

Actief, ondersteunend en inspirerend in veiligheid

Een onderzoek naar zelfredzaamheid en de rol van burgers, professionals en bestuurders



Actief, ondersteunend en inspirerend in veiligheid

Bij crises, ongevallen en rampen lijkt de burger maar één rol te hebben: die van slachtoffer. Wie beter kijkt, ziet dat burgers een meer veelzijdige rol hebben bij calamiteiten. Burgers helpen zichzelf en elkaar tijdens en na noodsituaties. Daarnaast helpen zij hulpverleners, melden onraad en geven andere informatie door. Toch is over die zelfhulprol van burgers weinig bekend. Voor het bestuur en voor hulpdiensten is het belangrijk om meer te weten over de kennis, de percepties en de vaardigheden van burgers en om inzichten met hen te delen. Deze studie naar de zelfredzaamheid van burgers in de regio IJsselland (Noord- en West-Overijssel) en de wisselwerking tussen burgers en hulpverleners is daar voor bedoeld. Dit onderzoek probeert het inzicht te vergroten in wat burgers weten, kunnen en wensen en hoe de hulpdiensten daar op kunnen inspelen. Na een overzicht van de wetenschappelijke kennis over dit onderwerp laat het aan de hand van uiteenlopende praktijkproeven en deelonderzoeken zien hoe zelfredzaamheid in de praktijk werkt. Hoe gaan professionals tijdens incidenten om met helpende burgers? Hoe kijken bestuurders aan tegen zelfredzaamheid? Hoe zelfredzaam zijn burgers? Deze studie gaat in op de verschillende rollen van bestuurders, professionals van hulpdiensten en burgers. Actief, ondersteunend en inspirerend in veiligheid geeft een actueel en relevant beeld van zelfredzaamheid voor burgers, bestuurders, professionals en wetenschappers.

Actief, ondersteunend en inspirerend in veiligheid



WWW.WINDESHEIM.NL

LECTORAAT VEILIGHEID EN SOCIALE COHESIE

MEI 2013

*Silvan Hijlkema
Stefan van der Meulen
Jaap Timmer*

Actief, ondersteunend en inspirerend in veiligheid

Een onderzoek naar zelfredzaamheid en de rol
van burgers, professionals en bestuurders



Situatie na busongeluk in Rouveen
Foto: Marcel van Saltbommel

Samenvatting

3

Bij crises, ongevallen en rampen lijken burgers alleen maar slachtoffer te zijn. Wie beter kijkt, ziet dat burgers zichzelf en elkaar tijdens en na noodsituaties juist heel veel helpen. Zij helpen ook hulpverleners, melden onraad en geven andere informatie door. Er is over die zelfredzaamheid van burgers echter weinig bekend. Dat maakt het voor hulpdiensten en professionele hulpverleners moeilijk om er op in te kunnen spelen. De Veiligheidsregio IJsselland heeft ervoor gekozen om zelfredzaamheid tot speerpunt te maken van het beleid en van de professionele ontwikkeling van de dienstverlening. Om de ontbrekende kennis te verwerven heeft de Veiligheidsregio IJsselland dit onderzoek geëntameerd. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag: Hoe kunnen de Veiligheidsregio IJsselland, lokale overheden, de brandweer en andere (hulp)diensten bewoners van de regio betrekken bij het voorkomen en bestrijden van ongelukken, rampen en crises?

Burgers kunnen voor, tijdens en na noodsituaties werken aan veiligheid van zichzelf of anderen. Dit noemen we zelfredzaamheid. Meestal helpen mensen zichzelf en anderen tijdens een noodsituatie. Dat is beduidend minder voor of na noodsituaties. Bovendien weten veel mensen niet precies wat zij kunnen doen om veiligheidsincidenten te voorkomen of hoe zij zich daarop goed kunnen voorbereiden. De onderlinge binding en praktische waarde die daaruit voortkomt, sociale samenhang en sociaal kapitaal, lijken hierin stimulerend en faciliterend te werken.

Overheden hebben de wens dat burgers zelfredzaam zijn. Daarom probeert de overheid dit op verschillende manieren te stimuleren. Dit is niet altijd even makkelijk, want burgers zijn lastig te stimuleren wanneer zij een veiligheidsprobleem niet als zodanig ervaren, niet overtuigd zijn dat zij zelf maatregelen kunnen treffen of eigenlijk niet vinden dat zij een taak hebben.

In dit onderzoek zijn vier strategieën bestudeerd. Daaruit blijkt dat het mogelijk is zelfredzaamheid onder burgers te stimuleren, maar dat zij hierbij wel een zetje nodig hebben. Mensen weten niet altijd wat zij zelf kunnen doen, of zijn zich simpelweg niet bewust van risico's. De overheid kan hen hierin ondersteunen. Dit lukt echter niet altijd en gaat niet vanzelf.

Het blijkt dat zelfredzaamheid op dit moment nog geen structureel onderdeel uitmaakt van het dagelijks werk van de Veiligheidsregio. Het is bijvoorbeeld nog niet structureel ingebed in de planvorming en andere werkzaamheden. Verder denken hulpverleners die calamiteiten bestrijden verschillend over helpende burgers. Zij hebben zowel positieve als negatieve ervaringen met helpende burgers en het is afhankelijk van de context hoe zij daarop reageren. Wel willen zij graag meer weten over het onderwerp en hoe zij burgers beter kunnen benutten.

Burgemeesters noemen veel verschillende inspanningen die de overheid kan doen om zelfredzaamheid van burgers te stimuleren. Bijvoorbeeld het aanreiken van handelingsmogelijkheden, daadwerkelijk veiligheidsinitiatieven aan burgers overlaten of helpende burgers waarderen. Voor zichzelf zien burgemeesters vooral een rol als boegbeeld voor hun omgeving. Als randvoorwaarden noemen zij bijvoorbeeld dat het stimuleren van zelfredzaamheid tijd nodig heeft, dat burgers iets daadwerkelijk als probleem moeten ervaren en dat er personele capaciteit en expertise nodig is om de verandering te begeleiden. Uit deze bevindingen en conclusies vloeien enkele aanbevelingen voort.

Burgers weten niet altijd wat zij zelf kunnen doen op het gebied van fysieke veiligheid. Ook hebben zij soms een andere risicobeleving dan professionals en vinden ook niet altijd dat zij zelf een taak hebben. Door in gesprek te gaan met burgers en daarbij hun eigen rol centraal te stellen, kunnen professionals burgers stimuleren en ondersteunen om zelfredzamer te worden. Hierbij is het ook aan te bevelen om oog te hebben voor de sociale samenhang en sociale netwerken waarin burgers verkeren.

Aanbeveling 1: ga met burgers in gesprek over risico's, handelingsmogelijkheden en verwachtingen.
Burgers weten niet altijd wat zij zelf kunnen doen op het gebied van fysieke veiligheid. Ook hebben zij soms een andere risicobeleving dan professionals en vinden ook niet altijd dat zij zelf een taak hebben. Door in gesprek te gaan met burgers en daarbij hun eigen rol centraal te stellen kunnen professionals burgers stimuleren en ondersteunen om zelfredzamer te worden. Hierbij is het ook aan te bevelen om oog te hebben voor de sociale samenhang en sociale netwerken waarin burgers verkeren.

Aanbeveling 2: werk niet alleen vóór burgers, maar ook mét burgers.
Op dit moment heeft de Veiligheidsregio het thema zelfredzaamheid nog niet structureel geïntegreerd in de werkprocessen. Ook tijdens calamiteiten gaan professionals daarmee verschillend om. Het verdient aanbeveling om in alle fasen van de rampenbestrijding burgers te betrekken en met hen in gesprek te gaan over hun eigen rol.

Aanbeveling 3: neem de tijd.
Een verandertraject als dit heeft tijd nodig. Samenwerken met burgers is niet op voorhand te plannen en gaat stapje voor stapje. Bovendien zijn burgers nog niet gewend om actief betrokken te worden bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het is aan te bevelen tijd te nemen voor deze verandering, zodat burgers en professionals aan elkaar kunnen wennen en zich de nieuwe rolverdeling eigen kunnen maken.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
	Vraagstelling	11
2.	Zelfredzaamheid	13
2.1	Zelfredzaamheid en veiligheid	13
2.2	Voorkomen van fysieke onveiligheid	14
2.3	Vorbereiden op fysieke onveiligheid	14
2.4	Handelen tijdens fysieke onveiligheid	15
2.5	Handelen na fysieke onveiligheid	17
2.6	De rol van sociale samenhang	18
2.7	Conclusie	18
3.	Burgers	19
3.1	Burgers en mate van zelfredzaamheid	19
3.1.1	Subjectieve risicobeoordeling fysieke veiligheid	19
3.1.2	Zelfredzaamheid	22
3.1.3	Sociale cohesie en sociaal kapitaal	27
3.2	Beleidsinterventies	31
3.2.1	Strategie: sociaal kapitaal bij ontruiming	31
3.2.2	Strategie: educatie van zelfredzaamheid op basisscholen	33
3.2.3	Strategie: voorlichten over zelfredzaamheid kort na een incident	37
3.2.4	Strategie: frontliniemedewerkers die achter de voordeur komen	42
3.3	Conclusie	45
4.	Professionals	47
4.1	De rol van professionals	47
4.2	Professionals in de 'koude' situatie	47
4.2.1	Plannen gericht op incidentbestrijding	47
4.2.2	Plannen gericht op oefenen	49
4.2.3	Plannen gericht op incidentevaluatie	50
4.2.4	Plannen gericht op samenwerking crisispartners	50
4.2.5	Relevante factoren voor professionals in de koude fase	51
4.3	Professionals in de 'warme' situatie	52
4.3.1	Ervaringen en perceptie van OVD's	53

4.3.2	Burgers en hulpverleners: drie casus in IJssellandse	57
4.3.3	Dilemma's	64
4.4	Conclusie	64

5.	Burgemeesters	67
5.1	De rol van burgemeesters	67
5.2	Visie op zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid	67
5.3	Zelfredzaamheid in de gemeentelijke organisatie	70
5.4	Rol en kansen voor de overheid	71
5.5	Betekenis van de burgemeester	75
5.6	Genoemde randvoorwaarden	76
5.7	Conclusie	78

6.	Conclusie en aanbevelingen	79
6.1	Conclusies	79
6.1.1	Wat is bekend in de literatuur?	79
6.1.2	Wat is in het algemeen de kennis, houding en gedrag van burgers over hun eigen rol bij fysieke veiligheid?	79
6.1.3	Hoe hebben de onderzochte beleidsinterventies gewerkt?	80
6.1.4	Hoe denken en handelen professionals op het gebied van zelfredzaamheid?	80
6.1.5	Hoe denken burgemeesters over zelfredzaamheid en hun eigen rol?	81
6.2	Aanbevelingen	82

Afkortingen en begrippenlijst	83
Auteurs en medewerkers	85
Literatuur	86
Bijlagen	93

1. Inleiding

Bij crises, ongevallen en rampen lijkt de burger maar één rol te hebben: die van slachtoffer. Wie beter kijkt, merkt echter op dat burgers een veelzijdiger rol hebben in vraagstukken van fysieke veiligheid. Burgers helpen zichzelf en elkaar tijdens en na noodsituaties. Zij helpen ook vaak hulpverleners, melden onraad en geven andere informatie door. Toch is over die zelfhulprol van burgers weinig systematisch bekend. Wij kennen allemaal wel voorbeelden van mensen die een heldenrol hebben gespeeld tijdens concrete calamiteiten. Wetenschappelijk gefundeerde kennis over wat burgers wel en niet (kunnen) doen, hoe zij kijken naar (potentiële) noodsituaties en wat zij daarvan weten en daarin kunnen doen is er echter nog weinig. Dat maakt het ook voor hulpdiensten en professionele hulpverleners moeilijk om in te spelen op de kennis, vaardigheden en wensen van burgers en om in voorkomende gevallen met hen samen te werken en van hun inzichten gebruik te maken. Toch is het voor het bestuur en voor hulpdiensten belangrijk om meer inzicht te hebben in de kennis, percepties en vaardigheden van burgers en om inzichten met hen te delen. Vaak zijn burgers als eerste ter plaatse bij calamiteiten. Hulpdiensten komen bijna per definitie pas later, behalve natuurlijk bij voorzienbare noodsituaties. Deze studie naar de zelfredzaamheid van burgers in de regio IJsselland (het noordelijk en westelijk deel van de provincie Overijssel) en de wisselwerking tussen burgers en hulpverleners heeft voornamelijk tot doel om het inzicht te vergroten in wat burgers weten, kunnen en wensen en hoe de hulpdiensten daarop kunnen inspelen.

PROBLEEMSTELLING

Bij ongevallen, rampen en crises zijn burger en overheid van elkaar afhankelijk voor het resultaat van de bestrijding van de problemen. De overheid is de verantwoordelijke, handelende en leidende partij en is ook als zodanig georganiseerd, bevoegd en voorbereid. De wettelijke taak van de (lokale) overheid is niet alleen het bestrijden maar ook het voorkomen van ongevallen, rampen en crises (Brandweerwet 1985, artikel 1 lid 4). Sommige auteurs concluderen zelfs dat veiligheid eigenlijk een grondrecht zou moeten zijn (Sievers, 2009).

De burger is (potentieel) slachtoffer en vooral voor de eventueel langere duur van een calamiteit in belangrijke mate afhankelijk van de overheid. De burger is niet georganiseerd en wat betreft kennis en vaardigheden in beperkte mate voorbereid op zijn rol in de ongevallen-, rampen- en crisisbestrijding en -voorzorg. Anderzijds kent de burger als bewoner van het potentiële ramp- of crisisgebied het terrein, de bebouwing en de sociale en fysieke infrastructuur vaak beter dan de overheid. De burger beschikt over eigen kennis en inzicht. Het ligt daarom voor de hand om alle aanwezige kennis, inzichten en vaardigheden te integreren en wederzijds te benutten voor het voorkomen en bestrijden van ongevallen, rampen en crises. Onderzoek laat zien dat in voorkomende gevallen burgers spontaan handelende groepen vormen om levens te redden en verdere escalatie te voorkomen; de zogeheten emergent groups (Starmans en Oberijé, 2006). Ook dit gegeven verdient het om in de integrale voorzorg en bestrijding van ongevallen, rampen en crises een plek te krijgen.

Grote ongevallen, rampen en crises zijn gelukkig zeldzaam. Maar als zij gebeuren, is het belangrijk dat iedere betrokkene enigermate voorbereid en vaardig is. Dat kan door eerst over meer alledaagse en kleinschaligere veiligheidsvraagstukken met de burger in contact te komen. Vanuit dat contact over ‘kleine veiligheid’ is het contact over de grotere, minder voorstelbare risico’s op te bouwen. Zo is ook de bandbreedte van de onderwerpen te vergroten: bijvoorbeeld van brandrisico’s tot ook val- en medische risico’s. Het overheidsbeleid is de laatste jaren gericht op het benoemen van de eigen verantwoordelijkheid en het stimuleren van meer zelfredzaamheid van burgers in relatie tot veiligheid en veiligheidszorg. De rijksoverheid legt hier ook een relatie met onder meer grondrechten (BZK, 2009a) en bijvoorbeeld met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning die beoogt de zelfredzaamheid van burgers in sociaal-culturele zin te versterken. Meestal heeft het overheidsbeleid betrekking op sociale veiligheid en voor zover het wordt betrokken op fysieke veiligheid gaat dat vooral over

het voorkomen en bestrijden van brand en ongevallen. De burger is niet gemakkelijk aan te spreken en in te schakelen. De burger is zich van het nut van zijn kennis voor de voorzorg en bestrijding van ongevallen, rampen en crises vaak niet bewust. Een ander probleem is dat de verwachtingen van burger en overheid ten opzichte van elkaar ongelijk zijn en niet (goed) op elkaar afgestemd.

Overheden onderkennen dit probleem steeds meer. Onder meer op basis van een advies van de Raad voor het openbaar bestuur uit juli 2008 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op dit vlak als voorganger van het ministerie Veiligheid en Justitie (V&J) van het stimuleren van zelfredzaamheid van burgers bij rampen en crisis tot beleidsonderdeel benoemd. Richting burger uit zich dit onder meer in de bewustwordingscampagne ‘Denk vooruit’. Voor het beleid ontwikkelt het ministerie van V&J een visie op zelfredzaamheid. Dit beleid voorziet onder meer in het meer en beter delen van informatie met burgers. Beleid, uitvoering en opstelling van overheden en hulpdiensten zullen echter op een aantal punten minder sturend en eenrichtingsverkeer moeten zijn en meer interactief. Willen hulpdiensten en overheden wederkerigheid met de burger bereiken, dan zullen zij die burger moeten leren begrijpen en moeten leren met de burger samen te werken. Het project Zelfredzaamheid van V&J voorziet onder meer in de versterking van het risicobewustzijn bij de burger. Daarvoor wordt onder meer onderzoek gedaan naar effectieve instrumenten om zelfredzaamheid te bevorderen en naar good practices van zelfredzaamheid. (Zelf)Redzaamheid betreft alle handelingen die burgers verrichten ter voorbereiding op, tijdens en na ongevallen, rampen en crises om zichzelf en anderen te helpen en de gevolgen te beperken (Ruitenbergh en Helsloot, 2004; Van ‘t Padje en Groenendaal, 2008). Uit onderzoek is bekend dat problemen met zelfredzaamheid bij calamiteiten voor een belangrijk deel voortkomen uit onvoldoende voorbereiding (BZK, 2009b). Lang niet alle risico's zijn in aard, omvang en gevolgen volledig te voorzien. Het ontwikkelen van veerkracht en het vermogen en de vaardigheden om adequaat op voorkomende problemen te reageren verdient de voorkeur boven werkwijzen waarmee burgers en organisaties op alle mogelijke gevaren te kunnen laten anticiperen (Wildavsky, 1991). Proefprojecten betreffen onder meer zelfredzaamheid van burgers en bedrijven bij natuurbranden.

Tonkens (2006) ziet de zelfredzame burger als de voorganger van de burger nieuwe stijl die zij in relatie tot maatschappelijk participatie verschillende rollen toekent. De verantwoordelijke burger, in de woorden van Tonkens (2006), neemt zelf verantwoordelijkheid en initiatief voor zijn leven, buurt en welzijn. De zorgzame burger helpt en steunt anderen en is zorgzaam voor anderen. De fatsoenlijke burger is de burger die zich betamelijk gedraagt en anderen aanspreekt op goed gedrag, zijn afval in de afvalbak gooit en de burens trouw groet. De fatsoenlijke burger staat tegenover de ongeduldige en egoïstische burger. De deliberatieve burger praat en denkt actief mee met anderen, maatschappelijke organisaties en overheden (Tonkens, 2006). Een dergelijke typologie van burgers kan hulpverleners helpen om adequaat om te gaan met burgers.

Niet alleen met burgers moeten overheden en hulpdiensten de aansluiting verbeteren. Ook bij veel (kleinere) organisaties is het nodige te verbeteren aan kennis en vaardigheden met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van ongevallen, rampen en crises (Haver en Van Bussel, 2010). Dit past bij de visie van de NVBR dat de zorg voor veiligheid de oude hiërarchische ordening moet verruilen voor een netwerkbenadering die beter past bij hoe de samenleving nu en in de voorzienbare toekomst meer en meer functioneert (NVBR, 2010). Dit proces loopt parallel aan de ontwikkeling waarin het denken in risico's en het eventueel accepteren daarvan verandert in het denken in ‘veiligheidsbeheersing’ (NVBR, 2010). Dit gaat er meer vanuit dat de samenleving en (groepen) burgers daarbinnen beschikken over voldoende samenhang, kennis en vaardigheden, dat zij samen met hulpdiensten adequaat kunnen reageren op uiteenlopende bedreigingen van die veiligheid.

Voor verschillende doelen kunnen overheden langs verschillende routes en op maat van het vraagstuk aansluiting zoeken bij de burger in haar/zijn uiteenlopende gedaanten en kwaliteiten. De Veiligheidsregio IJsselland heeft als onderdeel van haar missie: ‘we stimuleren bewoners om hun steentje bij te dragen’. Dat onderdeel van de missie wil de Veiligheidsregio ook waarmaken. Dit projectvoorstel is een van de manieren om daar praktisch invulling aan te geven en een vorm voor te vinden. Daarbij is het van belang om aansluiting te zoeken bij de burgerij in de sfeer van meedoen en meedenken, verantwoordelijkheid nemen en zorg verlenen. Voor burgers is het belangrijk onder meer om:

- te weten welke risico's er zijn;
- waar informatie is te halen;
- wat (niet) te doen bij ongevallen, rampen of crises;
- om te weten wie wat wel en niet doet;
- én om te weten wat wie wel en niet van wie mag en kan verwachten (Sievers, 2009).

Deze studie bundelt inzichten van wetenschappers, professionals en burgers, past ze toe in de vorm van een praktijkgericht onderzoek, enkele lokale experimenten en aansluitend enkele praktijkgerichte (beleid)voorstellen.

BURGER EN BESTUUR

Deze studie onderzoekt of, en zo ja, hoe burgers actief te benaderen en te betrekken zijn in het voorkomen en bestrijden van ongevallen, rampen of crises in hun woongebied. Vanuit de bestaande kennis uit literatuur en ervaringen met (recente) andere projecten brengen de Veiligheidsregio

en het lectoraat Veiligheid & Sociale Cohesie van Windesheim de brandweer en andere hulpdiensten en overheden én burgers samen in twee proeven. Het doel is om met de opgedane kennis en inzichten een model van samenwerking tussen burger, overheid en hulpdiensten te ontwikkelen die kleine en grote veiligheid genereert en sociale samenhang stimuleert. De brandweer is met gemiddeld 80% vrijwilligers als uitvoerend personeel goed ingebed in de lokale samenleving en heeft naast brandvoorzorg en -bestrijding ook als taak het voorkomen en bestrijden van rampen, crises en ongevallen. Mogelijk dat met een dergelijke aanpak ook het bewustzijnsniveau van burgers én professionals kan worden verhoogd wat betreft de wederzijdse verantwoordelijkheden, rollen en afhankelijkheden (BZK, 2009d). Daarbij gaat het zowel om (her)kenbaar maken van mogelijke risico's als om het verdiepen, verbeteren én delen van de eigen kennis, vaardigheden en mogelijkheden om gevaar te voorkomen of te reduceren. De Veiligheidsregio IJsselland en daarbinnen ook lokaal bestuur en brandweer streven naar meer en beter contact met de burgerij. Het gaat daarbij vooral om de bewoners en minder om gasten (forensen en andere tijdelijk aanwezigen). In de Veiligheidsregio IJsselland ligt een ongeval, ramp of crisis in relatie tot de (vitale) infrastructuur het meest voor de hand. Dat kan bijvoorbeeld gaan om een groot ongeval op of een overstroming van de IJssel, een ongeval op het spoor, op de snelweg A28, een groot ongeval met de elektriciteitscentrale, of grootschalige uitval van één of meer nutsvoorzieningen.

SAMENWERKING

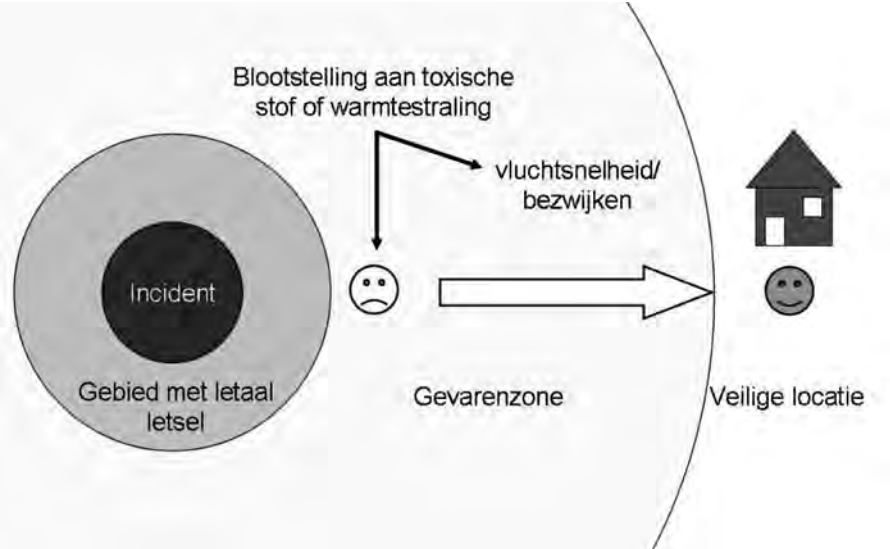
‘Toen ik bij de politie kwam hadden wij 15 miljoen dienders. Nu hebben wij er nog maar 40 duizend.’

Hiermee drukte een hoofdagent van de toenmalige gemeentepolitie Rotterdam in 1992 uit hoezeer hij het betreunde dat het contact van de politie met de burgerij in zijn ogen tanende was. De politie investeert in de relatie met de burger en spreekt hier en daar zelfs van ‘samenwerking’, bijvoorbeeld de voormalige politieregio Kennemerland. Dergelijke relaties bestaan meestal uit burgerpanels, intensieve wijkzorg onder andere door middel van een fijnmazig netwerk van buurt- en wijkagenten. In concrete zaken roept de politie onder meer via een SMS-alert of met behulp van een e-mailnetwerk de hulp in van de burgerij (Burgernet). In dergelijke gevallen is onder meer voortgang- en afloopcontact van belang. Het soort contact dat de Veiligheidsregio IJsselland wil met de burgerij moet deels een ander karakter hebben dan waar de politie doorgaans naar streeft. Het doel van dit project is met burgers en bedrijven in contact te komen en te blijven. Voor de Veiligheidsregio is het van belang om kennis te nemen van kennis en vaardigheden van burgers die kunnen helpen om ongevallen, rampen en crisis te voorkomen. Daarnaast zijn de kennis en vaardigheden van belang om bij de daadwerkelijke bestrijding beter met burgers te kunnen samenwerken. Daarbij is het goed om onder meer ook de methoden van relatiebeheer politie-burgerij als inspiratiebron te onderzoeken. Naar model van de wijkagent bij de politie is bijvoorbeeld te denken aan een zichtbare en benaderbaar figuur als een ‘wijkbrandwacht’ (Sievers, 2009). Om de proeven te kunnen uitvoeren is van belang om van tevoren te weten of er voldoende sociale samenhang en structuur is om aansluiting mee te zoeken. Eén van de onderliggende factoren bij sociale zelfredzaamheid is namelijk sociale cohesie (Boers, Van Steden en Boutellier, 2008). Het gaat bij dit project om meer en andere kennis en vaardigheden dan in onderstaand treffende figuur 1 is weergegeven. Daarin gaat het om kennis omtrent de overlevingskansen in de ruimte rond een chemisch-industrieel ongeval. Met een parafrase op het thema van het lectoraat Veiligheid en Sociale Cohesie zou men kunnen zeggen dat het bij dit project gaat om fysieke veiligheid en sociale cohesie.

