliency: Conceptual and Empirical Connections and Separateness. *Journal of Personality and Social Psychology*, (70)2, 349-361.
- Bonanno, G.A. (2004). Loss, Trauma and Human Resilience: have we underestimated the human capacity to thrive after extremely aversive events? *American Psychologist*, 59, 20-28.
- Bonanno, G.A., Galea, S., Bucciarelli, A. & Vlahov, D. (2006). Psychological Resilience After Disaster: New York City in the Aftermath of the September 11th Terrorist Attack. *Psychological Science*, (17)3, 181-186.
- Bonanno, G.A., Galea, S., Bucciarelli, A. & Vlahov, D. (2007). What predicts psychosocial resilience after disaster? The role of demographics, resources and life stress. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, (75)5, 671-682.
- Bonanno, G.A. & Mancini, A.D. (2008). The human capacity to thrive in the face of potential trauma. *Pediatrics*, 21, 369-375.
- Brake, H. te, Post, M. van der & Ruijter, A. de (2008). Veerkracht. Van concept naar praktijk. *Tijdschrift voor Fysieke Veiligheid*, (7)2, 54-68.
- Butler, L.D., Koopman, C., Azarow, J., Blasey, C.M., Magdalene, J.C., DiMiceli, S., Seagraves, D.A., Hastings, T.A., Chen, X.H., Garlan, R.W., Kraemer, H.C. & Spiegel, D. (2009). Psychosocial Predictors of Resilience After the September 11, 2001 Terrorist Attacks. *Journal of Nervous and Mental Disease*, (197)4, 266-273.
- Caplan, G. (1990). Loss, stress, and mental health. *Community Mental Health Journal*, 26, 7-48.

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010). *Statline: Centraal Bureau voor de Statistiek. Vrije tijd; sport, hobby, cultuur, recreatie, vakantie* [online] [geciteerd op 22 februari 2010]. Beschikbaar op <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=60029NED&D1=5-6&D2=0-2&D3=a&VW=T>.
- Clauss-Ehlers, C.S. (2008). Sociocultural factors, resilience and coping: support for a culturally sensitive measure of resilience. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 29, 197-212.
- Colten, C.E., Kates, R.W. & Laska, S.B. (2008). *Community resilience: lessons from New Orleans and Hurricane Katrina* [online] [geciteerd op 25 april 2009]. Beschikbaar op www.resilientus.org/library/FINAL_COLTEN_9-25-08_1223482263.pdf.
- Connor, K.M. & Davidson, J.R.T. (2003). Development of a new Resilience Scale: The Connor-Davidson Resilience Scale (CD-RISC). *Depression and Anxiety*, 18, 76-82.
- Connor, K.M., Davidson, J.R.T. & Lee, L.C. (2003). Spirituality, Resilience, and Anger in Survivors of Violent Trauma: A Community Survey. *Journal of Traumatic Stress*, (16)5, 487-494.
- Cutter, S.L. & Emrich, C.T. (2006). Moral Hazard, Social catastrophe: the changing face of vulnerability along the hurricane coasts. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 604, 102-112.
- Durodié, B. & Wessely, S. (2002). Resilience or panic? The public and terrorist attack. *The Lancet*, 360, 1901-1902.
- Earvolino-Ramirez, M. (2007). Resilience: A Concept Analysis. *Nursing Form*, (42)2, 73-82.
- Fischer, P. & Ai, A.L. (2008). International terrorism and mental health: recent research and future directions. *Journal of Interpersonal Violence*, (23)3, 339-361.
- Folke, C. (2006). Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16, 253-267.
- Friborg, O., Hjermadal, O., Rosenvinge, J.H. & Martinussen, M. (2003). A new rating scale for adult resilience: what are the central protective resources behind healthy adjustment? *International Journal of Methods in Psychiatric Research*, (12)2, 65-76.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, Civil Society and Development. *Third World Quarterly*, (22)1, 7-20.
- Gallopín, G.C. (2006). Linkages between vulnerability, resilience and adaptive capacity. *Global Environmental Change*, 16, 293-303.
- Ganor, M. & Ben-Lavy, Y. (2003). Community resilience: lessons derived from Gilo under fire. *Journal of Jewish Communal Service*, 105-108.
- Greeff, A.P. & Loubser, K. (2008). Spirituality as a Resiliency Quality in Xhosa-speaking Families in South-Africa. *Journal of Religious Health*, 47, 288-301.
- Heldring, M. (2004). Talking to the public about terrorism: promoting health and resilience. *Families, Systems and Health*, 22, 67-71.
- Hobfoll, S.E., Johnson, R.J., Hall, B.J., Palmieri, P.A., Canetti-Nisim, D., Galea, S. (2009). Trajectories of Resilience, Resistance and Distress During Ongoing Terrorism: The Case of Jews and Arabs in Israel. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, (77)1, 138-148.
- Kaplan, Z., Matar, M.A., Kamin, R., Sadan, T. & Cohen, H. (2005). Stress-related Responses After 3 Years of Exposure to Terror in Israel: Are Ideological-Religious Factors Associated with Resilience? *Journal of Clinical Psychiatry*, (66)9, 1146-1154.

- Keim, M.E. (2008). Building Human Resilience: The Role of Public Health Preparedness and Response as an Adaptation to Climate Change. *American Journal of Preventive Medicine*, 35, 508-516.
- Kelly, P.M. & Adger, W.N. (2000). Theory and Practice in Assessing Vulnerability to Climate Change and Facilitating Adaptation. *Climate Change*, (47)4, 325-352.
- Kimweli, D.M.S. & Stilwell, W.E. (2002). Community Subjective Well-Being, Personality, Traits and Quality of Life Therapy. *Social Indicators Research*, 60, 193-225.
- Lemyre, L., Clément, M., Corneil, W., Craig, L., Boutette, P., Tyshenko, M., Karyakina, N., Clarke, R. & Krewski, D. (2005). A Psychosocial Risk Assessment and Management Framework to Enhance Response to CBRN Terrorism Threats and Attacks. *Biosecurity and Bioterrorism: Bio-defense Strategy, Practice and Science*, (3)4, 316-330.
- Lundman, B., Strandberg, G., Eisemann, M., Gustafson, Y. & Brulin, C. (2007). Psychometric properties of the Swedish version of the Resilience Scale. *Scandinavian Journal of Caring Science*, 27, 229-237.
- Luthar, S.S. & Cicchetti, D. (2000). The construct of resilience: implications for interventions and social policies. *Development and Psychopathology*, 12, 857-885.
- Luthar, S.S., Cicchetti, D. & Becker, B. (2000). The Construct of Resilience: a critical evaluation and guidelines for future work. *Child Development*, (71)3, 543-562.
- MacFarlane, A.X. & Norris, F.H. (2006). Definitions and Concepts in Disaster Research. In: F.H. Norris, S. Galea, M.J. Friedman & P.J. Watson (Eds.), *Methods for Disaster Mental Health Research*. New York: Guildford Press.
- Maeselele, P.A., Verleye, G., Stevens, I. & Speckhard, A. (2008). Psychosocial resilience in the face of a mediated terrorist threat. *Media, War & Conflict*, (1)1, 51-70.
- Maguen, S., Papa, A. & Litz, B.T. (2008). Coping with the threat of terrorism: A review. *Anxiety, Stress and Coping*, (21)1, 15-35.
- Manyena, S.B. (2006). The concept of resilience revisited. *Disasters*, (30)4, 433-450.
- Martin, B. (2006). Instead of Repression. *Social Alternatives*, (25)1, 62-66.
- Masten, A.S. (2007). Resilience in developing systems: progress and promise as the fourth wave rises. *Development and Psychopathology*, 19, 921-930.
- Masten, A.S., Best, K. & Garmezy, N. (1990). Resilience and development: contributions from the study of children who overcome adversity. *Development and Psychopathology*, (2)4, 425-444.
- Moser, S.C. (2008). *Resilience in the face of global environmental change* [online] [geciteerd op 25 april 2009]. Beschikbaar op www.resilientus.org/library/Final_Moser_11-11-08_1234883263.pdf.
- Nieuwsloket (2010). *Een op de drie gemeenten verstrekt subsidie voor straat-, wijk- of buurtfeesten* [online] [geciteerd op 22 februari 2010]. Beschikbaar op www.nieuwsloket.nl/persberichten/regionaalnieuws/101480/een_op_drie_gemeenten_verstrekt_subsidie_voor_straat-wijk-of_buurt_feesten.html.
- Norris, F.H. & Elrod, C.L. (2006). Psychological consequences of disaster: a review of past literature. In F.H. Norris, S. Galea, M.J. Friedman & P.J. Watson (Eds.), *Methods for Disaster Mental Health Research*. New York: The Guilford Press.
- Norris, F.H., Friedman, M.J., Watson, P.J., Byrne, C.M., Diaz, E. & Kaniasty, K. (2002). 60,000 Disaster Victims Speak: Part I. An Empirical Review of the Empirical Literature, 1981-2001. *Psychiatry* (65)3, 207-239.

- Norris, F.H. & Stevens, S.P. (2007). Community Resilience and the Principles of Mass Trauma Intervention. *Psychiatry*, (70)4, 320-328.
- Norris, F.H., Stevens, S.P., Pfefferbaum, B., Wyche, K.F. & Pfefferbaum, R.L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal for Psychology*, 41, 127-150.
- O'Brien, G., O'Keefe, P., Rose, J. & Wisner, B. (2006). Climate change and disaster management. *Disasters*, 30, 64-80.
- Paton, D., Millar, M. & Johnston, D. (2001). Community Resilience to Volcanic Hazard Consequences. *Natural Hazards*, 24, 157-169.
- Ployhart, R.E. & Bliese, P.D. (2006). Individual ADAPTability (I-ADAPT) Theory: Conceptualizing the antecedents, consequences, and measurement of individual differences in adaptability. In S. Burke, L. Pierce & E. Salas (Eds.), *Understanding Adaptability: a Prerequisite for Effective Performance Within Complex Environments*. Oxford: Elsevier Science.
- Rogers, M.B., Amlôt, R., Rubin, G.J., Wessely, S. & Krieger, K. (2007). Mediating the social and psychological impacts of terrorist attacks: The role of risk perception and risk communication. *International Review of Psychiatry*, (19)3, 279-288.
- Rutter, M. (1993). Resilience: Some conceptual considerations. *Journal of Adolescent Health*, 14, 626-631.
- Rutter, M. (2007). Resilience, competence and coping. *Child Abuse and Neglect*, 31, 205-209.
- Seplaki, C.L., Goldman, N., Weinstein, M. & Lin, Y.H. (2006). Before and after the 1999 Chi-Chi earthquake: Traumatic events and depressive symptoms in an older population. *Social Science Medicine*, 62, 3121-3132.
- Sonn, C.C. & Fisher, A.T. (1998). Sense of community: community resilient responses to oppression and change. *Journal of Community Psychology*, (26)5, 457-472.
- Tobin, G.A. (1999). Sustainability and community resilience: the holy grail of hazards planning? *Environmental Hazards*, 1, 13-25.
- Troonrede (2010). *De tekst van de troonrede 2004* [online] [geciteerd op 22 februari 2010]. Beschikbaar op www.troonrede.nl/archief/2004.shtml.
- Tusaie, K. & Dyer, J. (2004). Resilience: a historical review of the construct. *Holistic Nursing Practices*, (18)1, 3-8.
- Ursano, R.J., Fullerton, C.S. & Terhakopian, A. (2008). Disasters and Health: distress, disorders and disaster behaviors in communities, neighborhoods and nations. *Social Research*, (75)3, 1015-1028.
- Velden, P. van der, Loon, P. van, IJzermans, J. & Kleber, R. (2006). Psychosociale zorg direct na een ramp. *De Psycholoog*, december, 658-663.
- Verleye, G., Maeselele, P., Stevens, I. & Speckhard, A. (forthcoming). Resilience in an Age of Terrorism: Psychology, Media, and Communication. In B. Rogers, C.A. Lewis, K.M. Loewenthal, R. Amlôt, M. Cinnirella & H. Ansari (Eds.), *Aspects of Terrorism and Martyrdom: Dying for Good, Dying for God. British Psychological Series*. Lampeter: The Edwin Mellen Press.
- Wagnild, G. (2003). Resilience and Successful Ageing: Comparison among low and high income older adults. *Journal of Gerontological Nurses*, (29)12, 42-49.
- Wagnild, G. & Young, H.M. (1993). Development and psychometric evaluation of the Resilience Scale. *Journal of Nursing Measurement*, (1)2, 165-177.

- Walsh, F. (2007). Traumatic Loss and Major Disasters: Strengthening Family and Community Resilience. *Family Process*, (46)2, 207-227.
- Wessely, S. (2005). Don't panic! Short and long-term psychological reactions to the new terrorism: the role of information and the authorities. *Journal of Mental Health*, (14)1, 1-6.

Deel 2 Thema's

Bij calamiteiten is veelal sprake van schade. Meestal blijft deze beperkt tot materiële schade, maar soms zijn er ook gewonden of doden. Schade is meestal onvermijdelijk en is soms te wijten aan tekortschietende hulpverlening. Dat tekortschieten kan voortvloeien uit onoordeelkundige hulpverlening of, in geval van omvangrijke rampen, door een tekort aan hulpverleners. Burgerparticipatie is in dergelijke situaties een aangewezen weg om de hulpverlening te versterken. Door een beroep te doen op de burgers kan de slagkracht in de hulpverlening worden vergroot. Dat is mogelijk doordat de burger zichzelf helpt of redt, of doordat deze bijspringt om anderen te helpen of te redden: zelfredzaamheid en redzaamheid van de burger dus. Hoewel hier kansen liggen, zijn er ook risico's. Omdat burgers over het algemeen geen training en ervaring hebben in de hulpverlening, moet onder ogen worden gezien dat ook de kans bestaat dat zij onoordeelkundig te werk gaan en daardoor zichzelf en mogelijk ook anderen schade toebrengen.

Dit impliceert dat een afweging moet worden gemaakt tussen de voordelen en nadelen van burgerparticipatie bij hulpverlening. Bij een dergelijke afweging zal zeker ook moeten worden gekeken naar de mogelijke juridische consequenties van inzet van burgers bij calamiteiten. In dit hoofdstuk wordt daarvoor een en ander in kaart gebracht. Hamvraag daarbij is of de overheid in geval van inzet van burgers bij hulpverlening mogelijk kan worden geconfronteerd met claims van schadevergoeding. Deze claims zouden kunnen komen van zowel de kant van burgers of rechtspersonen die (een onnodig grote) schade hebben opgelopen door onoordeelkundig optreden van redzame burgers, als van de kant van de burgers die in hun reddend optreden zelf schade hebben opgelopen.

Hierna wordt eerst een aantal algemene kwesties behandeld die betrekking hebben op de omvang van de verplichting van burgers om anderen bij te staan en op te treden in geval van calamiteiten en wat de mogelijke juridische consequenties voor burger dan wel overheid zijn als men daarin tekortschiet. Na een meer algemene bespiegeling wordt ingegaan op wat meer detailkwesties.

2 REDZAAMHEID: PRIVATE EN PUBLIEKE VERANTWOORDELIJKHEDEN

Wanneer men de burger meer wil laten participeren in de hulpverlening door diens zelfreddend of reddend vermogen te stimuleren, is het goed om enig zicht te krijgen op wat men van hem mag verlangen. Reeds het gebruik van noties als 'burger' of 'burgerschap' verwijst naar bepaalde verplichtingen die personen hebben ten aanzien van de algemene zaak. Een burger heeft niet alleen rechten, maar ook bepaalde plichten of verantwoordelijkheden tegenover de maatschappij. Zo beschouwen we het als een burgerplicht te stemmen of belasting te betalen. De vraag is echter hoever deze plichten reiken en waarvan de overheid mag uitgaan als het gaat om de afbakening van haar eigen verantwoordelijkheden en die van de burger. Daarbij is het van belang om te onderkennen dat er een verschil is in de aard van de verschillende te onderscheiden burgerplichten. Zo is de plicht om te stemmen juridisch niet afdwingbaar, maar de verplichting om belasting te betalen wel. Als we iets willen zeggen over verantwoordelijkheden en verplichtingen in de sfeer van de hulpverlening, dan is het ook van belang hier zicht op te krijgen. Wat is de aard van deze verantwoordelijkheden of verplichtingen? Gaat het hier om louter morele verplichtingen of zijn deze ook juridisch afdwingbaar?

3 MORELE VERANTWOORDELIJKHEID EN ZORGPLICHTEN

Het is een breed gedeeld principe van moraliteit dat men anderen moet helpen in geval van nood. Hieraan uitvoering geven blijkt in de praktijk van alledag echter geen eenvoudige opgave. Er zijn namelijk zowel principiële als praktische redenen die nopen tot een beperking van de verantwoordelijkheid om anderen bij te staan. In principiële zin ligt de beperking opgesloten in de waarde van de vrijheid (zie Hol, 2007, p. 147-150). Er zijn zoveel noden, dat men er een dagtaak aan kan hebben om anderen te helpen. Mag men van mensen, die nu eenmaal ook andere doelen nastreven in hun leven, verwachten dat ze altijd maar klaar staan voor anderen? Mag er ook nog ruimte blijven voor werk, reflectie, verstrooiing, 'het zalige nietsdoen'? Kortom: mag men verlangen dat we allemaal handelen als een 'moeder Teresa'? Over het algemeen vinden mensen dat zij hun directe naasten – familie, burens, vrienden – moeten bijstaan. Als iemand onmiddellijk getuige is van een medemens in levensgevaar, zal men over het algemeen vinden dat deze persoon dan ook de handen uit de mouwen moet steken. In andere gevallen wordt het minder duidelijk. Moet ook hulp worden geboden als het iemand slecht gaat, maar zijn leven niet in gevaar is? Moeten we op zoek naar mensen in nood om hen te helpen? In zekere zin stuiten we hier op grenzen van wat we in morele zin van mensen mogen verwachten. We verlangen niet dat men hulp biedt waar

dat maar mogelijk is. Als mensen dat toch doen, worden ze mogelijk geprezen. Als ze dat niet doen, worden ze er echter niet zonder meer op aangekeken. De verplichting om anderen te helpen is dus begrensd. Er is nog een tweede reden om de verplichting om anderen te helpen te beperken. Iemand die een drenkeling waarneemt, doet er niet zonder meer goed aan daar direct op af te zwemmen om deze te redden. Wie niet is getraind in het reddend zwemmen, loopt een groot risico samen met de persoon die men wil redden te verdrinken. Hulpverlening, een ander bijstaan, vereist vaak de nodige kennis en vaardigheid waaraan het de 'gewone' burger ontbreekt. Behalve principiële zijn er dus ook praktische bezwaren tegen een onbegrensde verplichting tot hulpverlening. Ook al zou men het willen, het is niet altijd verstandig om mensen te helpen. Door goedbedoelde maar onbekwame inzet kan de situatie er mogelijk alleen maar slechter op worden.

Deze principiële en praktische bezwaren leiden ertoe dat mensen die hulp behoeven er niet zonder meer op mogen rekenen dat ze deze ook krijgen of dat deze adequaat zal zijn. Niet voor niets is derhalve de hulpverlening in belangrijke mate een publieke aangelegenheid. Omdat het binnen de private sfeer moeilijk, zo niet onmogelijk, en ook maar ten dele wenselijk is om een voldoende betrouwbare hulpverlening te garanderen, zal deze goeddeels op het niveau van de overheid moeten worden ingericht. Een en ander wordt weerspiegeld in de juridische verantwoordelijkheden zoals die in wet en rechtspraak hebben vorm gekregen.¹ Het meest helder wordt de hier aangestipte problematiek zichtbaar in het strafrecht, waarbinnen over het algemeen de sterkste morele overtuigingen van een samenleving juridisch vorm krijgen. Waar het gaat om hulpverlening komen we hier verschillende bepalingen tegen waarin het nalaten hulp te bieden strafbaar wordt gesteld. In de meeste gevallen betreft het gevallen waarin sprake is van min of meer duidelijk afgebakende relaties waarbinnen bepaalde verplichtingen bestaan om anderen te helpen. Dat is het geval voor de zorg van ouders ten opzichte van hun kinderen. Als ouders nalaten hun kinderen de nodige zorg te bieden, zijn ze daarvoor strafbaar. Hetzelfde geldt binnen de contractuele relatie die een arts met zijn patiënt heeft. Een verplichting om hulp te bieden wordt ook aangenomen als sprake is van een ongeval in het verkeer.² Ook al was er van

1 Een aanzet om op basis van rechtspraak te komen tot de formulering van meer algemene gezichtspunten vindt men in: C.C. van Dam, 2000, p. 439 e.v.

2 Artikel 7 Wegenverkeerswet: '1. Het is degene die bij een verkeersongeval is betrokken of door wiens gedraging een verkeersongeval is veroorzaakt, verboden de plaats van het ongeval te verlaten indien: a) bij dat ongeval, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, een ander is gedood dan wel letsel of schade aan een ander is toegebracht; b) daardoor, naar hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, een ander aan wie bij dat ongeval letsel is toegebracht, in hulpeloze toestand wordt achtergelaten. 2. Het eerste lid, aanhef en onderdeel a, is niet van toepassing op degene die op de plaats van het ongeval behoorlijk de gelegenheid heeft geboden tot vaststelling van zijn identiteit en, voor zover hij een motorrijtuig bestuurde, tevens van de identiteit van dat motorrijtuig.'

tevorens geen sprake van een relatie, door het ongeval is men erbij betrokken geraakt, waardoor bepaalde verplichtingen rijzen. Genoemd moet ook worden de verplichting van de schipper om hulp te verlenen aan schepen en personen in gevaar.³ Door de uitzonderlijke situatie op het water, waar men in geval van nood slechts kan hopen op hulp van andere schepen, ontstaat ook hier een relatie. Kortom: een plicht van hulpverlening in het strafrecht wordt aangenomen in min of meer afgebakende afhankelijkheidsrelaties die veelal een contractuele inbedding hebben. Ingewikkelder ligt het als we naar andere situaties kijken. Geldt er in het recht ook zoiets als een algemene verplichting om anderen te helpen? Moeten we ook hulp bieden aan mensen in nood in gevallen waarin niet een bepaalde afhankelijkheidsrelatie bestaat of ontstaat? In het Nederlands strafrecht is hiervoor een speciaal artikel opgenomen. In artikel 450 Wetboek van Strafrecht (Sr) lezen we het volgende:

‘Hij die, getuige van het ogenblikkelijke levensgevaar waarin een ander verkeert, nalaat deze die hulp te verlenen of te verschaffen die hij hem, zonder gevaar voor zichzelf of anderen redelijkerwijs te kunnen duchten, verlenen of verschaffen kan, wordt, indien de dood van de hulpbehoevende volgt, gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden (...).’

Uit dit artikel leren we dat er een beperkte verplichting bestaat om anderen hulp te verlenen. Die beperking blijkt uit de verschillende voorwaarden voor strafbaarheid die in dit artikel worden geformuleerd. In de eerste plaats moet sprake zijn van iemand die in onmiddellijk levensgevaar verkeert. Van een dergelijke levensgevaarlijke situatie moet men bovendien ook getuige zijn. Dit betekent dat men zelf moet waarnemen dat er iets onherstelbaars mis dreigt te gaan, alleen geïnformeerd worden is niet voldoende. Bovendien hoeft men slechts op te treden als er geen risico aan verbonden is voor de hulpverlener zelf. Tot slot kan alleen straf worden opgelegd als de hulpzoekende overleden is als gevolg van het niet-optreden van betrokkene. Van een verplichting om anderen hulp te verlenen is in juridische, althans strafrechtelijke, zin slechts in zeer beperkte mate sprake in het Nederlandse bestel. Interessant is het te vermelden dat er bij het ontwerp van het Wetboek van Strafrecht van 1886 sprake was om dit artikel te schrappen. Een deel van het parlement vond een dergelijke algemene verplichting te ver gaan, want in strijd met het beginsel

3 Artikel 414 Wetboek van Strafrecht: ‘De schipper die de krachtens het eerste lid van artikel 358a of van artikel 785 van het Wetboek van Koophandel op hem rustende verplichting tot hulpverlening, opzettelijk niet nakomt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie.’

van individuele vrijheid.⁴ Van een algemene verplichting om anderen hulp te verlenen, is dus slechts in beperkte mate sprake binnen ons strafrecht.⁵

4 JURIDISCHE VERANTWOORDELIJKHEDEN EN ZORGPLICHTEN

Deze constatering is van groot belang als we gaan kijken naar de mogelijke juridische implicaties van burgerparticipatie bij hulpverlening. Met name eventuele aansprakelijkheden interesseren ons hier. In de meeste gevallen zal de redzame burger optreden in situaties die buiten de in de wet geregelde gevallen liggen. Er zal dan geen sprake zijn van zorgplichten binnen al dan niet contractuele relaties en veelal zal ook geen sprake zijn van onmiddellijk levensgevaar waarvan de burger getuige is. Kortom: het zal gaan om situaties waarin de burger, in juridische zin althans, onverplicht optreedt. Dit kleurt de relatie tussen de burger en de hulpdienst die op hem een beroep doet op een bijzondere manier. Immers, naarmate men in juridisch opzicht minder van de burgerzin mag verwachten, wordt het zaak de beletselen die aan eventuele burgerparticipatie in de weg staan zo veel mogelijk te beperken. Dat impliceert mogelijk dat de overheid ingeval burgers participeren in de hulpverlening een verantwoordelijkheid op zich neemt om zorg te dragen voor een adequate compensatie van kosten waarmee de redzame burger kan worden geconfronteerd bij of door zijn optreden. Daarbij moet men denken aan schade die de hulpverlenende burger zelf kan oplopen, schade die hij berokkent aan een ander door fouten die hij maakt, of schade die hij toebrengt aan de hulpdienst zelf, bijvoorbeeld aan bepaalde apparatuur. Niet is gezegd dat de overheid in al deze gevallen zelf de kosten op zich zou moeten nemen. Wel wordt daarmee gezegd dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft een en ander zo te regelen dat de redzame burger hier wordt ontlast. Hiervoor kunnen zowel principiële als praktische argumenten worden aangedragen. Een principieel argument kan zijn dat hier burgers onverplicht bijdragen aan een publieke zaak. Het zou unfair zijn hen daarvan de eventuele lasten te laten dragen. Dat zou hen achterstellen op degenen die, zonder dat zij daarop, in juridische zin althans, kunnen worden aangesproken, zich daaraan hebben onttrokken. Een praktisch argument

4 Zie hierover: Smidt, 1892, p. 291 e.v.

5 Aan de ene kant van het spectrum ziet men landen waar geen strafrechtelijke sancties zijn gesteld op het nalaten anderen in nood hulp te bieden (Finland, Zweden, Engeland). Aan de andere kant zijn er ook landen waarin de verplichtingen verder reiken dan in Nederland. Daar geldt niet een beperking van de verplichting hulp te bieden tot slechts hen die getuige zijn alleen, maar dient men ook op te treden als men op de hoogte is gesteld (België). Ook zijn er landen waarin de verplichting op te treden zich niet beperkt tot alleen situaties waarin sprake is van levensgevaar (Duitsland). In veel landen maakt het voor de strafbaarheid niet uit of de hulpbehoevende al dan niet komt te overlijden. Ook wat betreft het eigen risico voor de hulpverlener vraagt in bepaalde landen de wet meer van de burger en dient men enig risico te aanvaarden (Duitsland en België). Vgl. Smits, 2000.

heeft te maken met het feit dat de burger wordt ontmoedigd om bij te springen als deze er rekening mee moet houden dat in geval van hulpverlening hij mogelijk wordt geconfronteerd met de nodige kosten. Inzet van burgers blijft dan slechts weggelegd voor een heel bijzondere categorie en zal praktisch niet van belang zijn bij de inrichting van de hulpverlening. Alvorens een en ander nader uit te werken, is het goed na te gaan wat thans de mogelijke juridische implicaties zijn van de burgerparticipatie in de hulpverlening. We zullen eerst een en ander zeggen over strafrechtelijke aansprakelijkheden en vervolgens de civielrechtelijke aansprakelijkheden de revue laten passeren.

5 STRAFRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID

In de hulpverlening kan het nodige misgaan. Gelet op de risico's en vaak complexe situaties is dit niet verwonderlijk. Als bepaalde schade het gevolg is van onoordeelkundig handelen, kan dit juridische, maar ook strafrechtelijke gevolgen hebben. De kans op onoordeelkundig handelen neemt met de inzet van burgers in de hulpverlening toe. Zij zijn immers niet of minder getraind, beschikken veelal niet over de nodige deskundigheid, waardoor zij sneller fouten zullen maken dan professionele hulpverleners. De vraag is of hier in strafrechtelijke zin inderdaad een probleem is. Het is goed om een aantal verschillende situaties te onderscheiden. In de eerste plaats kan er sprake zijn van overtredingen aan de kant van de burgerparticipaat. Bij een actie overtreedt deze bijvoorbeeld de ter plaatse toegestane maximumsnelheid. In de tweede plaats kan het gebeuren dat de burgerparticipaat bij de hulpverlening bepaalde fouten maakt, waardoor er meer schade wordt toegebracht aan een slachtoffer dan ingeval een professionele hulpverlener hulp zou hebben geboden. In het derde geval loopt de burgerparticipaat zelf ernstige schade op bij de inzet. Laten we de drie situaties een voor een nalopen. Daarbij zullen we steeds ingaan op de vraag of hulpdiensten of hun hulpverleners de kans lopen aansprakelijk te worden gesteld.

Als er sprake is van overtredingen door de burger kunnen we kort zijn: voor de burger geldt hier niet snel een rechtvaardiging. Is het hulpdiensten onder bepaalde voorwaarden toegestaan in afwijking van verkeersregels of -voorschriften te handelen, de burger heeft een dergelijke bevoegdheid niet. Bij inzet van burgers in de hulpverlening dient men zich hiervan bewust te zijn. De burger kan eventuele straf niet ontlopen en kan deze evenmin doorschuiven naar de overheid. Natuurlijk kan de overheid een eventuele geldboete compenseren, enige juridische verplichting daartoe is er niet. De strafrechtelijke sancties zijn hier nog overzichtelijk. In de meeste gevallen zullen deze tot een geldboete beperkt blijven, als in geval van calamiteiten überhaupt al verkeersvoorschriften worden gehandhaafd door de politie.

Als er sprake is van ernstige gevolgen door fouten in het optreden van redzame burgers, kunnen ze daar dan in strafrechtelijke zin voor verantwoordelijk worden gesteld? Dat zal niet snel gebeuren. Het betreft hier het strafrechtelijk verwijt van zwaar lichamelijk letsel of dood door schuld.⁶ Voor strafbaarheid is bepalend dat de burger in zijn optreden een verwijtbare fout heeft gemaakt. Daarbij wordt rekenschap afgelegd van de bijzondere gevallen en zal worden gekeken naar wat van een redelijk handelend persoon onder dergelijke omstandigheden mag worden verwacht. Ervan uitgaande dat de ingezette burger zijn best doet, zal hem niet snel een verwijt treffen.

Uiteraard ligt de lat bij professionele hulpverleners hoger dan bij burgerparticipanten. In hun geval geldt een zogenoemde *Garantensstellung*. Juist omdat ze zijn getraind en ze over een bepaalde deskundigheid beschikken, wordt van hen de nodige garantie voor juist optreden verwacht. Van een gewone burger wordt dit niet gevraagd. Strafrechtelijke aansprakelijkheid gaat in zijn geval spelen als hij, binnen de gegeven omstandigheden, ten opzichte van de doorsnee burger fout heeft gehandeld.

Bestaat in deze situatie de mogelijkheid dat de hulpdienst of een hulpverlener wordt aangesproken? Vooralsnog is die kans klein, omdat in situaties van hulpverlening de overheid niet strafrechtelijk kan worden vervolgd.⁷ Omdat niet kan worden uitgesloten dat dit in de nabije toekomst gaat veranderen, is het goed om hierover toch nog een en ander op te merken. Door niet-professionals in te zetten aanvaardt een hulpdienst in zekere mate dat de kans op fouten toeneemt. Als dit zonder beleid gebeurt, kan het zijn dat dit strafrechtelijke gevolgen heeft. Van een professionele organisatie mag men verwachten dat met beleid te werk wordt gegaan en er alles aan gedaan wordt om schadelijke gevolgen te beperken. Nu is het heel goed denkbaar dat hulpdiensten weloverwogen de keuze maken voor inzet van burgers bij bepaalde calamiteiten. Aan een dergelijke keuze zal dan een zekere afweging ten grondslag liggen van voor- en nadelen. Als het goed is, heeft men ingeschat dat de voordelen van burgerparticipatie opwegen tegen de nadelen. Er zullen dingen misgaan, zeker doordat de burger minder vaardig en deskundig is, maar de slagkracht van de hulpverlening zal zodanig toenemen dat daardoor meer adequate hulp wordt geboden dan zonder burgerinzet. Er is dus sprake van een dilemma. Inzet van burgers leidt mogelijk tot schade. Ingeval men ze niet inzet, zal mogelijk de schade relatief hoger zijn. In strafrechtelijke zin betekent dit dat sprake is van een noodtoestand, wat de door de hulpdiensten gemaakte keuze om burgers

6 Artikel 307 Wetboek van Strafrecht of artikel 6 Wegenverkeerswet (ingeval het de gevolgen van een verkeersongeval betreft).

7 In de rechtspraak die bekend is geworden als de Pikmeer-arresten, is bepaald dat in bijzondere gevallen de overheid wel strafrechtelijk kan worden vervolgd. Kort gezegd, gaat het dan om strafrechtelijke aansprakelijkheid voor activiteiten van de lokale overheid die niet een (typisch) publiekrechtelijk karakter hebben. Zie hierover: Hol, 2004, p. 5 e.v. Zie in datzelfde nummer tevens een bespreking van het Utrechts Duikongeval, p. 14 e.v.

in te zetten rechtvaardigt. Strafrechtelijke vervolging is dan waarschijnlijk niet meer aan de orde, althans zal niet tot veroordelingen leiden. Eenzelfde verhaal gaat op voor de individuele hulpverlener die een beroep doet op burgers. Handelt deze op persoonlijke titel, zonder enige dekking van de organisatie, dan kan niet worden uitgesloten dat hem het verwijt wordt gemaakt dat hij gebruik heeft gemaakt van de inzet van een burger die bij de hulpverlening fouten heeft gemaakt, waardoor een ander ernstig letsel heeft opgelopen of zelfs is omgekomen. Handelt de hulpverlener echter volgens richtlijnen, protocollen enzovoort, dan treft hem normaal gesproken geen blaam (ervan uitgaande dat dergelijke richtlijnen enz. gegeven de omstandigheden ook door hem als uitgangspunt mochten worden genomen).

Als er sprake is van ernstige schade aan de kant van de redzame burger zelf, kan die schade het gevolg zijn van een samenloop van omstandigheden (pech), onoordeelkundig handelen (door gebrek aan ervaring en deskundigheid), door eigen onachtzaamheid of door de fout van een ander. Voor ons is vooral van belang zicht te krijgen op eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid die een burger heeft gevraagd te helpen. Zolang de overheid is uitgesloten van strafrechtelijke vervolging, is aansprakelijkheid van de hulpdienst zelf niet aan de orde. Ingeval deze immuniteit niet meer geldt, is aansprakelijkheid niet uitgesloten. Bij inzet van hulpverleners wordt van de dienst verwacht al het nodige te doen om de risico's op ernstig letsel of overlijden zo veel mogelijk te reduceren. Dat geldt ten aanzien van de eigen medewerkers, maar ook ten aanzien van eventuele derden die worden ingezet. Zodra burgers worden ingezet in de hulpverlening, neemt de dienst een bepaalde verantwoordelijkheid op zich, waaruit een zekere zorgplicht voortvloeit. Men zal daarbij rekening moeten houden met de beperkte ervaring en deskundigheid van de burgerparticipanten. Het inzetten bij risicovol werk zal zonder bepaalde voorzorgsmaatregelen dan ook in strafrechtelijke zin snel verwijtbare tekortkomingen kunnen opleveren. Reeds binnen de huidige regelgeving kan daarvan ook sprake zijn als een hulpverlener individueel een burger inschakelt die bij de uitvoering van zijn werk iets ernstigs overkomt. Deze behoort ervan doordrongen te zijn dat bepaalde werkzaamheden niet door een leek kunnen worden uitgevoerd. Zet hij zo iemand toch in, dan is niet uitgesloten dat hij schuld heeft aan de gevolgen en daarvoor strafrechtelijk wordt vervolgd.

Overzien we een en ander, dan is duidelijk dat bij meer structurele inzet van burgers bij de hulpverlening het van groot belang is dat min of meer heldere richtlijnen beschikbaar zijn aan de hand waarvan kan worden ingeschat wat de aard en omvang van een noodtoestand zijn en welke inzet van burgers eventueel is aangewezen. Dergelijke richtlijnen zijn noodzakelijk ter bescherming van potentiële burgerslachtoffers, maar zeker ook ter voorkoming van

eventuele strafrechtelijke vervolging van functionarissen of (in de toekomst) van de dienst zelf.

6 CIVIELRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID VAN DE OVERHEID BIJ INZET VAN BURGERS BIJ HULPVERLENING

6.1 *Schade bij de redzame burger*

Kan de overheid aansprakelijk worden gesteld voor schade die burgers zelf ondervinden of bij anderen veroorzaken ingeval zij worden ingezet bij hulpverlening? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Dat heeft alles te maken met de aard van de verhouding tussen burgers en overheid als burgers worden ingezet.⁸ In juridische zin kan eventuele aansprakelijkheid eenvoudig worden vastgesteld als iemand in dienst is van de overheid. Binnen ons recht is een en ander min of meer helder geregeld. Min of meer helder geregeld is ook de situatie waarin de overheid iemand een specifieke opdracht geeft en daarvoor een bepaalde vergoeding geeft. Dan is er sprake van een contractuele relatie. Ingeval de opdrachtnemer schade oploopt bij de uitvoering van zijn opdracht of daarbij schade veroorzaakt aan anderen, biedt ook hier het recht aanknopingspunten voor een oplossing. Ingewikkelder wordt het als de overheid een beroep doet op georganiseerde vrijwilligers. Hierbij maakt het wel uit of tussen overheid en vrijwilliger een contractuele relatie bestaat of niet en of de vrijwilliger een ondergeschikte is of niet. Nog complexer wordt het als tussen overheid en de hulpverlenende burger vooraf geen enkele specifieke relatie bestond. De burger treedt dan op noch als werknemer, noch als opdrachtnemer, noch als vrijwilliger in een min of meer gestructureerd verband. De relatie is in juridische zin dan ook diffuus. We vinden in de wet weinig aanknopingspunten om deze min of meer helder te kunnen duiden en de juridische implicaties ervan aan te geven. Ook de rechtspraak biedt hier weinig aanknopingspunten. Er zijn geen uitspraken bekend waarin de rechter zich heeft moeten buigen over de aansprakelijkheid bij schade opgelopen bij hulpverlening door burgers. Dit zegt mogelijk iets over hoe tot op heden met dergelijke schade is omgegaan. Burgers zullen dergelijke schade over het algemeen dragen, zeker wanneer verzekeraars geen problemen maken ten aanzien van de dekking ervan. Niettemin is het van belang om in het licht van de moderne claimcultuur hier enig zicht te krijgen op de mogelijke implicaties voor de overheid in geval van schade. Het meeste houvast biedt hier een vergelijking met de aansprakelijkheid van organisaties die met vrijwilligers werken.⁹

⁸ Zie o.a. Hartkamp & Sieburgh, 2006.

⁹ Zie hierover uitvoerig: Boom, 2004, p. 191-198.

Zoals reeds aangegeven, is de rechtsverhouding tussen de hulpdienst en de participerende burger niet helder. Het ligt niet voor de hand om deze verhouding te duiden als een arbeidsovereenkomst.¹⁰ Voor een dergelijke overeenkomst is essentieel dat sprake is van een ondergeschiktheidsverhouding en van loon. In de hier besproken gevallen kan eventueel nog wel worden gesproken van een ondergeschiktheid van de hulpverlenende burger. Al dan niet impliciet zal de burger bereid zijn zich te schikken naar de opdrachten die hem worden gegeven. Van loon zal echter geen sprake zijn.

Een overeenkomst van opdracht komt dan eerder in beeld.¹¹ Ingeval een hulpverlener een burger vraagt om behulpzaam te zijn en deze geeft daaraan gehoor, dan zou men dit inderdaad kunnen opvatten als een zodanige overeenkomst. Voor de burger heeft deze duiding van de rechtsverhouding tot de overheid duidelijk voordelen. Op grond daarvan komt hij in aanmerking voor vergoeding van kosten die uit de opdracht voortvloeien, bijvoorbeeld van kosten die hij heeft moeten maken voor het vervoer van slachtoffers. Die kosten kunnen nu in rekening worden gebracht. Gaat het om de materiële schade die de hulpverlener eventueel heeft opgelopen bij de hulpverlening, dan stuiten we echter mogelijk op een probleem.¹² In geval van een 'gewone' relatie tussen werkgever en werknemer geldt dat de werkgever het nodige moet doen om de veiligheid van werknemers te bevorderen. In het bijzonder heeft deze verantwoordelijkheid vorm gekregen in de arboregeling. Als een werknemer schade oploopt bij de uitoefening van zijn werkzaamheden, zal de

10 Zie artikel 7:610 Burgerlijk Wetboek: '1. De arbeidsovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten. 2. Indien een overeenkomst zowel aan de omschrijving van lid 1 voldoet als aan die van een andere door de wet geregelde bijzondere soort van overeenkomst, zijn de bepalingen van deze titel en de voor de andere soort van overeenkomst gegeven bepalingen naast elkaar van toepassing. In geval van strijd zijn de bepalingen van deze titel van toepassing.'

11 Zie artikel 7:400 Burgerlijk Wetboek: '1. De overeenkomst van opdracht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitgeven van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken. 2. De artikelen 401-412 zijn, onverminderd artikel 413, van toepassing, tenzij iets anders voortvloeit uit de wet, de inhoud of aard van de overeenkomst van opdracht of van een andere rechtshandeling, of de gewoonte.'

12 Zie artikel 7:406 lid 1 en 2 Burgerlijk Wetboek: '1. De opdrachtgever moet aan de opdrachtnemer de onkosten verbonden aan de uitvoering van de opdracht vergoeden, voor zover deze niet in het loon zijn begrepen. 2. De opdrachtgever moet de opdrachtnemer de schade vergoeden die deze lijdt ten gevolge van de hem niet toe te rekenen verwezenlijking van een aan de opdracht verbonden bijzonder gevaar. Heeft de opdrachtnemer in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf gehandeld, dan geldt de vorige zin slechts, indien dat gevaar de risico's welke de uitoefening van dat beroep of bedrijf naar zijn aard meebrengt, te buiten gaat. Geschiedt de uitvoering van de opdracht anderszins tegen loon, dan is de eerste zin slechts van toepassing, indien bij de vaststelling van het loon met het gevaar geen rekening is gehouden.'

werkgever deze moeten dragen, tenzij deze kan aantonen dat hij de nodige zorg heeft betracht om dergelijke schade te voorkomen.¹³ Bij inzet van burgers bij hulpverlening ligt de situatie anders. Hier kan men met de arboregeling niet uit de voeten. Als deze in geval van werknemers bijvoorbeeld een gerichte training voorschrijft, kan daarvan bij redzame burgers geen sprake zijn. Voor instructie, oefening, het verschaffen van bepaalde middelen is bij een calamiteit geen ruimte. De vraag rijst dan of in dergelijke situaties om die reden minder zware eisen worden gesteld om de veiligheid van de burgers te waarborgen. Dit zou betekenen dat er een verschil is tussen werknemers en niet-werknemers bij hulpverlening. Ten aanzien van de werknemers geldt dan een verdergaande zorgverplichting dan ten aanzien van burgers. Hier wringt de schoen. Als we de ontwikkeling in de wetgeving volgen, lijkt alles in de richting te wijzen dat een dergelijk verschil niet kan worden gerechtvaardigd. Niet voor niets is een aantal jaren geleden de wet die de grondslag vormt voor de aansprakelijkheid van de werkgever bij schade aan de kant van de werknemer uitgebreid.¹⁴ Thans is het zo dat een organisatie (ook de overheid) die werkzaamheden laat verrichten door een persoon met wie ze geen overeenkomst heeft, tegenover deze op gelijke wijze aansprakelijkheid draagt als tegenover de eigen werknemers. De wetgever heeft hierbij primair de positie van uitzendwerkers en stagiairs willen regelen. Waarom zou iets dergelijks niet evenzeer gelden voor de burger die wordt ingezet bij hulpverlening? Een dergelijke zienswijze wordt ondersteund door een andere bepaling uit het Burgerlijk Wetboek (BW). Artikel 7:406 lid 2 BW geeft de opdrachtnemer namelijk recht op schadevergoeding ingeval een bijzonder gevaar dat aan zijn opdracht is verbonden, zich daadwerkelijk voordoet. Twee zaken zijn hierbij van belang. In de eerste plaats zou de opdrachtgever met het verweer kunnen komen dat de schade aan het gedrag van de opdrachtnemer zelf te wijten is. Een dergelijk verweer zal echter niet snel worden gehonoreerd. Als men niet-getrainde burgers inzet bij hulpverlening, ligt het voor de hand dat ze eerder

13 Zie artikel 7:658 Burgerlijk Wetboek: '1. De werkgever is verplicht de lokalen, werktuigen en gereedschappen waarin of waarmee hij de arbeid doet verrichten, op zodanige wijze in te richten en te onderhouden alsmede voor het verrichten van de arbeid zodanige maatregelen te treffen en aanwijzingen te verstrekken als redelijkerwijs nodig is om te voorkomen dat de werknemer in de uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt. 2. De werkgever is jegens de werknemer aansprakelijk voor de schade die de werknemer in de uitoefening van zijn werkzaamheden lijdt, tenzij hij aantoont dat hij de in lid 1 genoemde verplichtingen is nagekomen of dat de schade in belangrijke mate het gevolg is van opzet of bewuste roekeloosheid van de werknemer. 3. Van de leden 1 en 2 en van hetgeen titel 3 van Boek 6, bepaalt over de aansprakelijkheid van de werkgever kan niet ten nadele van de werknemer worden afgeweken. 4. Hij die in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf arbeid laat verrichten door een persoon met wie hij geen arbeidsovereenkomst heeft, is overeenkomstig de leden 1 tot en met 3 aansprakelijk voor de schade die deze persoon in de uitoefening van zijn werkzaamheden lijdt. De kantonrechter is bevoegd kennis te nemen van vorderingen op grond van de eerste zin van dit lid.'

14 Zie artikel 7:658 lid 4 Burgerlijk Wetboek.

dan professionele hulpverleners fouten maken. Alleen in geval van ernstig roekeloos gedrag (aan opzet grenzende roekeloosheid) zal eventuele schade aan de opdrachtnemer zelf kunnen worden toegerekend.

In de tweede plaats is het van belang stil te staan bij de vraag wat een 'bijzonder' gevaar is (zie Van Boom, 2004, par. 3.3.2). Wanneer men bijvoorbeeld burgers inzet om personen te vervoeren vanuit een rampgebied of als boodschappers op scooters heen en weer te rijden tussen verschillende eenheden van hulpverleners, lopen deze als verkeersdeelnemers zeker een risico. De vraag is echter of het hier om een 'bijzonder' gevaar gaat dat met de opdracht verbonden is, of dat het om een 'normaal' gevaar gaat, waarbij de positie van de opdrachtnemer zich niet onderscheidt van andere verkeersdeelnemers.

Overzien we een en ander, dan moet worden vastgesteld dat de juridische positie van een redzame burger vooralsnog onduidelijk is. Als het gaat om de vraag wie in geval van schade daarvoor opdraait, biedt de wet weliswaar enige aanknopingspunten, maar een eenduidige oplossing kan daaruit niet worden afgeleid. Omdat rechtspraak nagenoeg ontbreekt, valt ook hier niet veel uit af te leiden. Kortom: de burger kan niet een heldere boodschap worden gebracht indien hij zich bij rampen inzet voor hulpverlening. Niettemin is een tendens waarneembaar. Met name de ontwikkeling in de wetgeving laat zien dat in toenemende mate de positie van personen die onverplicht binnen of vanuit een organisatie diensten verlenen aan een ander, gelijkgeschakeld wordt met die van werknemers dan wel contractanten. Zeker ingeval burgers in het algemeen belang onder gezag van de overheid diensten gaan verlenen, is er het nodige voor te zeggen om hun rechtspositie in deze zin zo sterk mogelijk te maken.

6.2 *Schade aan derden door fouten van redzame burgers*

Hiervoor ging het om de vraag wie de schade moet dragen als een redzame burger zelf schade oploopt. Er is ook nog een andere situatie denkbaar. Niet valt uit te sluiten dat burgers bij de hulpverlening fouten maken, als gevolg waarvan schade wordt toegebracht aan anderen. Voor wiens rekening komt dergelijke schade?

