

Zelfredzaamheid bij rampen en crises

Stimulerende beleidsinstrumenten van de overheid

Freya Newton
Houten, augustus 2010



UNIVERSITEIT TWENTE.

COLOFON

Studie

Universiteit Twente

Faculteit Management en Bestuur

Bestuurskunde

Begeleiders:

1^e begeleider: P.J. Klok

2^e begeleider: H. Sollie

Opdrachtgever

Van der Minnen, Monchen en Partners adviesbureau

En

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie

Begeleiders:

1^e begeleider: R. Johannink (VDMMP)

Auteur

Freya Newton

Telefoon: 06 81 39 39 71

E-mailadres: f.e.newton@hotmail.com

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Conceptueel Ontwerp	9
2. Theoretisch Kader	12
2.1 Beleidsinstrumenten	12
2.2 Definitie “De overheid”	13
2.3 Definitie zelfredzaamheid	14
2.4 Definitie rampen en crises	16
2.5 Samenvatting	17
3. Voorbereidend literatuuronderzoek	19
3.1 De theorieën	19
3.2 Gebruik theorieën	21
3.3 Samenvatting	22
4. Methode van onderzoek	23
4.1 Methoden van analyse	23
4.2 Beperkingen	24
5. Beleidsinstrumenten voor sociale zelfredzaamheid	26
5.1 Soorten beleidsinstrumenten	26
5.2 Bevorderende factoren	30
5.3 Essentiële bevorderende factoren	33
5.4 Effectiviteit beleidsinstrumenten	34
5.5 Samenvatting	35
6. Beleidsinstrumenten voor zelfredzaamheid bij rampen en crises	37
6.1 Beschrijving beleidsinstrumenten	37
6.2 Effectiviteit beleidsinstrumenten	39
6.3 Samenvatting	41
7. Verschillen tussen beleidsinstrumenten	42
8. Conclusie, aanbevelingen en discussie	44
8.1 Onderzoeksconclusie	44
8.2 Algemene conclusie	46
8.3 Aanbevelingen	48
8.4 Discussie	51
<i>Bibliografie</i>	53
Bijlage I Centrale en decentrale overheid	1
Bijlage II Veiligheidsketen	4
Bijlage III Beleidsinstrumenten op centraal en decentraal niveau	5
Bijlage IV Interviews	9

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven ter afsluiting van mijn bachelor Bestuurskunde aan de Universiteit Twente in Enschede.

Na mijn eerste semester Bestuurskunde had het “brede vakgebied” van openbare orde en veiligheid al mijn aandacht getrokken. In het begin van mijn derde jaar wist ik zeker dat mijn bacheloronderzoek hiermee te maken moest hebben. Na het vinden van een opdracht besloot ik toch Roy Johannink een mail te sturen, in de hoop dat hij een onderzoeksopdracht had met meer focus op veiligheid. Hij had mijn interesse in openbare orde en veiligheid -nog meer- gewekt tijdens een presentatie over het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Zelfredzaamheid was een voor mij nog relatief onbekend fenomeen. Mijn eerste reactie was: Waarom zelfredzaamheid stimuleren? Wil de overheid geld besparen? Dit beeld werd versterkt doordat de brandweer net in het nieuws kwam met de mededeling dat brandweerkorpsen niet meer voldoende budget en capaciteit hadden en sommige taken meer aan burgers en bedrijven wilden overlaten, het tegenovergestelde bleek waar. Ondertussen is het mij duidelijk geworden dat het stimuleren van zelfredzaamheid in eerste instantie meer capaciteit zal vragen van de overheid.

Zelfredzaamheid is een breed en complex begrip waar al meerdere studies aan zijn gewijd. Ik hoop dat dit onderzoek bijdraagt aan de bestaande kennis en een extra handvat biedt bij het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises.

Graag wil ik mijn begeleiders bedanken. Roy Johannink wil ik bedanken voor de mogelijkheid dit onderzoek te doen. Met zijn enthousiasme en uitgebreide kennis kreeg ik de mogelijkheid extra informatie te vergaren en heeft hij me goed begeleid. Voor mij was het tevens een leerzame, interessante en leuke ervaring om aanwezig te mogen zijn bij de pilot op de Veluwe. Ook wil ik Pieter-Jan Klok bedanken voor zijn begeleiding en ondersteuning. Dankzij zijn kennis en structurele overzicht heeft hij mij verder kunnen helpen terwijl ik zelf door de bomen het bos niet meer zag. Ook een hartelijk dankwoord voor Henk Sollie voor het ondersteunen en begeleiden tijdens de afrondende fase. Alle drie nog bedankt voor de makkelijke communicatie en snelle reacties. Dit heeft zeker bijgedragen aan de voortgang van dit onderzoek.

Verder wil ik de volgende mensen bedanken voor het delen van hun expertise en ervaring op het gebied van zelfredzaamheid: Piet Deelman, Lodewijk Gunther Moor, Henri Fischer, Aafke Schaapherder, Anna Linmans, Viola van Baardwijk en Martine de Bas. Hartelijk dank voor jullie medewerking. Piet Deelman, ook bedankt voor je kritische blik tijdens de afrondende fase van dit onderzoek.

Van der Minnen, Mochen en Partners en de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie wil ik bedanken voor de informatieverstrekking en mogelijkheid om mijn onderzoek in Houten uit te voeren.

Als laatste wil ik mijn vriend Dennis bedanken voor zijn steun, liefde en kritische vragen. Deze waren zeer nuttig, al was dat niet altijd te merken aan mijn reactie. Ook een dankwoord voor mijn moeder Thecla, omdat ze altijd in me blijft geloven.

Freya Newton
Houten, augustus 2010

Samenvatting

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie heeft meerdere jaren ervaring op het gebied van sociale zelfredzaamheid, wat gedefinieerd wordt als: *“Het vermogen en de bereidheid van mensen om conflicten/problemen in relatie met anderen tot een oplossing te brengen*”. Op basis van bureauonderzoek naar deze ervaringen met sociale zelfredzaamheid en diepte-interviews, worden in dit onderzoek aanbevelingen gegeven over de manier waarop de overheid het best zelfredzaamheid bij rampen en crises kan versterken. De volgende onderzoeksvraag is hiervoor beantwoord:

Welke beleidsinstrumenten kan de overheid het beste toepassen om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren?

Met overheid wordt bedoeld op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Nederlandse gemeenten. Zelfredzaamheid bij rampen en crises wordt door BZK aangeduid als: *“Het vermogen van burgers om zichzelf en anderen te helpen voor, tijdens en na crises”*. Bovenstaande definities geven aan wat bedoeld wordt met sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises. Met behulp van onderstaande operationele definities zijn beide vormen van zelfredzaamheid onder wetenschappelijke condities te meten. De operationele definitie van sociale zelfredzaamheid voor dit onderzoek is als volgt: *“Preventieve en repressieve handelingen van burgers waarmee ze zichzelf en anderen in veiligheid brengen voor en tijdens een sociaal onveilige situatie in de eigen leefomgeving”*. De operationele definitie van zelfredzaamheid bij rampen en crises die gebruikt wordt is: *“Preventieve en repressieve handelingen van burgers om zichzelf voor te bereiden op, en zichzelf en anderen in veiligheid te brengen tijdens een fysiek onveilige situatie”*. Er zijn twee belangrijke verschillen op te merken tussen beide vormen van zelfredzaamheid: Incidenten zijn schaarser met betrekking tot zelfredzaamheid bij rampen en crises dan bij sociale zelfredzaamheid en burgers zijn meer bewust van risico's bij problemen in de wijk dan bij rampen en crises. In de kern komen beide vormen van zelfredzaamheid echter overeen: Burgers moeten een oplossing vinden op hun eigen veiligheidsprobleem, zowel door middel van fysieke als sociale handelingen.

BZK en gemeenten trachtten sinds enige tijd zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren om onder andere de impact van een mogelijke ramp te beperken. Om dit te bereiken heeft het Ministerie van BZK enkele instrumenten ingezet, waaronder de “Goed voorbereid heb je zelf in de hand” campagne. Gemeenten zijn daarnaast wettelijk verplicht risico's te communiceren naar bewoners door middel van onder andere een rampenplan. Tot op heden blijken burgers weinig tot geen risico te zien in rampen en crises en lijken de ingezette middelen niet tot de -door de overheid gewenste- gedragsverandering te leiden. De vraag die hieruit voortvloeit luidt dan ook: *Welke beleidsinstrumenten kan de overheid het best toepassen om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren?*

Om bovenstaande vraag te beantwoorden is in eerste instantie bestaande kennis vergaard aan de hand van een voorbereidend literatuuronderzoek. Dit literatuuronderzoek beschrijft drie theorieën. Het bystandereffect geeft een proces weer dat burgers doorlopen alvorens ze kunnen handelen tijdens een noodsituatie. Dit proces draagt bij aan een effectieve en efficiënte inzet van beleidsinstrumenten voor het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises. De risk-as-feelings hypothese beschrijft dat het preventief handelen van burgers voor noodsituaties bepaald wordt door emoties. De overheid moet beleidsinstrumenten -om zelfredzaamheid te stimuleren- dus afstemmen op actuele emoties van burgers. Ten slotte komt de persoonlijke en inter-persoonlijke benadering aan bod. Uit deze benadering blijkt dat betrokkenheid en een persoonlijke aanpak vereist is bij het stimuleren van zelfredzaamheid.

Het doel van dit onderzoek is het geven van aanbevelingen over beleidsinstrumenten die het gedrag van burgers beïnvloeden om zelfredzaamheid bij rampen en crises te verbeteren. Om aanbevelingen te geven zijn een drietal vragen beantwoord.

Ten eerste is onderzocht welke instrumenten BZK en gemeenten tot op heden gebruikt hebben om sociale zelfredzaamheid maximaal te stimuleren en welke van deze instrumenten effectief zijn bevonden. Tien instrumenten zijn onderverdeeld in de typen: communicatief, economisch, juridisch en fysiek. Naast deze indeling is bekeken of een instrument individueel of algemeen ingezet werd. Algemene instrumenten zijn inzetbaar voor grote groepen mensen, terwijl individuele instrumenten gericht zijn op één of enkele personen. Door het beantwoorden van de eerste deelvraag is tevens gebleken dat overheidsmiddelen negen bevorderende factoren voor sociale zelfredzaamheid moeten stimuleren alvorens ze effectief bevonden worden. Wanneer in een situatie alle factoren aanwezig zijn wordt sociale zelfredzaamheid optimaal bevorderd. Volgens de theorie van het bystandereffect zijn de volgende factoren het meest essentieel: bewustzijn van risico's, verantwoordelijkheid nemen, reële verwachting van de overheid en kennis van handelingsperspectieven. Handelingsperspectieven omvatten alle zelfredzame handelingen die burgers kunnen verrichten voor of tijdens een noodsituatie. De instrumenten die aan de hand van bovenstaande factoren het meest effectief bleken bij sociale zelfredzaamheid, zijn: gebiedsgerichte politiezorg, inzetten van buurtwerker en conflictbemiddeling. Accuraat reageren op -initiatieven van- burgers is hierbij een belangrijk ondersteunend instrument. Gebiedsgerichte politiezorg is een integrale samenwerking waarbij de politie een integraal onderdeel is van een wijk en het houdt een gebiedsgerichte aanpak van problemen in waarbij de nadruk op gedragsbeïnvloeding ligt. Een buurtwerker heeft twee taken: Problemen van burgers in kaart brengen en deze informatie aan de gemeente doorgeven, en een vertrouwensrelatie met bewoners opbouwen waardoor onder andere sociale cohesie in een wijk versterkt wordt.

Vervolgens is aan de hand van diepte-interviews en bureauonderzoek bekeken welke beleidsinstrumenten de overheid tot op heden heeft ingezet om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren en welke instrumenten hiervan het meest effectief zijn bevonden. Er zijn tien instrumenten onderscheiden waarvan grotendeels algemeen ingezette communicatieve instrumenten. Wel bleek dat gemeenten burgers meer individueel benaderen dan BZK. Na een vergelijking met de bevorderende factoren bleken vier instrumenten het meest effectief: Cursussen zelfredzaamheid, voorlichting op scholen en bedrijven, rampenoefeningen en het scholenproject Ramp, waarbij leerlingen door middel van een project gewezen worden op het belang van een goede voorbereiding op noodsituaties. Deze instrumenten bleken vooral effectief wanneer ze op lokaal niveau werden ingezet. Ondanks de positieve score van deze instrumenten dient men -net als bij het stimuleren van sociale zelfredzaamheid- rekening te houden met de specifieke situatie wanneer een instrument wordt ingezet.

Als laatste is een vergelijking gemaakt tussen beleidsinstrumenten voor beide vormen van zelfredzaamheid. Het grote verschil bleek de inzet van individuele communicatieve middelen. Uit de vergelijking bleek dat de overheid in verhouding meer algemene instrumenten inzet om zelfredzaamheid bij rampen en crises te versterken dan individuele middelen. In de alinea hierboven is echter aangegeven dat instrumenten vooral effectief bleken wanneer deze op lokaal en individueel niveau werden ingezet.

Bovenstaande bevindingen hebben geleid tot een onderzoeksconclusie en een algemene conclusie. In de onderzoeksconclusie is een lijst met beleidsinstrumenten opgesteld die het meest effectief bevonden zijn voor het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises. Bij gebruik van deze lijst moet men de instrumenten wel toepassen op de specifieke situatie en omgeving. Kenmerkend voor de instrumenten zijn het individuele en lokale karakter dat ze hebben. De algemene conclusie omvat een dilemma: Moet de overheid middelen blijven inzetten om zelfredzame initiatieven/handelingen vanuit de overheid te stimuleren, of kan de overheid deze verantwoordelijkheid beter bij de burger leggen aangezien burgerinitiatieven beter beklijven? Dit dilemma leidde tot de constatering dat zelfredzaamheid bij rampen en crises inderdaad het best versterkt wordt door

initiatieven en handelingen van burgers zelf. Desondanks is een terughoudende/ondersteunende overheid vereist om structureel te investeren in kleinschalige en contextgerichte instrumenten die burgers voornamelijk op individueel niveau benaderen. Ook na het bereiken van een cultuuromslag waarbij zelfredzaamheid bij rampen en crises -nog meer- geïntegreerd is in de samenleving, blijft een terughoudende lokale overheid vereist. De grote uitdaging is het vinden van een balans tussen het versterken van zelfredzaamheid met behulp van beleidsinstrumenten en het overladen van burgers met informatie.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de overheid nog wel moet investeren in het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises. Hierbij dient de gemeente echter een prominente rol in te nemen en BZK een meer ondersteunende rol voor gemeenten. Zelfredzaamheid zal namelijk alleen versterkt worden met behulp van een terughoudende overheid en een structurele kleinschalige aanpak.

Aan de hand van bovenstaande bevindingen zijn zes aanbevelingen gedaan betreffende het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises. Ten eerste wordt aanbevolen specifieke beleidsinstrumenten in te zetten om de essentiële factoren voor zelfredzaamheid te stimuleren. Voorbeelden van zulke instrumenten zijn een scholenproject, cursussen EHBO en rampenoefeningen. Deze instrumenten zullen zelfredzaamheid bij rampen en crises versterken wanneer ze ondersteunend, kleinschalig en contextgericht worden ingezet. De instrumenten die specifiek op burgers gericht zijn hebben een individueel karakter en dienen door een terughoudende lokale overheid toegepast te worden. Hierbij dient altijd rekening gehouden te worden met het perspectief van de burger.

Als tweede wordt aanbevolen instrumenten kleinschalig in te zetten. De kleinschalige benadering zal beter beklijven dan een algemene benadering. Echter, van geen enkel instrument mag direct resultaat verwacht worden. Er is bij zelfredzaamheid een cultuuromslag nodig voor zowel burgers als de overheid. Hiervoor dient onder andere de overheid kaders te stellen voor burgers en voor de eigen capaciteit. Tevens dienen burgers al op jonge leeftijd meer bewust te worden van bestaande risico's. De vierde aanbeveling is gericht op sociale cohesie. Sociale cohesie blijkt uit het onderzoek invloed te hebben op zelfredzaamheid. Aangeraden wordt om meer onderzoek te doen naar deze relatie. Zo wordt ook aangeraden meer onderzoek te doen naar de meetbaarheid van zelfredzaamheid bij rampen en crises. Hoe is dit te meten? Wanneer dit bekend is, kan onderzocht worden welke instrumenten zelfredzaamheid structureel stimuleren. De laatste aanbeveling is gericht op bestaand beleid. Best practices en eerdere ervaringen met betrekking tot zelfredzaamheid worden momenteel niet tot weinig verwerkt in beleid van gemeenten en hulpdiensten. Het is aanbevolen dit meer te doen, zodat de overheid fouten niet twee keer maakt en de bestaande kennis efficiënter wordt gebruikt. Het is zonde wanneer het wiel meerdere keren moet worden uitgevonden.

1. Inleiding

“In een noodsituatie bepaalt de zwakste schakel de kansen om te overleven. In veel huizen is dat de baby. Na acht uur zonder water is het belangrijk water te gaan verzamelen in de directe leefomgeving. Water is te vinden in het toilet, in de hondenbak of zelfs in het CV-systeem”. Dit is een boodschap die verspreid wordt namens de campagne “Voorbereid zijn heb je zelf in de hand”, geïnitieerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). BZK wil hiermee de bewustwording van burgers met betrekking tot rampen vergroten zodat burgers zich beter voorbereiden op noodsituaties.

De overheid neemt het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises zeer serieus. Desondanks kan de overheid met de bestaande instrumenten deze zelfredzaamheid niet naar wens stimuleren. In dit onderzoek wordt kennis over sociale zelfredzaamheid toegepast op het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises. Dit rapport zal zo bijdragen aan de vraag, welke instrumenten de overheid het best kan inzetten om zelfredzaamheid bij rampen en crises optimaal te stimuleren.

De campagne “Voorbereid zijn heb je zelf in de hand” is vanaf augustus 2010 gelanceerd. Aangezien dit rapport grotendeels voor die tijd geschreven is, zal tevens verwezen worden naar de voorganger van deze nieuwe campagne: Denk Vooruit. Met de campagne “Denk Vooruit” legde het Ministerie van BZK instructies en maatregelen aan de burger op om bewustwording en zelfredzaamheid te bevorderen (Denk Vooruit, 2009). Dit blijkt echter niet het verwachte effect te hebben (Bosch-Overduin et al., 2008). Het ministerie van BZK schrijft dit onder andere toe aan de fenomenen ramp en crisis. Deze zouden te ver van de burger afstaan waardoor burgers rationeel gezien het nut van voorbereiding niet inzien. Nederlanders hebben daarbij geen intentie voorzorgsmaatregelen te nemen of informatie te verzamelen voor rampen die *kunnen* gebeuren. Dit komt doordat ze het risico op een ramp zeer laag ervaren, er niet aan “toe komen” of de voorbereiding op een ramp de taak van de overheid vinden (Jonge Vos, 2003).

Hierbij moet opgemerkt worden dat zelfredzaamheid niet *de* oplossing is voor alle ramp- en crises scenario's. Juist zelfredzame burgers kunnen zichzelf en anderen in gevaar brengen. Denk aan een bosbrand waarbij burgers om het leven komen doordat ze hielpen met blussen. Zelfredzame burgers kunnen echter een positieve bijdrage leveren voor en tijdens een crisis. Een parate overheid kan deze burgers ondersteunen en aanwijzingen geven, om de positieve bijdrage te stimuleren.

De afgelopen jaren zijn er naast initiatieven op het gebied van zelfredzaamheid bij rampen en crises, initiatieven geweest op het gebied van sociale veiligheid. De afgelopen jaren is er door de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) onderzoek gedaan naar sociale zelfredzaamheid en hoe dit te stimuleren is vanuit de overheid. Zo is onderzocht hoe burgers de regie over hun werk- en woonomgeving kunnen (terug)krijgen en welke mentaliteitsverandering bij zowel overheid als burgers dit kan stimuleren. Wellicht dat de ervaringen op het gebied van sociale zelfredzaamheid kunnen bijdragen aan de huidige aanpak van de overheid om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren.

1.1 Aanleiding

De nadruk op zelfredzaamheid bij rampen en crises is ontstaan na een evaluatie van het oude crisisstelsel na de terroristische aanslagen in 2001 in de VS. Het bleek dat het crisisstelsel niet toereikend was voor een nieuwe generatie dreigingen. Een herziening van het stelsel was vereist (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004). Met het oog op de “moderne” dreigingen als terrorisme, stroomstoringen en griep epidemieën, presenteerde het Ministerie van BZK in 2004 het Beleidsplan Crisisbeheersing waarin nieuwe beleidsmaatregelen en strategische herstructureringen staan beschreven.

In de brief van Minister Ter Horst “Zelfredzaamheid bij rampen en crises” van 4 juni 2009 deelt de overheid zich een actieve en hulpverlenende rol toe. Hierbij benadrukt de Minister echter ook de ondersteunende rol van de overheid. Zo was de visie van het kabinet Balkenende IV *“dat burgers meer zelf verantwoordelijkheid moeten nemen, terwijl de overheid minder regels moet stellen. Daarbij hoort het beeld van een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is.”*

Voor sociale zelfredzaamheid is sinds het eerste kabinet Lubbers aandacht. Er was sprake van een “terugtrekkende overheid” en een “zorgzame samenleving” (Commissie Sociale zelfredzaamheid, 1989). Dit als keerpunt van de regelgevende en verzorgende overheid. In 1984 deed de commissie Roethof onderzoek naar de stijgende criminaliteit. Mede dankzij de Commissie Roethof verschoof de exclusiviteit van veiligheidsbeheersing gedeeltelijk naar de samenleving en het zogenoemde middenkader. Bij de overheid is het betrekken van particuliere burgers echter pas in de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 aan de orde gekomen (SMVP, 2001). Sindsdien legt de overheid steeds meer nadruk op zelfredzaamheid. Dat blijkt uit de opeenvolgende campagnes “Denk Vooruit” en “Goed voorbereid zijn heb je zelf in de hand”. Zelfs de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid¹ heeft een referentiekader opgesteld voor de veiligheidsregio’s betreffende zelfredzaamheid.

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie heeft in 1989 een Commissie Sociale zelfredzaamheid ingesteld. De Commissie moest sociale zelfredzaamheid, inzake overlast en criminaliteit, verkennen (Commissie Sociale zelfredzaamheid, 1989). De visie van burgers op onveiligheidsituaties kreeg hierbij een prominente rol. Burgers zijn hun eigen rol bij het voorkomen van en handelen tijdens een onveilige situatie verleerd, of voelen zich niet meer serieus genomen door de overheid. De Commissie Sociale zelfredzaamheid heeft enkele adviezen gegeven over hoe sociale zelfredzaamheid te stimuleren is.

Tot op heden zijn ervaringen met sociale zelfredzaamheid niet toegepast op het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises. Gezien de overeenkomsten tussen beide vormen zelfredzaamheid kan bestaand onderzoek van de Commissie Sociale zelfredzaamheid en van de SMVP tot nieuwe inzichten leiden over het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises.

1.2 Conceptueel Ontwerp

Het probleemkader wordt nu omgezet in een probleemstelling, doelstelling en vraagstelling. Naast een centrale vraagstelling worden enkele onderzoeksvragen gesteld op basis waarvan de onderzoeksmethoden vastgesteld worden. Het conceptueel ontwerp is hierdoor de sturende factor van dit onderzoek.

Probleemstelling

Uit onafhankelijk onderzoek en evaluatie vanuit het Ministerie van BZK, is gebleken dat burgers bij incidenten zichzelf en anderen in veiligheid kunnen brengen en er redelijk rationeel gehandeld wordt tijdens een crisis. Desondanks worden te weinig zelfredzame keuzes en handelingen gemaakt door een tekort aan informatie en slechte voorbereiding (Ter Horst, 2009).

Er kwam een nadruk op de verantwoordelijkheid van burgers om de impact van dreigingen tot een minimum te beperken. In de brief Zelfredzaamheid bij rampen en crises van Minister Ter Horst worden concrete acties vermeld, bedoeld op het versterken van zelfredzaamheid bij rampen en crises en om de verantwoordelijkheid gedeeltelijk te verleggen naar burgers (Ter Horst, 2009). Hier is de campagne Denk Vooruit een voorbeeld van. Deze campagne -waarbij voornamelijk reclamespotjes en websites werden ingezet- bleek niet het gewenste effect te hebben als verwacht (Bosch-Overduin et al., 2008).

¹ Zie meer informatie over IOOV in bijlage één

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) heeft veel onderzoek gedaan op het gebied van sociale zelfredzaamheid en het stimuleren hiervan. Hieruit blijkt dat middelen opgesteld *met* burgers en niet voor burgers de meest positieve invloed hebben op sociale zelfredzaamheid. Samen met Van der Minnen, Monchen en Partners (VDMMP) vraagt de SMVP zich af welke instrumenten de overheid zou moeten toepassen bij het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises op basis van de ervaringen met sociale zelfredzaamheid.

Uit bovenstaande informatie volgt de volgende probleemstelling:

Er is geconstateerd dat de huidige aanpak en gebruikte beleidsinstrumenten door de overheid, om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren, niet toereikend zijn.

Aan de hand van deze probleemstelling zal het conceptueel ontwerp verder worden uitgewerkt.

Doelstelling

Vanuit de probleemstelling kan nu de doelstelling geformuleerd worden. Deze doelstelling geeft aan hoe dit onderzoek afgebakend is en welke begrippen van belang zijn. Vanuit de doelstelling zijn ten slotte de onderzoeksvragen gegenereerd.

Het geven van aanbevelingen over de door de overheid te gebruiken beleidsinstrumenten ten einde zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren.

De doelstelling wordt enkel gebaseerd op ervaringen van de SMVP op het gebied van sociale zelfredzaamheid en op interviews met deskundigen. De begrippen sociale zelfredzaamheid, zelfredzaamheid bij rampen en crises, beleidsinstrumenten, rampen & crises en de overheid worden gedefinieerd zoals beschreven in hoofdstuk twee.

Vraagstelling

Op basis van de probleem- en doelstelling is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Welke beleidsinstrumenten kan de overheid het beste toepassen om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren?

Bovenstaande vraagstelling is –zoals aangeduid bij de doelstelling- gebaseerd op eerdere onderzoeken van de SMVP op het gebied van sociale zelfredzaamheid. Bij de vraagstelling moet dus in acht worden genomen, dat dit onderzoek zich onderscheidt van andere onderzoeken door de gebruikte onderzoeksmethode.

Bovenstaande centrale vraagstelling heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke beleidsinstrumenten heeft de overheid tot op heden gebruikt om sociale zelfredzaamheid te stimuleren en welke instrumenten worden effectief bevonden?
2. Welke beleidsinstrumenten heeft de overheid tot op heden gebruikt om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren en welke instrumenten worden effectief bevonden?
3. Welke verschillen zijn er op te merken tussen de instrumenten die de overheid gebruikt heeft bij sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises?
4. Welke beleidsinstrumenten die effectief zijn voor het stimuleren van sociale zelfredzaamheid zijn toe te passen bij zelfredzaamheid bij rampen en crises, rekening houdend met de overeenkomsten en verschillen tussen beiden vormen van zelfredzaamheid?

Zoals in het conceptueel ontwerp en het theoretisch kader te lezen is, is dit onderzoek explorierend. Explorierend onderzoek is *het ontdekken van verbanden of verschillen tussen kenmerken binnen een specifieke*

groep (Baarda & de Goede, 1997). Dit is exact wat in dit onderzoek gedaan wordt. Zo wordt in het theoretisch kader vastgesteld welke kenmerken van beide vormen zelfredzaamheid overeenkomen. Daarnaast wordt er een verband gelegd tussen effectieve beleidsinstrumenten om sociale zelfredzaamheid te stimuleren en aanbevelingen om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren. Een probleem van kwalitatief explorerend onderzoek wat tevens gevolgen heeft voor dit onderzoek, is dat het niet mogelijk is van te voren de volledige planning vast te stellen. Daarnaast leidt het onderzoek -zoals reeds vermeld- tot aanbevelingen en niet tot één oplossing of conclusie (Shadish, Cook, & Campbell, 2002). Dit onderzoek is naast explorerend ook kwalitatief. Aan de hand van het onderzoek doet de auteur aanbevelingen over instrumenten waarmee gedragingen van burgers beïnvloed worden. Dit sluit aan bij het paraplubegrip “kwalitatief onderzoek”. Volgens Hennie Boeije e.a. (1996) hebben deze onderzoeken gemeen dat ze *gedragingen, ervaringen, belevingen etc. proberen te verklaren en te begrijpen*. Deze verklaringen worden beschrijvend weergegeven (Boeije e.a., 1996).

2. Theoretisch Kader

Dit is een explorerend onderzoek dat op basis van eerdere onderzoeken met betrekking tot sociale zelfredzaamheid wordt uitgevoerd. In het theoretisch kader staan definities van enkele fenomenen/begrippen beschreven.

2.1 Beleidsinstrumenten

Een beleidsinstrument wordt aan de hand van verschillende definities beschreven. De auteur heeft gekozen voor een samenvoeging van de definities van Van der Doelen en Fenger & Klok. *“Een middel dat een overheidsactor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken”* (NIGZ, 2006 & Hupe, 2007). Vanwege bovenstaande beschrijving van beleidsinstrumenten zal in dit onderzoek soms het synoniem *middelen* of de afkorting *instrumenten* worden gebruikt. De betekenis blijft echter hetzelfde. Het te bereiken doel is het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises.

Beleidsinstrumenten worden verschillend geclassificeerd. In dit onderzoek wordt de classificatie van Fenger en Klok aangehouden. Deze classificatie is in tabel één weergegeven. Hierbij zijn de instrumenten in vier typen ingedeeld: Communicatief, Economisch, Juridisch en Fysiek.

Beleidsinstrumenten zijn meestal gericht op (gedrags)verandering. Met communicatieve instrumenten probeert de overheid kennis over te dragen en burgers te informeren. Dit kan door middel van oefeningen, voorlichting enzovoort. Deze instrumenten worden gebruikt om draagvlak te creëren, gedragsverandering teweeg te brengen, andere overheidsmiddelen te ondersteunen en om communicatieproblemen tussen doelgroepen te verbeteren (NIGZ, 2006 & Hupe, 2007). Economische instrumenten zijn niets anders dan financiële middelen. Zo kunnen subsidies gegeven worden om projecten te ondersteunen, heffingen gevraagd worden voor vergunningen of voedingswaren en kan de overheid zorgen voor (her)allocatie van middelen. Met behulp van economische instrumenten wordt getracht de keuzes van mensen een bepaalde kant op te sturen. Burgers hebben dan de vrije keuze om gewenst of ongewenst gedrag te vertonen, maar worden wel gestimuleerd zich op een bepaalde manier te gedragen (Fenger & Klok, 2008). Juridische instrumenten maken gebruik van de wetgeving. Door het opstellen van convenanten kunnen burgers verplicht of gestimuleerd worden bepaalde gedragingen aan te nemen (NIGZ, 2006). Het uitgangspunt van juridische middelen zijn waarden waar concrete normen en richtlijnen uit voortvloeien. Door middel van geboden en verboden wordt gewenst gedrag beïnvloed (Fenger & Klok, 2008). Aan de hand van fysieke maatregelen kan tevens geprobeerd worden het gedrag van burgers te beïnvloeden. Fenger en Klok (2008) noemen een voorbeeld van een verkeerssituatie. Zo kan de overheid zwartrijden in het openbaar vervoer voorkomen door het plaatsen van automatische toegangscontrole systemen. Het is mogelijk dat bepaalde instrumenten te beschrijven zijn aan de hand van meerdere typen. Zo is het geven van een financiële boete zowel een economisch als een juridisch instrument.