De dvd Community & Safety van de brandweer in Liverpool laat zien hoe een andere, meer ‘outreaching’ methode een keten van bewustwording, ondersteuning en wederkerige relaties burger-burger en burger-overheden teweeg kan brengen. In plaats van uitsluitend repressie (branden blussen) ging de brandweer alle deuren in de wijk Merseyside langs om samen met de bewoners te bekijken of en hoe de (brand)veiligheid van de woning te verbeteren was. Niet alleen is het aantal ongevallen en branden en daarmee levensbedreigende situaties teruggedrongen. Ook bleken de sociale, fysieke en financiële leefomstandigheden van sommige mensen aanleiding te geven om andere instanties in te schakelen. Onder meer door middel van sportprojecten zoekt en onderhoudt de brandweer nu contacten met de burgerij in de wijk. Zo zijn kenbaarheid, samenhang en ondersteuning tussen burgers onderling en tussen burgers en overheden versterkt. Deze ervaringen ondersteunen de stelling van Haver en Van Bussel dat het mogelijk is om fysieke veiligheid en sociale veiligheid met elkaar te verbinden (2010). Een dergelijke breed verband met zichtbare en meetbare resultaten verhoogde het draagvlak en de legitimiteit van overheidsinspanningen, maar maakt wel een lange termijn visie nodig (Haver en Van Bussel, 2010). Het opbouwen van wederzijds vertrouwen, van inzichten en vaardigheden voor participatie en zelfredzaamheid heeft tijd nodig (Sievers, 2009). Dit onderzoek heeft tot doel om te weten te komen of, en zo ja, hoe burgers actief te benaderen en te betrekken zijn in het voorkomen en bestrijden van ongevallen, rampen of crises in hun woongebied. Mede op basis van de ervaringen elders wordt een model ontwikkeld voor de (zelf)redzaamheid van burgers bij ongevallen, rampen en crises vóór dat hulpdiensten ter plaatse in actie kunnen komen en samenwerking met de burgerij nadat de hulpdiensten operationeel zijn. Haver en Van Bussel hebben laten zien dat zogeheten serious games zoals Habbo, geschikt zijn om de werkelijkheid na te bootsen (2010). Ook laat dit onderzoek zich inspireren door ‘proeftuinen’ en ‘experimenten’ zoals die bijvoorbeeld zijn beschreven in het eenmalige tijdschrift In actie over experimenten met samenwerking tussen overheid en burgers (In actie, 2010).

In dit onderzoek staat het meten en tastbaar en bruikbaar maken van de resultaten van diverse experimenten in de Veiligheidsregio IJsselland centraal. Op basis van dit meelopende onderzoek volgen eventueel aanpassingen. Later onderzoek moet de resultaten laten zien van aanpassingen in de pilots en experimenten en geeft een algehele evaluatie.

FIGUUR 1: SCHEMATISCH MODEL VOOR ZELFREDZAAMHEID ERNSTIGE GEVAARSITUATIES.



(Trijssenaar en Rosmuller, 2008: 8)

Dit onderzoek beweegt zich op het grensvlak van onderzoek, praktijk en experiment. Dit betekent dat een multidisciplinaire groep van deelnemers met uiteenlopende achtergronden en vaardigheden met elkaar gaat samenwerken. Dat vergt soms veel van de onderlinge communicatie, maar kan juist ook heel interessante resultaten opleveren. Ook het onderzoek- en uitvoeringsproces zelf is in dergelijke samenwerkingsverbanden meestal al een leerzaam resultaat. Van de coördinerende en uitvoerende onderzoekers mag worden verwacht dat zij hieraan mede sturing geven. Daarnaast moeten de onderzoekers tussentijdse inzichten en resultaten ook zoveel mogelijk delen met de partners in het project. Dit betekent dat gedurende het project de onderzoekers bijvoorbeeld tussentijds presentaties en adviezen zullen geven naar aanleiding van onder meer de tot dan opgeleverde voortschrijdende inzichten en bijzonderheden. Vaak heeft praktijkgericht onderzoek voor de professionals ook de meerwaarde dat zij zich van bepaalde verschijnselen extra bewust worden juist doordat een relatieve buitenstaander als een onderzoeker er een vraag over stelt. Ook zullen voortschrijdende inzichten tijdens het project hun weg vinden naar aangepaste sturing en beleidsvorming.

Onder verwijzing naar de genoemde dvd van de brandweer in Liverpool wordt ook duidelijk dat dit project zich niet beperkt tot de klassieke fysieke veiligheid, waarmee de brandweer zo nauw is verweven. Met het beroep op de gemeenschapszin van bewoners van een buurt, dorp of wijk komt ook het verband tussen sociale en fysieke aspecten van veiligheid in zicht. Alle relevante (lokale) kennis en netwerken worden in deze proeven zoveel mogelijk verenigd. Daardoor ontstaat er een multidisciplinair samenwerkingsverband dat inzichten op de vlakken van fysieke én sociale veiligheid bijeen brengt.

De twee beoogde gemeenten Olst-Wijhe en Zwolle verschillen in hun beleidskeuzen en -routes: in de schaal van lokale gemeenschappen en ook in de mate van sociale samenhang daarbinnen. Daarnaast verschillen de twee gemeenten onder meer naar de aard en de schaal van de gemeente(bevolking) op beleidsinhoud en -keuzen en werkwijzen in beleid op het vlak van fysieke veiligheid. De twee beoogde proeven zullen inhoudelijk van elkaar verschillen, omdat zij moeten voldoen aan de lokale kennisbehoeften. In de beoogde kleinschalige gemeente Olst-Wijhe is men bezig met de ontwikkeling van een integraal veiligheidsplan. Men hoopt daarbij op handreikingen vanuit het onderzoek. In de gemeente Zwolle ligt de nadruk op de implementatie van het beleidsplan fysieke veiligheid. Het deelproject daar zal aansluiten bij de kennisbehoeften die daaruit voortvloeien.

Dit project leert bestuurders en uitvoerende diensten veel over de samenwerking tussen overheid en burger en tussen diensten onderling. Daarnaast biedt het project inzicht in hoe burgerparticipatie in de praktijk werkt en hoe bestuur en diensten daarop kunnen inspelen. De gemeente Olst-Wijhe kan de met dit project opgedane inzichten gebruiken bij de verdere ontwikkeling van de fysieke elementen van het beleidsplan integrale veiligheid. De gemeente Zwolle kan de resultaten van dit project toepassen in de implementatie van het beleidsplan fysieke veiligheid. De verge-

lijkende component in dit project tussen de twee deelprojecten levert inzichten in de leerzame verschillen en overeenkomsten tussen verschillende lokale gemeenschappen en verschillende lokale overheids- en hulpdiensten. Op termijn kan samenwerking met burgers tot resultaat hebben dat zowel de 'kleine veiligheid' van alle dag (keukentrapje en kettingzaag) als de 'grote veiligheid' van die zeldzame rampen en crises verbetert. De gedachte is dat dit kan zonder beknellend meer regels en meer dure voorzieningen en (hulp)diensten. Veerkrachtige, zelfredzame en zelfdenkende verantwoordelijke burgers (inclusief ondernemers) zijn minder afhankelijk van hulpdiensten en kunnen ook toe met minder overheidstoezicht (zelfinspectie).

VRAAGSTELLING

De centrale vraag van dit project is:

Hoe kunnen de Veiligheidsregio IJsselland, lokale overheden, de brandweer en andere (hulp)diensten bewoners van de regio betrekken bij het voorkomen en bestrijden van ongelukken, rampen en crises?

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende vier deelvragen:

- 1 Wat is in de literatuur bekend over zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid?
- 2 Hoe zelfredzaam zijn burgers en hoe werken beleidsinterventies die dat willen stimuleren?
- 3 Hoe denken en handelen professionals in relatie met zelfredzaamheid?
- 4 Wat vinden burgemeesters van zelfredzaamheid en welke rol zien zij voor zichzelf en de overheid?

Dit praktijkonderzoek is opgebouwd uit onderling nogal uiteenlopende deelonderzoeken. Dat heeft ermee te maken dat de bestanddelen van zelfredzaamheid van burgers niet eenvoudig meetbaar zijn. Het onderzoek is begonnen met een nulmeting van de basiskennis, basiskennissen (sociaal netwerk waar mensen een beroep op kunnen doen) en basisvaardigheden van mensen in de gemeente Zwolle en in de gemeente Olst-Wijhe. Ondertussen waren op verschillende plekken in de regio IJsselland door onder meer de brandweer en de gemeente projecten en projectjes opgezet met vooral als doel het veiligheidsbewustzijn en de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren en te ontwikkelen. De onderzoekers hebben deze projecten in al hun verscheidenheid bekeken op hun onderzoekbaarheid en de meetbaarheid van het tussen- en einddoel. Zo is een selectie gemaakt van uiteenlopende proeven en experimenten die toch zoveel mogelijk onderlinge samenhang hadden. Bij deze selectie was ook de vraag van belang welke projecten het beste te relateren waren aan de concepten zelfredzaamheid, sociaal kapitaal en sociale samenhang zoals die in de literatuur zijn ontwikkeld en gedefinieerd en in eerdere onderzoeken zijn geoperationaliseerd.

LEESWIJZER

Deze studie is opgebouwd rond de belangrijkste doelgroepen in relatie tot het onderwerp zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid: de burger, de professional en het lokaal openbaar bestuur. Hoofdstuk 2 definieert het begrip zelfredzaamheid op basis van theorie en eerder onderzoek. Hoofdstuk 3 betreft de burger en verkent hoe zelfredzaamheid en de daaronder liggende thema's zoals sociale cohesie en sociaal kapitaal. Vervolgens bevat hoofdstuk 3 de bevindingen van deelonderzoeken naar verschillende proeven en projecten in de regio IJsselland die proberen bij te dragen aan de zelfredzaamheid van burgers. Hoofdstuk 4 doet verslag van het deelonderzoek onder professionals van de Veiligheidsregio die bij calamiteiten hulp moeten verlenen aan burgers. Daar staat centraal hoe deze professionals aankijken tegen de (veranderende rol van de) burger en tegen de ontwikkelingen in hun eigen professie. Daarbij komt onder meer ook de vraag aan de orde hoe en wat de hulpdiensten moeten veranderen om zelfredzaamheid van burgers te stimuleren en hoe om te gaan met zelfredzame burgers. Hoofdstuk 5 betreft een deelonderzoek naar de visies en ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur. Daarbij zijn in dit onderzoek vooral de burgemeester aan het woord in hun rol van het bevoegde gezag over de (samenwerkende) hulpdiensten. Hoofdstuk 6 vormt met een beschouwing over het geheel van dit praktijkonderzoek, met conclusies daaruit en tot slot met enkele aanbevelingen ter verbetering en doorontwikkeling.

2. Zelfredzaamheid

Hoofdstuk 2 geeft antwoord op de deelvraag:

Wat is in de literatuur bekend over zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid?

Deze deelvraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat wordt in de literatuur verstaan onder zelfredzaamheid?
2. Wat is in de literatuur bekend over de rol van burgers voor, tijdens en na fysieke onveiligheid?
3. Wat is in de literatuur bekend over de mogelijke invloed van sociale samenhang?

2.1 ZELFREDZAAMHEID EN VEILIGHEID

Zelfredzaamheid is te relateren aan zowel sociale als fysieke veiligheid. Sociale veiligheid is te beschouwen als een verzamelnaam voor criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens (Noije en Wittebrood, 2008: 21). Zelfredzaamheid in relatie tot sociale veiligheid wordt wel aangeduid ‘sociale zelfredzaamheid’. Sociale zelfredzaamheid is dan: ‘het vermogen en de bereidheid van mensen om conflicten/problemen in relatie met anderen tot een oplossing te brengen, vanuit de opvatting dat het niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van de overheid – of de politie – is om problemen tussen burgers op te lossen maar ook de verantwoordelijkheid van die burgers zelf’ (Zoomer, 1993: 3).

De tegenhanger van sociale zelfredzaamheid is zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid. Fysieke veiligheid is te beschouwen als de mate waarin mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door ongevallen en tegen onheil van niet-menselijke oorsprong (Stol, 2011). Hierbij valt te denken aan overstromingen, storm en blikseminslagen, epidemieën, brand, explosies, verkeersongelukken en dergelijke. Zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid werd voorheen beschouwd als handelingen die mensen verrichten om zichzelf en anderen in veiligheid te brengen tijdens een incident (Ruitenbergh en Helsloot, 2004). Tegenwoordig leeft in ieder geval binnen het werkveld de gedachte dat ook handelingen voor en na die tijd zijn te beschouwen als zelfredzaamheid (Veiligheidsregio IJsselland, 2012; Expertisecentrum Zelfredzaamheid, 2012).

Dit onderzoek sluit aan bij deze bredere interpretatie en beschouwt zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid als alles wat burgers doen voor de veiligheid van zichzelf of anderen voor, tijdens of na een noodsituatie. De bredere interpretatie van het begrip betekent dat zelfredzaamheid zich in alle fasen van de veiligheidsketen kan manifesteren. De veiligheidsketen bestaat uit pro-actie, preventie, preparatie, respons en herstel (Helsloot e.a., 2010). Pro-actie en preventie gaat over het voorkomen van risicovolle situaties en het nemen van risico-reducerende maatregelen. Vanuit het oogpunt van zelfredzaamheid is hierbij te denken aan mensen die bewust opletten hoe zij omgaan met elektrische apparatuur om brand te voorkomen, of een rookmelder aanschaffen om snel gewaarschuwd te worden bij brand. Preparatie heeft te maken met de concrete voorbereiding op een noodsituatie. Zelfredzaamheid betekent hier bijvoorbeeld dat bewoners afspraken maken met elkaar wat zij doen tijdens een evacuatie bij hoog water. In de responsfase gaat het om incidentstabilisatie; het feitelijk bestrijden van het incident. Een voorbeeld van zelfredzaamheid in deze fase is als mensen iemand reanimeren, of zichzelf met behulp van een ‘life hammer’ weten te bevrijden uit een auto die te water is geraakt. Tot slot is er de herstelfase. In deze fase gaat het erom om zo snel mogelijk naar de ‘normale’ situatie terug te keren. Tijdens deze fase is zelfredzaamheid aan de orde wanneer bijvoorbeeld buurtbewoners met elkaar een gebied van stormschade herstellen.

We constateren dat zelfredzaamheid op verschillende manieren wordt opgevat. In dit onderzoek kiezen we voor een brede benadering waardoor zelfredzaamheid voor, tijdens of na een noodsituatie aan de orde kan zijn.

2.2 VOORKOMEN VAN FYSIEKE ONVEILIGHEID

Overheden proberen in een vroeg stadium te voorkomen dat fysiek onveiligheid ontstaat. Bijvoorbeeld door het opstellen en handhaven van wet- en regelgeving die risico’s reguleren. Hierbij valt te denken aan het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen die tot doel heeft om risico’s van inrichtingen met gevaarlijke stoffen voor burgers ‘tot een aanvaardbaar minimum te beperken’ (Van Geel, 2007: 5). Een ander voorbeeld is het Politiekeurmerk Veilig Wonen. Met dit keurmerk kunnen gemeenten een wijk zo inrichten dat al in de planfase rekening wordt gehouden met bepaalde veiligheidsaspecten (website Politiekeurmerk Veilig Wonen, 2013). Daarbij is (hoewel de naam van het keurmerk anders doet vermoeden) niet alleen oog voor sociale veiligheidsaspecten, zoals inbraakpreventie, maar ook voor fysieke veiligheidsaspecten zoals het tegengaan van brand en verkeersongelukken (website Politiekeurmerk Veilig Wonen, 2013).

De overheid pleegt dus een aantal inspanningen om fysiek onveilige situaties te voorkomen. Maar hoe zit het eigenlijk met de rol van burgers? Wat verwacht de overheid van hen op dit gebied? In de toekomstvisies op zowel crisisbeheersing en brandveiligheid zien overheden ook in het voorkomen van fysieke onveiligheid een nadrukkelijke rol voor de burger weggelegd (Bureau Veiligheidsberaad, 2009; NVBR, 2010). Het veiligheidsberaad is van mening dat burgers en bedrijven in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor veiligheid (Bureau Veiligheidsberaad, 2009: 9-10). Hierbij vindt zij het belangrijk dat burgers en bedrijven hierin gefaciliteerd worden en de ruimte krijgen. Ook ziet het veiligheidsberaad zelfredzaamheid niet als aanvullend op overheidsoptreden, maar heeft zij de ambitie ‘om dat om te draaien en zelfredzaamheid meer als uitgangspunt van beleid te maken en daarmee de eigen verantwoordelijkheden van burgers en bedrijven centraal te stellen’ (Bureau Veiligheidsberaad, 2009: 10). Zoals gezegd is zelfredzaamheid ook een belangrijk uitgangspunt voor de landelijke toekomstvisie van de brandweer ‘Brandweer over morgen’ (NVBR, 2010). Illustratief voor deze relevantie is het feit dat het woord zelfredzaamheid in deze visie maar liefst 32 maal wordt genoemd. Kern van deze visie is dat de brandweer minder wil inzetten op repressie, maar juist meer op het voorkomen van branden. Daarbij staat zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijk expliciet genoemd als één van de bouwstenen van het nieuwe model voor de toekomst (NVBR, 2010: 62).

We constateren dat de overheid op verschillende manieren probeert om fysieke onveiligheid te voorkomen. De overheid ziet hiervoor in de toekomst ook nadrukkelijk een rol weggelegd voor burgers.

2.3 VOORBEREIDEN OP FYSIEKE ONVEILIGHEID

Burgers kunnen zich op allerlei manieren voorbereiden op fysieke onveiligheid. Hierbij valt te denken aan het in huis halen van nuttige spullen tijdens stroomuitval (bijvoorbeeld een zaklamp of kaarsen etc.), het nadenken over een geschikte vluchtroute bij een woningbrand of het leren van Eerste Hulp-vaardigheden. In veel situaties kan men dus een aantal voorbereidende handelingen treffen, maar wordt dit niet altijd gedaan. Dit is door een aantal redenen te verklaren. We weten inmiddels dat burgers zich alleen voorbereiden op die risico's wanneer zij denken dat zij in alle redelijkheid daadwerkelijk slachtoffer kunnen worden, vinden dat zij zelf effectieve voorbereidingsmaatregelen kunnen treffen en ook vinden dat zij daarin zelf een taak hebben (Helsloot en van’t Padje, 2010; Terpstra, 2010). Het feit of iemand iets als een risico beschouwt wordt door verschillende factoren bepaald (Slovic, 1987; Vlek en Stallen, 1996). Zo speelt bijvoorbeeld de mate van het vrijwillig ondergaan van het risico een rol, maar ook de geschatte gevolgen, de ‘incubatietijd’ van de gevolgen en de media. Een opvallende bevinding is dat het verschaffen van ‘rationele’ risico-informatie de ‘irrationale’ burger nauwelijks beïnvloedt (Ruitenbergen en Helsloot, 2004: 19).

Hierdoor rijst de vraag wanneer mensen zich wel voorbereiden op een potentiële onveilige situatie. Hiervoor zijn diverse drijfveren te onderscheiden die hebben te maken met de aard van de dreiging, ervaring met rampen, het geslacht, de sociaaleconomische positie en de sociaal-culturele achtergrond van de burger (Ruitenbergen en Helsloot, 2004: 19-24.) Bij de aard van de dreiging gaat het erom in hoeverre risico’s zichtbaar en eindig zijn. Is dit het geval, zoals bij een natuurramp, voeren burgers acties uit om zichzelf te beschermen. Zijn de aard en omvang van risico's onbekend, zoals bij stralingsgevaar, zullen burgers zich niet voorbereiden omdat de perceptie is dat deze risico's catastrofaal, onomkeerbaar en effect hebben op de zeer lange termijn. Voorbereiden is in zo’n situatie volgens hen niet zinvol. Bij ervaring met rampen geldt dat een persoonlijke ervaring van een individu of gemeenschappen zich beter voorbereiden dat type gevaar, maar betekent niet dat zij zich automatisch beter voorbereiden op andere gevaarlijke situaties. Bij geslacht is het van belang dat mannen en vrouwen op verschillende wijzen communiceren over risico's en risico-informatie verschillende ontvangen. Wat dit voor effect heeft op de voorbereiding op rampen, is echter niet onderzocht. Bij de sociaaleconomische positie is bekend dat niet-minderheden en mensen met een hogere sociaaleconomische status beter zijn voorbereid op calamiteiten dan anderen (Tierney, 1989; Fitzpatrick & Mileti, 1994). Dit laatste niet letterlijk in de zin van zich actief voorbereiden. Hoger opgeleiden zijn veerkrachtiger en komen een incident gemakkelijker te boven vanwege bijvoorbeeld een hoger inkomen, meer financiële reserves en het beter kunnen communiceren met instanties e.d. (Tierney, 1989; Fitzpatrick & Mileti, 1994) Bij de sociaal-culturele situatie gaat het erom dat mensen met verschillende culturele achtergronden risico’s anders beleven. In gemeenschappen waar lange tijd geen ernstig ongeval gebeurt, kan men zich het meemaken

daarvan minder goed voorstellen, mensen met verschillende culturele bagage begrijpen niet altijd alle symbolen en signalen tijdens calamiteiten en in sommige culturen (bijv. Oosterse cultuur) ziet men een crisissituatie als een persoonlijke falen. Deze verschillen hebben tot gevolg dat men zich verschillend voorbereidt op een calamiteit.

De rijksoverheid probeert al sinds langere tijd (vanaf 2006) de voorbereiding van burgers op fysieke noodsituaties middels een campagne te stimuleren. Zo werd in de campagne ‘Denk Vooruit’ aandacht geschonken aan noodsituaties en wat mensen daarvoor zelf aan voorbereidingen kunnen treffen. De overheid probeerde o.a. burgers te stimuleren een noodpakket (‘het witte tonnetje’) aan te schaffen. Deze campagne bleek echter weinig effectief (Helsloot en Van ’t Padje, 2010: 45).

Naast het voeren van campagne zijn er vanuit internationaal perspectief nog een aantal andere voorbeelden te noemen welke rol burgers kunnen hebben in de voorbereiding op noodsituaties (Helsloot en Van ’t Padje, 2010: 43-44). Zo kennen de Verenigde Staten ‘Community Emergency Response Teams’ (CERT). Deze teams, die men ziet als verlengstuk van professionele hulpdiensten, bestaan uit buurtbewoners en worden getraind voor de eerste levensreddende handelingen en het doen van ‘the greatest good for the greatest number’. Een ander voorbeeld is in Nieuw-Zeeland waar ‘recovery managers’ groepen begeleiden die na een ramp (spontaan) hun gemeenschap herstellen. Weer een andere methode is het bevorderen van zelfredzaamheid via checklists gericht op de lokale overheid, bedrijven en de bevolking. Deze checklists gaan, met name in westerse landen, vooral over het voorlichten van burgers over de maatregelen die zij ten behoeve van zelfredzaamheid moeten nemen. Dit laatste voorbeeld kennen we overigens in Nederland ook, namelijk de Instructiekaart voor rampen (website www.nederlandveilig.nl)¹.

Hulpdiensten in Nederland bereiden zich natuurlijk ook voor op allerlei calamiteiten. Dit doen zij door onder meer door het maken van samenwerkingsafspraken, rampenbestrijdingsplannen en het opleiden en trainen van hulpdiensten. Een aantal onderzoekers constateert dat men in deze voorbereiding nauwelijks rekening houdt met de zelfredzame burger (Oberijé en Tonnaer, 2008: 36, Tonnaer, 2008: 49). Zelfredzaamheid wordt namelijk niet meegenomen in plannen, beleidsstukken en ‘realistische’ rampenoefeningen (Tonnaer, 2008: 49; Helsloot en Van ’t Padje, 2010: 46), terwijl dit juist wél de realiteit is. Ook wordt er bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het type burger die professioneel hulpverlener is, maar geen dienst heeft of uit een andere komt, of met vrijwilligers die in de herstelfase na een ramp slachtoffers begeleiden (Helsloot en Van ’t Padje, 2010: 46-47). De redenen om zelfredzaamheid niet mee te nemen variëren van ‘nog niet aan gedacht’ tot ‘burgerparticipatie valt niet te plannen’ (Oberijé en Tonnaer, 2008: 13-14; 36).

We constateren dat mensen zich verschillend voorbereiden op noodsituaties. De mate van voorbereiding heeft vooral te maken met risicoperceptie (wat is de kans/het gevolg van dit risico?), maatregelperceptie (hoe effectief zijn mijn voorbereidingsmaatregelen?) en verantwoordelijkheidsopvatting (vind ik dat ik zelf een taak heb?). De Nederlandse overheid heeft geprobeerd deze voorbereiding middels een campagne te beïnvloeden, echter met beperkt succes. Er zijn enkele internationale voorbeelden van hoe burgers een rol krijgen in de voorbereiding op noodsituaties. In Nederland worden burgers door de hulpdiensten vooralsnog niet betrokken bij deze voorbereiding.

2.4 HANDELEN TIJDENS FYSIEKE ONVEILIGHEID

Burgers zijn tijdens een ramp op elkaar aangewezen ‘aangezien het voor de overheid onmogelijk is om in korte tijd voldoende personele en materiële middelen ter plaatste te hebben om aan de totale hulpvraag te kunnen voldoen’ (Tonnaer, 2008: 43). Dit komt omdat hulpdiensten tijdens het eerste uur van een ramp of zwaar ongeval, bezig zijn met het opstarten van hun eigen calamiteitenorganisatie (Kuipers en Meuleman, 2003: 14). Gelukkig, of misschien wel juist daarom, komt tijdens noodsituaties zelfredzaamheid op grote schaal voor (Tonnaer, 2008: 43; Groenewegen-ter Morsche en Oberijé e.a., 2010). Dit staat haaks op een aantal hardnekkige rampenmythen. Zo raken burgers niet in paniek, zijn zij niet compleet hulpeloos en gaan zij doorgaans niet op grote schaal plunderen (Perry en Lindell, 2003; Quarantelli, 1993, 1999). Uiteraard bestaan ook op deze regel uitzonderingen. Zo blijken tijdens flitsrampen en incidenten met veel slachtoffers soms wel paniek voor te komen (Groenewegen-ter Morsche en Oberijé e.a., 2010).

Als er voorafgaand aan een noodsituatie de ruimte is om een waarschuwing af te geven (denk bijvoorbeeld aan de toename van een overstromingskans), hangt het wel of niet ondernemen van zelfredzame maatregelen af van de interpretatie van de burger (Ruitenbergen en Helsloot, 2004: 24-29). Het eerste wat burgers doen is het beoordelen van de waarschuwing (hoe realistisch denk ik dat deze waarschuwing is?) en maken een schatting van het effect van de situaties voor zichzelf en sociale omgeving (wat betekent dit nu precies?). Als burgers de waarschuwing betrouwbaar achten en denken dat de noodsituatie hun veiligheid bedreigt, gaan zij nadenken over wat zij zelf gaan/kunnen doen. Bij deze overweging is het relevant of burgers op tijd zijn gewaarschuwd om nog zelf actie te ondernemen, wat de situatie is van familieleden (mensen evacueren bijvoorbeeld per voorkeur in groepen) en of er een bestaand veiligheidsplan aanwezig is.

¹ Dit is ook de instructiekaart die door cabaretier Freek de Jonge in een van zijn shows is verwerkt. Hierin maakt hij op geheel eigen wijze duidelijk hoe hij over dit middel denkt (<http://www.youtube.com/watch?v=tZMTnnCEBg>).

De overheid is tijdens een crisis in grote mate afhankelijk van de inzet van deskundigen, vrijwillig opkomende burgers (Helsloot en Van 't Padje, 2010). Dit bleek bijvoorbeeld op 11 september 2001 na de aanslagen in New York waarin de logistiek tijdens bergingsoperaties mogelijk werd gemaakt door spontaan gegroeide vrijwilligersorganisaties (Voorhees, 2008). Andere voorbeelden zijn het verstrekken van onmisbare geografische informatie tijdens de orkaan Katrina door experts en studenten in 2005 (Curtis e.a., 2006) of de tussen de 630 duizend en 1,3 miljoen vrijwilligers die hebben geholpen tijdens de aardbeving Kobe in 1997 (Goltz en Tierney, 1997).