Binnen ons stelsel loopt een niet-professionele hulpverlener niet snel het risico om te worden aangesproken voor de schade die het gevolg is van fouten gemaakt bij de hulpverlening. Analooq aan wat we hebben besproken in verband met de strafrechtelijke aansprakelijkheid, geldt ook hier dat wordt uitgegaan van de bijzondere omstandigheden. Als de nood aan de man is, en de burger doet wat hij kan om bij te springen, moet op de koop toe worden genomen dat er dingen misgaan. Pas wanneer de helpende burger tekortschiet ten opzichte van wat van iemand als hij onder gegeven omstandigheden mag

worden verwacht, is er mogelijk sprake van onrechtmatig handelen en kan deze aansprakelijk worden gesteld. De juridische toets is hier immers of al dan niet is gehandeld in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid. Daarvan zal mogelijk sprake zijn in geval van echt onbedachtzaam handelen of ernstige roekeloosheid. Men moet ervan uitgaan dat hiervan niet snel sprake zal zijn in geval van burgers die de helpende hand bieden. Als het gaat om aansprakelijkheid, geldt dus niet de maatstaf van hoe een professionele hulpverlener zou hebben gehandeld, maar wat men onder de gegeven omstandigheid van een leek mag verwachten. Dat dit zo moet blijven, leren we uit de ervaringen in andere landen. Zo was het in bepaalde staten in de Verenigde Staten tot voor kort raadzaam om maar niets te doen als iemand hulp behoeftte. Men liep daar namelijk het risico voor de eventuele schade van het slachtoffer te moeten opdraaien. Omdat dit over het algemeen bepaald niet in het voordeel is van burgers die om wat voor reden dan ook in een noodsituatie komen te verkeren, heeft men in verschillende staten de positie van de hulpverlenende burger juridisch versterkt door de zogenoemde *Good Samaritan Laws*. De gevolgen van 'fout' handelen kunnen daardoor niet snel op de helpende burger worden afgewenteld. Bij ons is het niet anders.

Iets anders is echter of de overheid kan worden aangesproken voor schade ontstaan door optreden van de ingezette redzame burger. In beginsel hoeft dit niet het geval te zijn als de inzet van burgers op een verantwoorde manier heeft plaatsgevonden. Bij een calamiteit heeft men op weloverwogen wijze een beroep op burgers gedaan. Gelet op de omvang en dringendheid van de problemen, was het niet mogelijk om adequate hulp te verlenen met professionals alleen. Als de gemaakte afwegingen berusten op van tevoren opgestelde protocollen en richtlijnen, en men zich daaraan ook heeft gehouden, kan de overheid hier niets worden verweten. Van onrechtmatig handelen in de zin van onzorgvuldig handelen is geen sprake en aansprakelijkheid is dan niet aan de orde. Essentieel is echter dat de inzet van burgers inderdaad op verantwoorde wijze heeft plaatsgevonden. Een calamiteit zal niet elke inzet van de burger *n'importe quoi* rechtvaardigen. Gelet op de belangen van derden en slachtoffers, zal deze gericht dienen te zijn. Daar waar de risico's het hoogst zijn, zal zo veel mogelijk met professionele hulpverleners moeten worden gewerkt om schade zo veel mogelijk te beperken. De situatie wordt anders als door burgers die worden ingezet fouten zijn gemaakt. Hier kan men twee kanten op redeneren. Omdat ze niet in dienst zijn van de overheid en daarmee geen herkenbare rechtsverhouding hebben, kan de overheid niet worden aangesproken. In het licht van wat we hiervoor hebben gezien, is het waarschijnlijker dat de overheid hier in juridische zin wel een verantwoordelijkheid draagt en om die reden kan worden aangesproken, net als dat het geval is bij de eigen werknemers.

Binnen de moderne, vaak als individualistisch gekenschetste samenleving is er groeiende aandacht voor burgerschap en wordt een appèl gedaan op burgerplichten. Van de burger mag een en ander worden verwacht ter ondersteuning van de publieke zaak. Het algemeen belang, de publieke sfeer is niet alleen toevertrouwd aan de zorg van de overheid, ook de burger draagt hier een verantwoordelijkheid. Binnen het recht is echter nog niet helder uitgekristalliseerd wat dit impliceert. Dat is ook niet verwonderlijk, in een stelsel waar lange tijd een min of meer scherpe scheiding is aangebracht tussen het publieke en het private. Met de versterking van burgerschap en een zekere institutionele inbedding daarvan, zoals in het geval van de (zelf)redzame burger, zal deze scheiding niet overeind kunnen blijven. De grenzen tussen het publieke en private, en daarmee tussen privaat en publiek recht, zullen vervagen, althans verschuiven. In dit artikel is betoogd dat de plicht van de burger om anderen te helpen in juridische zin om verschillende redenen vooralsnog beperkt moet blijven. De grenzen kunnen worden opgerekt, maar op zowel principiële als praktische gronden kunnen deze niet als absoluut worden opgevat. Als men de participatie van burgers binnen het publieke domein wil versterken, is er dan ook veel aan gelegen de nodige hindernissen zo veel mogelijk weg te nemen. In geval van de hulpverlening gaat het hierbij om mogelijke schade (die zeer ernstig kan zijn) waarmee de (zelf)redzame burger kan worden geconfronteerd zo veel mogelijk te voorkomen, althans de lasten ervan zo veel mogelijk te beperken. De rechtvaardiging daarvan ligt in het beginsel van *fairness*. Het is niet billijk dat degenen die de handen uit de mouwen steken om anderen te helpen slechter af zijn dan degenen die passief blijven.

Er is veel voor te zeggen dat de overheid hier een eigen verantwoordelijkheid draagt. Niet dat elke claim op de overheid zou moeten worden afgewenteld, maar wel dat zij, waar de burger zelf op een directe manier schade ondervindt, of op indirecte wijze daarmee wordt geconfronteerd doordat derden hem vanwege door hen opgelopen schade aanspreken, erop is ingericht deze lasten zo veel mogelijk te reduceren.

Vooreerst mag worden verwacht dat voor inzet van burgers bij calamiteiten min of meer duidelijke richtlijnen zijn ontwikkeld die aangeven in welke gevallen, in welke mate en op welke wijze zij kunnen worden ingezet. Dit is niet alleen in het belang van de participerende burgers zelf, maar ook in het belang van derden en zeker ook in het belang van de professionele hulpverleners, die hier verantwoorde beslissingen moeten kunnen nemen.

Van belang is ook dat de overheid is voorbereid op financiële dekkingen. Deels zal dekking zijn geborgd door verschillende verzekeringen die burgers zelf hebben. Mogelijk worden verschillende gevallen van schade ook door verzekeringen gedekt die door de overheid zijn afgesloten (onder andere om schade van vrijwilligers te dekken). In geval van meer structurele inzet van

burgerparticipanten zal een en ander met verzekeraars moeten worden afgestemd. Waar nodig zal een speciaal fonds kunnen worden opgericht.

Tot slot dient de organisatie te zijn ingericht op ondersteuning van burgerparticipanten die worden geconfronteerd met schade. Het kan hierbij gaan om het regelen van (juridische) bijstand en (voorlopige) financiële ondersteuning.

In zekere zin gaat het hierbij om een gericht beleid ten aanzien van burgerparticipatie, waarbij aansprakelijkheidsmanagement in brede zin een onvermijdelijk aandachtgebied moet worden (zie hierover: Muller, 2006, p. 80 e.v.).

LITERATUUR

Boom, W.H. van (2004). Aansprakelijkheid van, voor en jegens vrijwilligers. *AV&S*, 5, 191-198.

Dam, C.C. van (2000). *Aansprakelijkheidsrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Hartkamp, A.S. & Sieburgh, C.H. (2006). *Verbintenissenrecht: De verbintenis uit de wet*. Asser-serie 4-III. Deventer: Kluwer, hoofdstuk 5.

Hol, A.M. (2004). Aansprakelijkheid in tweevoud. *Brandweer en recht*, 1, 5 e.v.

Hol, A.M. (2007). De Vlissingse drenkeling en de Zutphense juffrouw. Over de plicht om anderen te redden of het recht dat na te laten. In R. Janse e.a., *Rechtsfilosofische annotaties*. Nijmegen: Ars Aequi.

Muller, E.R. (2006). Aansprakelijkheidmanagement politie: lessen voor de brandweer? *Brandweer en recht*, 3, p. 80 e.v.

Smidt, H.J.M. (1892). *Geschiedenis van het wetboek van strafrecht*, derde deel. Haarlem.

Smits, J.M. (2000). *The Good Samaritan in European Private Law*. Deventer: Kluwer.

Op basis van een nationale risicobeoordeling is bepaald dat een grootschalige overstroming in vergelijking met andere dreigingen, zoals terrorisme en chemische of nucleaire incidenten, de dreiging met de grootste gevolgen is voor Nederland (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, 2009). De gevolgen zijn catastrofaal, de kans dat deze grootschalige overstroming optreedt, is echter klein vanwege het hoge beschermingsniveau in Nederland (onze goede waterkeringen). Op 30 mei 2008 heeft het Nederlandse kabinet onderkend en als basis voor beleid vastgelegd, dat een preventieve evacuatie van de kust bij een dreigende (ergst denkbare) overstroming niet mogelijk is binnen de realistische voorspellingstijd van 48 uur (*Kamerstukken II* 2007/08, 30 821, nr. 6). Dit komt onder andere doordat de aanwezige wegcapaciteit, hulpverleners en hulpverleningsmiddelen (politie, verkeersbegeleiders, zorgverleners enz.) tekortschieten. De Randstad, Noord-Holland en Zuid-Holland zijn hierbij het grootste probleem. Andere gebieden aan de kust waar minder mensen wonen en er relatief meer wegen zijn ten opzichte van het aantal mensen kunnen voor een groter deel worden geëvacueerd, mits hier tijdig toe wordt besloten en de juiste maatregelen worden genomen (Kolen e.a., 2008; Holterman. e.a., 2009; Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat, 2008). Een centrale veronderstelling in deze onderzoeken is dat het merendeel van de mensen (circa 90%) zichzelf in veiligheid brengt binnen of buiten het bedreigde gebied. Dat betekent dat deze groep zichzelf al dan niet met eigen vervoermiddelen verplaatst. Hiervoor zijn door de overheid en hulpdiensten wel diverse faciliterende maatregelen genomen, zoals verkeersregulering, inzet van geboden en verordeningen, inzetten openbaar vervoer, en is een duidelijke voorlichtingsstrategie verondersteld.

Het kabinet heeft, volgens de auteur van dit hoofdstuk terecht, niet besloten om de infrastructuur zodanig vorm te geven dat, of middelen aan te schaffen waarmee, de benodigde capaciteiten precies passen op het scenario. Vergroten van deze capaciteit kan leiden tot een latere start van evacueren, omdat beslissers geneigd zijn om in een onzekere situatie pas te besluiten als het echt nodig is. Het kabinet dringt wel aan op maatregelen om:

- de zelfredzaamheid te versterken;
- de continuïteit van bedrijven te verbeteren;
- de informatievoorziening te verbeteren en de rol van de nationale overheid te versterken.

Na de oefening Waterproef in 2008 is er een nieuw kabinetsstandpunt opgesteld. Hierin zijn de eerdere aannames over zelfredzaamheid (impliciet) herhaald: 'Bij een ramp als een overstroming kan de overheid niet garanderen dat elke burger gelijk gered kan worden' (Ministeries van Binnenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat, 2009). Ook is in het kabinetsstandpunt opgenomen dat naar aanleiding van de oefening de planvorming wordt verbeterd. Hierin wordt verwezen naar enkele nationale plannen als het 'landelijk evacuatieplan'. Het ambitieniveau waaraan deze plannen moeten voldoen, is niet benoemd. Wel zijn elementen benoemd waaraan deze plannen aandacht moeten besteden, zoals niet-zelfredzame burgers, vitale processen, vee en cultureel erfgoed. Gezien de eerdere stellingname dat een evacuatie niet altijd mogelijk is en dat er geen extra middelen worden aangeschaft, zal het kabinetsstandpunt (impliciet) vooral beogen om het maximale rendement uit de aanwezige middelen te halen. Onduidelijk is wat dit rendement zal zijn of zal moeten zijn.

Ook in het Nationaal Waterplan (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008) en de EU Hoogwaterrichtlijn (European Parliament, 2007) wordt uitgegaan van een centrale rol voor zelfredzaamheid. In het Nationale Waterplan is het veiligheidsbeleid aangaande overstromingen gesplitst in drie lagen: Preventie, Ruimtelijke Inrichting en Rampenbestrijding. Een onderdeel van de laag rampenbestrijding is versterking van zelfredzaamheid. Hiervoor worden communicatiecampagnes uitgevoerd (als Denk Vooruit). In de EU Hoogwaterrichtlijn is ook onderkend dat overstromingen niet altijd voorkomen kunnen worden en dat hiermee rekening gehouden moet worden. In de EU Hoogwaterrichtlijn worden risicokaarten en risicoplannen als instrumenten voor een betere betrokkenheid van de burger benadrukt.

Het doel van dit hoofdstuk is het beschrijven van de context van versterking van zelfredzaamheid in geval van overstromingen en evacuaties. Dat zelfredzaamheid een centrale rol speelt bij overstromingen en evacuaties wordt blijkens het vorenstaande algemeen onderkend door overheden. De praktijk laat een tweeledig beeld zien. Enerzijds zullen inderdaad veel mensen zichzelf in veiligheid brengen, zoals zichtbaar in de werkelijkheid van 1953, 1995, New Orleans en Gustav. Slachtofferfuncties laten in het algemeen zien dat 'slechts' 0,1-1% van de mensen die aanwezig zijn in een rampgebied overlijden (Jonkman, 2007). Anderzijds kan dit gedrag van individuen of groepen mensen ook leiden tot juist meer problemen voor zelfredzaamheid. Vanwege de massaliteit en verschillende gedragingen door elkaar heen kan minder efficiënt gebruik worden gemaakt van infrastructuur en hulpverleners met hun middelen. Een

goed voorbeeld hiervan is de spontane evacuatie in Houston naar aanleiding van de orkaan Rita. Door de spontane evacuatie van het gebied buiten het daadwerkelijk bedreigde gebied ontstonden grote files. Voor de mensen in het bedreigde gebied was het niet of nauwelijks mogelijk om het gebied te verlaten (US Department of Homeland Security, 2006).

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de betekenis van onzekerheden en verschillende dreigingsscenario's en manieren van handelen van de overheid voor al dan niet succesvolle handelingen van de burgers en overheid. Het belang van de omgeving staat hierbij centraal en geeft een extra perspectief op zelfredzaamheid. Binnen deze omgeving worden handelingen uitgevoerd. Juist door de massaliteit van een evacuatie bij een overstroming wordt deze omgeving ook beïnvloed (overbelast). De overheid kan echter ook ingrijpen in deze omgeving, waardoor deze anders wordt benut. Er moet rekening mee worden gehouden dat handelingen die in een bepaalde situatie 'logisch' zijn, opeens niet haalbaar of contraproductief zijn en dat andere handelingen effectiever zijn.

2 BASISINFORMATIE OVERSTROMINGEN EN DE BESCHERMING DAARTEGEN

In deze paragraaf wordt ingegaan op verschillende typen overstromingen, hoe we ons in Nederland beschermen tegen een overstroming en de verwachtingen ten aanzien van slachtoffers na een overstroming. Ook wordt ingegaan op de frequentie van overstromingen en de wijze van voorbereiding daarop.

2.1 *Verskillende typen overstromingen*

Een overstroming is een gebeurtenis waarbij water op het land staat dat er normaal gesproken niet staat. Een overstroming wordt veroorzaakt door het bezwijken van de waterkeringen die het gebied beschermen. Er zijn verschillende typen overstromingen, zoals kustoverstromingen, stormvloed, *flash floods*, rivieroverstromingen, tsunami's, getijdegolven, dambreuk in reservoir (Jonkman, 2007). Deze typen overstromingen hebben ieder specifieke kenmerken, zoals voorspeltijd en omvang. De geografie van een land is bepalend in hoeverre deze verschillende typen overstromingen kunnen voorkomen. Voor Nederland relevante typen overstromingen worden veroorzaakt door het bezwijken van regionale waterkeringen en dijkdoorbraken als gevolg van extreme rivierafvoeren, stormvloed en combinaties daarvan.

2.2 *Bescherming tegen een overstroming*

Om Nederland te beschermen tegen overstromingen zijn sinds de middeleeuwen waterkeringen gebouwd (Van de Ven, 2004). Door deze keringen worden hele gebieden beschermd en niet enkel het gebouw dat op een verhoging of een terp staat. Het beschermingsniveau (de hoogte van de kering) was vaak gerelateerd aan de laatst bekende overstroming. De dijken werden onderhouden door de lokale landgebruikers, waaruit de waterschappen zijn ontstaan die nu de keringen onderhouden.

Na de overstromingsramp van 1953 is er een omslag geweest in het Nederlandse beleid voor waterveiligheid. Het algemene besef was dat dit soort situaties nooit meer voor mochten komen. Er is gekozen voor een risicobenadering, waarin zowel kosten-baten als slachtoffers een rol spelen. De veiligheidsnormen zijn verhoogd, waardoor Nederlanders nu een bescherming genieten zoals deze er nog nooit was. In 1996 is de Wet op de Waterkeringen aangenomen, waarin per dijkkring het beschermingsniveau is vastgelegd. Onderdeel van deze wet is ook een vijfjaarlijkse toetsing of deze keringen nog voldoen, inclusief een verplichting om bij het niet-voldoen een verbeterprogramma op te starten. Iedere vijf jaar worden voor de toetsing de dan geldende randvoorwaarden bepaald. Er wordt hierin rekening gehouden met opgetreden klimaatveranderingen.

Het huidige beschermingsniveau (overschrijdingskans van de waterstand op zee, rivier of meer) tegen overstromingen is vastgelegd in de Wet op de Waterkeringen. Alhoewel dit niveau internationaal hoog is, wordt hiermee ook onderkend dat het beschermingssysteem kan worden overbelast. In 2008 heeft de Deltacommissie vanwege de toegenomen welvaart nog een verdere verhoging (minimaal een factor 10) geadviseerd van de normen, die nog eventueel verder kunnen worden verhoogd op basis van het groepsrisico (Deltacommissie, 2008). Tegelijk is geconcludeerd dat het de komende eeuwen, rekening houdend met eventuele klimaatverandering, mogelijk is om voldoende veilig in Nederland te wonen. Ook de Deltacommissie onderschrijft het belang van de rampenbestrijding. Er wordt hier verder geen invulling aan gegeven, enkel wordt geconstateerd dat de rampenbestrijding op orde moet zijn.

2.3 *Slachtoffers na een overstroming*

Bij een overstroming overlijdt ongeveer tussen de 0,1 en 1% van de aanwezigen in het getroffen gebied (Jonkman, 2007). Dit aantal is exclusief de groep mensen die preventief een gebied heeft kunnen verlaten. Preventieve evacuatie is niet voor alle dijkkringen in Nederland even goed mogelijk. Bij rivieren en kleine dijkkringen langs de kust is preventieve evacuatie veel beter mogelijk dan voor de Randstad. Voor de Randstad kan naar verwachting maar een klein percentage preventief evacueren (Maaskant e.a., 2009).

De mensen in het bedreigde gebied nemen, al dan niet geholpen door de hulpdiensten en overheid, maatregelen die dermate succesvol zijn dat ze niet overlijden. In de reconstructie van 1953 is beschreven hoe mensen in Zeeland maatregelen namen nadat ze waren gewaarschuwd of zelf de gevolgen ervoeren van de overstroming. Velen vluchtten naar hogere verdiepingen nadat ze verrast waren door het water (Slager, 2003).

De locatie binnen het gebied heeft duidelijk invloed op de kans op overlijden (Kelman & Jonkman, 2005; Maaskant Jonkman e.a., 2009). De kans op overlijden is het grootst als mensen worden getroffen tijdens de verplaatsing van de ene naar een andere plek. Ook overlijden relatief veel mensen bij het redden van anderen. Van het succes van deze reddingsacties van burgers bestaan geen specifieke cijfers, maar gezien de mortaliteitspercentages, de hoeveelheid hulpdiensten in relatie tot burgers en de gangbare waarneming dat bij rampen ongeveer het merendeel van de mensen wordt gered door andere burgers lijkt het succes van deze reddingsacties vele malen hoger.

2.4 *Frequentie van voorkomen van een overstroming*

De bescherming tegen een overstroming is in de wet niet uitgedrukt in een overstromingskans, maar in een overschrijdingskans van een bepaalde waterstand. In het rivierengebied is de norm een waterstand die eens in de 1.250 jaar voorkomt, in het bedijkte deel van Limburg eens in de 250 jaar, langs de Zeeuwse, Groningse en Friese kust en het Markermeer en IJsselmeer eens in de 4.000, in de Randstad eens in de 10.000 jaar en in het overgangsgebied tussen kust en rivieren eens in de 2.000 jaar. Hiervoor is destijds gekozen, omdat de overstromingskans niet (voldoende nauwkeurig) bepaald kon worden. De studie Veiligheid Nederland in Kaart laat zien dat de overstromingskans soms veel groter en kleiner kan zijn dan de overschrijdingskans (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005). Dat komt door rekening te houden met andere faalmechanismen dan alleen waterstanden.

In de Nationale Risicobeoordeling van Binnenlandse Zaken is een overstroming aangemerkt als de dreiging met de grootste gevolgen voor Nederland, de kans is ingeschat op *highly unlikely* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). Deze inschatting kan bekritiseerd worden, omdat die mogelijk te optimistisch is. Uitgegaan wordt van de veronderstelling dat de overschrijdingskans gelijk is aan de overstromingskans.

2.5 *Wijze van voorbereiden op overstromingen*

De dreigende overstromingen in het rivierengebied van 1995 en de gevolgen van de orkaan Katrina in New Orleans hebben geleid tot de Taskforce Management Overstromingen (TMO). Deze had tot doel de organisatorische voorbereiding op overstromingen te verbeteren (Remkes, 2006). De werkzaamheden

van deze taskforce zijn in 2008 afgesloten met de oefening Waterproef. Op basis van de resultaten van de taskforce is geconcludeerd dat de voorbereiding op overstromingen nog niet klaar is. Er zijn nog grote uitdagingen voor de overheid om deze plannen te implementeren, inzichtelijk te maken wat de kwaliteit van de plannen is (normatief kader) en te toetsen of het rendement van uitvoering van deze plannen ook het gewenste rendement is. Ook de communicatie naar de bevolking (en versterking van de zelfredzaamheid) is nog een grote opgave (Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat, 2009; Task Force Management Overstromingen, 2009). Onderzoek wijst uit dat de perceptie van de Nederlandse bevolking aangaande overstromingsrisico's laag is en dat de Nederlandse bevolking over het algemeen geen voorbereidingen treft (Terpstra, 2009).

3 VAKER VOORKOMENDE OVERSTROMINGSDREIGING ALS BASIS VOOR VOORBEREIDING

De frequentie van uitvoeren van rampenplannen voor overstromingen, en dus de uitvoering van zelfredzame handelingen, is gekoppeld aan de frequentie van het optreden van een *dreigende* overstroming en niet aan de frequentie van een daadwerkelijke overstroming. Bij het opstellen van het *Landelijk draaiboek hoogwater en stormvloedcrisis* (versie 2008) (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2008) is verondersteld dat iemand een evacuatie gemiddeld eens in zijn of haar leven meemaakt.

Dreigende situaties komen echter veel vaker voor; zo wordt het alarmpeil gemiddeld eens per vijf jaar overschreden. De waterbeheerders zetten dan het zogenoemde 'dijkleger' in, wat stevast nieuwsberichten oplevert. Hierbij is verondersteld dat eens in de tien jaar de landelijke coördinatiecommissie overstromingsdreiging bijeen zal komen om de mogelijke dreiging te evalueren.

Voor maatregelen in de veiligheidskolom is ook een hoger peil, het kritieke peil, geïntroduceerd. Dit peil komt gemiddeld eens in de honderd tot tweehonderd jaar voor. Op grond daarvan komt in het rivierengebied een evacuatie gemiddeld *tien maal* vaker voor dan een overstroming, en in het kustgebied *honderd maal* vaker.

Voor burger en bestuurder betekent dat dat zij eens in de tien jaar geconfronteerd worden met een situatie van overstromingsdreiging waarbij evacuatie een optie is. Negen van de tien keer wordt echter besloten dat evacuatie niet nodig is. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is de stormvloed van november 2007, waarbij ook de Measlantkering in de Nieuwe Waterweg is gesloten (Waterschap Noorderzijlvest, 2007).

Maatregelen gericht op versterking van de zelfredzaamheid moeten daarom rekening houden met het veelvuldig optreden van vals overstromings-

alarm. Dergelijke valse alarmen kunnen anders na enkele keren optreden de evacuatiebereidheid van mensen ondermijnen.

4 PERCEPTIE VAN OVERSTROMINGSDREIGING ALS BASIS VOOR VERSTERKING VAN ZELFREDZAAMHEID

De veronderstelling voor risicocommunicatie is dat een goed geïnformeerd publiek beter in staat is om te reageren op gevaar en crises. Hiermee kan het publiek meer bijdragen aan het minimaliseren van de effecten ervan. Door als overheid het publiek open en eerlijk te informeren wordt verondersteld dat de bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid toeneemt.

De overheid stimuleert de voorbereiding van burgers op rampen. In de Denk Vooruit-campagne worden overstromingen aangehaald en wordt een noodpakket gepresenteerd. De Nederlandse samenleving ontkent de overstromingsdreiging niet. Alhoewel ambivalent wordt gestaan tegenover de noodzaak om voor te bereiden, is men overwegend wel geïnteresseerd in informatie (Terpstra, 2008).

Omdat een overstroming echter een laagfrequente gebeurtenis is (en ook zo wordt gepercipieerd), is het onwaarschijnlijk dat burgers zich voorbereiden op een dergelijke situatie (Helsloot & Ruitenbergh, 2004). Onderzoek naar risicoperceptie voor overstromingen in Nederland onderschrijft dit: de Nederlandse bevolking neemt maatregelen tegen een overstroming (Terpstra, 2009). Een enquête in Friese gemeenten heeft aangetoond dat respondenten het risico op overstromingen voor zichzelf nauwelijks relevant noemen (Gutteling & Terpstra, 2007). Ook onderzoek in Zeeland bevestigt dat slechts een klein deel van de bevolking overstromingen ervaart als een werkelijke dreiging en hierin de noodzaak ziet zich verder voor te bereiden (Leenders e.a., 2009; Krywkow e.a., 2009). De bevindingen in Friesland en Zeeland worden bevestigd door een enquête van het NIPO in 2006, waarin voor verschillende groepen dit is onderzocht (NIPO, 2006).

Onduidelijke, verwarrende, boodschappen vanuit de overheid dragen hier niet aan bij (Kothuis & Heems, 2008). Enerzijds straalt de campagne 'Nederland leeft met water' uit dat we veilig zijn voor overstromingen. Anderzijds wordt de bevolking in de Denk Vooruit-campagne aangemoedigd zich voor te bereiden op dreigingen en incidenten, waaronder overstromingen.

Een extra factor is dat het voor burgers onduidelijk is wat zij wel en niet van de overheid en hulpdiensten kunnen verwachten. Onduidelijk is wat de overheid kan waarmaken in dergelijke situaties. Zo is een toetsing op basis van de uitvoering en het resultaat van de rampenplannen op het gebied van mogelijke overstromingen nog niet uitgevoerd (Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat, 2009). Er is ook geen

toetsingskader beschikbaar dat eisen stelt aan de uitvoerbaarheid en het resultaat.

Het kunnen overzien van de situatie en het bepalen wat de burger wel en niet kan verwachten van de overheid en dus zelf moet doen, is een randvoorwaarde voor voorbereiding (Major, 1999). Door daarnaast het angst-*appeal* aan te spreken, gekoppeld aan reële, uitvoerbare maatregelen, kan de overheid de burgers ertoe bewegen zich voor te bereiden op een overstroming (Terpstra, 2009). Hierin ligt een uitdaging voor de overheid om aan te geven welke (gebiedsgerichte) zelfredzaamheid versterkende maatregelen zijzelf kan nemen.

Ervaringen en kennis van gebeurtenissen hebben invloed op de perceptie. De perceptie verandert als respondenten deelgenomen hebben aan een oefening (Leenders e.a., 2009; Raaijmakers e.a., 2008). Ook blijkt dat mensen die al een keer zijn geëvacueerd (rivierengebied) of al eerder te maken hebben gehad met een overstroming (Zeeland) een hogere risicoperceptie en bereidheid tot het nemen van maatregelen hebben. Zo is de evacuatiebereidheid in het rivierengebied nauwelijks beïnvloed door de evacuatie van 1995. Uit het NIPO-onderzoek bleken belangrijke factoren voor de evacuatiebereidheid te zijn of men boer was en of men huisdieren had. Is men geen boer, dan is het feit of men zelf huisdieren heeft de variabele die zwaar weegt: 67% van de 'burgers' zonder huisdieren doet wat de overheid gelast, tegenover 59% van de burgers met huisdieren (NIPO, 2006).

Interessant voor verdere verkenning is het effect van het totale gedrag (mensen die het advies wel en niet opvolgen) op het logistieke proces.

5 WAT BETEKENT 'ZELFREDZAAMHEID VERSTERKEN' BIJ OVERSTROMINGEN EN MASSA-EVACUATIE?

Zelfredzaamheid is gedefinieerd als: alle handelingen die door burgers en organisaties anders dan de hulpdiensten verricht worden ter voorbereiding op, tijdens en na een specifieke overstromingsramp en om zichzelf én anderen te helpen om de gevolgen van overstroming te beperken (Helsloot & Ruitenberg, 2004). Ieder individu, groep of bedrijf zal hierbij een afweging maken op basis van de zaken die men zelf belangrijk vindt en met de kennis van de mogelijkheden die men heeft. Dit palet aan kennis en mogelijkheden kan voor iedereen anders zijn, evenals de waardering van belangen. Deze afweging vindt plaats op rationele gronden. Door iemand met een andere informatiepositie of andere belangen kan de afweging als vreemd worden gezien of (onterecht) als chaotisch worden bestempeld (Fischer III, 2002). Mensen raken in een crisis vrijwel nooit in paniek en handelen rationeel (Helsloot & Ruitenberg, 2004; Quarantelli, 1999; Dynes, 1994; Lindell & Perry, 2003).

Het wel of niet ondernemen van beschermende maatregelen hangt af van de interpretatie die de burger geeft aan de dreiging (Perry, 1985). Ook de kenmerken van de samenleving hebben invloed op het evacuatiegedrag. Het gaat hierbij om geografische, welvaarts- en organisatorische factoren (bijv. het bestaan van een rampensubcultuur) (Van Duin, Bezuyen & Rosenthal, 1995). Opleiding en leeftijd hebben daarentegen beperkt invloed (Mushkatel & Perry, 1984). Ook heeft onderzoek aangetoond dat de familiesituatie een belangrijke rol speelt in relatie tot de reactiesnelheid. Indien mogelijk zullen groepen wachten tot ze compleet zijn om gezamenlijk op te trekken en aarzelen handelingen te verrichten om zichzelf te redden als ze nog niet bijeen zijn of als leden nog niet veilig zijn (Perry, 1985). Zo kan dit bij dreigingssituaties met veel tijd leiden tot uitstel van handelingen. Familieleden kunnen echter ook hulp bieden aan anderen uit deze groep (redzaamheid). Dit hoeft niet alleen positief te zijn, het kan ook leiden tot een verstopping van de omgeving. Denk bijvoorbeeld aan extra verkeer dat ontstaat om familieleden op te halen. In geval van beperkte tijd kan dit leiden tot allerlei acties die zijn gericht op familieleden die niet in veiligheid zijn en niet passen in de totale strategie en deze dus kunnen beperken. De mate van redzaamheid van medeburgers kan ook minder worden ingevuld, waardoor het aantal niet-zelfredzamen kan toemen. Hier wordt later verder op ingegaan.

5.1 *Tijd als extra element tijdens een dreigingsfase voor versterking zelfredzaamheid*

Tijdens een dreigingssituatie (uren, dagen) kan informatie, en de interpretatie van deze informatie, veranderen. Onderzoek heeft al uitgewezen dat nieuwe informatie leidt tot heroverwegingen van de beslissing (Fitzpatrick & Miletti, 1994). Juist deze wijzigingen van informatie zijn karakteristiek bij een dreigende overstroming. Het gaat om veranderingen in de dreiging, veranderingen in de omgeving als ontstaan van files, verandering in de toon van de berichten van allerlei bronnen, waaronder overheid, en de interpretatie van de berichten.

5.2 *De omgeving als element voor versterking zelfredzaamheid*

In geval van een massa-evacuatie waarbij het zelfredzame gedrag leidt tot een verstopping van het logistieke systeem is het interessant om het effect op de uitvoerbaarheid van de evacuatie te onderzoeken. Bij een dreigende overstroming in geval van extreme rivierafvoer en stormvloed is deze situatie in Nederland zeker van belang. Dat betekent dat handelingen van de ene groep invloed hebben op de (zelf)redzame handelingen van andere groepen. De omgeving kan worden beïnvloed door het gedrag van burgers (overbelasting)

en door hulpdiensten. De omgeving kan ook worden beïnvloed door maatregelen van de overheid die de zelfredzaamheid versterken.

Ook verplaatsingen van hulpdiensten kunnen leiden tot verdere verstopping van het logistieke systeem (en dus de effectiviteit van zelfredzaam gedrag verminderen). In het Nationaal concept Evacueren, zoals is ontwikkeld door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken (Wegh, 2008), en door de Nationale Operationele Staf in Waterproef is gebruikt (Berghuis, 2008), worden snelwegen in het gebied tijdens een evacuatie van de kust gebruikt voor in- en uitgaand verkeer van hulpdiensten. Dit verkeer zal bij de op- en afritten kruisingen veroorzaken, evenals op het onderliggend wegennet. Het effect van deze verplaatsingen op de effectiviteit van het (zelfredzame) evacuatieverkeer is onbekend. Een afweging zal moeten worden gemaakt tussen het resultaat van de inzet van hulpdiensten en de negatieve effecten van deze inzet.

De Nederlandse overheid kan nu (en in geval van een dreiging) geen garanties verstrekken vanwege de onzekerheid in de dreiging en de impact van een overstroming. Zo kan met een bepaalde set aan hulpverleners en materiaal niet worden gegarandeerd dat redding altijd mogelijk is na een x-aantal uur. Op basis van de huidige inrichting kan een preventieve evacuatie niet worden gegarandeerd.

Het doel van versterken van zelfredzaamheid kan worden gedefinieerd als het beter mogelijk maken dat burgers zichzelf redden of kunnen overleven totdat zij gered worden. Dat versterken van zelfredzaamheid ook gekoppeld is aan operationeel optreden, kan worden geïllustreerd aan de hand van het optreden van de brandweermannen in de Twin Towers op 9/11. Nadat de vliegtuigen de torens in vlogen, zijn er vele brandweermannen het gebouw ingegaan om te helpen bij de evacuatie (Fischer, 2002). Hierbij namen ze dezelfde route omhoog als de zelfredzame evacués omlaag. Achteraf heeft deze keuze zeer destructief uitgepakt voor de brandweer en mogelijk dat meer mensen hadden kunnen vluchten uit de torens als ze een andere route hadden gekozen.

De overheid kan ook maatregelen nemen om in te spelen op het gedrag van deze mensen. Een van de duidelijkste voorbeelden van deze maatregelen is het instellen van verkeersmanagement in geval van een maatregel als evacuatie. Door het *contra flow*-systeem in New Orleans (Wolshon, 2006) en door het *Nationaal concept Evacueren voor oefening Waterproef* (Wegh, 2008) neemt de capaciteit voor de preventieve evacuatie toe. Tegelijk zijn wegen voor andere bewegingen minder of niet meer beschikbaar voor verplaatsingen. Het zelfredzame evacuatieverkeer wordt op deze manier zo veel mogelijk voordelen geboden.

5.3 *Informatie als element voor versterking zelfredzaamheid*

Burgers gaan denken aan voorbereiding als de rampendreiging als reëel wordt ervaren (Perry, 1985). Dat geldt voor algemene voorbereiding, maar ook in geval van een acute dreiging of crisis. Burgers komen pas in actie als de dreiging als echt wordt ervaren. Een voorbeeld van het niet serieus nemen van een dreiging door de bevolking is Norfolk (Engeland) in november 2007. Alhoewel de dreiging ruim van tevoren was onderkend door de overheid en passende maatregelen waren genomen, gaf maar een fractie van de burgers gehoor aan de oproep om te evacueren. Uiteindelijk bleef het water enkel centimeters onder de kritieke hoogte (Ellis, 2008).

Burgers nemen rationele basisbeslissingen op grond van de bij hen aanwezige kennis en perceptie van de dreiging, oplossingen en hun inschatting van belangen (Helsloot & Ruitenbergh, 2004; Fischer, 2002). Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in:

- de basissituatie: de aanwezige kennis, perceptie en genomen maatregelen in de samenleving op basis van risicocommunicatie en bijvoorbeeld opleidingen;
- de crisissituatie: na herkennen van de dreiging kan er, op basis van de kenmerken van de dreiging (veel of weinig tijd) en de consequenties van het risico in een gebied, gericht informatie gegeven worden. Deze informatie kan het palet aan kennis, mogelijke oplossingen en consequenties vergroten voor burgers (en bedrijven). Deze informatie kunnen bedrijven en burgers gebruiken voor het nemen van hun beslissingen.

Voor de perceptie van burgers als basis voor communicatie naar de burger kan gebruik worden gemaakt van de omgevingsanalyse (meting perceptie van de samenleving) in combinatie met de feitelijke dreiging. De informatie van de overheid is voor burgers echter maar een deel van het totale palet aan beschikbare informatie. Andere bronnen van informatie zijn de traditionele media, internet en algemene kennis.

De invloed van tijd en ruimte op de toon en inhoud van informatie

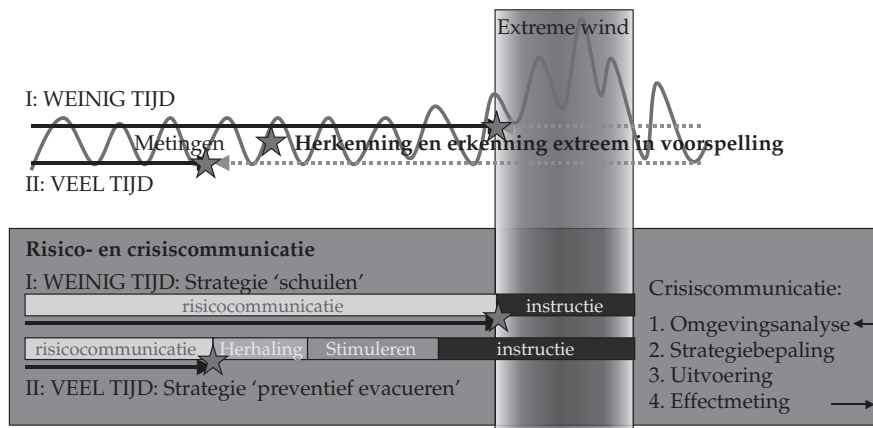
Het effect van een handeling is afhankelijk van de omvang van de dreiging (groot, klein) en de hoeveelheid beschikbare tijd. Dat betekent dat het moment waarop informatie de burger bereikt, inclusief een beeld van de omvang van de dreiging, uitzonderlijk belangrijk is.

Bij een grote omvang zal er meer tijd nodig zijn voor verplaatsingen. Bij een kleine omvang volstaan misschien andere vervoermiddelen dan auto's. Bij veel tijd kan men een gebied verlaten. Bij weinig tijd is dat wellicht onmogelijk en zal binnen het gebied een oplossing moeten worden gezocht.

Ook voor de overheid is inzicht in het potentieel van de capaciteit van het logistieke systeem van belang. Bij veel tijd in relatie tot de benodigde

handelingen kan aandacht worden besteed aan herhaling van de boodschap van risicocommunicatie, bewustwording, stimuleren enzovoort (De Jong & Besseling, 2008). De preventieve evacuatie kan (voor meer of minder mensen) worden gestimuleerd. Bij weinig tijd kan het nodig zijn om fasen over te slaan en instructies te geven. Deze instructies kunnen dezelfde maar ook andere handelingen stimuleren, zoals 'ga omhoog'.

Figuur 6.1 Verschillende communicatiestrategieën bij veel en weinig tijd



Hoe bereikt de informatie de burger?

Verschillende middelen kunnen worden gebruikt voor het bereiken van burgers. Een momenteel populaire variant daarvan is *cell broadcasting*. Het blijkt echter uit het verleden dat het onmogelijk is om alle burgers direct (en zelfs indirect) te bereiken. Onderzoek naar de effectiviteit van deze middelen lijkt nog beperkt verricht. Potentieel interessant lijken toepassingen op het gebied van *social marketing* (Anson e.a., 2009). Hierbij wordt het bereiken van de mensen niet gezien vanuit een zendingsdrang van de overheid, maar vanuit de ontvankelijkheid van de burger. Deze krijgt allerlei signalen en zal er maar een beperkt aantal toelaten. De berichten van de overheid zullen hierbij concurreren met allerlei andere signalen. In figuur 6.2 is een opsomming opgenomen van allerlei signalen die iemand ontvangt. Deze zijn onderverdeeld in vier categorieën waarbinnen de verschillende berichten moeten strijden om de aandacht van de ontvanger. Zoals de klassieke uitspraak luidt, zal de burger pas actie ondernemen als deze de dreiging als werkelijk ervaart (Thomas & Thomas, 1928). Voorwaarde is dus ook dat het bericht de burger bereikt en niet vooraf al gefilterd wordt.

Figuur 6.2 Social marketing



5.4 Mate van omvang groep niet-zelfredzamen als extra element

In de planvorming voor overstromingen en evacuaties (Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat, 2008) is onderscheid gemaakt tussen zelfredzame en niet-zelfredzame mensen in het kader van een preventieve evacuatie (andere typen van evacuatie zoals beschreven in dit hoofdstuk worden in de plannen meestal buiten beschouwing gelaten):

- Zelfredzame mensen zijn (groepen) mensen die zelfstandig een gebied kunnen verlaten of zich naar een bestemming kunnen verplaatsen. Deze mensen maken wel gebruik van de mogelijkheden die de omgeving biedt en bepalen de wijze van evacueren. Naar verwachting zullen diverse gedragingen zichtbaar zijn.
- Niet-zelfredzame mensen zijn (groepen) mensen die dit niet zelfstandig kunnen en hiervoor ondersteuning van anderen nodig hebben.

De huidige vorm van voorbereiding is gebaseerd op het type scenario waarin een overstromingsdreiging zich geleidelijk opbouwt. De herkenning en erkenning van deze scenario's is gebaseerd op de opschalingscriteria van de berichtencentra. Verondersteld is dat ruim voordat besluiten worden genomen over maatregelen (zoals evacuatie, berichten over handelingsperspectieven) informatie over de dreiging al beschikbaar is. Dit heeft tot gevolg dat mensen in de eigen woning zijn bij de start van handelingen. Ook is verondersteld dat voor de start van de evacuatiemaatregelen burgers zich zodanig hebben georganiseerd dat alleen de mensen die medische (of psychische) zorg behoeven of

opgesloten zijn door de overheid, niet zelfredzaam zijn. Kinderen en niet-zorg-behoevende ouderen worden daarmee niet als niet-zelfredzaam beschouwd, maar vallen onder de zorg van familieleden (redzaamheid) (Helsloot & Rui-tenberg, 2004). De hulpdiensten richten zich op de zorgbehoevenden in instel-lingen of bij hen thuis. Voor het volgende overzicht is gebruikgemaakt van percentages van de totale bevolking uit 2008 van het CBS (CBS, 2008) en RIVM (RIVM, 2008):

- ziekenhuis: 0,32%;
- verzorgingstehuis: 5%;
- verpleegtehuis: 3%;
- instelling verstandelijk gehandicapten: 0,3%;
- instelling lichamelijk gehandicapten: 0,02%;
- instelling geestelijk gehandicapten: 0,07%;
- instelling zintuiglijk gehandicapten: 0,01%;
- gevangenissen: 0,15%;
- thuiszorg (niet geïnstitutionaliseerd): 2,5%.

Bij andere scenario's die ook mogelijk zijn, zoals met minder voorspeltijd, gro-tere of een andere omvang, maar ook andere reacties van overheid en publiek, zijn de aannames over het aantal niet-zelfredzamen mogelijk optimistisch. Situaties zijn denkbaar waarbij kinderen en ouderen ook aangemerkt worden als niet-zelfredzaam. Dit betekent een grotere opgave voor hulpdiensten. Ook kan het leiden tot een andere prioriteitstelling van de inzet van hulpverleners.

5.5 *Mate van uniformiteit als extra element*

Het gedrag van burgers wordt, zoals eerder al geconstateerd, bepaald door hun inschatting van de mogelijkheden in combinatie met de belangen die ze hebben. Hierbij kan iedere burger een eigen inschatting maken, wat kan leiden tot diverse oplossingen. Vanuit een overkoepelende blik, met een focus op het minimaliseren van dodelijke slachtoffers, kan dit tot verwarring leiden. Zo zal de burger bij het maken van inschattingen een perceptie hebben van de mogelijkheden die de omgeving biedt. Staan er files, en zo ja waar? Hoe gaan deze zich ontwikkelen en kan ik omrijden via een sluiproute? Moet ik eerder of later vertrekken of helemaal niet?

De evacuatie van New Orleans heeft duidelijk laten zien dat mensen ver-schillende afwegingen maken voor het wel of niet evacueren, en zo ja hoe. Het bezit van huisdieren en de mogelijke opvang in *shelters* zijn voor velen een reden geweest om niet preventief te evacueren. Ook de persoonlijke gezondheidssituatie en de inschatting van de veiligheid van eigendommen hebben een grote rol gespeeld bij het besluit wel of niet te evacueren (Kok e.a., 2007). Daarnaast hebben mensen voor de start van de evacuatie al allerlei schadereducerende maatregelen genomen. Spullen zijn in veiligheid gebracht,

eigendommen zijn beschermd en bedrijfsbelangen zijn veiliggesteld. Dit leidt tot allerlei gedragingen waarvoor de burgers zelf kiezen.

6 EVACUATIE ALS MAATREGEL

Eerder is al geconcludeerd dat bij het voorbereiden op overstromingen als basisgedachte is gehanteerd dat een evacuatie eens in een mensenleven voorkomt. Dat betekent dat een evacuatie vaker zal voorkomen dan een overstroming.

Een evacuatie is een maatregel waarbij mensen (dieren en goederen) naar een veilige(re) locatie gaan. Het primaire doel is een grotere kans op overleven. Een evacuatie is bij een dreiging van een overstroming een logische maatregel. Deze heeft echter ook verstrekkende gevolgen: door de evacuatie wordt de samenleving binnen het gebied ontregeld. Of de ramp dan zal optreden, is nog onzeker bij de keuze om wel of niet te evacueren. De angst voor een vals alarm speelt hierbij een rol. Een illustratie uit de praktijk zijn de weeralarmen van de zomer van 2009. Na het afgeven van het weeralarm en het enkele uren later niet optreden van het extreme weer ontstond veel discussie over de betrouwbaarheid. Weeralarm is een storm in een glas water, schreef AT5 (AT5, 2009).

Eerder is al geconstateerd dat de frequentie waarmee autoriteiten en burgers worden geconfronteerd met de mogelijkheid van evacuatie vele malen groter is dan die van overstromingen. Dat betekent dat bij het nemen van de beslissing om wel of niet (en hoe) te evacueren telkens een risicoafweging gemaakt zal worden:

- Wat is de kans van optreden?
- Wat zijn de mogelijke gevolgen?
- Wat is het effect van de maatregelen op deze gevolgen?
- Wat is het effect dat de maatregelen op zichzelf al veroorzaken?

Op basis van de perceptie van de kans en de dreiging, en de waardering hiervan, zal een afweging worden gemaakt.

6.1 *Verskillende typen van evacueren*

Evacuatie gezien als één van de dertig rampenbestrijdingsprocessen heeft een enge definitie (Veiligheidsregio Utrecht, 2006), namelijk alleen de verplaatsing van de bevolking. De verantwoordelijkheid ligt bij de politie of, zoals voorzien in de nieuwe Wet veiligheidsregio, bij de gemeenten. Bij een evacuatie in geval van dreigende overstromingen wordt er een dermate grootschalige verplaatsing gestart, al voordat de ramp is opgetreden, dat alle andere processen worden geactiveerd. Evacuatie is kaderstellend voor de andere processen. Daarnaast zijn er meerdere typen van evacueren denkbaar. Deze typen van

evacueren beschrijven andere handelingen die uitgevoerd moeten worden. Bij iedere vorm van evacueren kan door middel van verkeersregulering de capaciteit van het wegennet worden vergroot. Toepassen van verkeersmanagement geeft echter ook grotere belemmeringen voor andere verplaatsingen (Wegh, 2008). Typen van evacueren zijn (Kolen, 2009):

- preventieve evacuatie: verplaatsing voor het moment van optreden van de ramp naar een locatie buiten het rampgebied;
- verticale evacuatie naar *shelter*: verplaatsing naar een *shelter* of *safe haven* voor het moment van optreden van de ramp naar een locatie binnen het rampgebied (niet zijnde eigen woning);
- verticale evacuatie naar hogere verdiepingen (schuilen): verplaatsing naar hogere verdiepingen in de eigen woning voor het moment van optreden van de ramp;
- vluchten: op eigen kracht of ondersteund door andere burgers verlaten van het rampgebied na blootgesteld te zijn aan de gevolgen van de ramp;
- redden: door hulpdiensten ondersteund verlaten van het rampgebied na blootgesteld te zijn aan de gevolgen van de ramp.

Sommige literatuur beschrijft ook nog een ‘acute evacuatie’: gecoördineerde evacuatie na het optreden van de ramp (moment van de doorbraak) naar een plaats in het gebied (Mevisen & Kant, 2009). Deze vorm van evacuatie vereist (1) kennis van infrastructuur; (2) informatie over de ramp en de locatie van hulpdiensten en burgers; (3) de mogelijkheid om keuzes terug te communiceren naar hulpdiensten; en (4) een publiek dat deze evacuatie zelfstandig kan uitvoeren. Ten tijde van een overstroming lijkt dit onwaarschijnlijk. ICT en elektriciteit zullen waarschijnlijk niet meer functioneren (afschalen, uitval, overbelasting). Verder zal de ontvanger veel informatie te verwerken krijgen en is het de vraag hoe de informatie van de overheid zal worden afgewogen tegen andere informatie.