De vier typen instrumenten zijn te verdelen langs één dimensie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen algemene en individuele instrumenten. Algemene instrumenten zijn van toepassing op meerdere personen of op één of meer organisaties. Ze zijn dus gericht op grote groepen mensen. Bij communicatieve instrumenten zijn de massamediale middelen een voorbeeld van een algemeen instrument. Zo is de belastingheffing door middel van BTW een algemeen economisch middel (Fenger & Klok, 2008). Individuele instrumenten zijn gericht op één of enkele personen. Deze zijn toegepast op een specifieke situatie en hebben meestal meer effect. De toepassing van algemene instrumenten is echter makkelijker en minder prijzig. Er is minder capaciteit -in de zin van mankracht, financiën en tijd- nodig bij algemene instrumenten dan bij individuele instrumenten (Fenger & Klok, 2008).

Tabel 1. Classificatie beleidsinstrumenten

Beleidsinstrumenten	Algemeen	individueel
Communicatief	Massamedia	Advies
Economisch	Maximum- en minimum prijzen	Subsidies op aanvraag
Juridisch	Wet	Beschikking
Fysiek	Verkeersdrempels	Bestuursdwang

Fenger & Klok, 2008

Bovenstaande vormen van beleidsinstrumenten worden ingezet om bepaalde doelen te bereiken. Het stimuleren van de samenleving aan de hand van beleidsinstrumenten vindt de overheid in bepaalde gevallen beter dan direct ingrijpen, aldus Fenger & Klok (2008). Er wordt verwacht dat spontane initiatieven vanuit de samenleving beter beklijven en een duurzamer effect hebben. Om doelen te bereiken worden factoren beïnvloed die vervolgens zorgen voor een gedragsbeïnvloeding. De beleidsinstrumenten die in tabel één zijn weergegeven zijn gericht op gedragsbeïnvloeding.

In dit onderzoek zal deze indeling gebruikt worden om instrumenten te classificeren en zo overzicht te creëren. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat beleidsinstrumenten alleen werken wanneer ze aangepast zijn op de omgeving en de context (Hupe, 2007).

2.2 Definitie “De overheid”

“De overheid” is geen eenduidig begrip voor een enkele instantie of organisatie. Het is een complex netwerk van publieke organisaties en instanties die als één of meerdere overheden fungeren (De Jong & Schuszler, 2002). Vandaar deze onderzoeksafhankelijke specificatie van het begrip overheid met betrekking tot zelfredzaamheid bij rampen en crises.

De overheid omvat in dit onderzoek op centraal niveau het Ministerie van BZK. Op centraal niveau is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de coördinerende minister voor rampen en crises *“Hij is verantwoordelijk voor de interdepartementale voorbereiding op beleid en bewaakt de uitvoering van besluiten. Wanneer nodig spreekt hij bewindslieden aan op de inhoud en processen van crisisbeheersing in hun deelgebied”* (BZK, 2004). Aangezien de minister van BZK de coördinerende rol heeft voor alle centrale procesmatige, inhoudelijke en operationele besluiten betreffende ramp- en crisisbeheersing, heeft het ministerie van BZK een onmisbare taak hiervoor in Nederland. In bijlage I is meer informatie uiteengezet over het Ministerie van BZK met betrekking tot rampen en crises. Op decentraal niveau wordt de overheid gereduceerd tot de Nederlandse gemeenten.

Een gemeente staat op alle terreinen zoals veiligheid, leefbaarheid en cultuur, dicht bij burgers en heeft zowel een autoritaire als een ondersteunende rol. Vanwege de middelen die een gemeente in kan zetten -onder andere financiën en adviseurs- en de rol die een burgemeester speelt in een gemeenschap, kunnen gemeenten een bijdrage leveren aan het stimuleren van zelfredzaamheid. Daarnaast hebben gemeenten zeggenschap met betrekking tot het gezag (burgemeester) en het beheer (korpsbeheerder) van de politie. Alle burgemeesters uit een regio hebben tevens zitting in het Regionaal College waarvan de korpsbeheerder de voorzitter is (Boorsma & Tijhuis, 2009). Tegenwoordig worden steeds meer taken met betrekking tot openbare orde en veiligheid waar de politie geen financiën of capaciteit voor heeft, toebedeeld aan gemeenten. Een voorbeeld hiervan is het aanstellen van toezichthouders in plaats van meer wijkagenten. Aangezien gemeenten het crisisbeleid en de financiële kaders grotendeels bepalen wordt in dit onderzoek de nadruk gelegd op gemeenten. Daarnaast is de burgemeester eindverantwoordelijke bij een ramp en crisis, ziet toe op oefeningen ter voorbereiding op een

ramp en draagt zorg voor de communicatie naar burgers toe (Provincie Gelderland, 2010).² Wederom wordt naar bijlage I verwezen voor meer informatie over de structuur van BZK en gemeenten.

2.3 Definitie zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid is een begrip dat in ieders situatie en perspectief anders kan worden geïnterpreteerd. Het draait in principe om het vermogen en de handelingen van burgers die een onveilige situatie beïnvloeden om zichzelf en anderen te helpen.

Omdat dit onderzoek gericht is op de middelen van de overheid bij zelfredzaamheid bij rampen en crises, zal de definitie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gehanteerd worden. *“zelfredzaamheid is het vermogen van burgers om zichzelf en anderen te helpen voor, tijdens en na crises”.*

De definitie van de SMVP wordt voor sociale zelfredzaamheid gehanteerd. Het Ministerie van BZK heeft namelijk geen eenduidige definitie van sociale zelfredzaamheid. *“Het vermogen en de bereidheid van mensen om conflicten/problemen in relatie met anderen tot een oplossing te brengen (Zoomer, 1993).*

Sociale zelfredzaamheid is gericht op de leefbaarheid en veiligheid in een wijk.

In principe is zelfredzaamheid het vermogen om *jezelf* te helpen en redzaamheid het vermogen om *anderen* te helpen. Om het overzicht niet te verliezen met een overschot aan begrippen, worden beide fenomenen in deze rapportage benoemd als zelfredzaamheid.

Veiligheid kan onderverdeeld worden in objectieve en subjectieve veiligheid. Objectieve veiligheid heeft betrekking op incidenten en daadwerkelijke criminaliteit als overvallen en vernieling. Het gaat bij deze situaties dan ook om feiten. Subjectieve veiligheid heeft betrekking op onveiligheidsgevoelens van burgers, oftewel de mate waarin men zich onveilig voelt. De feiten en de gevoelens over veiligheid lopen weleens uiteen. Zo geven ouderen vaak aan zich onveilig te voelen terwijl ze in verhouding minder slachtoffer worden dan jonge mannen. Jonge mannen voelen zich echter verhoudingsgewijs veiliger dan ouderen. Beleid gericht op werkelijke criminaliteit hoeft dus niet te betekenen dat burgers zich daadwerkelijk veiliger voelen (Leur, Meijer e.a., 2002). Subjectieve veiligheid is onder te verdelen in drie soorten onveiligheidsgevoelens: Angstgevoelens, onrust en leefbaarheidgevoelens. Er is sprake van angst wanneer men bang is zelf slachtoffer te worden van criminaliteit. Onrust heeft betrekking op de criminaliteit als probleem van de samenleving. Leefbaarheidgevoelens hebben betrekking op de eigen woonomgeving en de kleine criminaliteit dat zich daar afspeelt. Denk aan geluidsoverlast, hondenpoep en hangjongeren (Leur, Meijer e.a., 2002).

De twee dimensies van veiligheid -objectief en subjectief- zijn toe te passen op sociale en fysieke veiligheid. Bij fysieke onveiligheid gaat het om het voorkomen, beperken en bestrijden van inbreuken op de veiligheid van de mens en zijn omgeving op het gebied van (geneeskundige) hulpverlening, brand, explosie, gevaarlijke stoffen, natuurgeweld en infrastructuur (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, 2008). Deze beschrijving is door het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid vervangen door de definitie: *Fysieke veiligheid is het gevrijwaard zijn (en het gevrijwaard voelen) van gevaar dat voortvloeit uit ongevallen van diverse aard. Dit gevaar bedreigt materiële en immateriële zaken die de maatschappij waardevol acht, zoals leven en gezondheid van mens en dier, goederen, het milieu en het ongestoord functioneren van de maatschappij (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, 2008.)* Ondanks deze vernieuwde definitie geeft de eerste beschrijving een duidelijk beeld van het fysieke gedeelte van veiligheid. Bij de paragraaf over rampen en crises is het fenomeen fysieke veiligheid verder gespecificeerd. Bij sociale veiligheid gaat het om *misdriven en overtredingen die tot conflicten leiden tussen burgers onderling en de door burgers gevoelde onveiligheid door overlast en aangepast gedrag (NICIS & Provincie Zeeland, 2010).*

² Verdere informatie zie bijlage I

Bij sociale zelfredzaamheid spelen zowel fysieke als sociale onveiligheid een rol. Zelfredzaamheid bij rampen en crises omvat tevens zowel fysieke als sociale onveiligheid. Desondanks is ervoor gekozen fysieke veiligheid te relateren aan rampen en crises en sociale veiligheid aan sociale zelfredzaamheid. Bij het stimuleren van zelfredzaamheid wordt men voornamelijk gestimuleerd handelingen te verrichten als voorbereiding op de fysieke gevolgen van een ramp. De ervaringen die geïnventariseerd zijn voor dit onderzoek omvatten vooral sociaal onveilige situaties. Dit onderscheid sluit echter niet uit dat in de praktijk beide soorten onveiligheid van toepassing zijn bij beide vormen van zelfredzaamheid.

Om zelfredzaamheid bij rampen en crises meetbaar te maken zal het gespecificeerd en geoperationaliseerd worden tot

“Preventieve en repressieve handelingen van burgers om zichzelf voor te bereiden op, en zichzelf en anderen in veiligheid te brengen tijdens een fysiek onveilige situatie”.

Het begrip sociale zelfredzaamheid wordt niet onderzocht, maar zal als basis dienen voor aanbevelingen over zelfredzaamheid bij rampen en crises. De geoperationaliseerde definitie hiervan is

“Preventieve en repressieve handelingen van burgers waarmee ze zichzelf en anderen in veiligheid brengen voor en tijdens een sociaal onveilige situatie in de eigen leefomgeving”.

Preventie en repressie zijn twee fasen uit de veiligheidsketen gehanteerd door het ministerie van BZK³. Preventieve handelingen zijn gericht op het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het structureel beperken van risico's en ongevallen. Men voorkomt dus problemen voordat deze ontstaan of bereidt zich in die mate voor dat de impact van het probleem minimaal blijft.

Repressieve handelingen bestrijden of verminderen een onveiligheids situatie. Bij een ramp komt bijvoorbeeld een afgeronde EHBO cursus van pas. Met betrekking tot sociale zelfredzaamheid kunnen burgers onderling oplossingen bedenken om overlast te verminderen.

Alleen de preventieve en repressieve fasen worden behandeld vanwege het effect die deze fasen hebben op het voorkomen van noodsituaties en het beperken van (im)materiële schade ontstaan door noodsituaties. Ook vanwege het tijdsbestek van dit onderzoek is ervoor gekozen alleen de preventieve en repressieve fasen te behandelen. Bijlage II bevat meer informatie over de veiligheidsketen en de verdere bijbehorende fasen.

Vergelijking sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises

Om ervaringen met beleidsinstrumenten voor sociale zelfredzaamheid toe te passen op zelfredzaamheid bij rampen en crises is het van belang de overeenkomsten en verschillen tussen beiden te beschrijven. Dit zal vanuit het perspectief van de burger gebeuren aangezien burgers worden gestimuleerd tot gedragsverandering. Dit onderzoek richt zich op de aspecten van zelfredzaamheid bij rampen en crises die overeenkomen met sociale zelfredzaamheid. Enkel over deze aspecten zijn wetenschappelijk gegronde aanbevelingen te doen op basis van ervaringen met sociale zelfredzaamheid.

Zoals uit de definities in voorgaande paragraaf blijkt is er in dit onderzoek een onderscheid tussen sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises gemaakt aan de hand van fysieke en sociale veiligheid. Sociale zelfredzaamheid heeft te maken met de leefbaarheid en veiligheid in buurten en wijken, dat voornamelijk beïnvloed wordt door sociale onveiligheid. Omgekeerd wordt onder rampen en crises de fysieke ongevallen en andere fysieke onveiligheids situaties verstaan. Zelfredzaamheid bij rampen en crises richt zich dan ook op fysieke veiligheid en sociale zelfredzaamheid voornamelijk op sociale veiligheid. Dit kan inhouden dat de handelingen van burgers bij de beide vormen van zelfredzaamheid verschillen. In de kern gaat het in beide gevallen echter om onveilige situaties waarbij burgers een oplossing moeten vinden op hun eigen

³ Zie beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 van het Ministerie van BZK.

veiligheidsprobleem, zowel door middel van fysieke als sociale handelingen. Ondanks het feit dat er in beide gevallen sprake is van een onveiligheidsituatie, zijn er twee belangrijke verschillen tussen sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises: Frequentie van onveilige situaties en het bewustzijn van risico's. Deze verschillen hebben enige mate van overlap.

Om ervaringen met sociale zelfredzaamheid toe te passen op zelfredzaamheid bij rampen en crises, moet rekening gehouden worden met de frequentie van noodsituaties. Hoe vaak komt een ramp of crisis voor per jaar? Sociale zelfredzaamheid gaat om de eigen veiligheidsproblemen van burgers zoals conflicten en misdrijven. Deze onveilige situaties gebeuren regelmatig en staan dicht bij de burger. Door de regelmaat van deze situaties is het relatief eenvoudig burgers te stimuleren tot zelfredzaamheid. Burgers zijn gemotiveerder en bewust van het probleem. Het is lastiger zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren aangezien burgers zich niet bewust zijn van het probleem. Een ramp als een overstroming of een bosbrand komt relatief weinig voor. Burgers zijn ervan overtuigd dat het hen niet overkomt. Wanneer de frequentie van rampen laag is, is men zich minder bewust van de risico's. Ook wanneer burgers wel een ramp meegemaakt hebben ebt het bewustzijn snel weg. Uit het diepte-interview met Viola van Baardwijk -van Gemeente Edam-Volendam- bleek het risicobewustzijn na de brand in Volendam weg te ebben nadat burgers hun normale leven hadden hervat. Ook Ter Horst geeft in haar brief aan dat zelfredzaamheid constant gestimuleerd dient te worden zodat het bewustzijn van risico's niet direct weer weg ebt (2009).

Het tweede verschil ligt bij het bewustzijn van risico's. Bij sociaal onveilige situaties ervaren burgers *zelf* een situatie als onveilig en zal dit gecommuniceerd moeten worden naar de overheid. Het is in het eigenbelang van mensen om preventieve of repressieve handelingen te verrichten. Burgers zien rampen en crises echter niet als een direct risico. Ze ervaren geen onveiligheid, zien geen probleem en zijn niet bewust van een risico. Burgers hebben dan geen intentie voorzorgsmaatregelen te nemen. Dit is de taak van de overheid of ze verwachten dat hen niets overkomt. Er is ook wel sprake van de *Risk-as-feelings* hypothese⁴. Men reageert niet rationeel maar emotioneel op de voorbereiding van een crisis. Een crisis is onvoorspelbaar en is geen reëel risico in de ogen van burgers.

Kortom: In de kern gaat het bij beide vormen van zelfredzaamheid erom dat burgers een oplossing moeten vinden op hun eigen veiligheidsprobleem, zowel door middel van fysieke als sociale handelingen. Er zijn echter twee verschillen. Incidenten zijn schaarser met betrekking tot zelfredzaamheid bij rampen en crises dan bij sociale zelfredzaamheid en burgers zijn meer bewust van risico's en mogelijke onveilige situatie bij problemen in de wijk dan bij rampen en crises.

2.4 Definitie rampen en crises

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven richt dit onderzoek zich alleen op de preventieve en de repressieve fase van een ramp of crisis. Tijdens een noodsituatie zouden burgers zich bijvoorbeeld 15 tot 30 minuten zelf moeten redden tot de hulpdiensten ter plaatse zijn of handelingsperspectieven geboden worden vanuit de overheid. Het ministerie van BZK heeft als doel de zelfredzaamheid van burgers te vergroten zodat ze zichzelf 2 à 3 dagen kunnen redden. Gemeenten investeren ook meer in de eerste 15 minuten van een ramp en in de directe communicatie die dan vanuit gemeenten geboden kan worden, zoals het aanbieden van handelingsperspectieven door de burgemeester.

Wanneer is er sprake van het beheersen van een crisis en wanneer van het beheersen van een ramp? De definities uit het beleid van het Ministerie van BZK en de Wet zware rampen en ongevallen maken dit duidelijk. *Een ramp is een gebeurtenis of dreiging die als gevolg heeft een ernstige verstoring van de openbare orde en veiligheid, waardoor (het leven van) personen en materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn*

⁴ Zie hoofdstuk 3

geschaad en waarvoor een gecoördineerde inzet van (meerdere) operationele diensten of organisaties van verschillende disciplines nodig is om de dreiging weg te nemen of de gevolgen te beperken (artikel 1 Wvzo). Een ramp kan uitmonden in een crisis. Dan is er sprake van een situatie die kan ontstaan als de nationale veiligheid in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen⁵ worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven (Ministerie van BZK, 2004).

Er zijn vele discussies gaande over wat exact het verschil is tussen een ramp en een crisis. Volgens het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid is rampenbestrijding hetzelfde als crisisbeheersing op het terrein van fysieke veiligheid. Vanuit dat oogpunt kunnen de begrippen rampen en crises tegelijkertijd gebruikt worden aangezien ze in deze rapportage hetzelfde betekenen.

Vanuit het oogpunt van de burger is tevens te redeneren dat een crisis en een ramp als één fenomeen gezien worden in dit onderzoek. Een ramp is één gebeurtenis waarbij de openbare orde en veiligheid wordt aangetast en personen en materiële belangen bedreigd worden (Ministerie van BZK, 2004). Bij een crisis is er vaak sprake van een serie van gebeurtenissen of rampen. Ondanks dat burgers nog minder op een crisis dan op een ramp anticiperen, zijn beide fenomenen onwerkelijke onveiligheidsituaties voor Nederlandse burgers. Uit het diepte-interview met Piet Deelman en Lodewijk Gunther Moor van de SMVP, bleek dat ook burgers beide vormen van zelfredzaamheid in de kern als onveilige situaties beschouwen.

Kortom: Zowel vanuit de overheid als vanuit het perspectief van burgers is te redeneren dat rampen en crises als één fenomeen kunnen worden aangeduid. Met het begrip noodsituatie wordt in deze rapportage zowel crises als een ramp bedoeld.

2.6 Samenvatting

Sociale zelfredzaamheid is door de Commissie Sociale zelfredzaamheid, opgesteld door de SMVP, in 1989 voor het eerst grondig onder de loep genomen en gedefinieerd. Sindsdien heeft de SMVP vele onderzoeken gedaan naar sociale zelfredzaamheid. De definitie die gehanteerd wordt is: *“Het vermogen en de bereidheid van mensen om conflicten/problemen in relatie met anderen tot een oplossing te brengen (Zoomer, 1993).* De geoperationaliseerde definitie is als volgt verwoord: *“Preventieve en repressieve handelingen van burgers waarmee ze zichzelf en anderen in veiligheid brengen voor en tijdens een sociaal onveilige situatie in de eigen leefomgeving”.*

Zelfredzaamheid bij rampen en crises wordt als volgt gedefinieerd: *“zelfredzaamheid is het vermogen van burgers om zichzelf en anderen te helpen voor, tijdens en na crises”.* De geoperationaliseerde definitie is als volgt verwoord: *“Preventieve en repressieve handelingen van burgers om zichzelf voor te bereiden op, en zichzelf en anderen in veiligheid te brengen tijdens een fysiek onveilige situatie”.*

Naast de definities voor zelfredzaamheid is in dit hoofdstuk aandacht geschonken aan beleidsinstrumenten, de “overheid” en de definitie van rampen. Beleidsinstrumenten worden onderverdeeld in de typen: communicatief, economisch, juridisch en fysiek. Communicatieve middelen zijn gericht op het overdragen van kennis en het verschaffen van informatie aan burgers. Economische middelen omvatten alle financiële instrumenten waarmee gedragsverandering gestimuleerd wordt. Juridische middelen maken gebruik van wetgeving waarbij door middel van geboden en verboden gedragsverandering gestimuleerd wordt. Het inzetten van fysieke middelen spreekt voor zich. Een voorbeeld van fysieke middelen is het plaatsen van automatische toegangscontrole systemen. Naast bovenstaande indeling is bekeken of een instrument individueel of algemeen ingezet wordt. Algemene instrumenten zijn inzetbaar voor grote groepen mensen, terwijl individuele instrumenten gericht zijn op één of enkele personen. Verder wordt met “de overheid” BZK en de Nederlandse gemeenten bedoeld. Als laatste is aandacht geschonken aan de definities van rampen en

⁵ Zie Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming

crises. Vanuit zowel het perspectief vanuit de overheid als het perspectief van burgers is te redeneren dat rampen en crises als één fenomeen kunnen worden aangeduid in dit onderzoek.

3. Voorbereidend literatuuronderzoek

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van enkele wetenschappelijke theorieën. Deze theorieën -het bystandereffect en de risk-as-feelings hypothese- geven weer hoe burgers handelen tijdens een onveilige situatie. Met behulp van onderstaande analyse is het mogelijk toekomstige bevindingen tijdens dit onderzoek in te kaderen. Na een beschrijving van de theorieën wordt het gebruik van de theorieën beschreven in paragraaf 3.2.

Het bystandereffect geeft een expliciet stappenplan weer, dat burgers doorlopen alvorens ze handelen tijdens een noodsituatie. Mogelijk is dit proces toe te passen om burgers ook te stimuleren om preventieve zelfredzame handelingen te verrichten. Naast het bystandereffect geeft de risk-as-feelings hypothese een goede weergave van hoe burgers een onveilige situatie ervaren. Blijkbaar spelen emoties tijdens de preventieve fase een grote rol en handelen burgers pas rationeel tijdens de repressieve fase van een noodsituatie. Deze kennis kan bijdragen aan het stimuleren van risicobewustzijn met betrekking tot rampen dat -zoals aangegeven in de inleiding- bij de meeste burgers ontbreekt.

De laatste theorie omvat de persoonlijk en inter-persoonlijke benadering. Deze theorie is vastgesteld door middel van bureauonderzoek beschreven in hoofdstuk vijf van dit rapport. De benadering is van belang voor het gebruiken en toetsen van overheidsinstrumenten om zelfredzaamheid te stimuleren. Naast dat deze benadering invloed heeft op de inzet van beleidsinstrumenten, sluit het aan bij de verdeling van beleidsinstrumenten zoals beschreven in paragraaf 2.1. Om deze twee redenen wordt de persoonlijke- inter-persoonlijke benadering behandeld.

3.1 De theorieën

In deze paragraaf worden opeenvolgend het bystandereffect, de risk-as-feelings hypothese en de persoonlijke en inter-persoonlijke benadering besproken.

Het bystandereffect

In het onderzoek van De Bie e.a. (2003) wordt het proces van ingrijpen beschreven van Latané en Darley (1968). Dit proces geeft aan welke stappen burgers ondernemen alvorens ze ingrijpen bij een incident.

- 1) Opmerken dat er een incident gaande is
- 2) Het incident als een onveilige situatie interpreteren
- 3) Verantwoordelijk voelen voor het incident en de gevolgen
- 4) Kan beslissen welke handelingen het best genomen kunnen worden
- 5) Heeft het vermogen om te handelen

De Bie e.a. hebben onderzocht waarom omstanders ervoor kiezen niet in te grijpen tijdens incidenten in het publiek domein (De Bie e.a., 2003). Om de verschillende factoren overzichtelijk aan te duiden hebben ze onder andere gebruik gemaakt van de bovenstaande vijf stappen. Latané en Darley hebben onderzoek gedaan naar het gedrag van omstanders bij een incident, waarbij bovenstaand proces opstelden. Ze wilden begrijpen waarom mensen in noodsituaties kijken, maar niet handelen. Pas wanneer burgers alle stappen doorlopen blijken ze in staat te handelen bij een incident. Zo moet een incident opgemerkt worden alvorens een omstander kan handelen. Een incident dient als onveilig ervaren te worden, anders is er geen noodzaak te handelen. Als derde moet men zich verantwoordelijk voelen voor de situatie. Zonder verantwoordelijkheid zal een omstander het ingrijpen overlaten aan iemand anders. Handelingsperspectieven dienen bekend te zijn, omdat het anders weinig zin heeft in te grijpen. Tevens dienen deze handelingenperspectieven uitvoerbaar zijn voor burgers. De Bie en anderen gaven het voorbeeld van een persoon die aan het verdrinken is en die gered

kan worden door een reddingszwemmer. Een omstander kan dit handelingsperspectief weten, maar niet de capaciteit hebben om te zwemmen.

Het bystandereffect geeft een duidelijk proces weer dat burgers doorlopen alvorens ze handelen tijdens een noodsituatie. De risk-as-feelings hypothese geeft een andere kijk op preventief en repressief handelen van burgers voor en tijdens een noodsituatie. Het gaat ervan uit dat burgers rationeel handelen tijdens een noodsituatie en emotioneel reageren op de preventieve fase van een noodsituatie.

Risk-as-feelings hypothese

Bij het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises kan men gebruik maken van de *Risk-as-feelings* hypothese van Loewenstein, Weber, Hsee en Welch (2001). Zij veronderstellen dat burgers risico's bepalen aan de hand van emoties en niet op basis van rationele logica. Zo neemt men meer voorbereidingsmaatregelen op de *gekke koeien ziekte* dan op de *BSE* ziekte, terwijl het om dezelfde ziekte gaat. Dit heeft te maken met het gevoel van dreiging in plaats van met de ziekte op zich. De voorbereiding op een onveilige situatie zou volgens deze hypothese gestimuleerd worden door burgers op hun emotie aan te spreken en niet door logisch te redeneren. Wanneer burgers zich niet bedreigd voelen door een ziekte of situatie zal het preventief handelen uitblijven, ondanks de aanwezigheid van een rationele dreiging. Deze hypothese sluit aan op de conclusie van De Laat (2009) dat de perceptie van een ramp of crisis het treffen van voorbereidingsmaatregelen beïnvloedt.

De *Risk-as-feelings* hypothese is alleen van toepassing op de voorbereiding van een ramp. Tijdens een ramp tonen burgers voornamelijk sociaal en rationeel gedrag. Uit onderzoek blijkt dat men op zoek gaat naar overlevenden en hulp biedt waar nodig. Daarnaast proberen burgers in een crisissituatie zoveel mogelijk informatie te vergaren om met de situatie om te gaan (Perry en Lindell, 2003). Dit gedrag is enkel te stimuleren door volledige ondersteuning. Wanneer burgers onjuiste en onvolledige informatie krijgen zal de neiging tot handelen minder groot zijn (Perry & Lindell, 2003). De overheid moet dus niet bang zijn voor het zaaien van angst, maar behoort de burger volledig op de hoogte houden.

Persoonlijke en inter-persoonlijke benadering

Uit de inventarisatie naar sociale zelfredzaamheid zal blijken dat beleidsinstrumenten waarbij burgers op persoonlijk en inter-persoonlijk niveau benaderd worden meer effect hebben dan beleidsinstrumenten op publiekelijk niveau. Dit gegeven wordt hier behandeld aangezien het een algemeen achterliggende theorie is die van belang is voor de gehele scriptie.

Het persoonlijke niveau is van belang om serieus naar burgers te luisteren en bewustwording van risico's te stimuleren. Het inter-persoonlijke niveau kan mogelijke schaamte van burgers overbruggen. Enkele voordelen en kenmerken van het persoonlijke, inter-persoonlijk en publiekelijk niveau staan hieronder beschreven. Het is hierbij niet gezegd dat dit alle aspecten van de genoemde benaderingen zijn. De publiekelijk benadering is toegevoegd omdat deze juist een beperkende factor is voor zelfredzaamheid. Wanneer er geen sprake is van het persoonlijke of inter-persoonlijke niveau, is er sprake van het publiekelijke niveau.

Tabel 2. Persoonlijke-, inter-persoonlijke en publiekelijke benadering

Beleidsinstrumenten op persoonlijk niveau
Burgers voelen zich sneller aangesproken wanneer ze persoonlijk benaderd worden dan wanneer ze als groepen benaderd worden. Verantwoordelijkheidsgevoel en risicobewustzijn van individuele burgers is zo beter te vergroten.
Burgers die sceptisch zijn over de overheid zijn op persoonlijk niveau eenvoudiger te bereiken.
Burgers hebben meer invloed op medeburgers dan politie of andere overheden ooit kunnen hebben. Door enkele burgers persoonlijk te benaderen is het mogelijk een grotere groep mensen te bereiken.
Beleidsinstrumenten op inter-persoonlijk niveau
Angst en schaamte hebben invloed op het zelfredzaam handelen van burgers. Door middel van individuele instrumenten wordt dit bespreekbaar.
Burgers krijgen de mogelijkheid elkaar aan te spreken op eigen verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid en veiligheid in de buurt. Betrokkenheid tussen burgers wordt gestimuleerd.
Overheid kan zich ten opzichte van burgers -op inter-persoonlijk niveau- transparant en bereikbaar opstellen. Dit stimuleert de verantwoordelijkheid en afhankelijkheid van burgers. De overheid kan ten slotte zijn eigen grenzen en verwachtingen aangeven.
Beleidsinstrumenten op publiekelijk niveau
Deze instrumenten zijn voornamelijk te gebruiken om andere instrumenten aan te kondigen. Uit de inventarisatie is gebleken dat instrumenten die <i>niet</i> zijn toegespitst op een specifieke context, sociale zelfredzaamheid <i>niet</i> stimuleren. Hetzelfde geldt voor initiatieven die volledig vanuit de overheid opgelegd worden.

Gebaseerd op o.a. Hes (2002)

De persoonlijke, inter-persoonlijke en publiekelijke benaderingen zijn vergelijkbaar met algemene en individuele beleidsinstrumenten, zoals beschreven in paragraaf 2.1. Algemene instrumenten zijn niet toegespitst op één context en zijn gericht op een grote groep mensen. Individuele instrumenten zijn gericht op één persoon of een kleine groep mensen. Vanaf nu zullen beleidsinstrumenten op publiekelijk niveau aangeduid worden als algemene instrumenten. Beleidsinstrumenten op persoonlijk en inter-persoonlijk niveau worden aangeduid als individuele instrumenten. Het verschil tussen persoonlijke en inter-persoonlijke instrumenten is namelijk te miniem om specifiek te blijven benoemen.

3.2 Gebruik theorieën

Het bystandereffect gaat over burgers die omstander zijn bij een noodsituatie en niet zelf in een noodsituatie verkeren. Dit lijkt niet aan te sluiten op zelfredzaamheid waarbij burgers zelf in een noodsituatie verkeren. Desondanks is het bystandereffect te koppelen aan zelfredzaamheid bij rampen en crises. Ten eerste omdat zelfredzaamheid in dit onderzoek ook redzaamheid omvat, zoals genoemd in hoofdstuk twee. Redzaamheid is het vermogen om anderen te helpen in een noodsituatie. Hierbij zijn zaken als het voelen van verantwoordelijkheid, het bewustzijn van een onveilige situatie en de capaciteit om te handelen van belang. Daarnaast geldt in de preventieve fase van zelfredzaamheid hetzelfde principe als voor het bystandereffect. Er is sprake van een mogelijke noodsituatie waarbij derden aanwezig zijn -de overheid- die volgens burgers kunnen ingrijpen. Het zelfredzaam handelen en de effectiviteit daarvan zal vooral in de preventieve fase -maar ook in de repressieve fase- afhangen van risicoperceptie, verantwoordelijkheid, kennis van handelingsperspectieven en de capaciteit om te handelen.