Ook in Nederland komt op grote schaal zelfredzaamheid voor (Groenewegen-ter Morsche en Oberijé e.a., 2010) Maar wat doen burgers dan zoal? Het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) heeft daar onderzoek naar gedaan door het bestuderen van tien rampen en incidenten die in Nederland hebben plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat burgers in allerlei rampenbestrijdingsprocessen handelingen hebben verricht. Deze handelingen zijn zeer divers. Zo hebben burgers mensen gered uit brandende panden, nooddijken aangelegd, eerste hulp verleend of het verkeer geregeld. Veel van deze burgers hadden bepaalde vaardigheden die nuttig waren, verkregen via opleidingen (Eerste Hulp Bij Ongelukken of Bedrijfshulpverlening) of nevenfuncties (Reddingsbrigade, EHBO-vereniging, Nationale Reserve). Over het algemeen waren hulpdiensten blij met het hulp van burgers en is er samengewerkt. Soms zijn burgers weggestuurd, wat voornamelijk kwam wanneer de veiligheid of de openbare orde in het geding kwam.

Ook zijn respondenten bevraagd op positieve en negatieve aspecten van helpende burgers (Groenewegen-ter Morsche en Oberijé e.a., 2010: 112-114). Als positieve aspecten noemen zij dat burgers snel ter plaatse kunnen zijn, in groten getale aanwezig zijn, over bijzondere kennis of specialistisch materieel beschikken, letsel en schade kunnen voorkomen of beperken, informatievoorziening bevorderen, saamhorigheid bevorderen, voor zichzelf een goed gevoel opleveren en helpen om het incident te verwerken en tot slot opvang en nazorg geven. Naast de voordelen zijn er ook nadelen genoemd. Zo kunnen burgers contraproductief handelen, hulpverleners in de weg lopen, informatievoorziening beperken of risico's of gevaren soms slecht inschatten. Ook weten hulpdiensten tijdens incidenten niet wat burgers wel of niet kunnen, vraagt het capaciteit of tijd om de hulp van burgers te coördineren en zijn burgers niet getraind op de emotionele impact van een incident. Enkele genoemde voor- en nadelen worden ook genoemd door andere auteurs (zie bijvoorbeeld Fernandez e.a., 2006).

Burgers gaan helpen vanwege uiteenlopende motivaties (Groenewegen-ter Morsche en Oberijé e.a., 2010: 102-103). Dit kan zijn omdat ze zichzelf nuttig willen maken wanneer een noodsituatie zich voordoet waarin zij zelf iets kunnen doen. Denk bijvoorbeeld aan hoog water. Ook voelen mensen zich soms 'moreel' verplicht om te helpen, of voelen zich dusdanig verbonden met een bepaalde gemeenschap of gebied. Dit laatste constateerden onderzoekers bijvoorbeeld bij de Bijlmerramp en de Nieuwjaarsbrand in Volendam. Hiervan noemen zij een prachtig voorbeeld ter illustratie (p. 102): 'Opvallend is dat sommige moeders, terwijl zij hun eigen kind nog kwijt waren, andermans kinderen gingen helpen en verzorgen. Zij vertrouwden erop dat hun eigen kind ook door anderen goed verzorgd zou worden'. Tot slot zijn er ook mensen die in eerste instantie vanuit nieuwsgierigheid komen kijken, maar dan vervolgens toch gaan helpen als gevolg van de confrontatie met de ellende en onheil van de situatie.

In het algemeen zien we dus dat mensen elkaar te hulp schieten. Maar het is niet allemaal rozengeur en maneschijn. Er zijn situaties waarin mensen elkaar toch niet helpen, of waarin de aangeboden hulp helemaal verkeerd uitpakt. Twee voorbeelden hiervan zijn gegeven door de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP, 2010: 4). Zo is een te hulp schietende omstander bij een bejaarde dame die te water raakt, verbijsterd over het feit dat zij meerdere keren om hulp heeft gevraagd maar dat die hulp niet werd verleend. Een ander voorbeeld gaat over een omstander die ziet dat jongeren de scooter van zijn moeder vernielen, daar wat van zegt en dit moet bekopen met een aantal messteken tussen zijn ribben. Zwaargewond en een ambulancerit naar het ziekenhuis is het resultaat. De SMVP constateert een drietal situaties (p. 20): burgers die niet ingrijpen in situaties waarin dit wel zou kunnen, burgers die op een onwenselijke manier ingrijpen of burgers die doortastend en goed optreden.

- Latané en Darley hebben klassieke studies verricht naar het al dan niet burgeringrijpen (o.a. 1968; 1970). Zij onderscheiden vijf voorwaardelijke processtappen die burgers doorlopen alvorens zij ingrijpen:
1. het opmerken van de noodsituatie
 2. het beoordelen als een noodsituatie
 3. het voelen van persoonlijke verantwoordelijkheid
 4. het bedenken van handelingsmogelijkheden
 5. het vermogen hebben om te handelen

Ten eerste is het zo dat burgers de situatie moeten opmerken. Zij moeten überhaupt weten dat er iets aan de hand is. Ten tweede moeten burgers de situatie ook beoordelen als een noodsituatie. Iemand gaat pas helpen als hij denkt dat er echt wat aan de hand is. Ten derde moeten burgers zich op enige wijze verantwoordelijk voelen om iets te doen. Ten vierde moeten burgers weten welke hulp de hulpbehoevende nodig heeft en ten vijfde moeten zij zelf ook het vermogen hebben om dit te doen.

Deze processtappen zijn duidelijk te illustreren aan de hand van een waargebeurd praktijkvoorbeeld. In dit voorbeeld fietst iemand tijdens een donkere, koude winternacht over het fietspad. Diegene ziet vanuit zijn ooghoek een schim van een persoon op de grond: een potentiële noodsituatie werd opgemerkt. De fietser besluit nader onderzoek te doen naar de situatie. Het bleek om een jongen te gaan die met zijn bromfiets was gevallen. Hij had een knie- en hoofdwond en had vermoedelijk een paaltje over het hoofd gezien. Gezien het feit dat de jonge bestuurder op de grond lag, bloedde, slecht aanspreekbaar was, het op dat moment stevig vroor en het onbekend was hoelang hij daar al lag, beseftte de voorbijganger dat het een risicovolle situatie was waarin snel hulp nodig was: hij beoordeelde de situatie als een noodsituatie. Hoewel het voor de voorbijganger vanzelfsprekend was om te helpen, voelde hij zich nu nog extra verantwoordelijk want het slachtoffer lag erg verscholen in het donker. Wie weet wat er zou gebeuren als de voorbijganger niet zou helpen of hoe lang het zou duren voordat hij door iemand anders opgemerkt zou worden: hij voelde zich verantwoordelijk. Omdat hij ooit een EHBO-cursus had gevolgd (die inmiddels was verlopen, maar die hij toch nog gedeeltelijk had onthouden), wist hij dat het belangrijk was om te controleren of het slachtoffer bij bewustzijn was en dat onderzoeksgevaar op de loer lag. Door de jongen aan te spreken en daarop een reactie kreeg, ontdekte hij dat het slachtoffer bij bewustzijn was. Vervolgens legde hij zijn jas over het slachtoffer om het onderkoelen te vertragen en belde 112: hij wist een aantal handelingsmogelijkheden en had het vermogen deze uit te voeren. Uit dit voorbeeld blijkt hoe de vijf processtappen van Latané en Darley in de praktijk kunnen werken.

In deze paragraaf constateren we dat zelfredzaamheid tijdens noodsituaties op grote schaal - maar niet altijd - voorkomt en dat burgers veelal niet in paniek raken, niet hulpeloos zijn en niet gaan plunderen. Deze zelfredzaamheid is ook nodig, want hulpdiensten hebben tijd nodig om op te starten. Burgers helpen elkaar vanwege verschillende drijfveren op uiteenlopende manieren, waar voor- en nadelen aan kleven. Of een burger zelfredzaam handelt op basis van een waarschuwing, hangt vooral af van zijn persoonlijke interpretatie.

TABEL 2.1: VEERKRACHT EN ANTICIPATIE

	Geringe kennis over maatregelen	Veel kennis over maatregelen
Hoge voorspelbaarheid van het risico	Meer veerkracht, minder anticipatie	Anticipatie
Lage voorspelbaarheid van het risico	Veerkacht	Meer veer van het risico dan anticipatie

2.5 HANDELEN NA FYSIEKE ONVEILIGHEID

Burgers weten zichzelf na een noodsituatie vaak prima te redden; slechts een klein deel heeft professionele hulpverlening nodig (Te Brake e.a., 2008: 54). Zelfredzaamheid in de nafase heeft alles te maken met veerkracht (in het Engels aangeduid als 'resilience') van burgers. Een traditionele auteur op dit gebied is Wildavsky (1988). Hij noemt twee manieren hoe mensen met risico's kunnen omgaan: anticiperen of veerkracht. Waar anticiperen uitgaat van een ultieme voorbereiding en (utopische) uitsluiting van alle risico's, gaat veerkracht uit van een zekere acceptatie van een bepaalde mate van risico's en richt zich op het kunnen aanpassen van plotselinge veranderende gebeurtenissen. Veerkracht wil zeggen dat burgers de capaciteit hebben om te kunnen omgaan met onverwachte gebeurtenissen wanneer deze zich manifesteren, oftewel leren om terug te veren (Wildavsky, 1988: 78). Peeters en Van Twist (2007) illustreren deze twee verschillende manieren met de volgende beeldspraak: 'Anticipatie wordt gedreven door een geloof in beheersing van het onbeheersbare en door een geloof in het voorspelbare van het onvoorziene. Veerkracht daarentegen streeft niet naar voorspelbaarheid en stabiliteit, maar zoekt juist naar buigzaamheid: zoals gras buigt bij de lichtste windvlaag. Bomen daarentegen staan onwrikbaar – tot een storm hen velt door een gebrek aan buigzaamheid' (p. 99). Het verschilt per type risico en situatie welke manier, anticiperen of veerkracht, de meeste veiligheid oplevert. Volgens Wildavsky heeft dit vooral te maken met de voorspelbaarheid van een risico en het kennisniveau welke maatregelen daartegen te nemen zijn. Van Duin (2011: 48) schrijft samenvattend dat anticipatie aan de orde is wanneer er veel informatie beschikbaar is over een risico alsmede over de maatregelen die je daartegen kunt nemen. Veerkracht is juist het remedium wanneer er weinig kennis is over risico's en/of over de maatregelen die daartegen te nemen zijn. Zie tabel 2.1 (Van Duin, 2011: 48).

Als mensen na een ramp echter wel hulpbehoevend zijn, is het goed te realiseren dat ook burgers zelf in die begeleiding een grote rol kunnen spelen (Helsloot en Van 't Padje, 2010: 46). Een voorbeeld hiervan is Slachtofferhulp Nederland. Deze organisatie helpt slachtoffers na een misdrijf, verkeersongeluk of calamiteit en heeft circa 1500 medewerkers waarvan 1300 vrijwilligers zijn (website Slachtofferhulp Nederland, 2013). Dit is dus meer dan 80% van de organisatie. Een heel ander voorbeeld is de vele vrijwilligers die na de Tsunami in Japan in 2011 op allerlei manieren zijn gaan helpen,

zoals het schoonmaken van de grond van rotte vis, of het vinden van foto's en andersoortige persoonlijke spullen tussen de puinhopen (website Timeworld, 2013).

We constateren dat ook in de nafase van fysieke onveiligheid burgers elkaar helpen om de situatie weer te herstellen. Dit ‘terugveren’ na een noodsituatie heeft te maken met de mate van veerkracht die al dan niet aanwezig is.

2.6 DE ROL VAN SOCIALE SAMENHANG

Sociale cohesie is de interne bindingskracht van een sociaal systeem (bijvoorbeeld gezin, dorp, stad etc.) (Schuyt, 1997) en is uit te leggen als ‘de mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijke leven, als in de maatschappij en als lid van de samenleving’ (De Hart, 2002: 12). Het gaat dus vooral over onderlinge binding en betrokkenheid.

Deze onderlinge binding en betrokkenheid speelt een belangrijke rol bij sociale veiligheid, zeg maar criminaliteit en veiligheidsgevoel (Sampson en Groves, 1989; De Hart, 2002; Timmer, 2006). Het kan bijvoorbeeld zorgen voor een lagere slachtofferkans bij criminaliteit en onveiligheidsgevoelens verminderen (Maas – De Waal en Wittebrood, 2002; WRR, 2005). Enigszins paradoxaal is dat sociale cohesie ook onveiligheidsgevoelens kan doen toenemen, omdat mensen juist door onderlinge binding en betrokkenheid zich meer bewuster worden van mogelijke dreigingen (De Hart, 2002). Ook van Stokkom en Toenders zijn voorzichtig over de positieve gevolgen van sociale cohesie: ‘Sterkere sociale verbanden hoeven zich niet te vertalen in meer sociale controle, noch hoeven ze bij te dragen aan het veiligheidsgevoel’ (2010: 20).

Onderlinge binding en betrokkenheid is ook een belangrijke factor voor de mate van zelfredzaamheid bij sociale veiligheid (Denkers, 1993; Wittebrood, 2008: 95-109). Binding en vertrouwen zorgen ervoor dat mensen op elkaar letten en ingrijpen tijdens conflicten. Het vermoeden bestaat dat onderlinge binding en betrokkenheid ook bij fysieke veiligheid een rol speelt. Zo denken veel professionals dat de mate van sociale samenhang in een gebied van invloed is op de mate van burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen (Oberijé en Tonnaer, 2008). Ook burgers geven aan dat dit voor hen een rol speelt (Groenewegen-ter Morsche e.a., 2010: 102). Echter is over de precieze invloed van sociale samenhang op zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid nog maar weinig bekend (Newton, 2010).

We constateren dat sociale cohesie, de onderlinge verbondenheid tussen burgers, positieve invloeden heeft op zelfredzaamheid bij sociale veiligheid. Dit lijkt ook zo te zijn voor zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid. Echter is hierover nog weinig bekend.

2.7 CONCLUSIE

Hoofdstuk 2 geeft antwoord op de vraag:

Wat is in de literatuur bekend over zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid?

In dit onderzoek beschouwen we zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid als alles wat burgers doen voor de veiligheid van zichzelf of anderen voor, tijdens of na een noodsituatie. De overheid bereidt zich nu vooral zelf voor op noodsituaties, maar ziet voor in de toekomst daarin ook een nadrukkelijke verantwoordelijkheid en taak voor burgers en het maatschappelijk middenveld. De overheid probeert burgers hierin ook te stimuleren, maar dit blijkt niet altijd makkelijk te zijn. Burgers bereiden zich pas voor als zij de situatie daadwerkelijk als veiligheidsprobleem ervaren, denken dat zij zich daarvoor effectief kunnen voorbereiden en vinden dat zij daarin zelf een taak hebben. Tijdens noodsituaties blijken mensen elkaar doorgaans te helpen vanwege uiteenlopende motivaties. Paniek, hulpeloosheid of plunderen komt bij noodsituaties maar weinig voor. Ook na noodsituaties schieten mensen elkaar te hulp en laten elkaar niet aan hun lot over. Tot slot lijkt sociale samenhang, de onderlinge binding en betrokkenheid binnen en tussen gemeenschappen en netwerken, hierin relevant te zijn. Echter is over deze relevantie binnen de fysieke veiligheid nog weinig bekend.

3. Burgers

Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de deelvraag:

Hoe zelfredzaam zijn burgers en hoe werken beleidsinterventies die dat willen stimuleren?

Deze deelvraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

- 1. Hoe kijken bewoners van Zwolle en Olst-Wijhe aan tegen fysieke risico's?
- 2. Hoe zelfredzaam zijn bewoners van Zwolle en Olst-Wijhe?
- 3. Wat is de mate van sociale (buurt)cohesie in Zwolle en Olst-Wijhe?
- 4. Over welke vormen van sociaal kapitaal beschikken bewoners van Zwolle en Olst-Wijhe?
- 5. Hoe zijn onderzochte beleidsinterventies uitgevoerd?
- 6. In welke mate hebben de onderzochte beleidsinterventies zelfredzaamheid gestimuleerd?
- 7. Welke lessen zijn te leren van de onderzochte beleidsinterventies?

3.1 BURGERS EN MATE VAN ZELFREDZAAMHEID

3.1.1 Subjectieve risicobeoordeling fysieke veiligheid

Beoordeling fysieke risico's Zwolle

Tabel 3.1 en grafiek 3.1 geven een beeld van de beoordeling van fysieke risico's door respondenten in Zwolle. Hieruit blijkt dat respondenten een verkeersongeluk het meest waarschijnlijke vinden (38,8%). Zij vinden een zich snelverspreidende dierziekte het minst waarschijnlijk (4,2%). Over het algemeen schatten respondenten de kans klein in dat ze worden bedreigd door een fysiek risico. De meeste risico's (14 van de 17) worden namelijk door een relatief klein deel van de respondenten (<20%) behoorlijk tot groot geschat.

Van de 17 risico's zijn er zeven risico's waarvan tien procent of meer van de respondenten de kans op dit risico behoorlijk tot groot inschat. Twee van deze risico's zijn door de Veiligheidsregio IJsselland geprioriteerd, namelijk 'paniek in een grote groep mensen' en 'brand'. Van vier geprioriteerde risico's schat minder dan tien procent van de respondenten de kans in op behoorlijk tot groot. Het gaat hier om de risico's 'snelverspreidende ziekte', 'geen of vervuild water', 'overstroming' en 'snelverspreidende dierziekte'. Er is dus verschil tussen de door de regionale overheid geprioriteerde risico's en de risicoschatting van burgers in de regio.



Helpende buurtbewoners tijdens een ontruimingsoefening in Olst-Wijhe
Foto: EK fotografie

TABEL 3.1: SUBJECTIEVE BEOORDELING RISICO'S ZWOLLE

Risico	Percentage behoorlijk tot grote geschatte kans (N=2409)
Verkeersongeluk op de weg	38,8
Langere periode niet kunnen bellen en/of internetten	29,5
Lichamelijk ongeval	21,7
Geen elektriciteit	17
Extreem winterweer	14,6
Paniek in een grote groep mensen*	11,7
Brand*	11,1
Extreem zomerweer	9,8
Snelverspreidende ziekte*	9,2
Verkeersongeluk met gevaarlijke stoffen	7,9
Geen of vervuild water*	7,8
Overstroming*	7,8
Auto te water	6,5
Gasexplosie	6,4
Treinongeluk met gevaarlijke stoffen	6,4
Giftige stof uit een fabriek	5,6
Snelverspreidende dierziekte*	4,2
Gasexplosie	2,1

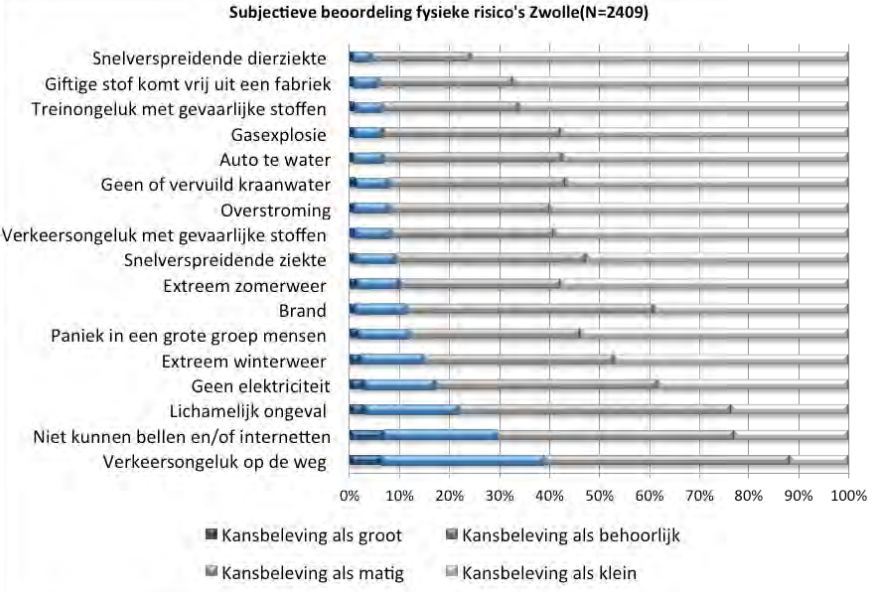
*=geprioriteerd risico door de Veiligheidsregio IJsselland

Beoordeling fysieke risico's Olst-Wijhe

Tabel 3.2 en grafiek 3.2 geven een beeld van de subjectieve beoordeling van fysieke risico's door respondenten in Olst-Wijhe. Bovenaan in het overzicht staat het risico dat de respondenten een verkeersongeluk het meest waarschijnlijk vinden (34,3 %). Een gasexplosie vinden zij het minst waarschijnlijk (2,1%).

Over het algemeen schatten respondenten de kans klein dat ze worden bedreigd door een fysiek risico. De meeste risico's (13 van de 17) worden namelijk door een relatief klein gedeelte van de respondenten (<20%) behoorlijk tot groot geschat.

Grafiek 3.1



Van de 17 risico's, zijn er acht risico's waarvan tien procent of meer van de respondenten de kans op dit risico behoorlijk tot groot schat. Twee van deze risico's zijn door de Veiligheidsregio IJsselland geprioriteerd, namelijk 'overstroming' en 'brand'. Van vier geprioriteerde risico's schat minder dan tien procent van de respondenten de kans behoorlijk tot groot.Dit gaat om de risico's 'snelverspreidende dierziekte', 'paniek in een grote groep mensen', 'snelverspreidende ziekte' en 'geen of vervuild water'. Er bestaat dus een verschil tussen de geprioriteerde risico's en de risicobeoordeling van respondenten.

3.1.2 Zelfredzaamheid

Respondenten zijn bevraagd op hun taakopvatting, kennis en gedrag over zelfredzaamheid. Hierbij is onderscheid gemaakt in de verschillende fasen van de veiligheidsketen: voorkomen (proactie en preventie), voorbereiden (preparatie), tijdens (repressie) en nazorg (herstel). Deze eerste deelrapportage geeft een algemeen beeld zonder specificatie naar risico's. Omdat de mate van taakopvatting, kennis en gedrag per risico kan verschillen is het goed om te weten dat onderstaande informatie algemene, maar beperkt genuanceerde informatie is.

Kennis, taakopvatting, gedrag Zwolle

Kennis

Grafiek 3.3 geeft een beeld van in hoeverre respondenten in Zwolle weten wat zij kunnen doen in de verschillende fasen van de veiligheidsketen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen respondenten die niet weten hoe te handelen (inclusief respondenten die hebben aangegeven dat het niet mogelijk is om dat te weten), gedeeltelijk weten hoe te handelen en wel weten hoe te handelen.

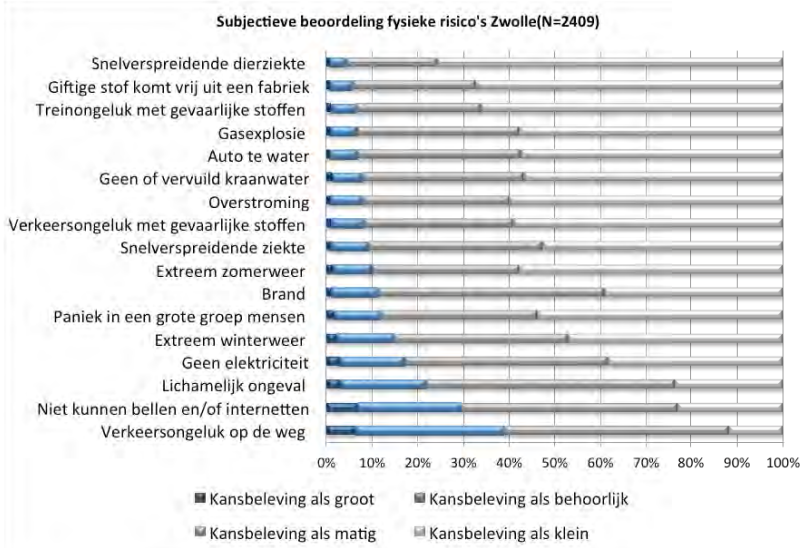
Uit grafiek 3.3 blijkt dat er in elke fase een klein deel (23% tot 40%) van de respondenten is dat zegt volledig te weten wat zij kunnen doen. In

elke fase zegt het merendeel van de respondenten dus niet (17% tot 36%) of slechts gedeeltelijk (40% tot 43%) te weten wat zij kunnen doen. In sterkere mate zeggen respondenten te weten wat zij kunnen doen tijdens (40%) het risico dan in de fasen voorkomen (23%), voorbereiden(33%) en nazorg (28%).

Taakopvatting

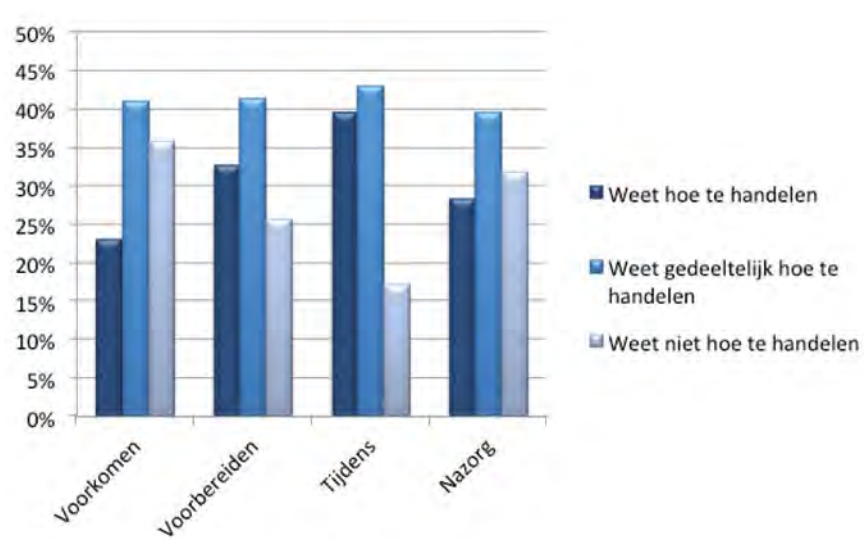
Grafieken 3.4 en 3.5 geven weer in hoeverre respondenten zeggen wie er een taak heeft in de verschillende fasen van de veiligheidsketen voor henzelf (grafiek 3.4) en buurtbewoners (grafiek 3.5). Respondenten hebben hierbij kunnen kiezen uit een taak voor henzelf, buurtbewoners, hulpdiensten/overheid en bedrijven.

Grafiek 3.2: Subjectieve beoordeling risico's Olst-Wijhe



Uit beide grafieken blijkt dat een aanzienlijk deel van de respondenten (per fase minimaal 34% en maximaal 73%) in Zwolle vindt dat de hulpdiensten en overheid in alle fasen van een noodsituatie voor zowel henzelf als anderen een taak heeft. De meeste respondenten vinden (per fase minimaal 73% en maximaal 74%) dat de hulpdiensten en overheid tijdens een ongeval, ramp of crises een taak hebben. Ook vinden veel respondenten (per fase minimaal 62% en maximaal 63%) dat de hulpdiensten en overheid een taak hebben in de nazorg. De meeste respondenten (per fase minimaal 56% en maximaal 62%) vinden dat zij zelf een taak hebben in het voorkomen en voorbereiden op een ongeval, ramp of crises (Grafiek 4.4). In het voorkomen en voorbereiden van risico's voor henzelf is er volgens weinig respondenten (per fase minimaal 9% en maximaal 6%) een taak weggelegd voor buurtbewoners (grafiek 4.4).

Grafiek 3.3



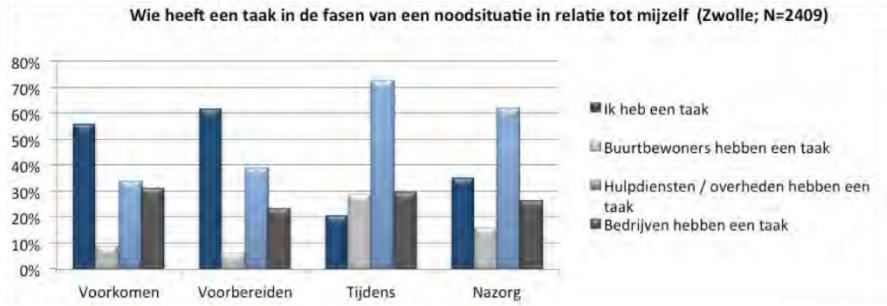
*=geprioriteerd risico door de Veiligheidsregio IJsselland

In relatie tot buurtbewoners zien respondenten (per fase minimaal 15% en maximaal 37%) in alle fasen hun eigen taak als gering (grafiek 3.5). Wanneer een buurtbewoner een risico daadwerkelijk overkomt, vindt 37 procent van de respondenten dat zij een taak hebben om deze buurtbewoner te helpen (grafiek 3.5).