Preventieve evacuatie niet altijd haalbaar

Een preventieve evacuatie is haalbaar als de beschikbare tijd groter is dan de benodigde tijd. De beschikbare tijd hangt af van het moment van herkennen en erkennen van de dreiging (en is ook omgeven door onzekerheid). De beschikbare tijd hangt af van de gekozen strategie, de omvang van het gebied, de genomen maatregelen van de overheid en het gedrag van burgers.

In Nederland is een preventieve evacuatie niet altijd haalbaar bij een dreigende overstroming; dit geldt zowel voor de rivieren als voor het kustgebied, vanwege (1) beperkte infrastructuur, (2) beperkte resources (Holterman e.a., 2009; Kolen e.a., 2008) en (3) de onzekerheid in de voorspellingen en mogelijke onverwachte gebeurtenissen (Maaskant e.a., 2009). Ook het Nederlandse kabinet heeft dit erkend (*Kamerstukken II*, 2007/08, 30 821, nr. 6, 2008; Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat,

2008). Investeren in infrastructuur en hulpverleningsmiddelen leidt hierbij niet tot een oplossing, omdat beslissers normaliter pas besluiten als het niet meer anders kan. Dat betekent dat keuzes worden uitgesteld en het spanningsveld van schaarste en valse alarmen blijft bestaan.

Evacuatie in New Orleans, voor en na Katrina

Voorafgaand aan de orkaan Katrina is door de autoriteiten in New Orleans voor het eerst in de historie van de stad (die ook wordt gekenmerkt door overstromingen) een verplichte evacuatie afgekondigd. Deze is overigens niet gehandhaafd. Ongeveer 20% van de bevolking is ondanks de verplichting niet preventief geëvacueerd (Wolshon, 2006). De evacuatie werd als een succes beschouwd. Voorafgaand aan Katrina was rekening gehouden met een veel hoger percentage achterblijvers (Kok e.a., 2007).

Er is veel geschreven over het grote aandeel armen dat niet evacueerde in New Orleans. Belangrijk hierbij is op te merken dat de stad zelf al erg arm was. In New Orleans woonden in vergelijking met andere steden relatief veel arme (zwarte) mensen. Het is dus niet verwonderlijk dat ook veel armen gebruikgemaakt hebben van *shelters* of *last resort* als de Superdome en het Convention Centre. In een persoonlijk gesprek van de auteur met het hoofd beveiliging Benny van der Klis van de Superdome (tijdens Katrina) bevestigde Van der Klis dat ook vele rijke mensen gebruikmaakten van de Superdome. Dit beeld was ontstaan doordat mensen kwamen aanrijden in nieuwe auto's, waaronder Jaguars, en de parkeerplaatsen in de wijde omtrek bezet waren. Voor deze mensen waren er ook redenen om niet te evacueren.

Ongeveer een maand na Katrina kwam orkaan Rita aan land. Met de herinneringen van de gebeurtenissen in New Orleans in het achterhoofd, en met de kennis dat de storm richting Houston ging, evacueerde daar een groot aantal mensen op eigen initiatief. Hierbij evacueerde ook een grote groep mensen die feitelijk niet bedreigd werd. Deze stroom aan mensen blokkeerde de mogelijkheid voor de mensen in het bedreigde gebied om te evacueren (US Department of Homeland Security, 2006).

In 2008 werd New Orleans wederom bedreigd door een orkaan: Gustav. Enkele dagen voor de verwachte doorbraak werd deze orkaan ingeschat op een categorie 5 (National Terror Alert, 2008) (de hoogste klasse, Katrina was een klasse 3-orkaan). Het beschermingssysteem van de stad was ingericht op een zich snel verplaatsende categorie 3 of een langzaam (meer opstuwing veroorzakende) verplaatsende categorie 2. Dit leidde tot het aanduiden van de orkaan (Nagin) als 'I'd probably call Gustav, instead of the mother of all storms, maybe the mother-in-law or the ugly sister of all storms' (CNN, 2008). De overheid gelastte wederom een evacuatie en had nu maatregelen genomen voor de evacuatie van huisdieren en voor de ondersteuning van minder zelfredzamen. Ook was men duidelijk in de evacuatie. De evacuatie was aangeduid als een verplichte evacuatie, waarbij tegelijk gezegd werd dat er niet werd

gehandhaafd, maar dat men op geen enkele steun (en een mogelijke boete) kon rekenen als men achterbleef. Ongeveer 10.000 mensen bleven achter in de stad (ongeveer 5% van de bevolking) (Cole, 2008).

Achteraf zijn er geen waterkeringen bezweken en bleek de orkaan bij aankomst aan land een categorie 2-orkaan te zijn. In New Orleans is de elektriciteit ongeveer twee dagen uitgevallen. Daarentegen is in Baton Rouge, waar veel evacués zijn opgevangen in *shelters*, de elektriciteit soms wel een week uitgevallen (Boin, 2009). Interessant is te onderzoeken hoeveel mensen wel of niet evacueren bij een volgende orkaan.

7 VERSTERKEN VAN ZELFREDZAAMHEID BIJ EVACUATIE

Informatie voor het nemen van beslissingen over evacuatie komt uit allerlei bronnen. Deze worden getriggerd door berichten over dreigend hoogwater, afgegeven door Rijkswaterstaat (samen met het KNMI). Hierbij moet de informatie, bij zowel de overheid als de burger, over een mogelijke dreiging andere informatie ‘verdringen’ voordat verdere maatregelen genomen kunnen worden.

Het voorbereiden op evacuatie, en versterking van de zelfredzaamheid hierbij, is een zinvolle activiteit in de ogen van de burger (Helsloot & Scholten, 2008). Dit omdat de risico’s van natuurrampen voor burgers zichtbaar en eindig zijn. Zo nodig voeren ze (ten tijde van een dreiging) acties uit om zichzelf te beschermen, zoals naar hoge gronden gaan of schuilen.

7.1 *De rol van de autoriteiten en het effect op de burger*

Autoriteiten kunnen bij een (mogelijke) evacuatie drie soorten maatregelen nemen:

- beïnvloeden van de omgeving (bijv. door instellen van verkeersregulering);
- verschaffen van informatie over routes en bestemmingen;
- inzetten van middelen en hulpverleners om mensen fysiek te evacueren of om maatregel te nemen die de omgeving beïnvloeden.

De maatregelen van de autoriteiten zijn voor de burger dus merkbaar doordat wegen niet meer vrij te gebruiken zijn, diensten van de overheid niet meer worden verricht of afgedwongen. Ook zal de overheid door middel van berichtgeving het palet aan beschikbare informatie voor de burger beïnvloeden. Binnen de gehanteerde zienswijze van zelfredzaamheid betekent dit dat burgers mogelijk andere maatregelen gaan nemen. Dit komt door de grotere informatiepositie, maar ook door inzicht in de consequenties van de mogelijkheden om handelingen succesvol af te ronden.

7.2 *De rol van waarschuwing, adviezen, verplichtingen en het effect op de burger*

De berichtgeving (inclusief vorm en inhoud) vanuit de overheid naar de bevolking wordt opgestart na een bewuste keuze. Door middel van deze berichtgeving kunnen ook besluiten kenbaar worden gemaakt. Besluiten van de overheid hebben meerdere doelen:

1. het aangeven van de urgentie aan de burgers met als doel hun te informeren over de dreiging, handelingen en consequenties;
2. het voor overheidsorganisaties onderling organiseren van samenwerkingsverbanden, kaders en uitgangspunten.

In deze paragraaf wordt het eerste punt verder verkend. Eerder is al geconstateerd dat veranderingen in de informatie kunnen leiden tot heroverweging van maatregelen (Fitzpatrick & Miletti, 1994). Gedurende het verloop van de dreiging kan een waarschuwing ook overgaan in een advies of een verplichting van de evacuatie. Door de boodschap, inhoud en toon, te veranderen kan de perceptie van de informatie bij de burger, of de urgentie om voor te bereiden, dus ook veranderen. Overigens zal ook de toon van andere berichten in de media (experts, maar ook belangengroepen) veranderen. Perceptie rondom de vaccinatieprogramma's voor baarmoederhalskanker en de Mexicaanse griep toont aan dat overheden en wetenschap niet altijd worden geloofd. Een mondige burger kan bij voldoende tijd tegengestelde berichten verspreiden die door een groep ook als betrouwbaar worden gezien.

Intermezzo: Juridische basis voor evacueren van mensen

Behoudens een enkele sectorale wet op het gebied van kernenergie of gevaarlijke stoffen kan in geval van een (dreigende) ramp, die bovendien zodanig is dat sprake is van buitengewone omstandigheden, alleen de minister van Binnenlandse Zaken de evacuatie van de bevolking bevelen en krachtens zijn machtiging ook de burgemeester of de commissaris van de koningin. Deze machtiging kan pas worden verleend nadat artikel 2b van de Wet Verplaatsing Bevolking bij koninklijk besluit in werking is gesteld. Daarbuiten ontbreekt een geschreven wettelijke grondslag voor het geven van een dergelijk bevel. Het vorenstaande laat onverlet dat in de praktijk – als ongeschreven noodrecht – de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet wel worden toegepast om als grondslag te fungeren voor een door een burgemeester gegeven bevel tot evacuatie.

Door middel van een waarschuwing, advies of een verplichting en veranderingen hierin kan de overheid de mate van urgentie aangeven.

Door het verplichten van een evacuatie kan de evacuatie zelfs een juridische basis worden meegegeven. De vraag is echter wat het effect hiervan is op het publiek in termen van handhaving en vervolging. De omvang van de ramp en de schaarste aan middelen maken dat handhaving geen prioriteit zal krijgen. Door handhaving kan het aantal arrestanten verder toenemen, wat de belasting op de politie nog verder verhoogt. Hulpverleners kunnen elders mogelijk met meer nut worden ingezet. Er zijn altijd mensen die ervoor kiezen om, om wat voor reden dan ook, achter te blijven. Daarnaast bleek bij de orkaan Gustav in New Orleans dat nog altijd 5% van de bevolking het gebied niet verliet, ondanks een verplichting tot evacuatie, een overdreven boodschap van de overheid ('Moeder alle stormen', maar ook 'Het is een verplichte evacuatie, we handhaven niet maar u bent gek als u blijft') (Williams, 2008) en een recente gebeurtenis in het verleden (Cole, 2008).

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het merendeel van de burgers zal in geval van dreigende overstromingen en mogelijke evacuaties zichzelf (zelfredzaamheid) of anderen (redzaamheid) in veiligheid brengen. De grootte van de groep niet-zelfredzamen hangt sterk af van de voorspeltijd. Bij een grote voorspeltijd kan op basis van redzaamheid ten aanzien van kinderen en ouderen de groep niet-zelfredzamen worden gereduceerd tot circa 10% (mensen in instellingen en thuiszorg).

De effecten van zelfredzaamheid worden zowel onder- als overschat. Zo constateerde Dijkstal na afloop van de evacuatie van 1995 in het rivierengebied als minister van Binnenlandse Zaken dat de zelfredzaamheid en onderlinge verbondenheid door de overheid was onderschat (*Kamerstukken II*, 1996/97, 24 071, nr. 33). Ook bij de evacuatie van New Orleans voorafgaand aan Katrina hebben veel mensen op eigen kracht het gebied verlaten. Een overschatting kan ontstaan door geen, of te optimistisch, rekening te houden met de invloed van de omgeving waarin de handelingen uitgevoerd moeten worden.

Uitgaan van zelfredzaamheid wil niet zeggen dat hiermee het slachtofferprobleem is opgelost. Door zelfredzaamheid te versterken kan de burger de kans op overlijden en schade reduceren. Pas als de dreiging bekend is, kan met meer zekerheid de handeling (of strategie) bepaald worden die de kans op overleven vergroot. In geval van overstromingen zijn vele verschillende scenario's denkbaar. Deze zijn zodanig onderscheidend dat de effectiviteit van maatregelen sterk varieert. Het gaat hierbij om de beschikbare tijd, die kan variëren van geen tot enkele dagen, en de omvang, die kan variëren van de wijk tot en met meerdere regio's. De omgeving is ook van invloed op de mogelijkheden om bepaalde gedragingen tot uitvoering te brengen.

Handelingen van burgers zijn veelal gebaseerd op rationele afwegingen. Hierbij is het wel mogelijk dat individuen of groepen andere keuzes maken.

Op microschaal zijn daarom vele verschillende handelingen zichtbaar. Deze handelingen hebben effect op het logistieke proces van een evacuatie en dus op de effectiviteit van het macroproces.

De overheid kan tijdens een situatie met een dreiging zelfredzaamheid versterken door burgers informatie te geven. Mensen kunnen eventuele consequenties van handelingen overzien en hiervoor maatregelen nemen. Ook kan de overheid de omgeving aanpassen, zodat zelfredzame handelingen beter uitgevoerd kunnen worden.

De periode van de dreiging en de veranderingen in deze periode kunnen nog meer worden benut door overgangen van waarschuwingen naar adviezen of verplichting aan te geven. Vanuit het perspectief van de burger verandert informatie, waardoor handelingen worden heroverwogen. Op deze manier kan de urgentie duidelijk gemaakt worden. De juridische betekenis voor de burger is van minder belang, omdat duidelijk is dat handhaving en vervolging bij grote overstromingen geen prioriteit zullen hebben vanwege schaarste.

Voor planvorming voor overstromingen en evacuaties kan de vraag worden gesteld wat een reëel uitgangspunt is. De perceptie van een overstromingsdreiging bij de bevolking is relatief laag in Nederland. De Nederlandse bevolking is dan ook niet voorbereid, ondanks de campagnes. Ervaringen elders in de wereld of aandacht voor oefeningen kunnen in Nederland leiden tot een tijdelijk hogere perceptie. Tijdelijke aandacht zal een tijdelijk effect hebben, de risicoperceptie zal dan ook variëren.

De bevolking gaat zich pas voorbereiden als de ramp als voldoende dreigend wordt ervaren. Het doel van de voorbereiding is gericht op het kunnen beheersen van de situatie, dat betekent dat burgers dus ook het perspectief en nut van voorbereiden moeten inzien. De voorbereiding op zelfredzaamheid bij het optreden van rampen is voor de burger echter wel mogelijk. Dit omdat de risico's van natuurrampen voor burgers zichtbaar en eindig zijn. Zo nodig voeren ze acties uit om zichzelf te beschermen, zoals naar hoge gronden gaan of schuilen. Het voorbereiden op evacuatie en de versterking van zelfredzaamheid hierbij zijn dan ook een zinvolle activiteiten in de ogen van de burger.

De effecten van de uitvoering van zelfredzaam (en de mate van diversiteit hierin) gedrag zijn onzeker. Als uitgangspunt voor rampenplannen wordt dan ook gepleit om met meerdere, realistische, scenario's voor de uitwerking van zelfredzaamheid rekening te houden. Met de keuze van deze scenario's kan het palet aan mogelijkheden afgedekt worden. Deze scenario's van zelfredzaamheid kunnen worden toegepast op de andere onzekerheden, zoals tijd en ruimte.

Ten tijde van een werkelijke dreiging kan dan de op dat moment meest waarschijnlijke situatie als uitgangspunt worden genomen. Hiermee is gelijk het kader voor samenwerking en de bijbehorende maatregelen bekend (bij een zo hoog mogelijke effectiviteit). Aanbevolen wordt dat de overheid zich zodanig voorbereidt dat deze in staat is om na het herkennen van de dreiging

gerichte boodschappen op maat te versturen aan de burger. Parallel daaraan zal de overheid maatregelen moeten nemen om te anticiperen op het verwachte gedrag. Dit vereist voorbereiding van deze boodschappen en maatregelen die zijn afgestemd op de verschillende verschijningsvormen van de dreiging. Voorafgaand aan een dreiging kan worden gecommuniceerd wat goede handelingen zijn in specifieke situaties. Voorkomen moet echter worden dat nu al wordt voorgesorteerd op handelingen die in bepaalde (realistische) scenario's niet mogelijk zijn.

LITERATUUR

- Anson, S., Shaw, D. & Tissington, P. (2009). *Evacuation Preparedness through Social Marketing, Conference: ICEM09*. Den Haag.
- AT5 (2009). www.at5.nl/artikelen/22180/anwb-weeralarm-moet-nauwkeuriger.
- Berghuis, D.J. (2008). *Operationeel advies van Landelijke Operationele Staf, nr 1, D-4 06:30 oefening Waterproef Landelijke Operationele Staf (BZK)*. Driebergen: Nederlands Politie Instituut.
- Boin, A. (2009). *Hurricane Gustav, Lessen van Katrina getest*. Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, p. 37-39.
- CBS (2008). *Statline*. Den Haag.
- CNN (2008). www.cnn.com/2008/US/weather/09/01/gustav/index.html.
- Cole, J. (Ed.) (2008). *Hurricane Gustav - Testing the Lessons Learned from Katrina. Emergency Management*. HSR Monitor.
- Deltacommissie (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*. Den Haag.
- Duin, M.J. van, Bezuyen, M.J. & Rosenthal, U. (1995). *Evacuaties bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg*. Rotterdam/Leiden: COT, Universiteit Leiden, Erasmus Universiteit.
- Dynes, R.R. (1994). Community emergency planning: false assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, (12)2.
- Ellis, J. (2008). *Report on Norfolk County council's response to the East Coast High Tide and Storm Surge in Norfolk, 8 and 9 November 2007*. Norfolk: Norfolk County Council.
- Europees Parlement (2007). Directive 2007/60/ec of the European Parliament and of the council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks. *Official Journal of the European Union*, L 288, 27-37.
- Fischer, H.W. (2002). Terrorism and 11 September 2001: does the 'behavioral response to disaster' model fit? *Disaster Prevention and Management*, 11, 123-127.
- Fitzpatrick, C. & Milette, D.S. (1994). Public Risk Communication. In R.R. Dynes & K.J. Tierney (Eds.), *Disasters, Collective behavior, and social organization* (p. 78-81). Newark: University of Delaware Press.
- Gutting, T. & Terpstra, J. (2007). *Public perception for floodrisk, report of data collection from households cities of Ferwerderadeel and Dongeradeel December 2006*. Enschede: University of Twente.
- Helsloot, I. & Ruitenbergh, A. (2004). Citizen response to disaster; a review of literature and some applications. *Journal on Contingency and Crisis Management*, (12)3, 98-111.

- Helsloot, I. & Scholtens, A.C.J. (2008). Gedrag van burgers bij evacuatie: leerpunten van (internationaal) onderzoek. In I. Helsloot, E. Brainich & R. Reitsma (Eds.), *Evacuatie, een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Holterman, S., Leenders, J., Kolen, B., Friso, K., Kwant, A. & Zuilekom, K.M. van (2009). *Als het tóch dreigt mis te gaan: Invloed van landelijk verkeersmanagement op grootschalige evacuaties bij (dreigende) overstromingen*. HKV lijn in water. Lelystad: Goudappel Coffeng, Universiteit Twente.
- Jong, W. de & Besseling, A. (2008). *Handleiding voorlichting bij massa evacuatie, hoogwater en overstromingen*. Den Haag: TMO in samenwerking met COT en consortium 'Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie'.
- Jonkman, S.N. (2007). *Loss of life estimation in Flood risk assessment. Theory and applications* (PhD Thesis). Delft: Delft University of Technology.
- Kamerstukken II 1996/97, 24 071, nr. 33.
- Kamerstukken II 2007/08, 30 821, nr. 6.
- Kelman, S.N. & Jonkman, I. (2005). An analysis of the causes and circumstances of flood disaster deaths. *Disasters*, (29)1, 75-97.
- Kok, M., Vermeij-Braak, E., Kanning, W., Kolen, B., Thonus, B. & Adams-Tonk, A. (2007). *Twee jaar na Katrina*. HKV lijn in water. Lelystad: University of Delft.
- Kolen, B. (2009). *Van dreigend hoogwater tot en met evacuatie*. HKV lijn in water. Lelystad: HKV.
- Kolen, B., Holterman, S., Zuilekom, K.M. van & Friso, K. (2008). *Als het tóch dreigt mis te gaan: Invloed van wegcapaciteit op grootschalige evacuaties bij (dreigende) overstromingen*. HKV lijn in water. Lelystad: Universiteit Twente en Goudappel Coffeng.
- Kothuis, B.L.M. & Heems, G.C. (2008). Discoursen en waterveiligheid; Waarom leiden publiekscampagnes niet tot waterbewustzijn en waterbewust gedrag? *BenM*, (35)3, 190-207.
- Krywkow, J., Filatova, T. & Veen, A. van der (2009). Flood Risk Perceptions in the Dutch Province of Zeeland: Does the Public Still Support Current Policies? In P. Samuels e.a. (Eds.), *Flood Risk Management: Research and Practice*. London: Taylor & Francis Group.
- Leenders, J., Kolen, B. & Mersie, P.J. (2009). *Citizens' perception on flood risk and evacuation*, Conference: ICEM09. Den Haag.
- Lindell, M.K. & Perry, R.W. (2003). Understanding citizens response to disasters with implications for terrorism. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, (11)2, 51-52.
- Maaskant, B., Kolen, B., Jongejan, R., Jonkman, S.N. & Kok, M. (2009). *Evacuatieschattingen Nederland*. HKV lijn in water. Lelystad: HKV.
- Maaskant Jonkman, S.N., Boyd, B. & Levitan, E. (2009). Loss of Life Caused by the Flooding of New Orleans After Hurricane Katrina: Analysis of the Relationship Between Flood Characteristics and Mortality. *Risk Analysis*, (29)5.
- Major, A.M. (1999). Gender differences in Risk and Communication behavior: Responses to the New Madrid Earthquake Prediction. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, (17)3.
- Mevissen, S. & Kant, P. (2009). *Acute Evacuation on Disrupting Networks*, Conference: ICEM 2009. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2008). *Nationale Veiligheid, Nationale Risico Beoordeling 2008*. Den Haag.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2009). *Nationale Risicobeoordeling, Programma Nationale Veiligheid*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2009). *Nationale Veiligheid, Nationale Risico Beoordeling 2009*. Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). *Veiligheid Nederland in Kaart, tussenstand onderzoek overstromingsrisico's*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). *Landelijk draaiboek hoogwater en stormvloedcrisis*. Lelystad: HKV.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). *Nationaal Water Plan*. Den Haag.
- Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat (2008). *Capaciteitenanalyse voor grootschalige evacuatie*. Den Haag.
- Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Verkeer en Waterstaat (2008). *Kabinetsreactie op Task Force Management Overstromingen*. Den Haag.
- Mushkatel, P. & Perry, R.W. (1984). *Disaster Management*. Westport: Quorum
- National Terror Alert (2008). www.nationalterroralert.com/updates/2008/08/30/hurricane-gustav-category-5-storm.
- NIPO (2006). *Risicoperceptie bij overstromingen in relatie tot evacuatiebereidheid*. Amsterdam: TNS NIPO.
- Perry, R.W. (1985). *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*. Greenwich (VS): JAI Press.
- Quarantelli, E.L. (1999). *The Sociology of panic*. Delaware: Disaster Research Centre, University of Delaware.
- Raaijmakers, R., Krywkow, J. & Veen, A. van der (2008). Flood Risk Perceptions and Spatial Multi-Criteria Analysis: An Exploratory Research for Hazard Mitigation. *Natural hazards*, 46, 307-322.
- Remkes, J. (2009). *Instellingsbesluit Taskforce Management Overstromingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- RIVM (2008). *Nationale zorgatlas*, http://www.rivm.nl/vtv/object_document/o4235n21143.html (geraadpleegd op 16-07-2010).
- Slager, K. (2003). *De Ramp, reconstructie van de overstroming van 1953*. Amsterdam: Atlas.
- Task Force Management Overstromingen (TMO) (2009). *Rapport van bevindingen*. Den Haag.
- Terpstra, T. (2008). *Publieke percepties van het risico op overstromingen en wateroverlast. Verslag van dataverzameling onder huishoudens in het kader van het project 'Van Neerslag tot Schade'*. Enschede: Universiteit Twente, Psychologie en Communicatie van Gezondheid en Risico.
- Terpstra, T. (2009). *Flood preparedness; Thoughts, feelings and intentions of the Dutch public*. Enschede: University of Twente.
- The Times-Picayune (2008). *Nagin orders evacuation in face of 'mother of all storms'*, 30 August 2008.
- Thomas, W.J. & Thomas, D.S. (1928). *The Child in America*. New York: Knopf.
- US Department of Homeland Security (2006). *Lessons learned, mass evacuation: Developing a Contraflow plan*.
- Veiligheidsregio Utrecht (2006). *Vademecum crisisbeheersing - Burgemeester*.
- Ven, G.P van de (2004). *Man-Made Lowlands, History of Water Management and Land Reclamation in the Netherlands*. Utrecht: International commission on irrigation and drainage (ICID).

- Waterschap Noorderzijlvest (2007). *Evaluatie dijkbewaking stormvloed woensdag 1 november 2006*. Groningen: Waterschap Noorderzijlvest.
- Wegh, E. (2008). *Nationaal concept Evacueren voor oefening Waterproef*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Wolshon, B. (2006). Evacuation Planning and Engineering for Hurricane Katrina. The evacuation of New Orleans had some unprecedented successes and glaring failures. *The bridge national academy of engineering*, (36)1, 27-34.

Orkaan Katrina is een van de aanleidingen geweest voor de vernieuwde aandacht voor waterveiligheid en verminderd zelfredzamen al dan niet in de context van overstromingsrisico's. Deze ramp van formaat maakte immers weer duidelijk dat kwetsbare groepen in de samenleving door een echte ramp of calamiteit onevenredig hard worden getroffen (Committee Katrina, 2006; Norris, Friedman & Watson, 2002). De rijksoverheid gaf daarom de Inspectie OOV (Openbare Orde en Veiligheid) opdracht om na te gaan in hoeverre er aandacht was voor verminderd zelfredzamen in gemeentelijke rampenplannen. De Inspectie OOV stelde vast dat de aandacht voor verminderd zelfredzamen in rampenplannen onvoldoende was (Inspectie OOV, 2006).

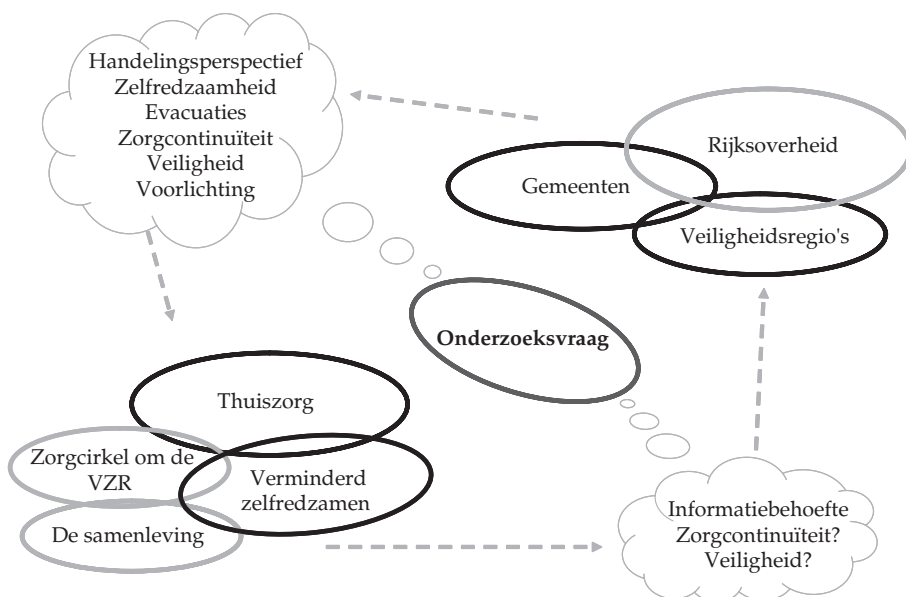
De relevantie en omvang van het probleem wordt duidelijk als wordt beseft om hoeveel mensen het gaat. De groep van verminderd zelfredzamen wordt op 20% tot 25% van de totale bevolking geschat (Versterking CliëntenPositie, 2008; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008a). Tegenwoordig blijven mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking steeds langer zelfstandig thuis wonen, onder meer door de vergrijzing en het aanmoedigingsbeleid om langer zelfstandig te blijven wonen van de rijksoverheid (Beleidsplan Balkenende 4, 2006). Dit zal voor de toekomst betekenen dat de groep van verminderd zelfredzame inwoners alleen maar groter wordt. Het wordt dan ook als steeds minder realistisch ervaren dat de overheid deze groep kan redden. Dit contrasteert met het recente verleden waarin men uitging van de helpende overheid die de bevolking in veiligheid zou brengen als het nodig zou zijn (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007; Van Duin e.a., 2004).

De hoofdvraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld is:

Hoe hebben overheden de risicocommunicatie richting verminderd zelfredzamen ingericht en hoe zou je deze risicocommunicatie kunnen verbeteren?

Figuur 7.1 hieronder geeft een illustratieve ‘mindmap’ van de onderzoeksvraag.

Figuur 7.1 Illustratieve mindmap van de onderzoeksvraag.

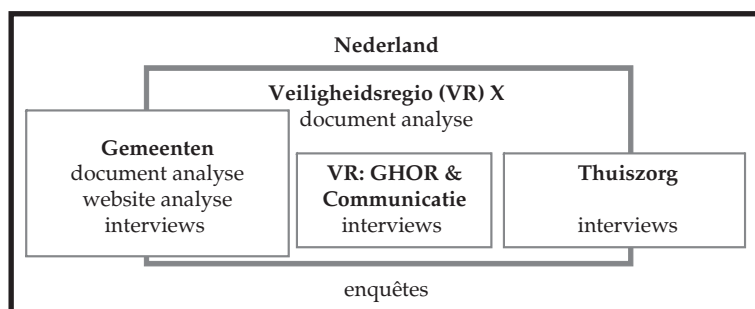


In de rechterbovenhoek staan de verschillende lagen van de overheid en de zenders van mogelijke risicocommunicatie. De gemeente is in eerste instantie verantwoordelijk (momenteel Wet rampen en zware ongevallen; vanaf oktober 2010 dient die verantwoordelijkheid in het regionaal verband van de veiligheidsregio te worden opgepakt). Hoewel de provincie verantwoordelijk is voor de risicokaart, is er doelbewust voor gekozen om de provinciale laag niet mee te nemen, maar om op het niveau van de veiligheidsregio te kijken. De veiligheidsregio's zullen in de toekomst een steeds grotere rol gaan spelen binnen de rampbeheersing en spelen nu ook al een aantoonbaar belangrijke rol binnen de risicocommunicatie. Op het nationale niveau is de rijksoverheid hét overkoepelende orgaan dat op grote schaal risicocommunicatie kan coördineren. Vervolgens staan in de linkerbovenhoek de kernbegrippen uit recente overheidsdocumentatie (o.a. Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008a; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007; Van Duin e.a., 2004; www.platformoverstromingen.nl). Linksonder is de hoek van de ontvanger. De verminderd zelfredzame persoon (de uiteindelijke ontvanger) maakt deel uit van een zorgcirkel (bijv. mantelzorgers en burens), de samenleving, en kan bijvoorbeeld hulp ontvangen van de thuiszorg. De vragen die een verminderd zelf-

redzaam persoon zou kunnen hebben, staan rechtsonder in figuur 7.1, dit is gebaseerd op onderzoek van Don en de Jong (2008) en Van Duin e.a. (2004).

Om antwoord te vinden op de hoofdvraag is er een combinatie gemaakt van literatuuronderzoek over risicocommunicatie en onderzoek vanuit de praktijk naar verminderd zelfredzamen. Er zijn vier casestudies uitgevoerd in vier toekomstige veiligheidsregio's. Binnen de veiligheidsregio's zijn de gemeenten, de GHOR en de afdeling communicatie van de veiligheidsregio en de thuiszorg ondervraagd. Zie figuur 7.2 voor een grafische weergave van de opzet van de casestudies en de gehanteerde methodieken.

Figuur 7.2 Opzet methodiek



In de vier veiligheidsregio's is er met de bedoelde personen als in figuur 7.2 gesproken en zijn daar alle websites van de gemeenten geanalyseerd. Tevens is er op nationaal niveau een enquête uitgevoerd en zijn negen nationale websites geanalyseerd. Uiteindelijk zijn er voor dit onderzoek 23 personen geïnterviewd en zijn er 136 enquêtes afgenomen. Tevens zijn er 71 websites geanalyseerd, waarvan 62 gemeentelijke websites. Daarnaast heeft er een documentanalyse en literatuurstudie plaatsgevonden.

2 THEORIE EN BELEID VAN RISICOCOMMUNICATIE

2.1 Effectieve communicatie en doelgroepen

Communicatie is een breed begrip. In onderzoeksrapporten komt communicatie vaak enkel naar voren als zijnde een technisch communicatiemiddel of het wordt gelijkgeschakeld met marketing en pr (zoals in het onderzoeksrapport van Committee Katrina, 2006). Communicatie behelst veel meer dan dit. Het begrip *communicatie* vereist daarom een kader. In dit hoofdstuk wordt communicatie gezien als informatieoverdracht van zender naar ontvanger. Een basis-

model in deze opvatting is het lineaire *zender – boodschap – ontvanger*-model. Vroeger dacht men dat als een zender een boodschap uitzond, deze boodschap op de manier waarop de zender het bedoelde, zou aankomen bij de ontvanger, misschien beïnvloed door ruis (basismodel van Shannon & Weaver, 1949). Na jaren van wetenschappelijk onderzoek blijkt dat dit niet zo eenvoudig is als gedacht, omdat bij het versturen van de boodschap naast de mogelijke ruis ontvangervariabelen een erg grote rol spelen (Slovic, 2000; Griffin, Dunwoody & Neuwrith, 1999). In dit hoofdstuk wordt dan ook aangenomen dat top-down gezonden informatie enkel succesvol kan zijn wanneer met deze ontvanger-variabelen rekening is gehouden en er is geredeneerd vanuit de ontvanger (bottom-up).

Dit betekent dat het niet gaat om wát de zender wil communiceren en bereiken, maar wat de ontvanger wil of nodig heeft. Dus niet: 'Als ik A communiceer wil en verwacht ik dat mensen B gaan doen', maar: 'Als ik wil dat mensen B gaan doen, wat moet mijn A dan zijn?' Wat heeft de doelgroep aan informatie en communicatie (A) nodig om B te kunnen doen? Om een boodschap zo goed mogelijk over te brengen met een zo groot mogelijk bereik, is het dan ook belangrijk om je communicatie af te stemmen op de doelgroep (Regtvoort & Siepel, 2007; Brock & Green, 2005; Akerboom, Butzelaar & Van der Noort, 2002; Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001; Sutherland & Sylvester, 2000; Rossiter & Percy, 1998).

Daarnaast zal rekening gehouden moeten worden met de boodschapdragers (communicatiemiddelen). Een bordje van een nooduitgang moet door iedereen als zijnde 'nooduitgang' worden begrepen, anders mist het zijn doel. Hierin ligt meteen een belangrijk probleem van risicocommunicatie richting verminderd zelfredzame personen. Een blind persoon en een persoon die doof is hebben verschillende boodschapdragers nodig. De een is afhankelijk van gehoor en spraak, terwijl de ander afhankelijk is van visuele boodschappen. Door bijvoorbeeld enkel een geschreven folder aan te bieden, bereik je een deel van je doelgroep niet en kan er geen sprake zijn van succesvolle communicatie richting de gehele doelgroep.

2.2 *Zelfredzaam(heid) – definities vanuit de overheid en risicocommunicatie*

De term 'zelfredzaamheid' geeft aan in hoeverre iemand zichzelf kan redden. Hierna volgt de definitie zoals die word gehanteerd door de rijksoverheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008a, p. 36-37):

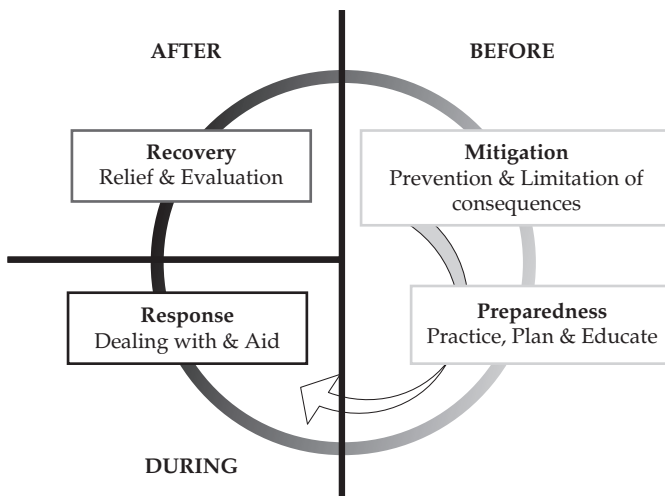
'Zelfredzaamheid betreft alle handelingen die door burgers worden verricht:

- a. ter voorbereiding op rampen en zware ongevallen;
- b. tijdens en na rampen en zware ongevallen;
- c. om zichzelf én anderen te helpen;
- d. de gevolgen van de ramp of het zware ongeval te beperken.'

Zelfredzaamheid heeft betrekking op de *daadwerkelijke handelingen* die iemand heeft verricht. Daarbij lijkt het begrip zelfredzaamheid zoals de overheid het gebruikt een objectief meetbaar begrip. ‘Heb je een noodpakket?’, ‘Ben je fysiek in staat om jezelf te evacueren?’ Dan ben je volgens de overheid zelfredzaam.

Risicocommunicatie richt zich op de communicatie rondom risico’s. In Nederland is bij wet vastgelegd dat de gemeentelijke overheid welke risico’s moet communiceren. Risicocommunicatie vindt altijd plaats in de ‘koude’ fase van een calamiteit, de fase voordat er daadwerkelijk iets aan de hand is (Regtvoort & Siepel, 2007). Dit is de *before*-fase in figuur 7.3.

Figuur 7.3 De Safety Chain (onder andere gebaseerd op Ten Brinke e.a., 2008)



Binnen de koude fase kunnen risico’s worden ingeschat en kunnen mensen zich nog adequaat voorbereiden (Ter Huurne, 2008). Het bieden van een passend handelingsperspectief via risicocommunicatie zou de zelfredzaamheid van de doelgroep kunnen verhogen. Echter, overheidscommunicatie zet meestal niet direct aan tot gedrag. Meestal is het doel om mensen bewust te maken van een bestaand probleem en handelingsperspectieven aan te bieden over hoe mensen met een potentiële dreiging om zouden kunnen gaan (Pol, Swankhuisen & Van Vendeloo, 2007).

De overheid heeft in haar risicocommunicatie over overstromingsrisico’s de bevolking in drie doelgroepen onderverdeeld. Dit zijn de zelfredzamen, de verminderd zelfredzamen en de niet-zelfredzamen. In het kort kan worden gesteld dat zelfredzame mensen zich de eerste drie dagen van een ramp zelf kunnen redden en dat niet-zelfredzame mensen afhankelijk zijn van derden

om zichzelf in veiligheid te kunnen brengen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008a). Volgens de eigen definitie van de overheid bestaat de groep niet- en verminderd-zelfredzamen uit:

‘(...) de mensen die een vorm van medische zorg behoeven (thuis of in medische instellingen) en de mensen in gevangenissen. Anders geformuleerd: het gaat om mensen die in handen van de overheid/instellingen zijn en die niet zelf kunnen/mogen beslissen en om mensen die door omstandigheden hulpbehoevend zijn. Alle andere mensen worden verondersteld zelfredzaam te zijn. Dit betekent overigens niet dat alle zelfredzamen het zonder hulp of begeleiding kunnen stellen. Te denken valt aan onder meer baby's, jonge kinderen, mensen met mantelzorg etc.’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008a, p. 5)

In de praktijk betekent dit dat onder andere kinderen, ouderen, lichamelijk en/of verstandelijk gehandicapten verminderd zelfredzaam zijn.

2.3 *Risicoperceptie*

Kort samengevat heeft risicoperceptie betrekking op de individuele beoordeling en beleving van risico's. Wat iemand als risico beschouwt, is per persoon verschillend, evenals de inschatting van de ernst of impact van een risico (Griffin e.a., 2008; Regtvoort & Siepel, 2007; Kuttschreuter & Gutteling, 2004). Hoewel dit onderzoek zich richt op de risicoperceptie van een groep mensen is het toch interessant om de basis van de individuele risicoperceptie kort te behandelen. Dit zal ook laten zien waarom het zo lastig is om succesvolle risicocommunicatie richting een groep zoals de verminderd zelfredzamen op te zetten.

Het inschatten van een risico gebeurt op individuele basis. Wat mensen als onacceptabel risico beschouwen, hangt af van de subjectieve beoordeling van dat risico (perceptie). Vroeger dacht men dat als je de mensen meer wetenschappelijke informatie zou verschaffen over het mogelijke risico (en daarmee de kennis zou vergroten), je de perceptie kon bepalen. Omwonenden van een zoutfabriek zouden bijvoorbeeld geen angst meer hebben voor transport van afvalstoffen of mogelijke ontploffingen, als ze maar zouden weten hoe klein die kans is – statistisch gezien. De ‘beoordelingsfout’ over het risico werd bij de ontvanger gelegd (Ter Huurne, 2008; Regtvoort & Siepel, 2007).

Tegenwoordig stapt men steeds meer af van deze benadering en ziet men in dat het droog communiceren van statistische kansen geen effectieve aanpak is (Gutteling & Kuttschreuter, 2002; Slovic, 2000). Volgens Gutteling (2001, in Regtvoort & Siepel, 2007) zijn risico's ‘zaken die in onze beleving op de een of andere manier een bedreiging zijn voor onze gezondheid, veiligheid of welbevinden’. Men gaat steeds vaker uit van de sociaalwetenschappelijke benadering, waarbij het draait om de ‘lading’ die het risico voor een individu

heeft (Ter Huurne, 2008; IPO, 2006; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2002; Slovic, 2000).

In het geval van communiceren van risico's richting verminderd zelfredzamen heb je niet alleen te maken met een groep mensen met verschillende doelgroepkenmerken, maar is ook de risicoperceptie niet te generaliseren. De onderlinge verschillen binnen de groep van niet- en verminderd zelfredzamen zijn daarvoor te groot, onder meer ten aanzien van de vorm van zorg die zij behoeven. Wat deze mensen als risico beschouwen, zal daarmee ook variëren. Voor iemand die afhankelijk is van elektriciteit voor zijn of haar zuurstofvoorziening is elektriciteit essentieel. Voor iemand die in een hand aangedreven rolstoel zit, zal dit wellicht enkel 'onhandig of vervelend' zijn. Qua overstromingen kan de perceptie van een *immobiel* persoon, woonachtig op de begane grond in een overstromingsgebied, enorm verschillen van een *mobiel* persoon in exact dezelfde woonsituatie.

3 HUIDIGE PRAKTIJK VAN RISICOCOMMUNICATIE

Een veelgehoord commentaar bij communiceren over risico's is dat men bang zou zijn om de spreekwoordelijke slapende honden wakker te maken. Uit onderzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit 2003 blijkt dat overheden hier inderdaad bang voor zijn (TMO, 2009). Dit begint langzamerhand gelukkig af te nemen. Uit onderzoek blijkt dat burgers belang hechten en behoefte hebben aan risicocommunicatie (Baan, Gutteling & Terpstra, 2008; Terpstra, 2008). Voor het versterken van zelfredzaamheid is dit een cruciale en noodzakelijke koerswijziging.

In tabel 7.1 staat een overzicht van verschillende opmerkingen over het versterken van zelfredzaamheid via risicocommunicatie. De opmerkingen komen uit diverse bronnen, zoals onderzoeksrapporten en beleidsnota's.

Tabel 7.1 Overzicht van uitspraken over communicatie en (niet-)zelfredzamen uit verschillende bronnen vanuit de praktijk

Bron	Uitspraak
Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008a	'(...) Op landelijk niveau moet onderzoek worden uitgevoerd naar effectieve prikkels ter stimulering van zelfredzaam gedrag.'
Save, 2008	'Ook bestaat er geen centrale registratie van niet-zelfredzamen die thuis verblijven, maar afhankelijk zijn van (medische) zorg. Deze categorie dreigt in geval van overstromingen uit het zicht van de hulpverlening te verdwijnen. Het is de moeite waard om – samen met de zorgsector – te onderzoeken hoe de zelfredzaamheid van instellingen kan worden vergroot en de registratie van niet-geïstitutionaliseerde kan worden gecentraliseerd en verbeterd.'
ERC, 2007	'Wat ontbreekt?' 'Handelingsperspectieven "op maat" voor de burgers. Zowel in de preparatiefase als in de responsfase.'
Veiligheidsregio Utrecht, 2006	'De gemeente zorgt ervoor dat haar informatie begrijpelijk is, afgestemd op verschillende doelgroepen en gemakkelijk toegankelijk.' 'De communicatie is niet alleen gericht op de rol van de overheid en de operationele diensten maar ook op de verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de inwoners.' <i>Te realiseren product:</i> 'Handreiking voor het opzetten en per gemeente inrichten van een systematische aanpak van risicocommunicatie.'
Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008b	'Risicocommunicatie is een belangrijk instrument om bij te dragen aan zelfredzaamheidsbevordering' 'Er moet rekening gehouden worden met extra kwetsbaren in de samenleving als het gaat om hoog water en overstromingen. Minder zelfredzamen (...) worden vaak extra getroffen en verdienen specifieke aandacht in de communicatie.'
Inspectie OOV, 2006	'Hulpverleningsacties gericht op het evacueren van verminderd zelfredzamen dienen afgestemd te worden met aanverwante processen zoals het waarschuwen van de bevolking. Ook dient afstemming gezocht te worden met de communicatie vanuit de overheid naar de bevolking toe, over zelfredzaamheidsverhogende maatregelen, die door verminderd zelfredzamen zelf te treffen zijn.'

Uit tabel 7.1 blijkt dat overheden van mening zijn dat er aandacht zou moeten zijn voor de verschillende doelgroepen bij risicocommunicatie, maar dat er nog weinig ontwikkeld is.

Nu aanwezige middelen zijn onder meer websites als www.crisis.nl en de Denk Vooruit-campagne. Deze communicatiemiddelen hebben als doel mensen bewust te maken van hun eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden tijdens rampen (voor meer achtergrondinformatie: Nieuwsbrief Crisisbeheersing, september 2006). De ingezette middelen lijken echter vooral gericht op de zelfredzamen. Er is één folder: 'Niet bang maar voorbereid', die speciaal

ontwikkeld is voor verminderd zelfredzame mensen in overleg met de Task-force Handicap en Samenleving (TFHS). Deze heeft ook een website waar handelingsperspectieven op maat voor deze doelgroep worden aangeboden (www.nietbangmaarvoorbereid.nl).

Naast de landelijke Denk Vooruit-campagne zijn er verschillende lokale spin-offs waarbij iedereen het net iets anders doet. In sommige gevallen wordt de nationale campagne toegespitst op de eigen regio. Inhoudelijk is er, in het algemeen, veel informatie en communicatie direct overgenomen uit de nationale Denk Vooruit-campagne.

4 RESULTATEN

In het kort komen er zes specifieke resultaten uit het onderzoek naar voren. Deze kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld: definitie, risicocommunicatie en veiligheid.

4.1 Specifieke resultaten – de definitiekwestie

1. Er is geen overeenstemming over wie tot de verminderd zelfredzamen behoren en wie niet. ‘Verminderd zelfredzamen’ is geen werkbare definitie. De definitie zou moeten worden aangepast, zodat zowel de aard van de beperking als de aard van de calamiteit een rol speelt.

Om een goede risicocommunicatiestrategie te kunnen ontwikkelen is het belangrijk om te weten wie de doelgroep is. De geïnterviewde communicatieadviseurs geven aan dat de huidige definitie van ‘verminderd zelfredzamen’ onvoldoende richting geeft om hun communicatie op te baseren. Dit komt door de verschillende beperkingen waar de verminderd zelfredzame mee te maken heeft. Als resultaat wordt de definitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken aangepast aan de regionale situatie. Dit betekent dat de communicatie op andere mensen is gericht dan waar de rijksoverheid van uitgaat en dat de inschatting van de hoeveelheid mensen daardoor meestal minder is dan de 20% tot 25% van de bevolking die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hanteert. Concreet betekent dit dat er voor mensen met een bepaald type beperking geen apart communicatiemiddel wordt ontwikkeld terwijl dat vanuit hun beperking beredeneerd wel zinvol zou zijn. Overigens breiden sommige adviseurs de definitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken ook verder uit met anderstaligen of analfabeten. Communicatieadviseurs blijken dit als belangrijke verminderd zelfredzame groep te beschouwen. Als in de risicocommunicatie bepaalde groepen verminderd zelfredzamen worden buitengesloten, zal er hoogstwaarschijnlijk ook in de

noodplanning geen aandacht aan deze groep worden besteedt (aangezien deze niet als hulpbehoevende groep is gedefinieerd en dus zelfredzaam is!). Dit kan direct effect hebben op de middeleninzet bij calamiteiten. Bijvoorbeeld bij een verminderd-zelfredzaamheidpercentage van 13% in plaats van 20% zijn veel minder middelen nodig om mensen in veiligheid te brengen.