Het bystandereffect wordt gebruikt als leidraad voor de bevorderende factoren in dit onderzoek. Met behulp van de theorie van Latané en Darley worden bevorderende factoren ingedeeld in “essentiële” en “minder essentiële” bevorderende factoren voor zelfredzaamheid bij rampen en crises. Deze indeling zorgt ervoor dat er geen onnodige factoren gestimuleerd worden en beleidsinstrumenten efficiënt worden ingezet. Wanneer de essentiële factoren in een context aanwezig zijn, zullen burgers meer zelfredzaamheid gedrag vertonen. Het ontbreken van een essentiële factor doet het versterken van zelfredzaamheid teniet. Het ontbreken van een niet-essentiële factor zal weinig effect hebben op zelfredzaamheid⁶.

De risk-as-feelings hypothese geeft aan dat het stimuleren van preventieve zelfredzaamheid een andere aanpak vereist dan het stimuleren van repressieve zelfredzaamheid. Om preventieve zelfredzaamheid te stimuleren dienen burgers op hun emoties te worden aangesproken. Bij repressieve zelfredzaamheid zouden rationele handelingsperspectieven van pas komen volgens deze theorie. Dit effect is te toetsen aan de hand

⁶ Zie hoofdstuk 5 voor bevorderende factoren.

van ervaringen met sociale zelfredzaamheid. Als de theorie aansluit bij de ervaringen uit de praktijk, kan het van invloed zijn voor het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises.

Zoals in tabel twee is weergegeven, is al uit het bureauonderzoek gebleken dat een individuele benadering - persoonlijke en inter-persoonlijke benadering- meer effect heeft dan een algemene benadering. Bij het implementeren en toetsen van overheidsinstrumenten -om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren- dient deze bevinding in ogenschouw genomen te worden.

3.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn eerdere onderzoeken en toepassingen beschreven op het gebied van zelfredzaamheid. Het bystandereffect geeft een proces weer dat burgers doorlopen alvorens ze kunnen handelen tijdens een noodsituatie. Dit proces zal bijdragen aan een effectieve en efficiënte inzet van beleidsinstrumenten. De risk-as-feelings hypothese beschrijft dat het preventief handelen van burgers voor noodsituaties bepaald wordt door emoties. De overheid kan beleidsinstrumenten –om zelfredzaamheid te stimuleren- dus het best afstemmen op actuele emotie van burgers. Hiervoor is, zoals ook uit de persoonlijke en inter-persoonlijke benadering blijkt, betrokkenheid en een persoonlijke aanpak vereist.

4. Methode van onderzoek

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksmethoden uiteengezet met een analyse over de mogelijke beperkingen van de gekozen methoden.

4.1 Methoden van analyse

In dit rapport wordt onderzocht welke middelen de overheid voor zelfredzaamheid bij rampen en crises kan inzetten/toepassen om deze zelfredzaamheid optimaal te stimuleren. Hierbij wordt verwacht dat eerdere ervaringen op het gebied van sociale zelfredzaamheid tevens toepasbaar zijn bij zelfredzaamheid bij rampen en crises of dat er aanbevelingen te geven zijn over de middelen die de overheid bij laatstgenoemde zelfredzaamheid kan inzetten. Voor de duidelijkheid staat hieronder nogmaals de operationele definitie van zelfredzaamheid bij rampen en crises:

“Preventieve en repressieve handelingen van burgers om zichzelf voor te bereiden op, en zichzelf en anderen in veiligheid te brengen tijdens een fysiek onveilige situatie”.

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, maakt de operationele definitie het fenomeen zelfredzaamheid meetbaar. De methoden die gebruikt zullen worden zijn een bureauonderzoek en diepte-interviews.

Bureauonderzoek

De onderzoeksmethode bureauonderzoek is een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij literatuur wordt bestudeerd en geanalyseerd (Shadish, Cook & Campbell, 2002). Bureauonderzoek is om diverse redenen van belang voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling.

- 1) Inventariseren van de beleidsinstrumenten die de overheid op het gebied van sociale zelfredzaamheid heeft toegepast.
 - a. Inventariseren of deze instrumenten invloed hebben op het preventief en repressief handelen van burgers.
- 2) Inventariseren van de beleidsinstrumenten die de overheid op het gebied van zelfredzaamheid bij rampen en crises heeft toegepast.
 - a. Inventariseren of deze instrumenten invloed hebben op het preventief en repressief handelen van burgers op een ramp of crises.

Bij dit onderzoek is het bureauonderzoek van SMVP ervaringen zeer belangrijk. Aan de hand van deze ervaringen zijn de meest effectieve beleidsinstrumenten en stimulerende factoren voor sociale zelfredzaamheid te onderscheiden. De kennis die het bureauonderzoek oplevert, wordt toegepast op zelfredzaamheid bij rampen en crises.

Als aanvulling op het bureauonderzoek zijn diepte-interviews gehouden met onderstaande deskundigen.

- Piet Deelman en Lodewijk Gunther Moor, directeur en oud-directeur van de SMVP
- Aafke Schaapherder en Anna Linmans, Directie Nationale Veiligheid van het Ministerie van BZK
- Viola van Baardwijk, coördinator Intergemeentelijk Bureau Crisisbeheersing van de gemeente Edam-Volendam
- Martine de Bas, adviseur Rampenbestrijding & Veiligheid in de gemeente Papendrecht
- Henri Fischer, Voorzitter Netwerk Ambtenaren Openbare Veiligheid

Naar bovenstaande personen wordt in dit onderzoek verwezen door middel van de volledige naam of door middel van de achternaam met het jaartal waarin het interview is gehouden, jaar 2010.

Aan de hand van de diepte-interviews zijn de bevindingen van het bureauonderzoek getoetst en vergeleken met praktijk kennis (Bergsma, 2003). Een diepte-interview is een kwalitatieve onderzoeksmethode waarop de volgende kenmerken van toepassing zijn: relatief lang interview (45 tot 60 minuten), face-to-face contact en door een beperkte structuur mogelijkheid tot diepgang (Babbie, 2007).

SMVP interviews zijn bruikbaar voor de toetsing van de ervaringen met sociale zelfredzaamheid en voor het opstellen van een algemeen kader betreffend zelfredzaamheid. De interviews met (top)ambtenaren van BZK, gemeenten en veiligheidsregio's zijn voornamelijk gericht op zelfredzaamheid bij rampen en crises. Hierbij is de effectiviteit van de huidige beleidsinstrumenten besproken, en is ingegaan op de capaciteit van de overheid en in welke mate BZK en gemeenten in de toekomst zelfredzaamheid kunnen stimuleren.

Met behulp van het bureauonderzoek en aan de hand van de interviews is het mogelijk de aanpak van de overheid bij sociale zelfredzaamheid te analyseren en toe te passen op het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises. De interviews dragen vooral bij aan het onderstrepen van de mogelijkheden en beperkingen van zowel de overheid als burgers. Daarnaast worden de aanbevelingen van deskundigen vergeleken met eerdere onderzoeksresultaten beschreven in deelvragen één en twee.

4.2 Beperkingen

Een wetenschappelijk onderzoek dient voldoende betrouwbaar en valide te zijn. De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft te maken met de mate waarin resultaten van een onderzoek gelijk blijven bij herhaling ervan. Om betrouwbaarheid te garanderen dienen toevalsfouten en andere systematische fouten vermeden te worden. Deze fouten zijn uit te sluiten door een zo gestructureerd en gestandaardiseerd mogelijk onderzoek op te zetten (Boeije e.a., 1996).

Het meten van betrouwbaarheid bij een kwalitatief onderzoek is lastig. Interviews bij een kwalitatief onderzoek zijn minder gestructureerd dan bij een kwantitatief onderzoek, waardoor het moeilijk is een exacte replica van een kwalitatief onderzoek te maken. Desondanks zijn er manieren om de betrouwbaarheid te meten. Zo is het mogelijk met meerdere onderzoekers een eenheid te onderzoeken. Dit noemt men ook wel onderzoekertriangulatie. Ook kunnen situaties meerdere keren geobserveerd worden om een patroon te ontdekken (Boeije e.a., 1996). De twee bovenstaande voorbeelden zijn niet toe te passen in dit onderzoek vanwege tijd- en capaciteitsgebrek. Om toch de betrouwbaarheid te garanderen gebruikt de auteur methodetriangulatie, member validation en methodische verantwoording. Methodetriangulatie houdt in dat de onderzoeker meerdere methoden gebruikt om één fenomeen te onderzoeken. Zoals het toepassen van bureauonderzoek en diepte-interviews. Bij member validation wordt een terugkoppeling gemaakt naar deelnemers in een onderzoek. De deskundigen die geïnterviewd zijn hebben allen het verslag van het interview geverifieerd. Ten slotte legt de onderzoeker verantwoording af door middel van methodische verantwoording. De beslissingen over de methoden zijn uitgelegd en beschreven.

Om de betrouwbaarheid verder te waarborgen is rekening gehouden met de volgende verstoring:

- *Holistic Fallacy*: Dit houdt in dat waargenomen gebeurtenissen als representatief worden bevonden, maar dit niet zijn. Voornamelijk met het bureauonderzoek zal de onderzoeker hier rekening mee houden. Aangezien meerdere onderzoeken van SMVP worden geanalyseerd kan de onderzoeker deze tegen elkaar uit zetten. Daarnaast worden bronnen van zowel overheidsinstellingen als onafhankelijke instanties gebruikt om de holistic fallacy te voorkomen.

Bij een valide onderzoek zijn de juiste gegevens onderzocht. De vraag is of de resultaten verklaren wat zij dienen te verklaren? Bij een kwalitatief onderzoek moeten dus de gegevens bestudeerd zijn waar de auteur daadwerkelijk aanbevelingen over wil doen. Om validiteit te garanderen dient de onderzoeker met

neveneffecten rekening te houden. Net als bij betrouwbaarheid zijn methodetriangulatie en methodische verantwoording ook voor validiteit van belang (Boeije e.a., 1996). De belangrijkste discussiepunten voor dit onderzoek staan hieronder beschreven:

- Er kan sprake zijn van *inadequate explanation of constructs* (Shadish, Cook & Campbell, 2002). De auteur heeft ervoor gekozen fenomenen te definiëren op dezelfde manier als het Ministerie van BZK, die tevens stroken met begrippen van de SMVP en VDMMP. Dit is geen universele definiëring maar eenduidig voor dit onderzoek. (Shadish, W.R. , Cook, T.D., & Campbell, T.D., 2002).
- *Context-dependent mediator* kan tevens een probleem zijn. Hierbij is sprake van een verklarende factor die dit in een andere context niet is (Shadish, Cook & Campbell, 2002). Uit zowel de interviews als bureauonderzoek kunnen aanbevelingen komen die sociale zelfredzaamheid stimuleren, maar geen positieve invloed hebben op het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises. De onderzoeker is hiervan bewust en zal aanbevelingen toetsen aan de hand van literatuur. Tevens zorgen interviews voor de extra dimensie die deze fout kan voorkomen.
- *Going native*: Om het eigen perspectief niet te verliezen en te voorkomen dat de onderzoeker klakkeloos meningen van deskundigen overneemt is voor de beschreven onderzoeksmethoden gekozen. Door middel van het bureauonderzoek zal de onderzoeker objectief naar de literatuur kijken en zo haar eigen mening en standpunten vormen. Vervolgens worden deskundigen van verschillende vakgebieden geïnterviewd, om de eerdere resultaten te toetsen en te vergelijken.

Zowel voor betrouwbaarheid als validiteit is een reflectie van de rol van de onderzoeker van belang. De reflectie maakt de onderzoeker bewust van zijn uitstraling naar deelnemers en van zijn perspectief naar de maatschappij. Door bewust te zijn van zijn rol en perspectief, kan de onderzoeker kritisch naar zijn eigen resultaten en conclusies kijken (Boeije e.a., 1996).

5. Beleidsinstrumenten voor sociale zelfredzaamheid

In dit hoofdstuk wordt een inventarisatie gemaakt van alle SMVP onderzoeken met betrekking tot sociale zelfredzaamheid. De inventarisatie is alleen gericht op de gebruikte beleidsinstrumenten door de (lokale) overheid om sociale zelfredzaamheid te stimuleren.

De deelvraag die beantwoord wordt in dit hoofdstuk is:

Welke beleidsinstrumenten heeft de overheid tot op heden gebruikt om sociale zelfredzaamheid te stimuleren en welke instrumenten worden effectief bevonden?

5.1 Soorten beleidsinstrumenten

Uit de onderzoeken van de SMVP is gebleken dat beleidsinstrumenten, ingezet door gemeenten, een stimulerende of beperkende invloed op sociale zelfredzaamheid kunnen hebben. Dit heeft zowel te maken met de beleidsinstrumenten zelf als met de factoren die beïnvloed worden door de instrumenten.

Zoals in hoofdstuk twee is beschreven, zijn er vier vormen van beleidsinstrumenten. De geïnventariseerde middelen uit het onderzoek van sociale zelfredzaamheid zijn ingedeeld naar communicatieve, economische, juridische en fysieke middelen. Deze vier vormen van beleidsinstrumenten zijn onderverdeeld in individuele en algemene beleidsinstrumenten.

Met de beleidsinstrumenten in tabel drie -zie verderop in deze paragraaf- tracht de overheid zelfredzaamheid te stimuleren door factoren in de samenleving te beïnvloeden. Het hangt dus af van de aanwezige factoren in een situatie en van de factoren die beïnvloed worden door de overheidsmiddelen, of de beleidsinstrumenten effectief zijn. Onderstaand een korte samenvatting van elk beleidsinstrument.

1. Massamediale risicocommunicatie

Massamediale risicocommunicatie verwijst in dit onderzoek naar informatiestromen vanuit de overheid op algemeen niveau. Een voorbeeld is het uitzenden van reclameboodschappen en het lanceren van een informatieve website. Campagnes –voor risicocommunicatie- met de nadruk op imperatieven leggen bijvoorbeeld handelingsperspectieven op aan mensen. Campagnes met de nadruk op mogelijkheden van burgers gaat uit van het positieve van de mens en de capaciteiten van de mens. Hierbij worden geen handelingsperspectieven opgelegd, maar handelingsperspectieven als optie aangeboden om je eigen capaciteiten te ontwikkelen. Massamediale risicocommunicatie is een algemeen beleidsinstrument. Het is ontwikkeld voor een grote groep burgers waardoor men zich vaak niet snel persoonlijk voelt aangesproken. Uit de interviews en het bureauonderzoek is gebleken dat massamediale risicocommunicatie geen gedrags- of mentaliteit verandering teweeg brengt. Wel is massamediale risicocommunicatie in te zetten om burgers te informeren. De vraag is hoeveel informatie door middel van een dergelijk instrument over te brengen is?

2. Gebiedsgerichte politiezorg

Bij gebiedsgerichte politiezorg heeft de politie de rol van ondersteunende regisseur die contact heeft met de burgers over problemen en conflicten. Gebiedsgerichte politiezorg is gericht op twee pijlers: Op integrale samenwerking waarbij de politie een integraal onderdeel is van een wijk en op een gebiedsgerichte aanpak van problemen waarbij de nadruk op gedragsbeïnvloeding ligt (Raspe, 1996). Een wijkagent is een goed voorbeeld van gebiedsgerichte politiezorg. Hij weet alles over een bepaalde wijk en is op de hoogte van de problemen die spelen. Bij een conflict zal de wijkagent eerst bemiddelen en de partijen wijzen op hun eigen capaciteiten. Deze individuele benadering wijst burgers op hun eigen capaciteiten en mogelijkheden (Raspe, 1996).

3. Samenwerkingsverbanden tussen particuliere instanties en overheidsdiensten

Een goed voorbeeld van een samenwerkingsverband is de samenwerking tussen de wijkagent en de opbouwwerker in de Indische buurt in Zwolle. Ze ondersteunden elkaar bij het oplossen van problemen en bij het versterken van de betrokkenheid in de buurt. Deze samenwerking werkt soms goed omdat ze problemen vanuit twee verschillende perspectieven weten te bespreken en aan te pakken. In de Indische buurt bleek dit de ideale combinatie (Meijer, 2002). Volgens Lodewijk Gunther Moor (2010) moet voldaan worden aan twee voorwaarden wil dit soort samenwerking positief uitpakken:

- Chemie tussen wijkagent en opbouwwerker
- Een middenkader (politiechef) die het project ziet zitten en de uitvoerders steunt.

Uit de praktijk is gebleken dat gelijkwaardige projecten stranden wanneer niet aan één van bovenstaande voorwaarden werd voldaan. Uiteraard zijn er meerdere samenwerkingsverbanden mogelijk. Zo werkten de gemeente en een woningcorporatie in Wateringen samen om voor de flat de Gele Kwikstaart een bewonerscommissie te ondersteunen en problemen als hangjongeren en overlast op de gangen te verminderen (SMVP, 1993). Deze samenwerking is alleen effectief wanneer de gemeente en woningcorporatie goed en vaak communiceren en voornamelijk luisteren naar de eisen van burgers. De overheid kan ook contact opnemen met verenigingen –zoals de lokale voetbalclub- om te achterhalen wat er speelt in een wijk. Aangezien verenigingen dicht bij de burgers staan kunnen zij initiatieven stimuleren en thema's aandragen. Ondanks deze individuele benadering moet een onderwerp alsnog tot de verbeelding van burgers spreken wil het tot initiatieven en bewustzijn komen.

4. Conflictbemiddeling en maatschappelijke bemiddeling

Conflictbemiddeling is een individueel instrument. Conflicten ontstaan wanneer er onenigheid is tussen twee of meer individuen of groepen. Wanneer er onenigheid is tussen twee groepen hebben burgers de neiging onmiddellijk de politie of gemeente te bellen. Bij conflictbemiddeling legt de overheid het probleem terug bij de burger. Uiteraard wordt eerst geluisterd naar het probleem en bekijkt men de situatie. Vervolgens is het echter de beurt aan de burger om oplossingen aan te dragen. De overheid zal hierbij ondersteunen door vragen te stellen en bij escalatie paraat te staan. Een concreet voorbeeld van conflictbemiddeling betreft een burger die geluidsoverlast had van zijn buurman. Hij belde direct de politie voor hulp. Toen de desbetreffende agent vroeg of de man al met zijn buurman had gesproken bleek dat niet het geval te zijn. Naderhand bleek de geluidsoverlast binnen korte tijd opgelost te zijn. Bij conflictbemiddeling is communicatie over en weer dus van groot belang en hoeven oplossingen niet kant-en-klaar aangedragen te worden door de overheid (Meijer e.a., 2002).

Maatschappelijke bemiddeling is hetzelfde als conflictbemiddeling, maar dan bij maatschappelijk uitdagingen in plaats van onenigheden. Denk aan een overstroming in een flat door een probleem met de waterafvoer. Een man (Jan) merkte op dat er water in zijn appartement lekte vanuit het appartement van zijn bovenbuurman, die niet thuis was. Hij belde de politie met deze mededeling. De betreffende agent vroeg of Jan deuren in kon trappen en of hij op goede voet stond met zijn buurman. Op beide vragen kon Jan positief antwoorden waarna hij de deur van zijn bovenbuurman intrapte en de waterafvoer afsloot. De burger wist het probleem zelf op te lossen en had de politie er niet bij nodig. Jan gaf naderhand aan tevreden te zijn met deze aanpak (Meijer e.a., 2002).

5. Projectmedewerker (buurtwerker)

In de wijk de Pijp in Amsterdam waren leefbaarheidproblemen waaronder vandalisme. Om de overlast te verminderen startte burgers in samenwerking met de gemeente een project waarbij een beleidsgroep werd opgericht (Zoomer, 1993). Burgers konden bij de beleidsgroep hun klachten kwijt. Naast de beleidsgroep werden activiteiten georganiseerd en een projectmedewerker -ook wel pleinwerker of buurtconciërge genoemd- ingezet. De taak van een projectmedewerker is tweeledig: Problemen van burgers in kaart brengen en deze problemen aan de gemeente doorgeven, en een vertrouwensrelatie met bewoners opbouwen

waardoor sociale cohesie in een wijk versterkt wordt. De projectmedewerker versterkt de sociale cohesie door burgers individueel te benaderen. Naast het succes van de projectmedewerker leken de beleidsgroep en de activiteiten te mislukken. Bewoners voelden zich niet betrokken met de leefomgeving en hadden geen behoefte mee te doen aan activiteiten. Dankzij de projectmedewerker zijn de activiteiten -voetbalwedstrijden, buurtfeest en andere activiteiten- niet geflopt. Dankzij hem voelden bewoners zich toch betrokken bij de initiatieven of lieten ze zich persoonlijk overtuigen van de voordelen die de initiatieven boden (Zoomer, 1993).

6. Subsidiëren

In het geval van sociale zelfredzaamheid is een subsidie een financiële bijdrage van de overheid om zelfredzame handelingen en initiatieven van burgers te ondersteunen of te stimuleren. In de Pijp in Amsterdam wilden twee vrouwen een project starten om de leefbaarheid en veiligheid in de wijk te vergroten. Zij hadden echter niet de financiën om het project op te starten. De gemeente zag het nut van het project in en gaf in eerste instantie een subsidie voor een jaar (Zoomer, 1993). In dit geval ondersteunt de gemeente de zelfredzaamheid van de initiatiefneemster met behulp van financiële middelen.

7. Faciliteren projecten, bijeenkomsten en activiteiten

De overheid kan faciliteiten regelen voor burgers die zelfredzaam handelen of zelfredzaamheid willen versterken. Bijvoorbeeld wanneer een bewonersorganisatie – een voorbeeld is de bewonerscommissie van de flat de Gele Kwikstaart in Wateringen- een ruimte voor bijeenkomsten nodig heeft (SMVP, 1993).

8. Accuraat reageren op burgers

Wanneer zelfredzame burgers -of burgers in nood- hulp vragen bij de politie of gemeente, moet hier direct en accuraat op gereageerd worden. Of een reactie accuraat is hangt van de situatie af. Het komt er echter op neer dat burgers handvatten krijgen aangereikt om zelfredzaam te kunnen handelen in een probleemsituatie. Wanneer de situatie is geëscaleerd behoren overheidsdiensten paraat te staan om in te grijpen. Hierdoor weten burgers wat te verwachten van de overheid en wat hun eigen capaciteiten zijn. Of er alleen advies vereist is of direct handelen van de overheid bij een escalatie, zal moeten blijken uit het gesprek met de betreffende burger. Zo was er een vrouw die overlast met haar buurman altijd zelf wist op te lossen. De politie was hiervan op de hoogte. Op een gegeven moment escaleerde de situatie en nam ze contact op met de politie voor ondersteuning. Ze kreeg te horen dat ze het zelf op moest lossen. Dat had ze toch al vaker gedaan? De politie reageerde hier niet accuraat en plaatste de normaal zelfredzame vrouw in een machteloze positie (Gunther Moor & Peeters, 1996). Accuraat en direct reageren, houdt niet in dat de overheid alle problemen moet oplossen. Wel houdt het in dat de overheid bereikbaar is. Bij een burencnflict voldoet de politie bijvoorbeeld met het stellen van vragen en met bemiddelen. Bij bovenstaande situatie behoort de politie -na het stellen van vragen om voldoende informatie over de situatie te verkrijgen- ter plaatste de overlastgever aan te spreken of aan te pakken.

9. Organiseren van burgerorganisaties

Burgerorganisaties zijn -zoals het woord al aangeeft- burgers die zich organiseren om een bepaald doel te bereiken. Vrijwillige buurtvaders in één wijk vormen een burgerorganisatie. Deze buurtvaders blijken veel invloed te hebben op de veiligheid en leefbaarheid in wijken. Ze spreken één keer in de maand met zijn allen af om problemen te bespreken, lopen elke avond in paren door de wijk en constateren vernielingen. Informatie over vandalisme en bedreigende situaties melden ze aan de politie. Juist wanneer de politie of gemeente benaderd wordt door een buurtvader behoort er accuraat en snel gereageerd te worden om zo de juiste ondersteuning te bieden aan buurtvaders en bewoners. Een rondganggroep in Deventer Driebergen lijkt op het concept van vrijwillige buurtvaders (Raspe, 1996). Zo gingen zij eens in de zes weken de buurt langs om problemen aan het licht te brengen en deze zo snel mogelijk te verhelpen (Raspe, 1996). Een ander voorbeeld

van burgerorganisaties zijn bewonerscommissies. Deze kunnen op initiatief van bewoners en op initiatief van de overheid gevormd worden.

In onderstaande tabel worden de beleidsinstrumenten onderverdeeld in communicatieve, economische, juridische en fysieke instrumenten. Dit is -zoals beschreven in paragraaf 2.1- een algemeen gebruikte onderverdeling voor beleidsinstrumenten. Aan de hand van dit onderscheid is na te gaan wat voor soort instrumenten worden ingezet en welk typen instrumenten het meest effectief zijn.

Tabel 3. Beleidsinstrumenten sociale zelfredzaamheid

Beleidsinstrumenten	Algemeen	Individueel
Communicatief	Risicocommunicatie met nadruk op imperatieven Risicocommunicatie met nadruk op capaciteiten burgers Accuraat reageren op -initiatieven van-burgers	Inzetten projectmedewerker (buurtwerker) Organiseren en ondersteunen van burgerorganisaties en bijeenkomsten door middel van het verlenen van advies en ervaringsdeskundigheid. Gebiedsgerichte politiezorg Conflictbemiddeling en maatschappelijke bemiddeling Samenwerkingsverbanden tussen particuliere instanties en overheidsdiensten Accuraat reageren op -initiatieven van-burgers
Economisch	Subsidie voor projecten op nationaal niveau.	Subsidie voor activiteiten, projecten en burgerorganisaties op wijkniveau. Activiteiten en bijeenkomsten faciliteren
Juridisch	Accuraat reageren op -initiatieven van-burgers	Accuraat reageren op -initiatieven van-burgers Gebiedsgerichte politiezorg
Fysiek		

Drie punten vallen op na de beschrijving van de beleidsinstrumenten:

- Er is geen enkel algemeen of individueel fysiek instrument toegepast. Fysieke instrumenten zijn goed toe te passen om veiligheid in een wijk te vergroten. Denk aan het plaatsen van straatverlichting, bestuursdwang en het afsluiten van steegjes. Dit heeft echter direct invloed op de veiligheid en niet op de zelfredzaamheid van burgers. Bewoners kunnen wel gestimuleerd worden om deel te nemen aan een fysiek beleidsinstrument. De buurtvaders die kapotte verlichting doorgeven aan de gemeenten dragen bij aan de veiligheid van de wijk (Raspe, 1996). Een daadwerkelijk fysiek beleidsinstrument om sociale zelfredzaamheid te stimuleren is dit echter niet. Eventueel zou het plaatsen van een campagnebord in een buurt als fysiek instrument kunnen gelden. Dergelijke instrumenten zijn echter niet toegepast in de literatuur die gebruikt is voor bovenstaand bureauonderzoek.
- Geen van de beleidsinstrumenten zijn concreet te beschrijven aan de hand van één voorbeeld. De toepassing van elk instrument wordt aangepast aan de situatie en de omgeving. Van belang is dat elk beleidsinstrument wordt aangepast op iedere context en situatie. Dit is van *groot* belang om met een instrument zelfredzaamheid te stimuleren.
- De beleidsinstrumenten zijn altijd afhankelijk van elkaar. Zo kan het ondersteunen van burgerorganisaties gerealiseerd worden door middel van subsidies en het regelen van faciliteiten. Het faciliteren van projecten en activiteiten omvat echter meer dan enkel het faciliteren van

burgerorganisaties. Elk instrument heeft zo wel een overlap met een ander instrument. De overheid hoeft ze echter niet altijd afhankelijk van elkaar in te zetten.

Zoals uit tabel drie blijkt heeft de overheid in het verleden verschillende instrumenten ingezet om sociale zelfredzaamheid te stimuleren. Uit de inventarisatie van SMVP ervaringen is gebleken dat bepaalde middelen effectiever zijn dan anderen. Het effect van de middelen blijkt echter meer af te hangen van bevorderende factoren en niet van de instrumenten op zich. Wanneer een beleidsinstrument effectief wordt bevonden komt dit doordat het invloed heeft op specifieke bevorderende factoren. Daarnaast zal in elke woon- en leefomgeving bekeken moeten worden welke factoren al een rol spelen. Dit komt erop neer dat -zoals eerder gezegd- elk instrument aan verschillende situaties moet worden aangepast. De bevorderende factoren worden nu eerst besproken.

5.2 Bevorderende factoren

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bevorderende factoren die samengesteld zijn aan de hand van bureauonderzoek naar sociale zelfredzaamheid. Deze factoren hebben een positief effect op de zelfredzaamheid van burgers. Wanneer in een situatie alle bevorderende factoren aanwezig zijn zullen burgers het vermogen hebben zelfredzaam te handelen. Als kanttekening kunnen de factoren ook negatief beïnvloed worden. Zo zullen burgers met kennis van handelingsperspectieven eerder zelfredzaam handelen dan burgers die niet op de hoogte zijn van eventuele handelingsperspectieven⁷. Hieronder zijn de factoren uiteengezet.

1. Bewustzijn van risico's (gedeelde probleemdefinitie)

Wanneer burgers bewust zijn van risico's is het eenvoudig een onveilige situatie als probleem te erkennen en daarnaar te handelen. Als burgers een onveilige situatie niet als reëel risico zien, zullen ze de maatregelen vanuit de overheid minder erkennen en overnemen. Door als overheid te communiceren met burgers komt men te weten *wat er leeft* onder de bevolking, welke problemen bewoners ervaren en hoe de bevolking omgaat met conflicten in de buurt (SMVP, 2002). Deze informatie is te gebruiken om als overheid maatregelen te nemen voor de heersende problemen en om burgers te wijzen op reële risico's waarvan ze nog niet op de hoogte zijn.

2. Sociale cohesie

Sociale cohesie is de mate van samenhang in een samenleving, oftewel de betrokkenheid van bewoners met hun wijk of andere gemeenschappen. Zo is er een verband te herkennen tussen de sociale cohesie en zelfredzaamheid in de flat Tolland in Wateringen. De sociale cohesie is daar zeer laag, wat strookt met de korte duurzaamheid van zelfredzaamheid in de flat (SMVP, 1993).

3. Transparante overheid

Uit het bureauonderzoek naar sociale zelfredzaamheid is gebleken dat burgers minder gestimuleerd worden tot zelfredzaam handelen wanneer ze niet volledig geïnformeerd worden over onveilige situaties. Risicocommunicatie waarbij handelingsperspectieven worden opgelegd is hiervan een voorbeeld. Burgers zullen eerder zelfredzaam handelen wanneer handelingsperspectieven worden uitgereikt met een daarbij behorende uitleg over het nut en de noodzaak ervan. Het principe van een transparante overheid geldt tevens voor burgers die zich op eigen initiatief willen voorbereiden op een onveilige situatie, maar geen feedback over de situatie krijgen. Waarom handelen en hoe te handelen, wanneer de overheid mogelijke problemen bagatelliseert en burgers geen verantwoordelijkheid en vertrouwen schenkt? Deze factor sluit sterk aan op het instrument: Accuraat reageren op -initiatieven van- burgers.

⁷ Zie bevorderende factor 10

4. Onafhankelijke en verantwoordelijke burgers

Onverantwoordelijke burgers zijn lastig te stimuleren tot zelfredzaam handelen. Waarom zou de overheid niet alle problemen oplossen? Daarnaast is een onafhankelijke opstelling met initiatieven vanuit de bevolking van belang voor zelfredzaamheid. Deze initiatieven blijken in de praktijk het meest duurzaam. Wanneer een burger zich onafhankelijk kan opstellen, verantwoordelijkheidsgevoel heeft en een reële onveilige situatie ervaart, zal deze burger meer motivatie tot handelen hebben dan zijn buurman die deze eigenschappen niet heeft.

5. Persoonlijke gekendheid van overheidspersoneel

Wanneer er één of enkele toezichthouders, buurtwerkers en wijkagenten in een wijk patrouilleren, raken burgers bekend met enkele personeelsleden van gemeenten en politie. Door deze bekendheid is het eenvoudiger voor burgers om initiatieven voor te leggen bij de overheid. Voor overheidspersoneel is het mogelijk erachter te komen wat in een buurt speelt aan problemen en conflicten.