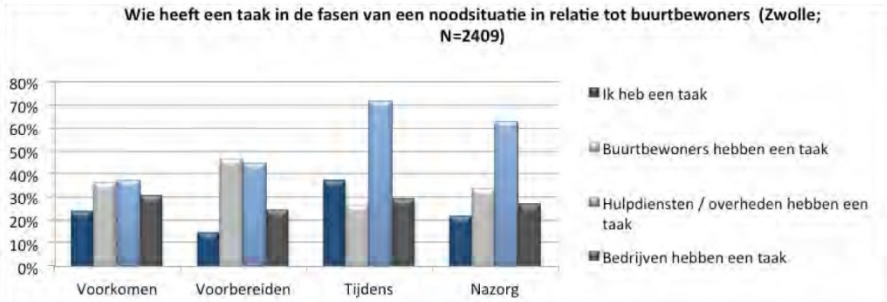
Gedrag

Grafiek 3.6 geeft een beeld van de mate van zelfredzaam gedrag van de respondenten in Zwolle in de verschillende fasen van de veiligheidsketen. Er is onderscheid gemaakt in hoeverre respondenten zelfredzaam zijn voor henzelf en voor anderen. Bijna de helft van de respondenten (47%) zegt zich niet voor te bereiden op risico's. Als burgers zich niet voorbereiden, schatten zij de kans op het risico zo laag dat de inspanning van het treffen van voorbereidingen niet de moeite waard is, of denken burgers dat ze niet beschikken over effectieve voorbereidingsstrategieën (Helsloot en Van 't Padje, 2010: 29). De meerderheid van de respondenten (78%) zegt zichzelf en buurtbewoners tijdens een ongeval, ramp of crises te redden. Deze bevinding komt overeen met andere onderzoeken (o.a. Stallings & Quarantelli, 1985; Dynes, 1994; Goltz en Tierney, 1997; Groenewegen-ter Morsche e.a., 2010).

Grafiek 3.4



Grafiek 3.5



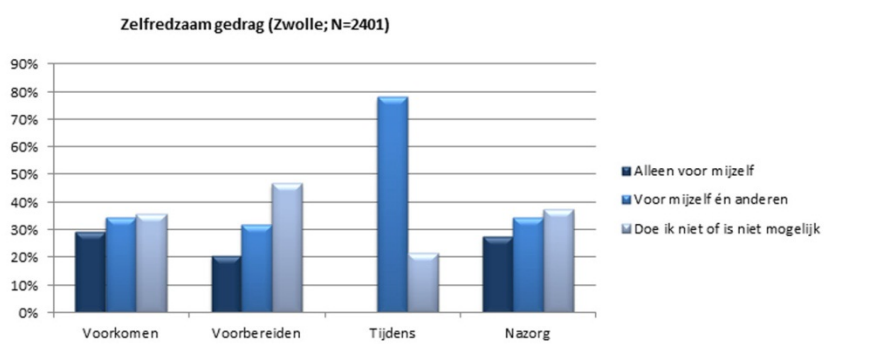
Kennis, taakopvatting, gedrag Olst-Wijhe

Kennis

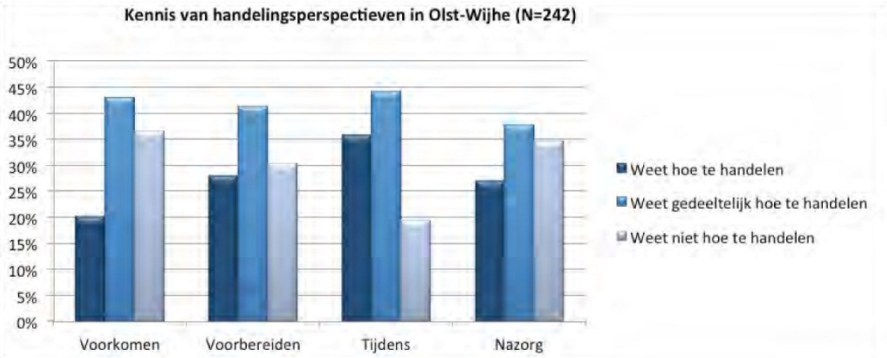
Grafiek 3.7 geeft een beeld van in hoeverre respondenten in Olst-Wijhe weten wat zij kunnen doen in de verschillende fasen van de veiligheidsketen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen respondenten die niet weten hoe te handelen (inclusief respondenten die hebben aangegeven dat het niet mogelijk is om dat te weten), gedeeltelijk weten hoe te handelen en wel weten hoe te handelen.

Uit grafiek 3.7 blijkt dat er in elke fase een klein deel (per fase minimaal 20% en maximaal 36%) van de respondenten is dat zegt volledig te weten wat zij kunnen doen. In elke fase zegt het merendeel van de respondenten dus niet (per fase minimaal 19% en maximaal 37%) of gedeeltelijk (per fase minimaal 38% en maximaal 44%) te weten wat zij kunnen doen. Meer zeggen respondenten te weten wat zij kunnen doen tijdens (36%) het risico dan in de fasen voorkomen (20%), voorbereiden(28%) en nazorg (27%).

Grafiek 3.6



Grafiek 3.7



Taakopvatting

Grafieken 3.8 en 3.9 geven een beeld in hoeverre respondenten zeggen wie er een taak heeft in de verschillende fasen van een de veiligheidsketen voor henzelf (grafiek 3.8) en buurtbewoners (grafiek 3.9). Respondenten hebben hierbij kunnen kiezen uit een taakverdeling tussen henzelf, buurtbewoners, hulpdiensten/overheid en bedrijven.

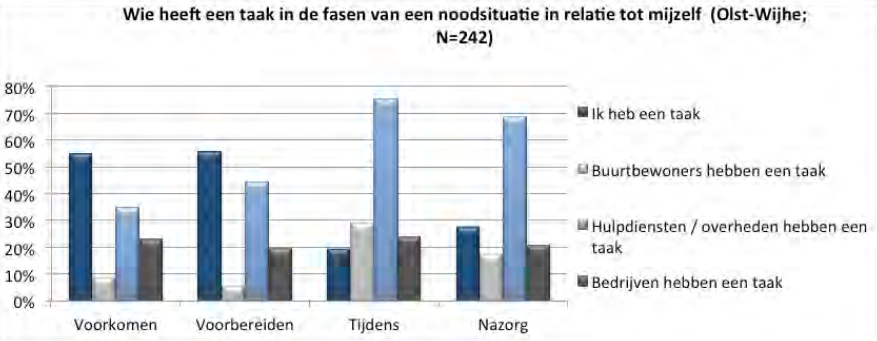
Uit beide grafieken blijkt dat een aanzienlijk deel van de respondenten (per fase minimaal 35% en maximaal 76%) in Olst-Wijhe vinden dat de hulpdiensten en overheid volgens hen in alle fasen van een noodsituatie voor zowel henzelf als anderen een taak heeft. Niet geheel verassend is dat de meeste respondenten (76%) vinden dat de hulpdiensten en overheid tijdens een ongeval, ramp of crises een taak hebben. Ook vinden veel respondenten (grafiek 3.8: 69% en grafiek 3.9: 70%) dat de hulpdiensten en overheid een taak hebben in de nazorg. De meeste respondenten vinden dat ze zelf een taak hebben in het voorkomen (55%) en voorbereiden (56%) op een ongeval, ramp of crises voor henzelf (grafiek 3.8). Maar weinig respondenten vinden dat zij een taak hebben in het voorkomen (9%) van of voorbereiden (6%) op risico's voor buurtbewoners (grafiek 3.9).

In relatie tot buurtbewoners zien respondenten (per fase minimaal 14% en maximaal 36%) in alle fasen hun eigen taak als gering (grafiek 3.9). Wanneer een buurtbewoner een risico daadwerkelijk overkomt, vindt 36% van de respondenten dat ze een taak hebben om deze buurtbewoner te helpen (grafiek 3.9).

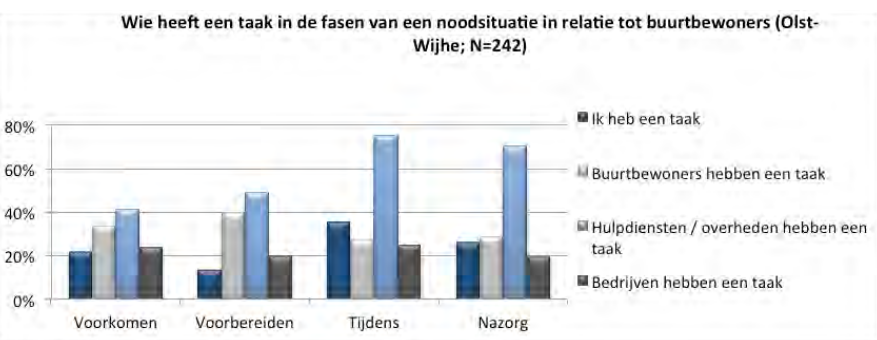
Gedrag

Grafiek 3.10 geeft een beeld van de mate van zelfredzaam gedrag van de respondenten in Olst-Wijhe in de verschillende fasen van de veiligheidsketen. Er is onderscheid gemaakt in hoeverre respondenten zelfredzaam zijn voor henzelf en voor anderen. De helft van de respondenten (50%) zegt zich niet voor te bereiden op risico's. Zoals eerder vermeld, bereiden burgers zich niet voor als zij de kans op het risico zo laag schatten dat de inspanning van het treffen van voorbereidingen niet de moeite waard is, of denken dat ze niet beschikken over effectieve voorbereidingsstrategieën (Helsloot en Van 't Padje, 2010: 29). De meeste respondenten (82%) zeggen zichzelf en buurtbewoners tijdens een ongeval, ramp of crises te redden. Tevens eerder genoemd komt deze bevinding overeen met andere onderzoeken (o.a. Stallings & Quarantelli, 1985; Dynes, 1994; Goltz en Tierney, 1997; Groenewegen-ter Morsche e.a., 2010).

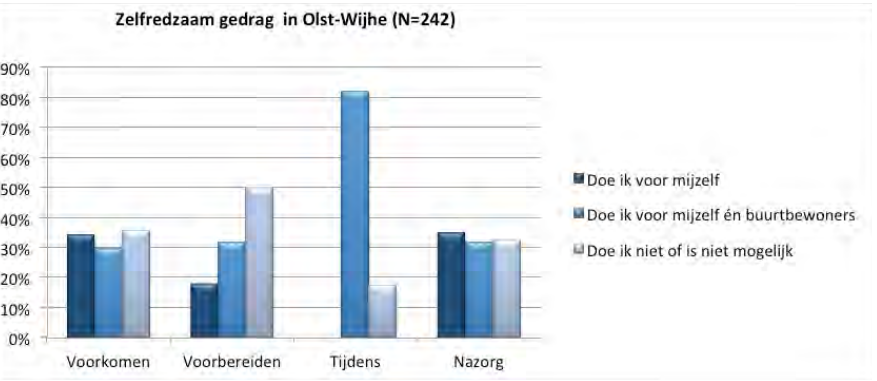
Grafiek 3.8



Grafiek 3.9



Grafiek 3.10



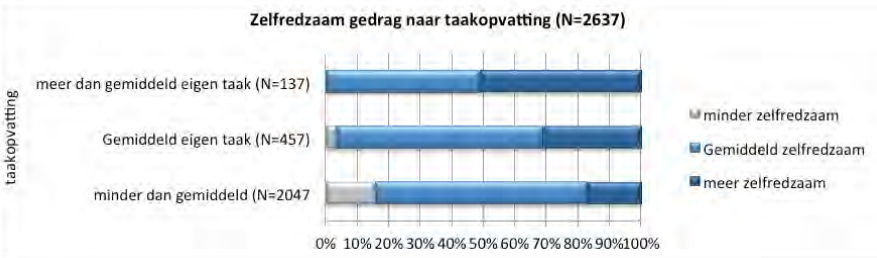
Mogelijke verbanden kennis, taakopvatting en gedrag zelfredzaamheid

Omdat van de mate van kennis, taakopvatting en gedrag van zelfredzaamheid een schaalscore is berekend, is het mogelijk om deze variabelen tegen elkaar af te zetten. Lezers moeten zich realiseren dat het gaat om slechts een ogenschijnlijke samenhang en niet om statistisch aangetoonde verbanden.

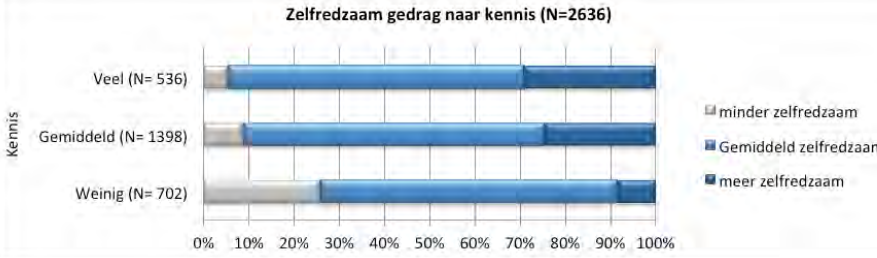
Grafiek 3.11 geeft een beeld van zelfredzaam gedrag in relatie tot de taakopvatting van zelfredzaamheid. Te zien is dat van de respondenten die meer dan gemiddeld vinden een eigen taak te hebben (N=137) er 51% meer zelfredzaam is. Van de respondenten die minder dan gemiddeld vinden een eigen taak te hebben (N=2047) is 17% meer zelfredzaam.

Grafiek 3.12 geeft een beeld van zelfredzaam gedrag in relatie tot de kennis om zelfredzaam te kunnen zijn. Te zien is dat van de respondenten die veel kennis hebben (N=536) 29% meer zelfredzaam is. Van de respondenten die weinig kennis hebben (N=702), is 9% meer zelfredzaam.

Grafiek 3.11



Grafiek 3.12



3.1.3 Sociale cohesie en sociaal kapitaal

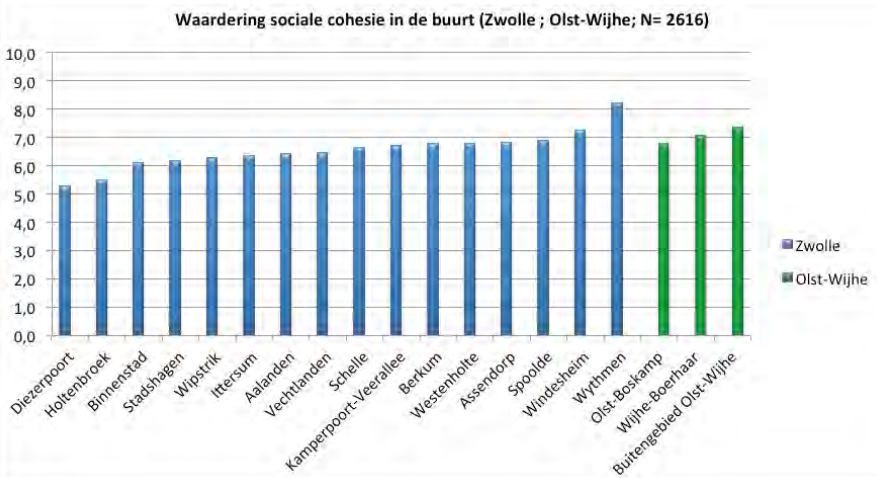
Sociale cohesie Zwolle en Olst-Wijhe

Zoals reed is genoemd in het theoretisch kader, is bekend dat sociale samenhang in veel gevallen een positieve invloed heeft op sociale veiligheid. Sociale samenhang speelt mogelijk ook een belangrijke rol bij zelfredzaamheid in de fysieke veiligheid, net zoals dit voor sociale zelfredzaamheid het geval is.

Grafiek 3.13 geeft een beeld van de sociale cohesie die respondenten ervaren in Zwolle en Olst-Wijhe. In Zwolle is deze sociale cohesie op wijkniveau in kaart gebracht. In Olst-Wijhe is dit gedaan aan de hand van drie gebieden (Olst-Boskamp, Wijhe-Boerhaar en Buitengebied Ols-Wijhe). Hoe hoger de score op de y-as van de grafiek (op een schaal van tien), hoe hoger de sociale cohesie in de betreffende wijk of plaats wordt beoordeeld. Gemiddeld beoordelen respondenten in Zwolle de mate van sociale cohesie in hun buurt met een 6,4 (op een schaal van tien). Dit komt nagenoeg overeen met het landelijk gemiddelde van een 6,3 (CBS, 2011: 29). Respondenten afkomstig uit Diezerpoort en Holtenbroek beoordelen de sociale cohesie in hun buurt vergeleken met andere buurten in Zwolle het laagst (respectievelijk 5,3 en 5,5). Respondenten afkomstig uit Windesheim en Wythmen beoordelen de sociale cohesie in hun buurt vergeleken met andere buurten in Zwolle het hoogst (respectievelijk 7,3 en 8,2).

In Olst-Wijhe wordt sociale cohesie in hun buurt gemiddeld beoordeeld met een 7,1 (op een schaal van tien). Dit ligt 0,8 punt hoger in vergelijking met het landelijke gemiddelde van 6,3 (CBS, 2011: 29). Respondenten afkomstig uit Olst-Boskamp beoordelen de sociale cohesie in hun buurt vergeleken met andere buurten het laagst (6,8). Respondenten afkomstig uit het buitengebied van Olst-Wijhe (inclusief kleine kernen) beoordelen de sociale cohesie in hun buurt in vergelijking met andere buurten het hoogst (7,4).

Grafiek 3.13



Sociaal kapitaal Zwolle en Olst-Wijhe

Wat is sociaal kapitaal?

Sociaal kapitaal kan op uiteenlopende wijzen worden gedefinieerd, maar in deze studie sluiten we aan bij de benadering van auteur Lin. Hij beschouwd sociaal kapitaal als hulpmiddelen die zijn ingebed in een netwerk, toegankelijk zijn en/of worden ingezet voor doelgerichte acties (Lin, 2001: 12). Bijvoorbeeld: stel als iemand niet weet welke voorbereidingen hij kan treffen in huis voor brand, dan beschikt diegene over sociaal kapitaal als hij iemand kent die hem daarin kan adviseren en helpen.

Sociaal kapitaal in Zwolle

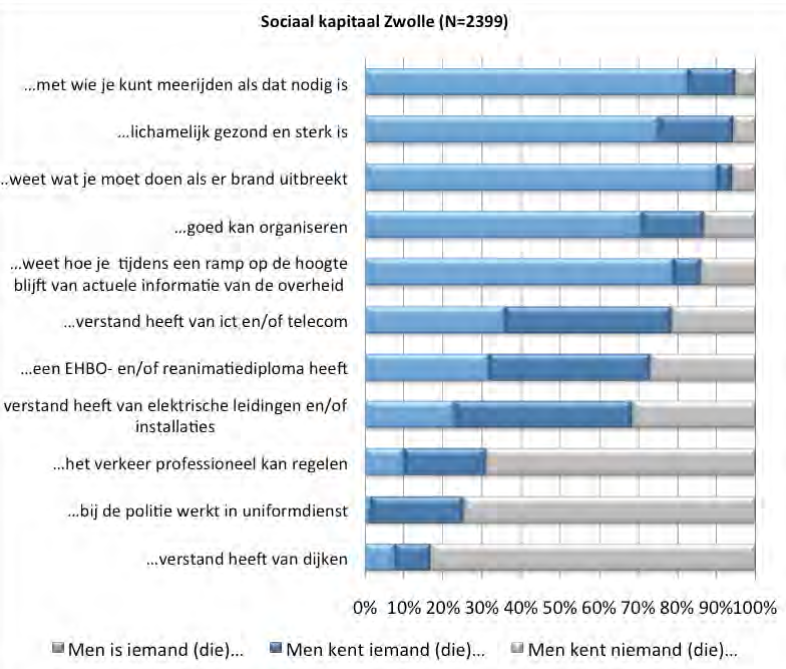
Grafiek 3.14 geeft een overzicht van:

- 1) de hoeveelheid respondenten die zeggen de bevraagde kennis, vaardigheid of eigenschap wel te bezitten,
 - 2) de hoeveelheid respondenten die zeggen de bevraagde kennis, vaardigheid of eigenschap niet zelf te bezitten maar wel zo iemand kennen (= sociaal kapitaal) en
 - 3) de hoeveelheid respondenten die zeggen de bevraagde kennis, vaardigheid of eigenschap niet zelf te bezitten en ook niet zo iemand kennen.
- Deze grafiek geeft een selectie van bevraagde items (zie voor een totaaloverzicht bijlage drie van Hijlkema e.a., 2011).

Het blijkt dat de meeste respondenten zeggen iemand te zijn met wie je kunt meerijden als dat nodig is (82%), die weet hoe je tijdens een ramp op de hoogte blijft van actuele informatie van de overheid (79%) en weet wat je moet doen als er brand uitbreekt (90%). De minste respondenten zeggen iemand te zijn die verstand heeft van dijken (8%), bij de politie werkt bij de uniformdienst (2%) of het verkeer professioneel kan regelen (10%).

Bij drie items is te zien dat er relatief weinig respondenten zijn die de bevraagde kennis, vaardigheid of eigenschap bezitten, maar wel zo iemand kennen. Zo zegt 64% van de respondenten geen verstand te hebben van ICT, maar 43% kent iemand die dat wel heeft. Van de respondenten heeft 69% geen EHBO- en/of reanimatiediploma, maar 41% kent iemand die dat wel heeft. Tot slot zegt 77% van de respondenten geen verstand te hebben van elektrische leidingen en/of installaties, maar kent 45% iemand die dat wel heeft. Deze respondenten beschikken dus over sociaal kapitaal en de meerwaarde ervan wordt zichtbaar. Immers, de 'beperkingen' van mensen worden gecompenseerd met sociaal kapitaal. Het kennen van iemand in de nabije omgeving met een reanimatiediploma kan betekenisvol zijn tijdens een noodsituatie als een hartstilstand. Uit een eerder onderzoek in Nederland blijkt bijvoorbeeld dat helpende burgers tijdens calamiteiten vaak beschikken over een BHV- of EHBO-diploma (Groenewegen-ter Morsche e.a., 2010: 120).

Grafiek 3.14



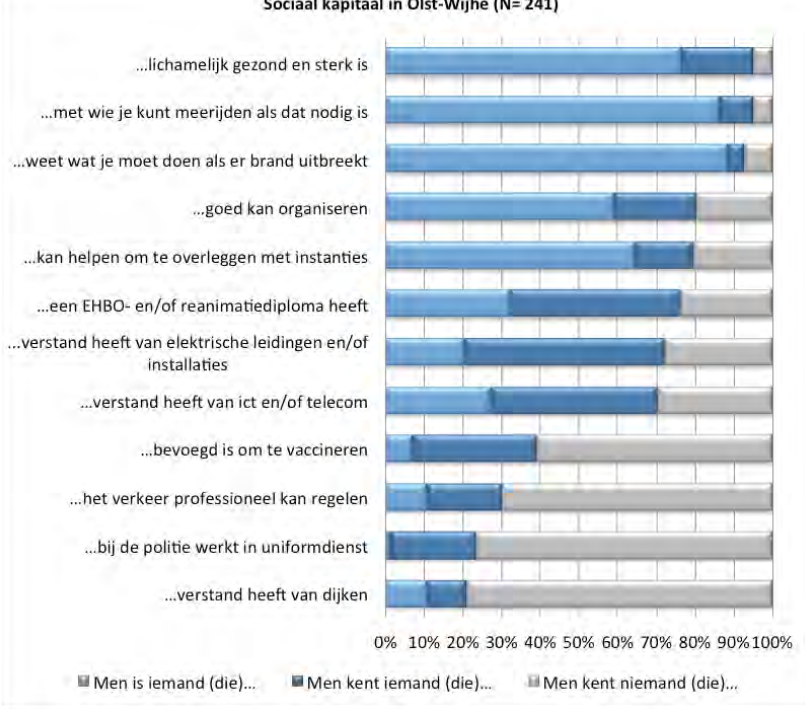
Sociaal kapitaal Olst-Wijhe

Grafiek 3.15 geeft een overzicht van:

- 1) de hoeveelheid respondenten die zeggen de bevraagde kennis, vaardigheid of eigenschap wel te bezitten,
 - 2) de hoeveelheid respondenten die zeggen de bevraagde kennis, vaardigheid of eigenschap niet zelf te bezitten maar wel zo iemand kennen (= sociaal kapitaal) en
 - 3) de hoeveelheid respondenten die zeggen de bevraagde kennis, vaardigheid of eigenschap niet zelf te bezitten en ook niet zo iemand kennen.
- Deze grafiek geeft een selectie van bevraagde items (zie voor een totaaloverzicht bijlage vier van Hijlkema e.a., 2011) .

Uit grafiek 3.15 blijkt dat de meeste respondenten zeggen anderen te laten meerijden als dat nodig is (86%), lichamelijk gezond en sterk te zijn (76%) en te weten wat zijn moeten doen als er brand uitbreekt (88%). De minste respondenten zeggen iemand te zijn die bevoegd is om te vaccineren (7%), bij de politie werkt bij de uniformdienst (1%), het verkeer professioneel kan regelen (11%) of verstand heeft van dijken (11%). Bij drie items is te zien dat er relatief weinig respondenten zijn die de bevraagde kennis, vaardigheid of eigenschap bezitten, maar wel zo iemand kennen. Zo zegt 73% van de respondenten geen verstand te hebben van ICT, maar 43% kent iemand die dat wel heeft. Van de respondenten heeft 68% geen EHBO-en/of reanimatiediploma, maar 44% kent iemand die dat wel heeft. En tot slot zegt 80% van de respondenten geen verstand te hebben van elektrische leidingen en/of installaties, maar kent 52% iemand die daar wel verstand van heeft. Net als in Zwolle beschikken respondenten in Olst-Wijhe dus over sociaal kapitaal dat van meerwaarde is voor zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid.

Grafiek 3.15

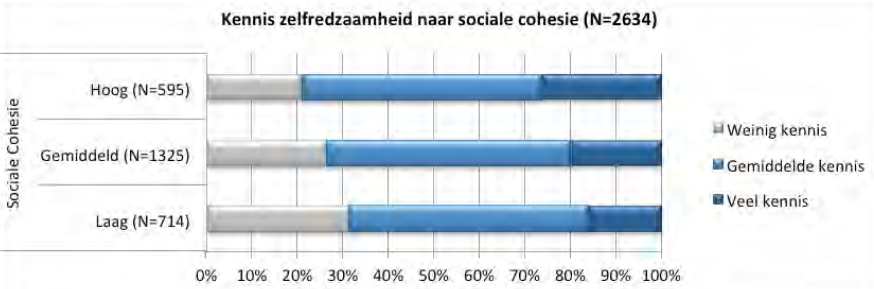


Mogelijke verbanden met sociale samenhang

In dit onderzoek staat de mogelijke relatie tussen sociale samenhang en de mate van zelfredzaamheid centraal. Van diverse variabelen is een schaalscore berekend. Zo is het mogelijk om deze (afhankelijke, y) variabelen af te zetten tegen (de onafhankelijke, x) variabele sociale cohesie. De mate van sociale cohesie is afgezet tegen de risicobeoordeling van fysieke risico's en de mate van kennis, taakopvatting en gedrag van zelfredzaamheid. Lezers moeten zich realiseren dat het gaat om slechts een ogenschijnlijke samenhang en niet om statistisch aangetoonde verbanden. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er kleine verschillen worden geconstateerd die na statistische toetsing niet significant blijken te zijn.