Vanuit de thuiszorg wordt een nieuwe manier van definiëren voorgesteld. Zij geven duidelijk aan dat de aard van de beperking en de aard van de calamiteit gezamenlijk de mate van zelfredzaamheid bepalen. Dit in tegenstelling tot andere onderzoeken (zoals van Wever e.a., 2006), waarbij voorzienbaarheid een essentiële rol speelt en 'de aard van de beperking' een ondergeschikte rol krijgt toebedeeld. Uit dit onderzoek blijkt echter het tegengestelde: de aard van de beperking zou in eerste instantie de mate van zelfredzaamheid bepalen. Een ramp kan wel voorzienbaar zijn, maar als iemand voor de allereerste zorgbehoeften afhankelijk is van derden, heeft diegene een lage mate van zelfredzaamheid, hoe voorzienbaar de ramp ook moge zijn.

4.2 *Specifieke resultaten – over risicocommunicatie en informatie*

1. De verminderd zelfredzamen vormen geen homogene doelgroep en daardoor kan er *geen eenduidige risicocommunicatiestrategie* ontwikkeld worden.

De aard van de beperkingen van de doelgroep is dusdanig divers dat er geen homogeen communicatiemiddel kan worden ontwikkeld. Ter illustratie: je kunt het niet afdoen met een folder, want een deel van de doelgroep kan niet lezen, een ander deel kan niet zien en weer anderen kunnen de inhoud niet begrijpen. De radio is geen medium waarmee je iedereen kunt bereiken, want niet iedereen kan horen. Kinderen en ouderen – beiden onderdeel van de definitie van verminderd zelfredzamen van het ministerie van Binnenlandse Zaken – verschillen qua doelgroepkenmerken wezenlijk van elkaar, waardoor zij niet met hetzelfde communicatiemiddel bereikt kunnen worden. Iemand met een lichamelijke beperking wil niet behandeld worden alsof diegene er ook nog eens een verstandelijke beperking bij heeft.

2. Er staat weinig informatie en communicatie op papier voor de verminderd zelfredzame ten tijde van nood of een dreigende calamiteit, vanuit zowel de praktijk als de wetenschap.

Er is een beperkt aantal praktijkonderzoeken binnen Nederland gedaan en ook binnen de wetenschap is over risicocommunicatie over rampen richting niet- en verminderd zelfredzamen nog niet veel voorhanden. Hoewel de aandacht voor de doelgroep toeneemt, richten veel initiatieven zich voornamelijk op kleinschalige incidenten. Hoe haal je een verminderd zelfredzame weg als

er brand is? Hoe ga je als hulpverlener om met mensen met een geestelijke handicap? Er zijn echter geen wetenschappelijk gefundeerde uitgangspunten voor risicocommunicatie richting niet- en verminderd zelfredzamen over een dreigende natuurramp.

In de praktijk ontbreekt de operationalisering. Er wordt veelal wel aangegeven in regelgeving en richtlijnen dat de gemeente moet communiceren over grote risico's, maar er staat niet bij hoe dat gedaan moet worden en naar welke doelgroep. Opmerkelijk is dat op de gemeentelijke websites één op de drie aandacht besteedt aan de verminderd zelfredzamen. Daarbij is de informatie bijna altijd een directe 'kopieer en plak'-versie van de Denk Vooruit-campagne. Het voordeel is dat hierdoor een eenduidige boodschap naar de doelgroep wordt gecommuniceerd. Idealiter zou deze informatie in de toekomst worden aangevuld met lokale informatie, zoals overstromingsgevoelige gebieden, evacuateroutes en noodtelefoonnummers. Ook bleek duidelijk het effect dat een veiligheidsregio kan hebben op de gemeentelijke websites. Indien de overkoepelende veiligheidsregio actief bezig was met risicocommunicatie over overstromingen, bleek dat dit in veel gevallen door de onderliggende gemeenten was overgenomen (ook veelal via knippen-plakken).

4.3 Specifieke resultaten – veiligheid bij calamiteiten

1. Bij een mogelijke evacuatie of een dreigende calamiteit speelt het sociale netwerk een onmisbare rol.

Voor de verminderd zelfredzamen blijkt het sociale netwerk van essentieel belang. Zeker nu de overheid de verantwoordelijkheid bij de burgers zelf legt, ontstaat er een mogelijk probleem voor deze groep mensen. Zij zijn, afhankelijk van de aard van de beperking en de calamiteit, meer of minder zelfredzaam. In de meerderheid van de gevallen zijn zij voor hun dagelijkse zorgbehoefte afhankelijk van derden. Voor de dagelijkse zorg is dit vaak betaalde zorg, zoals thuiszorg. Ten tijde van een calamiteit zal deze groep afhankelijk zijn van mensen die zich om hen bekommeren of zich verantwoordelijk voelen.

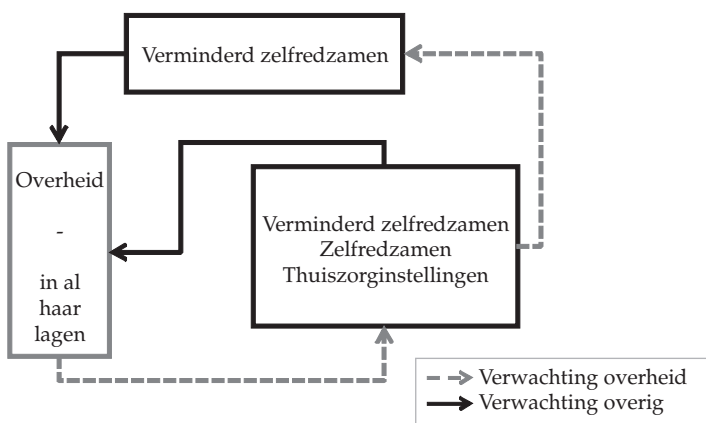
2. De verminderd zelfredzamen houden zich niet bezig met hun eigen veiligheid in het geval van mogelijke calamiteiten en gaan zelf niet op zoek naar informatie.

De groep die afhankelijk is van thuiszorg houdt zich eigenlijk niet bezig met de eigen veiligheid. De enige vragen die er gesteld werden aan thuiszorgmedewerkers gaan over persoonlijke sociale veiligheid. Hoe beveilig ik mijn huis tegen inbrekers? Hoe kan ik veilig over straat? Mensen willen zich veilig voelen, bij uitstek in hun eigen huis.

3. Er is geen overeenstemming tussen de operationele verwachtingen. Wie is verantwoordelijk voor de veiligheid van de verminderd zelfredzamen? Deze laatste groep kijkt naar de overheid. De overheid kijkt naar de verminderd zelfredzamen en hun zorgcirkel.

Door de relatief nieuwe ontwikkeling waarbij de burger in eerste instantie zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen veiligheid, zijn er veranderde operationele verwachtingen ontstaan. Vroeger kon men naar de overheid kijken voor hulp, tegenwoordig kijkt de overheid naar de burger om zichzelf in veiligheid te brengen. De verminderd zelfredzamen komen echter nog steeds naar de overheid voor hulp. Dit zorgt voor een cirkelredentie, waarbij de een naar de ander blijft kijken en er een feitelijk gat ontstaat, wat ten tijde van calamiteiten problematisch kan blijken.

Figuur 7.4 Operationele verwachtingen



5 PRAKTISCHE AANBEVELINGEN RISICOCOMMUNICATIE VERMINDERD ZELFREDZAMEN

In deze paragraaf zullen verschillende praktische aanbevelingen worden gegeven.

5.1 Stem verwachtingen af

Uit dit onderzoek blijkt dat onderlinge verwachtingen niet goed zijn afgestemd. Men weet niet van elkaar wie wat moet doen. Iedereen kijkt naar elkaar. Daarbij zijn de verwachtingen van de verminderd zelfredzame burgers, lokale overheid en nationale overheid niet op elkaar afgestemd. Niet heel

lang geleden had Nederland een complete zorgstaat. De overheid zorgde voor iedereen. Nu gaat deze overheid uit van de zelfredzame burger. De verminderd zelfredzame burger gaat echter nog uit van de helpende overheid. Het belang van een netwerk wordt steeds meer onderkend. De rampenbestrijding is een keten van netwerkpartners. Zorg van tevoren dat je weet wie wat doet en dat de ander ook weet wat van zijn of haar organisatie verwacht wordt. Draag ook uit naar burgers, zelfredzaam en niet-zelfredzaam, wat er van hen verwacht wordt.

5.2 *Zorg dat iedereen dezelfde definities hanteert van verminderd zelfredzamen*

Vanuit de praktijk blijkt dat de huidige definitie van ‘verminderd zelfredzaam’ niet werkbaar is. Enkele veiligheidsregio's passen hun definities aan en daarmee de percentages. Wat gaat dat betekenen, mocht er daadwerkelijk iets gebeuren? Zoals eerder aangehaald, kan dit een direct effect hebben op de veiligheid van deze groep en de noodplanning in het algemeen (denk bijv. aan middelenallocatie). Schets duidelijke kaders: over wie gaat het? Wie zijn verminderd zelfredzaam in welke omstandigheden? Weten de mensen over wie het gaat dat ook? Wanneer duidelijk is wie onder een kwetsbare groep valt, kan daar per groep beleid op worden gemaakt en een duidelijke, eenduidige risicocommunicatiestrategie voor worden ontwikkeld.

Of iemand als niet- of verminderd zelfredzaam wordt gedefinieerd, is ook van belang in het kader van verantwoordelijkheden van instellingen. Bij wet is vastgelegd dat instellingen en organisaties waartoe de niet-zelfredzamen behoren in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van deze groep. Zelfredzamen daarentegen zijn zelf verantwoordelijk. Verminderd zelfredzamen vallen nu zagezegd tussen wal en schip. Het is belangrijk dat er duidelijkheid ontstaat over welke mensen dat dan precies betreft.

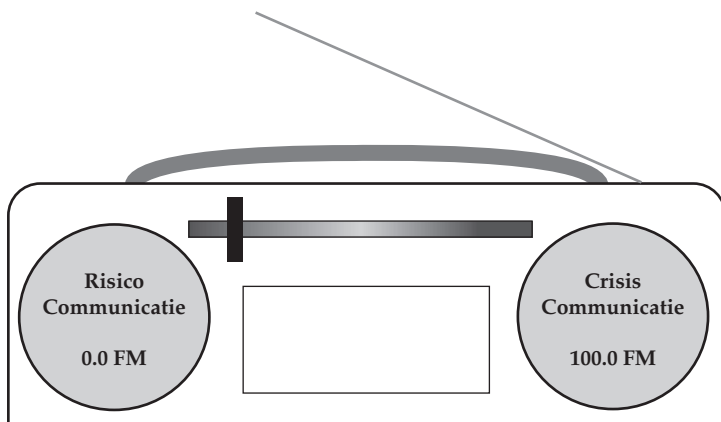
5.3 *Zorg dat de informatie beschikbaar en vindbaar is*

Uit dit onderzoek blijkt dat er soms informatie beschikbaar is die niet te vinden is voor de burger. Uit onderzoek bleek dat de internet- en online zoekcapaciteiten van mensen overschat worden (Van Deursen & Van Dijk, 2008). Houd hier rekening mee door aan te sluiten bij de beleving van de ontvanger (zie ook par. 5.5).

Risicocommunicatie over overstromingen leeft niet. Bovendien kunnen beleidsmakers er nu niet mee ‘scoren’ volgens de geïnterviewde communicatieadviseurs. Dit zorgt ervoor dat de ruimte en aandacht voor risicocommunicatie laag is. Mocht er echter een situatie ontstaan waarbij wel een reële dreiging aanwezig is, dan gaan mensen op zoek naar informatie. Het is een taak van de overheid (in al haar lagen) om deze dan ook vindbaar aan te bieden.

Het aanbieden van risicocommunicatie is op deze manier van wezenlijk belang voor het welslagen van crisisbeheersing. Zorg dat er informatie klaarligt voor als er daadwerkelijk iets aan de hand is. Op deze manier kun je direct inspelen op actuele thema's. Een folder verspreiden kan helpen mensen te informeren, maar daarmee zijn mensen nog niet voorbereid. Ze kunnen een lijst aan de binnenkant van de meterkast hebben hangen met instructies, maar daarmee hoeven ze zich nog niet bewust te zijn van een probleem. Maar mocht zich een ramp voordoen, dan kunnen ze wel terugvallen op deze brochure in de meterkast. Dan is risicocommunicatie opeens een handelingsperspectief tijdens een crisis geworden (en dus crisiscommunicatie). Zoals uit figuur 7.5 blijkt, is er geen duidelijke scheidslijn tussen risicocommunicatie en crisiscommunicatie. Communicatie is en blijft een dynamisch proces.

Figuur 7.5 Risicocommunicatie in relatie tot crisiscommunicatie



5.4 *Denk vanuit de verminderd zelfredzame ontvanger, niet als zender*

Schrijf de informatie vanuit de ontvanger, niet vanuit de zender. Zoals een communicatieadviseur tijdens een interview zei: 'Zij moeten wel weten waar ze op moeten zoeken.' Er moet een kentering in denkwijze komen. Het gaat er niet om hoe de zender iets wil sturen, het gaat erom hoe de ontvanger dit kan vinden. Welke informatie heeft een verminderd zelfredzaam iemand nodig om zichzelf in veiligheid te kunnen brengen? Ga er niet van uit dat de doelgroep wil weten wat jij weet, ga op zoek naar wat de doelgroep wil weten en sluit daar met je communicatie op aan.

5.5 *Hanteer een drieledige communicatiestrategie*

Zoals al eerder is aangestipt, zijn niet alle verminderd zelfredzamen tijdens een calamiteit even zelfredzaam. Hier moet in de risicocommunicatie rekening mee worden gehouden. De strategie zou zich dan kunnen richten op:

- de verminderd zelfredzame zelf;
- de sociale omgeving;
- de professionele omgeving (intermediaire functie).

Daarbij kan het beste met de verminderd zelfredzamen gecommuniceerd worden via een directe benadering. Dit kan een persoonlijk geadresseerde brief van de gemeente zijn (bijv. via het WMO-loket) of via een intermediair (huisarts, wijkverpleegkundige, thuiszorg). Bij de keuze van een intermediair is het belangrijk dat de doelgroep diegene als expert erkent.

Overheden zouden aan deze intermediairs duidelijk kunnen maken dat verminderd zelfredzamen een veiligheidsprobleem hebben en dat zij dat effectief kunnen adresseren. Een praktisch probleem dat dan direct ontstaat is het benodigde budget. Stel dat de wijkverpleegkundige in het eerste intakegesprek ook het onderwerp 'veiligheid' gaat behandelen: wie gaat dat betalen? Er zou voor een deel een beroep gedaan kunnen worden op eigen verantwoordelijkheid. Organisaties die AWBZ erkende zorg aanbieden, zijn bijvoorbeeld verplicht om te zorgen voor zorgcontinuïteit. Maar dat zal zeker niet voldoende zijn.

De plaatselijke kranten, nationale radio en tv zullen ook door een groot deel van deze groep gelezen en bekeken kunnen worden. Voor de sociale omgeving zou in de massamediale aandacht nog iets meer nadruk kunnen liggen op de verantwoordelijkheid die iemand heeft, niet alleen voor zichzelf, maar ook voor zijn medemens. Ook zou er meer nadruk mogen liggen op de noodzaak van bepaalde voorzorgsmaatregelen. Nu is het nog relatief onduidelijk waarom de overheid wil dat je bijvoorbeeld een noodpakket aanschaft. Het is geen luxe, het is absolute noodzaak, want de overheid kan in veel gevallen, en zeker in het begin van een noodsituatie, niets voor je doen.

6 TWEE CONCEPTUELE AANBEVELINGEN

In deze slotparagraaf worden twee conceptuele aanbevelingen besproken.

6.1 *Zelfredzaamheid en zelfeffectiviteit*

Voor effectieve risicocommunicatie naar niet- en verminderd zelfredzamen is het handig om naast het met het feitelijke handelen verbonden, en in die

zin objectieve, begrip zelfredzaamheid gebruik te maken van het begrip zelf-effectiviteit.

Zelfeffectiviteit gaat niet enkel om de daadwerkelijke mogelijkheden van een persoon om te handelen, maar ook om de eigen inschatting van deze persoon omtrent dit handelen (Ter Huurne, 2008; Grothman & Reusswig, 2006).

De overheid wil het daadwerkelijke gedrag en daarmee de zelfredzaamheid stimuleren door middel van risicocommunicatie. Als zij dit effectief wil doen is het verstandig om het begrip *zelfeffectiviteit* hierbij mee te nemen. Het gaat namelijk niet enkel om het kunnen, het gaat ook om *denken en voelen* dat je het kan. Mensen met een beperkte mate van zelfeffectiviteit zullen ook een beperkte mate van zelfredzaamheid laten zien. Daarentegen kunnen mensen met een hoge gepercipieerde mate van zelfeffectiviteit ook een hoge mate van zelfredzaamheid laten zien. Zelfredzaamheid is een leeg begrip als zelfeffectiviteit niet als vereiste wordt gezien. Zelfeffectiviteit zou, net als zelfredzaamheid, vergroot kunnen worden door een passend handelingsperspectief aan te bieden. Door mensen handreikingen te bieden die ze naar alle waarschijnlijk ook kunnen uitvoeren, kun je ze zekerder maken van hun mogelijkheden tot handelen. Hierdoor kan men het gevoel krijgen van 'ik kan het!' (*zelfeffectiviteit*) om de noodzakelijke handelingen ook daadwerkelijk gaan verrichten (*zelfredzaamheid*).

6.2 *Suggestie definitie verminderd zelfredzamen*

Het blijkt dat de definitie van verminderd zelfredzamen niet werkbaar en ambigue wordt geacht door de praktijk. Daarom is het nodig om tot een andere definitie te komen. Hierbij wordt de volgende suggestie gedaan.

Onder verminderd zelfredzamen worden verstaan de mensen die een vorm van medische zorg behoeven en extramuraal wonen. Het gaat om mensen met een geestelijke of fysieke beperking die daardoor gehinderd worden in hun zelfredzaamheid. Zij zijn onvoldoende in staat om beslissingen te nemen ten aanzien van hun eigen veiligheid of kunnen de genomen beslissingen niet zelf uitvoeren. Zij zijn daardoor in buitengewone omstandigheden afhankelijk van derden om voor zichzelf te kunnen zorgen en/of zichzelf in veiligheid te kunnen brengen.

Dit is nog steeds een abstracte definitie. Het bevat echter wel alle kernelementen waardoor iemand wel of niet zelfredzaam is. Het sluit de mensen uit die in instellingen wonen en het sluit de mensen uit die geen vorm van (medische) zorg behoeven. Het is aan de gemeente om haar risicogroepen in kaart te brengen en daar een gesegmenteerde communicatiestrategie voor te ontwikkelen. Deze definitie kan daarbij helpen.

LITERATUUR

- Akerboom, M., Butzelaar, E. & Noort, W. van der (2002). *Gerichte communicatie op basis van segmentatieonderzoek: een verkenning. Overheidscommunicatie gebaseerd op burgertypologieën*. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst/Publiek en Communicatie.
- Baan, M.T., Gutteling, J.M. & Terpstra, T. (2008). *Risicoperceptie en risicocommunicatie bij overstromingen. Rapportage van dataverzameling in het kader van de oefenweek 'waterproef' van de Task-force Management Overstromingen (TMO)*. Enschede: Universiteit Twente.
- Brinke, W.B.M. ten, Saeijs, G.E.M., Helsloot, I. & Alphen, J. (2008). *Safety chain approach in flood risk management*, Proceedings of the Institution of Civil Engineers. *Municipal Engineer*, 161, 93-102.
- Brock, T.C. & Green, M.C. (Eds.) (2005). *Persuasion: Psychological insights and perspectives*. Thousand Oaks: Sage.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). *In dienst van de democratie*. Den Haag: Sdu.
- Deltacommissie (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft bouwt aan zijn toekomst. Bevindingen van de Deltacommissie 2008*. Den Haag: Deltacommissie.
- Deursen, A. van & Dijk, J.A.G.M. van (2008). *Using online public services: a measurement of citizens' operational, formal, information and strategic skills*. Enschede: Universiteit Twente.
- Don, A. & Jong, F. de (2008). *Quickscan. Zelfredzaamheid van verminderd zelfredzamen*. Purmerend/Nieuwegein: Water geen nood!
- Duin, M.J. van, Bezuyen, M.J., Rosenthal, U., Baard, I., Rijpma, J. & Verhoef, M.L. (1995). *Evacuatie bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg*. Den Haag: COT.
- Expertisecentrum Risico en Crisis (2007). *Inventarisatie communicatie trajecten bij hoog water en overstromingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Griffin, R.J., Dunwoody, S. & Neuwirth, K. (1999). Proposed model of the relationship of risk information seeking and processing to the development of preventive behaviors. *Environmental Research Section A*, 80, 230-245.
- Griffin, R.J., Yang, Z., Huurne, E. ter, Boerner, F., Ortiz, S. & Dunwoody, S. (2008). After the flood: anger, attribution, and the seeking of information. *Science Communication*, 29, 285-316.
- Gutteling, J.M. & Kuttischreuter, M. (2002). *Beleving veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen en de consequenties voor de communicatie met het publiek*. Enschede: Universiteit Twente.
- Huurne, E.F.J. ter (2008). *Information seeking in a risky world. The theoretical and empirical development of FRIS: A framework of information seeking*. Enschede: Universiteit Twente.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2006). *Verminderde zelfredzaamheid en rampenplannen. Onderzoek naar de aandacht in gemeentelijke rampenplannen voor verminderd zelfredzamen bij evacuatie*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- Interprovinciaal Overleg (2006). *Wegwijzer risicocommunicatie. Sleutelbos binnen handbereik*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- Kuttischreuter, M. & Gutteling, J.M. (2004). Experience-based processing of risk information: the case of the millennium bug. *Journal of Risk Research*, (7)1, 3-16.
- Lindell, M.K. & Prater, C.S. (2003). Assessing community impacts of natural disasters. *Natural Hazards Review*, November 2003, 176-185.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008a). *Nationale Veiligheid. Capaciteiten-Analyse voor de taak 'grootschalige evacuatie' bij overstromingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008b). *Nationaal Crisisplan Hoogwater en overstromingen. Beleidsdraaiboek; operationele strategie; communicatiestrategie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002). *De perceptie van overstromingsrisico's. Conceptversie*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006). *Waterkoers 2*. Den Haag: Directoraat-Generaal Water.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid. Kennen, voelen, willen en doen*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). *Nederland in zicht. Samenvatting. Water en ruimtelijk ontwikkeling in Nederland: de diagnose*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- NIBRA (2005). *Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers. Verkenningen*. Arnhem: NIBRA.
- Nieuwsbrief Crisisbeheersing (2006). Opgehaald van internet op 1 mei 2009 via www.dccvenw.nl/images/nieuwsbriefcbseptember2006_tcm240-180172.pdf.
- Norris, F.H., Friedman, M.J. & Watson, P.J. (2002). 60,000 Disaster victims speak: Part 2. Summary and implications of the disaster mental health research. *Psychiatry*, (65)3, 240-260.
- Pol, B., Swankhuisen, C. & Vendeloo, P. van (2007). *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie, Mythen, misverstanden en mogelijkheden*. Bussum: Coutinho.
- Provincie Noord-Holland (2008). *Bestuurlijke netwerkkaarten crisisbeheersing*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- Regtvoort, F. & Siepel, H. (2007). *Risico en crisiscommunicatie. Succesfactor in crisissituaties*. Bussum: Coutinho.
- Rossiter, J.R. & Percy, L. (1998). *Advertising communications and promotion management. Second edition*. Singapore: Irwin/McGraw-Hill.
- Save (2008). *Capaciteitenplanning Ergst Denkbare Overstromingsscenario's*. Deventer: Save/Oranje-woud.
- Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina (2006). *A failure of initiative. Final report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*. Washington: U.S. Government printing office.
- Shannon, C.E. & Weaver, W. (1949). *The mathematical theory of communication*. Urbana: University of Illinois Press. Opgehaald van: www.cw.utwente.nl/theorieenoverzicht/Theory%20clusters/Communication%20and%20Information%20Technology/Information_Theory.doc.
- Slovic, P. (2000). *The Perception of Risk*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Sutherland, M. & Sylvester, A.K. (2000). *Advertising and the Mind of the Consumer*. London: Kogan Page.
- Taskforce Management Overstromingen (TMO) (2009). *Rapport van bevindingen*. Den Haag.
- Terpstra, T. (2008). *Publieke percepties van het risico op overstromingen en wateroverlast. Conceptversie 2*. Enschede: Universiteit Twente.

- Versterking CliëntenPositie (2008). *Met een handicap goed voorbereid bij een incident of ramp? Beknopte handreiking voor lokale belangenbehartigers*. Utrecht: Programma VCP.
- Veiligheidsregio Utrecht (2006). *Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding*. Veiligheidsregio Utrecht. 2006-2009. Utrecht: Veiligheidsregio Utrecht.
- Wever, J., Jonker, H., Soomeren, P. van & Graaf, A. van der (2006). *Risico's voor mensen met een beperking bij calamiteiten*. Quick scan. Amsterdam: DSP Groep en Vilans.

Een beschouwing van het menselijke aspect in brandveiligheidsbeleid

Margrethe Kobes

1

INLEIDING

Een veilige vluchtweg is het belangrijkste aspect van brandveiligheid van gebouwen. Het uitgangspunt is dat mensen zelfstandig een brandend bouwwerk kunnen verlaten. De in het gebouw getroffen brandveiligheidsmaatregelen moeten die zelfredzaamheid versterken en mogelijk maken. In de praktijk blijken aanwezigen in een gebouw echter niet altijd profijt te hebben van de huidige bij wet voorgeschreven veiligheidsmaatregelen. Het brandveiligheidsbeleid is vooral een weergave van de wijze waarop maatschappelijk en politiek gezien over brandveiligheid wordt gedacht en niet van wat brandveilig is. Deze ondoelmatigheid binnen het beleid heeft twee oorzaken.

Allereerst is het huidige beleid niet gebaseerd op feitelijk menselijk gedrag, maar op algemeen geaccepteerde aannames over veiligheid. In hoeverre deze aannames in overeenstemming zijn met de werkelijkheid en in hoeverre de specifieke voorschriften het beoogde effect bereiken, lijkt geen bepalende rol te spelen in het huidige brandveiligheidsbeleid. Inzicht in het feitelijke menselijke gedrag bij brand is dan ook niet leidend in het huidige brandveiligheidsbeleid. Alhoewel de huidige kennis over het menselijk gedrag bij brand in gebouwen nog zeer beperkt is,¹ is er echter wel degelijk op basis van de huidige kennis een aantal kritische factoren voor de zelfredzaamheid bij brand te onderkennen.

De tweede oorzaak van de ondoelmatigheid van het huidige beleid is de sterke behoefte aan symbolische verbetermaatregelen. Brandveiligheidsbeleid wordt al eeuwenlang beïnvloed door rampzalige incidenten (Kobes, 2008a; Helsloot, 2007; Bukowski & Kuligowski, 2004). Na het incident neemt men slechts symbolische verbetermaatregelen, vanuit de overweging dat de kans zeer gering is dat in de nabije toekomst de effectiviteit van de symbolische

1 Diverse onderzoekers hebben over de geschiedenis van het wetenschappelijk onderzoek naar het menselijk gedrag bij brand gepubliceerd, zoals Tong & Canter (1985), Frantzich (1994), Fahy & Proulx (2001), Bryan (2002) en O'Connor (2005).

maatregelen bediscussieerd hoeft te worden (Helsloot, 2007). En omdat de kans op fysieke veiligheidsincidenten veelal zo laag is, kan door middel van symbolisch beleid absolute veiligheid worden beloofd. De onderzoeksresultaten van rampzalige incidenten en wetenschappelijke experimenten hebben zelden geleid tot een grondige evaluatie van de gehanteerde uitgangspunten van het brandveiligheidsbeleid. De vorming van beleid zou niet door incidenten gestuurd moeten worden, maar gebaseerd moeten zijn op een periodieke evaluatie van de effectiviteit van het beleid.

In de volgende paragraaf wordt een begin gemaakt met de evaluatie van de effectiviteit van het beleid door de symbolische waarde van twee maatregelen te bespreken, namelijk de effectiviteit van vluchtrouteaanduidingen en van bedrijfshulpverlening (BHV). In de volgende paragraaf zal ook nader worden ingegaan op het verschil tussen aannames in het beleid. Het feitelijke gedrag van mensen bij brand komt in paragraaf 3 aan de orde. In paragraaf 4 van dit hoofdstuk worden de kritische factoren voor zelfredzaamheid uitgebreid besproken en in paragraaf 5 wordt een slotbeschouwing gegeven.

2 SYMBOLISCHE BRANDVEILIGHEID

2.1 *Effectiviteit van vluchtrouteaanduidingen (groene nooduitgangbordjes)*

Een duidelijk voorbeeld van een symbolische maatregel voor brandveiligheid zijn de groene vluchtrouteaanduidingen (Kobes, 2008a; Kobes e.a., 2010a). Beleidsmakers en -handhavers hebben veel aandacht voor de kleur, het pictogram en de locatie van vluchtrouteaanduidingen (de groene nooduitgangbordjes). Maar uit incidentevaluaties blijkt dat mensen veelal de aanduidingen voor nooduitgangen niet opmerken (Ouellette, 1993) of negeren (Ouellette, 1993; Boer, 2002; Johnson, 2005). Deze bevindingen komen overigens sterk overeen met bevindingen uit onderzoek op het gebied van verkeersveiligheid. Uit diverse onderzoeken naar het waarnemen en herkennen van verkeersborden komt namelijk naar voren dat weggebruikers waarschuwingssborden nauwelijks opmerken (Näätänen & Summala, 1976; Drory & Shinar, 1982) of negeren (Näätänen & Summala, 1976) (zie het kader op p. 183). Verder is geconstateerd dat weggebruikers die meer met hun veiligheid bezig zijn, zich bewuster zijn van verkeersborden en er beter op letten (Al-Madani, 1999).

Behalve dat de groene bordjes nauwelijks worden opgemerkt, is de locatie van de groene bordjes zodanig dat ze in geval van brand door de rook niet meer zichtbaar zijn. Rook en hete verbrandingsgassen hebben de eigenschap dat ze opstijgen en onder het plafond opeenhopen. Dat is nu net waar de groene bordjes hangen. Bovendien blijkt uit onderzoek naar het gemak om in een

gebouw de weg te kunnen vinden, ook wel *wayfinding* genoemd, dat de fysieke vormgeving van een gebouw van groter belang is dan de hoeveelheid en kwaliteit van de bewegwijzering (Arthur & Passini, 1992). Bij fysieke vormgeving valt te denken aan de architectonische vormgeving, het circulatieplan en het interieurontwerp. Architectonische mankementen zijn dan in veel gevallen ook niet op te lossen met het aanbrengen van bewegwijzering (Arthur & Passini, 1992). Ook in situaties waarin sprake is van een hoge bezettingsdichtheid, zoals in drukke uitgaansgelegenheden, hebben de groene uitgangbordjes een hoog symbolisch gehalte. Als ze al gezien worden, dan is het vanwege de druk van de mensenmassa vaak onmogelijk naar een nooduitgang te vluchten wanneer de mensenmassa via de hoofduitgang wil vluchten.

Intermezzo: Waarneming en herkenning van verkeersborden²

Het is geen uitzondering als weggebruikers een verkeersbord 'over het hoofd zien', maar eerder een regel. Waarschuwborden worden volgens Näätänen en Summala (1976) bijvoorbeeld genegeerd omdat zij qua gevaar vrijwel nooit worden ingelost. Ook kunnen sommige functies of betekenissen van borden over het hoofd worden gezien. Drory en Shinar (1982) onderzochten herinnering en herkenning van waarschuwborden (bijv. een waarschuwing voor een scherpe bocht of een gevaarlijk kruispunt) door middel van een veldonderzoek waarin zij mensen een paar honderd meter nadat zij langs het bord waren gereden aan de kant hielden om er een aantal vragen over te stellen. Het doel van waarschuwborden is om weggebruikers attent te maken op elementen die zij tegen (zouden kunnen) komen op hun weg. De borden zouden goed door weggebruikers moeten worden opgenomen, zodat zij zich bewust worden van de mogelijke gevaren. Deze attentie zou voor een korte tijd in het geheugen opgeslagen moeten worden. Uit het onderzoek bleek echter dat weggebruikers de waarschuwborden nauwelijks waarnamen. Daarentegen werden bewegwijzeringsborden wel heel goed bekeken, dus aan de aandacht van de weggebruiker lag het niet. Toch lijkt een gebrekkige waarneembaarheid geen belangrijke oorzaak te zijn van de gebrekkige gedragsbeïnvloeding van veel borden. De gebruikte borden zijn, door ergonomisch onderzoek naar de vereiste grootte, kleur, symbolen, lettertypes enzovoort, waarschijnlijk nauwelijks te verbeteren wat hun waarneembaarheid betreft. Bovendien concluderen Näätänen en Summala (1976) uit een aanvullend praktijkexperiment dat verkeersborden wel worden opgemerkt als men zeer

2 De tekst in het tekstkader is gedeeltelijk overgenomen uit Hennequin, 2005.

gemotiveerd is om de borden waar te nemen. De bevinding dat motivatie een belangrijke invloed heeft op de bewustwording van verkeersborden wordt bevestigd door resultaten uit onderzoek naar het begrip van verkeersborden. Zo heeft Al-Madani (1999) een verband ontdekt tussen het gebruik van een veiligheidsriem en het begrip van verkeersborden: mensen die altijd hun veiligheidsriem droegen, hadden een veel beter begrip van verkeersborden dan mensen die soms of bijna nooit hun veiligheidsriem droegen. De verklaring hiervoor is dat als weggebruikers sowieso meer met hun veiligheid bezig zijn, zij een veiligheidsriem zullen dragen en zich bewuster zullen zijn van verkeersborden en hier beter op zullen letten.

2.2 *Effectiviteit van bedrijfshulpverlening (BHV)*

Naast de relevante bouwkundige maatregelen om de brandveiligheid te bevorderen, zijn ook organisatorische maatregelen noodzakelijk om het niveau van brandveiligheid te garanderen. Zo is het blijvend functioneren van de getroffen brandveiligheidsmaatregelen afhankelijk van het risicobewustzijn van de gebruikers van een gebouw. Als een nooduitgang bijvoorbeeld op slot zit en met een sleutel geopend moet worden, of als in een noodtrappenhuis brandbare spullen zijn opgeslagen, wordt het beoogde niveau van brandveiligheid niet bereikt. Verder is de begeleiding van de ontvluchting een voorbeeld van een organisatorische maatregel. Zeker waar het gaat om de beïnvloeding van menselijk gedrag, kunnen organisatorische maatregelen zeer effectief zijn. Het gedrag van mensen wordt namelijk grotendeels bepaald door (sociale) normen en regels (Sillem, 2005). Het is bijvoorbeeld afhankelijk van de (bedrijfs) cultuur hoe er wordt gereageerd op aanwijzingen van autoriteiten en hoe men staat tegenover de opvolging van alarmsignalen (Sillem, 2005). Verder kijken mensen doorgaans eerst naar de reacties van anderen en reageren zij zoals de mensen in hun directe omgeving doen. Zodra één persoon besluit te vluchten, zullen de mensen in de omgeving dit ook doen, waardoor de personen zich als een groep gaan verplaatsen (Cornwell, 2003; SFPE, 2002; Purser & Bensilum, 2001; Galea e.a., 2007a). Met het adequaat optreden van een BHV-organisatie kan daarom het eerste gedrag van mensen gestuurd worden. Zo is uit incidentevaluaties gebleken dat acties van gebouwpersoneel van invloed is op het gedrag van het publiek (Sime, 1991). Verder maken mensen gebruik van nooduitgangen, in plaats van de bekende uitgang, wanneer gebouwpersoneel aanwezig aansporen via de nooduitgang te vluchten (Johnson, 2005; Graham & Roberts, 2000; Sandberg, 1997; Benthorn & Frantzich, 1996; Proulx & Richardson, 2002). Bovendien is de reactietijd aanmerkelijk korter wanneer de ontvluchting wordt begeleid door een goed opgeleide en getrainde BHV-organisatie (Fahy & Proulx, 2001; Graham & Roberts, 2000; Purser &

Bensilum, 2001; Sandberg, 1997). Het optreden van een goed opgeleide en getrainde BHV-organisatie lijkt dan ook effectief te zijn. De invulling van een dergelijke organisatorische maatregel wordt in het beleid echter volledig aan het verantwoordelijkheidsbesef van de gebouwbeheerder overgelaten (zie de twee kaders hierna).

Intermezzo: Arbeidsomstandighedenwet 2008 (Arbowet 2008)*Artikel 15 - Deskundige bijstand op het gebied van bedrijfshulpverlening*

1. De werkgever laat zich ten aanzien van de naleving van zijn verplichtingen op grond van artikel 3, eerste lid, onder e, van deze wet bijstaan door een of meer werknemers die door hem zijn aangewezen als bedrijfshulpverleners.
2. Het verlenen van de bijstand houdt in elk geval in:
 - a. het verlenen van eerste hulp bij ongevallen;
 - b. het beperken en het bestrijden van brand en het beperken van de gevolgen van ongevallen;
 - c. het in noodsituaties alarmeren en evacueren van alle werknemers en andere personen in het bedrijf of de inrichting.
3. De bedrijfshulpverleners beschikken over een zodanige opleiding en uitrusting, zijn zodanig in aantal en zodanig georganiseerd dat zij de in het tweede lid genoemde taken naar behoren kunnen vervullen.

Zo stelt de Arbowet vanaf 2008 geen eisen meer aan het aantal BHV'ers dat in een gebouw aanwezig moet zijn. Ze moeten alleen zodanig in aantal zijn dat ze hun taken naar behoren kunnen vervullen (artikel 15 Arbowet). De grootte van het bedrijf en de specifieke risico's bepalen het benodigde aantal BHV'ers. Deze risico's moeten met behulp van een risicoinventarisatie en -evaluatie (ri&e) in een document worden vastgelegd. Verder worden geen eisen meer gesteld aan de benodigde ervaring van BHV'ers, omdat het volgens de wetgever vanzelfsprekend is dat het opleidingsniveau op peil moet worden gehouden. Bovendien zijn de bepalingen over BHV in het Arbobesluit komen te vervallen. Nu de werkgever (of gebouwbeheerder) het zonder de beleidsregels uit het Arbobesluit moet doen, is hij teruggeworpen op de ri&e voor de organisatie van de BHV. De stap van de inventarisatie van risico's naar een plan voor noodhulp moet de werkgever zelf maken.

Intermezzo: Arbeidsomstandighedenwet 2008 (Arbowet 2008)*Fragmenten uit de memorie van toelichting op artikel 15*

‘(...) Het derde lid is eveneens meer afgestemd op de richtlijn (Richtlijn nr. 89/391/EEG), die voorschrijft dat de werknemers een opleiding moeten krijgen, talrijk genoeg moeten zijn en over geschikt materiaal moeten beschikken. De ervaringseis is daarbij geschrapt, omdat het voor zich spreekt dat het opleidingsniveau op peil moet worden gehouden. De bepaling dat de werkgever natuurlijke persoon met niet meer dan 15 werknemers zelf bedrijfshulpverlenings-taken mag verrichten is komen te vervallen. (...)’

‘De werkgever moet maatregelen nemen om te zorgen dat deze crisissituaties op een goede manier worden beheerst. Deze maatregelen zijn een kwestie van maatwerk; de werkgever moet ze afstemmen op de aard en de grootte van de activiteiten van zijn bedrijf. Bij het nemen van maatregelen zal de werkgever rekening moeten houden met de normaliter in het bedrijf of instelling aanwezige werknemers. Zo vragen mensen met verstandelijke of fysieke beperkingen een andere inzet van de bedrijfshulpverlening dan een groep doorsnee werknemers zonder beperkingen. Om de maatregelen uit te voeren moet de werkgever zich laten bijstaan door een of meer werknemers, de bedrijfshulpverleners. Bedrijfshulpverleners moeten zijn opgeleid voor hun taken op het terrein van eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie van personen. Bovendien moeten ze kunnen beschikken over het nodige materieel om hulpverlenende taken uit te kunnen voeren. Het juiste voorzieningenniveau zal moeten worden bepaald op basis van de risico's. Om in noodsituaties adequaat te kunnen opereren zal het nodig zijn het opleidingsniveau van de bedrijfshulpverleners op peil te houden. Dit betekent (afhankelijk van onder meer de complexiteit van de bedrijfsactiviteiten) dat er regelmatig na- of bijscholing van bedrijfshulpverleners zal moeten plaatsvinden. Ook kunnen de vaardigheden op peil worden gehouden door het regelmatig organiseren van oefeningen in het bedrijf. Het aantal bedrijfshulpverleners dat een werkgever aanwijst hangt samen met de grootte van het bedrijf en de specifieke risico's van het bedrijf, en is dus ook een kwestie van maatwerk. Op basis van de risico's zal de werkgever dus het juiste aantal bedrijfshulpverleners moeten vaststellen. Er zullen voldoende bedrijfshulpverleners aangewezen en opgeleid moeten worden zodat, rekening houdend met ziekte, vakanties of ploegendiensten op elk moment voldoende hulpverleners binnen het bedrijf aanwezig zijn. (...)’

2.3 *Verskil tussen beleid en daadwerkelijke brandveiligheid*

De invulling van BHV, die een grote invloed op het niveau van brandveiligheid kan hebben, wordt nog slechts op hoofdlijnen in beleid geregeld. De

gebouweigenaar/-beheerder bepaalt in een ri&e wat de denkbare risico's in een bepaald gebouw zijn en welk aantal bedrijfshulpverleners 'voldoende' is. Daarbij gaat de wetgever ervan uit dat het verantwoordelijkheidsbesef en de kennis over veiligheidsrisico's om een ri&e vast te kunnen stellen, bij de gebouweigenaar/-beheerder aanwezig zijn. Ook gaat de wetgever ervan uit dat de gebouweigenaar/-beheerder kennis heeft over wat een acceptabel niveau van veiligheid is. Het beleid biedt daarbij niet meer dan een richtwaarde waaraan het acceptabele niveau kan worden afgemeten. Voor de invulling van maatregelen om de risico's te kunnen beperken is het echter noodzakelijk om in beleid afspraken te maken over het acceptabele niveau van brandveiligheid. Vanuit bestuurlijk oogpunt wordt namelijk verondersteld dat beleid, en de toepassing en handhaving daarvan, een van de factoren is die het brandveiligheidsniveau bepalen. Het aantal dodelijke slachtoffers is een van de aspecten waarmee het acceptabele niveau van brandveiligheid gedefinieerd kan worden. Fatale branden³ komen (wereldwijd) vooral 's nachts voor in gebouwen waarin mensen slapen, zoals woningen en hotels (Bruck, 2001; Kobes, 2008a). Verder komen fatale branden vooral voor in gebouwen waarin mensen aanwezig zijn die niet zelfstandig kunnen vluchten, zoals verzorgingstehuizen en cellengebouwen (Kobes, 2008a) en in bijeenkomstgebouwen met een hoge bezettingsdichtheid, zoals cafés en nachtclubs (Tubbs, 2004). Bij fatale branden in bijeenkomstgebouwen zijn (is) met name de (combinatie van de) volgende factoren bepalend voor de fataliteit (Graham & Roberts, 2000; Tubbs, 2004; Bryner e.a., 2007):

- een hoge bezettingsdichtheid;
- de aanwezigheid van brandbare versieringen;
- niet-beschikbaarheid van nooduitgangen.

Vanuit een risicobenadering geredeneerd, zou de aandacht van het brandveiligheidsbeleid, gezien de hoge kans op fataliteit bij brand, vooral moeten zijn gericht op gebouwen met een hoge bezettingsdichtheid en/of waarin mensen slapen en/of waarin de aanwezige mensen niet (tot verminderd) zelfstandig mobiel zijn. In het huidige brandveiligheidsbeleid wordt vooralsnog niet in meetbare doelstellingen antwoord gegeven op de vraag wat het acceptabele niveau van brandveiligheid is. De validatie van de aannames in de voorschriften ten opzichte van de effecten van de voorschriften op de brandveiligheid lijkt bovendien geen bepalende rol te spelen in het huidige brandveiligheidsbeleid. Mede daardoor is er in de loop van de eeuwen een verschil ontstaan tussen het brandveiligheidsbeleid en de technologische en menselijke aspecten die werkelijk de brandveiligheid bepalen. Er zijn meerdere voorbeelden

3 Voor een volledig overzicht van ernstige fatale branden in Nederland zie www.nbdn.nl in 'dossier fatale branden in Nederland'.

van verschillen tussen beleid en daadwerkelijke brandveiligheid (Kobes e.a., 2008; Kobes e.a., 2010a). Deze voorbeelden van aannames en uitgangspunten in beleid die niet in overeenstemming zijn met de kennis uit de literatuur zijn opgenomen in tabel 8.1.

Tabel 8.1 Verschil tussen beleid en daadwerkelijke brandveiligheid

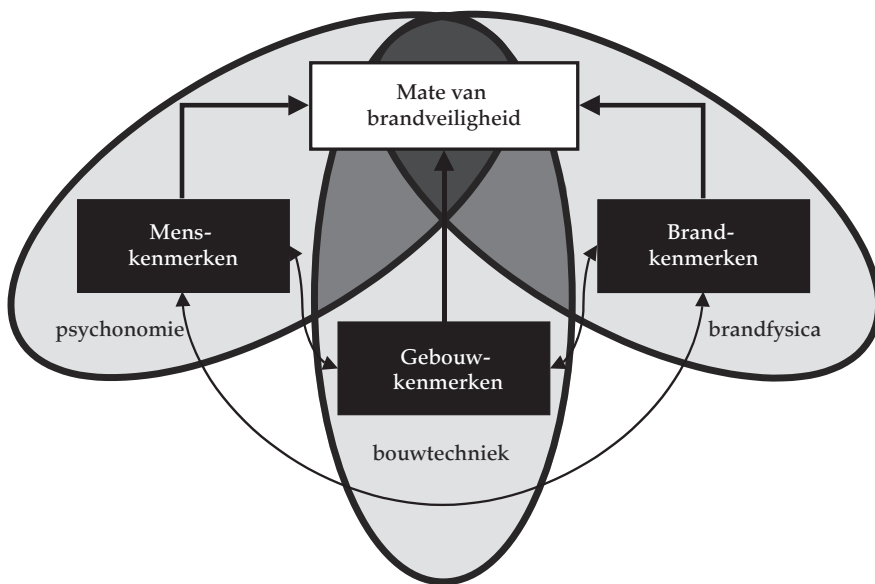
Uitgangspunt of aanname in beleid	Kennis uit incidentevaluaties en experimenten
De brandontwikkeling in een gebouw is conform de standaard brandkromme, ongeacht het gebruik van een gebouw en de materialen die aanwezig zijn.	De brandontwikkeling is afhankelijk van het type materiaal dat aanwezig is, zo wordt de verbranding van kunststoffen gekenmerkt door een ultrasnelle brandontwikkeling (Chang & Huang, 2005).
Mensen die mobiel zijn, kunnen zelfstandig vluchten.	Alle mensen in een brandsituatie kunnen tot op bepaalde hoogte te maken krijgen met beperkingen (Tong & Canter, 1985; Proulx, 2002; Bukowski, 2005; Averill e.a., 2007) en zijn daarmee potentieel vermindert tot niet-zelfredzaam.
Mensen starten vrijwel direct met de ontvluchting bij het zien van brand of bij het horen van het brandalarm.	Mensen reageren niet meteen op het zien van brand of op het horen van een brandalarm (SFPE, 2002; Proulx & Richardson, 2002). De tijd die mensen nodig hebben om zich bewust te worden van de brand en van de ernst van de situatie is doorgaans langer dan de tijd die nodig is om naar een veilige plaats te vluchten (Bryan, 2002; Proulx, 2003).
Mensen gebruiken vluchtrouteaanduidingen om de dichtstbijzijnde uitgang te vinden.	Uit incidentevaluaties naar de ontvluchting bij 400 branden blijkt dat 92% van de overlevenden zich niet bewust is geweest van de aanwezigheid van vluchtrouteaanduidingen (Ouellette, 1993).
Mensen vluchten via de dichtstbijzijnde (nood) uitgang.	Mensen vluchten doorgaans via de bekende weg en nauwelijks via nooduitgangen (Sandberg, 1997; Graham & Roberts, 2000; Benthorn & Frantzich, 1996). De objectieve loopafstand is niet bepalend voor de routekeuze (Gwynne e.a., 2001; Løvås, 1998). Bekende routes worden als korter ervaren dan onbekende routes (Løvås, 1998).
De loopsnelheid van mensen is constant, ongeacht of men wel of niet door rook loopt.	Mensen die worden blootgesteld aan de effecten van brand lopen langzamer dan de loopsnelheid zoals verkregen uit loopexperimenten in normale omgevingscondities (Frantzich, 1994; Isobe e.a., 2004; Nagai e.a., 2004).

De voorbeelden in tabel 8.1 tonen de noodzaak aan om het brandveiligheidsbeleid in overeenstemming te brengen met het daadwerkelijke gedrag van mensen tijdens een brand.

2.4 Paradigmaverschuiving naar toegepaste brandveiligheidskunde

In de huidige benadering van brandveiligheid ligt de nadruk op de bouwtechniek, namelijk op de interactie tussen brandkenmerken en gebouwkenmerken. Om het brandveiligheidsbeleid te laten aansluiten bij het werkelijke gedrag van mensen bij brand zal de traditionele benadering van brandpreventie aangevuld moeten worden met de kennis vanuit de wetenschap op het gebied van brandfysica en psychonomie. Dit betekent dat een paradigmaverschuiving noodzakelijk is naar een beoordelingssysteem op basis van toegepaste brandveiligheidskunde.