6. Beschikbaarheid van de overheid

Wanneer burgers nergens met problemen terecht kunnen, zullen beleidsinstrumenten minder effect hebben. Waarom luisteren naar maatregelen van de overheid als deze niet naar de bevolking luistert? Het is dus van belang burgers serieus te nemen en naar hen te luisteren.

7. Reële verwachtingen van de overheid

Zelfredzaam handelen is alleen mogelijk wanneer burgers op de hoogte zijn van de capaciteiten en grenzen van de overheid. Tegenwoordig verwacht men dat de overheid alles op kan lossen, wat leidt tot weinig initiatief vanuit burgers. Wanneer burgers de grenzen van de overheid kennen en erkennen, zullen ze eerder geneigd zijn zelfredzaam te handelen. Verwachtingen van burgers zijn aan te passen door grenzen te stellen, kaders op te stellen en sturing te geven vanuit de overheid. Wanneer burgers bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid in een onveilige situatie, zullen de gedragsveranderingen en initiatieven vanzelf plaatsvinden, aldus Martine de Bas, Lodewijk Gunther Moor en Piet Deelman (2010). Viola van Baardwijk (2010) gaf aan dat mensen in bijvoorbeeld Zwitserland meer zelfredzaam zijn, omdat ze weten dat hulp eerder vanuit henzelf komt dan vanuit de overheid.

8. Geen angst of schaamte bij burgers

Wanneer mensen geen angst of schaamte hebben is het eenvoudiger keuzes te maken en maatregelen te nemen dan wanneer hier wel sprake van is. Men denkt vaak: Wat kan ik betekenen voor deze buurt? Er is vast wel iemand die meer kennis van zaken heeft. Zelfvertrouwen en een goede eigendunk sluiten deze twijfels uit.

9. Kennis van handelingsperspectieven

Burgers hebben alleen de capaciteit zelfredzaamheid te zijn, wanneer zij kennis van handelingsperspectieven hebben. Wanneer deze kennis ontbreekt, is hulp vragen bij instanties een logische reactie. Juist de handeling om hulp te vragen bij buurtgenoten en zelf informatie te vergaren blijkt geen alledaags handelingsperspectief voor velen.

De bevorderende factoren zijn in tabel vier kort weergegeven.

Tabel 4. Bevorderende factoren

Bevorderende factoren
Bewustzijn van risico's (gedeelde probleemdefinitie)
Sociale cohesie
Transparante overheid→ Zodat burgers op de hoogte zijn van de nodige informatie
Onafhankelijke en verantwoordelijke burgers
Persoonlijke gekendheid van overheidspersoneel
Beschikbaarheid van de overheid (luisteren en serieus nemen van burgers)
Reële verwachtingen van de overheid door burgers
Geen angst, schaamte of een laag zelfvertrouwen bij burgers
Kennis van handelingsperspectieven

Het grootste gedeelte van de bevorderende factoren komt overeen met de vijf voorwaarden die beschreven staan in Politie en de Sociale Zelfredzaamheid van burgers (1996). Tevens zijn deze voorwaarden door dhr. Gunther Moor -in het diepte-interview- genoemd met betrekking tot het stimuleren van sociale zelfredzaamheid door de overheid.

- Fysieke nabijheid van de overheid, zoals bij persoonlijke benadering,
- Beschikbaarheid van de overheid. Hierbij wordt ook bedoeld op het serieus nemen van problemen en het accuraat en alert reageren,
- Aanwezigheid en bereikbaarheid van de politie,
- Bekendheid van de overheid met problemen van de burgers en,
- Persoonlijke gekendheid van ambtenaren of ander overheidspersoneel.

Als laatste zal hier het bevorderende aspect van een terughoudende overheid behandeld worden aangezien dit zeer dominant naar voren kwam uit alle ervaringen van de SMVP. In het geval van sociale zelfredzaamheid zouden gemeenten een terughoudende houding moeten hebben waarbij ze burgers ondersteunen en een kader aanbieden. Wanneer burgers binnen die kaders de vrijheid hebben zelf te handelen zal sociale zelfredzaamheid gestimuleerd worden. Eigen initiatieven die hieruit voortkomen, zullen beter beklijven dan initiatieven van de overheid. Uit ervaringen van de SMVP is gebleken dat overheden met een afhoudende of dominante houding het versterken van zelfredzaamheid de kiem in smoorden. Deze terughoudende houding hangt ook samen met bevorderende factoren als de kennis van handelingsperspectieven en de verwachting die burgers hebben van de overheid.

Een overheid met een afhoudende houding zal burgers niet serieus nemen of zelfs negeren. Het overnemen van verantwoordelijkheden door de overheid is ook *not-done*. Een voorbeeld hiervan is De Pijp in Amsterdam waar twee vrouwen het initiatief namen de leefbaarheid in de wijk te verbeteren. Om een project te starten en activiteiten voor jongeren te organiseren vroegen ze subsidie aan bij de gemeente. De gemeente ging hiermee akkoord, stelde een pleinwerker in en organiseerde vergaderingen voor deskundigen en de initiatiefnemers. Na een jaar was het project geslaagd. Jongeren veroorzaakten minder overlast en de wijk voelde zich betrokken met elkaar. De pleinwerker had hier een belangrijk aandeel in gespeeld. De ambtenaren van de gemeente stonden te ver van de bewoners af. Ze maakten beleidsplannen en lieten de initiatiefneemsters alleen kleine klusjes opknappen. Voor de initiatiefneemsters was dit de reden om uit het project te stappen en weer op kleine schaal de veiligheid en leefbaarheid in de buurt te bevorderen (Zoomer, 1993). In dit geval is sprake van een geslaagd project door de inzet van de pleinwerker. Het is echter geen geslaagd project met betrekking tot sociale zelfredzaamheid, aangezien alle verantwoordelijkheden en beslissingen uit de handen van de initiatiefneemsters werd genomen.

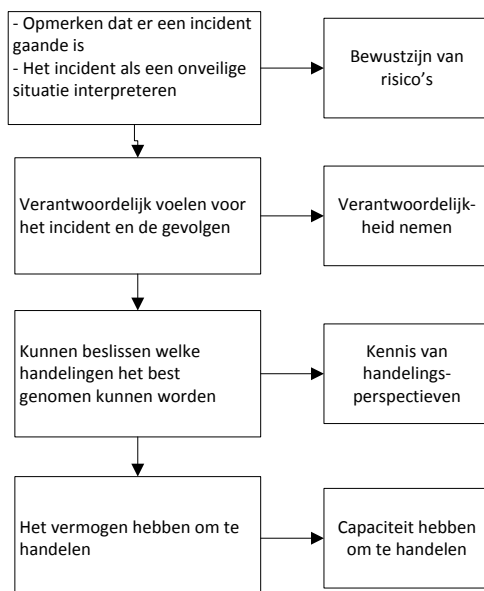
5.3 Essentiële bevorderende factoren

Of burgers zelfredzaam preventief en repressief handelen in een noodsituatie, is afhankelijk van de bevorderende factoren in een situatie, zoals genoemd in paragraaf 5.2. Aan de hand van het proces geformuleerd door Latané en Darley (1968), -zoals beschreven in hoofdstuk 3- is na te gaan welke bevorderende factoren *in ieder geval* aanwezig moeten zijn in een situatie. Deze nog te noemen factoren zijn dus *essentieel* voor het stimuleren van zelfredzaamheid wanneer uitgegaan wordt van het principe van het bystandereffect.

Het proces dat burgers volgens het bystandereffect moeten doorlopen voordat ze handelen tijdens een noodsituatie, is als volgt:

- 1) Opmerken dat er een incident gaande is
- 2) Het incident als een onveilige situatie interpreteren
- 3) Verantwoordelijk voelen voor het incident en de gevolgen
- 4) Kunnen beslissen welke handelingen het best genomen kunnen worden
- 5) Het vermogen hebben om te handelen

Bovenstaand proces sluit grotendeels aan op enkele bevorderende factoren:



Bij het hanteren van Latané's en Darley's proces van handelen blijkt het essentieel dat de volgende factoren in een situatie aanwezig zijn alvorens burgers zelfredzaam zullen handelen:

- Bewustzijn van risico's
- Verantwoordelijkheid nemen
- Kennis van handelingsperspectieven.

Tevens is het van belang dat burgers de capaciteit -oftewel het vermogen- hebben om te handelen. Dit is echter een erg breed begrip. Onder "de capaciteit om te handelen" vallen zeer veel fysieke en emotionele capaciteiten. Dit is te omvangrijk en te verschillend per situatie om in dit onderzoek te beschrijven. Vandaar de afbakening tot een reële verwachting van de overheid. Wanneer burgers een reële verwachting van de overheid hebben zal het begrip ontstaan dat men grotendeels op zichzelf is aangewezen wanneer een onveilige situatie zich voordoet. Men zal dan eerder de eigen capaciteiten vergroten door bijvoorbeeld het volgen van een EHBO cursus of door hulp te vragen aan derden. Zoals Martine de Bas het weet te verwoorden: *De overheid schept een houding van controle en absolute veiligheid, terwijl dit niet realiseerbaar is. Wanneer*

burgers verwachten dat de overheid alles onder controle heeft, is er geen reden om verantwoordelijkheid te nemen en zelfredzaam op te treden.

Waarschijnlijk zijn meerdere factoren te koppelen aan de capaciteit om te handelen. In het licht van dit onderzoek blijkt de verwachting die burgers van de overheid hebben, de meest directe invloed te hebben op de mate waarin burgers hun eigen vermogen aanspreken.

Op basis van het proces van Latané en Darley zijn de volgende bevorderende factoren essentieel gebleken:

- Bewustzijn van risico's
- Verantwoordelijkheid
- Reële verwachtingen van de overheid
- Kennis van handelingsperspectieven

Wanneer burgers niet voldoen aan de essentiële bevorderende factoren zal een handeling beperkt worden of uitblijven. Met behulp van dit onderscheid tussen factoren kunnen beleidsinstrumenten in eerste instantie efficiënt ingezet worden op het stimuleren van bovenstaande factoren, in plaats van op het stimuleren van de in totaal tien factoren.

Het blijkt dat van de bevorderende factoren de meest essentiële gericht zijn op eigenschappen van burgers. Blijkbaar is de mate van zelfredzaamheid bij rampen en crises afhankelijker van kenmerken van burgers dan van kenmerken van de overheid.

5.4 Effectiviteit beleidsinstrumenten

Zoals in paragraaf 5.1 is aangegeven heeft niet een instrument zelf de meeste invloed op zelfredzaamheid, maar de aanwezige/afwezige bevorderende factoren in een situatie. Aangezien het onmogelijk is iedere onveilige situatie na te bootsen wordt de *algemene* effectiviteit van de instrumenten getoetst aan de hand van de bevorderende factoren beschreven in paragraaf 5.2. Wanneer een instrument veel factoren positief beïnvloedt zal het in meer situaties effectief zijn dan een instrument dat een enkele factor beïnvloedt. In tabel vijf is weergegeven welke instrumenten het meest effectief zijn door aan te geven welke factoren ze beïnvloeden, op basis van het bureauonderzoek⁸. Er is voor gekozen de beleidsinstrumenten te toetsen aan zowel de essentiële als niet-essentiële factoren voor de volledigheid van het onderzoek. Wel wordt bekeken of de effectiviteit van instrumenten zou verschillen bij een toetsing aan alleen de essentiële factoren. In tabel vijf zijn de essentiële factoren aangeduid met een donkerblauwe kleur.

Tabel vijf geeft het verband tussen de beleidsinstrumenten en de bevorderende factoren voor sociale zelfredzaamheid weer. Zowel de instrumenten als de bevorderende factoren die in dit hoofdstuk besproken zijn, zijn geconstrueerd op basis van de ervaringen van SMVP met sociale zelfredzaamheid. Bijna ieder instrument werd in verschillende situaties beschreven. Aan de hand van het bureauonderzoek is de beschrijving van de factoren vastgesteld zoals in paragraaf 5.2 is weergegeven. Op basis van het bureauonderzoek -en dus ook de beschrijvingen in hoofdstuk 5- is na gegaan welk beleidsinstrumenten welke factoren stimuleren⁹.

Ja	→	het betreffende instrument stimuleert de betreffende factor
Nee	→	het betreffende instrument stimuleert de betreffende factor niet
-	→	Het is afhankelijk van de situatie en de manier waarop het instrument wordt ingezet om hier een uitspraak over te kunnen doen.

⁸ Zie paragraaf 5.1, 5.2 en 5.3.

⁹ De factoren zijn enkel gebaseerd op ervaringen met sociale zelfredzaamheid. Het is mogelijk dat er andere –meer specifieke- beschrijvingen of kenmerken gehanteerd wordt. In de discussie wordt hier kort aandacht aan gegeven.

Het effect van alle instrumenten is afhankelijk van de manier waarop het wordt ingezet en van de context. In dit onderzoek wordt dan ook uitgegaan van algemene situaties. Bij het instrument buurtwerker is er bijvoorbeeld van uitgegaan dat de buurtwerker wordt ingezet in een moeilijke buurt waar hij een goede aansluiting heeft bij de bewoners. Niet dat hij wordt ingezet in een rijke buurt waar niemand behoefte heeft aan een projectmedewerker.

Tabel 5. Effectiviteit beleidsinstrumenten sociale zelfredzaamheid

Factoren/ Beleidsinstrumenten	Massamediale risicocommunicatie	Gebiedsgerichte politiezorg	Samenwerkingsverbanden tussen particuliere instanties en	Conflict- en maatschappelijke bemiddeling	Projectmedewerker (buurtwerker)	Subsidie	Faciliteren	Accuraat reageren op –initiatieven van- burgers	Organiseren van burgerorganisaties
Bewustzijn van risico's	-	Ja	-	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	-
Sociale cohesie	Nee	Ja	-	Ja	Ja	Nee	Nee	-	-
Transparante overheid	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Verantwoordelijkheid	Nee	Ja	-	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Persoonlijke gekendheid van overheidspersoneel	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Beschikbaarheid van de overheid	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	-
Reële verwachtingen van de overheid	-	Ja	-	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	-
Geen angst, schaamte of een laag zelfvertrouwen bij burgers	Nee	Ja	-	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	-
Kennis van handelingsperspectieven	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja

Uit tabel vijf blijkt dat gebiedsgerichte politiezorg, het inzetten van een buurtwerker en conflictbemiddeling de meest effectieve beleidsinstrumenten zijn wanneer het aankomt op het positief beïnvloeden van de bevorderende factoren. Hierbij is het accuraat reageren op burgers een belangrijk ondersteunend instrument. Dit komt overeen met het stimuleren van de vier essentiële factoren. Gebiedsgerichte politiezorg en het inzetten van buurtwerkers stimuleren alle vier de factoren en kunnen daarom altijd ingezet worden. Conflictbemiddeling en het accuraat reageren hebben geen directe invloed op het bewustzijn van risico's. Ondanks dat bovenstaande instrumenten de meeste factoren positief beïnvloeden, zal deze conclusie niet voor iedere situatie gelden. Elke situatie is verschillend en de aanwezige factoren verschillen ook per context. Bij het inzetten van beleidsinstrumenten dient altijd te worden nagegaan welke factoren aanwezig zijn, welke factoren gestimuleerd moeten worden en welke bijzonderheden er spelen. Hoeveel burgers moeten bijvoorbeeld gestimuleerd worden en wat voor zelfredzaamheid gedrag dient gestimuleerd te worden? Bij het ontwikkelen en implementeren van deze beleidinstrumenten zal dus altijd rekening gehouden moeten worden met de context en omgeving waarvoor het instrument bedoeld is.

5.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is onderzocht welke instrumenten BZK en gemeenten tot op heden gebruikt hebben om sociale zelfredzaamheid maximaal te stimuleren en welke van deze instrumenten effectief zijn bevonden.

Uit het bureauonderzoek naar sociale zelfredzaamheid zijn negen beleidsinstrumenten geïdentificeerd. De instrumenten zijn: massamediale risicocommunicatie, gebiedsgerichte politiezorg, samenwerkingsverbanden tussen particuliere instanties en overheidsdiensten, conflictbemiddeling en maatschappelijke bemiddeling,

projectenmedewerker, subsidiëren, faciliteren, accuraat reageren op burgers en het organiseren van burgerorganisaties.

Naast de beleidsinstrumenten zijn acht bevorderende factoren geïdentificeerd uit het genoemde bureauonderzoek. Wanneer in een situatie alle factoren aanwezig zijn wordt sociale zelfredzaamheid optimaal bevorderd. Volgens de theorie van het bystandereffect zijn de volgende factoren het meest essentieel: bewustzijn van risico's, verantwoordelijkheid, reële verwachting van de overheid, geen angst, schaamte of laag zelfvertrouwen en kennis van handelingsperspectieven.

Bovengenoemde beleidsinstrumenten zijn effectief wanneer zij in een specifieke situatie de gewenste/ontbrekende bevorderende factoren stimuleren. De instrumenten die aan de hand van bovenstaande factoren het meest effectief bleken zijn: gebiedsgerichte politiezorg, inzetten van buurtwerker en conflictbemiddeling. Accuraat reageren op -initiatieven van- burgers is hierbij een belangrijk ondersteunend instrument. De effectiviteit van de beleidsinstrumenten zal echter altijd van de situatie afhankelijk zijn.

6. Beleidsinstrumenten voor zelfredzaamheid bij rampen en crises

Dit hoofdstuk richt zich op de huidige beleidsinstrumenten die gebruikt worden om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren. De beleidsinstrumenten die ontwikkeld en geïmplementeerd worden door het Ministerie van BZK en door gemeenten staan beschreven in paragraaf 6.1. In bijlage III is meer informatie over deze instrumenten te vinden.

De deelvraag die wordt beantwoord in dit hoofdstuk is:

Welke beleidsinstrumenten heeft de overheid tot op heden gebruikt om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren en welke instrumenten worden effectief bevonden?

6.1 Beschrijving beleidsinstrumenten

Zoals gezegd is in bijlage III te lezen welke beleidsinstrumenten op zowel centraal als lokaal niveau ingezet worden om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren. Voor meer uitgebreide uitleg wordt verwezen naar deze bijlage. Een overzichtelijke weergave van de instrumenten is weergegeven in deze paragraaf.

1. Massamediale risicocommunicatie

Wat massamediale risicocommunicatie inhoudt is reeds omschreven in paragraaf 5.1. Op centraal niveau zet BZK dit instrument in aan de hand van de campagne Voorbereid zijn heb je zelf in de hand. Zo worden risico's gecommuniceerd via de website Nederland Veilig. Gemeenten zijn verplicht burgers over risico's te informeren. Dit doen ze op wisselende manieren. Zo wordt in Papendrecht elk jaar een nieuwe campagne opgezet aan de hand van één thema. In Volendam wordt gebruikt gemaakt van buurtkranten en in Groningen richt de overheid zich op huis-aan-huis brochures. De campagne van BZK is overwegend opleggend. Enkele lokale campagnes als die in Papendrecht spreken de capaciteit van burgers aan. Nationale campagnes kunnen lokale campagnes versterken. Een nationale campagne kan het "grote" publiek bereiken en mensen wijzen op het bestaan van de lokale campagne. De lokale campagne kan hierop inspelen en burgers regio specifieke informatie verschaffen. De vraag is of deze baten de kosten van de nationale campagne overtreffen. Een bijzondere vorm van massamediale risicocommunicatie is de relatief nieuwe proef van het Ministerie van BZK. Jongeren worden in hun virtuele gemeenschap van het Habbo-hotel geconfronteerd met enkele rampenoefeningen. De reikwijdte van deze proef is groot. Maandelijks heeft het Habbo-hotel ongeveer een miljoen Nederlandse bezoekers (Habbo-hotel, 2010).

2. Scholenproject

Het scholenproject Ramp sluit aan op de campagne Denk Vooruit en is ontwikkeld voor het Voortgezet Onderwijs. Bewustzijn van noodsituaties en het inzien van het belang van een goede voorbereiding op rampen en crises, is het doel van het project. Naast de jaarlijkse ontruimingsoefeningen wordt ingegaan op de veiligheid in en rondom school en op de veiligheid bij jongeren thuis. Daarnaast wordt nadruk gelegd op de noodzaak van een gedegen voorbereiding op rampen en crises (Ter Horst, 2009).

3. Rampenoefeningen

Zowel het Ministerie van BZK als gemeenten zijn initiatiefnemers van rampenoefeningen. BZK was initiatiefnemer van de pilot op de Veluwe waarbij een bosbrand werd nagebootst. Burgers die deelnamen kregen handelingsperspectieven aangereikt om zichzelf en anderen in veiligheid brengen. Zowel de hulpdiensten als de campingeigenaar konden beleidsinstrumenten testen, moesten omgaan met zelfredzame burgers en konden leren van valkuilen tijdens de oefening. In gemeenten vinden jaarlijks oefeningen op scholen plaats. Verder werd in Papendrecht meerdere malen geoefend met verminderd zelfredzamen om hen handelingsperspectieven te bieden en hen gewend te laten raken met noodsituaties (van Bas, 2010). In

Volendam staat een grootschalige oefening bij het stadion gepland (Baardwijk, 2010). Volgens Henri Fischer zijn er twee kanttekeningen bij ontruimingsoefeningen. Ten eerste hebben burgers altijd de slachtofferrol en vindt er bij een oefening nooit spontane hulpverlening plaats. Hierdoor zijn hulpverleners minder bekend en voorbereid op dit fenomeen in de praktijk. Ten tweede worden oefeningen en werkelijke incidenten geëvalueerd op gemeentelijk en regionaal niveau. Deze ervaringen komen echter niet in de planvorming terecht. Martine de Bas geeft aan dat dit komt door angst voor het onbekende: Zijn burgers wel te vertrouwen? Kunnen we wel afspraken maken met burgers?

4. Lokale voorlichting (op scholen en bedrijven)

Sommige gemeenten geven voorlichting op scholen en bedrijven over mogelijk risico's in de leefomgeving. Viola van Baardwijk geeft aan dat de gemeente Edam-Volendam al langs bedrijven gaat om te wijzen op risico's. In het 3-stappenplan van Edam-Volendam voor risicocommunicatie komt tevens scholenvoorlichting voor.

5. Cursussen zelfredzaamheid

Tijdens de pilot in Amsterdam-Amstelland zijn een cursus zelfredzaamheid en een "urban survival" cursus aangeboden. Burgers konden meemaken wat een specifieke noodsituatie inhoudt en welke handelingsperspectieven daarbij van pas komen (Ter Horst, 2009).

6. Samenwerking tussen private organisaties ondersteunen

Wanneer medewerkers van afzonderlijke organisaties samenwerken is de zelfredzaamheid te vergroten. Denk aan een verblijfplaats bij een overstroming of extra hulp bij een evacuatie. In de gemeente Moerdijk werden EHBO-organisaties gestimuleerd samen te werken zodat de capaciteit van beide organisaties vergroot werd.

7. Aanpassen opleidingen hulpdiensten

Om burgers goed te sturen, te wijzen op eigen verantwoordelijkheden en ruimte en vrijheid te bieden bij het handelen, dient de opleiding van hulpdiensten aangepast te worden. Alleen wanneer hulpdiensten anticiperen op en gebruik weten te maken van zelfredzaamheid, kan zelfredzaamheid bij rampen en crises optimaal gestimuleerd worden (Ter Horst, 2009). Momenteel hebben hulpdiensten nog teveel de mentaliteit van: *Wij zijn verantwoordelijk voor de veiligheid in Nederland en burgers dienen ons niet in de weg te lopen*. Martine de Bas gaf aan dat hulpdiensten en overheden angst voor het onbekende hebben. Zijn burgers echt te vertrouwen? Kunnen we afspraken maken met burgers? Ook volgens Henri Fischer zou het bestaande beleid van hulpdiensten en overheden aangepast moeten worden aan de hand van best practices en evaluaties van eerdere noodsituaties. Naast de genoemde angst hebben financiën een negatieve invloed op de aanpassing van de opleidingen van hulpdiensten. Tenslotte kost elke verandering in een organisatie tijd en geld.

8. Subsidie

Zowel op centraal niveau als op lokaal niveau wordt gebruik gemaakt van subsidies. Zo kunnen Non-gouvernementele Organisaties (NGO's) subsidie aanvragen voor het verlenen van noodhulp (Overheid, 2010).

9. Wettelijke verplichtingen rondom brandveiligheid en gezondheidszorg

Verplichtingen rondom brandveiligheid en gezondheidszorg zijn vooral bedoeld voor organisaties. Zo is elke werkgever verplicht zijn organisatie goed voor te bereiden op brand en ongevallen (BHV Nederland, 2010). Dit is mogelijk door het opleiden van een Bedrijfshulpverlener (BHV) en het beschikbaar stellen van een Automatische Externe Defibrillator (AED). Ook gemeenten hangen steeds vaker een AED op in publieke ruimten. Een andere verplichting is bijvoorbeeld het ophangen van brandhaspels in gebouwen.

10. Aanbieden handelingsperspectieven tijdens noodsituatie

In een noodsituatie is het zeer belangrijk dat gemeenten (burgemeesters) direct communiceren welke handelingsperspectieven burgers hebben. Zowel Papendrecht als Edam-Volendam investeren in deze communicatie. In een noodsituatie moet direct duidelijk zijn welke informatie en handelingsperspectieven de burgemeester moet communiceren en wie de burgemeester ondersteunt bij zijn taak. Dit instrument wordt als enige alleen ingezet tijdens een noodsituatie. Verdere -preventieve- informatie over handelingsperspectieven wordt gecommuniceerd via de eerder genoemde instrumenten.

Ter Horst geeft in de tweede kamerbrief aan dat zelfredzaamheid niet op korte termijn te versterken is en dat de extra stimulans zal verdwijnen wanneer de aandacht voor zelfredzaamheid wederom afneemt. Het is een kwestie van continu nieuwe instrumenten ontwikkelen en structureel maatregelen nemen. Er is een cultuuromslag nodig om zelfredzaamheid continu te versterken. Hierbij is het ook de taak aan hulpverleningsdiensten om redzame burgers toe te laten als spontane hulpverleners, zoals Henri Fischer deze burgers noemt. Rampoefeningen voor zowel hulpverleners als burgers is hiervoor vereist (Ter Horst, 2009). Uit de interviews met onder andere Henri Fischer is gebleken dat best practices en eerdere ervaringen onvoldoende worden geïntegreerd in bestaand beleid. *Het rendement van het leereffect bij hulpdiensten wordt hierdoor teniet gedaan. Het overnemen van nieuwe suggesties en het veranderen van een organisatie zal echter wel tijd en geld kosten* (Fischer, 2010).

In tabel zes zijn de bovenstaande instrumenten onderverdeeld in communicatieve, economische, juridische en fysieke instrumenten. Tevens is gekeken naar de mate waarin de instrumenten algemeen of individueel worden ingezet. Dit is echter geen uitputtende opsomming van instrumenten die gebruikt worden door alle gemeenten en BZK. Onderstaande tabel is een product van bureauonderzoek en de diepte-interviews.

Tabel 6. Beleidsinstrumenten zelfredzaamheid bij rampen en crises

Beleidsinstrumenten	Algemeen	Individueel
Communicatief	Centrale en lokale risicocommunicatie met nadruk op imperatieven	Cursussen zelfredzaamheid
	Centrale en lokale risicocommunicatie met nadruk op capaciteiten burgers	Scholenproject Ramp
	Websites voor specifieke doelgroepen zoals verminderd zelfredzamen	Rampen oefeningen
	Rampen oefeningen	
	Samenwerking tussen private organisaties ondersteunen en aansporen	
	Opleidingen hulpdiensten aanpassen	
	Handelingsperspectieven aanbieden <u>tijdens</u> noodsituatie	
Economisch	Subsidie regelingen voor gemeenten en bedrijven	
Juridisch	Centrale en lokale risicocommunicatie	Wettelijke verplichtingen rondom brandveiligheid en gezondheidszorg
	Opleidingen hulpdiensten aanpassen	
Fysiek		Wettelijke verplichtingen rondom brandveiligheid en gezondheidszorg

6.2 Effectiviteit beleidsinstrumenten

In tabel zeven is eenzelfde weergave gegeven als in hoofdstuk vijf: een verband tussen bovenstaande beleidsinstrumenten en de in hoofdstuk vijf genoemde bevorderende factoren. Bij de laatste deelvraag -in

hoofdstuk zeven- wordt bediscussieerd in welke mate de bevorderende factoren van invloed zijn op zelfredzaamheid bij rampen en crises, aangezien er enkele verschillen zijn tussen sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises. Dit verschil is van belang omdat de bevorderende factoren gebaseerd zijn op sociale zelfredzaamheid. Er is wederom voor gekozen om de beleidsinstrumenten te toetsen aan zowel de essentiële als niet-essentiële factoren voor de volledigheid van het onderzoek. Wel wordt bekeken of de effectiviteit van instrumenten zou verschillen bij een toetsing aan alleen de essentiële factoren. In tabel zeven zijn de essentiële factoren aangeduid met een donkerblauwe kleur.

Tabel zeven is geconstrueerd op basis van de kennis over bevorderende factoren beschreven in hoofdstuk vijf en de beschrijvingen van instrumenten in paragraaf 6.1. Tevens zijn evaluaties, kamerbrieven en eerdere onderzoeken gebruikt¹⁰. Op basis hiervan is nagegaan welke beleidsinstrumenten welke factoren stimuleren.

Ja → het betreffende instrument stimuleert de betreffende factor
 Nee → het betreffende instrument stimuleert de betreffende factor niet
 - → Het is afhankelijk van de situatie en de manier waarop het instrument wordt ingezet, om hier een uitspraak over te kunnen doen.

Tabel 7. Effectiviteit beleidsinstrumenten rampen en crises

Factoren/ Beleidsinstrumenten	Massamediale risicocommunicatie	Scholenproject Ramp	Rampenoefeningen	Voorlichting op scholen en bedrijven	Cursussen zelfredzaamheid	Samenwerking private organisaties ondersteunen	Opleidingen hulpdiensten aanpassen	Handelingsperspectieven aanbieden tijdens noodsituatie	Subsidie	Wettelijke verplichtingen rondom brandveiligheid en gezondheidszorg
Bewustzijn van risico's (gedeelde probleemdefinitie)	-	Ja	Ja	Ja	Ja	-	Nee	Nee	Nee	Nee
Sociale cohesie	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	-	Nee	Nee	nee	Nee
Transparante overheid	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	-	Nee	Ja	Nee	Nee
Onafhankelijke en verantwoordelijke burgers	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	-	Nee	Ja	Ja	Ja
Persoonlijke gekendheid van overheidspersoneel	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Beschikbaarheid van de overheid	Nee	Ja	-	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
Reële verwachtingen van de overheid	-	Ja	Ja	Ja	Ja	-	Ja	Ja	nee	Ja
Geen angst, schaamte of een laag zelfvertrouwen bij burgers	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	nee	Nee
Kennis handelingsperspectieven	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee

Of een burger zelfredzaam is bij rampen en crises zal pas blijken in een noodsituatie (Schaapherder & Linmans, 2010). Wel is het meetbaar hoeveel voorbereidende handelingen burgers hebben getroffen. Tot op heden zijn zowel op centraal als lokaal niveau geen evaluaties bekend of openbaar met betrekking tot de mate van zelfredzaamheid of het aantal getroffen voorbereidende handelingen. Het Ministerie van BZK geeft wel aan dat burgers op de hoogte zijn van de Denk Vooruit campagne (tegenwoordig de "Goed voorbereid heb je zelf in de hand" campagne) en dat jongeren de campagne beter kennen door de rampoefeningen in het virtuele Habbo-hotel. Dit zegt echter niets over de mate van zelfredzaamheid. Ook het effect van het scholenproject Ramp is nog onbekend ten tijde van dit onderzoek. Maar wederom, hoe is te meten dat door het project jongeren bewuster worden van risico's? Dit is een cultuuromslag die door de jaren heen gemeten zal moeten worden.