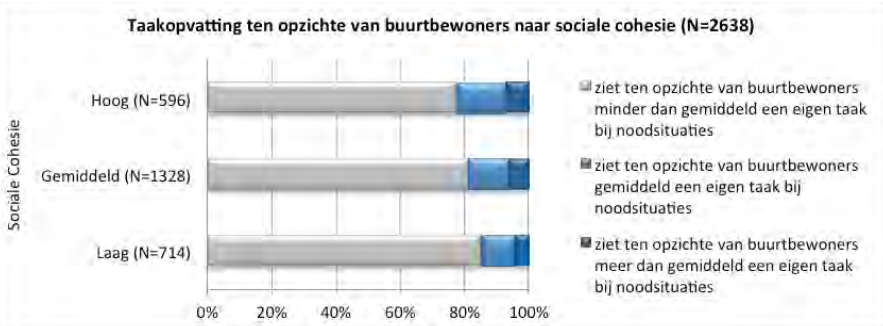
Grafiek 3.16 geeft een beeld van kennis in relatie tot sociale cohesie. Te zien is dat van de respondenten die de sociale cohesie hoog waarden (N=595) 26% veel kennis heeft om zelfredzaam te kunnen zijn. Van de respondenten die de sociale cohesie laag waarden (N=714) heeft 16% veel kennis om zelfredzaam te kunnen zijn.

Grafiek 3.16



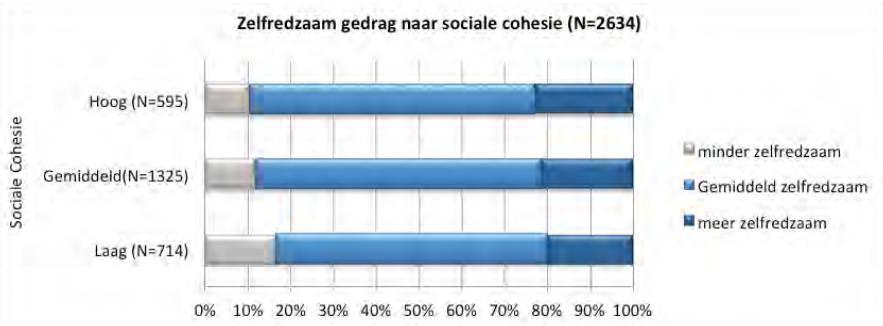
Grafiek 3.17 geeft een beeld van de taakopvatting van burgers tegenover buurtbewoners in relatie tot sociale cohesie. Te zien is dat van de respondenten die de sociale cohesie hoog waarden (N=595), 7% vindt een taak te hebben in het zelfredzaam zijn van buurtbewoners. Van de respondenten die de sociale cohesie laag waarden (N=714) zegt 4% een taak te hebben in de zelfredzaamheid van buurtbewoners.

Grafiek 3.17



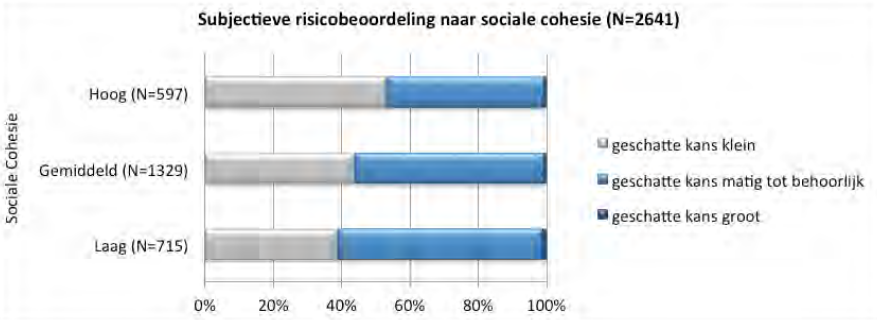
Grafiek 3.18 geeft een beeld van de mate van zelfredzaam gedrag in relatie tot de mate van sociale cohesie. Te zien is dat van de respondenten die de sociale cohesie hoog vinden (N=595) 90% gemiddeld tot behoorlijk zelfredzaam is. Van de respondenten die de sociale cohesie laag waarden (N=714) is 84% gemiddeld tot behoorlijk zelfredzaam.

Grafiek 3.18



Grafiek 3.19 geeft een beeld van de beoordeling van fysieke risico's in relatie tot de mate van sociale cohesie. Te zien is dat van de respondenten die de sociale cohesie hoog waarden (N= 597) 53% de risico's laag schat. Van de respondenten die de sociale cohesie laag waarden (N=715) schat 39% de kans op risico's laag.

Grafiek 3.19



3.2 BELEIDSINTERVENTIES

In dit onderzoek hebben we verschillende ‘IJssellandse’ beleidsinterventies, in de praktijk vaak projecten of pilots genoemd, onderzocht op werking en effectiviteit. Hoe zijn de interventies verlopen, welke ervaringen heeft men daarmee opgedaan en heeft de inspanning ook daadwerkelijk zin gehad? We beschrijven in deze paragraaf vier typen beleidsinterventies met verschillende strategieën die beogen de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren. Dit zijn opeenvolgend:

- Strategie: sociaal kapitaal bij ontruiming
- Strategie: educatie van zelfredzaamheid op basisscholen
- Strategie: voorlichting over zelfredzaamheid kort na een incident
- Strategie: frontliniemedewerkers die achter de voordeur komen

3.2.1 Strategie: sociaal kapitaal bij ontruiming

Aanleiding voor de interventie

Tijdens een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de gemeente Olst-Wijhe, Veiligheidsregio IJsselland en burgers van het Plaatselijk Belang (dit zijn groepen georganiseerde burgers) over het thema zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid constateert men een gezamenlijk probleem en belang: men verwacht dat de hulpdiensten en de bhv’ers op sommige momenten te weinig capaciteit hebben om een lokale zorginstelling tijdens een calamiteit te ontruimen. Bewoners van een dergelijke instelling zijn verminderd zelfredzaam (bijvoorbeeld omdat zij slecht te been zijn) en hebben extra hulp nodig wanneer zij tijdens een noodsituatie moeten evacueren. Een reden voor ontruiming kan bijvoorbeeld zijn vanwege de rookontwikkeling bij brand of tijdens het verspreiden van gassen. Het alarmeren van hulpdiensten en het starten en coördineren van de ontruiming is een verantwoordelijk van de Bedrijfshulpverlening van de zorginstelling. Totdat de hulpdiensten aanwezig zijn, bepalen zij welke gebieden worden ontruimd en ontvangen de hulpdiensten wanneer die ter plaatse zijn. Dit laatste kan echter even duren (hulpdiensten hebben altijd te maken met een aanrijdperiode) waardoor zij de eerste minuten op zichzelf zijn aangewezen. Op sommige momenten, bijvoorbeeld in de nachtelijke uren, heeft de BHV te weinig personele capaciteit om alle bewoners van de zorginstelling te evacueren. De aanwezigen van de bijeenkomst zijn het erover eens dat er wat gebeuren moet en dat dit een vraagstuk is waarbij de lokale gemeenschap een rol kan spelen.

De gekozen interventie

De betrokkenen komen met het idee om te ontdekken of zij de directe buurtbewoners van de zorginstelling een rol kunnen geven bij het evacueren. De reden hiervoor is dat deze doelgroep altijd in meer of mindere mate aanwezig is rondom de zorginstelling. Men verwacht dat deze doelgroep vooral ‘s nachts het meest omvangrijk is (werkende buurtbewoners zullen overdag doorgaans niet aanwezig zijn), maar dat er ook overdag nog genoeg mensen zijn die kunnen helpen. Bovendien is juist ‘s nachts de beperkte capaciteit van de bhv’ers het grootste probleem, dus komt het goed uit dat juist in de nachtelijke uren veel buurtbewoners aanwezig zijn. Naast de reden dat buurtbewoners aanwezig zijn rondom de zorginstelling is er nog een andere reden voor het betrekken van buurtbewoners. Voor het ontruimen van bewoners van de zorginstelling zijn namelijk geen specifieke vaardigheden van buurtbewoners nodig. In principe kan iedereen die gezond is van lichaam en geest komen helpen. Hierdoor is het dus zeer laagdrempelig om te komen helpen en vormt het al dan niet beschikken over specifieke competenties geen belemmering. Uiteraard kunnen aanvullende vaardigheden, zoals bijvoorbeeld kennis van EHBO, wel van extra toegevoegde waarde zijn.

Men besluit samen met de brandweer en de BHV een ontruimingsoefening bij de zorginstelling te organiseren waarbij zij een beroep doen op de lokale gemeenschap: buurtbewoners worden gevraagd te helpen bij het evacueren. De betrokkenen besluiten dat het Plaatselijk Belang een voorhoederol krijgt in het benaderen van de buurtbewoners. Dit geeft hen de kans om iets heel concreets voor hun achterban te betekenen, en laat ook zien dat het iets is van de lokale gemeenschap waarbij de overheid ondersteunt (en dus niet andersom).

Deze interventie heeft als onderliggende strategie om het sociaal kapitaal van de zorginstelling te benutten. Zoals genoemd beschouwen we in dit onderzoek sociaal kapitaal als hulpmiddelen die zijn ingebed in een netwerk, toegankelijk zijn en/of worden ingezet voor doelgerichte acties (Lin, 2001: 12). In deze specifieke praktijksituatie gaat het erom dat de zorginstelling haar sociaal kapitaal aanwendt voor het doel van een ontruiming, buurtbewoners zijn ingebed in het netwerk van de zorginstelling, zijn te benaderen en (hopelijk) bereidwillig kunnen helpen bij een doelgerichte actie, namelijk bij het ontruimen.

Uitvoering van de interventie

Voorafgaand aan de oefening zijn omwonenden per brief aangeschreven die gezamenlijk is ondertekend door de zorginstelling, het Plaatselijk Belang en de brandweer. In deze brief staat vermeld op welke dag de oefening plaatsvindt, dat zij van harte worden uitgenodigd te komen helpen (na het horen van de sirenes van hulpdiensten) en zich daarbij laten instrueren door betrokken hulpverleners. Wat niet staat vermeld is het exacte tijdstip van de oefening en welke precieze rol zij kunnen vervullen. De bhv'ers van de zorginstelling weten niet dat er een oefening gaat gebeuren en dat er bij deze oefening buurtbewoners komen helpen. Zij worden dus geheel onwetend geconfronteerd met én een ontruiming én helpende buurtbewoners. De brandweerlieden zijn wel op de hoogte van de oefening, omdat men vond dat het vooral moest gaan om de interactie tussen bhv'ers en buurtbewoners.

De oefening vond plaats op zaterdag 6 oktober 2012. Op die dag bestaat de BHV organisatie uit drie personen. Het scenario is dat er een brand was ontstaan op de eerste verdieping van de zorginstelling. Als gevolg hiervan gaat er in de zorginstelling een alarmsignaal af en wordt de BHV ingeschakeld. Zij besluiten twee verdiepingen te ontruimen. Ondertussen zijn de hulpdiensten aanrijdend en komen omwonenden zich melden. Uiteindelijk melden circa 20 bewoners zich bij de hulpdiensten om te komen helpen. Interessant is dat er ook veel omwonenden, die niet wisten dat het om een oefening ging, afkomen op het geluid van de sirenes. De meesten van hen keren na dit bericht terug huiswaarts, maar kwamen dus geheel uit zichzelf zonder enige instructie naar de locatie van de calamiteit. Ook gaven veel mensen die op bezoek waren, voor één van hun familieleden aan, hen te gaan helpen tijdens een calamiteit. Zij antwoorden bijvoorbeeld op de vraag of zij wilden helpen tijdens een echte calamiteit: 'ja, snel m'n moeder redden'. Ondertussen hebben de toegesnelde omwonenden zich gemeld bij de BHV-coördinator en bieden hun hulp aan. De BHV-coördinator is echter druk met de hulp aan een slachtoffer en heeft in eerste instantie geen oog voor hen. Na een paar minuten verandert dat en beslist ze om omwonenden in te delen in twee categorieën: mensen die aangeven te beschikken over EHBO of BHV-vaardigheden en mensen die dit niet doen. Ze beslist om de verschillende groepen verschillende taken te geven. De eerste groep krijgt de vraag om eerste hulp te verlenen aan slachtoffers, terwijl ze de tweede groep mensen vraagt bewoners van de zorginstelling te begeleiden naar een verzamelpunt. Na ongeveer een uur en een kwartier is de oefening afgelopen.

Bevindingen van de interventie

Op basis van de interventie en de uitgevoerde evaluaties hebben we een aantal noemenswaardige bevindingen geconstateerd. Deze zijn opeenvolgend:

- De opkomst van omwonenden was groter dan verwacht. Veel mensen kwamen helpen (circa 20 mensen). De voornaamste reden hiervoor is dat mensen zich verbonden voelen met hun naasten en graag willen helpen, helemaal wanneer hier in het bijzonder een beroep op wordt gedaan. Naast de mensen die een brief hebben ontvangen om te komen helpen, waren er ook mensen gekomen die geen brief hadden ontvangen maar toch hun hulp zouden aanbieden bij een daadwerkelijke calamiteit. Ook waren er op zaterdag veel mensen die familieleden bezochten. Ook zij zouden tijdens een calamiteit te hulp schieten.
- Een relevante kanttekening bij de aangeboden hulp van mensen die een brief hadden ontvangen, is dat enkelen van hen aangaven normaal (dus zonder brief en bij een echte calamiteit) niet te komen opdagen. Zij willen namelijk niet in de weg lopen of een ramptoerist zijn.
- Tijdens de oefeningen ontbrak het soms aan sturing vanuit de rampbestrijdingsorganisatie (bhv'ers en hulpdiensten) richting helpende omwonenden. De hulpverleners waren er niet op ingesteld om gebruik te maken van de toegevoegde waarde van de omwonenden. Een gevolg daarvan is dat enkele omwonenden tijdens de oefening geen rol van betekenis hadden. Er was geen taak voor hen. Mensen vonden dit jammer. Zij wilde zich graag nuttig maken en waren wat teleurgesteld dat dit niet gebeurde. Het weerhoud hen niet om de volgende keer weer opnieuw te komen helpen, maar is wel een belangrijk leerpunt voor de BHV-organisatie: hoe kan je als BHV-er burgers zo waardevol mogelijk laten helpen?
- Alle betrokkenen denken dat de meerwaarde van buurtbewoners bij een ontruiming bestaat, maar dat hierin al in de voorbereidingen aandacht voor moet zijn. Zo denken buurtbewoners hun meerwaarde te vergroten wanneer zij meer weten van de rampenbestrijdingsstructuur en de werkwijze tijdens ontruiming, zodat zij hier beter op aan kunnen sluiten. Voorbeelden zijn dat zij kennis hebben van het gebouw, verzamelplaatsen, ontruimingsroutes etc. Zij wilden deze informatie ook graag weten zodat zij zelf kunnen meedenken over hun rol.
- Een verbeterpunt is het alarmeren van buurtbewoners. Gedurende deze oefening zijn zij gealarmeerd middels de sirenes van de hulpdiensten. Omwonenden geven aan deze sirenes niet goed te kunnen horen als zij thuis zijn en bovendien is het niet duidelijk dat het om een calamiteit bij de zorginstelling gaat. Het zou hen helpen als zij gerichte alarmering krijgen. Bewoners denken aan een sirene die geïnstalleerd op het gebouw van de zorginstelling of het ontvangen van een sms.

Het vervolg van de interventie

Naar aanleiding van deze interventie gaat de zorginstellingen op meerdere locaties bekijken of zij buurtbewoners kunnen betrekken bij ontruimingsoefeningen. Ook constateren zij dat het benutten van de capaciteiten van burgers waardevol is maar ook een nieuwe set competenties vraagt van de BHV-organisatie. Zij gaan dit integreren in hun interne opleidingen om ook deze ervaringen te delen.

3.2.2 Strategie: educatie van zelfredzaamheid op basisscholen

Aanleiding voor de interventie

De brandweer binnen Veiligheidsregio IJsselland constateert dat burgers in beperkte mate zelfredzaam zijn bij brand. Mensen zijn zich niet altijd voldoende bewust van de gevaren van brand, weten niet altijd wat zij zelf het beste kunnen doen om brand te voorkomen of wat zij moeten doen als brand uitbreekt. De brandweer onderneemt daarom continue activiteiten om deze kennis en vaardigheden op allerlei manieren over te brengen aan burgers. De brandweer wil zich met haar activiteiten niet alleen richten op volwassen burgers, maar zich ook richten op de toekomstige generatie: de kinderen van nu. Op die manier hoopt de brandweer dat op termijn een generatie ontstaat die zelfredzamer is bij brand.

De gekozen interventie

De brandweer kiest ervoor om kinderen te bereiken via het basisonderwijs. Het voordeel hiervan is dat dit een bestaande structuur is binnen de lokale gemeenschap waarbij veel kinderen tegelijk op één locatie zijn. Bovendien is het een leer- en ontwikkelomgeving wat passend is bij het thema. De brandweer besluit bij deze structuur aan te sluiten en stimuleert onder het mom 'jong geleerd is oud gedaan' dat basisscholen binnen de steden en dorpen van de Veiligheidsregio IJsselland lessen verzorgen over brandveiligheid. De scholen krijgen een lespakket 'Brááánd!!! Jij, de brandweer en veiligheid' van 'Billy Brandkraan' om aan de hand van dit boekje de kinderen voor te lichten over brandveiligheid. Met behulp van lesmateriaal en een filmpje worden de kinderen voorgelicht over wat zij kunnen doen als een brand ontstaat. Het is niet de brandweer die deze lessen verzorgt, maar de leerkracht van de basisschool zelf. Wel komt aan het einde van de serie lessen een brandweerman of -vrouw op de school om de serie af te ronden. Naast de lessen krijgen kinderen de opdracht om thuis en bij burens of familie met behulp van een checklist de woning te 'inspecteren' op brandveiligheid.

Met de interventie probeert de brandweer een aantal doelen te bereiken. Het lespakket heeft als doel om kinderen bewust te maken van de gevaren van brand. Ook heeft het als doel om de kennis en vaardigheden te vergroten wat zij zelf kunnen doen om brand te voorkomen of als brand uitbreekt. Een ander doel van deze interventie is dat het lerend effect zijn doorwerking krijgt in de directe (ouders, broertjes, zusjes) en indirecte (vriendjes en kennissen van verenigingen, in de buurt e.d.) sociale omgeving van de kinderen. Bedoeling is dat de kinderen door hun kennis, ervaringen en opdrachten hun sociale omgeving enthousiasmeren en stimuleren om ook zelf actie te ondernemen om zelfredzaam te zijn bij brand.

Bevindingen van de interventie

Om de werking en effectiviteit van de interventie in kaart te brengen hebben we onderzoek gedaan binnen de gemeenten Zwolle en Olst-Wijhe.

Houding over zelfredzaamheid bij brand

Uit de 0-meting blijkt dat alle (100%) bevraagde kinderen (N=139) het belangrijk vinden om te weten wat zij het beste kunnen doen tijdens brand (tabel 3.3.). We kunnen dus constateren dat brandveiligheid en zelfredzaamheid een onderwerp is wat bij de kinderen leeft en dat zij 'eager to learn' zijn rondom dit thema. Tijdens de 1-meting vijf maanden later hebben we kinderen opnieuw deze vraag gesteld. Toen hebben twee kinderen ingevuld het niet belangrijk te vinden om te weten wat zij het beste kunnen doen. In Zwolle is aan kinderen na de lesperiode over brand gevraagd of zij het belangrijk vinden om te weten wat zij het beste kunnen doen (tabel 3.4). Ook hier geeft bijna iedereen (99%) aan dit belangrijk te vinden. Een meerderheid van 60 procent zegt dit belangrijk te vinden dankzij de lessen.

Kennis over zelfredzaamheid bij brand

Om te zorgen dat kinderen veilig handelen voor, tijdens en na brand, wordt in het lespakket aandacht besteed aan kennis. Voordat kinderen iets doen, moeten zij eerst weten wat zij kunnen doen. Kennis biedt kinderen een perspectief om te handelen en beïnvloedt daarmee het gedrag. In de onderstaande vragen is gevraagd naar wat de kinderen doen tijdens allerlei situaties. Daar meten we hoofdzakelijk kennis mee die het gedrag beïnvloedt. Deze kennis van handelingsperspectieven garandeert niet dat de kinderen tijdens een brand ook daadwerkelijk reageren zoals aangeleerd. Toch is de kans groter doordat zij meer kennis hebben, tijdens een brandgevaarlijke situatie de juiste dingen doen én de onjuiste dingen niet doen.

TABEL 3.3: HOUDING OVER KENNIS VAN BRAND OLS-T-WIJHE

Vind jij het belangrijk om te weten wat je het beste kan doen als er brand uitbreekt? (N=139)

	0-meting	1-meting	Verschil
Ja	100%	98,3%	-1,7%
Nee	0%	1,7%	+1,7%

TABEL 3.4: HOUDING OVER KENNIS VAN BRAND ZWOLLE

Vind jij het belangrijk om te weten wat je het beste kan doen als er brand uitbreekt? (N=102)

	1-meting	Dankzij lessen
Ja	99%	60,2%
Nee	1%	

TABEL 3.5: KENNIS VAN HANDELINGSPERSPECTIEF BIJ VLAM IN DE PAN (OLST-WIJHE)

Wat doe jij eerst als je thuis de vlam in de pan krijgt? (N=106)

	0-meting	1-meting	Verschil
Ik blus de pan met water	15,1%	1,7%	-13,4%
Ik ren naar buiten	0,9%	0,9%	0%
Ik doe voorzichtig de deksel op de pan	55,7%	76,1%	+20,4%
Ik haal de pan van het vuur	8,5%	11,1%	+2,6%
Ik bel 112 of haal hulp	12,3%	10,3%	-2%
Ik weet niet wat ik dan moet doen	7,5%	0%	-7,5%

Tabel 3.5 laat zien dat de kennis over zelfredzaamheid bij brand is toegenomen bij de kinderen die erin zijn onderwezen. Van alle kinderen antwoordt 20% meer dan voor de lesperiode dat zij als eerste handeling de deksel op de pan doen. Een aanbevolen handeling die ook aan bod komt in het lespakket. Dat is een behoorlijke vooruitgang. Er zijn nog maar weinig kinderen (1,7%) die aangeven de pan met water te blussen. Dit deel was voorafgaand aan de lessen groter, namelijk 15%.

In tabel 3.6 zien we dat na de lesperiode meer dan één derde van de kinderen weet wat zij kunnen doen als zijn kamer vol rook staat, namelijk wegkruipen uit de kamer. Voor de lesperiode was dit iets minder dan de helft (49%). Tijdens de lesperiode leren kinderen dat rook opstijgt en dat zij bij de grond meer zicht en zuurstof hebben.

Bij brandwonden is het zaak die zo snel mogelijk met lauw water te spoelen, zo wordt geadviseerd door het Rode en Oranje Kruis (Rode Kruis, 2013), Oranje Kruis, 2013). Voorafgaand aan de lesperiode gaf ongeveer 30% van de kinderen aan lauw water te gebruiken en 41% koud water (tabel 3.7). Dit laatste wordt afgeraden, om onderkoelingsverschijnselen te voorkomen (Belgische Brandwonden Stichting, 2013). Na de lesperiode geeft een ruime meerderheid (60%) van de kinderen aan dat zij brandwonden beter kunnen spoelen met lauw water. Een toename van 30%. Overigens is nog steeds één op de vier leerlingen in de veronderstelling dat zij dit beter met koud water kunnen doen.

In tabel 3.8 tot en met 3.10 staan de resultaten van de antwoorden op de vragen die aan de basisschool kinderen in Zwolle gesteld zijn. De eerste kolom vermeldt het percentage kinderen dat het betreffende antwoord heeft gegeven. In de tweede kolom staat beschreven welk percentage van deze kinderen zegt dit geleerd te hebben in de lessenreeks. Het meest gewenste antwoord staat opnieuw dikgedrukt. De resultaten op het resultaat gebied kennis van de 1-metingen in Zwolle en Olst-Wijhe komen vrij sterk overeen. Na de lessen weten, zowel in Zwolle als in Olst-Wijhe, drie van de vier kinderen wat zij het beste kunnen doen als zij de vlam in de pan krijgen. Daarnaast weten vier van de vijf kinderen wat zij moeten doen als de kamer vol rook staat. Bijna 60% weet wat je het eerst moet doen als je brandwonden hebt. Op alle drie de vragen antwoordt meer dan 70% dat zij dit geleerd hebben tijdens de lessen.

We constateren dat het kennisniveau over zelfredzaamheid bij brand bij kinderen die het lespakket hebben gevolgd op verschillende items substantieel is toegenomen. Na de lessen weten kinderen beter wat zij kunnen doen bij brand dan daarvoor.

Thuis en zelfredzaamheid bij brand

Eén van de doelen van het lespakket is dat de opgedane kennis doorwerking krijgt in de thuissituatie en sociale netwerk van de kinderen. Eén van de leerkrachten die de lessen verzorgde, vertelde dat de kinderen onder de indruk waren van de lessen: ‘Ook al is het nu zes maanden later, de kinderen hebben het er nog steeds over’. We constateren echter dat het enthousiasme van de kinderen nauwelijks doorwerking heeft gevonden naar de thuissituatie. De kinderen geven een half jaar later niet aan dat zij thuis vaker over het thema brandveiligheid praten. Wel wordt er iets vaker geoefend, maar ook dat verschil is minimaal (+2%) (zie tabel 3.11). Gewenst was dat door de lessen aan de kinderen ook de ouders of verzorgers van de kinderen bewuster met brand om zouden gaan en preventiemaatregelen nemen. De kinderen kregen de opdracht om thuis de eigen woning door te nemen op brandveiligheidsaspecten. Zij kregen daarvoor een eenvoudige checklist mee naar huis die zij ook bij burens of familie kunnen gebruiken. Iets meer dan een kwart van de kinderen zegt dit ook daadwerkelijk te hebben gedaan en maar liefst de helft van de kinderen ‘weet niet meer welke lijst dat moet zijn geweest’ (tabel 3.12).