Figuur 8.1 Onderwerpen van brandveiligheidskunde



Toegepaste brandveiligheidskunde is een wetenschappelijke benadering van brandveiligheid vanuit drie disciplines (Kobes, 2008a):

- Fysische brandveiligheidskunde (brandfysica). Dit is de wetenschap over het ontstaan, de ontwikkeling en de repressie van (de effecten van) brand.
- Bouwtechnische brandveiligheidskunde (bouwtechniek). Dit is de wetenschap over het architectonische, bouwkundige en installatietechnische gebouwontwerp in relatie tot het ontstaan, de ontwikkeling en de repressie van (de effecten van) brand en het vluchten bij brand.
- Psychonomische brandveiligheidskunde (psychonomie). Dit is de wetenschap over de interactie tussen de omgeving en het gedrag van mensen in deze omgeving. In de psychonomie gaat het erom te ontdekken wat de

wetmatigheden zijn die het menselijk gedrag bepalen (Verwey, 2004). Deze wetmatigheden geven inzicht hoe mensen informatie verwerken.

Niet alleen de brandveiligheid van gebouwen kan worden benaderd vanuit drie verschillende invalshoeken. De drie aspecten 'brandkenmerken', 'gebouwenkenmerken' en 'mensenkenmerken' bepalen ook de mate van zelfredzaamheid bij brand. In paragraaf 4 worden de drie aspecten nader uitgewerkt, maar in paragraaf 3 volgt eerst een introductie van de drie fasen van het menselijk gedrag bij brand, waarin mensen al dan niet zelfredzaam kunnen zijn.

3 ZELFREDZAAMHEID BIJ BRAND

3.1 *Drie fasen van het menselijk gedrag bij brand*

In de eerste fase van een brand zijn de aanwezigen in een gebouw vooral aangewezen op zichzelf en op de mensen in hun directe omgeving. Het gedrag van mensen in deze eerste fase is het meest bepalend voor de kans om de brand te overleven (Purser & Bensilum, 2001; Pires, 2005). De mate van zelfredzaamheid bij brand is daarmee een belangrijke indicator voor de brandveiligheid van een gebouw. De zelfredzaamheid bij brand is het menselijk vermogen om signalen van gevaar waar te nemen en te interpreteren, om beslissingen te nemen en om acties uit te voeren die gericht zijn op het overleven van een brandsituatie. Deze definitie is gebaseerd op de kennis over het ontwikkelingsproces van het menselijk gedrag bij brand. Het menselijk gedrag bij brand is te benoemen aan de hand van drie bepalende fasen in het ontwikkelingsproces, waarin de volgende basisactiviteiten worden uitgevoerd (Frantzich, 1994; Purser & Bensilum, 2001; O'Connor, 2005; en anderen):

1. bewustwording van gevaar door externe stimuli (periode van bewustwording);
2. validatie van en reactie op gevaarsignalen (periode van besluitvorming);
3. uitvoeren van een actie, zoals het vluchten naar een veilige plaats (periode van verplaatsing).

Hierna wordt aan de hand van de drie fasen een introductie gegeven van de belangrijkste bevindingen uit onderzoek naar het menselijk gedrag bij brand.

Ad 1 Bewustwording

De situationele context bepaalt voor een groot deel of de gevaren van brand goed worden geïnterpreteerd. Uit experimenten is bijvoorbeeld gebleken dat mensen die alleen in een ruimte aanwezig zijn eerder reageren op de aanwezigheid van rook dan mensen die zich samen met anderen in een ruimte bevinden (Latané & Darley, 1970). Verder zijn mensen geneigd de eerste sig-

nalen van gevaar, zoals een brandalarm of het zien van vlammen, te negeren (SFPE, 2002; Proulx & Richardson, 2002; Kobes, 2008b; Oberijé e.a., 2009) in plaats van direct te vluchten of de brand te bestrijden. Er zijn zelfs voorbeelden van incidenten waarbij mensen juist naar de brand toe gaan om ernaar te kijken. Vaak beseffen mensen niet dat een beginnende brand zich in zeer korte tijd kan ontwikkelen tot een levensbedreigende brand (Proulx, 1997, 2001b; Purser & Bensilum, 2001). Het gevaarbewustzijn is daarmee over het algemeen zeer laag, waardoor de periode van bewustwording lang kan duren.

Ad 2 Besluitvorming

Mensen reageren over het algemeen pas op het moment dat een brand zich zodanig heeft ontwikkeld dat er lichamelijk hinder ontstaat, zoals ernstige ademhalingsproblemen of het voelen van extreme hitte (Kobes, 2008b; Oberijé e.a., 2009). Dit betekent dat mensen over het algemeen pas reageren als de situatie al zeer kritiek is. De snelle rookontwikkeling vormt bij een lange(re) periode van besluitvorming veelal het grootste probleem. De meeste (Gann, 2004) dodelijke slachtoffers bij brand zijn namelijk te wijten aan inhalatie van rook en giftige verbrandingsgassen (ISO, 2004).

Ad 3 Verplaatsing

Op het moment dat de aanwezigen hebben besloten te gaan vluchten, speelt het gemak van *wayfinding* een belangrijke rol. De term 'wayfinding' verwijst naar de wijze waarop mensen zich in een gebouw oriënteren (ISO, 2004). Er is sprake van een groot gemak van *wayfinding* als de lay-out van het gebouw overzichtelijk is, waardoor mensen gemakkelijk de weg kunnen vinden. Uit onderzoek naar *wayfinding* in parkeergarages, winkelcentra, ondergrondse gebouwen, ziekenhuizen en vluchthavens (Sime, 2001) is naar voren gekomen dat specifieke uitvoeringen van de lay-out en de inrichting van het gebouw onduidelijk zijn en voor verwarring zorgen. Dit lage gemak van *wayfinding* leidt onbedoeld tot stress bij de mensen die in deze gebouwen hun weg proberen te vinden. Het onderzoek naar *wayfinding* richt zich echter vooral op het gebruik van gebouwen in normale situaties en niet of nauwelijks op het gebruik tijdens de ontvluchting in noodsituaties (Sime, 2001). Toch is het gemak van *wayfinding* erg belangrijk in geval van brand. Bovendien is het psychische stressniveau van mensen die geconfronteerd worden met brand al zeer hoog, doordat hun informatieverwerkingscapaciteit overvraagd wordt (Proulx, 1993) of doordat ze worden geconfronteerd met een onbekende situatie (Verwey, 2004). Aangezien te veel psychische stress het cognitieve proces en de reactie van mensen kan verlammen (Proulx, 1993), is het van belang om bijkomende stress veroorzaakt door *wayfinding*-problemen te vermijden. Om dit te kunnen vermijden is inzicht nodig in de verwerking van informatie voor *wayfinding* tijdens noodsituaties. Er zijn twee belangrijke redenen voor de noodzaak van een focus op *wayfinding* bij ontvluchting in geval van brand:

- Er is inzicht nodig in het besluitvormingsproces van evacués. Sommige aspecten van zelfredzaamheid bij brand en van *wayfinding* bij ontvluchting in geval van brand zijn onderzocht, maar het is niet uitvoerig besproken in de literatuur. Zo is de wijze waarop mensen hun vluchtroute kiezen en hoe dit proces ondersteund kan worden met de lay-out van het gebouw en andere gebouwvoorzieningen, nog nauwelijks bestudeerd (Sime, 2001; Groner, 2001).
- Het is nodig om de invloed van verschillende gebouwaspecten te onderzoeken. De mate van zelfredzaamheid van een persoon kan gedurende het vluchtproces variëren en is afhankelijk van de omgevingscondities waarin de persoon zich bevindt (Sime, 1991). Ook het gebouwwontwerp kan van invloed zijn op de mate van zelfredzaamheid.

In een recente studie, bestaande uit een serie van nachtelijke ontruiming van een hotel (Kobes e.a., 2010b), is onderzoek gedaan naar de invloed van rook, van laag geplaatste vluchtrouteaanduidingen en van persoonlijke factoren op de *wayfinding* tijdens ontvluchting (zie het kader hierna en het kader op p. 193).

Intermezzo: Ontruimingsexperimenten in een hotel (deel 1)

(Kobes e.a., 2010b)

Onderzoeksopzet

Het experimentele onderzoek is gericht op *wayfinding* bij ontvluchting in geval van brand. Het onderzoek bestond uit de registratie en evaluatie van onaangekondigde ontruimingsoefeningen en is uitgevoerd in een hotel. De hotelgasten zijn uitgenodigd om deel te nemen aan een experimenteel onderzoek naar brandveiligheid. In de avond voorafgaand aan de ontruimingsoefeningen hebben de deelnemers twee ‘nep’-testen gedaan, met het doel om de deelnemers af te leiden van het feitelijke experiment dat ‘s nachts zou plaatsvinden.

Tussen ongeveer 02.15 uur ‘s nachts en 06.45 uur ‘s ochtends zijn de hotelgasten één voor één gewekt met het telefoonbericht: ‘Er is een melding van brand op uw verdieping. Verlaat het hotel zo snel mogelijk. Wij zorgen voor de andere gasten. Ik herhaal: (...)’ De deelnemers zijn vooraf niet op de hoogte gebracht van de nachtelijke ontruimingsoefeningen. Om de invloed van de omgevingscondities en het gebouwwontwerp op *wayfinding* bij brand te onderzoeken, zijn de experimenten uitgevoerd in drie verschillende scenario’s. In het basis-scenario is niets gewijzigd aan de bestaande omgeving van het hotel. In het rookscenario is de route naar de hoofduitgang geblokkeerd door rook in de gang te blazen. Het derde scenario, het bordjesscenario, is een variant op het rookscenario, waarbij de groene nooduitgangbordjes op ongeveer 30 cm boven de vloer zijn geplaatst in plaats van vlak onder het plafond. In elk scenario zijn ten minste twintig personen getest.

Bijzonder gedrag

Tijdens de experimenten zijn diverse uitingen van bijzonder gedrag waargenomen, zoals kruipen, rennen of het kloppen op deuren om andere gasten te alarmeren. Eén persoon heeft op de vluchtplattegrond gekeken terwijl hij in de rook stond. De vluchtplattegrond bevond zich in de gang, op de muur tegenover de ruimte met de (fictieve) brandhaard. Enkele andere personen raakten tijdens het vluchten de muur aan om zich in de rook te kunnen oriënteren. Iemand anders had tijdens het vluchten een T-shirt voor zijn neus om zich tegen de rook te beschermen. In de scenario's met waarneembare rook zijn meerdere personen terug de hotelkamer ingegaan nadat zij de deur hadden geopend en in de gang hadden gekeken. Ook is het meerdere malen voorgekomen dat mensen een bepaalde richting op liepen en zich daarna omdraaiden om vervolgens in de andere richting te vluchten.

Uit het experimentele onderzoek naar *wayfinding* bij ontvluchting in geval van brand (Kobes e.a., 2010b) is onder andere naar voren gekomen dat rook van invloed is op de routekeuze: wanneer geen rook waarneembaar is, vlucht de meerderheid van de deelnemers via de hoofduitgang en wanneer de route naar de hoofduitgang door rook is geblokkeerd, vlucht de meerderheid van de deelnemers via de nooduitgang. Verder blijkt uit het onderzoek dat laag geplaatste vluchtrouteaanduidingen een positieve invloed hebben op het gebruik van de dichtstbijzijnde nooduitgang. Het al of niet hebben van een BHV-achtergrond blijkt nauwelijks de keuze van de uitgang te beïnvloeden.

Intermezzo: Ontruimingsexperimenten in een hotel (deel 2)

(Kobes e.a., 2010b)

Invloed van rook

In het basisscenario is de meerderheid (55%) van de deelnemers via de hoofduitgang gevlucht. In het rookscenario en in het bordjesscenario is de meerderheid (64,1% respectievelijk 75%) daarentegen via de dichtstbijzijnde nooduitgang gevlucht. Dit wijst erop dat de aanwezigheid (of geen aanwezigheid) van waarneembare rook van invloed is op de keuze van de uitgang. In het rookscenario is toch nog een aanzienlijk deel van de groep testpersonen (30,8%) via de hoofduitgang gevlucht. Dit betekent dat bijna een derde van de groep deelnemers door de rook en langs de (fictieve) brandhaard is gevlucht. In het bordjesscenario is het aantal iets lager, maar toch nog aanzienlijk. Daar is één op de vijf deelnemers namelijk door de rook en langs de (fictieve) brandhaard gevlucht.

Invloed van laag geplaatste bordjes

Meerdere deelnemers hebben aangegeven dat zij gebruik hebben gemaakt van de vluchtrouteaanduidingen. In het basisscenario zegt ruim de helft van de deelnemers de groene nooduitgangborden gebruikt te hebben. In de scenario's met waarneembare rook zegt ongeveer drie kwart van de groep deelnemers dat zij gebruik hebben gemaakt van de groene nooduitgangborden. Van de mensen die in het basisscenario hebben aangegeven dat zij gebruik hebben gemaakt van de vluchtrouteaanduiding is 77,8% ook daadwerkelijk via de dichtstbijzijnde nooduitgang gevlucht. Dit betekent dat 22,2% van de deelnemers die gebruik hebben gemaakt van de groene borden de aanwijzingen op de groene borden niet heeft opgevolgd. In het rookscenario heeft 33,3% van de deelnemers de aanwijzingen op de borden niet opgevolgd. De invloed van het gebruik van de vluchtrouteaanduiding op de routekeuze is daarmee twijfelachtig. In het bordjesscenario is 6,7% van de deelnemers die gebruik hebben gemaakt van de groene borden niet via de dichtstbijzijnde nooduitgang gevlucht. Dit wijst erop dat de laag geplaatste vluchtrouteaanduidingen duidelijke informatie geven en het een positieve invloed heeft op het gebruik van de nooduitgang.

Invloed van persoonskenmerken op keuze van uitgang

Er is onderzocht of mensen die een BHV-training hebben gevolgd via een andere uitgang vluchten dan mensen die geen BHV-training hebben gevolgd. De veronderstelling is dat mensen met een BHV-achtergrond eerder geneigd zijn via de nooduitgang te vluchten dan mensen zonder BHV-achtergrond. Uit het onderzoek blijkt dat er tussen de twee groepen testpersonen geen groot verschil is in de keuze voor de hoofduitgang of de nooduitgang. De mate van bekendheid met de omgeving (of type van omgeving) blijkt wel van invloed te zijn op de routekeuze. Zo zijn mensen die niet vaak in een hotel overnachten meer geneigd via de hoofduitgang te vluchten. Verder zijn mensen die voor het slapen gaan de vluchtroute hebben geïnspecteerd meer geneigd via de nooduitgang te vluchten. De invloed van de inspectie van de vluchtroute is vooral sterk in het basisscenario, waarin geen rook waarneembaar is. Ook in de scenario's waarin de rook wel waarneembaar is, lijkt de inspectie van de vluchtroute van invloed te zijn op de routekeuze, maar de invloed is niet zo sterk als in het basisscenario.

Behalve het aspect van *wayfinding* speelt de bezettingsdichtheid (aantal mensen per oppervlakte) een zeer belangrijke rol. Zo wordt de mogelijkheid om te vluchten in situaties waarbij veel mensen aanwezig zijn, veelal bepaald door de mensen die aan de rand van de mensenmassa staan. Men kan vaak niet meer doen dan het volgen van de mensen die in de directe omgeving staan. De meeste mensen zullen vluchten via de bekende weg, dat is via de uitgang waardoor ze binnen zijn gekomen. Wanneer er sprake is van een hoge bezettingsdichtheid kan men wel via een nooduitgang willen vluchten, maar men kan vaak niet meer doen dan het volgen van de mensen die in de directe omgeving staan. Als de doorstroomcapaciteit van de hoofduitgang niet is berekend op deze bijna maximale benutting door de aanwezige personen, dan zijn de gevolgen rampzalig.

4 KRITISCHE FACTOREN VOOR ZELFREDZAAMHEID BIJ BRAND

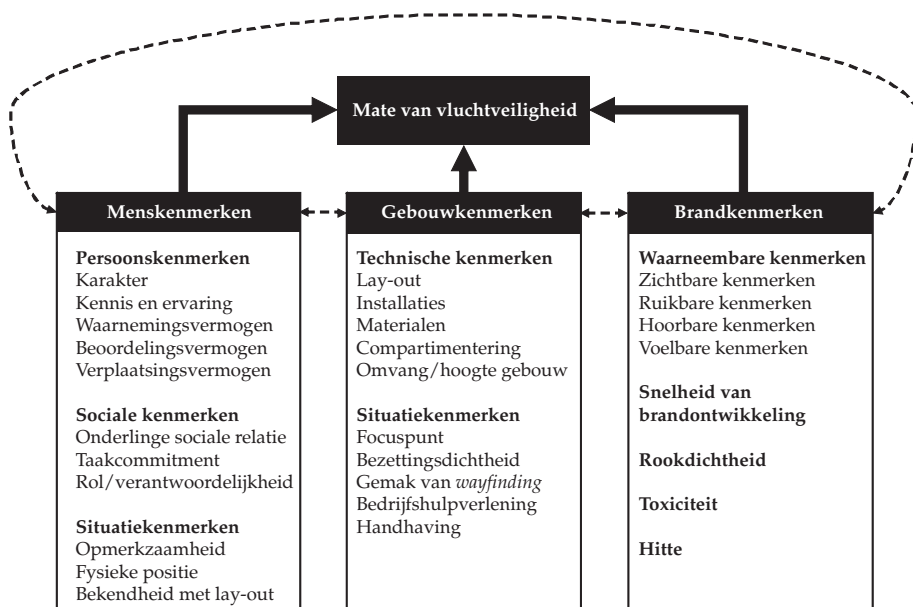
4.1 Zelfredzaamheid bij brand

Om te kunnen bepalen welke maatregelen de periode van bewustwording en besluitvorming kunnen verkorten, en welke aspecten van invloed zijn op de keuzes die gemaakt worden tijdens de periode van verplaatsing, is informatie nodig over de percepties, intenties en motieven van mensen die geconfronteerd worden met brand en ontvluchting uit gebouwen. Uit een literatuurstudie naar zelfredzaamheid bij brand (Kobes, 2008a; Kobes e.a., 2010a) is naar voren gekomen dat het menselijk gedrag bij brand een wisselwerking is tussen de mens zelf, de omgevingscondities en de brandveiligheidsvoorzieningen in het gebouw. Op hoofdlijnen zijn drie categorieën van factoren bepalend voor de mate van zelfredzaamheid bij brand (Sime, 2001; Kobes, 2008a; Kobes e.a., 2010a):

1. brandkenmerken;
2. gebouwkenmerken;
3. mensenkenmerken.

De drie groepen factoren zijn samengebracht in een model, dat is weergegeven in figuur 8.2.

Figuur 8.2 Kritische factoren voor zelfredzaamheid bij brand



Ad 1 De gevaarsfactor: brand

Brand is een belangrijke reden om uit een gebouw te vluchten. De effecten van brand beperken bovendien de mogelijkheid van mensen om een gebouw veilig te verlaten. Dit betekent dat brand invloed heeft op de mate van zelfredzaamheid.

De kritische factoren voor zelfredzaamheid bij brand vanuit de brandkenmerken zijn de waarneembare kenmerken van brand, de snelheid van brandontwikkeling, de rookdichtheid, de toxiciteit van brand en de hitte die bij brand vrijkomt.

Waarneembare kenmerken

De waarneembare kenmerken zijn onder te verdelen in zichtbare, ruikbare en hoorbare kenmerken. Deze kenmerken zijn van invloed op de snelheid van het ontdekken van een brand. Ook het voelen is onderdeel van het menselijk waarnemingsvermogen, maar blijkt echter geen sterke invloed te hebben op het ontdekken van brand. Uit diverse experimenten blijkt dat een ontruimingssignaal niet als een duidelijke aanwijzing voor brand wordt beschouwd (Proulx, 2003). De geur van rook of het zien van vlammen en rook zijn sterkere aanwijzingen voor een brand en de noodzaak van een ontvluchting (Proulx, 2003; Tong & Canter, 1985).

Snelheid van brandontwikkeling

De mate van brandontwikkeling kan worden bepaald aan de hand van een formule die uitgaat van een exponentiële groei. In de formule is het uitgangspunt dat de mate van brandontwikkeling afhankelijk is van de brandontwikkelingscoëfficiënt van het materiaal dat bij de brand betrokken is (Tang & Beattie, 1997; Chang & Huang, 2005). Er worden negen (standaard)brandkrommen met verschillende snelheden van brandontwikkeling onderscheiden (Chang & Huang, 2005). De brandkromme van een ultrasnelle brandontwikkeling is van toepassing op branden waarin synthetische materialen zijn betrokken, zoals polyurethaan (PU).

De brandkrommen zijn overigens slechts een rekenkundige benadering van de brandontwikkeling en zijn niet noodzakelijkerwijs een weergave van een 'gemiddelde' brandontwikkeling. Toch is de snelheid van brandontwikkeling een belangrijke factor voor fataliteit bij brand, aangezien bij fatale branden veelal sprake is van een situatie die door overlevenden veelal wordt aangeduid als 'een plotseling zeer snelle branduitbreiding' (Sime, 2001; Kobes, 2008a). Voorbeelden van fatale branden met een zeer snelle branduitbreiding zijn de brand in de Cocoanut Grove Dance Hall (Boston, 1942), waarbij 490 mensen zijn omgekomen, de brand in DuPont Plaza (Puerto Rico, 1986), waarbij 83 mensen het leven lieten, de brand in de discotheek in Gothenburg (Zweden, 1998), met 63 doden, en de brand in café 't Hemeltje in Volendam (2001), waarbij 14 mensen zijn omgekomen. Een andere noemenswaardig voorbeeld is de brand in nachtclub/café The Station (Rhode Island, 2003), waarbij 100 dodelijke slachtoffers vielen (zie kader hierna).

Intermezzo: Brand in café 'The Station', West Warwick, Rhode Island, 2003⁴

Tijdens een optreden van een rockband is brand uitgebroken op het podium. De brand ontstond doordat vonken van twee fontein binnenvuurwerk in aanraking kwamen met het PU-schuim dat voor de geluidsisolatie op de wanden rondom het podium was aangebracht. Op het moment van het ontstaan van de brand waren 462 mensen aanwezig in een ruimte met een gebruiksoppervlakte van ongeveer 300 m². Het café had vier uitgangen: een hoofduitgang en drie nooduitgangen. Eén nooduitgang was geblokkeerd door de brand.

4 Gebruikte bronnen: Grosshandler e.a., 2005 en Bryner e.a., 2007.

De tweede nooduitgang bevond zich in een kleinere zijruimte, die vanuit de grote ruimte via een smalle doorgang te bereiken was. De derde nooduitgang bevond zich in de keuken, en was hoogstwaarschijnlijk niet bekend bij de café-bezoekers. Uit videobeelden van de brand blijkt dat de aanwezigen 30 seconden na het ontstaan van de brand zijn gestart met de ontvluchting. Hoewel de aanwezigen vrijwel direct zijn gestart met de ontvluchting, hebben uiteindelijk 100 van de 462 aanwezigen de brand niet overleefd. Twee derde van de overlevenden is via de hoofduitgang gevlucht en 58 slachtoffers hebben geprobeerd via de hoofduitgang te vluchten. Deze hoofduitgang was echter 90 seconden na het ontstaan van de brand niet meer bruikbaar, doordat mensen voor de uitgang lagen. Uit metingen van de omgevingscondities in een testbrand in het nagebouwde café blijkt dat de temperatuur, de hittestraling en het zuurstofgehalte na 61 seconden al zodanig was dat er sprake was van een fatale omgevingsconditie. Purser (2002) stelt dat er sprake is van een fatale omgevingsconditie als de temperatuur in de omgeving hoger is dan 120 °C, de hittestraling groter is dan 2.5 kW/m² of als het zuurstofgehalte lager is dan 12%. Uit de metingen van de testbrand in het nagebouwde café is naar voren gekomen dat de maximale hitteflux na 61 seconden werd bereikt, de temperatuur na 76 seconden hoger was dan 120 °C en dat na 87 seconden het zuurstofgehalte lager was dan 12%. Op basis van de metingen van de omgevingscondities kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de opstopping bij de hoofduitgang niet het gevolg is van verdrukking maar van uitputting.

Rookdichtheid en toxiciteit

De meeste (Gann, 2004) dodelijke slachtoffers bij brand zijn te wijten aan inhalatie van rook en giftige verbrandingsgassen (ISO, 2004). Andere effecten van blootstelling aan verbrandingsgassen en rook zijn (ISO, 2004):

- uitschakeling van reactievermogen; bewusteloosheid;
- vertraagde loopsnelheid of aangepast gedrag zoals de keuze voor een langere vluchtroute;
- psychologische beperking voor ontvluchting als gevolg van de gevaarsperceptie van de betreffende persoon;
- langdurige fysieke effecten (ISO, 2004), zoals kanker, longbeschadiging en aantasting van het immuunsysteem (Blomqvist, 2005).

Verminderd zicht als gevolg van de rookdichtheid (Frantzich, 1994; Jin, 2002; Gwynne e.a., 2001; Isobe e.a., 2004; Nagai e.a., 2004) en ademhalingsproblemen als gevolg van toxiciteit (Irvine e.a., 2000) hebben een negatieve invloed op het gemak om de weg te vinden. Uit incidentevaluaties komt naar voren dat mensen tijdens een ontvluchting bij brand vaak geconfronteerd worden met rook (Frantzich, 1994; Gwynne e.a., 2001). Sommige mensen die door de rook naar

buiten zijn gelopen, gaven aan dat zij tijdens de ontvluchting van route zijn gewijzigd of zelfs zijn teruggelopen. Dit hebben zij gedaan vanwege ademhalingsproblemen, verminderd zicht, angst, of om andere redenen (Gwynne e.a., 2001). Uit experimenten is gebleken dat mensen, wanneer sprake is van beperkt zicht, de neiging hebben om langs de wand te lopen (Gwynne e.a., 2001; Isobe e.a., 2004; Nagai e.a., 2004; Boer, 2002). Bovendien blijkt dat de loop-snelheid van mensen die geconfronteerd worden met rook en hitte langzamer is dan van mensen die in een situatie met een normale omgevingsconditie vluchten (Frantzich, 1994; Jin, 2002; Isobe e.a., 2004; Nagai e.a., 2004). Uit experimenten blijkt het gebruik van geluidsbakens de loopsnelheid te versnellen (Isobe e.a., 2004; Nagai e.a., 2004; Boer, 2003). Rook heeft ook invloed op de zichtlengte. De zichtlengte is de afstand waarbinnen objecten nog goed te zien zijn. Uit praktijkonderzoek door Jin (2002) (Frantzich, 1994; Jin, 2002) blijkt dat de zichtlengte voor mensen die bekend zijn met de omgeving ten minste 3-5 meter moet zijn. Voor mensen die niet bekend zijn met de omgeving, zoals het geval is bij bijeenkomstgebouwen, moet de zichtlengte ten minste 15-20 meter zijn. Uit praktijkonderzoek door Rasbash (Frantzich, 1994) komt naar voren dat de zichtlengte ten minste 10 meter moet zijn, ongeacht of men wel of niet bekend is met de omgeving.

Ad 2 De omgevingsfactor: het gebouw

De tweede factor die van invloed is op de mate van zelfredzaamheid is de omgevingsfactor, het gebouw. Een gebouw is een fysiek omsloten omgeving waarin mensen aanwezig zijn en waarin activiteiten worden uitgevoerd. De fysieke kenmerken van een gebouw vormen de omgeving waarin mensen hun zelfredzame gedrag kunnen vertonen. Deze fysieke omgeving biedt de primaire voorwaarde voor de mogelijkheid van het overleven van een brand-situatie. De kritische factoren voor zelfredzaamheid bij brand vanuit de gebouwkenmerken zijn de gebouwgebonden situatiekenmerken en de fysieke kenmerken.

Gebouwgebonden situatiekenmerken

De gebouwgebonden situatiekenmerken bestaan uit de bezettingsdichtheid, het gemak om de weg te vinden (*wayfinding*), de aanwezigheid van een focuspunt, het optreden van een BHV-organisatie en de mate van handhaving van de brandveiligheidsvoorzieningen. De bezettingsdichtheid is het aantal mensen in een gebouw. In de literatuur is een direct verband geconstateerd tussen een hoge bezettingsdichtheid en een hoge kans op fataliteit bij brand (Sandberg, 1997; Tubbs, 2004). Er is sprake van een groot gemak om de weg te vinden

als de lay-out van het gebouw overzichtelijk is, waardoor mensen gemakkelijk de weg kunnen vinden. Er zijn vijf categorieën van omgevingsfactoren die het gemak om de weg te vinden beïnvloeden (Raubal & Egenhofer, 1998):

- visueel bereik;
- mate van architectonische differentiatie, waarmee wordt bedoeld op de aanwezigheid van unieke gebouwkenmerken die bij de oriëntatie gebruikt kunnen worden;
- gebruik van bewegwijzering en locatieaanduiding;
- indeling van de plattegrond;
- bekendheid met het gebouw.

Er is sprake van een focuspunt als de aandacht van de aanwezigen is gericht op een centraal punt, zoals in een theater of leslokaal. Wanneer de acteurs (of docenten) in geval van brand doorgaan met de voorstelling (of de les), zullen de toeschouwers (of de studenten) geneigd zijn te blijven zitten (Sandberg, 1997). De bedrijfshulpverlening (BHV) wordt verleend door een groep mensen die in geval van een noodgeval in actie komt. Leden van een BHV-organisatie zijn personeelsleden die normaal gesproken al in een gebouw aanwezig zijn. Deze personeelsleden zijn onder andere getraind in brandbestrijding en in de coördinatie van een gebouwontruiming. Het optreden van een goed opgeleide en getrainde BHV-organisatie heeft een positief effect op de vluchtsnelheid (Fahy & Proulx, 2001; Purser, 2003; Sandberg, 1997; Sime, 1991) en op het gebruik van nooduitgangen (Johnson, 2005; Graham & Roberts, 2000; Sandberg, 1997; Benthorn & Frantzic, 1996; Proulx & Richardson, 2002). Verder is de werking van getroffen brandveiligheidsmaatregelen essentieel om bij brand veilig te kunnen vluchten. In de praktijk blijkt het echter slecht gesteld te zijn met de handhaving van de functionaliteit van brandpreventieve maatregelen (Ministerie van VROM, 2004, 2006, 2007; Weges, 2006a, 2006b).

Fysieke gebouwkenmerken

De fysieke kenmerken van een gebouw die de zelfredzaamheid bepalen, zijn vooral de lay-out, de installaties, de materialen in het gebouw, de compartimentering en de omvang van het gebouw. Onderdelen van de lay-out zijn de vluchtrouteaanduidingen, de opzet van de vluchtroutes en de uitvoering en de plaats van de (nood)uitgangen en (nood)trappenhuizen. Uit incidentevaluaties blijkt dat nooduitgangen die in normale situaties niet gebruikt worden, ook tijdens een noodsituatie niet gebruikt worden (Benthorn & Frantzich, 1996). Dit geldt met name voor uitgangen die vergrendeld zijn met voorzieningen die het 'oneigenlijke gebruik' in normale situaties tegengaan, zoals uitgangen die aangesloten zijn op een alarmsignaal. De installaties zijn onder te verdelen in roltrappen en liften, brandmeld- en ontruimingsalarminstallaties, noodverlichtinginstallaties en sprinklersystemen. Dit zijn installaties die toepasbaar zijn voor het merendeel van de typen gebruiksfuncties/gebouwtypen.

Andere installaties, zoals warmte- en rookafvoerinstallaties, overdrukinstallaties, brandkleppen en dergelijke, worden veelal toegepast in gebouwen met specifieke brandveiligheidsproblematiek en komen daarom hier niet aan de orde. Over brandmeld- en ontruimingsalarminstallaties is bekend dat een beltoon of een slowwhoopsignaal zelden als een gevaarsignaal wordt herkend, en meestal door de aanwezigen in een gebouw wordt genegeerd (Proulx, 2000; Proulx & Laroche, 2001). Een brandalarm met een gesproken bericht, of een persoon die gerichte aanwijzingen geeft, wordt het meest serieus genomen (Proulx & Richardson, 2002; Proulx, 2000; Proulx & Laroche, 2001). Roltrappen en liften mogen doorgaans in geval van brand niet gebruikt worden. Uit incidentevaluatie is echter gebleken dat mensen wel geneigd zijn via roltrappen en liften te vluchten. Verder is gebleken dat het gebruik van roltrappen en liften de ontruimingstijd kan verkorten en met name in zeer hoge gebouwen levens kan redden (Fahy & Proulx, 2001; Proulx, 2001a; Averill e.a., 2005a). Wanneer het gebruik van roltrappen en liften in geval van brand wordt toegestaan, is het noodzakelijk extra maatregelen te nemen die het veilig gebruik van de installaties garanderen.⁵ Uit de studies naar de ontvluchting uit de WTC-torens in 1993 en 2001 is naar voren gekomen dat meer mensen dan werd aangenomen problemen hadden met het vluchten via trappen; vooral wanneer een groot hoogteverschil overbrugd moet worden krijgen de meeste mensen vermoeidheidsproblemen (Averill e.a., 2005a; Proulx, 2007; Bukowski, 2005). Bovendien zijn de meeste aanwezigen in hoge gebouwen met de lift naar boven gekomen en daardoor niet bekend met de locatie van de trappenhuizen (Averill e.a., 2005a). Bij materialen valt te denken aan de (on)brandbaarheid van de materialen die gebruikt zijn voor de constructie, de afwerking en de inrichting van het gebouw. Compartimentering betreft de fysieke barrière voor branduitbreiding en rookverspreiding. In de literatuur is geen informatie aangetroffen over de invloed van de omvang van een gebouw op de zelfredzaamheid bij brand. Er mag echter worden aangenomen dat het gemak om de weg te vinden in een omvangrijk gebouw met veel bochten en splitsingen complex zal zijn.

Ad 3 De menselijke factor

Naast de gevaarsfactor brand is de menselijke factor van invloed op de zelfredzaamheid bij brand. Het gaat immers om het gedrag van mensen in een brand-situatie. Bij de bepaling van de mate van zelfredzaamheid wordt het gedrag van mensen beschouwd vanuit een individu (persoonskenmerken) en vanuit een groep personen (sociale kenmerken). De kritische factoren voor zelfredzaamheid bij brand vanuit de menskenmerken zijn de persoonskenmerken, de sociale kenmerken en de persoonsgebonden situatiekenmerken.

⁵ Voor details over de noodzakelijke extra maatregelen, zie de publicaties van Proulx (2001a) en Black (2002).

Persoonskenmerken

De bepalende persoonskenmerken zijn het karakter van de aanwezigen in het gebouw, de kennis en ervaring van de aanwezigen, het waarnemingsvermogen, het beoordelingsvermogen en het verplaatsingsvermogen. Vanuit het karakter spelen drie eigenschappen een rol. De belangrijkste eigenschap is het onderscheid tussen het karakter van leider of volger. De meeste mensen vertonen in geval van brand de karaktertrekken van een volger (Cornwell, 2003; Galea e.a., 2007b). Mensen die een volger zijn, reageren in eerste instantie niet op de signalen van gevaar, maar wachten op anderen voordat zij zelf actie ondernemen.

De tweede karaktereigenschap die van belang is, betreft de mate van stressbestendigheid. De aanleiding voor een verhoogd stressniveau bij brand kan liggen in de overschrijding van de informatieverwerkingscapaciteit (Proulx, 1993) en in de confrontatie met een onbekende situatie (Verwey, 2004). Te veel psychische stress kan het cognitieve proces en de reactie van mensen negatief beïnvloeden (Proulx, 1993). Een verhoogd stressniveau is overigens niet hetzelfde als paniek. Paniek kan gedefinieerd worden als irrationeel, onlogisch en ongecontroleerd gedrag (Sime, 1990). Quarantelli was in 1954 de eerste sociaal wetenschapper die geen bewijs vond voor de aanwezigheid van het fenomeen paniek in geval van grootschalige incidenten (Sime, 1990), waarna andere onderzoekers, zoals Sime (1990), Proulx (2002) en Auf der Heide (2004), het beeld van het ontbreken van paniek bevestigden (Sime, 1990; Proulx, 2002; Auf der Heide, 2004). De derde eigenschap is het geloof in eigen kunnen (Sillem, 2005). Het waarnemingsvermogen is de persoonlijke eigenschap om signalen van gevaar te kunnen opmerken. Door het gebruik van alcohol, drugs en narcotica wordt het waarnemingsvermogen tijdelijk beperkt (Bruck, 2001). Ook mensen die slapen hebben een laag waarnemingsvermogen (Sandberg, 1997). Het beoordelingsvermogen is de inschatting van de gevaarsdreiging. Wanneer een brand als extreem gevaarlijk wordt gezien, zijn de aanwezigen eerder geneigd te vluchten (Tong & Canter, 1985). De meeste mensen hebben echter moeite met het inschatten van het gevaar van brand. De kennis en aannames over snelheid van de brand- en rookontwikkeling is vaak onjuist (Proulx, 1997, 2001b; Purser & Bensilum, 2001), waardoor mensen zichzelf nog meer in gevaar brengen dan nodig is. Onder het verplaatsingsvermogen wordt de mate van mobiliteit verstaan. Zo kan er door een slechte conditie sprake zijn van een tijdelijk beperkt niveau of van een hulpbehoevend niveau wanneer mensen bedlegerig zijn of zich in een cel bevinden.

Sociale kenmerken

De bepalende sociale kenmerken zijn de onderlinge sociale relatie tussen de aanwezigen, de mate van taakcommitment en de rol of de verantwoordelijkheid van de aanwezigen in het gebouw. Uit incidentevaluaties blijken

mensen in geval van nood eerder geneigd om samen te werken in plaats van op individuele basis te handelen (Cornwell, 2003; SFPE, 2002; Purser & Bensilum, 2001; Proulx, 2007; Galea e.a., 2007b). Wanneer sprake is van een sterke onderlinge sociale relatie tussen de aanwezigen, zoals bij familieleden, zullen mensen zolang als mogelijk proberen als groep te reageren (Sandberg, 1997). Er is sprake van taakcommitment als mensen vasthouden aan rolpatronen of rolverwachtingen. Uit incidentevaluaties blijkt dat mensen bij onverwachte gebeurtenissen in eerste instantie vasthouden aan de rolverwachtingen die passen bij de functie van het gebouw waarin zij zich bevinden (Donald & Canter, 1990; Johnson, 2005; Pires, 2005). Deze rolverwachtingen beperken de herkenning van gevaar en vergroten de verwerkingstijd van de informatie over het brandgevaar (Pires, 2005). Zo zijn mensen veelal geneigd eerst de activiteit waarmee zij bezig zijn af te ronden, voordat zij de ontvluchting starten (Graham & Roberts, 2001). Verder blijken mensen die vanwege hun rol of functie verantwoordelijk zijn voor de organisatie in een gebouw, zoals serveersters en afdelingsmanagers, geneigd om deze verantwoordelijkheid ook tijdens een noodsituatie op zich te nemen (Sandberg, 1997; Proulx, 2007; Galea e.a., 2007b). Een bijzondere rol of verantwoordelijkheid is die van de BHV'er. Een goede opleiding en training van een BHV-organisatie blijkt een positieve invloed te hebben op de snelheid van ontvluchting (Sime, 1991; Sandberg, 1997; Purser & Bensilum, 2001) en op het gebruik van nooduitgangen (Graham & Roberts, 2000; Johnson, 2005).

Persoonsgebonden situatietekenen

De bepalende persoonsgebonden situatietekenen zijn de opmerkzaamheid, de fysieke positie (passief of in beweging) en de bekendheid met de lay-out. De belangrijkste indicator voor opmerkzaamheid is het feit of mensen slapend of wakker zijn (Sandberg, 1997). Mensen die slapen, hebben een bijzonder laag niveau van opmerkzaamheid over wat er in de directe omgeving gebeurt. Verder zal de opmerkzaamheid negatief beïnvloed worden als gevolg van het gebruik van alcohol, drugs of medicijnen. Mensen die liggen of zitten, zullen minder snel geneigd zijn een ruimte te verlaten dan mensen die al staan of lopen (Sandberg, 1997). De informatie over de invloed van de bekendheid met de lay-out is enigszins diffuus. Zo is bekend dat mensen doorgaans de route nemen waarmee zij bekend zijn (Sandberg, 1997). Persoonlijke ervaringen kunnen ervoor zorgen dat iemand erg bekend is met het gebouw. Ze kunnen echter ook leiden tot selectieve kennis van het gebouw, waardoor alternatieve vluchtroutes genegeerd worden. Verder kan de bekendheid met het gebouw ertoe leiden dat mensen pas erg laat beginnen te vluchten omdat zij zich minder bedreigd voelen door de brand (Tong & Canter, 1985). Ook blijkt dat mensen die bekend zijn met de omgeving, zoals de eigen woning, eerder geneigd zijn door rook te lopen dan wanneer zij niet bekend zijn met de lay-out van het gebouw (Frantzich, 1994).

5 SLOT

De belangrijkste conclusie is dat in het brandveiligheidsbeleid nauwelijks rekening gehouden wordt met het menselijk gedrag bij brand. De beperkte aandacht voor het menselijke gedrag bij brand die wel in het beleid aanwezig is, blijkt bovendien gebaseerd te zijn op aannames die niet overeenkomen met het feitelijke gedrag bij brand. Er is daarom een paradigmaverschuiving nodig naar toegepaste brandveiligheidskunde, waarmee de kloof tussen het huidige beleid en werkelijke brandveiligheid gedicht kan worden. De kennis over en het begrip van het menselijk gedrag bij brand is echter nog erg beperkt. Zo is wel bekend wat de gedragingen zijn, maar is nauwelijks bekend wat de motieven voor de gedragskeuzes zijn. De uitgebreide studies naar het menselijk gedrag bij werkelijke branden in grote gebouwen en woongebouwen hebben voor gebouwontwerpers tot nu toe dan ook niet de gewenste informatie opgeleverd om een brandveilig gebouw te kunnen ontwerpen. Om te bepalen welke maatregelen de besluitvormingstijd kunnen verkorten en welke maatregelen leiden tot de juiste routekeuze van vluchtende personen is namelijk informatie nodig over de perceptie, intenties en motieven van de acties van vluchtende personen. Bovendien is een periodieke evaluatie nodig van de juistheid van de aannames in het beleid en van de effectiviteit van de voorgeschreven brandveiligheidsmaatregelen. Om de zelfredzaamheid bij brand te kunnen realiseren is het nodig dat bij de bepaling van de brandveiligheid van een gebouwontwerp wordt uitgegaan van een psychonomische benadering. Dit betekent dat de uitgangspunten voor brandpreventieve maatregelen gebaseerd moeten zijn op de interactie tussen het menselijk gedrag en de gebouwenkenmerken.

LITERATUUR

- Al-Madani, H. (1999). Influence of drivers' comprehension of posted signs on their safety related characteristics. *Accident Analysis and Prevention* (32)4, 575-581.
- Arthur, P. & Passini, R. (1992 [2002]). *Wayfinding: People, Signs, and Architecture*. Ontario: McGraw-Hill Ryerson Ltd. Opnieuw uitgegeven door Focus Strategic Communications, Inc.
- Averill, J.D., Mileti, D.S., Peacock, R.D., Kuligowski, E.D., Groner, N., Proulx, G., Reneke, P.A. & Nelson, H.E. (2005). *Occupant Behavior, Egress, and Emergency Communications*. NIST NCSTAR 1-7, *Federal Building and Fire Safety Investigation of the World Trade Center Disaster*. VS: NIST.
- Averill, J.D., Mileti, D., Peacock, R., Kuligowski, E., Groner, N., Proulx, G., Reneke, P. & Nelson, H. (2007). *Federal Investigation of the Evacuation of the World Trade Center on September 11, 2001, Proceedings of the 3rd International Conference on Pedestrian and Evacuation Dynamics 2005*. Berlin/Heidelberg: Springer.

- Benthorn, L. & Frantzich, H. (1996). *Fire alarm in a public building: How do people evaluate information and choose evacuation exit?* Lund, Zweden: Department of Fire Safety Engineering, Lund Institute of Technology, Lund University.
- Black, B.D. (2002). Life safety, fire protection, and mobility-impaired persons. *Journal of Fire Protection Engineering*, 16, 26-29.
- Blomqvist, P. (2005). *Emissions from fire. Consequences for human safety and the environment* (doctoral thesis). Lund, Zweden: Lund University.
- Boer, L.C. (2002). *Gedrag van automobilisten bij evacuatie van een tunnel*. Soesterberg: TNO.
- Boer, L.C. (2003). *Praktijkproef geluidsbakens bij ontruiming tunnel in dichte rook*. Soesterberg: TNO.
- Bruck, D. (2001). The who, what, where and why of waking to fire alarms: A review. *Fire Safety Journal*, 36, 623-639.
- Bryan, J.L. (2002). A selected historical review of human behavior in fire. *Journal of Fire Protection Engineering*, 16, 4-10.
- Bryner, N., Madrzykowski, D. & Grosshandler, W. (2007). Reconstruction The Station Nightclub fire. Computer modeling of the fire growth and spread. In *Interflam, conference proceedings volume 2. 11th international fire science and engineering conference* (p. 1181-1192). London: Interscience.
- Bukowski, R.W. (2005). Protected elevators and the disabled. *Journal of Fire Protection Engineering*, 28, 42-49.
- Bukowski, R.W. & Kuligowski, E.D. (2004). *The Basis for Egress Provisions in U.S. Building Codes*. Edinburgh, UK: InterFlam.
- Chang, C.-H. & Huang, H.-C. (2005). A water requirements estimation model for fire suppression: A study based on integrated uncertainty analysis. *Fire Technology*, 41, 5-24.
- Cornwell, B. (2003). Bonded fatalities: Relational and ecological dimensions of a fire evacuation. *The Sociological Quarterly* 2003, 44, 617-638.
- Donald, I. & Canter, D. (1990). Behavioural aspects of the King's Cross Disaster. In D. Canter (Ed.), *Fires and human behaviour* (p. 15-30). London: David Fulton Publishers Ltd.
- Drory, A. & Shinar, D. (1982). The Effects of roadway Environment and Fatigue on Sign Perception. *Journal of Safety Research*, 13, 25-32.
- Fahy, R.F. & Proulx, G. (2001). *Toward Creating a Database on Delay Times to Start Evacuation and Walking Speeds for Use in Evacuation Modelling*. Boston: 2nd International Symposium on Human Behaviour in Fire, p. 175-183.
- Frantzich, H. (1994). A model for performance-based design of escape routes. Lund, Zweden: Department of Fire Safety Engineering, Lund Institute of Technology, Lund University.
- Galea, E.R., Shields, J., Canter, D., Boyce, K., Day, R., Hulse, L., Siddiqui, A., Summerfield, L., Marselle, M. & Greenall, P.V. (2007a). The UK WTC 9/11 evacuation study: Methodologies used in the elicitation and storage of human factors data. In *Interflam 2007, conference proceedings volume 1. 11th international fire science and engineering conference* (p. 169-181). London: Interscience.
- Galea, E.R., Sharp, G., Lawrence, P.J. & Dixon, A. (2007b). Investigating the impact of occupant response time on computer simulations of the WTC North tower evacuation. In *Interflam 2007, conference proceedings volume 2. 11th international fire science and engineering conference* (p. 1435-1442). London: Interscience.

- Gann, R.G. (2004). Estimating data for incapacitation of people by fire smoke. *Fire Technology*, (40)2, 201-207.
- Graham, T.L. & Roberts, D.J. (2000). Qualitative overview of some important factors affecting the egress of people in hotel fires. *Hospitality Management*, 19, 79-87.
- Groner, N.E. (2001). Intentional systems representations are useful alternatives to physical systems representations of fire-related human behavior. *Safety Science*, 38, 85-94.
- Grosshandler, W., Bryner, N., Madrzykowski, D. & Kuntz, K. (2005). *Report of the Technical Investigation of The Station Nightclub Fire*. NIST NCSTAR 2. Washington DC: U.S. Government Printing Office, I, chapter 4.6.
- Gwynne, S., Galea, E.R., Lawrence, P.J. & Filippidis, L. (2001). Modelling occupant interaction with fire conditions using the building EXODUS evacuation model. *Fire Safety Journal*, 36, 327-357.
- Heide, E. auf der (2004). Common misconceptions about disasters: Panic, the 'disaster syndrome' and looting. In M. O'Leary, *The First 72 Hours: A Community Approach to Disaster Preparedness*. Nebraska: Lincoln 2004.
- Helsloot, I. (2007). *Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid* (oratie). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hennequin, B. (2005). *Een empirische benadering van de moeilijkheid van pictogrammen. Een onderzoek naar het begrip en de reactietijd bij het herkennen van verkeersborden bij weggebruikers*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Irvine, D.J., McCluskey, J.A. & Robinson, I.M. (2000). Fire hazards and some common polymers: Review paper. *Polymer Degradation and Stability*, 67, 383-396.
- ISO (2004). *Guidelines for assessing the fire threat to people*. ISO/TS 19706.
- Isobe, M., Helbing, D. & Nagatani, T. (2004). Many-particle simulation of the evacuation process from a room without visibility. *Physical Review*, 69.
- Jin, T. (2002). Visibility and Human Behavior in Fire Smoke. In *SFPE Handbook of Fire Protection Engineering*. Quincy, MA: National Fire Protection Association.
- Johnson, C.W. (2005). Lessons from the evacuation of the world trade centre, 9/11 2001 for the development of computer-based simulations. *Cognition, Technology and Work*, 7, 214-240.
- Kobes, M. (2008a). *Zelfredzaamheid bij brand; Kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kobes, M. (2008b). Gedrag en begeleiding aanwezigen. In J.M. Weges & M. Kobes, *Brand in Euroborg. Onderzoek naar bouwkundige aspecten en menselijk gedrag* (p. 22-45). Arnhem: NIFV.
- Kobes, M., Helsloot, I., Vries, B. de & Post, J.G. (2008). Veilig vluchten bij brand in een gebouw: een kwestie van bouwtechniek of psychonomie? *Tijdschrift voor Veiligheid*, (7)3, 17-33.
- Kobes, M., Helsloot, I., Vries, B. de & Post, J.G. (2010a). Building safety and human behaviour in fire: A literature review. *Fire Safety Journal*, 45, 1-11.
- Kobes, M., Helsloot, I., Vries, B. de, Post, J.G., Oberijé, N. & Groenewegen, K. (2010b). Way finding during fire evacuation; an analysis of unannounced fire drills in a hotel at night. *Building and Environment*, 45, 537-548.
- Latané, B. & Darley, J.M. (1970). *The unresponsive bystander: why doesn't he help?* New York: Prentice Hall.