Uit tabel zeven blijkt dat vier beleidsinstrumenten de bevorderende factoren relatief veel beïnvloeden. In de tabel is weergegeven dat cursussen zelfredzaamheid, voorlichting op scholen en bedrijven, kleinschalige oefeningen en het Scholenproject Ramp de meeste invloed hebben op zelfredzaamheid in rampen en crises.

¹⁰ Onder andere Kamerbrieven van Ter Horst en onderzoek van Bosch-Overduin. Zie verder literatuurlijst.

Deze instrumenten bleken vooral effectief wanneer ze op lokaal niveau werden ingezet. Uitgesloten van de voorlichting, stimuleren de andere drie instrumenten de vier belangrijkste factoren: bewustzijn van risico's, nemen van verantwoordelijkheid, reële verwachting van de overheid en kennis van handelingsperspectieven. Één beleidsinstrument zal de meeste essentiële factoren positief beïnvloeden tijdens een noodsituatie, maar geen effect hebben op de preventieve fase: Het bieden van handelingsperspectieven tijdens een noodsituatie. Ondanks dat bovenstaande instrumenten de meeste factoren positief beïnvloeden, zal deze conclusie niet voor iedere situatie gelden. Net als bij sociale zelfredzaamheid dienen instrumenten per specifieke situatie ingezet te worden. Zo dient te worden nagegaan welke factoren al aanwezig zijn in een context en welke bevorderende factoren gestimuleerd moeten worden.

6.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk is onderzocht welke beleidsinstrumenten de overheid tot op heden heeft ingezet om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren en welke instrumenten hiervan het meest effectief zijn bevonden. Er zijn tien instrumenten onderscheiden waarvan grotendeels algemeen ingezette communicatieve instrumenten. Wel bleek dat gemeenten burgers meer individueel benaderen dan BZK. Na een vergelijking met de bevorderende factoren bleken vier instrumenten het meest effectief: Cursussen zelfredzaamheid, voorlichting op scholen en bedrijven, rampenoefeningen en het scholenproject Ramp waarbij leerlingen door middel van een project gewezen worden op het belang van een goede voorbereiding op noodsituaties. Deze instrumenten bleken vooral effectief wanneer ze op lokaal niveau werden ingezet. Ondanks de positieve score van deze instrumenten dient men rekening te houden met de specifieke situatie bij het inzetten van beleidsinstrumenten.

7. Verschillen tussen beleidsinstrumenten

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de verschillen tussen instrumenten die gebruikt zijn ter stimulering van sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises. De volgende deelvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord:

Welke verschillen zijn er op te merken tussen de instrumenten die de overheid gebruikt heeft bij sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises?

De verschillen tussen de instrumenten die gebruikt zijn om sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren, worden weergegeven met behulp van onderstaande tabel. Hierin zijn de verschillende vormen van beleidsinstrumenten weergegeven. De donkerblauw gekleurde instrumenten zijn het meest effectief bevonden in voorgaande hoofdstukken.

Tabel 8. Verschil beleidsinstrumenten sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises.

	Sociale zelfredzaamheid		Zelfredzaamheid bij rampen en crises	
Beleidsinstrumenten	Algemeen	Individueel	Algemeen	Individueel
Communicatief	Accuraat reageren op - initiatieven van- burgers	Inzetten projectmedewerker (buurtwerker)	Rampenoefeningen	Cursussen zelfredzaamheid
	Risicocommunicatie met nadruk op imperatieven	Gebiedsgerichte politiezorg	Centrale en lokale risicocommunicatie met nadruk op imperatieven	Scholenproject Ramp
	Risicocommunicatie met nadruk op capaciteiten burgers	Accuraat reageren op - initiatieven van- burgers	Centrale en lokale risicocommunicatie met nadruk op capaciteiten burgers	Rampenoefeningen
		Conflictbemiddeling en maatschappelijke bemiddeling	Websites voor specifieke doelgroepen zoals verminderd zelfredzamen	
		Organiseren en ondersteunen van burgerorganisaties en bijeenkomsten door middel van het verlenen van advies en ervaringsdeskundigheid.	Lokale voorlichting op scholen en bedrijven	
		Samenwerkingsverband en tussen particuliere instanties en overheidsdiensten	Samenwerking tussen private organisaties ondersteunen en aansporen	
			Opleidingen hulpdiensten aanpassen	
Economisch			Handelingsperspectieven aanbieden tijdens noodsituatie	
	Subsidie voor projecten op nationaal niveau.	Subsidie voor activiteiten, projecten en burgerorganisaties op wijkniveau.	Subsidie voor gebruik Denk Vooruit campagne op lokaal niveau	Cursussen zelfredzaamheid
		Activiteiten en bijeenkomsten faciliteren	Rampenoefeningen	Scholenproject Ramp
Juridisch				Rampenoefeningen
	Accuraat reageren op – initiatieven van- burgers	Accuraat reageren op – initiatieven van- burgers	Centrale en lokale risicocommunicatie	Wettelijke verplichtingen rondom brandveiligheid en
		Gebiedsgerichte	Opleidingen hulpdiensten	

	politiezorg	aanpassen	gezondheidszorg
Fysiek			Wettelijke verplichtingen rondom brandveiligheid en gezondheidszorg

Uit tabel acht blijkt dat er wel degelijk verschil is tussen de inzet van de meest effectief bevonden instrumenten voor sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises. Er is één relevant verschil dat opvalt.

Er worden voornamelijk algemene communicatieve middelen toegepast om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren. Bij sociale zelfredzaamheid ligt de nadruk meer op individueel communicatieve middelen. Dit verschil is relevant aangezien uit hoofdstuk vijf en zes is gebleken dat de meest effectieve instrumenten op individueel communicatief niveau worden toegepast. Oftewel, het verschil tussen de inzet van instrumenten bij sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid bij rampen en crises ligt bij de algemene en individuele benadering. Hieruit zou men kunnen concluderen dat de overheid momenteel niet de meest effectieve instrumenten inzet om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren.

Er zijn meer verschillen op te merken. Zo wordt er geen gebruik gemaakt van fysieke instrumenten om sociale zelfredzaamheid te stimuleren, maar worden fysieke instrumenten wel gebruikt bij het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises. Wellicht heeft dit te maken met het verschil dat in hoofdstuk twee gemaakt is: Sociale zelfredzaamheid omvat vooral sociale onveiligheid en zelfredzaamheid bij rampen omvat vooral fysieke onveiligheid. Aangezien fysieke instrumenten bepaalde bevorderende factoren positief beïnvloeden in -zie tabel zeven- heeft dit verschil geen verdere toegevoegde waarde voor het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises.

8. Conclusie, aanbevelingen en discussie

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van dit onderzoek. Bij de onderzoeksconclusie is nagegaan welke beleidsinstrumenten effectief zijn voor het stimuleren van sociale zelfredzaamheid bij rampen en crises. Tevens komt een algemene conclusie aan bod. Vervolgens komen de aanbevelingen aan bod, waarbij zes aanbevelingen worden gegeven betreffende handelingen en instrumenten van de overheid om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren. Dit hoofdstuk sluit af met een discussie waarin mogelijke negatieve effecten van de gekozen onderzoeksmethode en mogelijke kritiekpunten besproken worden.

8.1 Onderzoeksconclusie

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van dit onderzoek betreffende effectieve beleidsinstrumenten. Onderstaande deelvraag is hiervoor beantwoord:

Welke beleidsinstrumenten die effectief zijn voor het stimuleren van sociale zelfredzaamheid zijn toe te passen bij zelfredzaamheid bij rampen en crises, rekening houdend met de overeenkomsten en verschillen tussen beiden vormen van zelfredzaamheid?

Met behulp van bovenstaande deelvraag is de onderzoeksvraag beantwoord:

Welke beleidsinstrumenten kan de overheid het beste toepassen om zelfredzaamheid bij rampen en crises optimaal te stimuleren?

Zoals de deelvraag verwoordt is bij het trekken van de conclusies rekening gehouden met de verschillen tussen beide vormen van zelfredzaamheid. Daarnaast is gebruik gemaakt van tabel acht in voorgaand hoofdstuk en van de bevorderende factoren.

De instrumenten die effectief bevonden zijn voor sociale zelfredzaamheid in hoofdstuk 5 zijn: gebiedsgerichte politiezorg, accuraat reageren op -initiatieven van- burgers, conflictbemiddeling en maatschappelijke bemiddeling en het inzetten van een buurtwerker. Dit zijn voornamelijk op het individu gerichte communicatieve middelen. Zoals bleek waren deze instrumenten effectief bij het stimuleren van sociale zelfredzaamheid. Wanneer hetzelfde stramien gehanteerd wordt zullen de individueel communicatieve beleidsinstrumenten voor zelfredzaamheid bij rampen en crises, ook een positief effect hebben op de bevorderende factoren. Daarnaast is het nog steeds van belang dat de overheid accuraat reageert op initiatieven en vragen van burgers. Het bieden van een luisterend oor, of het wijzen op verantwoordelijkheden kan een extra stimulans zijn om het risicobewustzijn van burgers te verhogen.

- Rampenoefeningen op kleinschalig niveau in diverse gemeenschappen (virtuele en andere meer en minder traditionele gemeenschappen)
- Cursussen basis hulpverlening of zelfredzaamheid op gemeentelijk niveau voor zowel burgers als bedrijven
- Accuraat reageren op initiatieven en vragen van burgers
- Scholenprojecten

Juist bij het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises is de individueel communicatieve aanpak verstandig. Aangezien de gevolgen van een ramp door de lage frequentie zeer weinig tot de verbeelding van burgers spreekt, zal alleen de kleinschalige aanpak gericht op enkele mensen werken om gedrag te veranderen.

Door middel van conflict- en maatschappelijke bemiddeling kan de overheid burgers handelingsperspectieven geven in de repressieve fase. Deze bemiddeling blijkt zeer effectief voor sociale zelfredzaamheid. De bemiddeling is voor het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises echter niet van belang voor twee

conflicthebbende partijen, maar voor burgers in een groter -lokaal/regionaal- gebied waarvan de fysieke omgeving wordt bedreigd. Er mag tevens niet worden verwacht dat burgers direct weten hoe te handelen aangezien de frequentie van rampen en crises zeer laag is. Net als bij sociale bemiddeling is het van belang burgers hun verantwoordelijkheid te wijzen, maar de handelingsperspectieven zullen bij rampen vanwege de lage frequentie meer direct gecommuniceerd dienen te worden. Het volgende instrument kan om deze redenen effectief zijn voor het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises:

- Op gemeentelijk niveau handelingsperspectieven aanbieden tijdens een noodsituatie

Zoals twee alinea's hierboven is aangeduid, blijken accurate reacties van de overheid ten opzichte van burgers, een positieve invloed op sociale zelfredzaamheid te hebben. Om accuraat te reageren dienen hulpverleners om te kunnen gaan met vragen over risico's en handelingsperspectieven, zowel in de preventieve als repressieve fasen. Hulpverleners leren momenteel om te gaan met rampen, maar niet hoe om te gaan met burgers voor of tijdens rampen. Om burgers accuraat te ondersteunen dient dit aspect in de opleiding van hulpdiensten te worden geïntegreerd. Ook tijdens rampoefeningen kan hiermee geoefend worden, door burgers een rol van zelfredzame bewoner toe te delen. Naast de opleiding van hulpverleners, kan de overheid accuraat reageren door middel van subsidie. Dit geeft burgers het gevoel dat ze serieus worden genomen. Hieronder staan de instrumenten:

- Aanpassen opleiding hulpdiensten
- Subsidies geven aan bedrijven of burgers wanneer zij met een vernieuwend initiatief komen op het gebied van rampenbestrijding
- Accuraat reageren op initiatieven en vragen van burgers

Deze instrumenten zijn van toepassing op zowel fysieke als sociale onveiligheidsituaties. Aangezien de frequentie van rampen zeer laag is hebben bovenstaande middelen wellicht een kleiner effect dan bij sociale zelfredzaamheid. Initiatieven en subsidieaanvragen vanuit burgers komen minder voor met betrekking tot rampen en crises. Uit de interviews bleek dat in zowel de gemeente Edam-Volendam en de gemeente Papendrecht niet tot zeer weinig werd gebeld met vragen of initiatieven van burgers over risico's in de omgeving.

De bovenstaande instrumenten zijn al gericht op het preventief aanbieden van handelingsperspectieven. Desondanks wordt hier nog specifiek op ingegaan. Zoals reeds aangeduid is het van belang dat de overheid de grenzen van zijn capaciteit aangeeft en daarbij handelingsperspectieven biedt voor burgers. Dit kan op individueel niveau door middel van projecten op scholen of oefeningen. Massamediale risicocommunicatie speelt echter ook een rol. Het zal geen gedrag veranderen, maar massamediale communicatie heeft wel een informerende rol. Let wel, de risicocommunicatie dient lokaal ingezet te worden en expliciet tot de verbeelding van burgers te spreken (risk-as-feelings hypothese). Burgers reageren – zoals gebleken is uit onderzoek van onder andere de Laat en zoals blijkt volgens de risk-as-feelings hypothese- alleen op prikkels om voorbereidende handelingen te nemen, wanneer deze hun directe emoties en omgeving aangaan. Juist door de lage frequentie van rampen is het bewustzijn van risico's zeer laag. Het is alleen reëel om te verwachten dat burgers bewust worden van risico's met behulp van een lokaal risicoprofiel of van informatie dat tot de verbeelding van burgers spreekt. Een voorbeeld hiervan is een campagne gericht op de eerder genoemde Gekke Koeien ziekte in plaats van op de BSE ziekte. Dit zijn twee benamingen voor dezelfde ziekte, maar de Gekke Koeien ziekte spreekt meer tot de verbeelding van burgers.

- *Grenzen capaciteit overheid en preventieve handelingsperspectieven* aanbieden door middel van lokale risicocommunicatie op individueel niveau en publiekelijk niveau. Zoals het uitzenden van een campagnespot op de lokale zender. Handelingsperspectieven specifiek richten op lokaal risicoprofiel en expliciet tot de verbeelding van burgers laten spreken.

Als laatste is te concluderen dat een algehele activerende houding door één of enkele personen, tijdens een sociaal of fysiek onveilige situatie de zelfredzaamheid stimuleert. Buurtwerkers blijken als aanspreekpunt zelfredzaamheid te stimuleren. Ook het hebben van gebiedsgerichte politiezorg geeft burgers de benodigde

handelingsperspectieven. Deze instrumenten hebben alleen invloed wanneer de handelingsperspectieven ontbreken of burgers bewust zijn van een onveilige situatie. In de Pijp hadden buurtwerkers succes aangezien bewoners een onveilige situatie ervoeren, maar niet wisten hoe ze dit moesten oplossen. Een rijke buurt in Amsterdam Zuid, met hangjongeren die door de buurtbewoners de hand boven het hoofd gehouden worden, zal geen boodschap hebben aan een buurtwerker. Hetzelfde principe geldt voor rampen. Aafke Schaapherder en Anna Linmans van BZK wisten een goed voorbeeld te geven van het effect van leiderschap bij rampen: *“Het ligt eraan hoe duidelijk het is dat er een groot ongeval of incident gaande is. Wanneer het overduidelijk is dat meerdere mensen in nood verkeren -zoals in Apeldoorn- is een leider niet nodig en komen burgers snel in actie. Wanneer een ramp niet opgemerkt wordt als zodanig, zal een algehele activerende houding van een aantal mensen bijdragen aan de hoeveelheid actie die wordt ondernomen.”* Hieruit blijkt dat een activerende houding van één of enkele personen soms alleen vereist is voor het doorgeven van handelingsperspectieven. Op andere momenten is het vereist om burgers überhaupt tot handelen te stimuleren. Ook wanneer burgers op de hoogte zijn van handelingsperspectieven, is het mogelijk dat een ramp niet direct als zodanig herkend wordt of kunnen mensen in paniek vergeten wat ze moeten doen. Het effect van een activerende houding en coördinatie sluit zo aan bij de risk-as-feelings theorie. Mensen handelen rationeel, maar hebben bij enkele onveilige situaties de stimulans van leidende figuur nodig.

- Coördinatie en activerende houding stimuleren door per gemeente enkele bewoners -die zijn aangesloten bij bedrijven of verenigingen- (gratis) cursussen basis hulpverlening aan te bieden om zo extra verantwoordelijkheid te nemen tijdens een noodsituatie.

In tabel negen staan alle bovenstaande instrumenten weergegeven die zelfredzaamheid bij rampen en crises stimuleren.

Tabel 9. Beleidsinstrumenten zelfredzaamheid bij rampen en crises

Beleidsinstrumenten zelfredzaamheid bij rampen en crises
Rampenoefeningen op kleinschalig niveau in diverse gemeenschappen (Virtuele en andere meer en minder traditionele gemeenschappen)
Cursussen basis hulpverlening of zelfredzaamheid op gemeentelijk niveau voor zowel burgers als bedrijven
Scholenprojecten
Accuraat reageren op initiatieven en vragen van burgers
Subsidies geven aan bedrijven of burgers wanneer zij met een vernieuwend initiatief komen op het gebied van rampenbestrijding
Aanpassen opleiding hulpdiensten
Op gemeentelijk niveau handelingsperspectieven aanbieden tijdens een noodsituatie
Coördinatie en activerende houding stimuleren door per gemeente enkele bewoners -die zijn aangesloten bij bedrijven of verenigingen- (gratis) cursussen basis hulpverlening aanbieden om zo extra verantwoordelijkheid te nemen tijdens een noodsituatie.
Grenzen capaciteit overheid en preventieve handelingsperspectieven aanbieden door middel van lokale risicocommunicatie op individueel niveau. Handelingsperspectieven specifiek richten op lokaal risicoprofiel of expliciet tot de verbeelding van burgers laten spreken.

Bovenstaande instrumenten kunnen effectief zijn om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren. Men dient echter niet hetzelfde -meer directe- effect te verwachten als bij sociale zelfredzaamheid. Doordat de frequentie van rampen en crises vele malen minder is dan sociale onveiligheidsituaties zullen de ingezette middelen een langere periode nodig hebben alvorens er effect optreedt. De scholenprojecten, oefeningen en cursussen zijn extra van belang voor het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises. De cultuuromslag bij burgers, die vereist is om zelfredzaamheid bij rampen en crises te verbeteren, is het best door middel van deze instrumenten te bevorderen. Ondanks dat rampen en crises onrealistisch zijn in de ogen van burgers, krijgen ze door middel van oefeningen en cursussen een realistisch voorproefje.

8.2 Algemene conclusie

Het gehele onderzoek lijkt de nadruk te leggen op een dilemma: Moet de overheid middelen blijven inzetten om zelfredzame initiatieven/handelingen vanuit de overheid te stimuleren, of kan de overheid deze verantwoordelijkheid beter bij de burger leggen aangezien burgerinitiatieven beter beklijven?

Uit zowel het bureauonderzoek als de interviews blijkt dat burgerinitiatieven beter beklijven dan initiatieven vanuit de overheid. Een initiatief van de overheid zal alleen zelfredzaamheid stimuleren wanneer deze aansluit op het risicobewustzijn van mensen, als burgers verantwoordelijkheid nemen voor mogelijke noodsituaties en een reële verwachting hebben van de overheid¹¹. Zonder deze factoren zullen burger initiatieven en handelingen echter ook uitblijven. Vanwege de lage frequentie van rampen -en daarmee samengaande lage risicobewustzijn van rampen- in Nederland, zullen zowel de initiatieven van burgers als de deelname aan initiatieven van de overheid gering blijven, ongeacht de inzet van beleidsinstrumenten.

Een belangrijke conclusie met betrekking tot bovenstaand dilemma, betreft de terughoudende/ondersteunende houding van de overheid. Om de zelfredzaamheid van burgers bij rampen en crises te versterken behoort de overheid een terughoudende houding in te nemen waarbij de grenzen van de overheid worden aangegeven, accuraat wordt gereageerd op -initiatieven en vragen- van burgers en sturing wordt gegeven aan (minder) zelfredzame burgers. Een inactieve of opleggende overheid blijkt de duurzame en effectieve initiatieven en zelfredzame handelingen van burgers tegen te werken¹². Dit lost het eerder genoemde dilemma op: De overheid kan beter wel investeren in het versterken van zelfredzaamheid bij rampen, maar alleen wanneer deze een terughoudende en ondersteunende rol inneemt. Dit sluit aan bij het idee dat burgers slechts beperkte informatie absorberen van -in de ogen van burgers- onbelangrijke informatie. Martine de Bas geeft aan: *“Er moet een goede balans zijn tussen mensen informeren en niet overladen met teveel informatie. Burgers absorberen een beperkte hoeveelheid informatie van iets dat ze niet belangrijk vinden. De communicatie moet dus aansluiten bij de denkwereld van mensen en tot het minimum beperkt worden door kortstondig mensen te bombarderen met een bepaald thema. Dan is het echter nog de vraag of het beklijft voor een langere periode.”*

De beleidsinstrumenten die in paragraaf 8.1 het meest effectief bevonden zijn en direct invloed hebben op burgers, hebben één kenmerk gemeen: ze worden kleinschalig ingezet. Blijkbaar dient een terughoudende overheid zich te concentreren op een kleinschalige en individuele aanpak van gemeenten. Instrumenten zijn dan beter toe te spitsen op lokale risico's. Daarnaast kan een lokale overheid beter aangeven waar zijn grenzen liggen en waar bewoners verantwoordelijkheid kunnen nemen. Vanwege de lage frequentie van rampen in Nederland is het vooral lastig burgers bewust te maken van risico's. De minimale mate waarin men mag verwachten dit risicobewustzijn te stimuleren, is blijkbaar vooral realiseerbaar op lokaal niveau. Zoals aangeduid in hoofdstuk vijf en zes kunnen algemene middelen -ingezet in de preventieve fase- alleen een ondersteunende rol hebben. Gedrags- en mentaliteitsveranderingen zullen bij algemene middelen als massamediale risicocommunicatie uitblijven.

Een kleinschalige terughoudende overheid is dus vereist wil men zelfredzaamheid bij rampen en crises versterken. In de praktijk zullen gemeenten het initiatief moeten nemen en dient BZK gemeenten te ondersteunen aan de hand van bijvoorbeeld het vaststellen van kaders voor hulpdiensten en het geven van subsidie. Wil de overheid zelfredzaamheid bij rampen en crises structureel versterken, blijkt een cultuuromslag bij zowel burgers als de overheid vereist. BZK en gemeenten zullen opnieuw taken en bevoegdheden moeten vaststellen wat leidt tot duidelijk afgebakende grenzen. Deze grenzen wijzen burgers op hun eigen verantwoordelijkheid en op het feit dat veiligheid niet volledig te garanderen is. Een cultuuromslag is tevens vereist om de risico's van geografisch specifieke rampen en crises -en de bijbehorende handelingsperspectieven- te integreren in het leven van iedere Nederlandse burgers. Risicobewustzijn, verantwoordelijkheidsgevoel en een reële verwachting van de overheid zijn niet structureel op te leggen, maar moeten vanuit de cultuur en vanuit burgers zelf geïnitieerd en geaccepteerd worden¹³. Zonder cultuuromslag waarbij burgers meer eigen verantwoordelijkheid nemen, zullen zelfredzame handelingen en initiatieven voor

¹¹ Zie essentiële factoren

¹² Zie hoofdstuk vijf, paragraaf 5.1

¹³ Zie hoofdstuk 5, bevorderende factoren

een fenomeen als rampen op structurele basis uitblijven. Met behulp van een terughoudende kleinschalige overheid is hopelijk een cultuuromslag te realiseren waarbij ook de taken en bevoegdheden van burgers zullen veranderen. De terughoudende/ondersteunende overheid is echter ook na een cultuuromslag vereist vanwege de belemmerende rol van een inactieve overheid en vanwege de lage frequentie van rampen.

De belangrijkste constatering die uit deze conclusie volgt, is:

Zelfredzaamheid bij rampen en crises wordt het best versterkt door initiatieven en handelingen van burgers zelf. Desondanks is een terughoudende/ondersteunende overheid vereist om structureel te investeren in kleinschalige en contextgerichte instrumenten die burgers voornamelijk op individueel niveau benaderen. Ook na het bereiken van een cultuuromslag waarbij zelfredzaamheid bij rampen en crises -nog meer- geïntegreerd is in de samenleving, blijft een terughoudende lokale overheid vereist. De grote uitdaging is het vinden van een balans tussen het versterken van zelfredzaamheid met behulp van beleidsinstrumenten en het overladen van burgers met informatie en initiatieven.

8.3 Aanbevelingen

Paragraaf 8.1 bevat een aantal conclusies met betrekking tot effectief bevonden beleidinstrumenten bij sociale zelfredzaamheid. Uit dit onderzoek is echter gebleken dat instrumenten niet in elke situatie hetzelfde effect hebben en meerdere factoren een rol spelen bij het stimuleren van zelfredzaamheid. In deze paragraaf worden zes aanbevelingen gegeven betreffende handelingen en instrumenten van de overheid om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren.

Aanbeveling één: Effectieve beleidsinstrumenten bij een terughoudende overheid

Om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren dient in ieder geval voldaan te worden aan de eerder genoemde essentiële factoren: Bewustzijn van risico's, verantwoordelijkheid nemen, kennis van handelingsperspectieven en een reële verwachting van de overheid.

In tabel tien staan de vier essentiële factoren en de meest effectief bevonden beleidinstrumenten weergegeven¹⁴. Deze instrumenten zullen zelfredzaamheid bij rampen en crises versterken wanneer ze ondersteunend, kleinschalig en contextgericht worden ingezet. De mate waarin instrumenten geïmplementeerd dienen te worden is afhankelijk van de reeds aanwezige factoren in een situatie en de – financiële- capaciteit van de overheid. Bij het inzetten van beleidinstrumenten dient de overheid altijd een terughoudende houding aan te nemen. Een inactieve of opleggende overheid zal het effect van de instrumenten gedeeltelijk teniet doen.

Zoals uit de algemene conclusie blijkt, beklijven burgerinitiatieven en handelingen beter dan initiatieven van de overheid. In een ideale situatie zouden initiatieven en zelfredzame handelingen -met betrekking tot zelfredzaamheid bij rampen en crises- vanuit burgers komen en zou de overheid zich ten opzichte van deze initiatieven ondersteunend opstellen. Alle essentiële factoren zouden dan aanwezig moeten zijn en burgers zouden dan blijkbaar in dezelfde mate als bij sociale zelfredzaamheid de noodzaak inzien van preventief handelen, ondanks de lage frequentie van noodsituaties. Deze situatie is echter vergezocht en zal door de lage

¹⁴ Toepassing en uitleg van instrumenten is terug te vinden in hoofdstukken vijf, zes en zeven.

frequentie van rampen waarschijnlijk nooit prevaleren in Nederland. Ondanks deze verwachting kan de overheid aan de hand van tabel tien per situatie nagaan met behulp van welke middelen zelfredzaamheid bij rampen het meest effectief en efficiënt gestimuleerd wordt om de al bestaande zelfredzaamheid te versterken. Hierbij dient de overheid rekening te houden met het feit dat burgers een beperkte hoeveelheid informatie opnemen. Daarnaast zullen burgers met betrekking tot rampen niet snel de noodzaak voelen alle noodscenario's uiteen te zetten om zich daarop voor te bereiden. Hierom wordt aanbevolen dat gemeenten hun eigen kaders opstellen met mogelijk rampscenario's. Aan de hand van deze scenario's kunnen instrumenten op de meest bedreigende risico's ingezet worden. Burgers bestoken met alle mogelijke risico's zal niet leiden tot meer zelfredzame burgers.

Naast een terughoudende overheid dienen de instrumenten burgers zoveel mogelijk op hun interesses of angst voor onveiligheid aan te spreken. Alleen wanneer emoties worden geprikkeld zullen burgers preventieve handelingen nemen, is gebleken uit de interviews en het bureauonderzoek. Dit sluit dus aan bij de risk-as-feelings hypothese en het principe van een kleinschalige aanpak.

Kortom: In elke omgeving en context moet voldaan worden aan de vier essentiële factoren om zelfredzaamheid te versterken. Alle beleidsinstrumenten weergegeven in tabel tien kunnen door een terughoudende, kleinschalige (lokale) en contextgerichte overheid ingezet worden. De mate waarin is echter afhankelijk van de factoren die aanwezig zijn in een situatie en van de -financiële- capaciteit van de overheid. Bij het implementeren van beleidsinstrumenten is het verstandig in te spelen op actuele emoties die spelen bij de bevolking. Daarnaast dient een balans gevonden te worden tussen het stimuleren van zelfredzaamheid en het overladen van burgers met informatie en instrumenten. Wanneer bekend is welke factoren afwezig zijn in een situatie kan aan de hand van tabel tien bepaald worden welke instrumenten zelfredzaamheid bij rampen en crises het meest effectief en efficiënt zullen stimuleren. Aangezien meerdere instrumenten alle factoren beïnvloeden ligt er nog enige onderzoeks- en keuzevrijheid bij de overheid. Is er bijvoorbeeld een meer duurzame en structurele stimulans vereist in de vorm van scholenprojecten of is een meer directe en minder duurzame stimulans gewenst in de vorm van lokale risicocommunicatie? Gemeenten kunnen een kader opstellen van de meest bedreigende risico's, zodat burgers niet gebombardeerd worden met instrumenten betreffende rampen en crises.

Tabel 10. Vereiste factoren en aanbevolen beleidsinstrumenten

Vijf essentiële factoren/ beleidsinstrumenten										
	Handelingsperspectieven aanbieden tijdens noodsituatie op gemeentelijk niveau	Aanpassen opleiding hulpdiensten	Grenzen capaciteit overheid en preventieve handelingsperspectieven aanbieden door middel van lokale risicocommunicatie	Scholenprojecten	Subsidies geven aan bedrijven of burgers wanneer zij met een vernieuwend initiatief komen op het gebied van rampenbestrijding	Accuraat reageren op initiatieven en vragen van burgers	Rampenoefeningen op kleinschalig niveau met burgers als deelnemers	Coördinatie en activerende houding stimuleren door per gemeente enkele bewoners -die zijn aangesloten bij bedrijven of verenigingen- gratis cursussen basis hulpverlening aan te bieden.	Cursussen basis hulpverlening of zelfredzaamheid op gemeentelijk niveau voor zowel burgers als bedrijven	
Bewustzijn van risico's	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	ja	Ja	
Verantwoordelijkheid	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	ja	Ja	
Reële verwachting van de overheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
Kennis van handelingsperspectieven	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	
Ja	→	het betreffende instrument stimuleert de betreffende factor								
Nee	→	het betreffende instrument stimuleert de betreffende factor niet								

Bij het inzetten van instrumenten dient eerst de situatie en omgeving geanalyseerd te worden. Welke factoren zijn aanwezig? Welke initiatieven spelen er vanuit de burgers? Welke risico's ervaren de burgers? De instrumenten dienen altijd ingezet te worden met burgers als uitgangspunt. Door de instrumenten in tabel negen als ondersteuning voor de burgers in te zetten krijgen zij zo de vrijheid om nog meer zelfredzaam te kunnen en mogen handelen.

Aanbeveling 2: Kleinschaligheid

Uit het bureauonderzoek naar sociale zelfredzaamheid is bij het inzetten van instrumenten kleinschaligheid cruciaal gebleken. Op kleinschalig/lokaal niveau is het eenvoudiger mensen individueel aan te spreken en zijn instrumenten beter toe te spitsen op relevante risico's in een omgeving.

De overheid wordt aanbevolen elk instrument op gemeentelijk of lager niveau toe te passen. Ook wanneer een instrument effectief blijkt en overgenomen wordt door andere gemeenten, dient het instrument op elke situatie te worden aangepast en mensen zoveel mogelijk op individueel niveau te blijven stimuleren.