TABEL 3.6: KENNIS VAN HANDELINGSPERSPECTIEF BIJ ROOKONTWIKKELING (OLST-WIJHE)

Wat doe jij eerst als je kamer vol met rook staat? (N=122)

	0-meting	1-meting	Verschil
Ik schreeuw om hulp	17,2%	5,1%	-12,1%
Ik ren weg uit de kamer	32,8%	12,0%	-20,8%
Ik kruip weg uit de kamer	49,2%	82,9%	+33,7%
Ik weet niet wat ik dan moet doen	0,8%	0%	0,8%

TABEL 3.7: KENNIS VAN HANDELINGSPERSPECTIEF BIJ BRANDWONDEN (OLST-WIJHE)

Wat doe jij het eerst als je brandwonden hebt? (N=120)

	0-meting	1-meting	Verschil
Ik ga naar het ziekenhuis	17,5%	8,6%	-8,9%
Ik maak de wonden nat met koud water	40,8%	24,1%	-16,7%
Ik maak de wonden nat met lauw water	29,2%	59,5%	+30,3%
Ik ga over de grond rollen	2,5%	3,4%	+0,9%
Ik wacht tot het niet meer zeer doet	0,8%	0,9%	+0,1%
Ik probeer een branddeken te vinden	2,5%	0,0%	-2,5%
Ik weet niet wat ik dan moet doen	6,7%	3,4%	-3,3%

TABEL 3.8: KENNIS VAN HANDELINGSPERSPECTIEF BIJ VLAM IN DE PAN (ZWOLLE)

Wat doe jij eerst als je thuis de vlam in de pan krijgt? (N=97)

	1-meting	Dankzij lessen
Ik blus de pan met water	5,4%	
Ik ren naar buiten	0,0%	
Ik doe voorzichtig de deksel op de pan	75,7%	73%
Ik haal de pan van het vuur	2,7%	
Ik bel 112 of haal hulp	16,2%	67%
Ik weet niet wat ik dan moet doen	0,0%	

TABEL 3.9: KENNIS VAN HANDELINGSPERSPECTIEF BIJ ROOKONTWIKKELING (ZWOLLE)

Wat doe jij eerst als je kamer vol met rook staat? (N=97)		
	1-meting	Dankzij lessen
Ik schreeuw om hulp	6,2%	
Ik ren weg uit de kamer	14,4%	21%
Ik kruip weg uit de kamer	79,4%	79%
Ik weet niet wat ik dan moet doen	0,0%	

TABEL 3.10: KENNIS VAN HANDELINGSPERSPECTIEF BRANDWONDEN (ZWOLLE)

Wat doe je het eerst als je brandwonden hebt? (N=99)		
	1-meting	Dankzij lessen
Ik ga naar het ziekenhuis	8,1%	
Ik maak deze wonden nat met koud water	28,3%	39%
Ik maak deze wonden nat met lauw water	56,6%	71%
Ik ga over de grond rollen	5,1%	
Ik probeer een branddeken te vinden	1,0%	
Ik weet niet wat ik dan moet doen	1,0%	

De kinderen is ook de vraag gesteld of zij thuis ook brand-/rookmelders hebben. Een klein aantal van de huishoudens heeft onderwijl wel rookmelders aangeschaft, maar hebben die nog niet opgehangen (tabel 3.13). Andere huishoudens hebben gecontroleerd of de rookmelders het doen. Als resultaat zien we een kleine toename (+4,3%) van het aantal huishoudens dat over werkende rookmelders beschikt. Deze toename omvat 1 op de 5 huishoudens die eerder niet over werkende rookmelders beschikte. Blijkbaar worden er in beperkte mate maatregelen genomen, maar is dit niet direct aan te wijzen als een afgeleide van het lespakket.

De resultaten uit Olst-Wijhe lieten al zien dat de lessen niet tot aanmerkelijke toename in gesprek en actie in de woonomgeving van de kinderen leiden. De resultaten van de 0-meting in Zwolle neigen tot een vergelijkbaar beeld met de 0- en 1-meting uit Olst-Wijhe. In Zwolle zegt 64% thuis te praten over brandveiligheid (tabel 3.14). Van hen zegt 30% dit vaker te doen door de lessen op school. In Zwolle beschikt men minder vaak over werkende brandmelders. 15% van de kinderen zegt dankzij de lessen brandmelders te hebben gecontroleerd en 3% zegt brandmelders te hebben opgehangen (tabel 3.15). Bij kinderen waar thuis voorafgaand aan de lesperiode geen brandmelders aanwezig waren, was dit nog steeds niet het geval na de lesperiode. Eén derde van de leerlingen heeft thuis de checklist van ‘Billy Brandkraan’ behandeld (tabel 3.16). Uit deze cijfers concluderen we dat het programma van de brandweer nauwelijks tot preventieve maatregelen achter de voordeur van ouders of verzorgers van kinderen leidt. Om dit toch te stimuleren worden verschillende opties uit het veld aangedragen. Bijvoorbeeld het uitreiken of verloten van een kleine prijs of beloning voor ingevulde huischecks. Een ander voorbeeld is om ingevulde huischecks klassikaal te behandelen.

Bevindingen van de interventie

Op basis van de afgenomen enquêtes constateren we het volgende:

- Kinderen willen graag weten hoe zij zelfredzaam kunnen zijn bij brand. Zij vinden het belangrijk om te weten wat zij het beste kunnen doen als er brand uitbreekt.
- Het lespakket draagt bij aan de kennis over zelfredzaamheid bij brand. Kinderen die de lessen hebben gevolgd geven na die tijd vaker aan te handelen volgens gerenommeerde adviezen dan voor die tijd. Educatie over zelfredzaamheid en brandveiligheid is vanuit het oogpunt van kennis zinvol.
- De invloed van het lespakket en de huischeck op de thuissituatie lijkt voorzichtig positief. Het lijkt dat kinderen hun omgeving weten te stimuleren om maatregelen te nemen ter voorbereiding op brand, hoewel het effect niet zo groot is als verwacht. Om daadwerkelijk thuis ook nog wat te beïnvloeden is waarschijnlijk extra inspanning nodig.

TABEL 3.11: THUIS PRATEN OVER BRAND (OLST-WIJHE)

Praat jij thuis over wat je moet doen als er brand is? (N=135)			
	0-meting	1-meting	Vershil
Ja, heel vaak	1,5%	1,7%	-0,2%
Ja, af en toe	57,0%	52,9%	-4,1%
Ja, we hebben zelfs wel eens geoefend			
wat je dan moet doen	3,0%	5,0%	+2,0%
Nee	38,5%	40,3%	+1,8%

TABEL 3.12: THUIS CHECKLIST BRAND UITVOEREN (OLST-WIJHE)

Heb je de lijst van Billy Brandkraan nog behandeld? (N=119)			
	0-meting	1-meting	Vershil
Ja	0,0%	25,2%	25,2%
Ja, en ook bij familie en of bure	0,0%	1,7%	1,7%
Nee, ik weet niet welke lijst dat is	0,0%	49,6%	49,6%
Nee, dat ben ik vergeten	0,0%	23,5%	23,5%

TABEL 3.13: AANWEZIGHEID ROOKMELDERS (OLST-WIJHE)

Hebben jullie thuis ook brandmelders? (N=132)			
	0-meting	1-meting	Vershil
Ja, en ze doen het ook	78,8%	83,1%	4,3%
Ja, maar ze doen het niet			
(bijv. omdat de batterij leeg is.)	2,3%	1,7%	-0,6%
Ja, maar ik weet niet of ze het doen	8,3%	5,1%	-3,2%
Ja, maar ze zijn niet opgehangen	3,0%	5,9%	2,9%
Nee, wij hebben geen brandmelders	7,6%	4,2%	-3,4%

Het vervolg van de interventie

Voorlopig blijft de brandweer lesgeven op basisscholen om op die manier de zelfredzaamheid van kinderen bij brand te bevorderen. Lessen uit dit onderzoek kunnen bijdragen om deze interventie verder te verfijnen en door te ontwikkelen.

3.2.3 Strategie: voorlichten over zelfredzaamheid kort na een incident

Aanleiding voor de interventie

Woningbranden zijn een aanzienlijk probleem. Gemiddeld zijn er in Nederland tussen 1990 en 2012 jaarlijks gemiddeld 37,6 mensen overleden als gevolg van een woningbrand (VeiligheidNL, 2013). In diezelfde periode raken gemiddeld 554 burgers jaarlijks gewond als gevolg van een woningbrand. Het terugdringen van woningbranden is gezien de aard en omvang een belangrijk speerpunt van de brandweer.

De brandweer wil het probleem graag zoveel mogelijk terugdringen en beheersbaar houden. Geheel uitbannen is utopisch. De brandweer probeert dit op verschillende manieren. Eén daarvan is door voorlichting te geven waardoor mensen inzicht krijgen in hun eigen rol en in wat zij zelf kunnen doen tegen het probleem. In de praktijk constateren professionals dat burgers niet altijd hun goedbedoelde adviezen met betrekking tot zelfredzaamheid opvolgen. Men denkt dat dit mede wordt veroorzaakt doordat mensen de urgentie van het risico niet ervaren. Burgers denken ‘dat gaat mij toch niet overkomen’ of ‘het ophangen van die rookmelder doe ik nog wel een keer’. De brandweer wil daarom toe naar een wijze van voorlichting wanneer de urgentie het meest beleefd wordt.

De gekozen interventie

De brandweer denken dat de urgentie het meest wordt beleefd door burgers die zelf net slachtoffer zijn geworden van een brand, of dit van dichtbij hebben meegemaakt bijvoorbeeld als buurtbewoner. De brandweer kiest er daarom voor om voorlichting te geven over brand aan burgers die recent in aanraking zijn gekomen met een brand in hun directe omgeving. De hulpdiensten proberen op die manier van de situatie gebruik te maken om burgers te stimuleren dat zij een soortgelijke gebeurtenis bij henzelf voorkomen.

Uitvoering van de interventie

Vanuit de brandweer hebben we twee voorlichtingen onderzocht in Zwolle. De eerste betreft een voorlichting naar aanleiding van een brand in een studentenwoning. Als gevolg van die brand zijn twee slachtoffers met ademhalingsproblemen naar het ziekenhuis gebracht. Verder is er door de brand een gat in het dak ontstaan en heeft het pand veel rook-, roet- en waterschade opgelopen. Kort nadat deze brand heeft plaatsgevonden heeft de Brandweer Zwolle een bijeenkomst georganiseerd voor buurtbewoners. Deze bijeenkomst heeft onder andere als doel om mensen bewuster te maken van brandgevaar en wat je als burger zelf kan doen om brandveilig te leven. Tijdens de tweeënhalf uur durende bijeenkomst zijn vier hoofdonderwerpen behandeld:

- 1. Wet- en regelgeving over brandveiligheid bij studentenhuizen.
- 2. De ervaringen van de brandweerploeg die de brand heeft bestreden.
- 3. Wat brandonderzoek is en welke resultaten dat heeft opgeleverd voor deze brand.
- 4. Informeren over brandgevaar in de woning en wat mensen zelf kunnen doen om brandveilig te leven.

Allereerst hebben we bezoekers van de bijeenkomst gevraagd wat hun houding is tegenover dit initiatief van de brandweer. In hoeverre staan zij positief of negatief tegenover een voorlichting zo kort nadat een brand in hun directe omgeving heeft plaatsgevonden? Alle respondenten zeggen ‘zeer positief’ te zijn over het initiatief van de brandweer om voorlichting te geven kort nadat een brand is ontstaan. Respondenten zeggen dit te

vinden vanwege verschillende redenen. Zij staan positief tegenover de voorlichting, omdat:

- zij informatie uit eerste hand ontvangen;
- zij bewust worden van brandgevaar (door henzelf en van andere buurtbewoners);
- zij leren wat zij kunnen doen ter voorkoming van, ter voorbereiding op en tijdens een brand;
- de brandweer gebruik maakt van de actualiteit en dat de brand nog vers in het geheugen ligt;
- de brandweer laat zien zich verantwoordelijk te voelen voor de veiligheid of deze verantwoordelijkheid aan burgers wil overdragen;
- de brandweer een gevoel van betrokkenheid toont.

Ook hebben we gevraagd in hoeverre zij de verschillende onderwerpen die zijn behandeld nuttig vonden. Uit grafiek 3.20 blijkt dat zes van de acht respondenten zeggen alle vier besproken onderwerpen ‘redelijk tot zeer nuttig’ te vinden.

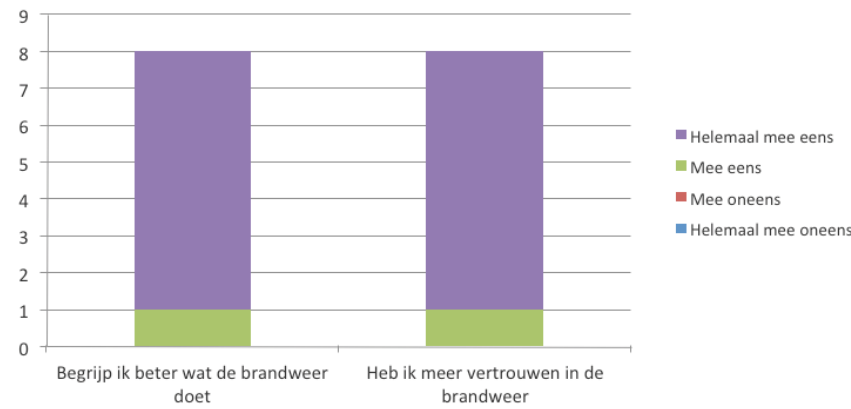
Grafiek 3.20



Verder hebben we respondenten gevraagd naar de opzet van de avond. De brandweer heeft tijdens de avond verschillende onderwerpen behandeld en heeft dat gedaan vanuit een bepaalde gedachte. We waren benieuwd hoe respondenten deze opzet hebben ervaren. Het blijkt dat alle respondenten zeggen over het algemeen tevreden te zijn over de opzet van de bijeenkomst. Zij geven complimenten over de duidelijkheid, de volledigheid van informatie, de informele sfeer van de avond en het gebruik van beeldmateriaal. Eén respondent geeft aan het gedeelte over wet- en regelgeving wat te lang te vinden en vond juist het gedeelte over wat mensen zelf kunnen doen erg interessant. Respondenten noemen enkele verbeterpunten in de zin van beknoptheid en structuur. Ook noemen zij dat de communicatie voorafgaand aan de voorlichting in de buurt uitvoeriger kan.

Verder hebben we vragen gesteld over de effecten van deze voorlichting. Wat brengt het precies teweeg bij de bezoekers? Het eerste effect wat we beschrijven heeft te maken met de houding en kennis over zelfredzaamheid bij brand. In grafiek 3.21 is te zien dat door de voorlichting bezoekers beter begrijpen dat we brandweer precies doet. Ook is in hetzelfde grafiek te zien dat mensen door de voorlichting meer vertrouwen te hebben in de brandweer zelf. Uit grafiek 3.22 blijkt dat zes van de acht respondenten zeggen dat zij door de bijeenkomst vinden dat meer te moeten doen om brand te voorkomen. Verder zeggen alle respondenten dat zij door de bijeenkomst beter weten hoe zij brand kunnen voorkomen, beter weten welke maatregelen zij ter voorbereiding op brand kunnen nemen en beter weten wat zij kunnen doen als brand ontstaat.

Grafiek 3.21

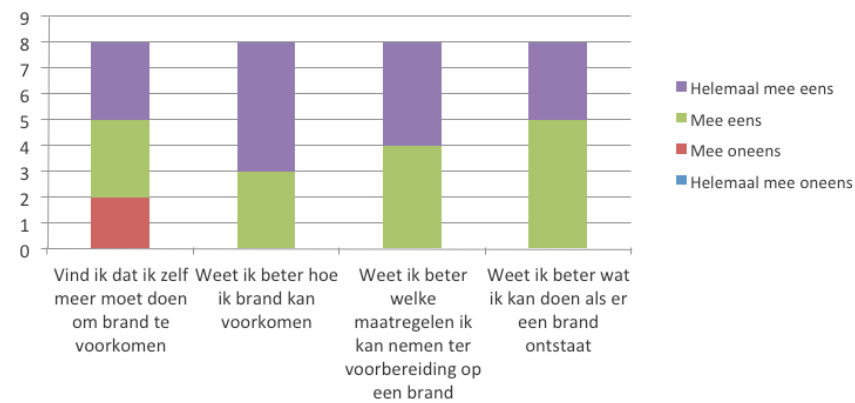


TABEL 3.14: THUIS PRATEN OVER BRAND (ZWOLLE)		
Praat jij thuis over wat je moet doen als er brand is? (N=99)		
	1-meting	Dankzij lessen
Ja, heel vaak	5,1%	
Ja, af en toe	55,6%	30,2%
Ja, we hebben zelfs wel eens geoefend wat je dan moet doen	3%	
Nee	36,4%	

TABEL 3.15: THUIS ROOKMELDERS AANWEZIG (ZWOLLE)		
Hebben jullie thuis ook brandmelders? (N=98)		
	1-meting	Dankzij lessen
Ja, en ze doen het ook	69,0%	22%
Ja, maar ze doen het niet (bijv. omdat de batterij leeg is.)	5,0%	
Ja, maar ik weet niet of ze het doen	3,0%	
Ja, maar ze zijn niet opgehangen	8,0%	
Nee, wij hebben geen brandmelders	18,0%	0%

TABEL 3.16: THUIS CHECKLIST BRAND UITGEVOERD (ZWOLLE)		
Heb je de lijst van Billy Brandkraan nog behandeld? (N=95)		
	1-meting	
Ja	31,6%	
Ja, en ook bij familie en of bure	3,2%	
Nee, ik weet niet welke lijst dat is	17,9%	
Nee, dat ben ik vergeten	47,4%	

Grafiek 3.22

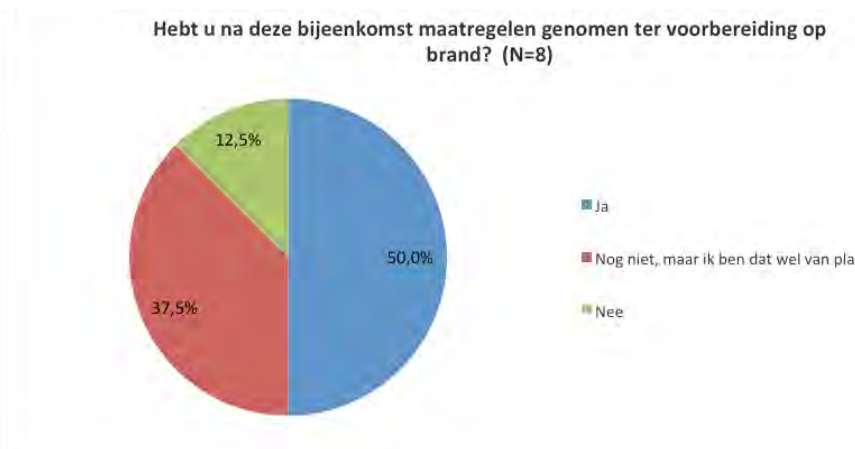


Verder hebben we vragen gesteld of respondenten ook bewuster zijn geworden van het risico brand, of zij als gevolg van de voorlichting zelf maatregelen hebben genomen en of zij erover hebben gesproken in hun sociale omgeving. In grafiek 3.23 is te zien dat zeven van de acht respondenten (87,5%) zeggen dat zij door de bijeenkomst bewuster zijn geworden van het belang om brand te voorkomen. Uit grafiek 3.24 blijkt dat vier respondenten (50%) zeggen dat zij door de bijeenkomst maatregelen hebben genomen ter voorbereiding op brand. Zo hebben respondenten rookmelders en een blusdeken aangeschaft. Eén respondent geeft aan door de voorlichting de deuren tussen de verschillende kamers te sluiten. Drie respondenten (37,5%) zeggen van plan te zijn om maatregelen ter voorbereiding te nemen en één respondent (12,5%) zegt dit niet te gaan doen. Tot slot blijkt uit grafiek 3.25 dat vijf respondenten (62,5%) zeggen na de bijeenkomst ook met anderen over brandveiligheid te hebben gesproken. Twee respondenten (25%) zeggen dat zij anderen ook hebben geadviseerd om maatregelen te nemen. Eén respondent (12,5%) heeft na de bijeenkomst niet met anderen over brandveiligheid gesproken.

Grafiek 3.23



Grafiek 3.24



Grafiek 3.25



Aan het einde van de voorlichting ontvingen de bezoekers een checklist waarmee zij hun eigen huis konden controleren op brandveiligheid. Deze checklist heeft als doel om het effect van de voorlichting ook te laten doorwerken in de thuissituatie. Men beoogt hiermee dat mensen leren hoe brandveilig, of onveilig, hun woning is en dat zij daartegen maatregelen nemen. Het blijkt dat alle respondenten de checklist 'brandveiligheid thuis' hebben meegenomen (grafiek 3.26). Vervolgens hebben we gevraagd naar het gebruik van de checklist. Uit grafiek 3.26 blijkt dat vier respondenten (50%) zeggen deze checklist te hebben uitgevoerd, drie respondenten (37,5%) zeggen dat nog te gaan doen en één respondent (12,5%) zegt er niets mee te doen. Ook hebben we vragen gesteld of respondenten deze checklist nuttig vonden. Uit grafiek 3.27 blijkt dat vijf van de zeven respondenten (71%) zeggen dat de 'Checklist brandveiligheid thuis' heeft geholpen om de brandveiligheid van de woning te verbeteren. Twee respondenten (29%) zeggen dat dit niet geholpen heeft. Eén van deze respondenten noemt dat zijn huis 'al behoorlijk brandveilig was'.

Grafiek 3.26



Grafiek 3.27





Naast de voorlichting als gevolg van een brand in een studentenwoning, hebben we in dezelfde wijk ook een voorlichting als gevolg van een brand in een appartementencomplex bestemd voor senioren onderzocht. In het gebouw is brand geweest in de gezamenlijke ruimte als gevolg van een kortsluiting met een scootmobiel. Kort daarna heeft de brandweer een voorlichting georganiseerd voor de bewoners. De bewoners zijn voornamelijk senioren en ouderen. Enkele weken na deze voorlichting besloten we deur-aan-deur enquêtes af te nemen om zo het effect van de voorlichting in kaart te brengen. Het succesvol invullen van deze enquêtes bleek met de doelgroep niet haalbaar, maar de gevoerde gesprekken hebben wel waardevolle informatie opgeleverd. Het blijkt dat bewoners nog wel herinneren dat de brandweer ‘een keer’ is geweest, maar zij kunnen niet meer herinneren wat de brandweer precies heeft verteld. Hiervoor lijken twee redenen te bestaan. De eerste reden is het feit dat de bewoners tot de oudere doelgroep behoren en daarom minder bij machte zijn om informatie op basis van een gezamenlijke voorlichting tot zich te nemen. De tweede reden is dat er onder bewoners veel onduidelijk en onrust wordt ervaren over de uitgebrande ruimte. Dit was namelijk een gezamenlijke ruimte waar mensen bij elkaar kwamen voor sociale activiteiten. Het blijkt dat het onduidelijk is of zij deze ruimte weer mogen gebruiken en wie (brandweer, andere gemeentelijke afdelingen, woningcorporatie) daarvoor precies verantwoordelijk is. Dit leidt tot onvrede bij de bewoners wat ook aanwezig is tijdens de voorlichting van de brandweer. Mensen zijn tijdens die voorlichting niet geïnteresseerd in brandveiligheid, maar vooral of zij hun gezamenlijke ruimte weer mogen gebruiken! Hierdoor lijkt de voorlichting van de brandweer en haar boodschap voor dovemansoren bestemd.

Tot slot hebben we ook nog gesproken met professionals die zijn betrokken bij de voorlichtingen. Zij geven aan dergelijke voorlichting zelf ook positief te vinden, maar dat de voorbereidingen wel intensief zijn en het soms lastig is om binnen personele capaciteit beschikbaar te stellen die de voorlichting kan verzorgen. Voorlichtingen kort na een brand zijn immers niet van te voren te plannen, hoewel er natuurlijk wel een aantal basisvoorbereidingen getroffen kunnen worden.

Bevindingen van de interventie

Op basis van de onderzochte voorlichtingen constateren we een aantal bevindingen:

- Het geven van voorlichting kort na een brand wordt door burgers op prijs gesteld. Burgers vinden het hartstikke goed dat de brandweer dit initiatief neemt.
- Het geven van voorlichting kort na een brand draagt bij aan de zelfredzaamheid bij brand. Als gevolg van de voorlichting ondernemen mensen daadwerkelijk actie om zelfredzaam te zijn. De aangereikte kennis en contact van de brandweer tijdens de voorlichting helpt hen daarbij.
- Het geven van voorlichting kort na een brand levert gespreksstof op voor de sociale omgeving van mensen die de voorlichting hebben gevolgd. Het is echter niet duidelijk geworden of dit bij deze doelgroep ook heeft geleid tot veranderingen op het gebied van kennis, houding en gedrag over zelfredzaamheid bij brand.
- Het succes van een voorlichting na brand hangt af van welk sentiment heerst onder de doelgroep. Als er bij de betreffende doelgroep bijvoorbeeld boosheid of onvrede heerst, zullen zij minder openstaan voor de boodschap van de voorlichting die in beginsel niet adresseert aan dergelijke sentimenten.
- Het geven van voorlichting kort na een brand vraagt een flexibele organisatie die daarop is voorbereid en binnen een korte periode kan beschikken over competente medewerkers die de voorlichting kunnen verzorgen.

3.2.4 Strategie: frontliniemedewerkers die achter de voordeur komen

Aanleiding voor de interventie

Zoals eerder geschreven is het terugdringen van het aantal woningbranden voor de brandweer een speerpunt. Een aantal oorzaken van brand heeft menselijk handelen in huis als oorzaak. Zo zijn bijvoorbeeld de belangrijkste oorzaken van fatale woningbranden roken en kortsluiting van elektrische apparaten (NIFV, 2012). Mensen kunnen zelf dingen doen of laten om de kans op brand door deze oorzaken te verkleinen.

Naast de brandweer hebben ook organisaties in het maatschappelijk middenveld, zoals woningcorporaties, belang bij het terugdringen van woningbranden. Het is voor woningcorporaties van groot belang dat huurders brandveilig leven. Uiteraard vanwege het gezondheidsbelang van huurders, maar ook omdat een brand een enorme schade kan veroorzaken wat de nodige kosten en maatschappelijke onrust met zich meebrengt. Drie woningbouwverenigingen (Delta Wonen, Openbaar Belang en Woningstichting SWZ) zijn daarom met de brandweer Zwolle gaan samenwerken aan een manier om bewoners te stimuleren brandveilig te leven.

Uitvoering van de interventie

Men besluit het project zo in te richten dat zij gebruik maken van de voordelen, specifieke kennis en ervaring waarover de verschillende typen organisaties beschikken. Woningcorporaties komen namelijk vanwege diverse redenen achter de voordeur bij huurders en kunnen van dichtbij de woon- en bewonersomgeving aanschouwen. Veel wooncomplexen hebben huismeesters of soortgelijke functionarissen die verantwoordelijk zijn

voor de leefbaarheid. Zij weten wat er reilt en zeilt binnen het complex. Ook komen bijvoorbeeld mensen van de technische dienst van woningcorporaties vanwege allerhande klussen achter de voordeur bij mensen. Zij kunnen daarom niet alleen de buitenkant, maar ook de binnenkant van de woning zien. Het zijn dan ook deze typen functionarissen die op een heel natuurlijke manier bij mensen achter de voordeur komen. Het idee is om deze mensen naast hun primaire taak vanuit de woningcorporatie, als secundaire taak te geven dat zij opletten op een aantal brandveiligheidsaspecten en indien nodig mensen hierover adviseren. Deze brandveiligheidsaspecten hebben bijvoorbeeld te maken met rookmelders, technische onvolkomenheden (zoals bijvoorbeeld gevaarlijke situaties in de meterkast) en vluchtwegen.

Medewerkers van woningcorporatie hebben echter vaak geen kennis van brandveiligheid. Het is daarom voor hen lastig om een situatie te beoordelen op brandveiligheid en er adviezen over geven. Wanneer is het nu precies brandonveilig en welk advies voor de bewoner is dan van toepassing? De brandweer beschikt natuurlijk over de benodigde expertise op het gebied van brandpreventie en -bestrijding. Zij hebben dus ook de expertise om medewerkers van woningcorporaties te leren wat brandonveilige situaties zijn en welke adviezen zij daarbij kunnen geven.

De brandweer gaat daarom medewerkers van woningcorporaties die in rechtstreeks contact staan met huurders trainen in het geven van brandpreventieadviezen. Het personeel van woningcorporaties staat immers geregeld in contact met huurders. Zo worden de verschillende expertises van relevante organisaties verenigd rond een gezamenlijk doel.

De training biedt medewerkers van woningcorporaties kennis van brandveiligheid en geeft handvatten om het gesprek met bewoners te openen. In hun alledaagse werk kunnen zij de opgedane kennis gebruiken om bewoners te adviseren bepaalde maatregelen te nemen. Als deze medewerker bijvoorbeeld tijdens zijn werk ziet dat de bewoner de gang vol heeft staan kan hij de huurder erop attent maken dat dit tijdens een brand de vlucht kan belemmeren. Ook als er geen rookmelders hangen kan de medewerker hierover adviseren. Deze adviezen zouden normaliter van de brandweer komen, maar nu de medewerker van de woningcorporatie hier kennis en oog voor heeft, is er veel tijd gewonnen.