- Løvås, G.G. (1998). Models of way finding in emergency evacuations. Theory and methodology. *European Journal of Operational Research*, 105, 371-389.
- Ministerie van VROM (2004). *Brandveiligheid bij zorginstellingen. Beoordeling van brandveiligheidsvoorzieningen in dertig zorginstellingen*. Haarlem: VROM-Inspectie, regio Noord-West.
- Ministerie van VROM (2006). *Onderzoek veiligheid bij overdekte speeltuinen. Beoordeling van de naleving van de VROM-regelgeving bij 30 overdekte speeltuinen*. Haarlem: VROM-Inspectie, regio Noord-West.
- Ministerie van VROM (2007). *Onderzoek veiligheid hotels. Brandveiligheid en legionella-preventie van 12 hotels in Zuid-Holland en Zeeland*. Rotterdam: VROM-Inspectie, regio Zuid-West.
- Näätänen, R. & Summala, H. (1976). *Road user behaviour and traffic accidents*. Amsterdam: Noord Holland.
- Nagai, R., Nagatani, T., Isobe, M. & Adachi, T. (2004). Effect of exit configuration on evacuation of a room without visibility. *Physica A*, 343, 712-724.
- Oberijé, N., Kobes, M., Weges, J.M. & Post, J.G. (2009). Fire in Euroborg football stadium; Analysis of human behaviour. In *Proceedings of the 4th International symposium on human behavior in fire* (p. 323-334). London: Interscience Communications.
- O'Connor, D.J. (2005). Integrating human behaviour factors into design. *Journal of Fire Protection Engineering*, 28, 8-20.
- Ouellette, M.J. (1993). Visibility of exit signs. *Progressive Architecture*, (74)7, 39-42.
- Pires, T.T. (2005). An approach for modeling human cognitive behavior in evacuation models. *Fire Safety Journal*, 40, 177-189.
- Proulx, G. (1993). A stress model for people facing a fire. *Journal of Environmental Psychology*, 13, 137-147.
- Proulx, G. (1997). Misconceptions about human behaviour in fire emergencies. *Canadian Consulting Engineer*, 36-38.
- Proulx, G. (2000). *Why Building Occupants Ignore Fire Alarms*. *Construction Technology Update* 42. Ottawa: IRC-NRCC.
- Proulx, G. (2001a). High rise Evacuation: A Questionable Concept. In *Proceedings of the 2nd International Symposium on Human Behaviour in Fire 2001* (p. 221-230). London: Interscience Communications.
- Proulx, G. (2001b). Occupant behaviour and evacuation. *Proceedings of the 9th International Fire Protection Symposium* (p. 219-232).
- Proulx, G. (2002). Cool under fire. *Fire Protection Engineering*, 16, 33-35.
- Proulx, G. (2003). Playing with fire: Understanding human behavior in burning buildings. *ASHRAE journal*, 45, 33-35.
- Proulx, G. (2007). High-rise office egress: the human factors. *Proceedings of Symposium on High-Rise Building Egress Stairs* (p. 1-5).
- Proulx, G. & Laroche, D. (2001). Study Shows Low Public Recognition of the Temporal-Three Evacuation Signal. *Construction Innovation*, (6)4, 1-6.
- Proulx, G. & Richardson, J.K. (2002). The Human factor: Building designers often forget how important the reactions of the human occupants are when they specify fire and life safety systems. *Canadian Consulting Engineer*, 43, 35-36.
- Purser, D.A. (2003). Data benefits: fire prevention. *Fire engineers journal*, 21-24.

- Purser, D.A. & Bensilum, M. (2001). Quantification of behaviour for engineering design standards and escape time calculations. *Safety Science*, 38, 157-182.
- Raubal, M. & Egenhofer, M.J. (1998). Comparing the complexity of way finding tasks in built environments. *Environment & Planning B*, 25, 895-913.
- Sandberg, A. (1997). *Unannounced evacuation of large retail-stores. An evaluation of human behaviour and the computer model Simulex*. Lund: Lund University.
- SFPE (2002). *Engineering guide to human behaviour in fire*.
- Sillem, S. (2005). Een psychologisch perspectief op evacuatie uit gebouwen. In R. van der Brand (red.), *Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers: Verkenningen*. Nibra Publicatiereeks, nr. 18. Arnhem: Nibra.
- Sime, J.D. (1990). The concept of 'Panic'. In D. Canter (Ed.), *Fires and human behaviour* (p. 63-81). London: David Fulton Publishers Ltd.
- Sime, J.D. (1991). Accidents and disasters: vulnerability in the built environment. *Safety Science*, 14, 109-124.
- Sime, J.D. (2001). An occupant response shelter escape time (ORSET) model. *Safety Science*, 38, 109-125.
- Tang, D. & Beattie, K. (1997). Integrated prediction of fire, smoke and occupants' evacuation of buildings. Dublin: Dublin Institute of Technology/IES Limited.
- Tong, D. & Canter, D. (1985). The decision to evacuate: a study of the motivations which contribute to evacuation in the event of fire. *Fire Safety Journal*, 9, 257-265.
- Tubbs, J.S. (2004). *Developing trends from deadly fire incidents: A preliminary assessment*. Westborough, MA: ARUP.
- Verwey, W.B. (2004). Psychologische Functieleer en Cognitieve Ergonomie: een Siamese tweeling? *Tijdschrift voor Ergonomie*, (29)2, 4-9.
- Weges, J.M. (2006a). *Brandveiligheidsscan aanmeldcentra voor asielzoekers*. Arnhem: Netherlands Institute for Safety, NIFV/Nibra.
- Weges, J.M. (2006b). *Uitvoering brandveiligheid dakconstructies van stalen damwandprofiel*. Arnhem: Netherlands Institute for Safety, NIFV/Nibra.

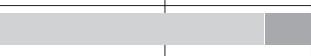
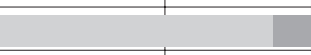
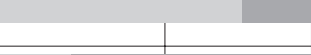
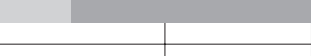
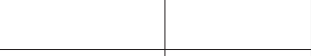
Deel 3 Voorbeelden

Zelfredzaamheid en burgerparticipatie worden in Nederland een steeds belangrijker thema, ook als het gaat om de rampenbestrijding. De overheid ziet in dat zij – gegeven de risicomaatschappij waarin we leven – niet in staat is de samenleving tegen alle dreigende gevaren te beschermen. Er vindt een herbezinning plaats over de verantwoordelijkheid voor veiligheid en de rol van de overheid en burgers daarin. Als het gaat om de rampenbestrijding, dan blijkt uit literatuuronderzoek (Helsloot & Ruitenberg, 2004; Starmans & Oberijé, 2006) dat burgers in geval van een ramp automatisch verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen en andermans veiligheid. In tegenstelling tot wat vaak in de media wordt bericht, raken burgers bij een ramp overwegend niet in paniek, reageren zij niet apathisch en vertonen zij geen asociaal gedrag. In plaats daarvan blijken mensen in overwegende mate zelfredzaam te zijn en zelfs te participeren bij de bestrijding van de gevolgen van een ramp of zwaar ongeval.

Uit nader onderzoek onder overheden en hulpverlenende diensten blijkt dat deze in overwegende mate positief staan ten opzichte van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen (Oberijé & Tonnaer, 2008). Ook noemden respondenten in dit onderzoek in totaal bijna tweehonderd ervaringen met burgerparticipatie (voor een overzicht zie figuur 9.1).¹

¹ In de laatste kolom van figuur 9.1 is aangegeven of de respondenten die ervaring hebben met burgerparticipatie met dit fenomeen rekening houden bij de *planvorming*.

Figuur 9.1 Ervaringen met burgerparticipatie per ramptype

Ramptype	Bekende incidenten met burgerparticipatie	Aantal respondenten met ervaring	Staat negatief tegenover burgerparticipatie	Staat positief tegenover burgerparticipatie
Luchtvaartongeval	Bijlmer; Hercules en Dakota	3		
Ongeval op het water	De Friesland 2002; Explosie Medemblik 2002	22		
Verkeersongeval op het land	Prinsenbeek 1972; Breda 1990 en Amsterdam 2006	33		
Ongeval met brandbare/explosieve stof	Culemborg; CMI; Enschede; Volendam; Beuningen 2001	8		
Ongeval met giftige stof	ATF brand; Ketelwagenincident en Vopak	9		
Kernongeval	N.v.t.	0		
Bedreiging volksgezondheid	Bovenkarspel; Melasse-incident	11		
Ziektegolf		4		
Ongevallen in tunnels		1		
Branden in grote gebouwen		15		
Instorting van grote gebouwen	Amercentrale	9		
Uitval nutsvoorzieningen	Haaksbergen	9		
Paniek in menigte		5		
Grootschalige ordeverstoringen		6		
Overstromingen	Hoogwater 1995; Wilnis	19		
Natuurbranden		6		
Extreme weersomstandigheden	Extreme regen 1998; Wateroverlast 2002; Vierdaagse 2006; Extreme hitte 2006; Storm 2007	29		
Ramp op afstand		5		

Desondanks wordt bij slechts 12% van alle respondenten in de planvorming of het beleid rekening gehouden met burgerparticipatie. De redenen die hiervoor genoemd worden zijn zeer divers. Zo geeft 22% van de respondenten aan er in de planvorming niets mee te kunnen; 34% geeft aan dat burgerparticipatie de plannen van de professionele hulpverleners niet mag doorkruisen. Een andere reden die genoemd wordt, is het feit dat burgerparticipatie te onvoorspelbaar is om rekening mee te houden in de planvorming.

Tijdens het tweede nationale congres zelfredzaamheid, dat in november 2007 is gehouden bij het NIFV, werd door verschillende deelnemers aangegeven dat er behoefte is aan handvatten voor hulpverleners op het gebied van burgerparticipatie. Welke handelingen kun je door burgers laten verrichten en hoe moet je daar als hulpdiensten mee omgaan? Hoe verschilt dit per ramp-type? Van welke burgers (en hoeveel) kun je verwachten dat ze helpen (welke achtergrond hebben zij)? Moet je deze burgers tijdens de ramp selecteren en instrueren, en zo ja op welke wijze? Hoe bereidwillig zijn burgers om toebedeelde taken uit te voeren? Hoe kan de samenwerking het beste verlopen? Kun en moet je deze burgers coördineren, en zo ja hoe? Is er extra materiaal (hesjes, helmen, EHBO-kits enz.) nodig om deze mensen te kunnen laten helpen? Zo ja, hoe regel je dat? Moet er aflossing geregeld worden voor burgers? Dit zijn allemaal openstaande vragen, die geadresseerd moeten worden voordat de hulpdiensten concreet aan de slag kunnen met het benutten van burgers bij de rampenbestrijding.

Om inzicht te verwerven in wat er van burgers verwacht kan worden bij rampen en zware ongevallen én om maatregelen op te sporen die de samenwerking tussen burgers en professionele hulpverleners bij een ramp te kunnen verbeteren, kan gebruikgemaakt worden van ervaringen bij verschillende incidenten uit het verleden. Door meerdere incidenten op het aspect burgerparticipatie te analyseren kunnen er uitgangspunten en handvatten geformuleerd worden over hoe om te gaan met burgers bij de rampenbestrijding. In het kader van een afstudeeropdracht is de vuurwerkramp te Enschede op het aspect burgerparticipatie geanalyseerd als eerste stap op weg naar het formuleren van uitgangspunten voor hulpverleningsdiensten. Hiervoor zijn in de periode van april 2009 t/m mei 2009 in totaal tien interviews afgenomen onder zeven betrokken hulpverleners en drie burgers. De hulpverleners waren afkomstig van de politie, brandweer, GHOR en gemeente. De thema's die bij de interviews aan de orde kwamen waren:

- uitgevoerde handelingen door burgers;
- achtergrond van participerende burgers;
- reactie van hulpverleners op participerende burgers;
- bereidwilligheid van burgers;
- selectie van burgers;

- instructie van burgers;
- gebruikte materialen door burgers;
- tijdsduur van hulpverlening door burgers;
- samenwerking tussen burgers en hulpverleners;
- coördinatie van burgerparticipatie;
- meningsverschillen en knelpunten tussen burgers en hulpverleners;
- positieve en negatieve punten van burgerparticipatie;
- meerwaarde of belemmering van burgerparticipatie voor hulpdiensten;
- verbeterpunten burgerparticipatie.

Tijdens het onderzoek is met de volgende definitie van burgerparticipatie gewerkt:

‘Met burgerparticipatie wordt het verschijnsel bedoeld dat mensen die officieel geen deel uitmaken van de professionele rampenbestrijdingsorganisaties (...), tijdens en direct na een grootschalig incident allerlei acties ontplooiën om de gevolgen van dat incident zo beperkt mogelijk te houden en daarmee zichzelf en elkaar te helpen. - Deze mensen zijn daarvoor meestal niet opgeleid en zijn daarvoor niet officieel aangewezen. - Deze mensen zijn vaak zelf slachtoffer van de ramp of komen uit het getroffen gebied. - Het gaat hierbij niet om brandweervrijwilligers of vrijwilligers van het Rode Kruis.’ (Oberijé & Tonnaer, 2008, p. 7)

De resultaten van dit onderzoek worden in dit hoofdstuk beschreven.

2 RESULTATEN

In deze paragraaf worden de gevonden praktijkvoorbeelden omschreven, waarna wordt ingegaan op de ervaringen met betrekking tot de verschillende thema's.

2.1 *Uitgevoerde handelingen door burgers*

De praktijkvoorbeelden laten zien dat burgers direct na de fatale explosie hebben geparticipeerd. Uit het onderzoek komen 22 praktijkvoorbeelden naar voren met betrekking tot burgerparticipatie. De praktijkvoorbeelden hebben tien keer betrekking op het verlenen van spoedeisende hulp aan gewonden, zoals het zorgen voor gewondenvervoer naar een ziekenhuis en het opvangen en verzorgen van slachtoffers in een gewondennest of een opvanglocatie.

Daarnaast zijn er vier praktijkvoorbeelden gevonden van burgers die hielpen met het doorzoeken van woningen in het rampgebied op overlevenden, en drie praktijkvoorbeelden van burgers die hielpen met het afzetten van een straat en/of wijk in het rampgebied.

Er zijn twee praktijkvoorbeelden gevonden waarin burgers hielpen bij de inrichting van een opvanglocatie of een gewondennest. Burgers boden hierbij hulpgoederen aan en voorzagen slachtoffers van primaire levensbehoeften.

Een opmerkelijk praktijkvoorbeeld dat uit het onderzoek naar voren is gekomen, had betrekking op de communicatie tijdens de vuurwerkramp. De communicatiemogelijkheden voor hulpverleners waren in de eerste uren na de vuurwerkramp zeer beperkt. In dit praktijkvoorbeeld hebben burgers hierin uitkomst geboden door een 'brug' te vormen en informatie uit te wisselen tussen het uitvoerend en tactisch niveau van een hulpverleningsdienst. De hulpverlener benaderde burgers om briefjes met informatie naar het hoofdbureau te brengen.

Overige praktijkvoorbeelden hebben betrekking op het regelen van verkeer en het verlenen van psychosociale hulp.

Het beeld dat burgers tijdens een ramp overwegend niet in paniek raken, apathisch reageren en asociaal gedrag vertonen, zoals uit de literatuur bekend is, wordt in dit onderzoek grotendeels bevestigd. In een aantal praktijkvoorbeelden werd echter melding gemaakt van mensen die direct na de fatale explosie in paniek raakten. Niet duidelijk is geworden of deze burgers ook werkelijk in paniek waren (i.e. irrationeel gedrag vertoonden) of dat zij 'alleen' bang waren. In één geval is er melding gemaakt van twee mensen die wederrechtelijk spullen mee wilden nemen uit een van de verwoeste woningen. Dit is naar eigen zeggen verhinderd door een oplettende burger die hielp bij het afzetten van de wijk.

Participerende burger: 'Op een gegeven moment zag ik in een brandgang twee of drie mensen met een herdershond. Ik ben naar hen toegelopen en heb ze daar weggestuurd. Ze waren aan het plunderen. Meteen, zo gaat dat bij mensen, ook in Enschede. Ze hadden niet veel in de handen maar ze hadden daar niks te zoeken, ze woonden daar niet. Op dat moment gedroeg ik mij als agent X. Ik vroeg aan de mensen: woont u hier, wie bent u? Dat werkt.'

Ook wordt er melding gemaakt van een man die verstijfd op de grond zit. De geïnterviewde burger die dit opmerkte, heeft de man vervolgens aangespoord om te vluchten.

2.2 *Achtergrond van participerende burgers*

Volgens de geïnterviewde hulpverleners hadden de participerende burgers geen bepaalde achtergrond. De geïnterviewde hulpverleners gaven aan dat zij door de hectische situatie niet op de achtergrond van burgers hebben gelet.

Wel gaven zij aan dat het voornamelijk volwassen mannen waren. Alleen in het praktijkvoorbeeld waarbij gecommuniceerd werd door middel van briefjes, waren de participerende burgers vrouwen.

Ook de geïnterviewde burgers waren volwassen mannen. Zij hadden geen specifieke hulpverleningsachtergrond. Ook waren zij niet afkomstig uit het rampgebied, maar van vlak daarbuiten. De burgers hadden geen naasten of verwanten in het rampgebied wonen.

2.3 *Reactie van hulpverleners op participerende burgers*

De geïnterviewde hulpverleners reageerden positief op het betrekken van burgers bij hulpverlenende handelingen. Zij geven aan dat gezien de beperkte hulpverleningscapaciteit alle hulp meer dan welkom was. Omgekeerd gaven de geïnterviewde burgers aan dat de hulpverleners positief reageerden op hun hulp. Zij gaven ook aan dat de situatie zeer hectisch was en dat de hulpverleners alle hulp konden gebruiken.

2.4 *Bereidwilligheid van burgers*

Burgers boden volgens hulpverleners de hulp in de meeste gevallen spontaan aan. Deze hulp werd aangenomen door hulpverleners, omdat er in het begin van de ramp sprake was van beperkte hulpverleningscapaciteit. Twee geïnterviewde burgers zijn op eigen initiatief naar het rampgebied vertrokken om hulp te bieden. Eén burger hielp op verzoek van een hulpverlener.

2.5 *Selectie van burgers*

Uit de interviews blijkt dat vijf van de zeven geïnterviewde hulpverleners geen selectie van burgers hebben gemaakt en niet hebben gelet op een bepaalde achtergrond. Deze hulpverleners gaven aan dat door de hectische situatie geen tijd was voor selectie. Twee geïnterviewde hulpverleners hebben wel een selectie van burgers gemaakt. Zij letten hierbij niet op een bepaalde achtergrond van de burger. Wel letten zij, op basis van mensenkennis, op het gedrag van de burger. Alle geïnterviewde burgers gaven aan dat de hulpverleningsdiensten geen selectie van burgers hebben gemaakt.

2.6 *Instructie van burgers*

Vijf van de zeven geïnterviewde hulpverleners gaven aan dat zij burgers instructies hebben gegeven. Een chef van dienst van de politie heeft bijvoorbeeld burgers bij het regelen van het verkeer geïnstrueerd om niemand het gebied te laten betreden behalve de hulpverleningsdiensten. De chef van dienst van de politie gaf aan dat het belangrijk was om instructies kort en

duidelijk te omschrijven. Een politiecoördinator instrueerde participerende burgers om twee aan twee woningen te doorzoeken. Dit deed hij voor hun eigen veiligheid en om hun betrouwbaarheid te vergroten, op deze manier konden ze elkaar controleren. Een ambulanceverpleegkundige deelde zijn instructies mee aan zijn coördinatoren. Deze coördinatoren waren burgers en deelden de instructies vervolgens mee aan overige participerende burgers. De instructies werden bij alle voorbeelden individueel aan de burger meegegeeld. Bij vijf van de zeven hulpverleners werden de instructies voor zover zij weten opgevolgd en uitgevoerd. In een enkel geval gebeurde dit niet. Een gemeenteambtenaar heeft ervaren dat burgers zijn instructies niet opvolgden en uitvoerden. Hij verzocht de burgers vervolgens om te stoppen met de werkzaamheden. Twee burgers gaven aan geen instructies te hebben gehad van hulpverleners. Wel hebben zij instructies gegeven aan overige burgers. Zij verzochten deze burgers om vervoer te regelen voor gewonde slachtoffers. Volgens hen werden deze instructies opgevolgd en uitgevoerd. Een burger gaf aan instructies te hebben gekregen van een hulpverlener. Deze burger had een EHBO-achtergrond en kreeg mede hierom de opdracht van een hulpverlener om het rampgebied te betreden en slachtoffers op te vangen en naar gewondennesten te brengen.

2.7 *Gebruikte materialen door burgers*

De hulpverleners hebben nauwelijks materiaal aan burgers gegeven bij het uitvoeren van de handelingen. Door de fatale explosie is veel materiaal verloren gegaan van hulpverleners en doordat de wegen onbegaanbaar waren, kon geen materiaal naar het rampgebied worden vervoerd. Een chef van dienst van de politie heeft hesjes uitgedeeld aan participerende burgers, zodat zij het verkeer konden regelen en gewonden konden vervoeren. Een bevelvoerder brandweer heeft een brandweeroverall gegeven aan een participerende burger met brandweervervaring, zodat hij kon helpen met het waarschuwen van de bevolking.

Participerende burgers hebben zelf materiaal geregeld wanneer zij dit nodig hadden, zoals vervoermiddelen en/of EHBO-koffers.

2.8 *Tijdsduur van hulpverlening door burgers*

Uit de interviews met hulpverleners en burgers blijkt dat burgers tijdens de repressieve fase van de ramp gedurende anderhalf tot drie uur na de fatale explosie hebben geparticipeerd.

2.9 *Samenwerking tussen burgers en hulpverleners*

Burgers en hulpverleners hebben tijdens de uitvoering van een aantal handelingen samengewerkt. Bij het doorzoeken van woningen en het afzetten van een straat en/of wijk is sprake geweest van samenwerking tussen participerende burgers en hulpverleners. Bij het doorzoeken van woningen werden de taken verdeeld. Hulpverleners en participerende burgers verdeelden de te doorzoeken woningen. Bij het afzetten van een straat en/of wijk was er geen sprake van een duidelijke taakverdeling. Er werd als groep samengewerkt en er werden mensen tegengehouden die een wijk en/of straat weer wilden betreden. Volgens hulpverleners voerden de participerende burgers deze handelingen rustig en beheerst uit, de geïnterviewde burgers bevestigden dit. Zowel de geïnterviewde burgers als hulpverleners gaven aan dat de samenwerking goed verliep.

2.10 *Coördinatie van burgerparticipatie*

Drie geïnterviewde hulpverleners gaven aan dat zij bij de uitvoering van handelingen de coördinatie op zich hebben genomen. Een ambulanceverpleegkundige heeft de eerste hulp en opvang in het gewondennest gecoördineerd. Een gemeenteambtenaar heeft samen met zijn collega, het hoofd opvangcentrum, de handelingen in de centrale opvanglocatie gecoördineerd. Een politiecoördinator heeft het doorzoeken van woningen en het afzetten van de wijk gecoördineerd. De ambulanceverpleegkundige en de gemeenteambtenaar gaven aan dat coördinatie noodzakelijk was, anders zou het volgens hen een chaos zijn geworden. Volgens de politiecoördinator was coördinatie noodzakelijk om het overzicht te behouden en de veiligheid van mens en dier te waarborgen. Twee burgers gaven aan dat er sprake was van coördinatie. Bij het afzetten van een wijk, het doorzoeken van woningen en de hulpverlening in een gewondennest is volgens hen door hulpverleners gecoördineerd. Een geïnterviewde burger gaf aan zelf te hebben gecoördineerd bij het verlenen van eerste hulp en het opvangen van slachtoffers in een opvanglocatie. Volgens de geïnterviewde burgers was coördinatie noodzakelijk, omdat moest worden afgesproken wie welke woningen en wie welke straat afzette. Volgens een geïnterviewde was coördinatie in een opvanglocatie noodzakelijk, omdat het anders een chaos zou zijn geworden.

2.11 *Meningsverschillen en knelpunten tussen burgers en hulpverleners*

In de beschouwde praktijkvoorbeelden waren er geen meningsverschillen tussen participerende burgers en hulpverleners. Ook tussen de participerende burgers onderling zijn er geen meningsverschillen geweest. In een enkel geval ontstond, volgens een gemeenteambtenaar, bij de inrichting van een

opvanglocatie een meningsverschil tussen participerende burgers onderling. De gemeenteambtenaar wist dit meningsverschil op te lossen door hierin de leiding te nemen.

Knelpunten die de hulpverleners en burgers hebben ervaren, hadden vaak betrekking op de communicatie. In een enkel geval kon dit knelpunt worden opgelost door burgers in te zetten als 'communicatiemiddel' zoals omschreven bij de praktijkvoorbeelden.

2.12 *Positieve en negatieve punten van burgerparticipatie*

Uit de interviews is gebleken dat participerende burgers positief terugkijken op hun eigen handelingen. Meerdere hulpverleners vonden positief aan participerende burgers dat zij erg bereidwillig waren, zich lieten aansturen en deden wat in hun mogelijkheden lag.

Als negatief punt merkten hulpverleners op dat bij het inschakelen van burgers altijd een mate van onzekerheid was. Hulpverleners wisten niet of burgers ook deden wat er van hen werd gevraagd. Tijdens de vuurwerkramp te Enschede hebben hulpverleners echter alleen goede ervaringen opgedaan; burgers hebben hun taken goed uitgevoerd. Een gemeenteambtenaar heeft bij een opvanglocatie in een enkel geval ervaren dat participerende burgers hun instructies niet uitvoerden.

2.13 *Meerwaarde of belemmering van burgerparticipatie voor hulpdiensten*

De geïnterviewde burgers en hulpverleners zijn gevraagd om aan te geven of handelingen binnen de praktijkvoorbeelden een meerwaarde of belemmering vormden voor de operationele uitvoering van de rampenbestrijdingsprocessen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2003b). Zowel de geïnterviewde burgers als hulpverleners gaven aan dat alle handelingen van participerende burgers van meerwaarde zijn geweest voor de rampenbestrijdingsprocessen. Deze handelingen worden door alle geïnterviewden als positief beschouwd.

In tabel 9.1 is weergegeven bij welke rampenbestrijdingsprocessen de handelingen van burgers van meerwaarde zijn geweest. In de eerste kolom zijn de rampenbestrijdingsprocessen opgesomd. In de tweede kolom is aangegeven hoeveel van de geïnterviewde hulpverleners (totaal 7) bij het desbetreffende proces een meerwaarde van burgers hebben ervaren. In de derde kolom is aangegeven hoeveel van de geïnterviewde burgers (totaal 3) bij het desbetreffende proces een meerwaarde van burgers hebben ervaren. In de laatste kolom is de som van de vorige twee kolommen weergegeven.

Tabel 9.1 Meerwaarde voor rampenbestrijdingsprocessen (Leunk & In 't Veld, 2009)

Rampenbestrijdingsproces	Hulpverlener	Burger	Totaal
Cluster A: Bron en effectbestrijding procesverantwoordelijke: brandweer			
Bestrijden van brand en emissie gevaarlijke stoffen			
Redden en technische hulpverlening	1	2	3
Ontsmetten mens en dier			
Ontsmetten voertuigen en infrastructuur			
Waarnemen en meten			
Waarschuwen van de bevolking	1	1	2
Toegankelijk maken en opruimen			
Cluster B: Geneeskundige hulpverlening procesverantwoordelijke: GHOR			
Geneeskundige hulpverlening – somatisch	5	2	7
Preventieve openbare gezondheidszorg			
Geneeskundige hulpverlening – psychosociaal	2	1	3
Cluster C: Rechtsorde en verkeer procesverantwoordelijke: politie			
Ontruimen en evacueren	5	3	8
Afzetten en afschermen	2	2	4
Verkeer regelen	1		1
Handhaven openbare orde		1	1
Identificeren slachtoffers			
Begidsen			
Strafrechtelijk onderzoek			
Cluster D: Bevolkingszorg procesverantwoordelijke: gemeente			
Voorlichten en informeren		1	1
Opvangen en verzorgen	6	1	7
Uitvaartverzorging			
Registratie van slachtoffers			

Voorzien in primaire levensbehoeften	1		1
Registratie van schade en afhandeling			
Milieuzorg			
Nazorg			

Uit tabel 9.1 is op te maken dat volgens de geïnterviewde burgers en hulpverleners, burgers het meest van meerwaarde zijn geweest voor de processen 'geneeskundige hulpverlening – somatisch', 'ontruimen en evacueren' en 'opvangen en verzorgen'. Deze processen vallen respectievelijk onder verantwoordelijkheid van de GHOR, de politie en de gemeente.

2.14 *Verbeterpunten burgerparticipatie*

Zowel hulpverleners als burgers gaven aan het moeilijk te vinden om verbeterpunten te benoemen. Hulpverleners vonden dat iedere burger heeft gedaan wat in zijn/haar mogelijkheden lag. Als verbeterpunt gaf een hulpverlener aan dat de persoonlijke gegevens en werkzaamheden van participerende burgers dienden te worden geregistreerd. Hierdoor kunnen burgers worden getraceerd in het kader van nazorg. Ook is als verbeterpunt aangegeven dat burgers langer dan enkele uren na de fatale explosie hadden kunnen participeren. In gecoördineerd verband hadden zij langer kunnen samenwerken met hulpverleners, zodat officiële hulpverleningsdiensten efficiënter konden worden ingezet. Een burger gaf als verbeterpunt dat hij graag betrokken had willen worden bij de nazorg.

3 CONCLUSIE EN SAMENVATTING

Terugkijkend op de uitgevoerde interviews met hulpverleners en burgers kan in algemene zin geconcludeerd worden dat verschillende praktijkvoorbeelden met betrekking tot burgerparticipatie bij de vuurwerkramp in Enschede zijn gevonden. Hoewel de meeste mensen zichzelf redden door te vluchten of anderen hielpen, wordt in een aantal interviews benoemd dat mensen direct na de fatale explosie in paniek raakten. Of hier ook feitelijk sprake is van paniek (irrationeel handelen) of dat het ging om een gegronde angst en logisch (vlucht)gedrag, is uit de interviews niet duidelijk geworden. Ook is er één melding van een door een burger verhinderde poging tot plundering en één melding van apathisch gedrag.

3.1 *Ervaringen*

De uitgevoerde handelingen in de praktijkvoorbeelden zijn zeer divers van aard en hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij zowel door de geïnterviewde hulpverleners als door de geïnterviewde burgers als zeer positief zijn ervaren. De ervaring was dat burgers zeer bereidwillig waren en zowel gevraagd als ongevraagd hielpen. De hulpverleners hebben geen selectie gemaakt (althans niet bewust) van burgers met een speciale achtergrond om te helpen. Alle hulp was welkom. Wel geven twee hulpverleners aan dat zij een inschatting gemaakt hebben van de emotionele stabiliteit van de mensen die zich aandienden: 'kunnen zij het aan'. Er zijn zowel voorbeelden gegeven van burgers die samen met de hulpverleners werkten (bijv. bij het afzetten van straten en het doorzoeken van woningen) als van burgers die individueel hun steentje bijdroegen aan de bestrijding van de gevolgen van de ramp (bijv. door gewonden naar het ziekenhuis te brengen). Ook waren bij het verlenen van eerste hulp kleine groepen van burgers actief van twee à drie personen, zonder dat er hulpverleners bij betrokken waren. Door een politiecoördinator werden burgers twee aan twee ingezet. Op deze manier hadden zij steun aan elkaar en konden ze elkaar in de gaten houden. Burgers hebben hierbij zelf materiaal geregeld wanneer zij dit nodig hadden, zoals vervoermiddelen en/of EHBO-koffers. De geïnterviewde hulpverleners hebben nauwelijks materiaal aan burgers gegeven bij het uitvoeren van de handelingen. Door de fatale explosie is veel materiaal verloren gegaan van hulpverleners en doordat de wegen onbegaanbaar waren, kon geen materiaal naar het rampgebied worden vervoerd. Twee hulpverleners hebben wel materiaal uitgedeeld aan participerende burgers. Hierbij ging het om hesjes en een brandweeroverall.

Al met al hebben burgers bij de vuurwerkramp (in de repressieve fase) gedurende zo'n 1,5 tot 3 uur geholpen.

In tabel 9.2 worden de ervaringen van geïnterviewde burgers en hulpverleners op verschillende onderwerpen, zoals bevraagd in de interviews, samengevat.

Tabel 9.2 Ervaringen van participerende burgers

Onderwerp	Ervaring
Uitgevoerde handelingen	Vooraf op het gebied van spoedeisende hulp.
Achtergrond	De participerende burgers waren voornamelijk volwassen mannen.
Reactie hulpverleners	Positieve reactie op het betrekken van burgers bij hulpverlenende handelingen.
Bereidwilligheid	Burgers boden in de meeste gevallen spontaan hulp aan.
Selectie	Hulpverleners hebben nauwelijks een selectie gemaakt van participerende burgers, in een enkel geval is wel een selectie gemaakt op basis van mensenkennis.
Instructie	Meerderheid van de hulpverleners hebben instructies gegeven aan participerende burgers. Deze werden individueel meegedeeld.
Materiaal	Participerende burgers hebben geen materiaal gevraagd aan de hulpverleners. Burgers regelden zelf materiaal indien zij dit nodig hadden.
Tijdsduur	Burgers hebben 1,5 tot 3 uur na de fatale explosie geparticipeerd.
Samenwerking	Er is sprake van samenwerking tussen hulpverleners en burgers bij het ontruimen en evacueren en het afzetten en afschermen van een wijk en/of straat. Volgens hulpverleners en burgers verliep de samenwerking goed.
Coördinatie	Een aantal hulpverleners heeft handelingen gecoördineerd. Een participerende burger heeft handelingen met betrekking tot het verlenen van eerste hulp in een opvanglocatie gecoördineerd.
Meningsverschillen en knelpunten	Meningsverschillen zijn er volgens hulpverleners en burgers niet geweest. Knelpunten traden op bij de communicatie tussen hulpverleningsdiensten.

3.2 *Reflectie op positieve en negatieve punten*

Zowel de geïnterviewde burgers als de geïnterviewde hulpverleners kijken zeer positief terug op hun eigen handelingen en de onderlinge samenwerking. Als enig negatief punt is door hulpverleners genoemd dat bij het inschakelen van burgers er altijd een mate van onzekerheid was. Hulpverleners wisten niet of burgers ook deden wat er van hen werd gevraagd. Tijdens de vuurwerk-ramp te Enschede hebben de geïnterviewde hulpverleners over het algemeen goede ervaringen opgedaan.

3.3 *Reflectie op de genoemde verbeterpunten*

Zowel de geïnterviewde burgers als hulpverleners gaven het aan moeilijk te vinden om verbeterpunten te benoemen. Als verbeterpunt geeft een hulpverlener aan dat persoonlijke gegevens en werkzaamheden van participerende burgers dienen te worden geregistreerd. In het kader van nazorg kunnen participerende burgers dan sneller worden getraceerd en persoonlijk worden benaderd. Uit de gehouden interviews bij de vuurwerkramp blijkt dat participerende burgers het erg kunnen waarderen als zij worden uitgenodigd voor een evaluatiebijeenkomst. De politieagent die in het kader van dit onderzoek was geïnterviewd, had deze bijeenkomst georganiseerd en twee burgers die daarbij waren, zijn eveneens geïnterviewd. De verwachting is dat burgers sneller geneigd zijn tot het volgen van nazorg als zij persoonlijk benaderd worden dan wanneer zij alleen bijvoorbeeld een advertentie in een krant zien. Bovendien geeft de hulpverleningsdienst hiermee aan dat zij de participerende burger serieus neemt en zijn inzet heeft gewaardeerd.

3.4 *Afsluiting en aanbeveling voor nader onderzoek*

Voor dit onderzoek is de vuurwerkramp te Enschede van 13 mei 2000 tot onderzoeksobject gekozen. Elke ramp en/of zwaar ongeval is echter anders. Om een volledige indruk te krijgen van wat participerende burgers doen tijdens een ramp en/of zwaar ongeval, hoe hulpverleners hiermee omgaan en welke ervaringen hulpverleners en burgers hiermee hebben, zal nader kwalitatief onderzoek naar verschillende ramptypen moeten worden verricht. De ervaringen met burgerparticipatie die door hulpverleners en burgers in deze onderzoeken worden omschreven, kunnen een aanzet zijn tot het formuleren van algemeen toepasbare uitgangspunten voor de toepassing van burgerparticipatie door hulpverleners.

LITERATUUR

- Leunk, M.M. & Veld, M.G. in 't (2009). *Burgerparticipatie, Praktijkvoorbeelden uit de vuurwerkramp te Enschede van 13 mei 2000*, Deventer: Saxion Hogeschool.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (deel B)*. Den Haag.
- Oberijé, N. & Tonnaer, C. (2008). *Hulpverleners en burgerparticipatie: eindrapport*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, Nibra.
- Ruitenbergh, A.G.W. & Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid bij rampen en zware ongevallen*. Den Haag: Kluwer.
- Starmans, I. & Oberijé, N. (2006). *Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, Nibra.

OMGAAN MET (ZELF)REDZAAMHEID: DE STROOMUITVAL IN DE BOMMELER- EN TIELERWAARD¹

Astrid Scholtens

1

INLEIDING

Op woensdagavond 12 december 2007 vloog tijdens een laagvlieg oefening een Apache gevechtshelikopter nabij het Gelderse Hurwenen tegen de hoogspanningskabels aan die daar de Waal oversteken. Het vliegongeval heeft onmiddellijk een omvangrijke stroomstoring tot gevolg, die de gehele Bommelerwaard en een deel van de Tielerwaard trof. Ongeveer 50.000 huishoudens in de gemeenten Zaltbommel, Maasdriel, Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen en vele bedrijven en ondernemingen zaten zonder stroom.

De reparatiewerkzaamheden door de netbeheerder Continuon duurden uiteindelijk tot vrijdagavond. Met behulp van grote kranen en pontons werden tijdelijke hoogspanningsmasten gebouwd en de kabels die op de bodem van de Waal lagen, werden opgetakeld. Een belangrijke tegenslag in de nacht van donderdag op vrijdag was dat de kabels zwaarder beschadigd bleken dan gedacht, waardoor ze in de loop van de vrijdag eerst nog provisorisch hersteld moesten worden.

Het incident was om meerdere redenen bijzonder. In de *eerste* plaats schaalde de overheid, omdat er meerdere gemeenten getroffen waren door de stroomuitval, haar rampenbestrijdingsorganisatie in de loop van de woensdagavond op tot het hoogste niveau (GRIP 4). Dat betekende onder andere dat geen afzonderlijke gemeentelijke beleidsteams (GBT's) werden gevormd, maar dat onder voorzitterschap van de coördinerend burgemeester er een regionaal beleidsteam (RBT) functioneerde waarin alle betrokken (loco)burgemeesters zitting hadden.² Incidenten waarbij een RBT wordt gevormd, komen niet veel voor in Nederland.

1 Dit hoofdstuk is gebaseerd op Scholtens & Helsloot, 2008.

2 Benadrukt wordt dat tijdens de stroomuitval de Wet rampen en zware ongevallen nog van kracht was. Dat wil zeggen dat de coördinerend burgemeester niet in de bevoegdheden van de individuele burgemeesters kon treden en zij 'als opperbevelhebber' verantwoordelijk waren voor de rampenbestrijding binnen hun eigen gemeenten. Met het van kracht

In de *tweede* plaats lag de bestrijding primair bij andere partijen dan de 'klas-sieke hulpverleningsdiensten' brandweer, politie, geneeskundige hulpver-leningsdiensten en gemeenten. Op de plaats van het ongeval was het, zoals gezegd, de netbeheerder Continuon die samen met de middelen en menskracht van Defensie en Rijkswaterstaat ervoor zorgde dat de stroom werd hersteld. In het stroomloze gebied waren het vooral instellingen (zoals verzorgingshui-zen), private organisaties (zoals Tafeltje-dekje, Thuisbeademing-Nederland en de Nederlandse Spoorwegen), de waterschappen (in verband met overstort rioolgemalen) en wederom Continuon (leveren van noodstroomvoorziening) die uit eigen beweging maatregelen troffen. Zij waren daarbij niet van de over-heid afhankelijk.³

In de *derde* plaats werd er door de overheid in haar besluitvorming bewust geanticipeerd op het (zelf)redzame gedrag van burgers. In de nacht van woensdag op donderdag werd duidelijk dat de stroomstoring nog zeker tot de volgende avond zou kunnen duren. Op donderdagochtend werd daarom door het RBT besloten dat er een beroep gedaan moest worden op de (zelf) redzaamheid van burgers. De beschikbare hulpverleningscapaciteit van de overheid was, zoals gezegd, beperkt en men was zich op basis van andere zware ongevallen en de stroomstoring uit Haaksbergen (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2006) ervan bewust dat de zelfredzaamheid van burgers hoog was. Er werd besloten dat er alleen opvang zou komen voor verminderd zelfredzamen en dat er geen verplichte evacuatie zou plaatsvinden. Het door de overheid anticiperen op het (zelf)redzame gedrag van burgers was tot op dat moment eerder uitzondering dan regel en daarmee dus bijzonder.

In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats beschreven waaruit de (zelf)red-zaamheid van burgers heeft bestaan. Hiervoor is onder andere gebruikge-maakt van een publieksenquête die is uitgezet onder 220 inwoners van het getroffen gebied. Tevens wordt beschreven wat de overheid heeft gedaan om haar besluit om uit te gaan van de (zelf)redzaamheid van burgers te onder-steunen dan wel te faciliteren.

2 VOORBEREIDING DOOR BURGERS

Onderzoek heeft laten zien dat burgers zich niet voorbereiden op rampen en zware ongevallen als de kans dat deze zich voordoen klein is, ook al hebben

worden van de Wet veiligheidsregio's is dit veranderd en kan de voorzitter van de veiligheidsregio bij gemeentegrensoverschrijdende crises de bestrijding van het incident naar zich toetrekken.

3 Voor meer hierover wordt verwezen naar Scholtens & Helsloot, 2008.

deze een potentieel groot effect (zie ook hoofdstuk 1). 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. Onderzoek laat ook zien dat de voorbereiding door burgers op dergelijke kleine-kansrisico's door overheidsinitiatieven nauwelijks te bevorderen is (Ruitenbergh & Helsloot, 2004, p. 106). Dat de tussenevaluatie van de Denk Vooruit-campagne van de rijksoverheid begin 2008 aantoonde dat deze niet tot het gewenste effect heeft geleid dat burgers zich (meer) zijn gaan voorbereiden op rampen en zware ongevallen, past bij de uitkomsten van alle onderzoek.

Een uitzondering is de voorbereiding door mensen die (de effecten van) een ramp aan den lijve hebben ervaren. Deze mensen bereiden zich vaak wel voor op de effecten van een nieuwe gelijke ramp. Deze voorbereidingen zijn echter maar van tijdelijke aard en specifiek gericht op de vorige ramp; door het uitblijven van een nieuwe ramp verwatert de aandacht voor de voorbereiding snel.

Er is een essentieel verschil tussen 'voorbereid zijn' en 'zich voorbereiden'. Onderzoek laat zien dat burgers, afhankelijk van hun sociaaleconomische status, meestal redelijk zijn voorbereid om zelfredzaam te zijn tijdens rampen en crises, ook al hebben ze daar geen bewuste handelingen voor verricht (zie hoofdstuk 1).

In de Bommer- en Tielerwaard was dit bekende mechanisme ook zichtbaar: de resultaten van de publieksenquête laten zien dat de burgers in de getroffen gebieden 'toevallig' *voorbereid waren* op een kortdurende stroomstoring, maar zich niet *hadden voorbereid* op de gevolgen van een langdurige stroomstoring.

71% van de respondenten gaf aan middelen in huis te hebben die bij een mogelijke stroomstoring van pas zouden kunnen komen of specifiek vooraf voorzieningen te hebben getroffen. 94% hiervan had het hierbij over kaarsen, zaklamp en/of batterijen. Deze middelen duiden echter niet (per se) op een specifieke voorbereiding. Veel mensen hebben immers altijd kaarsen en batterijen in huis en hebben deze dus niet specifiek aangeschaft als voorziening voor een mogelijke stroomuitval. Een gelijke waardering gold voor de 20% die andere middelen beschikbaar had die bruikbaar waren tijdens de stroomstoring. Hierbij werden voornamelijk de hout- en gaskachel genoemd. 16% gaf aan een transistorradio op batterijen in huis te hebben. Als specifieke voorbereidingen gold dat 12% een voorraad voedsel had opgebouwd en 11% noodstroom had aangelegd. Van de 28% die geen voorzieningen had getroffen of middelen beschikbaar had, gaf ruim 85% aan niet te hebben verwacht dat een dergelijke stroomstoring zich zou voordoen.

36% van alle respondenten heeft na de stroomstoring (aanvullende) maatregelen genomen gericht op een eventuele volgende stroomstoring. 10% had zich voorgenomen dit te gaan doen. Van de mensen die vooraf geen maatregelen hadden getroffen, had 42% dit naderhand wel gedaan. Het percentage dat in algemene zin (deels) was voorbereid, was toegenomen van 71% voor de stroomstoring naar 83% na de stroomstoring. Nog eens 13% van de mensen die vooraf geen voorzieningen hadden getroffen, wilde dit wel gaan doen, maar was er nog niet aan toegekomen. Als deze mensen ook daadwerkelijk voorzieningen zouden treffen, zou het percentage dat voorzieningen had getroffen, stijgen tot 87%.

3 ZELFREDZAAMHEID DOOR BURGERS

Internationaal onderzoek laat zien dat burgers tijdens rampen en zware ongevallen zeer zelfredzaam zijn. De stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard liet een gelijk beeld zien. Uit de publieksenquête blijkt dat:

- 87% van de respondenten niet om hulp heeft gevraagd, 13% deed dit wel;
- 8% van de burgers hulp van de overheid ontving. Deze hulp had veelal te maken met een noodstroomvoorziening. 38% heeft ontving hulp van medeburgers.

Daarbij is het van belang te beseffen dat de stroomuitval een crisis van beperkte ernst was, zowel feitelijk alsook in de beleving van de burgers.

In de eerste 24 uur leidde de stroomstoring in de perceptie van de meeste bewoners sowieso niet tot echt onoverkoombare problemen. Er was vanzelfsprekend sprake van overlast, maar de boventoon van de reacties werd gevormd door 'knusheid en saamhorigheid' die het kamperen in eigen huis en het kaarten bij kaarslicht noodgedwongen met zich meebrengen. De verwachting van de meeste burgers was dan ook nog, op grond van de berichtgeving door de overheid en in de media, dat de stroomstoring in de loop van de donderdag verholpen zou zijn.

Een aantal reacties van burgers

‘Toen ik doorhad dat het lang zou duren, ben ik maar lekker vroeg naar bed gegaan.’

‘Ik zat er niet zo mee hoor, ik had nu ten minste eindelijk eens tijd om mijn kerstkaarten te schrijven.’

‘Wij hebben de hele dag door de straten van Den Bosch geslenterd, opgewarmd in winkels en uren koffiegedronken bij de V&D. Zo kwamen we de tijd wel door.’

‘Kind, ik heb de oorlog meegemaakt en daar gebeurden echt wel ergere dingen dan een stroomstoring, dus ik ben wel wat gewend.’

Toen men op vrijdagochtend in de kou en het donker wakker werd en het daarmee duidelijk was dat de stroomstoring langer zou gaan duren dan beloofd, sloeg de stemming om. Veel particulieren en bedrijven ondervonden nu ook meer (financiële) hinder en schade. De kou sloop de huizen binnen, vriezers raakten definitief ontdooid en er was geen betrouwbaar beeld over het einde van de stroomstoring.

41% van de respondenten heeft aangegeven niets anders gedaan te hebben dan normaal, nadat ze zich ervan bewust waren dat de stroomstoring langer zou gaan duren dan alleen de donderdag. Ongeveer een gelijk percentage deed wel andere dingen, zoals afwachten of vroeger gaan slapen. Geen enkele respondent is naar eigen zeggen in paniek geraakt. Ongeveer een kwart van de ondervraagden is vervolgens zelf actief op zoek gegaan naar (meer) informatie.

Tabel 10.1 Wat deed men na de ontdekking dat de stroomstoring wel eens langer kon gaan duren?

Wat gedaan?	Frequentie	Percentage
Heeft meer informatie gezocht	51	23
Ging hamsteren	6	3
Raakte in paniek	0	0
Deed niets anders dan normaal	90	41
Deed iets anders	89	40
N=221, 0 missing cases		

4 REDZAAMHEID DOOR BURGERS, BEDRIJVEN EN INSTELLINGEN

Internationaal onderzoek laat zien dat burgers tijdens rampen en zware ongevallen ook redzaam zijn. De stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard liet dit ook zien. Maar liefst 51% van de respondenten, zo blijkt uit de publieks-enquete, heeft aangegeven hulp te hebben verleend aan anderen. Deze redzaamheid is grotendeels uit eigen beweging gebeurd, aangezien 57,5% van de respondenten de oproep vanuit de overheid tot redzaamheid (zie par. 5) niet heeft meegeregend.