Aanbeveling 3: Cultuuromslag

Het bevorderen van zelfredzaamheid bij rampen en crises vereist een cultuuromslag bij zowel burgers als de overheid. Van geen enkel instrument valt direct resultaat te verwachten. Een cultuuromslag is vereist om de risico's van geografisch specifieke rampen en crises –en de bijbehorende handelingsperspectieven- te integreren in het leven van iedere Nederlandse burger. Hierbij zullen de rollen, taken en bevoegdheden van zowel de overheid als burgers opnieuw vastgesteld moeten worden, zodat een eenduidige cultuuromslag kan plaats vinden.

Om het vaststellen en hanteren van rollen, taken en bevoegdheden voor overheden en burgers te ondersteunen, wordt aangeraden onderstaande punten te hanteren. Enkele punten zijn al in tabel negen aangegeven.

- Het hanteren van een terughoudende overheid: Grenzen overheid afbakenen en duidelijke kaders vaststellen waarbinnen burgers vrij kunnen handelen. Hierbij duidelijk maken aan burgers dat volledige veiligheid niet te garanderen is.
- Door middel van een aangepast opleiding mentaliteit van het Ministerie van BZK, gemeenten en hulpdiensten veranderen. Hierdoor burgers ondersteunen bij het zelfredzaam handelen wanneer geen professionele hulpverlening is vereist.
- Vanaf een jonge leeftijd burgers kennis laten maken met –omgeving specifieke- risico's en de bijbehorende handelingsperspectieven.

Aanbeveling 4: Sociale cohesie

Het wordt aanbevolen meer onderzoek te doen naar de relatie tussen sociale cohesie en zelfredzaamheid bij rampen en crises. Uit het bureauonderzoek en de interviews lijkt het mogelijk te concluderen dat sociale cohesie een belangrijke invloed heeft op sociale zelfredzaamheid. Ervaringen in de flat Tolland beschreven in hoofdstuk vijf (SMVP, 1993) en de sociale betrokkenheid tijdens de brand in Volendam (van Baardwijk, 2010) lijken dit te bevestigen. Er is echter geen wetenschappelijk onderzoek gevonden waarin de specifieke relatie tussen sociale cohesie en zelfredzaamheid bij rampen en crises is onderzocht. Daarnaast kan sociale cohesie verschillend geïnterpreteerd worden: Zou sociale verbondenheid tussen alle burgers in een wijk goed moeten zijn, of is sociale verbondenheid tussen een bepaald aantal bewoners voldoende om zelfredzaamheid te stimuleren? Wie bepaald wat een “goede” verbondenheid is?

Kortom, om de relatie tussen sociale cohesie en zelfredzaamheid bij rampen en crises beter in beeld te brengen wordt aangeraden hier verder onderzoek naar te doen.

Aanbeveling 5: Operationalisatie zelfredzaamheid

De mate waarin zelfredzaamheid bij rampen en crises gestimuleerd wordt is momenteel niet meetbaar. Oftewel, er is geen algemene operationalisatie van zelfredzaamheid bekend. Het is onduidelijk in welke mate de instrumenten en de bevorderende factoren zelfredzaamheid werkelijk stimuleren. Aan de hand van een eenduidige conceptualisatie van zelfredzaamheid bij rampen en crises, zou een operationalisatie van dit fenomeen bijdragen aan de huidige kennis over stimulerende instrumenten en factoren.

Aanbeveling 6: Beleid

Als laatste wordt aanbevolen best practices van eerdere ervaringen, leermomenten en andere evaluaties op te nemen in het beleid van de veiligheidsregio's en gemeenten. Tegenwoordig wordt dit onvoldoende gedaan wat ertoe leidt dat hulpdiensten in dezelfde valkuilen lopen en zelfredzaamheid bij rampen en crises niet efficiënt gestimuleerd wordt. Zoals aangegeven in paragraaf 6.1 komt dit onder andere doordat elke verandering in een organisatie samen gaat met extra kosten. Zonde, temeer omdat de kennis in veel regio's en gemeenten wel aanwezig is.

8.4 Discussie

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is aangeduid, worden in deze discussie mogelijke negatieve effecten van de gekozen onderzoeksmethode en mogelijke kritiekpunten besproken.

Zelfredzaamheid is een begrip dat geen algemene definitie heeft. In dit onderzoek is de definitie van het ministerie van BZK aangehouden omdat zowel instrumenten voor BZK als voor gemeenten onderzocht werden. Mogelijk sluit de definitie -en hierbij het gehele onderzoek -minder goed aan bij andere organisaties. Hierbij wordt direct aan alle instanties en organisaties die werkzaam zijn met het fenomeen zelfredzaamheid –zoals ook bij de aanbevelingen is aangegeven- aanbevolen om gezamenlijk één strategische en operationele definitie vast te stellen.

Een tweede discussiepunt heeft betrekking op de aanbeveling die gemaakt is met betrekking tot de essentiële factoren en de beleidsinstrumenten. Deze is gemaakt op basis van ervaringen met sociale zelfredzaamheid en op basis van de diepte-interviews. Wellicht blijkt uit de praktijk -bij het stimuleren van zelfredzaamheid bij rampen en crises- dat een instrument toch een andere uitwerking heeft op een bevorderende factor. Dit is van invloed op tabellen vijf en zeven waarbij de effectiviteit van de instrumenten voor beide vormen van zelfredzaamheid getoetst worden op basis van de bevorderende factoren. Ook de beschrijving van de factoren kan wellicht aangevuld worden. Deze aanvulling zal doorwerken op de tabellen vijf en zeven, en uiteraard op de aanbevelingen.

Hoe de instrumenten toe te passen zijn is terug te vinden in de hoofdstukken vijf, zes en zeven. Hierbij is creativiteit en vrijheid echter aanbevolen. Dit heeft te maken met de toepassing van instrumenten op specifieke situaties. Van elke situatie en omgeving zal eerst een analyse gemaakt moeten worden, alvorens instrumenten toe te passen zijn. Tabel tien is dus niet klakkeloos over te nemen door BZK en gemeenten.

Een ander discussiepunt heeft betrekking op de in hoofdstuk vier aangekaarte *context-dependent mediator*. Deze is mogelijk niet volledig valide. De onderzoeker heeft geen praktijkonderzoek kunnen doen naar het fenomeen zelfredzaamheid bij rampen en crises. Door middel van verder onderzoek of praktijkervaring zal moeten uitwijzen of bijvoorbeeld het geven van subsidie bij initiatieven van burgers (niet vergelijken met het geven van subsidie op initiatief van de overheid) hetzelfde effect heeft bij zelfredzaamheid bij rampen en crises als bij sociale zelfredzaamheid.

Onder andere door de theorie risk-as-feelings en door voorbeelden uit de praktijk zijn sommige mensen van mening dat zelfredzaamheid niet gestimuleerd dient te worden. Tenslotte zijn er tal van situaties te noemen waarbij burgers elkaar hielpen tijdens een ramp of crisis. Desondanks zijn er ook voorbeelden te noemen waarbij de burgers elkaar nog beter hadden kunnen helpen of waarbij zelfredzaamheid nergens te bekennen was. Om burgers de kans te geven zichzelf en anderen zo goed mogelijk te helpen wordt zelfredzaamheid gestimuleerd. Het onderzoeken van de redenen om zelfredzaamheid te stimuleren expliciet niet opgenomen in dit rapport. Dit is dan ook een interessant discussiepunt voor een aansluitend onderzoek.

Bibliografie

Babbie. (2007). *The practice of social research*. Belmont: Thomson Wadsworth.

Baumann et al. (1987) Citizen participation in police crisis intervention activities. *American journal of community psychology*, 15 (4), 459-471. Verkregen op 6 april 2010 van:
<http://www.springerlink.com/content/v671k1g184194672/fulltext.pdf>

Bergsma, M. (2003). Betrouwbaarheid en Validiteit van Kwalitatief georiënteerde Operational Audits. Rotterdam: Economische Faculteit Erasmus Universiteit. Verkregen op 10 mei 2010 van:
<http://www.iaa.nl/Sitefiles/PDF/betrouwbaarheden%20Validiteit.pdf>

BHV Nederland (2010) *Veel gestelde vragen*. Verkregen op 14 augustus, 2010, van Bedrijfshulpverlening Nederland: <http://www.bhv.nl/cms/publish/content/showpage.asp?pageid=12>

Boorsma, J.S.W., Tijhuis. A.J.G. (2009) *Actoren in de strafrechtspleging*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Bosch-Overduin. A., et al. (2008). Resultaten Denk Vooruit Campagne leiden tot nieuwe strategie. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 38-39.

Brief Beter Besturen bij Rampen, Minister Ter Horst, 8 juli 2009, 2009-0000377037

Brief zelfredzaamheid bij rampen en crises, Minister Ter Horst, 4 juni 2009, 2009-0000285982

Commissie Sociale zelfredzaamheid (1989) *Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

De Laat, M.C.H.A. (2009). *Rampzalige voorbereiding?: Een onderzoek naar de voorbereiding van burgers op rampen in de provincie Overijssel*. Gevonden maart 15, 2010, Universiteit Twente website:
http://essay.utwente.nl/59222/1/scriptie_M_de_Laat.pdf

Directie Rampenbeheersing en Brandweer. (2004). *RB bericht*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Fenger, H.J.M. & Klok, P.-J. (2008) *Beleidsinstrumenten*, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer, Alphen aan den Rijn, ISBN: 90 13 00695 7, pp. 223-241

Gunther Moor, L., Van de Leur, W., Van der Vijver, K., Meijer, R. & Toenders, N. (2002) *Veilig in de wijk: Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.

Gunther Moor, L. & Peeters, J. (1996) *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers: Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en opheffing van politiebureaus*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.

Hes, J. & Veldhuis, J. (2002) *Recht doen aan de buurt*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.

Huys, P. (2007) *Overheidsbeleid als politie: Over de grondslagen van beleid*. Koninklijke van Gorcum BV, Assen.

Jonge Vos, A.A. (2006) *zelfredzaamheid bij rampen*. Gevonden mei 10, 2010, Universiteit Twente website:
http://essay.utwente.nl/57692/1/scriptie_Jonge_Vos.pdf

Kabinet Balkenende IV, "de overheid". (2010) *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Verkregen op 10 april 2010 van: <http://www.nederlandalert.nl/overheid/a.-Nationaal-Handboek-Crisisbesluitvorming.pdf>

Lindell, M. K. & Perry, R.W. (2003). Understanding Citizen Response to

Disasters with Implications for Terrorism, *Journal of Contingencies and Crisis Management* 11(2), 49.

Loewenstein, G.F., Hsee, C.K., Weber, E.U., Welch, N. (2001). Risk as Feelings. *Psychological Bulletin*, 127 (2), 267-286.

Ministerie van Algemene Zaken.(2007) *Samen werken samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2004). *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010, april 06). *Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum*. Verkregen op april 06, 2010, van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/crisisbeheersing/landelijk>

Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010) *Organogram*. Verkregen op 19 mei 2010 van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: <http://www.minbzk.nl/organisatie/organogram>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010, april 05). *Nationaal Crisiscentrum (NCC)*. Opgeroepen op april 05, 2010, van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/crisisbeheersing/nationaal>

Nationaal instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie (2006) *Wijkslag: Theorie beleidsinstrumenten*. Woerden: NIGZ.

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (2008) *Meetbaar maken van fysieke veiligheid*. Verkregen op 10 juni, 2010, van Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *nibra*: www.nifv.nl

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (2008) *Verkenning beleidseffectanalyse fysieke veiligheid*. Verkregen op 10 juni, 2010, van Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid: http://www.nifv.nl/upload/148682_668_1234360262434-Verkenning_beleidseffectanalyse_fysieke_veiligheid_-_v7_0_-_DEF.pdf

Overheidloket (2010) *Noodhulp en personele veiligheid, subsidie*. Verkregen op 2 juli, 2010, van Overheidloket: http://overheidloket.overheid.nl/index.php?p=product&product_id=901912

Postbus 51 Rijksoverheid (2010) *Voorbereid zijn op noodsituaties*. Verkregen op 14 augustus, 2010, van Nederland Veilig: www.nederlandveilig.nl

Punch, K.F. (2006) *Developing Effective Research Proposals*. Sage Publications, London.

Raspe, A. (1996) *De impuls van Sociale Zelfredzaamheid: Ervaringen van wijkagenten en opbouwwerkers in twee locaties*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.

Shadish, W.R. , Cook, T.D., & Campbell, T.D. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Houghton Mifflin, Boston.

Stichting Maatschappij, veiligheid en Politie (2001) *Samenwerken aan veiligheid: Discussienota van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (1993) *Scan zelf doen en over laten*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.

ter Huurne. E. (2009, december 10). *Onderzoek naar de risico-informatieconsument*. Verkregen op april 2, 2010, van Nationaal CrisisCentrum, Cluster risico- crisiscommunicatie :
http://www.risicoencrisis.nl/index.cfm/t/Onderzoek_Risico_informatieconsument/vid/5BC4A473-1438-5103-71C027972D1E07F6

Toespraak overhandiging regionale risicowijzer van Ter Horst, 2 april 2008, verkregen op 02 april 2010 van:
http://www.minbzk.nl/111311/toespraak-minister_0
<http://www.risicokaart.nl/>

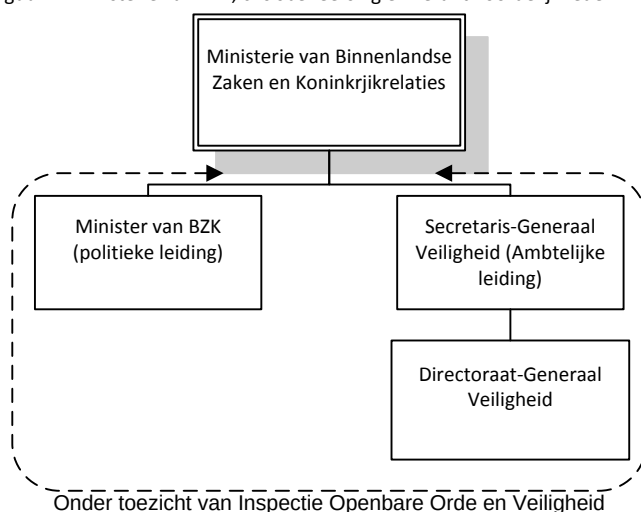
Zoomer, O.J. (1993). *Zelf doen en overlaten: acties van burgers, politie en lokale overheid tegen overlast en kleine criminaliteit*. Lelystad: Koninklijke Vermande

Bijlage I Centrale en decentrale overheid

In hoofdstuk twee is de definitie van “de overheid” besproken. Deze bijlage bevat meer achtergrondinformatie betreffende de organisatie op zowel centraal als gemeentelijk niveau.

De rol van de minister van BZK is uitgelegd in hoofdstuk twee. Naast de minister van BZK is er een ambtelijke leiding van BZK. Dit is de Secretaris-Generaal. De Secretaris-Generaal heeft zitting in de Bestuursraad wat het hoogst ambtelijke besluitvormende bestuursorgaan van BZK is (Ministerie van BZK, 2010). De Directoraat-Generaal Veiligheid geeft leiding bij het beheersen van een crisis en draagt zorg voor crisisbeleid. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) houdt toezicht op het gebied van crisisbeheersing, politie, brandweer enzovoort. Alle bestuursorganen die een taak vervullen op dit gebied staan onder toezicht van de Inspectie OOV (Ministerie van BZK, 2010). Vooral met betrekking tot crisisbeheersing zou de Inspectie OOV een belangrijke controlerende en stimulerende rol moeten spelen. In figuur 1 staan de beschreven ambten en organen weergegeven.

Figuur 1. Ministerie van BZK, crisisbeheersing en verantwoordelijkheden¹⁵



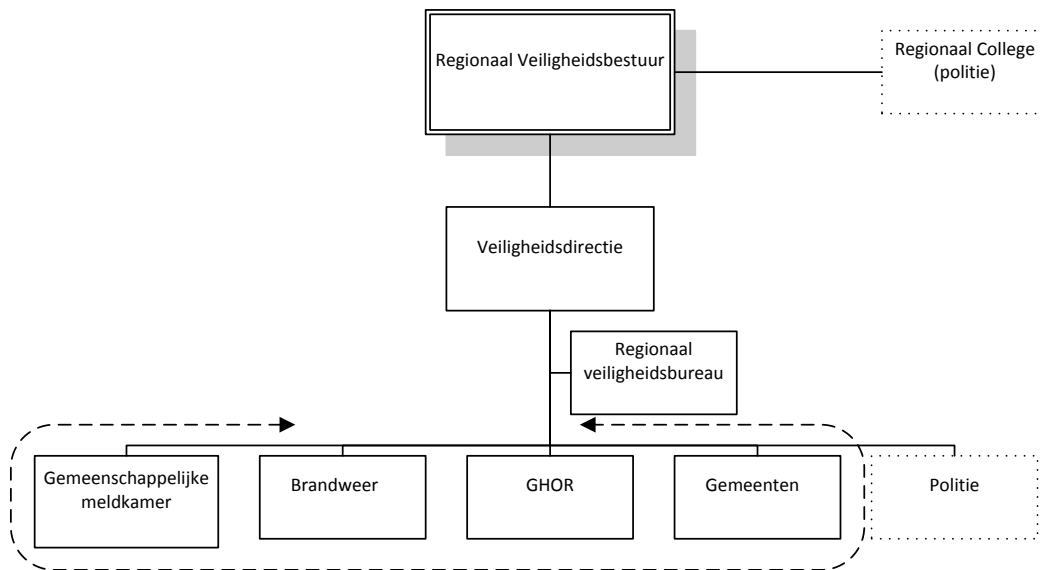
Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de capaciteit en kennis zou moeten bezitten om burgers bij crisisbeheersing te stimuleren tot zelfredzaamheid. Aangezien de Minister van BZK tevens de coördinerende minister is in crisisbeheersing op nationaal en intersectoraal niveau, valt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder de definitie van “de overheid” in dit onderzoek.

De decentrale overheid

De veiligheidsregio's zijn bij zelfredzaamheid bij rampen en crises ook van belang. *Veiligheidsregio's zijn het hart van de crisisbeheersingsorganisatie op decentraal niveau* (Ministerie van BZK, 2004). De veiligheidsregio's moeten dan ook op professionele manier rampen en crisissituaties kunnen aanpakken (Ministerie van Algemene Zaken, 2007). In figuur 2 is de crisisbeheersing op regionaal niveau te zien

¹⁵ Met betrekking tot crisisbeheersing zijn nog vele andere centra en organen te noemen. Deze zullen in dit onderzoek buiten beschouwing blijven vanwege de geringe bijdrage die ze zouden leveren aan het onderzoek.

Figuur 2. Organogram veiligheidsregio, rampenbestrijding en crisisbeheersing



Regionaal Veiligheidsbestuur	Een RVB bestaat uit de burgemeesters van een veiligheidsregio. Daarnaast zitten er adviseurs in het RVB. Voorbeelden zijn de korpschef van de politie, de coördinerende gemeentesecretaris en een regionaal commandant van de Brandweer. De RVB heeft verantwoordelijkheden op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Het stelt beleid vast en bepaalt financiële kaders (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2010)
Veiligheidsdirectie	De veiligheidsdirectie zorgt voor de directe koppeling tussen de veiligheidsregio en een specifieke dienst. De directie bestaat in ieder geval uit de coördinerende gemeentesecretaris, de commandant van de brandweer, de korpschef van de politie en de regionaal Geneeskundig Functionaris. De veiligheidsdirectie ondersteunt het RVB. Daarnaast is het, het hoogst ambtelijke besluit- en beleidsvormende orgaan m.b.t. crisisbeheersing en rampenbestrijding (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2010).
Regionaal Veiligheidsbureau (RVB)	Verzorgt voorbereiding op bestuurlijke besluitvorming en past zo nodig beleid toe. Bestaat uit multidisciplinaire adviseurs en projectmanagers.
Gemeenten	Hiermee wordt bedoeld op alle gemeenten in een veiligheidsregio. Door het Regionaal Veiligheidsbestuur hebben gemeenten een grote invloed op het vaststellen van beleid en het stellen van financiële en beleidsmatige kaders.
Gemeenschappelijke meldkamer	Één meldkamer per veiligheidsregio waar alle oproepen en verbindingen binnenkomen.
Brandweer	De brandweer is naast de politie en de GHOR één van de klassieke hulpverleningsdiensten. Ze hadden vroeger een meer coördinerende rol bij crisisbeheersing, maar tegenwoordig wordt dit per incident bepaald (Veiligheidsberaad, 2010). Verleent zowel spoedeisende als preventieve hulp.
GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen)	Dit wordt ook wel de Witte Kolom genoemd. De GHOR is een conglomeraat van meerdere op gezondheidszorg gerichte organisaties zoals huisartsen, de ambulancediensten enzovoort. (Veiligheidsberaad, 2010)
Regionaal College en de “Politie”	De politie is georganiseerd in eigen politieregio's. Deze vallen samen met de 25 veiligheidsregio's. Ondanks de aparte organisatie werken veiligheidsregio's en politieregio's veel samen. Een voorbeeld hiervan is de gemeenschappelijke meldkamer. Het Regionaal College bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten uit een politieregio, de korpschef en de hoofdofficier van Justitie. Het Regionaal College neemt beslissingen over hoofdlijnen van beleid (Politie regio Twente, 2010).

(Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004)

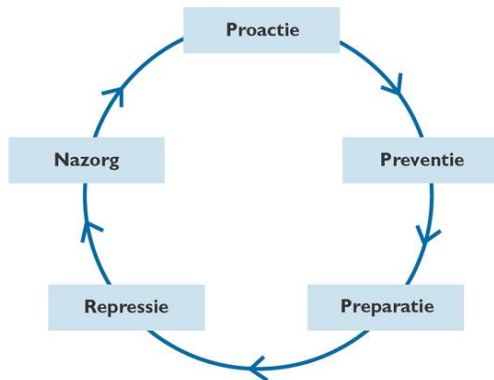
Uit bovenstaande informatie is te concluderen dat er in een veiligheidsregio sprake is van een conglomeraat van diensten en organisaties en dat deze samenwerken met politie en justitie. Iedere dienst heeft zijn eigen specialiteit of vakgebied, maar alles wordt op elkaar afgestemd voor een professionele en effectieve crisisbeheersing en rampenbestrijding. Door middel van de wet Veiligheidsregio's wordt de samenwerking tussen brandweer en GHOR versterkt. De 25 veiligheidsregio's vallen samen met de 25 politieregio's, waardoor samenwerking tussen veiligheidsregio's en de politieregio's verbetert.

Bijlage II Veiligheidsketen

De overheid deelt veiligheidsbeleid en crisisbeheersing in aan de hand van een veiligheidsketen, bestaande uit vijf schakels:

- Pro-actie
- Preventie
- Preparatie
- Repressie
- Nazorg

Pro-actie richt zich op het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid. Te denken valt aan infrastructuur en ruimtelijke ordening. Hoe kan bijvoorbeeld planvorming in nieuwe wijken bijdragen aan het minimaliseren van een overstroming? Maar ook, welke risico's worden door burgers geaccepteerd en zijn dus te minimaliseren door middel van zelfredzaamheid? (Ministerie van BZK e.a., 2010) Preventie is gericht op het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het structureel beperken van risico's en ongevallen. Hoe kunnen burgers gestimuleerd worden risico's in acht te nemen en hun gedrag hier structureel op aan te passen? Zowel bij pro-actie als bij preventie is nog geen sprake van een veiligheidsprobleem. Preparatie is de voorbereiding op de bestrijding van rampen en crises in opkomst. Er dreigt een veiligheidsprobleem. Burgers kunnen bijvoorbeeld zandzakken voor hun huis leggen bij gevaar op een overstroming of voorbereidingen treffen om te evacueren. Tijdens de repressie fase wordt de ramp of crises daadwerkelijk bestreden. Er is daadwerkelijk een veiligheidsprobleem. Bij bijvoorbeeld een overstroming kunnen burgers extra hulp verlenen en zichzelf en anderen helpen te evacueren. De nazorg fase is gericht op het terugkeren naar normale omstandigheden (Ministerie van BZK e.a. 2010).



Bijlage III Beleidsinstrumenten op centraal en decentraal niveau

In deze bijlage staat een uitgebreide beschrijving van de instrumenten die BZK en gemeenten toepassen om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren. In hoofdstuk zes staat een overzichtelijke beschrijving van alle instrumenten. In deze bijlage is meer achtergrondinformatie te vinden over deze middelen.

1.1 Beleidsinstrumenten op centraal niveau

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2009 een brief naar de tweede kamer gestuurd betreffende zelfredzaamheid bij rampen en crises. Hierin beschrijft zij – zoals in hoofdstuk één van dit onderzoek staat aangeduid – dat burgers in een noodsituatie prima in staat zijn zichzelf in veiligheid te brengen. Het blijkt echter ook dat burgers meer verstandige handelingen en keuzes maken wanneer zij een betere voorbereiding hebben gehad en over voldoende kennis en informatie beschikken. Dit zal de impact van een noodsituatie verminderen en het geloof in het eigen vermogen vergroten. Een ramp voorkomen door middel van zelfredzaamheid is niet reëel. Het blijkt lastig burgers te stimuleren tot zelfredzaamheid aan de hand van voorbereidingen en informatieoverdracht, omdat mensen – zoals Anna Linmans ook aangaf – een realistische inschatting van risico's maken en daar hun gedrag op aanpassen (Ter Horst, 2009). Burgers zijn zich hierdoor niet bewust van risico's die er wel degelijk zijn.

Het Ministerie van BZK is het project zelfredzaamheid bij rampen en crises gestart. Ook wel kort het project zelfredzaamheid genoemd. De doelgroep van dit project bestaat uit individuele burgers, bedrijven en de overheid zelf. Het project zelfredzaamheid omvat drie sporen waarbij specifieke beleidsinstrumenten zijn ingezet. De sporen zijn als volgt beschreven door Ter Horst:

- Het versterken van het risicobewustzijn
- Het in pilotgebieden onderzoeken welke instrumenten de zelfredzaamheid effectief versterken
- Onderzoek naar “best practices” op het gebied van zelfredzaamheid

Onderstaand een korte beschrijving van elk spoor.

Het versterken van het risicobewustzijn

Door middel van een landelijke, regionale/lokale en doelgroepgerichte campagne roept BZK burgers op bewust te worden van risico's van rampen en crises. De landelijke Denk Vooruit campagne is sinds 2006 ingezet en biedt voor elf rampscenario's handelingsperspectieven. Door middel van de campagne biedt de overheid verder noodpakketten aan met primaire levensmiddelen, kunnen minder zelfredzamen brochures aanvragen met specifieke handelingsperspectieven en kan iedere Nederlander via de risicokaart risico's in zijn omgeving bekijken. Verdere informatie over de Denk Vooruit campagne is te vinden op de website van de campagne (Denk Vooruit, 2010). Zoals ook uit mijn interview met BZK bleek vindt de doelgroep de campagne belangrijk maar handelen ze er niet naar. Een –realistische- verwachting van risico's is hier de oorzaak van. Het zit niet in de Nederlandse cultuur om zich bezig te houden met noodsituaties en mogelijke handelingsperspectieven.

De doelgroepgerichte campagnes zijn gericht op jongeren en verminderd zelfredzamen. Het schoolproject Ramp is gericht op scholieren en wordt aangeboden op het voortgezet onderwijs. Project Ramp geeft scholieren de mogelijkheid te onderzoeken welke handelingen verricht dienen te worden bij verschillende noodsituaties. Deze situaties zijn gericht op de lokale leefomgeving (Ter Horst, 2009). Een tweede project gericht op jongeren vindt plaats in het virtuele Habbo-hotel. In deze wereld krijgen jongeren te maken met rampenoefeningen. Uit de evaluatie van dit project bleek dat naderhand jongeren beter bekend waren met de Denk Vooruit campagne (Ter Horst, 2009). Door jongeren zelf na te laten denken over risico's is op langer termijn een cultuuromslag mogelijk met betrekking tot zelfredzaamheid. Ook Martine de Bas van gemeente Papendrecht (2010) geeft aan dat scholing een belangrijk instrument is om burgers bewust te maken van risico's en hun eigen verantwoordelijkheid.

Voor verminderd zelfredzamen heeft BZK, in samenwerking met Lokale Samenleving en de Taakgroep Handicap, een website opgesteld en brochures ontwikkeld (Ter Horst, 2009). Door middel van de website tracht BZK zich meer op het individu te richten. Individuen kunnen een vragenlijst invullen en krijgen aan de hand van de antwoorden een advies met handelingsperspectieven en andere tips (Ter Horst, 2009). Hierbij kan je de kanttkening maken of iedere verminderd zelfredzame wel toegang heeft tot internet. Zo ja, hoe kan je ze stimuleren informatie over rampen op te zoeken?

Naast bovenstaande middelen heeft het Oranje Kruis een publiekscampagne opgezet. Hierbij worden burgers gestimuleerd een EHBO-cursus te volgen zodat ze in een noodsituatie anderen hulp kunnen bieden (Ter Horst, 2009).

Gebiedsgerichte pilots

Met de vier pilots van het project zelfredzaamheid wil BZK erachter komen hoe mensen het best te stimuleren zijn tot zelfredzaamheid. In mei 2010 werd voor het laatst aan de hand van een pilot onderzocht welke instrumenten effectief zijn bij het stimuleren van zelfredzaamheid (Ter Horst, 2009). De pilots vonden plaats in Amsterdam, Zeeland, Moerdijk en op de Veluwe.

In Amsterdam lag de nadruk op de veiligheid bij bedrijven. Hulpdiensten werden opgeleid om te kunnen omgaan met zelfredzame burgers en bedrijven. Ook werd bekeken hoe boodschappen met betrekking tot risicocommunicatie de meest positieve invloed hebben. Dus hoe de overheid het best kan communiceren met burgers en bedrijven over rampen en crises. Een aantal maatregelen -die op dit gebied zijn ontwikkeld- werden getest bij drie operationele oefeningen (Ter Horst, 2009). Burgers kregen de mogelijkheid om twee cursussen te volgen: een basiscursus zelfredzaamheid en een "urban survival" cursus waarbij cursisten een etmaal moesten verblijven in een huis zonder enige voorziening. Volgens Anna Linmans (2010) waren deze cursussen een succes aangezien ze helemaal vol zaten. Of dat in elke situatie en in elke gemeente het geval zou zijn is onbekend.

In Zeeland is een alerteringssysteem ontwikkeld voor vier potentiële dreigingen die relevant zijn voor die regio: hoog water, nucleaire dreiging, extreem weer en (griep)pandemie. Op een website kon men het actuele dreigingsniveau opzoeken met de bijbehorende handelingsperspectieven (Ter Horst, 2009).

In Moerdijk richtte de overheid zich specifiek op de bewustwording van en voorbereiding op noodsituaties. Bedrijven en organisaties werden gestimuleerd samen te werken zodat ze zelfredzaam leren optreden en hulp bij elkaar kunnen zoeken tijdens een ramp. Voor burgers werden activiteiten georganiseerd, zodat ze bewust werden van handelingsperspectieven en het eigen vermogen te handelen (Ter Horst, 2009). Tevens werd onderzocht in welke mate een informeel netwerk van belang is tijdens een incident en of een buurtnetwerk kan bijdragen aan de te bieden hulp aan verminderd zelfredzamen. Naast deze instrumenten en onderzoeken verspreidde de gemeente Moerdijk een risicowijzer en was er een risicobarometer te vinden op de website van de gemeente (Ter Horst, 2009).

Op de Veluwe werd een natuurbrand nagebootst. Hierbij werd gelet op de handelingsperspectieven die recreanten op een camping hebben en hoe zij over die handelingen geïnformeerd kunnen worden en mogelijk betrokken kunnen worden bij de hulpverlening. Betrokken publieke en private partijen –onder andere campingeigenaar, brandweer en politie- onderzochten welke handelingen zij het best kunnen nemen bij een natuurbrand (Ter Horst, 2009).