Bevindingen van de interventie

We vonden het van belang om te weten in hoeverre bewoners zelfredzaam zijn bij brand. We wilden graag inzicht krijgen in de aard en omvang van de mate van zelfredzaamheid bij brand van de specifieke doelgroep, namelijk huurders. Uit een enquête onder 73 bewoners van 73 verschillende huurwoningen blijkt dat veel winst te halen is in het gedrag van huurders ten aanzien van brandveiligheid. Het blijkt dat bewoners over het algemeen (93%; N= 68) vinden dat zij zelf een verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid van de woning. Zij vinden zichzelf meer verantwoordelijk dan de woningcorporatie (85%; N= 62). Ook beoordeelt men de brandveiligheid in hun woning vaak (83%; N=70) als voldoende. Op basis van deze gegevens lijkt daarmee de noodzaak van een aanpak niet heel hoog.

Naast de beleving hebben we bewoners ook vragen gesteld over de mate van zelfredzaamheid bij brand. Het blijkt dat van de 73 respondenten 41% uit zichzelf zegt dat een rookmelder belangrijk is. 59% van de ondervraagden komt dus niet op dit antwoord. Als we respondenten letterlijk vragen of zij een rookmelder hebben, blijkt dat 62% (N=73) een rookmelder in huis heeft. Naast rookmelders hebben we bewoners ook op andere zelfredzaamheidsitems bevraagd (tabel 3.17). We hebben daarbij vooral gekeken naar maatregelen die bewoners preventief kunnen nemen om brand te voorkomen of om bij brand de gevolgen te beperken. Het blijkt dat bij veel bevraagde items meer dan de helft van de respondenten

TABEL 3.17: ZELFREDZAAMHEID BIJ BRAND HUURDERS

	Doet dat (= zelfredzaam)	Doet dat niet (=niet zelfredzaam)
Loopt niet weg bij brandende kaarsen(N=47)	47%	53%
Maakt filter wasdroger standaard leeg (N=24)	88%	12%
Reinigt regelmatig filter afzuigkap (N=22)	68%	32%
Loopt niet weg bij brandend gasfornuis (N=69)	72%	28%
Haalt de televisie van het stroomnet af tijdens (N=26)	58%	42%
Rookt niet in bed (N=56)	88%	12%
Rolt een kabelhaspel helemaal uit (N=13)	54%	46%
Houdt vluchtwegen vrij (N=73)	86%	14%

* De respondenten konden ook niet van toepassing antwoorden. Bijvoorbeeld als men geen wasdroger ter beschikking heeft. Deze respondenten zijn buiten beschouwing gelaten. Daarom verschilt het aantal respondenten per vraag.



zelfredzaam handelt. Het hoogste percentage respondenten handelt zelfredzaamheid bij de items standaard filter wasdroger legen (88%), niet roken in bed (56%) en het vrijhouden van vluchtwegen (86%). Respondenten zijn het minst zelfredzaam bij de items niet weglopen bij brandende kaarsen (53%), televisie helemaal van het stroomnet afhalen (42%) en het geheel uitrollen van een kabelhaspel tijdens gebruik (46%). Ook hebben we respondenten gevraagd of zij hun woning wel eens hebben gecontroleerd, of laten controleren, op het gebied van brandveiligheid. Van de 72 respondenten zegt 92% dit niet te hebben gedaan. 8% heeft dit wel gedaan (4% heeft dit zelf gedaan en 4% heeft het laten doen door een instantie). Vervolgens hebben we naast de enquête voorafgaand aan het project gesproken met medewerkers van de woningcorporatie. We hebben een focusgroep gevormd waarin medewerkers van verschillende woningcorporaties waren vertegenwoordigd. Hieruit blijkt enthousiasme te bestaan voor het initiatief. Medewerkers onderkennen het belang en de meerwaarde van een samenwerking op het gebied van brandveiligheid. Ook begrijpen en benoemen zij hun eigen toegevoegde waarde. Zij geven aan dat ze veel contact hebben met de bewoners en daarbij soms ook achter de voordeur komen. Bijvoorbeeld voor onderhoud, maar ook omdat er klachten zijn over geluids- of stankoverlast.

Zij treffen soms schrijnende leefomstandigheden aan. Een respondent zegt daarover het volgende: ‘Bij een renovatie ben je de eerste die achter de voordeur komt. Dan kom je de meest rare dingen tegen. Als je dan de deur uitgaat wil je het liefst gelijk naar huis om te douchen.’ Op het gebied van veiligheid komen zij diverse onveilige situaties tegen: kooktoestellen rechtstreeks onder een keukenkastje zonder afzuigkap, veel stof in wasdrogers, smerige afzuigkappen, televisies die altijd op stand-by staan, gevaarlijke zelfgemaakte constructies met elektriciteit et cetera. Medewerkers proberen bewoners bij deze situaties te waarschuwen en advies te geven. Het komt echter regelmatig voor dat mensen niet luisteren naar het advies. Soms schakelt de woningcorporatie dan extra hulp in, maar hoewel goedbedoeld heeft dit soms maar een tijdelijk effect en vallen bewoners toch weer terug in hun oude, onveilige gedrag. Het bereiken van een daadwerkelijke gedragsverandering bij bewoners blijft een bestaande uitdaging.

Respondenten zeggen al wel over redelijke kennis te beschikken wat betreft brandveiligheid, maar willen hierover graag meer weten. Ze staan daarom zeker open om de training van de brandweer te volgen en zien dat als een verrijking. Respondenten die al veel weten over brandveiligheid, zien de training als een vorm van herhaling en het ophalen van weggezakte kennis.

Respondenten verwachten dat de interventie kan helpen om de bewustwording van brand onder bewoners te bevorderen en dat zij zelf beter hun opgedane kennis kunnen overbrengen aan bewoners.

Om de effecten van de interventie in kaart te brengen hebben we na drie maanden opnieuw dezelfde focusgroep georganiseerd. Tevens hebben we medewerkers die adviezen hebben verstrekt aan bewoners gevraagd een logboek bij te houden. Op basis van 37 te gebruiken logboeken blijkt dat de opgemerkte probleemsituaties en adviezen nagenoeg allemaal betrekking hebben op rookmelders (zijn die aanwezig is en zo ja, werken ze ook?). Toch gaven medewerkers in het begin van de interventie afgezien van het gebrek aan rookmelders ook allerlei andere probleemsituaties aan. Het is even de vraag waarom de meeste adviezen zich hebben beperkt tot de rookmelders. Hiervoor zijn een aantal redenen mogelijk. Het kan natuurlijk dat zijn dat de respondenten die de logboeken hebben ingevuld, daadwerkelijk vooral het aspect van rookmelders zijn tegengekomen. Maar het kan bijvoorbeeld ook zijn dat de aan- of afwezigheid van rookmelders een hele concrete en direct zichtbare maatregel is wat relatief makkelijk opgemerkt kan worden (makkelijker dan bijvoorbeeld gedragskwesties). Ook is het bijbehorende advies tamelijk eenvoudig als er geen rookmelder hangt, namelijk het advies om dit wel te doen. Andere redenen kunnen zijn dat de relevantie van rookmelders vooral is blijven hangen vanuit de trainingen, dit medewerkers het meeste aanspreekt of simpelweg andere situaties niet hebben opgemerkt etc. Dit blijft voorsnog gissen. Verder blijkt uit de bevindingen van de focusgroep dat medewerkers de training van de brandweer als zeer positief hebben ervaren. Het helpt hen vooral nog eens extra bewust te worden van potentiële brandonveilige situaties: ‘Ik had een vrouw die twee jaar geleden brand heeft gehad en toen stond de brandweer in de verkeerde straat. Zo leer je in de training dat het nummerbordje ook heel belangrijk is.’ Medewerkers zijn daadwerkelijk met de opgedane kennis in de praktijk aan de slag gegaan. Een mooi voorbeeld hiervan is het volgende: ‘Dingen waar we mensen nooit op attendeerden is bijvoorbeeld een rookmelder op de slaapkamer van de kids of een keukenrol die dicht naast het gasfornuis staat.’

Een interessant positief neveneffect van de interventie is dat sommige medewerkers die de training van de brandweer hebben gevolgd, vervolgens thuis extra brandveiligheidsmaatregelen hebben genomen: ‘Ik merk aan mezelf dat ik er wel weer bewust van ben en ook zelfs thuis dingen heb veranderd. Het hoeft ook niet heel groots. Hoe meer informatie je in één keer geeft, hoe minder er volgens mij blijft hangen. Alle bewustwording neem je mee tijdens de diensten mee als gereedschap.’

Het blijft in sommige situaties heel lastig om bewoners daadwerkelijk te stimuleren. Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt vanwege een taalbarrière. Soms lukt het niet met bewoners te spreken, omdat zij de Nederlandse taal niet machtig zijn. Hierdoor komen goedbedoelde adviezen van medewerkers niet over. Ook komen adviezen soms over als een vorm van bemoeizucht: ‘Er was ook een woning met studenten die het aanrecht helemaal vol hadden en dan kijken ze je aan van ‘Waar bemoei je je mee?’’. Ook vinden sommige bewoners dat bepaalde maatregelen een taak

is van de woningcorporatie: ‘Je krijgt sommigen wel overtuigd, maar er zijn ook mensen die gewoon de kop in het zand steken. Zij zeggen: ‘Dat doen wij niet omdat het een taak van jullie is.’ Het wordt dan wel een principekwestie wat gaat over haar leven.’

Verder geven sommige medewerkers aan dat de opgedane kennis en het letten op brandveiligheid in de loop der tijd weer naar de achtergrond is geraakt: ‘Voor mij is het wel een beetje weggezakt. Vorig jaar hebben we iets vergelijkbaars gehad met energie. Voor mij dit in dezelfde categorie. Op een gegeven moment ebt het dan weer weg. Dat betekent dat ik het dan ook niet meer echt in mijn werk meeneem.’ In dit voorbeeld refereert de respondent naar een energieproject waarbij medewerkers zijn gevraagd om bewoners op gepaste momenten een advies te geven over duurzaamheid. Met daarbij een vergelijkbare opzet als met deze interventie in samenwerking met de brandweer.

- Samenvattend constateren we de volgende bevindingen:
- Het trainen van medewerkers van woningcorporaties vergroot hun kennis op het gebied van brandveiligheid en helpt dat zij bewoners beter kunnen adviseren. Ook kan een training ervoor zorgen dat medewerkers thuis wat met de opgedane kennis doen.
 - Adviezen van medewerkers van professionals lijken zich vooral te richten op laagdrempelige, concrete en zichtbare maatregelen (wel of geen belemmeringen voor de vluchtroute, wel of geen rookmelder etc.).
 - De kans bestaat dat bij een eenmalige training het thema brandveiligheid naar verloop van tijd bij medewerkers naar de achtergrond raakt. Het lijkt onmisbaar om het thema brandveiligheid regelmatig en bij herhaling bij hen onder de aandacht te brengen. Verder is het relevant dat medewerkers niet teveel secundaire taken krijgen (dan weer brand, dan weer duurzaamheid etc.).
 - De interventie zorgt ervoor dat bewoners vaker adviezen ontvangen over brandveiligheid dan daarvoor. Dat op zichzelf is al winst en kan mensen stimuleren zelfredzame handelingen te ondernemen. Echter blijft het de vraag in hoeverre de adviezen daadwerkelijk leiden tot gedragsverandering bij bewoners. Bovendien zit niet elke bewoner te wachten op goedbedoelde adviezen, en soms is het ook lastig om de boodschap goed over te brengen. Het adviseren door medewerkers van woningcorporaties is dan ook niet zalmakend, maar lijkt wel een effectieve interventie te zijn binnen een breder palet aan stimuleringsmaatregelen.

Het vervolg van de interventie

Brandweer en woningcorporaties hebben de intentie om gezamenlijk te blijven werken aan brandveiligheid. De uitkomsten van dit onderzoek dragen bij om de interventie verder vorm en inhoud te geven.

3.3 CONCLUSIE

Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de deelvraag:

Hoe zelfredzaam zijn burgers en hoe werken beleidsinterventies die dat willen stimuleren?

Het blijkt dat burgers van de Veiligheidsregio IJsselland vooral verkeersongelukken, langdurige uitval van telecom of internet en een lichamelijk ongeval als fysiek veiligheidsprobleem ervaren. Minder voorstelbare risico's worden ook minder sterk ervaren. Van de risico's die door Veiligheidsregio IJsselland als prioriteit zijn bepaald, vinden burgers paniek in menigte, brand en overstroming de meest waarschijnlijk risico's. We zien ook dat de risicobeleving van burgers is gerelateerd aan hun geografische omgeving. Zo vinden bijvoorbeeld burgers in een stedelijk gebied een snelverspreidende dierziekte nauwelijks een risico, terwijl burgers in een plattelandsgedebied dit wel vinden.

In het algemeen weet maar een beperkt deel van burgers binnen IJsselland volledig wat zij zelf kunnen doen voor, tijdens of na noodsituaties. Mensen weten dus niet altijd precies wat zij in een bepaalde situatie zelf kunnen doen. Daarnaast zijn burgers verdeeld over de mening of zij vinden dat zij een taak hebben in het voorkomen of voorbereiden op noodsituaties. Iets meer dan de helft vindt dit wel, de rest ziet meer een taak weggelegd voor overheden en bedrijven. Ook vinden burgers dat zij in mindere mate een taak hebben als het gaat om de veiligheid van anderen in hun omgeving. Als zij dit wel vinden dan is dat vooral tijdens een noodsituatie. Wel geeft het leeuwendeel van de burgers aan anderen te helpen tijdens een noodsituatie. Echter bereiden veel mensen zich tot op heden niet voor op een noodsituatie.

Burgers in IJsselland blijken in het stedelijk gebied minder sociale cohesie te ervaren als in het plattelandsgedebied. In Olst-Wijhe beoordelen burgers de sociale cohesie met een rapportcijfer 7,1. Zwollenaren beoordelen dit met een 6,4. De mate van sociale cohesie kan de mate van sociaal kapitaal beïnvloeden. Sociaal kapitaal zijn hulpmiddelen die zijn ingebed in een sociaal netwerk, toegankelijk zijn en/of worden ingezet voor doelgerichte acties. Bijvoorbeeld voor, tijdens of na een noodsituatie. Ondanks de verschillen in sociale cohesie, blijken burgers in Zwolle en Olst-Wijhe beiden vooral over drie vormen van sociaal kapitaal te beschikken. Een aanzienlijk deel van de burgers ken iemand die verstand heeft van elektrische leidingen of installaties, over een EHBO- en/of reanimatiediploma beschikt of verstand heeft van ICT en/of telecom. Deze vormen van sociaal kapitaal zijn relevant voor fysieke veiligheid en kunnen daarmee de zelfredzaamheid van burgers vergroten. Het blijkt dat burgers die

meer sociale cohesie ervaren, zichzelf vaker een taak in veiligheid toekennen, beter weten hoe zij zelfredzamer kunnen zijn, zelfredzamer handelen en tot slot fysieke risico's kleiner schatten. Een nuance hierbij is wel dat het gaat om samenhang en niet om statistisch aangetoonde (laat staan oorzakelijke) verbanden.

Ook hebben we in dit onderzoek een aantal strategieën onderzocht die Veiligheidsregio IJsselland inzet om zelfredzaamheid onder haar inwoners te stimuleren. De eerste strategie is gebaseerd op het benutten van sociaal kapitaal bij ontruiming. Deze strategie is in de praktijk gebracht doordat worden buurtbewoners betrokken en gevraagd om te helpen bij ontruiming. We concluderen dat buurtbewoners graag een steentje willen bijdragen op het gebied van veiligheid. Zij willen hun medemens graag helpen. Dit betekent wel een extra dimensie in het werk van zowel hulpverleners als andere partijen, zoals bedrijfshulpverleners. Zij moeten proberen de aangeboden hulp zo effectief mogelijk te benutten. Dit zijn zij vooralsnog niet gewend om te doen. Bewoners die bereid zijn te helpen, willen zichzelf ook graag nuttig maken. Ook willen zij graag bij de voorbereidingen betrokken worden en meer weten van het ontruimingsproces.

De tweede strategie is gericht op educatie over zelfredzaamheid. Deze strategie is in de praktijk gebracht door op basisscholen lessen te verzorgen over brandveiligheid. Het lespakket wordt beschikbaar gesteld door de brandweer, de lessen worden verzorgd door een leerkracht van de school en de laatste les wordt afgesloten door een les van een brandweermedewerker. We concluderen dat het geven van lessen zinvol is om zelfredzaamheid te stimuleren. Echter de beoogde doorwerking van de lessen in de thuissituatie is achterwege gebleven. Dit zal een extra inspanning vragen.

De derde strategie is gericht op het geven van voorlichting over zelfredzaamheid kort nadat een incident heeft plaatsgevonden. Deze strategie is in de praktijk gebracht doordat de brandweer kort na brand in een buurt een voorlichting heeft gegeven over brandveiligheid. We concluderen dat dit een effectieve manier is om de zelfredzaamheid te bevorderen. Echter is het geven van een voorlichting niet per definitie effectief. Is de doelgroep bijvoorbeeld ergens boos over, of heerst er onvrede, dan staat zij minder open voor een boodschap van zelfredzaamheid. Bovendien is de ene doelgroep beter te stimuleren met een algemene voorlichting dan de andere. Ook concluderen we dat de interventie een flexibele organisatie vraagt waarbij het soms een probleem is voldoende personele capaciteit te organiseren.

De vierde strategie is gericht op het benutten van frontliniemedewerkers van andere organisaties dan de hulpdiensten. Dit is in de praktijk gebracht doordat de brandweer een samenwerking is aangegaan met woningcorporaties. Medewerkers van woningcorporaties die rechtstreeks in contact staan met bewoners worden door de brandweer getraind op het gebied van brandveiligheid. Vervolgens kunnen zij met die kennis bewoners adviseren over onveilige situaties. We concluderen dat de interventie medewerkers extra bagage meegeeft om bewoners te voorzien van een goed advies. Dit advies leidt echter niet bij alle bewoners tot een gedragsverandering. Ook lijken de adviezen zich vooral te concentreren op praktische, zichtbare maatregelen (rookmelder e.d.). Verder concluderen we dat naar verloop van tijd de kans bestaat dat de materie bij medewerkers naar de achtergrond raakt. Het moet regelmatig onder de aandacht gebracht worden. Ook is een gevaar dat medewerkers teveel secundaire taken krijgen waardoor de effectiviteit in de uitvoering minder wordt.

4. Professionals

Hoofdstuk 4 geeft antwoord op de deelvraag:

Hoe denken en handelen professionals in relatie met zelfredzaamheid?

Deze deelvraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen

1. In hoeverre is zelfredzaamheid onderdeel van plannen, oefeningen en evaluaties?
2. Wat is volgens professionals nodig om zelfredzaamheid te stimuleren?
3. Hoe denken Officieren van Dienst over zelfredzaamheid?
4. Hoe gaan Officieren van Dienst om met zelfredzame burgers?

4.1 DE ROL VAN PROFESSIONALS

Bij het ontwikkelen en stimuleren van zelfredzaamheid van burgers zijn professionals van de Veiligheidsregio IJsselland van groot belang. De manier hoe zij hun werk vorm en inhoud geven is bepalend voor het al dan niet stimuleren van zelfredzaamheid. Het is bijvoorbeeld relevant of hulpverleners tijdens een noodsituatie oog hebben voor ‘verborgen talenten’ van burgers: sturen zij helpende burgers achter het rood-witte lint, of werken zij hand-in-hand met burgers die nuttig zijn voor het hulpverleningsproces? Naast de werkwijze van professionals tijdens de zogeheten ‘warme’ fase van een noodsituatie, is ook het handelen in de ‘koude’ fase (voor of na een noodsituatie) van belang. Als men bijvoorbeeld tijdens oefeningen of rampenbestrijdingsplannen voorbij gaat aan zelfredzaam gedrag van burgers, betekent dit waarschijnlijk een andere uitwerking dan wanneer zij dit wel doen.

4.2 PROFESSIONALS IN DE ‘KOUDE’ SITUATIE

In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre professionals van de Veiligheidsregio IJsselland in de ‘koude’ situatie anticiperen op zelfredzame burgers. In dit onderzoek verstaan we onder de ‘koude’ situatie datgene wat professionals doen in de voorbereiding op incidenten. We beperken ons hierbij tot de planvorming. Van de bestudeerde plannen hebben we bekeken of zij anticiperen op de zelfredzaamheid van burgers en of in de plannen handelingen zijn beschreven die als doel hebben om zelfredzaamheid van burgers (kwaliteiten en talenten die nuttig zijn voor het hulpverleningsproces) daadwerkelijk te benutten. We hebben gekozen om plannen te bestuderen gericht op oefenen, incidentbestrijding, incidentevaluatie en samenwerking met partners. De bestudeerde plannen hangen met elkaar samen. Plannen die men ontwikkelt voor de incidentbestrijding worden beoefend en na incidenten is het de basis waarop wordt geëvalueerd. Leermomenten die voortvloeien uit oefeningen of incidentevaluatie vormen relevante bouwstenen om de plannen voor de incidentbestrijding te verbeteren. De kracht van dit proces, overeenkomstig met de kwaliteitscirkel van Deming (Moen & Norman, 2011), ligt besloten in de continuïteit: incidentbestrijdingsplannen ontwikkelen (plan), oefenen en daadwerkelijke incidenten bestrijden (do), oefeningen en incidenten evalueren (check) en op basis daarvan het gehele proces bijstellen (act). Op deze manier ontstaat er een continue kwaliteitsontwikkeling.

4.2.1 Plannen gericht op incidentbestrijding

We beginnen met plannen gericht op incidentbestrijding. Hiervoor bestudeerden we het Regionaal Crisisplan 2012-2015, rampenbestrijdingsplannen (AKZO Nobel, N.V. Nederlandse Gasunie, Mallinckrodt Baker B.V.), coördinatieplannen (uitval drinkwater, uitval elektriciteit, uitval gasvoor-

ziening, uitval telecom), communicatieplannen (communicatie nutsvoorzieningen) en informatiekaarten (infectieziektecrisis, overstromingen) (Veiligheidsregio IJsselland, 2011a t/m h; Save, 2007; gemeente Ommen, 2010; Save en Oranjewoud, 2007).

Regionaal Crisisplan 2012-2015

Op basis van het Regionaal Crisisplan 2012-2015 is het lastig om te kunnen vaststellen in hoeverre hulpdiensten rekening houden met zelfredzame en participerende burgers. Dit komt omdat het plan generiek van aard is en bijvoorbeeld niet een specifieke ramp of crisis beschrijft. Wel lijkt het dat hulpdiensten enigszins rekening houden met zelfredzame burgers. Een indicatie hiervoor is de beschreven taak van het Regionaal en Gemeentelijk Beleidsteam om gebeurtenissen voor de bevolking te duiden en deze een handelingsperspectief te bieden (Veiligheidsregio IJsselland, 2011a: 11, 13). Deze taak betekent impliciet dat er burgers zijn die zelfstandig willen en kunnen handelen, anders zou het onnodig zijn om een handelingsperspectief te bieden voor die categorie. Maar anders dan deze indicatie blijkt uit het plan niet expliciet dat hulpdiensten rekening houden met zelfredzame burgers.

Wat we op basis van het plan ook niet hebben constateren is het feit of hulpdiensten handelen om zelfredzame burgers te benutten. Dit komt omdat het plan vooral beschrijft wat er vanuit de crisisorganisatie gebeuren moet, maar niet zozeer hoe dat moet. Het is juist de wijze waarop hulpdiensten invulling geven aan bepaalde taken en verantwoordelijkheden waaruit blijkt of men rekening houdt en inspeelt op zelfredzaamheid, of dit op enige wijze benut. Wel zijn er twee interessante bevindingen te noemen.

De eerste bevinding gaat over de werkwijze bij het Commando Plaats Incident (CoPI) (paragraaf 3.3.2 in het plan). In het plan staat namelijk dat het CoPI de mogelijkheid heeft om ‘eventuele (externe) specialisten/adviseurs toe te voegen aan het CoPI’ (p. 8). Het plan wekt de indruk dat het hier vooral gaat om specialisten/adviseurs die een professionele organisatie representeren, want deze handeling is geschaard onder de noemer ‘afstemmen met andere betrokken partijen’. Het plan besteedt niet expliciet aandacht aan het ‘verborgen specialisme’ dat burgers kunnen hebben, zoals bijvoorbeeld de lokale kennis van het incidentgebied. Immers, wie kent nu beter het gebied dan iemand die daar dagelijks leeft? Deze meerwaarde die burgers kunnen hebben bij het CoPI komt niet naar voren in het plan.

De tweede bevinding refereert naar crisispartners (hoofdstuk 4 en bijlage 3 in het plan). Het plan beschrijft diverse crisispartners. Met enkelen daarvan zijn samenwerkingsafspraken gemaakt en sommige crisispartners staan nader beschreven in het plan (p. 20-22). Veiligheidsregio IJsselland heeft samenwerkingsafspraken gemaakt met vrijwilligersorganisatie het Nederlandse Rode Kruis. Andere vrijwilligersorganisaties, zoals bijvoorbeeld Slachtofferhulp, Dierenambulance of Reddingsbrigade Nederland worden verder niet genoemd.

Op basis van onze bevindingen concluderen we dat het Regionaal Crisisplan 2012-2015 ‘enigszins’ anticipeert op zelfredzame burgers. Ook concluderen we dat het plan ‘enigszins’ de capaciteiten van zelfredzame burgers benut.

Rampenbestrijdingsplannen

In de bestudeerde rampenbestrijdingsplannen (vastgesteld in de jaren 2007-2010) hebben we geen indicaties kunnen vinden dat deze rekening houden met zelfredzame burgers of de capaciteiten van hen benutten. De focusgroep bevestigt dit beeld en geeft aan dat tot op heden rampenbestrijdingsplannen geen rekening houden met zelfredzame burgers. Er is geen directie koppeling met het optreden van hulpdiensten en het verwachte gedrag van burgers op het gebied van zelfredzaamheid. We concluderen dat rampenbestrijdingsplannen ‘niet of nauwelijks’ anticiperen op zelfredzame burgers. Ook concluderen we dat deze plannen ‘niet of nauwelijks’ de capaciteiten van zelfredzame burgers benutten.

Coördinatie plannen / Informatiekaarten

In de coördinatieplannen voor de uitval van telecom en gasvoorziening zijn niet of nauwelijks indicaties gevonden dat hulpdiensten bewust anticiperen op zelfredzame burgers of de capaciteiten van burgers benutten. Dit is anders voor het coördinatieplan uitval van elektriciteit. Dit plan noemt het stimuleren van mantelzorg bij kwetsbare groepen/ instellingen in de zorg / hulpbehoevenden als aandachtspunt (Veiligheidsregio IJsselland, 2011c: 10). Dit aandachtspunt geeft aan dat hulpdiensten anticiperen op zelfredzaamheid en deze capaciteit proberen te benutten bij de aanpak van een dergelijke noodsituatie.

Het coördinatieplan voor de uitval van drinkwater verwijst naar mogelijk hamstergedrag van burgers (Veiligheidsregio IJsselland, 2011b). Hoewel dit niet verder staat beschreven, verwijst men hierbij vermoedelijk naar het op grote schaal inslaan van schoon drinkwater door burgers. Vanuit het perspectief van burgers is dit uiterst zelfredzaamheid. Zij ondernemen namelijk zelf actie om te zorgen dat zij over voldoende schoon drinkwater beschikt. Hulpdiensten anticiperen dus op de mogelijke problemen die kunnen ontstaan bij een dergelijke vorm van zelfredzaamheid.