De hulp die burgers onderling verleend hebben, bestond veelal uit het verstrekken van koffie, warmte, stroom, eten, informatie (radio) en het aanbieden van de mogelijkheid tot douchen, overnachten of diepgevroren spullen bewaren voor zover men over stroom, via een eigen aggregaat, beschikte.

4.1 *Bedrijven*

Ook bedrijven waren redzaam. De meeste maatregelen die door bedrijven zijn genomen, hadden betrekking op het aanbieden van noodstroom door het plaatsen van noodaggregaten. Veel boeren en tuinders (fruittelers) waren al in het bezit van eigen aggregaten, die zij rouleerden om andere boeren en tuinders te helpen. Daarnaast waren er ook bedrijven, zoals tuinders, die hun eigen stroomvoorziening beschikbaar hebben gesteld voor burgers in de nabije omgeving. Ook boden winkeliers met aggregaat extra voorzieningen, zoals een kopje koffie in een warme omgeving, aan.

Intermezzo: Redzaamheid

Haaften heeft het beter getroffen: daar zie je zelfs weer uitbundig verlichte kerstbomen en arrensleeën in voortuinen staan. Het dorp dankt dat aan de warmtekrachtcentrale van paprikakweker Jan Willem Klop: 'Het heeft even geduurd, maar vannacht is het gelukt de extra stroom die ik opwek door te leveren aan het dorp. Zo'n zeshonderd huishoudens hier hebben nu licht. Ja, ze zijn blij met me, maar ik vind het normaal dat je elkaar helpt.' (*Algemeen Dagblad*, 14 december 2007)

Een mooi voorbeeld van redzaamheid in het getroffen gebied was de bakker die over een aggregaat beschikte. De winkel vormde een sociaal punt, waar je behalve voor brood nu ook een kop koffie kon krijgen. Er was een soort huiskamer ingericht.

Ook hebben vijf kerken in het getroffen gebied bescheiden activiteiten ontplooid. Deze activiteiten bestonden uit huisbezoeken bij de bij hen bekende hulpbehoevenden om te vragen of er hulp nodig was en uit het bieden van morele steun.

4.2 *Instellingen*

De feitelijke (nood)zorg aan verminderd zelfredzamen werd geleverd door de (zorg)instellingen die dit normaal ook doen, zoals verpleeghuizen, zorgcentra, verzorgingstehuizen, thuiszorg, Tafeltje-dekje, Thuisbeademing-Nederland. De verschillende zorginstanties hebben hun diensten zo goed mogelijk aangepast aan de omstandigheden en waren daarbij niet tot nauwelijks afhankelijk van de overheid. Ze waren daarmee niet alleen redzaam, maar dus ook zelfredzaam.

Intermezzo: Een aantal concrete voorbeelden

Op woensdagavond, wanneer de noodbatterij van een zorgcentrum in de gemeente Neerijnen leeg is, wordt als eerste prioriteit een driedubbele personeelsbezetting voor de rest van de avond en nacht geregeld. Vrijwilligers komen spontaan hulp aanbieden, onder andere door het leveren van zaklantaarns. De brandweer, die op eigen initiatief al eerder aanwezig was, regelt een aggregaat, waardoor om middernacht het zusteroproepsysteem weer functioneert. Om 02.00 uur 's nachts beschikt het zorgcentrum weer over volledige stroom dankzij het aggregaat van een nabijgelegen paprikakwekerij.

In de gemeente Maasdriel plaatst de brandweer op verzoek van een verzorgingshuis al snel een klein aggregaat. Het voorkomen dat bewoners kaarsen aansteken heeft prioriteit. Buurtbewoners bieden spontaan hulp aan en medewerkers komen uit eigen beweging. Bewoners en personeel bedenken allerlei creatieve oplossingen. Ze rammelen bijvoorbeeld met deksels om te 'bellen'. Er worden twee mensen van buiten opgevangen in het verzorgingshuis.

De eigen verantwoordelijkheid die zorgorganisaties hebben genomen tijdens de stroomstoring moet niet worden gezien als een ingebrekestelling van de overheid. Organisaties die een verhoogd risico lopen tijdens stroomstoringen hebben de eigen verantwoordelijkheid daarop voorbereid te zijn.

5 ONDERSTEUNING/FACILITERING DOOR DE OVERHEID VAN (ZELF) REDZAAMHEID

De voorgaande paragrafen laten zien dat het besluit van de overheid om toch vooral te anticiperen op de (zelf)redzaamheid van burgers een terechte was: de (zelf)redzaamheid onder burgers, bedrijven en instellingen bleek tijdens de stroomuitval hoog.

De vraag is evenwel of de overheid het bij alleen dit besluit heeft gehouden of dat zij ook nog initiatieven heeft ontplooid om de (zelf)redzaamheid te ondersteunen dan wel te faciliteren en wat het uiteindelijke effect op de burgers hiervan is geweest. In deze paragraaf wordt het antwoord op deze vraag gegeven.

5.1 *Zelfredzaamheid*

Met het besluit op donderdagochtend om vooral uit te gaan van een hoge mate van (zelf)redzaamheid was het voor het regionaal beleidsteam een vanzelfsprekendheid dat de bevolking onmiddellijk en voortdurend geïnformeerd moest worden. Een breed scala aan voorlichtingsmiddelen werd daartoe ingezet, zoals sms-alerts, persberichten, geluidswagens, een informatienummer en nieuwsbrieven. Via deze middelen kon de bevolking steeds op de hoogte worden gebracht van de duur van de stroomstoring, zodat zij in het kader van 'het managen van de verwachtingen' wist hoe lang zij op zichzelf was aangewezen. Ook kon via deze middelen ondersteunende concrete informatie verspreid worden, zoals het geven van nuttige tips.⁴

De *eerste* vormen van publieksvoorlichting middels sms-alert, geluidswagens en persberichten gaven eenzelfde beperkte ondersteunende boodschap: 'luister naar de rampenzender op uw draagbare radio of uw autoradio'. Op de rampenzender was er vervolgens geen extra ondersteunende informatie te horen.

⁴ Bedacht moet overigens worden dat het gebruik van communicatiemiddelen werd bemoeilijkt, doordat voor de meeste communicatiemiddelen stroom noodzakelijk is.

Intermezzo: Sms-alert woensdag 12 december, 22.10 uur

Stroomuitval delen Bommeler- en Tielerwaard. Duurt waarschijnlijk tot in de ochtend. Luister naar rampenzender op draagbare of autoradio. Frequentie 89.1.

Gedurende de donderdag werd er geen concretere informatie richting de burgers verspreid dan de mededeling dat burgers zich konden melden bij hun eigen gemeente.

Intermezzo: Fragment persbericht donderdag 13 december 2007, 18.00 uur

‘De stroomuitval in de Tieler- en Bommelerwaard duurt ook nog in de nacht voort. Veel mensen zullen zelf hun maatregelen getroffen hebben om nog een koude nacht door te brengen. Familie of kennissen kunnen daarbij behulpzaam zijn. Voor mensen die daar geen beroep op kunnen doen, maar die ook niet thuis kunnen verblijven, is voor de avond en de nacht opvang geregeld door de gemeenten. Bewoners kunnen zich wenden tot hun eigen gemeente. De gemeentehuizen blijven de komende nacht open. De politie zet extra mensen in om te surveilleren. [...] De aandacht gaat vooral uit naar mensen die zorg nodig hebben. Tevens zijn inwoners opgeroepen zorgbehoevenden in hun naaste omgeving extra in het oog te houden.’

Op vrijdagmiddag werden in de nieuwsbrief die toen verspreid werd voor het eerst concrete ‘tips’ gegeven die de zelfredzaamheid moest bevorderen. Ook werden in de loop van de avond concrete tips via sms-alert verspreid.

Intermezzo: Fragment nieuwsbrief vrijdag 14 december 2007, 15.00 uur

‘Tips om warm te blijven: Blijft u thuis? Dan kunt u de volgende tips gebruiken om enigszins warm te blijven. Blijft zo veel mogelijk met meerdere mensen in een, het liefste kleinere, ruimte. Trek meerdere lagen kleding over elkaar aan. Dat is beter dan bijvoorbeeld alleen een dikke trui. Probeer warme maaltijden en warme dranken te blijven gebruiken. Dat warmt het lichaam op. Gebruik van kooktoestellen: misschien maakt u gebruik van uw gasstel om voor enige warmte te zorgen. We adviseren u om dit niet te doen. U krijgt er bijna geen warmte van en het kan gevaarlijk zijn, omdat het zuurstof onttrekt aan de lucht.’

Intermezzo: Sms-alert vrijdagavond 14 december bij herstel stroomvoorziening

- Sms 1: Er is op korte termijn stroom! Trek stekkers van apparaten uit het stopcontact. Beperk de eerste uren uw stroomverbruik.
- Sms 2: Doen sommige apparaten het niet, neem dan contact op met uw installateur.
- Sms 3: Had u al stroom? Het kan gebeuren dat u nu af en toe geen stroom heeft. Dit zijn slechts korte momenten en heeft te maken met het herstel van de energievoorziening.

Over de duur van de stroomstoring werd overigens wel regelmatig gecommuniceerd. De overheid bleek echter zelf geen goed beeld te hebben van de verwachte stroomuitval, zodat zij telkens weer een te optimistisch beeld communiceerde. Voor het ontstaan van het te optimistische beeld bestonden meerdere directe oorzaken, die varieerden van misverstanden in de communicatie tussen Continuon en de overheid en tussen de verschillende crisisteams onderling tot feitelijke tegenslagen bij de herstelwerkzaamheden. Een belangrijke onderliggende oorzaak leek echter het verschijnsel dat ‘de wens de vader van de gedachte is’. Voor de bevolking betekende deze wijze van communiceren dat onbekend bleef in hoeverre hij/zij op zelfredzaamheid was aangewezen. De suggestie werd telkens gewekt dat de stroomstoring van beperkte duur was. De door de stroomstoring getroffen bevolking kreeg hierdoor verwachtingen die, toen deze niet de werkelijkheid bleken, tot irritatie en een verminderd vertrouwen in de overheid(svoorlichting) leidden.

Gesteld kan dan ook worden dat de rol van de overheid om de zelfredzaamheid te ondersteunen in de uitvoering beperkt was. Ondersteunende concrete tips werden ‘pas’ in beperkte vorm op vrijdagmiddag en -avond gegeven.

5.2 *Redzaamheid*

Eveneens ontstond op donderdagochtend bij het regionaal beleidsteam het besef dat het wenselijk was om een beroep te doen op de redzaamheid van burgers. In de persconferentie van donderdagochtend 9.00 uur riep de burgemeester van Maasdriel voor het eerst op tot ‘naoberschap’, dat wil zeggen redzaam gedrag richting verminderd zelfredzame medeburgers. Dit deel van de persconferentie haalde de diverse journaals, mogelijk deels vanwege de pakkende woordkeuze ‘naboerschap’.

Intermezzo: Fragment persconferentie 13 december 2007, 09.00 uur

'Ik zou graag, **vooral** in de dorpen, mensen willen vragen om eventjes bij de burens te kijken. En vooral als u oudere burens hebt. Onderkoeling is iets wat dan o zo snel gebeurt. Dus wat ons betreft, doe een beetje aan noaberschap. Het komt wel uit Twente maar het is ook hier hartstikke belangrijk de komende dagen. Dus we vragen u eigenlijk om een oogje in het zeil te houden, in de buurt, in de dorpen en ik weet dat hechte samenlevingen er nog zijn; hechte contacten zijn. Laten we zien dat we dat ook met elkaar kunnen doen.'

6 EFFECT VAN HANDELEN OVERHEID OP BURGERS**6.1 *Geïnformeerdeheid over aard en ernst van de stroomstoring***

Uit de publieksenquête blijkt dat burgers via verschillende bronnen vernomen hebben wat er aan de hand was, inclusief de ernst en omvang van de stroomstoring. In tabel 10.2 wordt weergegeven om welke informatiebronnen het ging. De meest voorkomende informatiebron bleken uiteindelijk medeburgers (burens) te zijn geweest (44,8%). Dit lijkt erop te wijzen dat het daarmee ook niet noodzakelijk is om er als overheid naar te streven iedereen te bereiken; wanneer een voldoende representatief deel van de bevolking is bereikt, zal informatie verder verspreid worden door de getroffen burgers zelf.

Wat opvalt is dat bijna 18% van de respondenten uit de publieksenquête heeft aangegeven helemaal niet te zijn geïnformeerd over oorzaak en aard van de stroomstoring. Uiteindelijk is ongeveer 15% van de respondenten volgens eigen zeggen door de overheid geïnformeerd (geluidswagen, brief gemeente en sms-alert).⁵

⁵ De rampenzender wordt niet als overheidsinformatiebron meegerekend, omdat de overheid deze bron feitelijk niet heeft benut.

Tabel 10.2 Bronnen die de burgers op de hoogte hebben gebracht over de ernst en omvang van de stroomstoring

Hoe geïnformeerd?	Frequentie	Percentage
Buren	99	44,8
Hulp ter plaatse	5	2,3
Rampenzender	34	15,4
Andere media	47	21,3
Brief Continuon	5	2,3
Brief gemeente	13	5,9
Geluidswagen	8	3,6
Sms-alert	11	5,0
Internet	12	5,4
Meldpunt	1	0,5
Niet	39	17,6
Andere bronnen ⁶	35	15,8
N=221, geen missing cases		

6.2 Geïnformeerdeheid tijdens de stroomstoring

Ook *tijdens* de stroomstoring leken de bewoners zich nog het meest via de burens op de hoogte van de ontwikkelingen te hebben gehouden (zie tabel 10.3). Daarnaast speelden de media, zowel de rampenzender als andere media, in 22% van de gevallen een rol. Meer dan een kwart van de bewoners (26%) gaf echter aan niet op de hoogte te zijn gehouden.

Ongeveer 22% van de bevolking is door de overheid op de hoogte gehouden (brief gemeente, sms-alert, geluidswagen, meldpunt). Dit percentage dient overigens nog naar beneden bijgesteld te worden. Bewoners die aangaven een geluidswagen te hebben gehoord, gaven ook aan dat deze slecht te verstaan was. Ook de brief van de gemeente was feitelijk geen serieuze informatiebron, omdat de (nieuws)brief van de gemeente 'pas' werd ontvangen net voordat er weer stroom was.

Op de vraag of men tijdens de stroomstoring voldoende informatie heeft gehad van de gemeente antwoordde 17% positief. 77% geeft aan onvoldoende informatie te hebben ontvangen van de gemeente. 6% wist het niet.

6 Hieronder werden verstaan de eigen waarneming (voornamelijk mensen die dicht bij de geraakte hoogspanningsverbinding woonden), het informatienummer van Continuon, collega's, de bakker, de buschauffeur of de politieagent.

Tabel 10.3 Bronnen die de burgers tijdens het incident geïnformeerd hebben gehouden over de ernst en omvang van de stroomstoring

Hoe geïnformeerd gebleven?	Frequentie	Percentage
Buren	85	38
Hulp ter plaatse	5	2,3
Rampenzender	48	22
Andere media	49	22
Brief Continuon	4	2
Brief gemeente	19	9
Geluidswagen	10	5
Sms-alert	16	7,0
Internet	14	6
Meldpunt	2	1
Niet	58	26
Andere bronnen	16	7
N=221, geen missing values		

6.3 *Voldeed de informatie aan de behoefte?*

Op de vraag of de ontvangen informatie ook aan de behoefte voldeed, antwoordde 46% van de respondenten positief en 54% negatief. Als men aangaf dat de informatie niet aan de behoefte voldeed, had dit voornamelijk te maken met te geringe (of geen) informatie. Men geeft aan dat geen informatie werd verkregen over hoe lang de stroomstoring nog zou kunnen gaan duren. Een aantal respondenten gaf aan een aantal keer te zijn teleurgesteld in verwachtingen die hierover door de overheid werden gewekt.

De wijze waarop de publieksvoorlichting heeft plaatsgevonden, is blijkens de reacties naar de enquêteurs zwaar bepalend geweest voor het uiteindelijke oordeel van de bevolking over het totale handelen van gemeenten en hulpverleners voor, tijdens en na de stroomstoring. De burgers gaven dit handelen een 4,7. Het eigen handelen gaf men overigens een 7,4 en het handelen van andere burgers een 7,0.

6.4 *Oproep tot naoberschap*

Uit de publieksenquête bleek dat 57,5 % van de respondenten de oproep van de burgemeester van Maasdriel ontgaan is, maar dat bijna een derde deel van diegenen die de oproep wel hebben gehoord er ook gehoor aan heeft gegeven. Daarmee kan deze oproep als effectief worden betiteld.

Tabel 10.4 Reactie op oproep tot naoberschap

Gereageerd op oproep tot naasten hulp?	Frequentie	Percentage
Ja	34	15,4
Nee	60	27,1
Welke oproep?	127	57,5
Totaal	221	100,0

7 SLOTSOM

Onderzoek heeft laten zien dat burgers na rampen en zware ongevallen (zelf) redzaam zijn. Het verbaast dan ook niet dat dit tijdens de stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard ook aan de orde was. Dat de overheid (vooraf) uitging van (zelf)redzaamheid, bleek (achteraf) dan ook terecht. Zeker ook gezien de beperkte mogelijkheden van de overheid om daadwerkelijk hulp te verlenen.

De rol van de overheid bij het ondersteunen dan wel faciliteren van de (zelf) redzaamheid was echter beperkt. En dat zou ons eigenlijk ook niet al te zeer moeten verbazen. Zoals gezegd, was het besluit om bewust uit te gaan van (zelf)redzaamheid van burgers redelijk uniek. Ook het vervolgens omgaan met (zelf)redzaamheid – lees: ondersteunen van de (zelf)redzaamheid – was daarmee iets nieuws. De stroomuitval in de Bommelerwaard heeft laten zien dat ‘het omgaan’ met burgers nog niet zo eenvoudig was. Voor een belangrijk deel komt dit doordat de overheid als het gaat om de crisisbeheersing vooral denkt voor de burger.

In de casus van de Bommelerwaard bleek bijvoorbeeld dat het aanbod van de overheid niet voorzag in een behoefte van de (zelf)redzame burger. Wat bijvoorbeeld opviel, was dat er veel aandacht voor het proces van publieksvoorlichting was, maar dat het werd ingevuld als klassieke eenrichtingsvoorlichting. Er was daarmee geen bewuste aandacht voor terugkoppeling over het effect van de crisisbeheersing vanuit de bevolking. Een gevolg daarvan was dat er geen inzicht was in de concrete informatiebehoefte van de burgers in het getroffen gebied. Een behoefte naar bijvoorbeeld concrete handelingsperspectieven die er wel degelijk was, zo bleek uit de gehouden publieksenquête.

Om zelfredzaamheid serieus te kunnen ondersteunen/faciliteren is een andere houding van de overheid nodig. De vraag die de overheid zich zou moeten stellen, is hoe de burgers ondersteund kunnen worden, maar zodanig dat dit de (zelf)redzaamheid niet ondermijnt. Een eerste stap is dan om te begrijpen

waar de (zelf)redzame burger behoefte aan heeft. En dan niet door vanuit de overheid te bedenken wat het beste voor de burger is, maar door echt te begrijpen wat er bij de burger speelt.

LITERATUUR

- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2006). *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ruitenbergh, A.G.W. & Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Scholtens, A. & Helsloot, I. (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007: Een evaluatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de regio Gelderland Zuid in termen van effect*. Arnhem/Apeldoorn: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid/ Politieacademie.

HET BENUTTEN EN VERSTERKEN VAN (ZELF)REDZAAMHEID IN AMSTERDAM- AMSTELLAND

Jelle Groenendaal en Barry van 't Padje

INLEIDING

Zelfredzaamheid is *rising high*. In wetenschap, politiek, beleid en media is de belangstelling voor het onderwerp de afgelopen jaren sterk toegenomen. Bijna iedereen in de wereld van de rampen- en crisisbeheersing is het erover eens dat de overheid 'iets' moet met (zelf)redzame burgers. Maar wat precies? En als (zelf)redzaamheid zo belangrijk is, hoe kunnen we dan de (zelf)redzaamheid van mensen beter benutten en versterken in de crisisbeheersing?

Dit artikel beschrijft een casus over het leren benutten en versterken van (zelf)redzaamheid in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. In 2009 is deze regio als een van de vier landelijke proeftuinen begonnen met het testen van diverse initiatieven gericht op het benutten en versterken van (zelf)redzaamheid. In dit artikel beschrijven wij de uitgangspunten van het proefproject en de ontwikkelde beleidsvoorstellen en -producten. Ten tijde van het schrijven van dit artikel worden er nog steeds initiatieven ontwikkeld en getest. Daarom zal dit artikel niet ingaan op het beschrijven en analyseren van de resultaten van het proefproject in z'n geheel.

HET PROEFPROJECT

Inleiding

De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (VRAA) is in 2004 gestart met het ontwikkelen van manieren om (zelf)redzaamheid te verankeren in haar beleid. Een van de eerste praktische resultaten was de vaststelling van twee vuistregels in 2007:

- Laat burgers helpen zolang de hulpdiensten nog niet volledig zijn opgeschaald.
- Accepteer specialistisch hulpaanbod van burgers in noodsituaties.

Maar, zoals wij eerder hebben betoogd (Van 't Padje & Groenendaal, 2008), het formuleren van vuistregels is één, het implementeren daarvan in de dagdagelijkse routine is twee. Het idee dat het veiliger wordt door het benutten van (zelf)redzaamheid schuurt namelijk tegen enkele fundamentele, identiteitsvormende beelden van hulpdiensten en overheden, zoals: de overheid is *in control*, garandeert veiligheid en is in nood de reddende engel. Overheden en hulpdiensten zijn erop ingericht om verantwoordelijkheid voor veiligheid bij burgers weg te nemen. Het benutten en versterken van zelfredzaamheid betekent dat ze hiermee stoppen en een deel van die afgenomen verantwoordelijkheid teruggeven. Dit kan alleen als er structurele veranderingen in de identiteit en werkwijzen plaatsvinden. Het is daarom niet zo gek dat de oude manier om meer veiligheid te organiseren via onder meer wetgeving, handhaving en hiërarchische, planmatige aansturing van professionals ook de afgelopen jaren is gevolgd. Er lijken echter steeds meer mensen bereid om serieus te gaan onderzoeken wat anders moet en kan in de organisatie van veiligheid.

Niemand weet nog precies hoe de praktijk van de nieuwe, 'zelfredzame' veiligheid er precies uit moet komen te zien. Daarom heeft de regio zich in 2008 aangemeld als testregio om in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken initiatieven te ontwikkelen en tot een *evidence based* beleid te komen. Midden 2009 is de regio Amsterdam-Amstelland gestart als één van de vier testregio's. Het proefproject loopt tot en met mei 2010 en zal daarna door zowel de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland als het ministerie van Binnenlandse Zaken worden geëvalueerd. Pas daarna, in het najaar van 2010, zal besluitvorming plaatsvinden. Dit artikel loopt op deze evaluatie en besluitvorming vooruit en bevat slechts voorlopige, nog niet vastgestelde conclusies.

2.2 Doel van het proefproject

Het centrale doel van het proefproject is het *ontwikkelen* van initiatieven gericht op het versterken en benutten van het (zelf)redzame gedrag van burgers en organisaties in Amsterdam-Amstelland en het *vaststellen* van de effectiviteit van deze initiatieven.

Het proefproject is enerzijds gericht op het versterken van het vermogen van burgers en organisaties om (zelf)redzaam gedrag te vertonen. Hierbij kan gedacht worden aan het bieden van handelingsperspectieven voor burgers om in noodsituaties slimmer te handelen (ga bij brand nooit in de rook staan; rook is giftig). Anderzijds richt het proefproject zich op het versterken van het vermogen van overheden en hulpdiensten om (zelf)redzaam gedrag te benutten en te mobiliseren (een burger stelt zijn huis ter beschikking als gewondennest en vangt een aantal slachtoffers op: hoe gaat de overheid hiermee om?). De nieuwe initiatieven worden getest in twee wijken van de gemeente Amstelveen. Gekozen is voor een wijk met een hoger risicoprofiel (Uilenstede,

vanwege de vele hoogbouw, grote studentenpopulatie en de aanvliegroute van Schiphol) en een wijk die min of meer representatief is voor Nederland (Groenelaan).

2.3 *Uitgangspunten van het proefproject*

Bij de ontwikkeling van het proefproject is uitgegaan van twee meta-uitgangspunten die gestaafd zijn op wetenschappelijk onderzoek naar rampen en crises.

Meta-uitgangspunt: ieder mens is tijdens crises in meer of mindere mate (zelf)redzaam

Het meest basale uitgangspunt van het proefproject is dat mensen en organisaties altijd in meer of mindere mate (zelf)redzaam zijn of kunnen zijn. De overheid heeft veel te lang vanuit de aanname gewerkt dat mensen, slachtoffers, omstanders, passanten, maar ook bedrijven en andere organisaties onderdeel van het probleem zijn en niet van de oplossing. Veel mensen en organisaties willen en kunnen op heel verschillende manieren helpen. Niet iedereen, er zijn mensen die roekeloos gedrag vertonen, onverantwoorde risico's nemen of asociaal reageren en het hulpverleners moeilijk maken in plaats van makkelijk, maar een groot deel van de mensen kan heel goed voor zichzelf zorgen in geval van nood en zijn in staat om anderen te redden (Helsloot & Ruitenberg, 2004). De huidige onderschatting van het zelfredzame vermogen van burgers ondermijnt een effectieve beheersing van crises en moet daarom worden aangepast.

Meta-uitgangspunt: het dagelijkse gedrag is de beste voorspeller van het gedrag in een crisis

Het gedrag van mensen in 'normale' omstandigheden is de beste voorspeller van gedrag tijdens crises (Dynes, 1994; Quarantelli, 1993). Dit betekent dat de initiatieven van het proefproject niet exclusief gericht moeten zijn op het versterken van (zelf)redzaamheid in rampen en crises, maar juist en vooral op de normale dagdagelijkse en meest voorkomende gebeurtenissen. Het is bijvoorbeeld ondenkbaar dat hulpverleners die het (zelf)redzame gedrag van burgers en organisaties tijdens kleinschalige incidenten niet effectief benutten, dat tijdens grootschalige crises wel zouden doen. Net zo goed als burgers en organisaties die niet goed kunnen omgaan met kleine incidenten, dat wél zouden kunnen met grootschalige crises.

DEEL 1

De concrete producten die in het proefproject zijn ontwikkeld, worden in twee delen gepresenteerd. In het eerste deel gaat het om het versterken van de

(zelf)redzaamheid van burgers. De strategieën en producten die zijn ontwikkeld voor het versterken van de (zelf)redzaamheid van organisaties worden niet besproken, omdat die tijdens het schrijven van dit hoofdstuk nog middenin de testfase zaten. In het tweede deel gaat het over de visie en producten om overheden en hulpdiensten beter in staat te stellen de (zelf)redzaamheid van burgers te benutten. Ook hier blijven de initiatieven die ontwikkeld zijn voor het benutten van de (zelf)redzaamheid van organisaties buiten beschouwing.

Deel I valt in drie paragrafen uiteen:

- risicocommunicatie (par. 3);
- zelfredzaamheid van burgers (par. 4);
- (zelf)redzaamheid van mensen met een beperking (par. 5).

3 RISICOCOMMUNICATIE

3.1 *Risicocommunicatie en overtuigingskracht*

Met risicocommunicatie worden burgers geïnformeerd over:

- de risico's in hun omgeving;
- de maatregelen van de overheid;
- wat zij zelf kunnen doen als een noodsituatie is ontstaan.

Risicocommunicatie is een wettelijke taak van de gemeente, die bij de inwerkingtreding van de Wet op de veiligheidsregio's zal worden overgedragen aan de veiligheidsregio (art. 46 lid 2 Wet op veiligheidsregio's).

Artikel 46 Wet op de veiligheidsregio's

(...)

2. Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de rampen en de crises die de regio kunnen treffen, over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan en over de daarbij te volgen gedragslijn.

Risicocommunicatie is dus per definitie een instrument om de (zelf)redzaamheid van mensen te versterken. Mensen kunnen zichzelf beter helpen als ze weten wat er kan gebeuren en wat ze onder die omstandigheden het beste kunnen doen. Risicocommunicatie is zelfs een van de belangrijkste instrumenten als ervan uit wordt gegaan dat mensen zelf moeten beslissen om te investeren in hun (zelf)redzaamheid. Het is ook mogelijk om (zelf)redzaamheid te versterken door de overdracht van de benodigde kennis en vaardigheden te

institutionaliseren. Maak bijvoorbeeld het EHBO-onderwijs weer een structureel onderdeel van het reguliere onderwijssysteem. De (zelf)redzaamheid neemt dan substantieel toe zonder dat een serieuze investering op het gebied van risicocommunicatie nodig is. Als je hetzelfde resultaat wilt behalen door mensen uit vrije wil EHBO-onderwijs te laten volgen, heb je daarentegen heel veel risicocommunicatie nodig. Dan zal regelmatig gecommuniceerd moeten worden dat het belangrijk is om tijd en moeite te nemen om zelfredzaam te zijn. In het proefproject is geprobeerd uit te vinden hoe deze overtuigende communicatie eruit zou kunnen zien.

Verwende burgers

Het belang van risicocommunicatie neemt al jaren toe, nog afgezien van de nieuwe ambitie om de (zelf)redzaamheid beter te benutten en te versterken. Burgers zijn mondiger geworden, hebben veel meer informatiekanalen tot hun beschikking en hebben een voortdurende honger naar informatie. Uit de nulmeting van het proefproject (n=147) bleek bijvoorbeeld dat 61% van de respondenten uit de testwijken meer informatie wenst te verkrijgen over de manier waarop zij zich op noodsituaties kunnen voorbereiden. Dit is een herkenbaar beeld dat ook uit andere onderzoeken naar voren komt. Mensen willen informatie. Ze vinden dat ze daar recht op hebben. Ongeveer 90% van de respondenten uit de nulmeting geeft aan dat zij risico-informatie belangrijk vinden. Tegelijkertijd is het bekend dat dezelfde burgers zich maar heel beperkt voorbereiden op risico's. In de nulmeting geeft 13% van de respondenten aan voorbereid te zijn (en dus 87% niet) en 31% heeft daartoe een intentie. Van alle mensen die stellen dat zij risico-informatie belangrijk vinden, gaat slechts 7% hier zelf actief naar op zoek. Dus naast de observatie dat burgers mondig zijn, constateren steeds meer mensen dat zij ook verwend zijn (233.000 en 101.000 googlehits voor respectievelijk verwende burgers en mondige burgers).

Waarom niet voorbereiden?

Andere verklaringen voor de geconstateerde discrepantie tussen opinie en gedrag is de rationele afweging van mensen om geen voorbereidingen te treffen of aanvullende informatie te zoeken. Uit onderzoek blijkt dat burgers zich niet voorbereiden als de kans op een mogelijke crisis te laag wordt ingeschat om de inspanning van voorbereidingen mee te rechtvaardigen.¹ Voor een deel van de respondenten uit de nulmeting lijkt dit zeker op te gaan; zij zijn niet van plan voorbereidingen te treffen, omdat zij er geen noodzaak toe zien en de kans dat er iets gebeurt als klein inschatten. Aangezien Nederland een van de veiligste landen ter wereld is, is dit een vrij realistische gedachte. Echter, ook in een van de veiligste landen ter wereld gebeuren ongelukken en

1 Zie hoofdstuk 1 van deze bundel.

is het wenselijk om jezelf te kunnen redden. Het proefproject wilde daarom ondanks de relatieve veiligheid zo veel mogelijk mensen verleiden zich voor te bereiden. Daarvoor was het dus nodig om de risico's te vinden die het best in staat zijn om de gewenste investering in (zelf)redzaamheid te rechtvaardigen. Dit is onder meer gebeurd door in dezelfde nulmeting te vragen over welke risico's men zich het meest zorgen maakt en naast de lage-kans-groot-effect-risico's (zoals overstromingen en nucleaire en chemische incidenten) aandacht te schenken aan hoge-kans-klein-effect-risico's (brand in huis, lichamelijke noodsituaties zoals buiten bewustzijn).

Dat burgers zich niet voorbereiden, zou ook te maken kunnen hebben met de afwezigheid van (informatie over) effectieve voorbereidingsstrategieën (Helsloot & Van 't Padje, 2010). Gezien het relatief hoge percentage respondenten uit de nulmeting dat zegt meer informatie te willen ontvangen over hoe zij zich kunnen voorbereiden (61%), ligt het voor de hand dat dit een deel van de verklaring is. In het proefproject is daarom veel aandacht uitgegaan naar het maken en communiceren van kwalitatief goede voorbereidingsstrategieën. Hierbij was een doorslaggevend criterium: doorstaat het de Freek de Jonge-test?² Het is namelijk noodzakelijk dat mensen de adviezen over hoe zij zich kunnen voorbereiden als effectief en realistisch inschatten. Mensen moeten het idee hebben dat zij door het advies op te volgen de noodsituatie kunnen voorkomen en/of beheersen.

Speel in op gevoel

Een ander soort verklaring voor het feit dat Nederlandse burgers zich nauwelijks voorbereiden, betreft de effectiviteit van de risicocommunicatie. Hierbij gaat het onder meer over het onderscheid tussen een 'berekenend' en een 'affectief' risicobegrip en of het wel of niet slim is om burgers op hun angst voor noodsituaties aan te spreken.

Het berekenende risicobegrip stelt: kans x effect = risico. Dit begrip staat onder druk, omdat het ten onrechte veronderstelt dat er niet op angstgevoelens zou mogen worden ingespeeld. Mensen zouden slechts op basis van berekeningen beslissingen (moeten) nemen. Bovendien denken relatief veel beleidsmakers en bestuurders dat het oproepen van angst paniek kan veroorzaken. Risicocommunicatie zou vooral gericht moeten zijn op het geruststellen van burgers ('als u een noodpakket koopt, bent u voorbereid op een crisis') (Ruitenberg & Helsloot, 2004). Dit uitgangspunt miskent dat risico's angst *horen* op te roepen. Angst is een natuurlijk verdedigingsmechanisme en, zoals alle

2 De Jonge maakt verschil tussen 'gezond verstand' en 'bureaucratische compromissen', www.youtube.com/watch?v=tTZMTnnCEBg.

emoties en gevoelens, een krachtige impuls om te handelen. De kritiek is dan ook dat berekenende risicocommunicatie ineffectief is, omdat ze onvoldoende gebruikmaakt van *fear appeals* – overtuigende boodschappen die angst oproepen – om gedrag te *kunnen* veranderen (Ten Have, 2009, p. 9-10). Misschien wel het beste voorbeeld van dit soort risicocommunicatie is de risicokaart.nl.

Het affectieve risicobegrip stelt: risico = gevaar x perceptie. Om mensen te overtuigen moet er volgens dit begrip dus iets anders gebeuren dan het laten zien van een berekening, wetenschappelijke argumenten en cijfers. Mensen moeten direct kunnen begrijpen dat een bepaald gevaar ernstig is en ook hun kan overkomen. Vandaar dat naast de grote risico's ook aandacht wordt besteed aan ongelukken in en om het huis. Een bijkomend voordeel hierbij is dat de handelingsperspectieven voor dit soort kleine risico's geloofwaardiger zijn. Het is makkelijker om te 'geloven' dat je als burger effectief kunt optreden bij een brandje in huis of bij een persoon die buiten bewustzijn is, dan bij een nucleaire ramp of een volledige overstroming van Noord- en Zuid-Holland. Maar bovenal moet risicocommunicatie het gevaar realistisch laten zien en verbinden met een gevoel. In het proefproject zijn daarom foto's en video-beelden van het gevaar gebruikt en is er bewust op een heel specifiek gevoel ingespeeld. Het was de bedoeling om mensen 'tussen angst en hoop' aan te spreken. Ja, mensen mogen bang zijn ('wat doe je als hier een kind in het water valt?'), maar moeten wel hoop voelen dat ze er nog iets aan kunnen doen.

De campagne 'Denk Vooruit' is in 2006 ontwikkeld om het risicobewustzijn te vergroten en de voorbereiding op noodsituaties te stimuleren. Een van de lessen uit de evaluatie van deze campagne was dat burgers de boodschap van de campagne niet op zichzelf betrokken door een lage risicoperceptie en onvoldoende handelingsperspectief.

3.2 Campagnedoel en argumentatiestructuur

Om invulling te geven aan risicocommunicatie is in het project een publieks-campagne uitgevoerd. Het primaire doel van deze campagne was:

Mensen bewegen en inspireren tot het vergroten van hun kennis, hun vaardigheden en hun netwerk, zodat zij fysiek gevaarlijke situaties beter kunnen voorkomen en beheersen.³

3 De toevoeging 'fysiek' is bedoeld om onderscheid te maken tussen de beleidsvelden fysieke en sociale veiligheid.

Het doel is dus niet, zoals bij zoveel andere overheids campagnes, een verhoogd risicobewustzijn. Een verhoogd risicobewustzijn doet namelijk niets met de feitelijke veiligheid. Het wordt alleen veiliger als mensen zichzelf iets aanleren, afspraken maken met andere mensen of nuttige spullen kopen. Misschien moeten mensen eerst het besef hebben van de consequenties van het wel of niet investeren in veiligheid, voordat ze een beslissing kunnen nemen, maar dat betekent niet dat dit besef het doel zou moeten zijn van publiekscampagnes.

De overheid wil beïnvloeden

Zelfredzaamheid gaat onder meer over het ideaal dat burgers meer verantwoordelijkheid nemen voor veiligheid. In de publiekscampagne moet daarom keuzevrijheid centraal staan. Verantwoordelijkheid veronderstelt immers vrijheid; als je ergens niet zelf voor kiest, is er sprake van dwang en verdwijnt verantwoordelijkheid. Dit uitgangspunt heeft belangrijke consequenties gehad voor de slogan, *tone of voice* en de keuze voor een informatief karakter van de publiekscampagne. Maar het betekent niet dat een verhoogd risicobewustzijn het doel van de campagne moet zijn. De overheid wil namelijk met risicocommunicatie de keuzes die burgers maken inhoudelijk beïnvloeden. Als de overheid inhoudelijk overtuigd is dat meer zelfredzaamheid tot een veiligere maatschappij leidt, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken, de VRAA en vele andere overheden dat zijn, dan moet dat toch ook het doel zijn van het beleid en de bijbehorende communicatiecampagnes? Burgers kunnen een andere mening zijn toegedaan dan de overheid en hebben – indien het een echt issue wordt – de democratische instrumenten om een beleidswijziging af te dwingen. Maar het kan niet zo zijn dat de overheid geen keuze maakt. ‘Neutraliteit’ is geen optie voor een overheid die een essentieel normatief karakter draagt. Mensen in de gelegenheid stellen een keuze te maken is noodzakelijk in een democratie, en in het proefproject is geprobeerd om deze keuzevrijheid te vergroten, maar dat is niet voldoende voor een goede publiekscampagne van de overheid.

De argumentatiestructuur

In het proefproject is verondersteld dat de motivatie voor het willen investeren in de eigen (zelf)redzaamheid met de volgende argumenten samenhangt:

- Er zijn reële risico's, noodsituaties komen voor en geen overheid kan dat voorkomen (investeer daarom in (zelf)redzaamheid).
- Iedereen is bij een noodsituatie altijd in eerste instantie op zichzelf en mensen in de buurt aangewezen (investeer daarom in (zelf)redzaamheid).
- Via relevante kennis, vaardigheden, spullen en afspraken ontstaat meer grip op de eigen veiligheid (investeer daarom in (zelf)redzaamheid).

Deze argumentatiestructuur in combinatie met een affectief-informatieve aanpak moest in het proefproject resulteren in een aantoonbare investering van burgers in veiligheid.

3.3 *Communicatiestrategie*

Netwerkbenadering

Met risicocommunicatie zoals dat in het proefproject is gedefinieerd (zowel preventieve als repressieve adviezen en zowel kleine als grote risico's) houdt een heel netwerk van organisaties zich bezig. Naast de wettelijk verplichte gemeenten (en in de toekomst veiligheidsregio's) adviseren de hulpdiensten over het voorkomen van risico's via verschillende folders en websites en zijn er allerlei risico-adviserende stichtingen en verenigingen als het Rode Kruis, het Oranje Kruis, de Brandwondenstichting, Consument en Veiligheid, de Hartstichting enzovoort. Daarnaast nemen ministeries allerlei initiatieven om voorlichting te geven over veiligheid. Ook maatschappelijke organisaties, zoals woningbouwcorporaties, ontwikkelen communicatieproducten om zaken als brandveiligheid te adresseren. In het proefproject is ervoor gekozen een organisatie neutraal campagneconcept te ontwikkelen waarbinnen verschillende organisaties hun boodschap kunnen presenteren. Mede vanwege de relatief kleine budgetten bij overheden en hulpdiensten voor risicocommunicatie was het de bedoeling om een concept te ontwikkelen om de aanwezige krachten te bundelen en zo tot een effectievere besteding te komen.

Voortuincommunicatie

Risicocommunicatie moet zoals gezegd laagdrempelig zijn en aansluiten bij de dagelijkse realiteit. Er is daarom gekozen voor aanwezigheid in de buurt waar mensen wonen. Omdat het de bedoeling is dat er in een reële behoefte wordt voorzien, betreft de communicatie een combinatie van halen en brengen. Het halen van informatie is in essentie een vraaggericht proces. In het proefproject zijn daarom op verschillende manieren de volgende soort vragen gesteld: Welke risico's zijn relevant? Voorzien de cursussen en bijeenkomsten in een behoefte? Wat kun je zelf en samen met je burens doen om de veiligheid te versterken? Zo'n strategie van halen en brengen is effectief om mensen te betrekken bij de problematiek.

3.4 *Producten*

In deze paragraaf wordt in het kort aangegeven welke producten gemaakt zijn om de communicatiedoelen te realiseren.

Campagneconcept: Wat doe je?

- Het concept kantelt de landelijke Denk Vooruit-campagne van denken naar doen. De hoofdkleur van Denk Vooruit is overgenomen; het fast forward logo is letterlijk gekanteld en van een gezicht in een tekstwolk veranderd.
- Van een gebod (Denk Vooruit) gaat het naar een vraag (Wat doe je?). Een vraag maakt nieuwsgierig en zet aan tot verder onderzoek.
- Het concept is niet gekoppeld aan één organisatie, maar aan een thema, zodat het verschillende partijen binnen de beleidsnetwerken aan zich kan binden.
- Het concept stelt overheden in staat om aan hun wettelijke plicht op het gebied van risicocommunicatie te voldoen.
- Het betreft een directe, informele en serieuze manier van communiceren om het aansprekend en informatief te maken.

Kernboodschap: 'In Nederland hebben we het allemaal goed voor elkaar. Toch kan er van alles gebeuren. Ook in Amstelveen. Helaas kunnen hulpdiensten niet direct helpen en dus ben je eerst op jezelf en elkaar aangewezen. Weet jij wat je moet doen als zich een noodsituatie voordoet?'

Onderzoek

Er is op verschillende manieren onderzoek gedaan naar de behoefte en opinie van burgers. Dit is een cruciaal onderdeel van deze vorm van risicocommunicatie. Het versterken van zelfredzaamheid moet vraaggericht plaatsvinden. Het aanbod van 'effectieve strategieën', van informatie en kennis moet voorzien in een behoefte en aansluiten bij de beleving van burgers. Het is

daarom noodzakelijk te begrijpen wat er leeft en hoe er wordt gereageerd op het aanbod.

Watdoeje.nl

Watdoeje.nl is een kennisplatform waar mensen geholpen worden aan:

- juiste, begrijpelijke en realistische informatie over wat te doen tijdens noodsituaties en over hoe noodsituaties zijn te voorkomen;
- een aanbod van relevante opleidingen en de mogelijkheid om zich daarvoor in te schrijven;
- een beschrijving van de omgevingsrisico's, wat de kans is en wat de gevolgen;
- een onlinetest als onderdeel van een cursus;
- een beschrijving van wat de overheid doet om risico's te beheersen.

Mailpack

De bewoners uit de testwijk hebben een envelop ontvangen met daarin een brief van de burgemeester van Amstelveen, een inschrijvingsformulier voor de cursussen en bijeenkomsten in de buurt en enkele folders met praktische informatie.

Noodeditie en advertenties

Met het lokale nieuwsblad (*Amstelveens Nieuwsblad*) is een noodeditie gemaakt waarin naast aandacht voor de kernboodschap van de campagne, de cursussen en de website ook andere organisaties, zoals Ziekenhuis Amstelland, het Rode Kruis, Spoedpost Amstelland en wijkplatforms, zichzelf konden presenteren. Daarnaast zijn er advertenties gemaakt die door de redactie van de krant tijdens de campagneperiode konden worden geplaatst bij nieuwsberichten over bepaalde risico's, zoals gaslucht, brand of kind te water.



Spandoeken en posters

Om ook fysiek aanwezig te zijn in de buurt zijn er spandoeken ontwikkeld met enkele van de praktische vragen om mensen te verleiden naar de website te gaan, een cursus te volgen of een folder te lezen.

Risicocafé – buurtbijeenkomst

Er zijn twee risicocafés georganiseerd. Een risicocafé is een buurtbijeenkomst waarin burgers en professionals met elkaar in gesprek gaan over veiligheid. Er is informatie te halen over brandpreventie en eerste hulp, en informatie te brengen over welke risico's leven en wat je zelf en met de buurt kunt doen om de veiligheid te versterken.

4 ZELFREDZAAMHEID VAN BURGERS

4.1 Definitie

Zoals gezegd, is het van cruciaal belang dat er geloofwaardige voorbereidingsstrategieën en handelingsperspectieven worden gegeven. In het proefproject is daarom onderzocht uit welke kennis en vaardigheden zelfredzaamheid bestaat. Het beginpunt van dit traject was de definitie van Helsloot en Ruitenberg uit 2004. In deze definitie staat het handelen *tijdens* rampen en zware ongevallen centraal. Handelingen van burgers gericht op het *voorkomen* van noodsituaties waren niet meegenomen. Tijdens het project werd op verschillende manieren duidelijk dat het belangrijk is om dit wel te doen. Ten eerste sluit het aan bij de bestaande praktijk van politie, geneeskundige kolom, gemeente en brandweer om burgers te informeren over hoe zij misdaad, ongelukken, ziekte, brand enzovoort kunnen voorkomen. Ten tweede sluit het aan bij de ambitie van Amsterdam-Amstelland om meer aandacht te gaan geven aan risicobeheersing, vanuit de overtuiging dat inzetten op meer veiligheid op dit ogenblik vooral een zaak is van zo vroeg mogelijk investeren in de veiligheidsketen. In de nieuwe definitie van zelfredzaamheid is daarom de volgende zinsnede opgenomen: 'om crisissituaties te voorkomen'.

Zelfredzaamheid betreft alle handelingen van burgers om crisissituaties te voorkomen en om zichzelf tijdens crisissituaties te (kunnen) helpen en de gevolgen te beperken.

Redzaamheid betreft alle handelingen van burgers, families, buurtnetwerken en organisaties om crisissituaties voor anderen te voorkomen en om anderen tijdens crisissituaties te (kunnen) helpen en de gevolgen te beperken.

Vervolgens is er nagedacht over de vraag welke burger in staat is om deze handelingen te verrichten. Wat zou voor die burger slim zijn om te weten, te kunnen, te hebben en af te spreken waardoor hij crisissituaties kan voorkomen, tijdig ontdekken en vervolgens zichzelf en/of anderen tijdens crises kan helpen en de gevolgen beperken?

4.2 *Burgercurriculum*

Het antwoord op deze vraag is het burgercurriculum genoemd. Hierin is de definitie van een zelfredzaam mens nader gespecificeerd en wordt het mogelijk om te meten of door bepaalde initiatieven de (zelf)redzaamheid van de bevolking wordt versterkt. Door te beschrijven welke kennis en vaardigheden onder zelfredzaamheid vallen (zie figuur 11.1 op p. 254 voor een voorlopig overzicht), wordt een min of meer geobjectiveerd ideaalbeeld gecreëerd van de zelfredzame burger.

Amsterdam-Amstelland gaat overigens niet de doelstelling hanteren dat alle burgers aan dit ideaalbeeld zouden moeten voldoen. De operationalisering van zelfredzaamheid is op de eerste plaats bedoeld voor het vinden en creëren van een interessant leeraanbod dat voorziet in een behoefte. Door een gevarieerd leeraanbod te creëren kunnen burgers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hun zelfredzaamheid naar eigen inzicht versterken. De zorg voor de eigen zelfredzaamheid van burgers moet de overheid immers niet willen overnemen. Wel moet zij begrijpen hoe burgers voor hun eigen zelfredzaamheid willen zorgen en hoe zij hen daarbij kan helpen.

Beleidsdiscussie

Wanneer is een volk zelfredzaam? In Nederland hebben slechts enkele procenten van de bevolking een EHBO-diploma tegenover 80% in Duitsland. Duitsland is op dit punt dus zelfredzamer. Zouden wij in Nederland ook naar 80% moeten streven? In het proefproject is een nieuwe cursus ontwikkeld: Wat doe je in nood? Zijn de testwijken in Amstelveen zelfredzaam als 20% van deze bevolking de cursus heeft gevolgd? Of als iedereen een werkende rookmelder op de juiste plaats heeft hangen?