De pilots worden ten tijde dat dit rapport wordt geschreven, geëvalueerd. Het is dus niet mogelijk gebruik te maken van de officiële evaluaties. Wel geeft Ter Horst aan dat instrumenten die effectief en succesvol bleken opgenomen zullen worden in de planvorming van de Veiligheidsregio's. Wat momenteel nog niet gebeurt

volgens Henri Fischer (2010) zal dan hopelijk werkelijkheid worden: Succesvolle ervaringen en de rol van burgers zullen een plek in beleidsplannen krijgen.

Onderzoek

Het project zelfredzaamheid stimuleert ten slotte onderzoek naar ervaringen en best practices met betrekking tot zelfredzaamheid. Momenteel doet het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV) onderzoek naar *de ervaring van burgers en hulpverleners met zelfredzaamheid bij rampen en crises* (Ter Horst, 2009). Zoals Aafke Schaapherder van BZK aangaf, zal er in de toekomst een onderzoeksagenda blijven bestaan waarbij elk jaar bepaald wordt welke kennis vereist is.

Ter Horst geeft in de tweede kamerbrief aan dat zelfredzaamheid niet op korte termijn te stimuleren is en zal minder versterkt zal worden wanneer de aandacht voor zelfredzaamheid wederom afneemt. Het is een kwestie van continu nieuwe instrumenten ontwikkelen en structureel maatregelen nemen. Er is een culturele omslag nodig om zelfredzaamheid continu te versterken. Hierbij is het ook de taak aan hulpverleningsdiensten om redzame burgers toe te laten als spontane hulpverleners, zoals Henri Fischer deze burgers noemt. Oefening voor zowel hulpverleners als burgers is hierbij vereist (Ter Horst, 2009).

1.2 Beleidsinstrumenten op gemeentelijk niveau

Voor dit onderzoek is het niet mogelijk de ingezette beleidsinstrumenten van elke gemeente in Nederland te onderzoeken en te beschrijven. De auteur richt zich op informatie van het Ministerie van BZK en op de interviews met deskundigen van gemeenten en veiligheidsregio's.

Gemeenten zijn verplicht proactief te communiceren over de risico's in de omgeving. Zo zijn gemeenten verplicht een risicokaart te verschaffen en is er altijd en voor iedereen een rampenplan beschikbaar (Wet Zware Rampen en Ongevallen, artikelen II, III & IV). Het ministerie van BZK geeft "tools" aan gemeenten om op lokaal niveau gebruik te maken van de Denk Vooruit campagne. Gemeenten kunnen gebruik maken van bestaande kennis, brochures enzovoort. Bij de centrale campagne wordt aandacht gegeven aan elf risico's via een algemene website en via reclameboodschappen. Op lokaal niveau richten gemeenten zich alleen op de rampscenario's die in een omgeving kunnen voordoen. Gemeenten weten beter wat er speelt onder de burgers en welke kranten er gelezen worden, aldus Viola van Baardwijk (2010). Door deze kennis zijn burgers beter te bereiken.

Gemeenten en regio's geven hun eigen draai aan de campagne. Zo heeft de provincie Groningen de Risicowijzer geïntroduceerd genaamd "Je hebt meer in huis dan je denkt!" (Ter Horst, 2009). Deze risicowijzer sluit aan op de Denk Vooruit campagne, maar is alleen gericht op de provincie Groningen. In 2008 hebben alle huishoudens in Groningen een brochure van de risicowijzer in de brievenbus gekregen. Hierin stond welke rampen in de buurt kunnen plaatsvinden, welke voorbereidingen burgers kunnen treffen, hoe burgers gewaarschuwd worden en wat burgers kunnen doen in een noodsituatie (Gemeente Groningen, 2010). In de brochure staat omschreven welke maatregelen de overheid neemt om zich voor te bereiden op rampen. Hierbij wordt aangegeven dat niet zomaar alle verantwoordelijkheden bij burgers worden neergelegd. Wel geeft de omschrijving aan dat er grenzen zijn aan de capaciteit van de overheid en dat deze de hulp van burgers nodig heeft. De risicowijzer spreekt dus het vermogen en de verantwoordelijkheid van burgers aan en maakt duidelijk wat burgers van de overheid mogen verwachten.

Tijdens het interview met Viola van Baardwijk is besproken wat de gemeenten in de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland voor instrumenten ontwikkelen voor crisisbeheersing. Viola gaf aan dat er een regionaal plan is voor risicocommunicatie dat bestaat uit drie niveaus. Het eerste niveau is verplicht en al volledig ingevoerd. Niveau twee en drie zijn nog in ontwikkeling.

- Niveau één: Burgers informeren over risico's door aandacht te vragen voor de website en door te communiceren met de media. Het rampenplan is altijd beschikbaar voor iedereen die het wil bekijken. De risicokaart wordt daarnaast actief bijgehouden.
- Niveau twee: Extra informatie verstrekken door middel van folders en andere meer actieve en persoonlijk gerichte communicatiemiddelen.
- Niveau drie: Het geven van voorlichting aan scholen en bedrijven.

Naast het risicocommunicatie plan wordt er waarschijnlijk in 2011 een grootschalige ontruimingsoefening gehouden in het stadion van Volendam. Hierbij zullen waarschijnlijk scholen en burgers benaderd worden zodat zowel hulpverleners als burgers de ontruiming meemaken.

De gemeente Papendrecht heeft een andere aanpak van rampenbestrijding. Naast de verplichte risicocommunicatie maken ze gebruik van communicatieve middelen waarbij de nadruk op de capaciteit van de burgers ligt. Jaarlijks wordt aan de hand van één thema een campagne gestart. Dit thema sluit aan bij het risicoprofiel van de omgeving. Naast massamediale middelen wordt er in Papendrecht regelmatig geoefend met burgers. Zo heeft de brandweer meerdere ontruimingsoefeningen gedaan met minder zelfredzamen. Verminderd zelfredzamen wennen aan noodsituaties en weten welke handelingsperspectieven ze hebben mocht een daadwerkelijk ramp zich voordoen.

Volgens Henri Fischer zijn er twee kanttekeningen bij ontruimingsoefeningen. Ten eerst hebben burgers altijd de slachtofferrol en vindt er bij een oefening nooit spontane hulpverlening plaats. Hierdoor zijn hulpverleners minder bekend en voorbereid op dit fenomeen in de praktijk. Ten tweede worden oefeningen en werkelijke incidenten geëvalueerd op gemeentelijk en regionaal niveau. Deze ervaringen komen echter niet in de planvorming terecht. Martine de Bas geeft aan dat dit komt door angst voor het onbekende: Zijn burgers wel te vertrouwen? Kunnen we wel afspraken maken met burgers?

Gemeenten zetten naast risicocommunicatie fysieke instrumenten in om zelfredzaamheid te vergroten. De AED is hier een voorbeeld van. Steeds meer gemeenten plaatsen Automatische Externe Defibrillators (AED) in en bij publieke ruimten. In sommige gemeenten worden burgers specifiek opgeleid om te gaan met een AED. Echter, in een noodsituatie mag elke burger gebruik maken van een AED. Het plaatsen van een AED is niet verplicht. Maatregelen op het gebied van brandbestrijding is volgend artikel 3 van de Arbo-wet verplicht voor bedrijven. De aanwezigheid van brandhaspels in elk gebouw biedt burgers in een acute noodsituatie handelingsperspectief.

Net als Ter Horst geven ook de deskundigen aan dat zelfredzaamheid een cultuuromslag vereist. Dit is alleen mogelijk wanneer burgers op vroege leeftijd bewust worden gemaakt van risico's en structureel gestimuleerd worden zelfredzaam te handelen.

Bijlage IV Interviews

Onderstaand de verslagen van de gehouden diepte-interviews. De vragen zijn aangepast per interview. Aangezien het “zelfredzaamheid in crisisbeheersing” in een later stadium is aangepast naar “zelfredzaamheid bij rampen en crises” wordt in de interviews meestal nog verwezen naar de eerste begripomschrijving. De definitie die gehanteerd wordt is echter niet veranderd. Alle interviews zijn geverifieerd door de geïnterviewden.

Verslag interview Aafke Schaapherder en Anna Linmans
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Directie Nationale Veiligheid

Duur: 58 minuten

Het interview is gehouden met Aafke Schaapherder en Anna Linmans van het programma Dreiging en Capaciteiten. Één van de belangrijkste pijlers van dit programma zijn het ondersteunen en uitvoeren van de strategie Nationale Veiligheid. Deze strategie is bedoeld om door alle departementen heen in kaart te brengen welke risico's en dreigingen op Nederland afkomen. Voorbeelden van risico's zijn hoogwater, griep пандеміє en grootschalige ongevallen. Om de dreigingen in kaart te brengen worden er scenario's ontwikkeld op verschillende thema's die volgens een vaste methodiek worden beoordeeld naar waarschijnlijkheid en impact. Daarnaast wordt een capaciteitenanalyse gemaakt wat de capaciteiten zijn in de zin van geld, mensen, beleid enzovoort. Generieke capaciteiten komen bij meerdere scenario's overeen. Een voorbeeld van een dergelijke generieke capaciteit zijn continuïteit plannen die opgehangen zijn aan griep пандеміє.

Zelfredzaamheid is ook een dergelijk generieke capaciteit. Als mensen zichzelf en anderen kunnen helpen tijdens een noodsituatie scheelt dat zeer in de impact. De kans op een noodsituatie wordt echter niet beïnvloed. De generieke capaciteit zelfredzaamheid kwam vooral naar voren bij het kustscenario waarbij er sprake is van een overstroming in de Randstad. Het is in een dergelijke situatie nooit mogelijk iedereen uit de Randstad te evacueren, maar hoe zorg je er dan toch voor dat men zichzelf kan redden?

De overheid heeft lang de indruk gewekt dat de overheid 100% verantwoordelijk is voor veiligheid in Nederland. Het is echter niet mogelijk om iedereen tegelijkertijd te helpen. Blijkbaar kunnen burgers zichzelf ook al redden tijdens een noodsituatie. Desondanks kan het vermogen van burgers vergroot worden door een betere voorbereiding op een ramp en door meer kennis over hoe je jezelf kunt helpen. Zo had de brandweer tijdens de stroomstoring in Haaksbergen alle aandacht voor de minder zelfredzame burgers. Na drie dagen kwamen ze er echter achter dat de burgers die het vermogen hadden zichzelf te redden kans liepen op koolstofmonoxide vergiftiging doordat ze zichzelf warm hielden met behulp van gaskachels. Betere kennisoverdracht en voorbereiding hadden dit kunnen voorkomen.

1) Wat verstaat u onder het fenomeen Sociale Zelfredzaamheid?

Aafke Schaapherder dacht hierbij aan economische zelfredzaamheid. Anna Linmans dacht aan verminderd zelfredzamen die thuis kunnen blijven wonen en zichzelf kunnen redden. Dus aan burgers die zichzelf kunnen redden in het dagelijks leven.

2) Wat verstaat u onder het fenomeen zelfredzaamheid in crisisbeheersing?

zelfredzaamheid is het vermogen van burgers om zichzelf en anderen te helpen voor, tijdens en na crises (definitie van BZK).

3) Welke overheden/instanties zouden naar uw mening het best zelfredzaamheid in crisisbeheersing kunnen stimuleren?

Ze gaven aan dat het interessant zou zijn om te zien hoe het stimuleren van zelfredzaamheid verder ontwikkelt wanneer BZK aan alle veiligheidsregio's en gemeenten het belang van zelfredzaamheid

duidelijk kan maken. En wat het voor effect heeft wanneer deze overheden samen gaan werken op dit vlak en zelf meer initiatief gaan nemen. Groningen heeft de risicowijzer. Wellicht kan bijvoorbeeld deze risicowijzer andere initiatieven versterken.

Misschien is het mogelijk te zeggen dat we een risicobewuste samenleving hebben wanneer elke veiligheidsregio een eigen campagne heeft en men -nog meer- bewust wordt van de risico's in de eigen omgeving.

4) Momenteel zet het Ministerie van BZK onder andere de campagne “Denk Vooruit” in om zelfredzaamheid in crisisbeheersing te stimuleren. Weet u wat voor een effect deze campagne heeft op zelfredzaamheid in crisisbeheersing?

De campagne wordt gewaardeerd door burgers. Men vindt de overheid de juiste afzender en vindt de boodschap logisch en goed. Het is gebleken dat het kennisniveau van burgers is gestegen door de campagne. Ze hebben echter een realistisch besef van de feitelijke kans op een noodsituatie, die de stap tot handelen lastig maakt. De impact van de campagne is conform de verwachtingen van een massamediaal instrument. BZK zet in op informeren, houdingverandering en gedragsverandering. De campagne is vooral effectief voor het informeren en het veranderen van de houding van burgers. Hiermee wil BZK zelfredzame handelingen stimuleren.

5) Welke instrumenten gebruikt BZK?

De instrumenten die BZK heeft ingezet bestaan uit drie sporen.

Het eerste spoor is algemeen op burgers gericht. Door middel van massacommunicatie (Denk Vooruit campagne en website) wil BZK burgers informeren over de mogelijkheid dat een ramp kan gebeuren, handelingsperspectieven bieden en stimuleren om spullen (noodpakket) in huis te halen voor wanneer een noodsituatie plaats vindt. Zo wil BZK mensen informeren en daarmee gedragsverandering teweeg brengen en kennis bijbrengen.

Het tweede spoor bestaat uit de pilots. Aafke Schaapherder heeft daarover meer informatie toegestuurd, wat verwerkt is in deze scriptie.

Het derde spoor omvat onderzoek. Momenteel is dit vooral ingezet op onderzoek van het NIFV. Dit onderzoek richt zich op de samenwerking tussen burgers en hulpverleners bij rampen die al hebben plaatsgevonden. In de toekomst blijft er een onderzoeksagenda waarin elk jaar wordt bepaald welke kennis nodig is.

6) Hoe is de samenwerking tussen BZK en andere overheden en instanties?

De Denk Vooruit campagne kan vertaald worden naar het gemeentelijke niveau. Met elke gemeente is er contact over de campagne. Er staat tevens een toolkit op de site die gemeenten kunnen gebruiken. BZK staat ver van lokale initiatieven waardoor gemeenten dus wel van belang zijn om zelfredzaamheid te stimuleren. Bepaalde aspecten zijn handig op nationaal niveau te regelen, zoals de campagne en subsidies.

Zelfredzaamheid heeft ook te maken met sociale structuur en dit komt vooral tot uiting bij lokale initiatieven. Als BZK willen ze -naast het samenwerken met bedrijven, gemeenten, veiligheidsregio's enzovoort- het breder palet zien van zelfredzaamheid, ondersteunen waar nodig en kaders stellen. De pilot van Amsterdam-Amstelland is een voorbeeld van de samenwerking tussen nationale ondersteunende instrumenten en de meer persoonlijke, kleinschalige benadering. Naast de massamediale instrumenten is gebruik gemaakt van de netwerkbenadering zoals het opzetten van buurtbijeenkomsten.

- 7) **In Amerika hebben ze instrumenten als Emergency Response Teams en vinden er regelmatig oefeningen plaats om burgers bewust te maken van risico's en ze daar op voor te bereiden. Is er in Nederland wel eens geïnvesteerd in een dergelijk instrument om zelfredzaamheid in crisisbeheersing -of een andere vorm van zelfredzaamheid- te stimuleren?**

Uit ervaringen met het buitenland blijkt dit instrument niet altijd even goed te werken. Burgers geven zich na incidenten massaal op. Vaak neemt de vrijwillige inzet voor dit soort initiatieven af naarmate de tijd verstrijkt. Dit was bijvoorbeeld ook het geval in Turkije na een heftige aardbeving 11 jaar geleden. Daar is overigens een doelstelling dat alle kinderen op school les krijgen over aardbevingen en ten minste eenmaal in een aardbevingssimulator hebben gezeten. In Zweden geven ze via gelaagde vrijwilligheid cursussen over basale overlevingstechnieken. In Nederland is tijdens de pilot in Amsterdam-Amstelland ook een mini rampencursus gegeven. Hierbij werden praktische tips gegeven en informatie over basis EHBO, brandveiligheid en de juiste mentaliteit. Niet iedereen in een gemeenschap hoeft deze kennis en dit bewustzijn te hebben. Enkele goed geïnformeerde burgers kunnen deze kennis wanneer nodig doorgeven.

Kortom: Het kan een handig instrument zijn op voorwaarde dat het niet teveel van burgers vraagt, anders is er een grote kans dat ze afhaken. Daarnaast is het een kostbaar instrument.

- 8) **Is zelfredzaamheid in crisisbeheersing naar uw idee een prioriteit voor de Nederlandse overheid om een instrument als de NERT's in te zetten?**

Aafke en Anna geven aan dat BZK niet alleen wil dat burgers zichzelf 15 minuten kunnen redden, maar 2 of 3 dagen wanneer nodig. Er kunnen verschillende instrumenten ingezet worden om dit te bewerkstelligen. Zo helpt het noodpakket bij het overleven in een noodsituatie.

Zelfredzaamheid in algemene zin als breder begrip gaat bij steeds meer directies en programma's een rol spelen. Het idee van een 100% verantwoordelijke overheid en afhankelijke burgers is aan het kenteren. Dit zal hopelijk als een rode draad door beleid gaan lopen. Op deze manier is het een prioriteit van BZK. Echter hangt dit ook af van de politieke kleur en van andere prioriteiten die altijd een rol spelen.

- 9) **Uit onderzoek naar het bystandereffect blijkt dat leiderschap van invloed is op het handelen van burgers. Denkt u dat dit toe te passen is op zelfredzaamheid in crisisbeheersing?**

Het ligt eraan hoe duidelijk het is dat er een groot ongeval of incident gaande is. Wanneer het overduidelijk is dat meerdere mensen in nood verkeren, zoals in Apeldoorn, is een leider niet nodig en komen burgers snel in actie. Wanneer een ramp niet opgemerkt wordt als zodanig, zal een algehele activerende houding van een aantal mensen bijdragen aan de hoeveelheid actie die wordt ondernomen.

- 10) **Een aantal succesfactoren voor het stimuleren van sociale zelfredzaamheid zijn: betrokken burgers, een universele probleemdefinitie en beleidsinstrumenten die zijn toegespitst op een context op specifieke buurt. Hieruit blijkt dat een beleidsinstrument staat of valt met het perspectief en de houding van de burger. Weet u of er nog meer factoren zijn die zelfredzaamheid beïnvloeden?**

Zelfredzaamheid heeft ook vooral te maken met sociale verbanden in de maatschappij. Met hoe gemeenschappen in elkaar steken en hoe dat zich vertaalt naar een crisissituatie. Zo was de brandweer in Volendam verbaasd over de redzame Volendammers die een groot aantal van de slachtoffers hebben ondersteund en geholpen. Het versterken van zelfredzaamheid in crisisbeheersing zit natuurlijk in de manier waarop men kan reageren tijdens een incident, maar in kern misschien ook in de maatschappelijke verbanden.

Daarnaast moet er ook ondersteuning zijn vanuit de hulpdiensten. Voor hen is het lastig te wennen aan zelfredzame burgers. Ze duwen ze weg of nemen taken over die burgers kunnen doen. Dit komt voornamelijk door de angst dat burgers iets overkomt wanneer een dienstverlener hem meer

verantwoordelijkheid zou geven. Door deze houding van hulpdiensten worden bijeffecten de kop ingedrukt. Zo blijken burgers minder last te hebben van traumatische gevolgen wanneer ze kunnen helpen bij een incident. Tijdens de pilot Veluwe werd hulpverleners ook duidelijk dat wanneer zij hun capaciteit nodig hebben om branden te blussen burgers best een eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen en zichzelf en anderen in veiligheid kunnen brengen. Hiervoor is geen constante begeleiding van hulpdiensten nodig.

11) Hoe zorg je ervoor dat burgers bewust blijven van risico's?

Dat is erg lastig. De vraag is of je wel wil dat burgers zoveel energie steken in het voorbereiden op een ramp. Burgers zijn niet geneigd veel maatregelen te nemen voor rampen en grote ongevallen, ook al kennen ze de risico's. Je wil wel dat mensen een basisniveau hebben; dat ze de juiste noodspullen in huis hebben, bewust zijn van het risico, dat ze weten wat er kan gebeuren en nadenken over welke maatregelen ze dan kunnen nemen. Het zou ook handig zijn om de burgers te mobiliseren die voor hun beroep of hobby al de nodige kennis hebben. Uiteindelijk moet bestuurlijk gezien ook het contact blijven tussen gemeenten, veiligheidsregio's enzovoort. Zodat iedereen weet wat, wie en wanneer kan bijdragen.

De Commissie Roethof legde de nadruk op twee aspecten: preventie en de dadergroep. Beide aspecten zijn in het regeringsstandpunt Samenleving in Criminaliteit verwoord. Dit standpunt en het werk van de Commissie Roethof was het fundament om de verantwoordelijkheid met betrekking tot sociale en fysieke (on)veiligheid meer bij burgers -om precies te zijn, het middenkader- neer te leggen. Zoals scholen, bedrijven, verenigingen enzovoort. Denkers zorgde hierbij voor een belangrijk kantelpunt. De verantwoordelijkheid zou meer bij individuele burgers kunnen liggen in plaats van alleen bij de overheid en het maatschappelijk middenkader. Hierbij moet de overheid echter altijd ondersteuning bieden aan de individuele burger.

De SMVP heeft aan de hand van bovenstaande geschiedenis een theoretisch kader ontwikkeld voor het stimuleren van sociale zelfredzaamheid. Dit is tot zijn recht gekomen toen de SMVP in gesprek ging met politiekorpsen. Naar aanleiding van deze gesprekken is een project in diverse wijken opgestart waarbij een hechte samenwerking tussen een wijkagent en opbouwwerker was vereist. Het effect hiervan is verderop in deze samenvatting beschreven. Naast het theoretisch kader en bovenstaand project heeft de SMVP diverse andere projecten gestart en ervaring opgedaan met betrekking tot sociale zelfredzaamheid.

1) Wat verstaat u onder het fenomeen Sociale Zelfredzaamheid en zelfredzaamheid in crisisbeheersing?

Het vermogen van burgers om eigen problemen (onveilige situaties) zelf op te lossen met eventuele ondersteuning van de overheid. Het is dus van belang dat de creativiteit en het vermogen van burgers om zelf te handelen wordt gestimuleerd. Hierbij moet rekening gehouden worden met de risicobeleving van burgers en met welke risico's reëel zijn. De maatregelen die burgers horen te nemen om risico's uit te sluiten moeten tevens reëel zijn. Bovenstaande omschrijving is zowel op sociale zelfredzaamheid als op zelfredzaamheid in crisisbeheersing van toepassing. In beide gevallen gaat het om een onveilige situatie voor burgers.

Zelfredzaamheid heeft niet alleen te maken met de burger als individu, maar ook met zijn naasten. Hierbij is "noaberschap" een optimaal kenmerk van zelfredzaamheid. Noaberschap ziet Piet Deelman als een historisch cultuurelement dat met name in Twente en de Achterhoek nog te vinden is. Bewoners van de buurtschap hielpen, vierden en treurden met elkaar van de wieg tot het graf. De 'overheid' was ver weg, er bestond geen verzorgingsstaat, dus men was op elkaar aangewezen. De vraag is hoe dit weer terug kan komen als sociale zelfredzaamheid? Één van de voorwaarden is sociale cohesie.

2) Zijn er specifieke beleidsinstrumenten waarvan u weet dat ze effectief zijn bij het stimuleren van sociale zelfredzaamheid?

Het eerst genoemde instrument is de samenwerking tussen de wijkagent en de opbouwwerker. Deze samenwerking is vaker niet effectief gebleken dan wel. Het bleek vooral niet geslaagd door problemen op uitvoerend niveau. Er was sprake van twee disciplines die elkaar uitsloten. De wijkagent en de opbouwwerker hadden hun eigen positie en wilde deze niet inruilen voor een andere. In theorie leek het idee van twee disciplines die elkaar aanvullen rationeel juist, in de praktijk bleek dit vaak niet het geval. In de gevallen waarbij het project wel is geslaagd is voldaan aan twee voorwaarden:

- Chemie tussen de wijkagent en de opbouwwerker
- Middenkader (chef) die project ziet zitten en uitvoerwerkers steunt.

Meer politie inzetten om sociale zelfredzaamheid te ondersteunen. De paradox is dat zelfredzaamheid vanuit burgers moet komen volgens de overheid, waardoor de politie zich terugtrekt. Zelfredzame handelingen doen burgers echter niet van nature. Ze zijn het ontleend of vinden het een taak van de overheid. Er is dus juist meer politie nodig om zelfredzaamheid te bevorderen. Het leidt niet tot bezuinigingen maar de resultaten zijn

aanzienlijk beter en bestendiger. Zelfredzaamheid bij burgers heeft te maken met een maatschappelijke opvatting wat niet direct veranderd kan worden. Hier zullen vele jaren voor nodig zijn.

3) Zijn er specifieke beleidsinstrumenten waarvan u weet of denkt dat ze effectief zijn bij het stimuleren van zelfredzaamheid in crisisbeheersing?

Instrumenten per gemeente of gemeenschappen die toegespitst zijn op kleine gebieden en specifieke situaties. Een voorbeeld hiervan is het uitdelen van een ton met spullen die van pas komt bij een overstroming. Dit stimuleert de bewustwording van burgers en helpt ze op het moment van een overstroming. Het is echter niet van toepassing wanneer iemand op een berg dicht naast een bos woont. Het instrument sluit dan niet aan bij een reëel risico en is simpelweg nutteloos in zo'n situatie. Instrumenten moeten niet gericht zijn op één gemeente, maar op reële risico's in de eigen woon/leefomgeving van burgers. Dus kleinschaliger dan op het niveau van gemeenten.

In San Francisco worden per "blok" zelfhulporganisaties ingezet. Een dergelijke zelfhulporganisatie bestaat uit vrijwillige burgers. Wanneer er een ramp -of dergelijke onveilige situatie- voordoet weten zij hoe ze moeten handelen en zorgen ze dat de rest van het blok in veiligheid wordt gebracht. Dit is tevens een mogelijk antwoord op de vraag: Hoe houdt je politiemensen in dienst tijdens een ramp? Zij willen dan tenslotte liever thuis blijven om hun gezin in veiligheid te brengen. Doordat politiemensen het vertrouwen hebben in de aandacht en zorg van de zelfhulporganisatie, vormt dit geen probleem meer. Het idee van een zelfhulporganisatie wordt ook toegepast in kantoren waar volgens de wettelijke norm BHV'ers aanwezig moeten zijn. Deze leiders stimuleren het bewustzijn van risico's en dragen initiatieven aan wanneer nodig.

Met het beleid aanhaken op verenigingen en bestaande instanties. Door verenigingen te benaderen worden burgers op persoonlijk niveau benaderd en kunnen initiatieven vanuit de burgers gerealiseerd worden. Daarnaast is het mogelijk om leiders aan te wijzen via bestaande instanties als EHBO cursussen, de vrijwillige politie, de vrijwillige brandweer en zelfs scheidrechters van een voetbalclub.

Het is niet verstandig burgers uitgebreide protocollen voor te leggen. Deze zullen burgers niet stimuleren tot handelen. Hoe zorg je dan dat voor fysieke onveiligheidsituaties algemene vuistregels ontstaan die wel invloed hebben op het handelen van burgers? Dit is een nog verder te onderzoeken onderwerp.

4) Uit mijn onderzoek is tot nu toe gebleken dat faal- en succesfactoren een grote invloed hebben op het succes van beleidsinstrumenten. Een voorbeeld hiervan is de probleemdefiniëring. Burgers en overheid hebben niet altijd dezelfde probleemdefinitie waardoor het lastig kan zijn burgers vanuit de overheid te stimuleren. Ik vroeg me af of u ervaring heeft met andere factoren die ervoor zorgen dat instrumenten wel of juist niet werken?

Burgers moeten gemotiveerd zijn of worden om te handelen in een onveilige situatie. Het bewustzijn van risico's is van groot belang.

De overheid behoort burgers te ondersteunen om het vermogen van mensen te vergroten. De overheid moet burgers dus geen oplossingen en handelingen uit handen nemen (voorbeeld van de Pijp).

Het stimuleren van beide vormen van zelfredzaamheid kan het best op kleine schaal gedaan worden. Hierbij is het mogelijk een persoonlijke benadering te hanteren en met een reële houding de risico's per situatie en omgeving te analyseren. Voordat burgers kunnen handelen, moeten ze bewust gemaakt worden van risico's. Dit is alleen mogelijk wanneer de risico's van toepassing zijn op de situatie – reële risico's. Alleen wanneer burgers bewust zijn van risico's valt te mogen verwachten dat ze reële maatregelen nemen. Reële maatregelen hebben te maken met het vermogen van burgers. Er mag van ze verwacht worden dat ze burens helpen met het verplaatsen van meubels bij een overstroming. Het voorkomen van een dijkdoorbraak is echter geen reële verwachting en een taak van de overheid.

Bij het stimuleren van zelfredzaamheid moet rekening gehouden worden met nieuwe gemeenschappen naast de traditionele gemeenschappen. Hoe zijn deze gemeenschappen te bereiken? Deze gemeenschappen duiden zowel op een geografische als een functionele groep mensen. Bijvoorbeeld de leden van een sportclub of de ouders van kinderen van één school. In wezen gaat het om sociale structuren bij sociale en fysieke onveiligheid en in hoeverre je deze laat ontwikkelen.

Wanneer de politie voldoet aan de volgende vijf voorwaarden wordt sociale zelfredzaamheid gestimuleerd.

- Nabij
- Bereikbaar
- Beschikbaar
- Gekend
- Bekend

Wanneer de overheid aan deze voorwaarden voldoet voelen burgers zich gesteund en hebben ze de durf te handelen. Deze voorwaarden gaan ook op voor een ramp of crisis. Een crisis is een cumulatie van kleine facetten waarbij maatwerk en flexibiliteit van groot belang zijn.

Volgens het bystandereffect blijkt leiderschap -in een sociaal of fysiek onveilige situatie- van één of enkele burgers een bevorderende factor tot handelen te zijn. Wanneer één burger het initiatief neemt volgt de rest vanzelf met handelen. Rest de vraag hoe de dichtheid van leiderschap te verbeteren en te bevorderen is? Een mogelijkheid is om aan te sluiten bij bestaande instituten als de vrijwillige politie en de vrijwillige brandweer. Dat leiderschap kan vooral in de eerste 15 minuten van een (fysiek) onveilige situatie belangrijk zijn. De SMVP gaat de komende tijd met een project aan de slag waarin burgers “verleid” worden tot handelen te komen, direct na het plaatsvinden van een (ernstig) incident. Dit betreft zowel sociale als fysieke onveiligheid, in afwachting van de komst ter plaatse van de professionele hulpdiensten die een maximale aanrijtijd van een kwartier hanteren.

5) Wat is voor u het onderscheid en/of de overeenkomst tussen sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid in crisisbeheersing?

Bij zowel sociale zelfredzaamheid als zelfredzaamheid in crisisbeheersing gaat het in de kern om een onveilige situatie waarbij burgers zelfredzaam kunnen handelen. In beide gevallen zijn de onveilige situaties tot kleinere eenheden terug te brengen. Het is dus mogelijk en verstandig om bij sociale zelfredzaamheid en zelfredzaamheid in crisisbeheersing instrumenten aan te passen aan de situatie, en de omgeving in te delen in kleinere facetten. Hierdoor kan de overheid reageren op reële risico's in een gebied.

Bij sociale zelfredzaamheid is sprake van sociale en fysieke onveiligheid. Bij crises en rampen is in dit geval meer sprake van fysieke onveiligheid.

De draaggolf van sociale zelfredzaamheid is langer. Zo'n -vaak sociale- onveiligheids situatie kan meerdere jaren voortduren. Een ramp of crisis is meer plotseling en tijdelijk, het effect hoeft daarom niet minder te zijn.