Het is de vraag of het verstandig is om als overheid een scherp doel af te bakenen voor de mate van zelfredzaamheid van de bevolking. Een scherp doel impliceert verantwoordelijkheid. Als de overheid stelt dat 80% van de bevolking een EHBO-diploma moet hebben, dan is zij aan zet en aanspreekbaar. Als de boodschap is dat alle burgers in Nederland voor hun eigen veiligheid moeten zorgen, dan ligt de verhouding anders en heeft de overheid eerder een zorg in het ondersteunen en faciliteren van deze zelfredzaamheid, bijvoorbeeld via het beschikbaar maken van goede informatie en cursussen, dan dat zij verantwoordelijk is voor het eindresultaat.

Het burgercurriculum bestaat enerzijds uit algemene vaardigheden die belangrijk zijn om in een noodsituatie effectief te kunnen handelen, zoals *communiceren* en *stressbestendigheid*. Deze algemene vaardigheden zijn niet speciaal gericht op crisisbeheersing, maar komen wél van pas op het moment dat er sprake is van een noodsituatie. Anderzijds bestaat het burgercurriculum uit kennis en vaardigheden die specifiek van toepassing zijn op fysieke noodsituaties. Hieronder vallen bijvoorbeeld de voor de hand liggende vaardigheden van eerste hulp bij ongelukken, maar ook het minder voor de hand liggende maar niet minder belangrijke voorbereiden op de uitval van nutsvoorzieningen. Deze combinatie van algemene competenties aangevuld met specifieke kennis en vaardigheden voor het voorkomen en beheersen van crises vormen samen het burgercurriculum.

Figuur 11.1 De zelfredzame burger ...

- heeft afspraken gemaakt met burens over hulp bij noodsituaties
- is op de hoogte van de risico's in de omgeving
- heeft een geschikt en werkend waarschuwingsmiddel voor brand en/of koolmonoxide
- heeft zich voorbereid op een langdurige situatie zonder water, gas of elektriciteit
- handelt naar het vierstappenmodel
- kan de hulpdiensten effectief alarmeren en informeren
- weet hoe te handelen bij verschillende noodsituaties
- weet waar hij/zij tijdens een noodsituatie informatie kan verkrijgen
- kan een beginnende brand bestrijden
- heeft (enkele) EHBO-vaardigheden aangeleerd
- kan zich enige tijd handhaven in een situatie zonder water, gas of elektriciteit
- kan een reddingspoging doen bij bijvoorbeeld een waterongeval
- heeft oog voor verminderd zelfredzamen

4.3 Producten

Handelingsperspectieven per risico

Conform wettelijke eis moet per risico een handelingsperspectief worden opgesteld. De keuze van de risico's is tot stand gekomen door in de eerder aangehaalde nulmeting aan burgers te vragen waar zij zich het meest zorgen over maken, door na te gaan met welke risico's uit het risicoprofiel van de VRAA de twee testwijken te maken hebben en een cijfermatige analyse te maken van het soort ongelukken dat veel voorkomt. Dit leidde tot de volgende lijst met risico's:

- kleine en grote brand;
- lichamelijke noodsituatie (vallen, buiten bewustzijn, verslikken);
- verkeers- en waterongeval;
- problemen met stroom of gevaarlijke stoffen (gaslucht, CO-vergiftiging en uitval water en elektriciteit);
- een grote ramp (vliegtuigongeval, lpg-explosie, lekkende buisleiding).

Er zijn per risico handelingsperspectieven opgesteld. Zoals eerder is gesteld, is het noodzakelijk dat mensen deze handelingsperspectieven als effectief en realistisch inschatten. Mensen moeten het idee hebben dat zij door het advies op te volgen de noodsituatie kunnen beheersen en/of voorkomen. Er is in het proefproject voor gekozen om deze perspectieven te formuleren in de vorm van het beproefde stramien van het internationale Rode Kruis. Dat model bestaat uit vier generieke stappen die voor elke noodsituatie toepasbaar zijn: (1) denk om de eigen veiligheid, (2) beoordeel de situatie, (3) alarmeer de hulpdiensten en (4) verleen hulp (doe wat je kunt). Deze stappen zijn per risico ingevuld. Als aanvulling op de vier stappen is een reeks preventieve maatregelen genoemd die burgers kunnen nemen om risico's te voorkomen of te verminderen.

Cursussen

Ten tweede richtte het proefproject zich op het aanleren van vaardigheden. Er worden al veel 'zelfredzaamheidskursussen' georganiseerd. Naast de bestaande EHBO-cursussen zijn er allerlei cursussen rondom waterongevallen, communicatieve vaardigheden en stressbestendigheid. Er zijn allerlei interessante cursussen voor mensen met een beperking, waar gemakkelijk een module veiligheid aan zou kunnen worden toegevoegd. Voor een deel van deze cursussen kon via watdoeje.nl worden ingeschreven.

Een toevoeging op het bestaande palet vormde de cursus 'Wat doe je in nood?', waarin burgers op een brandweerkazerne op een snelle manier en op een basaal niveau wordt geleerd hoe ze kleine brandjes kunnen beheersen en eerste hulp kunnen geven. Een tweede aanvulling is de 'Urban Survival Cursus'. Deze cursus richt zich op voorbereiding en overleving als de gebruikelijke

nutsvoorzieningen langdurig uitvallen en burgers er zelf voor komen te staan. Met het palet aan bestaande en nieuwe cursussen werden burgers uit het testgebied in staat gesteld de meeste kenniscomponenten en vaardigheden uit het burgercurriculum aan te leren.

5 (ZELF)REDZAAM MET EEN BEPERKING

5.1 *Definities en strategie*

Voor het versterken en benutten van zelfredzaamheid is het nodig om rekening te houden met verschillen in de mate van (zelf)redzaamheid. Het is echter uiterst ingewikkeld om niet- of verminderde zelfredzaamheid te definiëren. Er zijn namelijk talloze manieren waarop iemand in zijn of haar (zelf)redzaamheid kan worden beperkt. Toch is een dergelijke definitie noodzakelijk om duidelijk te krijgen over welk probleem we het eigenlijk hebben. De volgende definities van het ministerie van Binnenlandse Zaken geven hier een globaal beeld van.

‘[niet zelfredzaam zijn] mensen die in handen van de overheid/instellingen zijn en die niet zelf kunnen/mogen beslissen.’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008, p. 5)

‘Deze groep [verminderd zelfredzaam] ... bestaat uit volwassenen met mentale of fysieke beperkingen die een zelfstandig leven leiden. Kenmerkend voor deze doelgroep is dat zij dikwijls onvoldoende mobiel zijn om zich snel uit de voeten te maken en te vluchten, zij signalen niet waarnemen door een zintuiglijke handicap of zij sneller in paniek (kunnen) raken als zij door een verstandelijke beperking niet weten hoe te handelen. Zij leven vaak zelfstandig of in kleine woongemeenschappen, waardoor ze moeilijk te traceren zijn in geval van een ramp of crisis.’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009)

De problemen ontstaan met name bij de operationalisering van deze definitie. Zo’n operationalisering moet helpen om antwoord te geven op de uitgangsvraag: om wie gaat het en hoe kan zijn of haar zelfredzaamheid worden versterkt? Uit een korte literatuurstudie bleek dat verminderd zelfredzaam in elf categorieën worden ingedeeld. In het proefproject werd geoordeeld dat elf te veel is voor een effectief beleid en dat niet al deze categorieën zinvol zijn. Zo wordt ervan uitgegaan dat iedereen onder de 14 jaar en boven de 65 jaar verminderd zelfredzaam is, onafhankelijk van zijn of haar lichamelijke en

geestelijke gesteldheid. Dit criterium geeft met andere woorden geen inzicht in het probleem dat opgelost moet worden en is daarom niet effectief.

Om een meer probleemgerichte operationalisering te krijgen is in het proefproject met vertegenwoordigende organisaties van de doelgroep en verschillende zorgverlenende organisaties een definitietraject doorlopen. Tijdens het definitietraject is ervoor gekozen om de doelgroep functioneel, vanuit de beperking te benaderen: wat zijn de belangrijkste beperkingen in relatie tot het soort risico's waar het proefproject zich mee bezighoudt? Dus, welke beperkingen leveren de grootste problemen op als er brand is, de nutsvoorzieningen uitvallen of er kleine ongevallen in/om huis gebeuren?

Dit resulteerde in een overzichtelijke driedeling van de doelgroep. Het gaat om mensen met:

- zintuiglijke beperkingen;
- mobiliteitsbeperkingen;
- verstandelijke beperkingen.

Deze driedeling omvat niet de volledige doelgroep en is veel te ongenueanceerd om recht te doen aan de talloze beperkingen die mensen hebben. Maar volgens de betrokkenen in het definitietraject benoemt deze driedeling wel een groot deel van het probleem, waardoor doelgericht aan voorstellen kan worden gewerkt voor het versterken van de zelfredzaamheid van mensen met een beperking.

Relativering en noodzaak

Een van de belangrijkste inzichten die uit het definitietraject naar voren kwam, betreft de relativiteit van onze zelfredzaamheid. Iedereen is onder bepaalde omstandigheden, in relatie tot bepaalde noodsituaties, in meer of mindere mate in staat zichzelf en anderen te helpen.

Het tweede punt was dat de doelgroep geen stempel opgedrukt wil krijgen. Een persoon met bijvoorbeeld een visuele beperking is niet voor eens en altijd onder alle omstandigheden 'verminderd zelfredzaam'. Dus waarom zou hij of zij dan zo genoemd moeten worden? In de risicocommunicatie richting mensen met een beperking wordt daarom in het proefproject het woord 'verminderd zelfredzaam' niet gebruikt, maar wordt het situationeel verwoord: wat doe je *als* je jezelf niet goed kunt redden?

Door een context- en situatieafhankelijk begrip van zelfredzaamheid te ontwikkelen wordt het gemakkelijker om mensen met een beperking aan te spreken op wat ze wel kunnen en wat de mogelijkheden zijn om hun zelfredzaamheid te versterken. Dit doet meer recht aan de strategie van het proefproject om burgers te motiveren om in hun veiligheid te investeren en de eigen verantwoordelijkheid die iedereen draagt voor de keuzes die hij of zij maakt.

Ondanks deze terechte relativeringen, bestaat er in relatie tot deze doelgroep wel een serieus probleem. Mensen met een beperking wonen namelijk steeds langer en vaker zelfstandig. Dit brengt soms (te) grote veiligheidsrisico's met zich mee. In het proefproject kwam bijvoorbeeld naar voren dat er mensen in de testwijken wonen die 's avonds in hun eigen huis worden opgesloten, omdat zij anders misschien over straat gaan dwalen. Is dit nog een verantwoord risico? Mensen die in hun eigen huis worden opgesloten, zijn 'niet-zelfredzaam' als de definitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt gehanteerd ('die niet zelf kunnen/mogen beslissen'). Sommige mensen zijn zo beperkt in hun mobiliteit dat ze er enkele minuten over doen om bij de voordeur van hun woning te komen. Als daar brand uitbreekt, wordt het voor hen erg lastig om zich in veiligheid te brengen. Bij sommige zelfstandig wonende verstandelijk gehandicapten twijfelen hulpverleners of zij in staat geacht mogen worden om te leren hoe zij om moeten gaan met kleine en grote risico's.

Perceptie

Extra problematiserend is de neiging van sommigen binnen deze doelgroep om hun veiligheidsproblemen te ontkennen of zich ervoor te schamen. Het is daarom niet gek dat uit een verkennend onderzoek bleek dat mensen met een beperking nog relatief sterk vertrouwen op hulpdiensten en overheid (Quickscan, 2008, p. 42-43). Zij verwachten in sterkere mate dan mensen zonder beperking dat zij tijdens (grootschalige) crises worden geholpen door hulpdiensten en overheden. Het besef dat mensen met een beperking net zoals alle andere burgers van Nederland in eerste instantie zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun veiligheid, lijkt nog onvoldoende te zijn doorgedrongen. Risicocommunicatie zou daarom voor deze doelgroep wel eens extra belangrijk kunnen zijn.

5.2 *Producten*

Handelingsperspectieven

Voor de gedefinieerde beperkingen zijn in relatie tot de risico's aanvullende handelingsperspectieven opgesteld. Samen met de kernboodschap van de publiekscampagne zijn de adviezen vervolgens gepubliceerd op watdoeje.nl en in folders.

Veiligheidsgesprekken

Een veiligheidsgesprek is een persoonlijk gesprek van ongeveer tien minuten tussen zorgprofessional en iemand met een beperking over hoe hij of zij zijn of haar veiligheid kan verbeteren. Het gesprek is bedoeld om mensen te motiveren om te investeren in hun zelfredzaamheid, en niet om voor alle problemen een oplossing te bieden. Bij deze gesprekken wordt gebruikgemaakt van

de ontwikkelde folders. Er zijn ongeveer veertig van dergelijke gesprekken gevoerd.

Extra hulp blijft nodig

Ondanks dat er noodzakelijke verbeteringen mogelijk zijn in de (zelf)redzaamheid van mensen met een beperking, is in het proefproject ook de conclusie getrokken dat de overheid en hulpdiensten een stap extra moeten zetten. Dit is ook wettelijk vastgelegd, onder meer in het 'Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding', waarin staat dat in een evacuatieplan rekening gehouden dient te worden met gehandicapten, ouderen, zieken en gedetineerden (Inspectie OOV, 2006). De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) heeft in 2006 vastgesteld dat gemeenten dat in onvoldoende mate doen. Zij adviseerde toen dat gemeenten en veiligheidsregio's richtlijnen zouden moeten formuleren voor het evacueren van verminderd zelfredzamen en de randvoorwaarden zouden moeten creëren, zoals identificatie en registratie van verminderd zelfredzamen (Inspectie OOV, 2006).

In het proefproject is deze opdracht breder geïnterpreteerd en is de vraag gesteld: hoe kunnen mensen die zichzelf niet kunnen redden tijdens noodsituaties snel adequate hulp krijgen? De twee grootste problemen hierbij zijn de manier waarop achterhaald kan worden wie zichzelf niet kan redden en het mobiliseren van voldoende capaciteit om te helpen.

Er lijkt overeenstemming te bestaan over de ineffectiviteit van de 'registratieoplossing' (registreren van mensen met een beperking door gemeenten). De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- privacywetgeving laat het niet toe;
- het is ingewikkeld om dit soort databases actueel en toegankelijk te houden;
- het suggereert ten onrechte dat de hulpdiensten en overheden tijdens noodsituaties ook in staat zullen zijn om iedereen te helpen.

De taakgroep gehandicapten deelt deze mening. Ook de partijen uit het definitietraject in het proefproject zagen vooral de nadelen van deze oplossingsmethode. In lijn met het uitgangspunt dat er zo veel mogelijk moet worden aangesloten bij de dagdagelijkse praktijk, is er in het proefproject voor gekozen om een mechanisme te ontwikkelen waarmee kan worden aangehaakt bij de bestaande zorgstructuren. Mensen met een beperking die zelfstandig wonen krijgen informele zorg via familie, vrienden en burens en/of formele zorg via onder meer zorgorganisaties en huisartsen. Daarnaast weten veel buurtprofessionals van de politie en de gemeente heel goed waar in hun buurt mensen wonen die zichzelf tijdens noodsituaties niet goed kunnen redden.

Figuur 11.2 Zorgringen mensen met beperking*Netwerken in crisis: eerste zorgring*

De aansluiting tussen de doelgroep en de eerste zorgring behoort primair tot de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Via de handelingsperspectieven richting zowel mensen met als mensen zonder een beperking (website en folders) worden burgers gestimuleerd om deze verantwoordelijkheid op te pakken. Daarnaast zou de overheid extra maatregelen kunnen nemen om deze eerste zorgring tijdens noodsituaties te activeren. Bijvoorbeeld door telefooncirkels, deur-tot-deuracties met de buurt of een oproep in de media.

Netwerken in crisis: tweede zorgring

Zorgorganisaties als thuiszorg weten waar mensen wonen die zich mogelijk zelf niet goed kunnen redden en hebben capaciteiten om hulp te bieden. Er is voor gekozen om de aansluiting tussen deze zorgring en de formele crisisbeheersingsorganisatie relatief informeel te organiseren. De volgende aandachtspunten zijn ontwikkeld om aansluiting tijdens noodsituaties te realiseren:

- vast contactpersoon binnen de crisisbeheersingsorganisatie vanuit gemeente en/of GHOR;
- aansluiten bij bestaande coördinatiestructuur van tweede zorgring. De tweede zorgring is in de regel al georganiseerd, in Amstelveen via zogenoemde Wonen-Welzijn-Zorg-teams;
- agendeer één of twee keer per jaar het onderwerp in de coördinatiestructuur van de tweede zorgring;
- vast contactpersoon binnen de tweede zorgring. De crisisbeheersingsorganisatie moet weten wie gealarmeerd kan worden tijdens noodsituaties. Vaak zijn er allerlei 24-uursvoorzieningen in de tweede zorgring beschikbaar waarop aangesloten kan worden.

DEEL 2

Amsterdam-Amstelland wil de veiligheid versterken door (zelf)redzaamheid. Daarvoor is het belangrijk om de (zelf)redzaamheid van burgers en organisaties te versterken, maar nog belangrijker is het benutten van de al aanwezige capaciteiten.

6 BENUTTEN VAN (ZELF)REDZAAMHEID

Een deel van deze paragraaf is geïnspireerd op de werkconferentie 'Wat doe je: wegsturen of samenwerken?'. Deze is op 16 februari 2010 door de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland georganiseerd. Deze werkconferentie werd bijgewoond door circa 75 hulpverleners, opleiders en leidinggevendenden van hulpdiensten en overheden. Aanvullend zijn met circa dertig hulpverleners van politie, brandweer en GHOR gesprekken gehouden over zin en onzin van zelfredzaamheid en de mogelijkheden om zelfredzaamheid beter te leren benutten.

6.1 *De redenen waarom*

In het proefproject zijn de volgende drie redenen geformuleerd om als professionele crisisbeheersingsorganisatie te investeren in het benutten van (zelf)redzaamheid.

De *eerste* reden betreft de feitelijke constatering (Ruitenbergh & Helsloot, 2004) dat hulpverleners tijdens hun werk worden geconfronteerd met burgers die zoek- en reddingsactiviteiten uitvoeren, slachtoffers verzorgen en de eerste herstelwerkzaamheden oppakken. Omstanders en dergelijke zijn er per definitie sneller dan hulpverleners. Dit betekent dat hulpverleners geëquipeerd moeten zijn om effectief met het aanwezige zelfredzame gedrag van burgers om te gaan.

Het beter benutten van de (zelf)redzaamheid is uiteraard niet alleen een verstandige strategie voor grootschalige incidenten. Een illustratief voorbeeld is reanimatie door burgers. Voor slachtoffers van een hartstilstand is het cruciaal dat zij binnen zes minuten worden gereanimeerd. Omdat de meeste hulpdiensten in Nederland niet binnen tien minuten ter plaatse kunnen zijn, zijn de slachtoffers van een hartstilstand in belangrijke mate afhankelijk van de redzaamheid van omstanders. Door technologische ontwikkelingen, zoals de mobiele AED-apparaten, worden burgers die daar een korte cursus voor hebben gevolgd in staat gesteld om slachtoffers te defibrilleren. Alhoewel de effectiviteit hiervan momenteel nog wordt onderzocht, lijken de eerste resultaten zeer positief.

De *tweede* reden betreft het capaciteitsprobleem dat ook de VRAA bij grootschalige incidenten heeft. Evaluaties van grootschalige incidenten⁴ hebben aangetoond dat overheden en hulpdiensten ten minste in het eerste uur van een grootschalig incident een capaciteitstekort hebben. Dit betekent dat eenheden in het veld de capaciteit van de hulpverlening kunnen vergroten door specifieke taken aan burgers over te laten of over te dragen.

De *derde* reden is de mogelijkheden die het benutten van (zelf)redzaamheid biedt om een meer vraaggerichte dienstverlening te realiseren. Overheden en hulpdiensten zijn gewend om aanbodgericht te werken; zij weten wat goed is. Als ervan uitgegaan wordt dat burgers in principe zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid, is het voor hulpdiensten en overheden noodzakelijk om duidelijkheid te verkrijgen over hun behoeften. De centrale vraag wordt: 'Waar heeft u hulp bij nodig?' Vaak is het beginpunt wel duidelijk, omdat burgers hun vraag kenbaar maken door hulpdiensten te alarmeren. Maar vanaf dat moment lijkt het of alleen nog het standaardproduct geleverd kan worden. Het benutten van (zelf)redzaamheid gaat over maatwerk in de dienstverlening en het besef dat de hulpbiedende en hulpbehoevende burgers soms onderling oplossingen hebben bedacht die door hulpverleners maar moeilijk verbeterd kunnen worden.

4 Zie bijvoorbeeld de evaluaties van de vuurwerkramp Enschede (2001) en cafébrand Volendam (2001).

6.2 *Barrières bij het benutten en versterken van zelfredzaamheid*

Het benutten en versterken van zelfredzaamheid is voor professionals echter geen gemakkelijke opgave. In deze paragraaf worden vier problemen besproken.

Tijdens Koninginnedag 2009 in Apeldoorn stelt een dominee direct na de 'aanslag' zijn kerk ter beschikking, zodat de eerste slachtoffers daar opgevangen en verzorgd kunnen worden. In het operationeel team komt deze spontane opvanglocatie echter niet ter sprake, ondanks de aanwezigheid van diverse hulpverleners in de kerk. Het OT besluit daarom geheel volgens draaiboek zijn eigen opvanglocatie te openen. Ruim vier uur na het incident is deze opvanglocatie operationeel. Deze locatie wordt echter niet of nauwelijks bezocht. In het evaluatierapport van de IOOV wordt deze eerste opvanglocatie niet genoemd (zie IOOV, 2009). Voor de overheid heeft de spontane opvanglocatie niet bestaan, zo lijkt het.

Een ander illustratief voorbeeld is de ervaring van de partner van een redzame burger bij een waterongeval in een van de Amsterdamse grachten: 'Ik denk dat hulpverleners meer rekening moeten houden met omstanders bij een ongeval. Mijn partner heeft onlangs een toerist van de verdrinkingsdood gered uit de Amsterdamse gracht. Ambulance, brandweer en politie arriveerden laat en mijn partner werd aan de kant gezet alsof hij een lastige vlieg was. We hebben nooit geweten wie deze Japanse toerist was en wij mochten ons er verder niet mee bemoeien. Enige attentie van de professionele hulpverleners was wel op zijn plaats geweest. Deze Japanner is mijn partner waarschijnlijk eeuwig dankbaar, maar weet niet wie zijn redder was. Intussen doen de ambulance, brandweer en politie wel alsof zij de weldoeners zijn.'

Verprofessionaliseerde hulpverlening

Professionals en burgers kunnen niet altijd gemakkelijk met elkaar communiceren. Zo werken professionals volgens eigen regels en procedures die vaak onbegrijpelijk zijn voor gewone burgers. Bovendien worden professionals getraind om afstand te houden van hun werk en emoties in het werk zo veel mogelijk te onderdrukken. Burger-amateurs zitten (uiteraard) vol met betrokkenheid en emotie tijdens hun hulpverlenende handelingen.

5 <http://rondom10.ncrv.nl/forum/toerist-te-water>.

Innovaties die indruisen tegen gestandaardiseerde vakkennis, zoals het benutten van (zelf)redzaamheid, zijn in gemeenschappen van professionals erg moeizaam te realiseren (De Bruijn, 2008). Hulpverleners hebben altijd geleerd om burgers weg te houden bij de crisis, zodat zij hun werk goed kunnen doen. Burgers waren eigenlijk altijd een randverschijnsel. De hulpverlener of crisismanager had een exclusieve verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem. Het benutten van zelfredzaamheid past daarom niet in het beeld dat professionals hebben van waar hun vakkennis over zou moeten gaan.

Gebrek aan vertrouwen

Om als hulpverlener ter plaatse de (zelf)redzaamheid van burgers te kunnen benutten zijn er twee vormen van vertrouwen nodig. Ten eerste moet de hulpverlener (selectief) vertrouwen hebben in de kracht van burgers. Ten tweede moet zijn manager erop vertrouwen dat hij zelfstandig het probleem ter plaatse kan oplossen, met of zonder de hulp van aanwezige burgers.

Wanneer we met hulpverleners spraken over de zelfredzaamheid van burgers bij incidenten, viel het ons op dat voornamelijk voorbeelden worden genoemd die illustreren hoe niet-zelfredzaam burgers zijn. Exemplarisch zijn de vele voorbeelden die hulpverleners noemen over waterongevallen waarbij groepen burgers toekijken hoe een slachtoffer verdrinkt zonder dat iemand ingrijpt. Andere voorbeelden die vaak terugkeren zijn de persoonlijke verhalen van brandweerlieden over toeschouwers van branden die in de rook blijven staan en de afnemende waardering van burgers over het werk van hulpverleners.

Hulpverleners lijken de mate van (zelf)redzaamheid van burgers negatiever in te schatten dan de wetenschappers en onderzoekers die zich met crises bezighouden. Het is natuurlijk ook niet zo dat alle burgers hulp verlenen als ze een ongeluk zien gebeuren. Sommigen doen inderdaad gekke dingen en weer anderen maken het hulpverleners lastig: ze lopen in de weg, hebben irrelevante informatie of willen niet meewerken. Maar weer anderen doen het precies goed en over die groep burgers gaat het. Doordat deze diversiteit onvoldoende wordt ingezien en er onvoldoende vertrouwen in burgers is, is het enorm lastig om de (zelf)redzaamheid van burgers effectief te benutten.

Dit gebrek aan vertrouwen op de werkvloer hangt samen met een gebrek aan vertrouwen bij het management in het vermogen van professionals om zelfstandig een probleem op te lossen. Het benutten van (zelf)redzaamheid zal nooit volledig in procedures zijn te vatten en zal daarom altijd voor een deel aankomen op het individuele beoordelingsvermogen van een professional.

Tijdens de werkconferentie merkten verschillende hulpverleners op dat het op voorhand niet duidelijk is waarop een operationele functionaris wordt afgerekend na een inzet. Wordt een hulpverlener enkel afgerekend op het volgen van de formele procedures, gaat het om het resultaat of om de kwaliteit van werken? Een hulpverlener merkte op: 'Als ik niet expliciet het mandaat krijg van mijn organisatie om met burgerinitiatieven "te spelen", dan moeten we niet verbaasd zijn dat ik burgers ervaar als een probleem in plaats van een oplossing.'

Een gevolg van deze vertrouwenskwestie is dat hulpverleners de 'ruimte' voor het improviseren met burgers niet durven pakken en zich verschuilen achter hun juridische aansprakelijkheid voor de mogelijke schade en letsel die daardoor zouden kunnen ontstaan. Het management en het bestuur moeten daarom uiteindelijk heel bewust een keuze maken voor het benutten van (zelf)redzaamheid en 'hun' professionals (juridische) ruimte geven om maatwerk te kunnen leveren.

Inadequate preparatie

Wie kijkt naar de huidige wijze van preparatie voor (grootschalige) incidenten, komt tot de slotsom dat het omgaan met zelfredzame burgers nauwelijks verankerd is in het oefenbeleid en zelfs wordt bemoeilijkt door de huidige manier van preparatie. Enkele factoren die tijdens de werkconferentie zijn benoemd:

- De huidige procedures zijn te veel gericht op het volgen van de procedure en te weinig op reflectie tijdens het werk. Dit bemoeilijkt het improviseren en daarmee het benutten en versterken van de (zelf)redzaamheid van burgers.

Teammanager GGD Kennemerland Willem Van 't Hof – jarenlang ambulanceverpleegkundige in Amsterdam-Amstelland en Kennemerland – gebruikte een voorbeeld om aan te geven hoe hij improviseerde met de zelfredzaamheid van burgers. 'Neem een groepje hangjongeren bij een incident. In plaats dat je die kinderen wegstuurt, is het veel slimmer om hen bij het incident te betrekken. Ik vraag daarom altijd of zij de ambulance willen bewaken, of op de hoek van de straat de nog aanrijdende ambulance willen opwachten. Op deze manier neem je mensen serieus en voelen mensen zich verantwoordelijk.'

- De oefenstof is gericht op het nemen van de regie in de incidentbeheersing. Dit is soms onontbeerlijk, maar miskent ook de noodzaak om spontane,

emergente processen te *ondersteunen* en *aan te sluiten* bij initiatieven die burgers reeds hebben ondernomen.

- Interactie met burgers wordt niet beoefend, omdat burgers nauwelijks een rol krijgen in de reguliere operationele oefeningen. Als burgers al een rol krijgen, dan ‘spelen’ ze dat ze hulpeloos, afhankelijk en in paniek zijn. Dit is echter tegengesteld aan hoe de meeste burgers handelen tijdens incidenten (Dynes, 1994).

6.3 *Producten voor het benutten en versterken van zelfredzaamheid*

Het benutten van (zelf)redzaamheid moet onderdeel worden van het vakmanschap van professionals in de crisisbeheersing. Hiervoor zijn meerdere producten ontwikkeld.

Werkwijze samenwerken (repressief)

In de nieuwe werkwijze ‘samenwerken met burgers’ worden de volgende onderwerpen behandeld:

- voorwaarden: hulpdiensten en overheden mogen hulp toestaan, om hulp vragen en hulp accepteren, mits:
 - de taak die wordt uitgevoerd of gevraagd wordt om uit te voeren voldoende veilig is (veiligheid);
 - de taak die wordt uitgevoerd of gevraagd wordt om uit te voeren van belang is voor de crisisbeheersing en die taak op dat ogenblik door niemand anders (beter) uitgevoerd kan worden (noodzaak);
 - de taak die wordt uitgevoerd of gevraagd wordt om uit te voeren geen specialistische kennis en/of vaardigheden vergt, tenzij de burger in kwestie aangeeft over deze kennis en/of vaardigheden zegt te beschikken (benodigde kennis en vaardigheden);
- hulpverlenende groepen burgers: om hulpverlenende groepen burgers zo goed mogelijk te benutten worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:
 - als er een groep burgers spontaan hulp begint te verlenen, wordt deze groep in principe niet van plaats veranderd, en ook de interne communicatieafspraken en werkwijzen worden in beginsel niet door de hulpdiensten en overheden veranderd. ‘Reorganiseren’ tijdens een crisis is namelijk vaak contraproductief (voeg in op bestaande structuren);
 - manage de legitimiteit van de gegroepeerde hulpbiedende burgers, bijvoorbeeld door de plek waar ze werken formeel toe te kennen, hesjes uit te delen, door met hen samen te werken, door hen toegang te verlenen tot het rampterrein, enzovoort (legitimeer);
 - identificeer de personen in de organisatie van hulpverlenende burgers die een centrale rol spelen in de interne en externe communicatie en

- werk met hen samen. Stel voor dat één of enkele crisismanagers die de formele crisisbeheersingsorganisatie goed begrijpen de organisatie van hulpverlenende burgers ondersteunen (werk samen);
- fasemodel: de manier waarop (zelf)redzaamheid benut moet worden veranderd gedurende de crises:
 - Fase 1 – geen hulpdiensten;
 - Fase 2 – eerste hulpdiensten arriveren. Uitgangspunt: laat het gaan;
 - Fase 3 – eerste gestructureerde overleg. Uitgangspunt: beoordeel effectiviteit;
 - Fase 4 – hulpverlening is gestructureerd en opgeschaald. Uitgangspunt: formaliseren of wegsturen;
 - Fase 5 – nazorg. Uitgangspunt: betrek bij evaluatie, bied zorg aan en bedank.

De werkwijze ‘samenwerken met burgers’ zal onderdeel gaan uitmaken van de reguliere opleidingscyclus in de VRAA.

Competenties voor professionals

Tijdens de werkconferentie hebben ruim 75 professionals nagedacht over de vraag welke competenties versterkt moeten worden, zodat hulpverleners beter in staat gesteld worden om de zelfredzaamheid van burgers beter te benutten en te versterken. De competenties die volgens professionals essentieel zijn voor het kunnen benutten en versterken van zelfredzaamheid zijn samenwerken, oordeelsvorming, inlevingsvermogen, flexibel gedrag, aanpassingsvermogen en luisteren.

Algemene training zelfredzaamheid

In samenwerking met trainingsbureau Schouten en Nelissen is een training ontwikkeld die hulpverleners traint in het herkennen en beoordelen van zelfredzaamheid. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het communiceren met zelfredzame burgers door rollenspellen en videosimulaties.

Folder aansprakelijkheid

Voor alle hulpverleners in de VRAA is een folder gemaakt die uitleg geeft over de aansprakelijkheidspositie van hulpverleners wanneer zij gebruik (willen) maken van burgers in de hulpverlening.

Training on the job

Om professionals bewuster te maken van de zelfredzaamheid van burgers is een methodiek ontwikkeld waarbij OvD's en bevelvoerders geschaduwd worden door een hiervoor speciaal opgeleide collega. Deze collega reflecteert op het handelen van de professional specifiek in relatie tot zelfredzaamheid.

Checklist per proces

Er zijn in het proefproject voor vier crisisbeheersingsprocessen checklists gemaakt voor het beter benutten van (zelf)redzaamheid.

1. Checklist 'waarschuwen bevolking'

De belangrijkste regel in de checklist voor het benutten van zelfredzaamheid bij het waarschuwen van de bevolking is dat overheden en hulpdiensten een onderscheid maken tussen het communiceren van feiten en adviezen.

- De feiten dienen zo snel mogelijk naar burgers gecommuniceerd te worden, zodat zij hierdoor in staat gesteld worden om zelf besluiten te nemen en maatregelen te treffen. Dit betekent dat hulpdiensten en overheden ook vertellen wat ze niet weten.
- Omdat het altijd enige tijd duurt voordat handelingsperspectieven zijn opgesteld, moeten informatie en adviezen in de communicatie duidelijk van elkaar gescheiden worden.

2. Checklist 'redden'

Het uitgangspunt bij de checklist 'redden' is dat de meeste slachtoffers bij een incident gered worden door burgers zelf. Voor hulpverleners betekent dit dat zij voorbereid moeten zijn op het (zelf)redzame gedrag van burgers.

Wanneer een redding van slachtoffers uitsluitend door hulpdiensten kan worden uitgevoerd (bijv. bij brand in een woning vol met rook), dan geldt dat samenwerking tussen burgers en hulpverleners veelal niet mogelijk is vanwege het mogelijke gevaar voor burgers. In dergelijke gevallen is hulp van burgers bij de redding dus maar zeer beperkt mogelijk.

3. Checklist 'afzetten'

Vanwege het gevaar voor burgers (bijv. in druk verkeer of bij agressiviteit van medeburgers) worden burgers in principe niet ingezet bij het afzetten van het plaats incident.

4. Checklist 'evacueren en opvang'

Het evacueren en opvangen van burgers zijn bij uitstek activiteiten waar het benutten van zelfredzaamheid mogelijk is. De twee leidende uitgangspunten zijn: 'organiseer het van je af' en 'organiseer het samen'.

Voor de coördinerende functionarissen die werkzaam zijn in het proces 'evacueren en opvang' is een training ontwikkeld die hen leert waarom het belangrijk is om zelfredzaamheid van burgers te leren benutten en om hen te helpen om de zelfredzaamheid van burgers voor zich te laten werken.

Oefenscripts

Rond het thema zelfredzaamheid zijn enkele dilemma's omschreven die in (*table-top*)oefeningen verwerkt kunnen worden. Doel van de oefenscripts is

om leidinggevende functionarissen in de crisisbeheersing te laten nadenken over welke gevolgen hun besluiten hebben voor het benutten en versterken van zelfredzaamheid.

Oefenscript 'Van je af organiseren' – Wel of niet snel communiceren van gevaar?

Hoe sneller mensen worden geïnformeerd over dreigend gevaar, hoe groter de potentie van zelfredzaamheid. 'Direct eerlijk zeggen wat je weet' is dan een slim uitgangspunt.

Hoe langer je als overheid wacht met vertellen wat je weet, hoe meer verantwoordelijkheid je naar je toe trekt om actief in te grijpen en te sturen op het moment dat over het dreigend gevaar wordt gecommuniceerd. Hoe eerder je informeert, hoe meer verantwoordelijkheid bij burgers en organisaties ligt en hoe minder de overheid actief hoeft in te grijpen en te sturen.

Een scenario waarin dit thema zou kunnen worden ingebracht, is een overstroming.

7 TER AFSLUITING

Het proefproject in Amsterdam-Amstelland was tijdens het schrijven van dit hoofdstuk nog niet afgerond. De producten waren ontwikkeld en getest, maar de resultaten waren nog niet in kaart gebracht en geëvalueerd. De conclusies die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, moeten daarom met enige terughoudendheid worden benaderd. Hoewel het natuurlijk nooit alleen maar om de resultaten gaat en de kwaliteit van de oplossingen van doorslaggevend belang is, wordt het toch een ander verhaal als blijkt dat niemand in de testwijken heeft geïnvesteerd in (zelf)redzaamheid.

Wij verwachten dat uiteraard niet. Wij zijn namelijk van mening dat met de in het proefproject ontwikkelde set producten een stevig antwoord geformuleerd is op de vraag hoe de veiligheid in Nederland kan toenemen door het beter benutten en versterken van de (zelf)redzaamheid van burgers en organisaties.

LITERATUUR

- Dynes, R.R. (1994). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12, 141-158.
- Gladwell, M. (2000). *The tipping point: How little things can make a big difference*. London: Abacus.
- Have, J. ten (2009). *De Denk Vooruit Campagne: een theoretische toetsing* (paper in het kader van het minorvak risicopsychologie). Enschede: Universiteit Twente.
- Helsloot, I. (2007). *Voorbij de symboliek: Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I., Pieterman, R. & Hanekamp, J. (2010). *Risico's en redelijkheid: Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Herzberg, F. (1968). One more time: how do you motivate employees? *Harvard Business Review*, 46, 53-62.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2006). *Verminderde zelfredzaamheid en rampenplannen. Onderzoek naar de aandacht in gemeentelijke rampenplannen voor verminderd zelfredzamen bij evacuatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2009). *Koninginnedag 2009 Apeldoorn*. Den Haag: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Padje, B. van 't & Groenendaal, J. (2008). Redzame burgers als vliegwiel voor verandering. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7, 25-41.
- Quarantelli, E.L. (1993). Community crises: An exploratory comparison of the characteristics and consequences of disasters and riots. *Journal of Contingencies and Crisis management*, 1, 69-81.
- Ruitenberg, A.G.W. & Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing: Overschat en onderschat* (lectorale rede). Arnhem/Apeldoorn: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie.
- Scholtens, A. & Helsloot, I. (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerwaard in december 2007: Een evaluatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de regio Gelderland Zuid in termen van effect*. Arnhem/Apeldoorn: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie.
- Voorhees, W.R. (2008). New Yorkers respond to the World Trade Center attack: An anatomy of an emergent volunteer organization. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16, 4-13.

OVER DE AUTEURS

Prof. dr. Hans Boutellier (1953) is directeur-bestuurder van het Verwey-Jonker Instituut, een onafhankelijk onderzoeksinstituut voor sociaal-maatschappelijke vraagstukken. Hij is tevens bijzonder hoogleraar Veiligheid & burgerschap aan de Faculteit Sociale Wetenschappen aan de VU Amsterdam. Boutellier publiceerde vele tientallen artikelen en enkele boeken over publieke moraal, veiligheid, de rol van strafrecht, (jeugd)criminaliteit en de netwerkmaatschappij waaronder het bekende boek *De veiligheidsutopie*.

Dr. Hans te Brake is sinds 2007 werkzaam als senior beleidsmedewerker Onderzoek en Ontwikkeling bij Impact, het landelijk kennis- en adviescentrum voor psychosociale zorg na rampen. Hij is projectleider van zowel de ontwikkeling van de Resilience-monitor als van een richtlijn voor de psychosociale ondersteuning van geüniformeerde professionals. Hans te Brake promoveerde in de sociale psychologie aan de Universiteit van Amsterdam. Tussen 2004 en 2007 werkte hij als onderzoeker bij het Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (NIVEL) in Utrecht en hij was wetenschappelijk medewerker bij het Landelijk Informatie Netwerk Huisartsenzorg (LINH).

Irene van der Craats Msc. is afgestudeerd op risicocommunicatie en zelfredzaamheid aan de Universiteit Twente. Tegenwoordig is zij werkzaam bij het Internationale Waterteam bij Soresma/Oranjewoud. Hier is zij betrokken bij verschillende projecten aangaande waterveiligheid en zelfredzaamheid.

Dr. Michel Dückers is werkzaam als senior beleidsmedewerker Zorg en Veiligheid bij Impact. Bij Impact is hij betrokken bij de ontwikkeling van diverse richtlijnen, handreikingen en andere producten gericht op de nafase van rampen of crises. Na zijn studie bestuurskunde heeft hij als onderzoeker gewerkt voor de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), het Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (NIVEL) en het IQ Scientific Institute for Quality in Healthcare van het UMC St. Radboud.

Jelle Groenendaal Msc. is promovendus bij Crisislab waar hij onderzoek doet naar frontlijnsturing van hulpverleningsprofessionals en de interactie tussen hulpverleningsprofessionals en burgers. Voor de brandweer Amsterdam-Amstelland was hij betrokken als deelprojectleider Zelfredzaamheid en professionals als onderdeel van de regionale pilot Zelfredzaamheid.

Prof. dr. Ira Helsloot is hoogleraar Crisisbeheersing en fysieke veiligheid aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en portefeuillehouder Strategie en innovatie crisisbeheersing bij de brandweer Amsterdam-Amstelland. Ook is hij voorzitter van Crisislab en editor van het *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Hij is oorspronkelijk gepromoveerd als wiskundige, maar houdt zich sinds 1994 bezig met onderzoek naar rampenbestrijding, crisisbeheersing en het besturen van veiligheid. Hij werkte tot 2003 bij het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding, laatstelijk als hoofd Expertise en onderzoek. Van 2003 tot 2007 werkte hij als directeur Crisis en veiligheid bij het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Leonie Hoijsink Msc. is in 2009 begonnen als beleidsmedewerker Onderzoek en Ontwikkeling bij Impact. Daar werkt zij momenteel als projectleider aan de ontwikkeling van een psychosociale Resilience-monitor en assisteert daarnaast bij diverse projecten. Leonie Hoijsink studeerde in 2008 af als sociaal-geograaf aan de Universiteit Utrecht.

Prof. mr. dr. Ton Hol is sinds 1994 verbonden aan de Universiteit Utrecht als hoogleraar Encyclopedie van het recht en Rechtsfilosofie. Hij publiceert regelmatig over aansprakelijkheid, is betrokken bij onderzoek naar risicomanagement en adviseert over zorgplichten van de overheid (hulporganisaties). Ook is hij wetenschappelijk directeur van het Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing. Tot 2009 was hij hoofdredacteur van het kwartaalblad *Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*. Hij tevens is rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Haarlem en raadsheerplaatsvervanger in het gerechtshof Amsterdam.

Drs. Margrethe Kobes is als senior onderzoeker werkzaam bij het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) en als promovenda verbonden aan Crisislab. Bij het NIFV onderzoekt zij vraagstukken op gebied van fysieke veiligheid, in het bijzonder op gebied van brandveilig gebouwonwerp, zelfredzaamheid en veilig leven. Haar promotieonderzoek richt zich op de toepassing van *serious gaming* bij onderzoek naar het menselijk gedrag bij brand. Zij maakt deel uit van de redactie van het *Tijdschrift voor Veiligheid*.

Drs. Bas Kolen is in 1999 afgestudeerd in de studierichting Civiele Techniek aan de Technische Universiteit Twente. Hij werkt bij HKV Lijn in water als

senior adviseur waterveiligheid en crisisbeheersing. Daarnaast is hij promovendus bij Crisislab en werkt daar aan een proefschrift over de haalbaarheid van massa-evacuatie en de samenwerking tussen overheid en burger daarbij.

Marleen Leunk Msc. is in 2009 afgestudeerd aan Saxion Hogeschool Enschede, studierichting Integrale Veiligheidskunde, op een onderzoek naar burgerparticipatie in Enschede.

Ir. Nancy Oberijé is afgestudeerd als milieutechnoloog en werkt sinds 2001 bij het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV). Vanaf 2005 was zij daar projectleider van het meerjarenonderzoeksprogramma Zelfredzaamheid. Binnen dit onderzoeksprogramma heeft zij verschillende studies uitgevoerd en begeleid naar zelfredzaamheid en burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen. Voor haar werkzaamheden bij het NIFV heeft zij gewerkt bij de gemeente Breda (1991-1995) en Arnhem (1995-2001) binnen het vakgebied milieu en externe veiligheid en later als procesmanager.

Peter van Os (1953) begon al jong bij de politie (1971). Hij heeft in zijn carrière diverse functies bekleed, aanvankelijk in de uitvoering en later als leidinggevende. Zijn passie ligt bij het thema gebiedsgebonden politie, een fijnmazige politieorganisatie die direct problemen oplost samen met bewoners en andere professionals. Als districtschef in achtereenvolgens Arnhem (1993-1996), de Liemers (1996-1998) en Apeldoorn (1999-2004) heeft hij leiding gegeven aan de ontwikkeling en implementatie van dit concept. Als programmamanager lectoraat gebiedsgebonden politie gaf hij mede vorm aan de onderzoeksfunctie van de politieacademie op dit terrein en wat hij verantwoordelijk voor de totstandkoming van een referentiekader voor de Nederlandse Politie. Vanaf 2007 is hij programmamanager ontwikkeling gebiedsgebonden politie voor alle regio's van de Nederlandse politie.

Drs. Barry van 't Padje (1973) is afgestudeerd aan de Vrije Universiteit Amsterdam op de relevantie van filosofie voor de praktijk van management en organisatie. Hij mocht zich enkele jaren stadsfilosoof van Almere noemen. Leidend was de vraag: wat betekent democratie in een wereld van organisaties? Daarnaast werkt hij inmiddels een kleine tien jaar bij de gemeente Amsterdam, waarvan de laatste vijf bij de brandweer. Daar heeft hij bijgedragen aan de regionalisering van de gemeentelijke kolom in de crisisbeheersing en is hij projectleider Zelfredzaamheid. Als projectleider Zelfredzaamheid probeert hij overheden te leren hoe zij het risico- en crisisbeheersend vermogen van mensen en organisaties beter kunnen benutten en versterken.

Dr. Astrid Scholtens is hoofd onderzoek bij Crisislab. Vanaf 1999 verricht zij onderzoek op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zij

heeft verschillende incident-evaluaties op haar naam staan variërend van rapporten over de Vuurwerkkramp, de cafébrand in Volendam en de brand in de Koningkerk in Haarlem tot meest recentelijk de stroomuitval in de Bommelerwaard en de brand in De Punt.

Dr. Ronald van Steden is universitair docent bestuurswetenschappen aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit. Zijn onderzoeksterrein omvat onder meer de 'pluralisering van de politiefunctie', dat wil zeggen: de opkomst van 'politieachtige' functionarissen zoals private beveiligers, straatcoaches en gemeentelijke handhavers naast de reguliere politie. In breder verband houdt hij zich bezig met het thema sturing (*governance*) van lokale veiligheid: publiek-private samenwerking en organisatorische netwerken bestaande uit diverse partijen zoals politiekorpsen, gemeenten en bedrijven, maar ook scholen, woningbouwverenigingen en burgers zelf.

Prof. dr. Pieter Tops (1956) is sinds oktober 2006 lid van het College van Bestuur van de Politieacademie. Hij is ook hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. Tops heeft verschillende studies verricht naar het functioneren en de kwaliteit van het openbaar bestuur in Nederland. Hij publiceerde onder meer *Moderne regenten* (1994), *Stijlen van besturen* (1998, met Gerard Schouw), *De binnenkant van politiek* (2002, met Stavros Zouridis) en *Frontlijnsturing* (2005, met Casper Hartman).

Michiel In 't Veld Msc. is in 2009 afgestudeerd aan Saxion Hogeschool Enschede, studierichting Integrale Veiligheidskunde op een onderzoek naar burgerparticipatie in Enschede.

In *Zelfredzaamheid* wordt de discussie van de afgelopen jaren over de betekenis die zelfredzaamheid heeft of kan hebben op het brede domein van veiligheid, verdiept en geïllustreerd. Het boek bestaat uit drie delen.

Het eerste conceptuele deel beschrijft wat precies onder zelfredzaamheid wordt verstaan bij fysieke, sociale en psychosociale veiligheidsproblemen en hoe de waardering daarvoor in de loop der jaren is veranderd. De vanzelfsprekendheid van zelfredzaamheid is met de opkomst van de verzorgingsstaat verloren gegaan. De beloften van de verzorgingsstaat bleken echter onhoudbaar en onhaalbaar. Momenteel wordt daarom weer moeizaam en stapsgewijs geprobeerd de maatschappelijke acceptatie van de noodzaak van zelfredzaamheid 'terug te veroveren'.

Het tweede deel gaat in op generieke en specifieke thema's die bij zelfredzaamheid spelen. Thema's die aan de orde komen zijn aansprakelijkheid bij het 'gebruik' van zelfredzaamheid door de overheid, communicatie over zelfredzaamheid in het bijzonder richting verminderd zelfredzamen en zelfredzaamheid bij brand en overstromingen.

Het derde deel bevat beschrijvingen van twee concrete voorbeelden van zelfredzaamheid en een analyse van een pilot zelfredzaamheidsbevordering. De voorbeelden zijn zelfredzaamheid na de vuurwerkramp in Enschede en tijdens de meerdaagse stroomstoring in de Bommeler- en Tielervaard. De pilot betreft het programma dat de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland de afgelopen jaren heeft uitgevoerd om de zelfredzaamheid bij fysieke veiligheids crises te bevorderen.

ISBN 978-90-8974-311-4



9 789089 743114 >



BRANDWEER

Amsterdam-Amstelland

Bju

Boom Juridische uitgevers