6) Hoe zou u burgers aansporen tot het nemen van voorzorgsmaatregelen op een crisis?

Zorgen dat de aanpak van een crisis wordt opgedeeld in kleine eenheden waarbij maatwerk en een faciliterende overheid van belang zijn. Burgers persoonlijk aanspreken om ze bewust te maken van de risico's. Aanhaken bij een buurtvereniging en zorgen voor streetlevel bureaucraten die burgers direct aanspreken en weten wat er speelt in een omgeving.

7) Wat heeft u zelf gedaan aan voorzorgsmaatregelen op een crisis?

Lodewijk Gunther Moor is met betrekking tot sociale zelfredzaamheid constant op de hoogte van wat er speelt in zijn buurt. Wanneer hem iets opvalt, probeert hij daar zelf een oplossing voor aan te dragen of belt zo nodig de politie. Met betrekking tot voorzorgsmaatregel op een crisis onderneemt hij geen specifieke actie. Piet Deelman heeft rookmelders in huis. Daarnaast voldoet zijn huis aan het Keurmerk Veilig Wonen en staat de overlevingskit van het Ministerie van BZK in de bijkeuken.

1) Wat verstaat u onder het fenomeen Sociale Zelfredzaamheid?

Dat burgers zelf weten wat ze moeten doen wanneer er een incident plaats vindt. Dat burgers weten hoe ze moeten handelen als er iets binnen hun omgeving gebeurt.

2) Wat verstaat u onder het fenomeen zelfredzaamheid in crisisbeheersing?

Dat mensen bewust zijn over wat ze kunnen doen op het moment dat de sirene gaat en ze bijvoorbeeld geëvacueerd moeten worden. Burgers kunnen op dat moment een besluit nemen over de juiste te nemen handelingen.

3) Welke overheidsinstanties zouden naar uw mening het best zelfredzaamheid in crisisbeheersing kunnen stimuleren?

Gemeenten hebben zeker een belangrijke rol. Ze staan dicht bij de burgers en weten bijvoorbeeld welke kranten het meest gelezen worden in een buurt. Deze kennis is te gebruiken bij het toepassen van communicatiemiddelen. Daarnaast is de communicatie met veiligheidsregio's van belang.

4) Welke instrumenten worden op gemeentelijk niveau ingezet om zelfredzaamheid in crisisbeheersing te stimuleren?

Er zijn verschillende manieren om zelfredzaamheid te bevorderen. De gemeente Edam-Volendam doet -samen met de omliggende gemeenten in de veiligheidsregio- met name taken op het vlak van risicocommunicatie om burgers bewust te maken van de risico's in hun omgeving. Dit is voornamelijk gericht op de proactieve en preventieve sfeer. De gemeenten doen tevens mee met de Denk Vooruit campagne, maar dan toegespitst op regionaal en lokaal niveau. Deze campagne wordt ingezet op dezelfde momenten als de landelijke campagne.

Volgend jaar zal er waarschijnlijk een ontruimingsoefening gehouden worden in het stadion waarbij mogelijk scholen betrokken worden. Deze oefening wordt ook uitgevoerd om mensen meer bewust te maken van risico's en burgerparticipatie te stimuleren.

Momenteel is men binnen de veiligheidsregio bezig met het uitvoeren van een regionaal plan voor risicocommunicatie. Deze bestaat uit drie niveaus. Het eerste niveau is wettelijke verplicht en al ingevoerd. Niveau twee en drie zijn momenteel in ontwikkeling. In juli 2010 zal hiervoor een startbijeenkomst worden gehouden.

Niveau één: Burgers informeren over risico's door aandacht te vragen voor de website en door te communiceren met de media. Het rampenplan is altijd beschikbaar voor iedereen die het wil bekijken. De risicokaart wordt daarnaast actief bijgehouden.

Niveau twee: Extra informatie verstrekken door middel van folders en andere meer actieve en persoonlijk gerichte communicatiemiddelen.

Niveau drie: Het geven van voorlichting aan scholen en bedrijven.

Dit plan -met de drie niveaus- is specifiek opgesteld voor de gemeente. Het zal waarschijnlijk wel breed getrokken worden. Ook wanneer het om andere vormen van zelfredzaamheid gaat zullen GHOR/GGD, politie en brandweer erbij betrokken worden.

Het effect van de ingezette instrumenten is nog niet gemeten. Dat is ook lastig bij zelfredzaamheid aangezien het van te voren nooit te voorspellen is hoe burgers in een crisissituatie reageren. Er is wel een veiligheidsmonitor gehouden, maar deze is vooral gericht op het vlak van integrale veiligheid. Wel is het mogelijk burgers te vragen hoe ze vinden dat de overheid omgaat met risico's als rampen. Daaruit kunnen pijnpunten gehaald worden. In Volendam hebben ze ervaring met een ramp. Je zou

zeggen dat burgers door zo'n ramp sterk bewust blijven van risico's. Dit is niet per se het geval. Men acht de kans klein dat het nog een keer zal gebeuren in Volendam. Hierdoor ebt het bewustzijn snel weg, al zit de emotie er nog wel. Het structureel blijven stimuleren en motiveren blijkt ook lastig. Door burgers actiever te betrekken bij oefeningen enzovoort, hoopt de gemeente dat het bewustzijn meer blijft hangen en beter aansluit bij het perspectief van burgers.

- 5) **Wanneer nog niet ter sprake gekomen: In Amerika hebben ze instrumenten als Emergency Response Teams en vinden er regelmatig oefeningen plaats om burgers bewust te maken van risico's en ze daar op voor te bereiden. Is er in Nederland wel eens geïnvesteerd in een dergelijk instrument om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren?**

Dat is wellicht meer een taak voor het Ministerie van BZK. Misschien is het een goed instrument wanneer je een nieuw plan wil presenteren en iets aan burgers te bieden hebt waarvan ze meer willen weten. Het moet dus gerelateerd worden aan iets actueels. Gemeenten zouden zulke instrumenten onder die voorwaarden kunnen inzetten, maar dan moet er in die mate animo voor zijn dat de gemaakte kosten het waard zijn.

- 6) **Wanneer nog niet ter sprake gekomen: Uit het bystandereffect blijkt dat leiderschap van belang is bij het handelen van burgers. Het persoonlijk benaderen van burgers is tevens effectief. Is het realiseerbaar om op gemeentelijk niveau enkele burgers een cursus aan te bieden waarbij ze basis vaardigheden krijgen aangeleerd om zichzelf en anderen te helpen tijdens een crisissituatie?**

Het zou handig zijn als er enkele burgers als "leider" aangewezen en opgeleid kunnen worden. Dit moet alleen wel een aanwijsbare functie hebben. Momenteel zijn hier geen bestaande instanties of verenigingen op aangesproken. Er is wel een actieve parate groep EHBO'ers in Volendam en een groep Moedige Moeders die momenteel een antidrug campagne hebben. Deze groepen zijn aan te spreken voor een dergelijk idee wanneer het actueel en voor een specifieke reden nuttig is. Hierbij moet erop gelet worden dat deze groepen niet taken van de gemeente moeten uitvoeren. Mensen worden snel moe van het onderwerp wanneer constant informatie gegeven wordt over crises en rampen.

Daarnaast is een leiderschap in de gemeenschap handig, maar het ligt ook aan de situatie wat de bedoeling is. Burgers moeten handelingsperspectieven krijgen van iemand waar ze naar luisteren. In dit geval kan beter de burgemeester direct een persconferentie geven met de nodige informatie. Of medewerkers van de gemeente kunnen gevraagd worden hun spullen in te pakken als voorbeeld voor andere burgers.

- 7) **Hoe zelfredzaam zijn burgers momenteel volgens u? Anders gezegd: In welke mate moeten burgers ondersteund worden vanuit de overheid om zelfredzaam te kunnen handelen?**

Bij een oefening van een overstroming is gebleken dat de overheid maar 20% van de burgers hoeft te steunen en dat 80% zichzelf kan redden door middel van het vinden van een hotel of het logeren bij een familielid.

Wel moeten burgers nog gestuurd worden bij de juiste handelingen. Zodat ze bijvoorbeeld bij een overstroming niet allemaal tegelijk via dezelfde snelweg vluchten.

- 8) **Een aantal succesfactoren voor het stimuleren van sociale zelfredzaamheid zijn: betrokken burgers, een universele probleemdefinitie en beleidsinstrumenten die zijn toegespitst op een context op specifieke buurt. Hieruit blijkt dat een beleidsinstrument kan staan of vallen met het perspectief en de houding van de burger. Bent u bekend met enkele bevorderende of belemmerende factoren die van invloed zijn op het stimuleren van zelfredzaamheid?**

Goede communicatie is van belang tijdens een incident. Dit is ook een bestuurlijk vraagstuk. Uit een berekening bleek dat het bij een overstroming enkele dagen zou duren voordat de hele Randstad

geëvacueerd is. Het besluit om te evacueren zal dus een paar dagen van tevoren moeten komen. Maar wat als er uiteindelijk geen overstroming komt?

Uit de brand in Volendam lijkt sociale betrokkenheid een rol te spelen bij zelfredzaamheid tijdens een crisis. Tijdens de ramp stonden burgers klaar om gewonden op te vangen en in de nazorgfase wisten de bewoners elkaar goed te ondersteunen. Voor de gemeente is het moeilijk om dan met aanwijzingen en tips daartussen te komen. De vraag is of je dat op dat moment wel wil.

De betrokkenheid van burgers blijkt niet uit de hoeveelheid vragen van burgers. Burgers hebben vrij weinig vragen. Wel komen er enkele vragen over ontruimingsoefeningen vanuit scholen. Rampen en crises blijven echter ver van burgers af te staan.

Als laatste kan een overvloed aan informatie een belemmerende factor zijn. Gemeenten willen dat mensen voorbereid zijn, maar je kunt dit niet controleren. Daarnaast wil je burgers ook niet constant confronteren met risico's en rampen. Zo was er in Volendam vorig jaar een praktijkoefening voor medewerkers van de gemeente. Daarbij werd echter zoveel informatie gegeven dat het zelfs voor de medewerkers teveel van het goede was. De overheid moet dus proberen het stimuleren van zelfredzaamheid in crisisbeheersing te doseren, zodat het onderwerp niet negatief benaderd wordt.

1) Wat verstaat u onder het fenomeen Sociale Zelfredzaamheid?

Nabuurschap. Het voor elkaar zorgen en oog hebben voor de minder zelfredzamen.

2) Wat verstaat u onder het fenomeen zelfredzaamheid in crisisbeheersing?

Dat is meer een beleidsterm. Het is een factor waar mensen binnen een crisisorganisatie rekening mee moeten houden. Wanneer met deze factor rekening wordt gehouden kunnen betere beslissingen gemaakt worden.

3) Welke overheidsinstanties zouden naar uw mening het best zelfredzaamheid in crisisbeheersing kunnen stimuleren?

De centrale overheid is te abstract voor burgers. De centrale overheid kan wel lijnen uitzetten en kaders stellen. Lokale overheden kunnen een vertaalslag maken van dit beleid naar meer specifieke risico's en wat deze concreet betekenen voor een omgeving. Zo komt crisisbeheersing al dichterbij de burgers.

De gemeente -en de gehele overheid- moet af van de gedachte dat ze alles moeten initiëren. Ze moeten zich meer richten op de wensen van burgers. Dit is wel echt een taak van de gemeente. Desondanks balanceert ook de gemeente tussen bewustwording en het scheppen van rust en orde. Hierdoor is het moeilijk om aan mensen duidelijk te maken dat overheid niet alles kan. Het zou wel helpen als Nederland minder regelzucht kreeg en de overheid niet meer alles in de hand zou willen houden. Doordat alles -tot de aanrijtijden van de ambulance toe- vastgelegd wordt, is het risicobewustzijn nul.

4) Welke instrumenten worden op gemeentelijk niveau ingezet om zelfredzaamheid in crisisbeheersing te stimuleren?

Gemeente Papendrecht doet aan risicocommunicatie op regionaal niveau. Dus in samenwerking met de veiligheidsregio. Jaarlijks wordt er aan de hand van één thema een campagne opgezet. Deze thema's zijn altijd onderdeel van het risicoprofiel van de omgeving. Hierbij maken ze gebruik van communicatieve middelen waarbij de capaciteiten van burgers de nadruk hebben, niet de opleggende houding van de overheid. Alleen communicatie kan echter geen gedragsverandering tot stand brengen. Burgers moeten dan eerst zelf de behoefte hebben meer te willen weten over risico's of het zelf ervaren.

Het dringt echter niet altijd door bij de overheid (gemeenten en hulpdiensten) dat ze burgers nodig hebben en niet alles onder controle kunnen hebben. Vroeger was er de Bescherming Burgerbevolking. Hiervoor werden mensen opgeleid en namen burgers verantwoordelijkheid. Uiteindelijk is dit geprofessionaliseerd en zijn de taken overgegaan in de politie en de brandweer. Toen dat gebeurde is tegelijkertijd losgelaten dat de overheid iets van burgers mag verwachten. De capaciteiten van burgers worden niet opgenomen in de planvorming omdat de overheid angst heeft voor het onbekende en een onjuiste beeldvorming van burgers heeft. Kunnen we praten met burgers en is het mogelijk afspraken met ze te maken? Hulpdiensten kijken argwanend naar burgers. Wat kunnen zij nu bijdragen? Sommige hulpdiensten maken wel gebruik van de extra "handjes". Zo heeft de GHOR een groot aantal vrijwillige mensen bij het rode kruis zitten die in actie komen tijdens een grootschalig incident. Dit is iets wat gemeenten, politie en brandweer niet doen.

Zoals gezegd is het niet mogelijk met communicatie alleen een gedragsverandering teweeg te brengen. Wat wel werkt zijn ontruimingsoefeningen. De brandweer doet dit regelmatig. Door

regelmatig te oefenen raakt men gewend aan noodsituaties en wordt het geïntegreerd in het dagelijks leven. Voor burgers wordt het dan normaal naar een dergelijke situatie te handelen en voorbereidingen te treffen. Mensen kunnen echter niet op alles voorbereid zijn en worden. Wat dus zeer belangrijk is in een noodsituatie, is het direct aanbieden van handelingsperspectieven. Hier wordt momenteel veel in geïnvesteerd.

Het is aan te raden tijdens een noodsituatie eerst de families van hulpverleners te evacueren zodat hulpverleners vervolgens aan het werk gaan. Anders zal er een tekort aan hulpverleners ontstaan aangezien die eerst de veiligheid van hun gezin willen waarborgen.

- 5) **Wanneer nog niet ter sprake gekomen: In Amerika hebben ze instrumenten als Emergency Response Teams en vinden er regelmatig oefeningen plaats om burgers bewust te maken van risico's en ze daar op voor te bereiden. Is er in Nederland wel eens geïnvesteerd in een dergelijk instrument om zelfredzaamheid bij rampen en crises te stimuleren?**

Het is niet verstandig Amerika met Nederland te vergelijken. Dit zijn twee totaal verschillende culturen die niet direct te vergelijken zijn. Daarnaast is het wederom een initiatief van de overheid wat minder goed beklift dan initiatieven van burgers. Het is echter wel mogelijk burgers te stimuleren door in te springen op ideeën vanuit de samenleving. Daarnaast is zelfredzaamheid structureel een taak van de maatschappij. De overheid moet oppassen dat ze niet alle zorg uit handen van de maatschappij halen.

- 6) **Wanneer nog niet ter sprake gekomen: Uit het bystandereffect blijkt dat leiderschap van belang is bij het handelen van burgers. Het persoonlijk benaderen van burgers is tevens effectief. Is het realiseerbaar om op gemeentelijk niveau enkele burgers een cursus aan te bieden waarbij ze basis vaardigheden krijgen aangeleerd om zichzelf en anderen te helpen tijdens een crisissituatie?**

Dat soort initiatieven kunnen beter uit de maatschappij komen en niet vanuit de gemeente. De gemeente moet wel anticiperen op het moment dat die sentimenten gaan leven. Zo heeft in Zwitserland 90% van de bevolking een EHBO cursus terwijl dat in Nederland maar 6% is. Dit komt door een aantal factoren. Ten eerste zijn de cursussen in Nederland niet gratis. Ten tweede kosten ze veel tijd en er worden ook nog eens allerlei examens aan opgehangen. Er is teveel regelzucht en het zit niet in de cultuur om zulke cursussen te gaan volgen. Daarom is te pleitten voor het overdragen van mogelijke risico's en basale kennis op scholen. Zo worden burgers zich meer bewust van risico's en zal de eigen verantwoordelijkheid en het bewustzijn in de Nederlandse cultuur veranderen en toenemen. Dan kunnen we van mensen gaan verwachten dat ze de juiste handelingen nemen tijdens een crisis, zich voorbereiden op grootschalige incidenten en zelf met initiatieven komen. Momenteel kan de overheid weinig anticiperen op initiatieven vanuit de bevolking omdat men zich er niet mee bezig houdt.

- 7) **Hoe zelfredzaam zijn burgers momenteel volgens u? Anders gezegd: In welke mate moeten burgers ondersteund worden vanuit de overheid om zelfredzaam te kunnen handelen?**

Burgers zijn al zeer zelfredzaam. Wanneer een incident plaats vindt willen ze handelen. Ze weten alleen niet altijd hoe te handelen. Om dit te stimuleren zouden ze basale handelingen moeten kennen. Deze basale handelingen kunnen een gewoontegood worden van de Nederlandse cultuur wanneer het onderwijs er meer aandacht aan geeft. Het grootste probleem is dan ook niet de zelfredzaamheid, maar de verwachting die burgers hebben van de overheid. De overheid schept een houding van controle en absolute veiligheid, terwijl dit niet realiseerbaar is. Wanneer burgers verwachten dat de overheid alles onder controle heeft, is er geen reden om verantwoordelijkheid te nemen en zelfredzaam op te treden.

Door bovenstaande verzorgende houding van de overheid zijn burgers niet bewust van risico's en willen ze niet de verantwoordelijkheid nemen. Hierdoor komen er geen initiatieven vanuit burgers.

- 8) **Een aantal succesfactoren voor het stimuleren van sociale zelfredzaamheid zijn: betrokken burgers, een universele probleemdefinitie en beleidsinstrumenten die zijn toegespitst op een context op specifieke buurt. Hieruit blijkt dat een beleidsinstrument kan staan of vallen met het perspectief en de houding van de burger. Bent u bekend met enkele bevorderende of belemmerende die van invloed zijn op het stimuleren van zelfredzaamheid?**

Bewustzijn van risico's is van belang en sociale samenhang kan een rol spelen. Mensen bereiden zich voor – en zijn bewust- van zaken die een hoog realiteitsgehalte hebben. Ze doen echter niets voor situaties die ze niet in kunnen schatten. De sociale samenhang oftewel betrokkenheid, speelt wellicht een grotere rol in een crisissituatie dan in de zogenoemde koude situatie. Daarnaast is religie een mogelijke factor. Religie zorgt voor betrokkenheid tussen burgers. Dit kan ook van invloed zijn tijdens de nazorgfase van een incident. De sociaal demografische factor speelt tevens een rol. Als burgers ervoor kiezen op Texel te gaan wonen, weten ze dat er geen ziekenhuis in de buurt is. Mensen nemen bewust de keuze om daar te gaan wonen en zullen vanuit dit bewustzijn zelfredzamer handelen door zich bijvoorbeeld beter voor te bereiden. Denk aan het inslaan van medicijnen en warme dekens. Ditzelfde wordt duidelijk wanneer je naar andere landen kijkt als Zwitserland. Daar zijn hele gebieden waar dokters uren verder weg zitten. Mensen zijn daar erop ingericht om de eerste handelingen zelf te nemen. Ze verwachten niet dat de overheid alles voor ze geregeld heeft.

De betrokkenheid van burgers blijkt niet uit de hoeveelheid vragen van burgers. De gemeente krijgt zeer weinig vragen van burgers, alleen wanneer er een incident is geweest. Daarom is het verstandig te pleiten voor basale kennisoverdracht in het onderwijs. Zo kan men behoefte krijgen om initiatief te nemen. Als er geen behoefte is, zal namelijk geen enkel initiatief beklijven.

Er moet een goede balans zijn tussen mensen informeren en niet overladen met teveel informatie. Burgers absorberen een beperkte informatie van iets dat ze niet belangrijk vinden. De communicatie moet dus aansluiten bij de denkwereld van mensen en tot het minimum beperkt worden door kortstondig mensen te bombarderen met een bepaald thema. Dan is het echter nog de vraag of het beklijft voor een langere periode.

Als laatste is verantwoordelijkheid een belangrijke factor. Burgers nemen tegenwoordig geen verantwoordelijkheid meer. Vroeger bestond de Bescherming Burgerbevolking. Dit waren burgers die zich verantwoordelijk voelde voor dreigingen en opgeleid werden om te handelen in een noodsituatie. Het is de vraag of een dergelijke constructie tegenwoordig nog mogelijk is.

Tegenwoordig heerst steeds meer het idee van een terugtrekkende overheid. Tot nu toe was het de tendens van hulpverleners om burgers weg te sturen wanneer zij bij een rampscenario aankomen. Hierbij geldt "onbekend maakt onbemind". Langzaam ontstaat het idee dat vanuit de overheid gestimuleerd moet worden om ook (deskundige) burgers de gelegenheid te geven eerste hulp te bieden in een noodsituatie. Deze spontane hulpverlening werkt echter niet onder een commandostructuur en burgers zijn dus niet terug te roepen wanneer dat nodig is. Het feit dat burgers bij rampen en zware ongevallen onder het opperbevel van de burgemeester staan is lastig aan ze uit te leggen. Burgers zullen echter niet snel initiatief tonen wanneer ze zich niet deskundig genoeg voelen.

1) Wat verstaat u onder het fenomeen Sociale Zelfredzaamheid?

Sociale (zelf)redzaamheid heeft te maken met burgers die zichzelf in groepen evacueren en verplaatsen in een noodsituatie. Dit is het sociale aspect wat bovenkomt tijdens een dergelijke situatie. Het blijkt dat mensen in een noodsituatie toch de tijd nemen om anderen hulp aan te bieden.

2) Wat verstaat u onder het fenomeen zelfredzaamheid in crisisbeheersing?

Alle handelingen die door de burger verricht worden:

- Ter voorbereiding op rampen en zware ongevallen,
- Tijdens en na rampen en zware ongevallen,
- Om zichzelf en anderen te helpen, de gevolgen van de ramp of het zware ongeval te beperken.

Deze omschrijving is vooral gericht op de preventieve en repressieve kant van de veiligheidsketen. Hierbij is bewustwording van risico's van belang. Als mensen ontkennen dat iets kan gebeuren, zullen ze er ook niet naar handelen. Als preventieve maatregel -en om mensen risicobewust te maken- hebben kantoren en gebouwen altijd een ontruimingsplan en vluchtroutes. Het is de vraag hoeveel individuen een eigen vluchtroute hebben en hierover praten in huiselijke sfeer. Om de bewustwording in Nederland te stimuleren is het belangrijk kinderen bewust te maken van risico's. Scholen kunnen hieraan bijdragen.

3) Welke overheidsinstanties zouden naar uw mening het best zelfredzaamheid in crisisbeheersing kunnen stimuleren?

Uiteindelijk is de gemeente verantwoordelijk voor de veiligheid, ook in noodsituaties. De burgemeester is verplicht proactief te communiceren over risico's. Gemeenten lukt het alleen niet altijd de risico's op een proactieve manier juist te verwoorden.

4) Welke instrumenten worden op gemeentelijk niveau ingezet om zelfredzaamheid in crisisbeheersing te stimuleren?

Gemeenten zetten de risicokaart en de risicowijzer in. De risicokaart geeft aan welke risico's er in een omgeving zijn, de risicowijzer is uitgebreider. Deze geeft aan welke rampen kunnen voorkomen in een omgeving, welke handelingsperspectieven burgers dan hebben en onder meer welke instanties in welke situatie te bereiken zijn. Punt is dat informatie wel op een website gezet kan worden, maar burgers ook door de overheid bewogen moeten worden om de website te bekijken. Daarnaast hebben sommige mensen geen internet. Het is de vraag hoe deze mensen te bereiken zijn. Om de bevolking te bereiken kun je altijd meerdere middelen gebruiken op preventief en repressief gebied. Zo is het ook een mogelijkheid mensen via sms te bereiken. Toch blijkt het lastig mensen te stimuleren tot zelfredzaamheid aan de hand van (internet) campagnes. Ook is het van belang constant impulsen tot handelen te geven, aangezien incidenten en het ontstane bewustzijn van risico's een beperkte houdbaarheidsdatum hebben.

Ook een noodpakket is een instrument die op centraal en lokaal niveau wordt ingezet. Dit pakket omvat elementaire en primaire levensbehoeften. Het klinkt simpel, maar is van nut terwijl je een rampsituatie meemaakt en totaal geen spullen meer bij de hand hebt.

Op het gebied van zelfredzaamheid zijn er een aantal pilot projecten geweest waarbij kinderen op scholen een opdracht kregen met betrekking tot rampen en crises. Hierdoor worden kinderen medeplichtig aan hun eigen veiligheid. Een cultuuromslag is dan mogelijk.

Hulpdiensten houden regelmatig oefeningen. Hierbij spelen burgers altijd de rol van slachtoffer en vindt er nooit spontane hulpverlening door deze burgers plaats. Dit heeft wederom te maken met cultuur en mentaliteit. Het is lastig spontane hulpverlening in een oefening toe te voegen. Wel is het mogelijk hulpverleners tijdens hun opleiding te leren omgaan met hulpverlenende burgers. Het bewustzijn van risico's is bij burgers tijdens de oefeningen beter te stimuleren door uit te leggen wat mensen zelf kunnen doen, het herhalen van informatie en het vermijden van vaktermen en afkortingen.

Bovenstaand voorbeeld geeft al aan dat in Nederland steeds meer het accent op de proactieve en preventieve kant van de veiligheidsketen komt. Er wordt niet meer alleen repressief gereageerd, maar de overheid neemt ook preventieve maatregelen om rampen -en de gevolgen van rampen- te beperken. Het is een utopie om een ramp te voorkomen. Wel is het mogelijk schadelijke gevolgen te beperken door snel en adequaat op te treden. Zo kunnen maatregelen getroffen worden om gebouwen en bedrijven veiliger te maken. Proactie en preventie zullen in eerste instantie meer kosten met zich meebrengen, maar op termijn levert het zeer veel op, ook op financieel vlak.

- 5) **Wanneer nog niet ter sprake gekomen: In Amerika hebben ze instrumenten als Emergency Response Teams en vinden er regelmatig oefeningen plaats om burgers bewust te maken van risico's en ze daar op voor te bereiden. Is er in Nederland wel eens geïnvesteerd in een dergelijk instrument om zelfredzaamheid in crisisbeheersing te stimuleren?**

Niet in die mate. In Amerika is dat uit nood geboren. Net zoals mensen dat in Canada individueel of in groepen regelen omdat een dergelijke aanpak daar vereist is. In beide landen speelt het eigenbelang van burgers een grote rol. In Nederland is een dergelijke aanpak/cursus niet (bewust) in het eigenbelang van burgers. Daarnaast vergt het een flinke organisatie.

- 6) **Is zelfredzaamheid in crisisbeheersing naar uw idee een prioriteit voor de Nederlandse overheid om een instrument als de NERT's in te zetten?**

Veiligheid en rampen blijven een belangrijk onderwerp. Desondanks hangt de prioriteit ook af van diegene die het uitdraagt en promoot. Financiën en politiek spelen hierbij een rol.

- 7) **Wanneer nog niet ter sprake gekomen: Uit het bystandereffect blijkt dat leiderschap van belang is bij het handelen van burgers. Het persoonlijk benaderen van burgers is tevens effectief. Is het realiseerbaar om op gemeentelijk niveau enkele burgers een cursus aan te bieden waarbij ze basis vaardigheden krijgen aangeleerd om zichzelf en anderen te helpen tijdens een crisissituatie?**

Het zou een goed plan zijn een aantal "leiders" te kunnen aanspreken. Dit idee is vergelijkbaar met een directeur van een zorginstelling. Ondanks de verantwoording die een directeur van een zorginstelling heeft over zijn instelling en zijn leidinggevende rol, heerst vaak de verwachting dat de overheid alles regelt bij een rampscenario. Zo had ooit een directeur gebeld met de vraag of de hulpdiensten wel iedereen zouden komen evacueren bij een noodsituatie. De directeur is advies gegeven over welke voorbereidingen hij kan nemen. Ook is hem aanbevolen na te denken over

mogelijke scenario's. Zo is hij gewezen op samenwerkingsverbanden met andere organisaties zodat bewoners altijd een plek hebben waar ze heen kunnen.

8) Hoe zelfredzaam zijn burgers momenteel volgens u? Anders gezegd: In welke mate moeten burgers ondersteund worden vanuit de overheid om zelfredzaam te kunnen handelen?

Zelfredzamer dan je denkt. Er bestaan mythes dat burgers niet zelfredzaam zijn. Het aparte is echter dat mensen dingen onder druk doen die je niet zou verwachten. De overheid is er vooral om het risicobewustzijn verder te ontwikkelen zodat mensen nog beter weten hoe te handelen in een noodsituatie.

9) Een aantal succesfactoren voor het stimuleren van sociale zelfredzaamheid zijn: betrokken burgers, een universele probleemdefinitie en beleidsinstrumenten die zijn toegespitst op een context op specifieke buurt. Hieruit blijkt dat een beleidsinstrument kan staan of vallen met het perspectief en de houding van de burger. Bent u bekend met enkele bevorderende of belemmerende factoren die van invloed zijn op het stimuleren van zelfredzaamheid?

Mensen denken dat iedereen in alle tijden door de overheid geholpen wordt. Het *verwachtingspatroon* dat burgers hebben van de overheid is erg groot. In de maatschappij waarin wij leven zijn we afhankelijk van techniek, energie enzovoort. Wanneer iets uitvalt, kan de Nederlandse burger geen invloed meer uitoefenen op de situatie. Ook ontbreekt er veerkracht. Dit is een kwestie van *mentaliteit en cultuur*. Canadese burgers weten dat zij weinig van de overheid kunnen verwachten en anticiperen daarop. Ze bereiden zich voldoende voor op een noodsituatie. In de Nederlandse cultuur is men -zoals al eerder aangegeven- zich *niet bewust van risico's*. Burgers zitten in de *ontkennende fase*: "Mij zal zo iets nooit gebeuren."

Duidelijke en transparante communicatie is van groot belang. Vooral in een omgeving waar meerdere risico's zijn, krijgen burgers snel een onveiligheidsgevoel. Ze verwachten dat hulpdiensten dan extra oplettend optreden en wellicht extra oefeningen mogelijk maakt. Dit is echter niet onbeperkt mogelijk. Hulpdiensten zijn altijd paraat en anticiperen op generieke en specifieke plannen. Het is niet mogelijk alle oproepen voor oefeningen te honoreren. Wel dient de overheid dus transparant en adequaat te reageren op vragen. Voor een adequate reactie moet bij voorbaat dus geanticipeerd worden op vragen die nog niet zijn gesteld.

De mentaliteit van een gemeente of burgemeester heeft ook weerslag op de aanpak vanuit de overheid om zelfredzaamheid te stimuleren. Wanneer een burgemeester rampen en crisisbestrijding onbelangrijk vindt, zal de hele gemeentelijke organisatie dit minder essentieel vinden.

Wat zou bijdragen aan het stimuleren van zelfredzaamheid en het vergroten van de rol van burgers bij rampen, is het aanpassen van beleidsplannen. Momenteel wordt er geen rekening gehouden met de rol van burgers in beleidsplannen van bijvoorbeeld de brandweer. Hierdoor valt men steeds in dezelfde valkuil. Dit is te verbeteren door meer ervaringen te verwerken in het beleid. Hierdoor zou tevens het rendement van het leereffect vergroot worden. Echter, het overnemen van suggesties en het veranderen van een organisatie kost geld en tijd.