Daarnaast staat in het plan genoemd dat de hulpverlening burger zo snel mogelijk moet informeren en adviseren hoe zij kunnen handelen (p. 6). Op deze manier probeert de hulpverlening een beroep te doen op de eigen capaciteiten van burgers.

Voor de coördinatieplannen van uitval nutsvoorziening heeft Veiligheidsregio IJsselland een apart communicatieplan opgesteld. Dit plan is gebaseerd op de volgende uitgangspunten (Veiligheidsregio IJsselland, 2010a: 2):

- De hulpverleningsdiensten en de gemeenten richten zich op hun primaire taken bevolkings- en gezondheidszorg en openbare orde en veiligheid.
- Het bedrijfsleven, instanties maar ook gezondheidsinstellingen moeten zich bewust zijn van het feit dat zij zelf moeten zorgen voor noodvoorzieningen.
- De burger neemt zelf actie om voorbereid te zijn op uitval van nutsvoorzieningen, de zogeheten ‘zelfredzaamheid van de burger’.

Vooraf uit de tweede en derde bullet blijkt de anticipatie op zelfredzaamheid. Ook blijkt uit het plan dat de communicatie zich richt op het (her)winnen van vertrouwen van burgers, het bieden van handelingsperspectieven, het managen van verwachtingen en het stimuleren van de zelfredzaamheid. Tegelijkertijd vraagt het van de overheid ‘om op haar beurt vertrouwen [te] hebben in het publiek en in haar vermogen om met niet-volledige en/of alarmerende informatie om te gaan’ (Veiligheidsregio IJsselland, 2010: 4). Het communicatiebeleid is gericht op het benutten van capaciteiten van burgers, door bijvoorbeeld te zorgen dat het publiek weet wat zij moeten doen, waar zij informatie kunnen vinden, adviezen kunnen opvolgen of zelf maatregelen nemen (p. 6).

In de Informatiekaart Overstromingen (Veiligheidsregio IJsselland, 2011g) heeft zelfredzaamheid een duidelijke positie. Bij de maatregelen in het kader van evacuatie maakt men expliciet onderscheid tussen zelfredzamen² en niet-zelfredzamen en hoe de overheid met die doelgroepen te werk kan gaan bij verschillende waterhoogtes (p. 11). Zo blijkt bijvoorbeeld dat hulpdiensten bij een veilige waterstand de zelfredzaamheid van niet-zelfredzamen ‘faciliteren’. Bij een onveilige waterstand gaan de hulpdiensten deze doelgroep juist redden. Een belangrijk uitgangspunt van het plan is dat men uitgaat van de eigen capaciteiten van burgers. Hulpdiensten kunnen dit stimuleren door het ‘aanreiken van gedragsadviezen en handelingsperspectieven’ en het ‘managen van verwachtingen’ (p. 9).

De Informatiekaart Infectieziektecrisis (Veiligheidsregio IJsselland, 2011f) anticipeert vanuit een bepaald oogpunt op zelfredzaam gedrag. Men houdt er namelijk rekening mee dat burgers zichzelf willen redden en daarom vragen kunnen stellen uit onrust, de huisarts kunnen gaan bezoeken, extra voedsel, brandstof en medicijnen kunnen gaan aanschaffen of virusremmende medicijnen gaan eisen (p. 1-2). Uit deze aspecten blijkt dat de hulpdiensten expliciet rekening houden met gedrag van burgers die zichzelf proberen te redden tijdens een infectieziektecrisis. Er zijn echter geen indicaties gevonden dat het plan ook capaciteiten van zelfredzame burgers probeert te benutten.

We concluderen dat coördinatieplannen en informatiekaarten ‘enigszins’ (variërend van niet of nauwelijks tot veel) anticiperen op zelfredzame burgers. Ook concluderen we dat deze plannen ‘enigszins’ de capaciteiten van zelfredzame burgers benutten.

Algemeen beeld

Tabel 4.1 geeft een weergave in hoeverre de bestudeerde plannen anticiperen op zelfredzaamheid gedrag en de capaciteiten van burgers benutten. We hebben in totaal 11 plannen bestudeerd. Hiervan anticiperen 5 ‘niet of nauwelijks’, 3 ‘enigszins’ en 3 ‘veel’ op zelfredzaamheid. Daarnaast benutten 6 ‘niet of nauwelijks’, 2 ‘enigszins’ en 3 ‘veel’ de capaciteiten van burgers. Het algemene beeld is wisselend. Sommige plannen hebben nu eenmaal meer oog voor zelfredzaamheid dan anderen. Toch kunnen we concluderen dat de meeste plannen het thema beperkt (‘niet of nauwelijks en/of ‘enigszins’) hebben geïntegreerd.

4.2.2 Plannen gericht op oefenen

Vanuit het oogpunt van oefenen bestudeerden we het multidisciplinaire oefenbeleidsplan (2012-2015) en 18 oefenscenario's van multidisciplinaire oefeningen (oefeningen jaren 2010 en 2011 van leden Commando Plaats Incident, Regionaal Operationeel Team, Gemeentelijk Beleidsteam) (Veiligheidsregio IJsselland, 2010b t/m n; 2011i t/m o; P&A Coaching, 2011; Brandweeracademie, 2011; COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement; 2011).

Het multidisciplinaire oefenbeleidsplan geeft geen indicaties dat men rekening houdt met zelfredzaamheid. Het plan is te generiek beschreven om hierover wat te kunnen zeggen. Bestudering van de oefenscenario's geeft de indruk dat de afgelopen jaren zelfredzaamheid tijdens multidisciplinaire oefeningen niet of nauwelijks aan de orde is gekomen. In slechts twee scenario's staat summier vermeld dat hulpdiensten rekening moeten houden met mensen die het heft in eigen hand nemen (men refereert naar plunderingen). Deze vorm van eigenrichting zou men kunnen zien als zelfredzaamheid. Het gaat hierbij echter om de negatieve kant ervan: mensen nemen het heft in eigen handen en hulpverleners moeten dat zien te beperken. In één scenario staat summier vermeld dat hulpdiensten eventueel bureaus en familie kunnen benutten om de noodsituatie te managen.

² In het plan zijn zelfredzamen “mensen die zonder hulp (van andere) op eigen gelegenheid en met eigen vervoer het bedreigde gebied kunnen verlaten” (Veiligheidsregio IJsselland, 2011c: 20).

TABEL 4.1: OVERZICHT PLANNEN EN MATE VAN INTEGRATIE VAN ZELFREDZAAMHEID

Planca- tegorie	PLAN	Indicaties anticiperen op zelfredzaamheid?			Indicaties benutten capaciteiten van burgers?		
Plannen t.b.v. incidentbestrijding		Niet of nauwe- lijks	Enigs- zins	Veel	Niet of nauwe- lijks	Enigs- zins	Veel
	Regionaal Crisisplan 2012-2015		X			X	
	AKZO Nobel Polymer Chemicals B.V.	X			X		
	N.V. Nederlandse Gasunie	X			X		
	Mallinckrodt Baker B.V.	X			X		
	Coördinatieplan uitval drinkwater		X				X
	Coördinatieplan uitval elektriciteit		X			X	
	Coördinatieplan uitval gasvoorziening	X			X		
	Coördinatieplan uitval telecom	X			X		
	Richtlijnen voor communicatie bij uitval van nutsvoorzieningen			X			X
	Informatiekaart Infectieziektecrisis			X	X		
	Informatiekaart Overstromingen			X			X

We stellen vast dat zelfredzaamheid niet of nauwelijks aan de orde komt tijdens multidisciplinaire oefeningen.

4.2.3 Plannen gericht op incidentevaluaties

Vanuit het oogpunt van incidentevaluaties bestudeerden we het beleidsplan evalueren en één incidentevaluatie. We bestudeerden één incidentevaluatie (explosie Melkmarkt, Zwolle, 26 april) (Veiligheidsregio IJsselland, 2011), omdat tijdens het schrijven van dit rapport dit de enige incidentevaluatie was die formeel door het dagelijks bestuur is vastgesteld (op basis van navraag bij Veiligheidsregio IJsselland).

Het beleidsplan geeft geen indicaties dat er oog is voor het thema zelfredzaamheid (Veiligheidsregio IJsselland, 2010o). Het plan beschrijft processen en gaat niet in op inhoudelijke thema's. Ook blijkt uit de bestudeerde incidentevaluatie geen indicaties dat geëvalueerd is op het thema zelfredzaamheid. Wel geeft de beleidsmedewerker kwaliteitszorg aan dat de organisatie wel voornemens is om dit in toekomstige evaluaties te gaan doen.

We concluderen dat zelfredzaamheid tot op heden niet of nauwelijks aan de orde komt tijdens incidentevaluaties.

4.2.4 Plannen gericht op samenwerking crisispartners

Vanuit het oogpunt van samenwerking met crisispartners bestudeerden we een aantal bestuurlijk vastgestelde convenanten. We hebben gekeken naar het convenant met drinkwaterbedrijf Vitens, met Netbeheerders van gas en elektriciteit en met RTV Oost.

In de convenanten met Vitens en de Netbeheerders staan duidelijke afspraken vermeld over de rol die de bedrijven hebben om zelfredzaamheid middels communicatie in zowel de warme als koude fase te stimuleren. Zo staat in het convenant met Vitens bij artikel vijf en zes het volgende (Veiligheidsregio IJsselland e.a., 2010: 4):

‘Artikel 5 Risicocommunicatie

- Het drinkwaterbedrijf is verantwoordelijk voor de voorlichting en communicatie richting haar klanten met betrekking tot risico's, voorbereidende en preventieve maatregelen aangaande mogelijke drinkwatergerelateerde calamiteiten binnen de veiligheidsregio.
- Het drinkwaterbedrijf stemt de voorlichtings- en communicatiestrategie in de preparatiefase af met de veiligheidsregio.
- Bij een kwalitatieve verstoring van de drinkwatervoorziening informeert het drinkwaterbedrijf de betrokken kwetsbare afnemers. ’

‘Artikel 6 Crisiscommunicatie

- Partijen maken in de preparatie fase afspraken over crisiscommunicatie bij drinkwatergerelateerde incidenten. Uitvoering van crisiscommunicatie in het eerste uur van de crisis maakt hier onderdeel van uit.
- Bij een drinkwatergerelateerd incident vindt met het drinkwaterbedrijf afstemming plaats over (het voorbereiden van) de crisiscommunicatie. De gemeente verzorgt in geval van een crisis of een ramp de communicatie. De veiligheidsregio speelt hierbij een coördinerende rol.
- In geval van (terreur)dreiging wordt voorlichting en communicatie afgestemd met de verantwoordelijke (landelijke) autoriteiten. ’

En in het convenant met de Netbeheerders van gas en elektriciteit bij artikel zes en zeven staat het volgende (Veiligheidsregio IJsselland e.a., 2011: 4-5):

‘Artikel 6 Risicocommunicatie (‘koude fase’)

- Het bestuur van de Veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de bevolking (burgers, bedrijven, instellingen) informatie wordt verschaft over de risico's, voorbereidende en preventieve maatregelen aangaande (dreigende) verstoring of uitval van gas of elektriciteit binnen de Veiligheidsregio.
- De Netbeheerders leveren inhoudelijke informatie ten behoeve van de risicocommunicatie door de Veiligheidsregio; ’

‘Artikel 7 Crisiscommunicatie (‘warme fase’)

- Zolang het openbaar bestuur nog niet betrokken is bij het incident draagt de bij het incident betrokken Netbeheerder zorg voor de communicatie.
- De burgemeester draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis die de gemeente bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn. De Veiligheidsregio speelt hierbij een ondersteunen de rol. De Netbeheerders leveren inhoudelijke informatie.
- Bij een gas- of elektriciteitsgerelateerd incident met een bovenlokaal karakter vindt afstemming plaats tussen de Veiligheidsregio en de regionale en eventueel de landelijke Netbeheerder over (het voorbereiden van) de crisiscommunicatie.
- In geval van (terreur)dreiging wordt voorlichting en communicatie afgestemd met de verantwoordelijke (landelijke) autoriteiten. ’

Naast het convenant met Vitens en de Netbeheerders, keken we ook nog naar het convenant met RTV Oost. Daaruit blijkt dat die vooral wordt gebruikt als rampenzender ‘zodra wordt besloten tot activering van het waarschuwings- en alarmeringsstelsel of er zich situaties voordoen waarbij de gezondheid van grote groepen mensen en dieren wordt bedreigd’ (Regio IJssel-Vecht, 2002: 1).

Op basis van de bestudeerde convenanten blijkt dat Veiligheidsregio IJsselland zowel voor de koude als warme fase afspraken heeft gemaakt met crisispartners op het gebied van communicatie richting burgers. Hierbij valt op dat is afgesproken met drinkwaterbedrijf Vitens dat zij zelf zorgdraagt voor de risicocommunicatie, terwijl bij de netbeheerders is afgesproken dat het bestuur van de Veiligheidsregio dit doet. Naast deze communicatieafspraken zijn geen andere afspraken gemaakt met partners hoe zij vanuit hun rol zelfredzaamheid kunnen stimuleren.

Naast crisispartners zijn ook de vrijwilligersorganisaties in de rampenbestrijding mogelijk een interessante partner voor veiligheidsregio's. Denk bijvoorbeeld aan de Reddingsbrigade, Dierenbescherming of het Rode en Oranje Kruis. Zowel nationale als internationale bevindingen leren dat deze partijen een rol (kunnen) vervullen in de rampen- en crisisbeheersing. Zo is het Rode Kruis bijvoorbeeld actief bij de recente ramp (orkaan Sandy) in New York (website Red Cross, 2012) en is de dierenbescherming actief geweest bij een grootschalige overstroming in de provincie Groningen in 2012 (website Dierenbescherming Afdeling Groningen, 2012). Tot op heden zijn er met dergelijke vrijwilligersorganisaties geen specifieke samenwerkingsafspraken gemaakt. Wel blijkt uit de focusgroep dat Veiligheidsregio IJsselland op dit moment contacten legt met vrijwilligersorganisaties om te verkennen of zij de samenwerking met deze doelgroep kan intensiveren.

We concluderen dat Veiligheidsregio IJsselland ‘enigszins’ haar crisispartners stimuleert om zelfredzaamheid te bevorderen. Enigszins, omdat op het gebied van communicatie wel afspraken zijn gemaakt, maar er lopen geen andere initiatieven om te zorgen dat crisispartners worden gestimuleerd met het thema aan de slag te gaan. Wel blijkt uit de focusgroep dat de Veiligheidsregio op dit moment contacten legt met vrijwilligersorganisaties om te verkennen of ook met hun intensiever kan worden samengewerkt.

4.2.5 Relevante factoren voor professionals in de ‘koude’ fase

In 2012 heeft een student van een universitaire master een afstudeeronderzoek verricht naar de rol van professionals in het versterken van zelfredzaamheid in de koude fase (Klein, 2012). Dit onder begeleiding van twee auteurs (Timmer en Hijlkema) van dit rapport. De bevindingen uit dit onderzoek zijn de moeite waard om te benoemen en zijn deels gebaseerd op respondenten binnen de Veiligheidsregio IJsselland. In deze paragraaf behandelen we enkele relevante bevindingen.

In het onderzoek komen twaalf variabelen naar voren die professionals moeten doen of laten wanneer zij zelfredzaamheid van burgers willen stimuleren (Klein, 2012: 75-80). De genoemde variabelen komen voort uit zowel gebruikte theorieën (o.a. Oberijé en Tonnaer, 2008; Van Marissing, 2005; Terpstra, 2008; Tonkens, 2010; Silver en Miller, 2004; Van Caem, 2008; Van Calster en Gunther Moor, 2010; Zoomer, 1993; Gunther Moor en Peeters, 1996; Skogan e.a., 2000; Van Stokkom en Toenders, 2010; Paton, 2003) als de empirie (op basis van interviews en een enquête). Voor professionals zijn de volgende variabelen van belang:

- Mate van ondersteuning en terughoudendheid
- Mate van betrokkenheid
- Mate van persoonlijke benadering
- Mate van vertrouwen
- Mate van het opnemen in het werk
- Mate van duidelijke communicatie
- Mate van kennis en vakmanschap
- Mate van goede inzet en uitstraling
- Mate van beschikbaarheid en bereikbaarheid van burgers
- Mate van didactische, communicatieve en sociale vaardigheden
- Mate van aansluiting bij behoefte en belevingswereld
- Mate van gebruik uniform

Professionals staan in rechtstreeks contact met burgers en kunnen daarom veel invloed uitoefenen op het stimuleren van zelfredzaamheid. De wijze van ondersteuning die zij bieden aan burgers is daarbij doorslaggevend. Hierbij is het wel belangrijk dat de professional enige terughoudendheid in acht nemen, om te voorkomen dat burgers het gevoel hebben dat zij iets ‘opgelegd’ krijgen. Het gaat er immers om wat burgers zélf willen. Ook is mate van betrokkenheid en persoonlijke benadering van de professional van belang. Een persoonlijke benadering kan op haar beurt er weer voor zorgen dat ook burgers zich meer betrokken voelen. Het versterkt de relatie tussen burgers en professionals. Vertrouwen speelt ook een belangrijke rol. Hierbij gaat het om zowel vertrouwen van burgers in professionals, als het vertrouwen van professionals in burgers. Dit vertrouwen kan ervoor zorgen dat burgers zich meer gesteund voelen zelfredzaam te handelen. Ook geven professionals aan dat het goed is de samenwerking tussen burgers en professionals te integreren in de werkprocessen. Op deze manier leren zij met elkaar te samenwerken. Een andere factor die relevant is, de mate van duidelijke communicatie, kennis en vakmanschap van professionals. Het lijkt aannemelijk dat professionals die de burgers een duidelijke boodschap overbrengen en daarbij hun kennis en vakmanschap inzetten burgers beïnvloeden hun adviezen daadwerkelijk over te nemen. Ditzelfde geldt voor professionals die beschikken over persoonlijke inzet en uitstraling richting burgers. Ook is het van belang dat professionals laagdrempelig bereikbaar en beschikbaar zijn voor professionals. Op deze manier weten burgers professionals snel te vinden voor het verkrijgen van informatie en antwoorden op eventuele vragen e.d.. Professionals die burgers daadwerkelijk willen beïnvloeden zullen moeten beschikken over een zekere mate van didactische, communicatieve en sociale vaardigheden. Zij moeten proberen aan te sluiten bij de belevingswereld en behoefte van burgers. Het slim gebruik maken van een uniform kan helpen om de boodschap over te brengen.

We merken op dat de genoemde factoren een aantal betekenissen heeft. Allereerst is het zo dat het werken met burgers en het stimuleren van zelfredzaamheid een pakket specifieke vaardigheden en eigenschappen vraagt. Het is waarschijnlijk niet voor iedereen weggelegd om op een effectieve, duurzame manier met burgers te samenwerken. Ten tweede lijken bepaalde vaardigheden en eigenschappen minder te leren door professionals. Soms moet het z gezegd ‘in je zitten’. De samenwerking met burgers vraagt dus ook een bepaald type professional wat daar goed bij past.

4.3 PROFESSIONALS IN DE ‘WARME’ SITUATIE

In deze paragraaf beschrijven we hoe professionals van Veiligheidsregio IJsselland tijdens incidenten handelen in relatie met helpende burgers. Hierbij hebben we de focus gehad op Officieren van Dienst (OVD). Veiligheidsregio IJsselland kent vier OVD's: OVD Politie, OVD GHOR, OVD Brandweer en OVD Bevolkingszorg (Veiligheidsregio IJsselland, 2011a: 8). OVD's hebben tijdens incidenten een cruciale rol. Deze functionarissen hebben op de locatie de coördinatie over de eenheden van hun dienst (brandweer, politie etc.) die ter plaatste zijn ingezet om een incident te bestrijden. Vanuit de theorie zijn deze type hulpverleners te beschouwen als zogenaemde Street-Level-Bureaucrats (Lipsky, 1980). Dit zijn functionarissen die in het kader van hun werk rechtstreeks interactie hebben met burgers en daarbij een substantiële beleidsvrijheid hebben in de uitvoering van hun werk (p. 3). OVD's hebben relatief veel vrijheid in de werkwijze die zij hanteren en zullen ook een cruciale rol hebben hoe de eenheden ter plaatse omgaan met burgers. Zij vormen daarmee een sleutelpositie in het benutten of miskennen van zelfredzaamheid en burgerparticipatie tijdens incidenten.

4.3.1 Ervaringen en perceptie van OVD's

Ervaring

Uit grafiek 4.1 (N=72) blijkt dat ruim de helft van de OVD's (70%) soms of vaak in aanraking komt met burgers die meehelpen in het hulpverleningsproces.

Grafiek 4.1

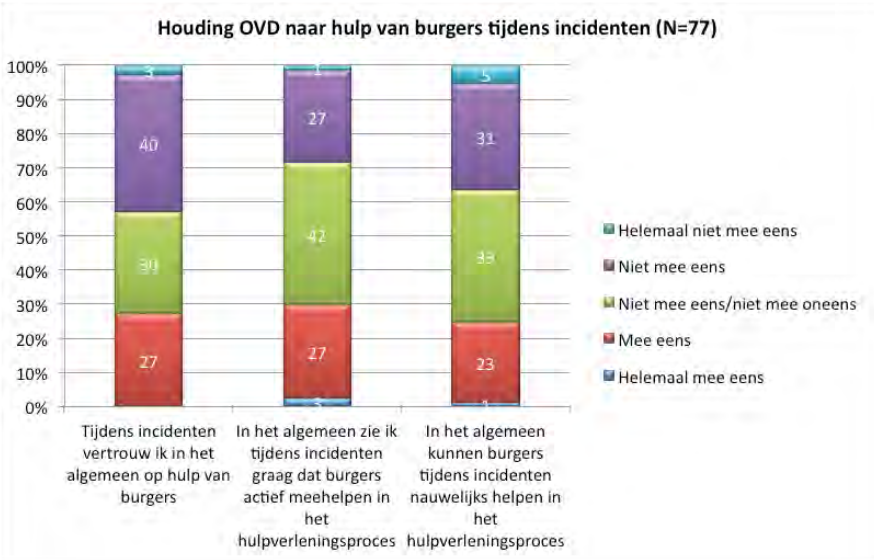


Houding tegenover helpende burgers

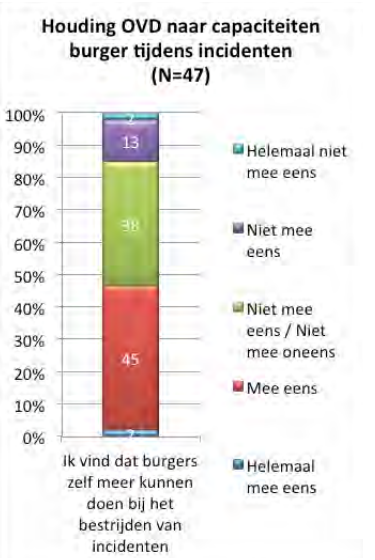
Uit grafiek 4.2 (N=77) blijkt dat iets minder dan de helft van de OVD's (43%) tijdens incidenten in het algemeen niet vertrouwt op de hulp van burgers. Iets meer dan een kwart (27%) doet dit wel. Bijna één derde van de OVD's (30%) ziet graag dat burgers actief meehelpen in het hulpverleningsproces. Een bijna even grote groep (29%) ziet dit juist liever niet. Meer dan één derde van de OVD's (37%) vindt dat burgers in het algemeen kunnen helpen tijdens het hulpverleningsproces. Een kwart (25%) vindt dat burgers dit nauwelijks kunnen.

Uit grafiek 4.3 (N=47) blijkt dat bijna de helft van de OVD's (47%) van mening is dat burgers meer kunnen doen tijdens de bestrijding van incidenten. Een beperkt aantal vindt dit niet (15%).

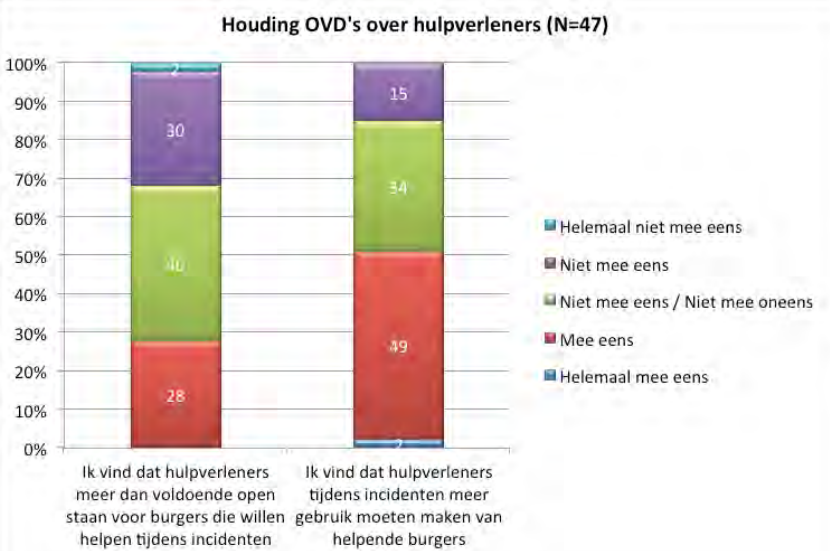
Grafiek 4.2



Grafiek 4.3



Grafiek 4.4

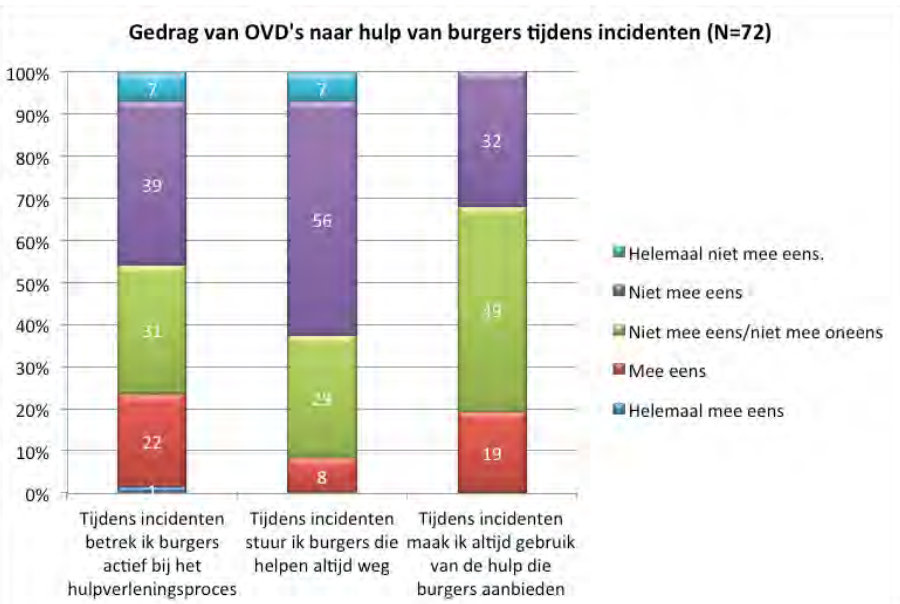


Uit grafiek 4.4 blijkt dat meer dan één derde (32%) vindt dat hulpverleners meer dan voldoende openstaan voor helpende burgers tijdens incidenten. Iets minder dan één derde (28%) vindt dit juist niet. Meer dan de helft van de OVD's (51%) vindt dat hulpverleners tijdens incidenten meer gebruik moeten maken van helpende burgers. Een beperkt aantal is het hier niet mee eens (15%).

Huidige omgang met helpende burgers tijdens incidenten

Uit grafiek 4.5 (N=72) blijkt dat bijna de helft (46%) van de OVD's de burger niet actief betreft bij de hulpverlening. Een kwart (24%) doet dit juist wel. Ook laten redelijk veel (63%) OVD's burgers meehelpen tijdens incidenten en stuurt hen niet weg. Meer dan één derde van de OVD's (32%) maakt niet altijd gebruik van de hulp die burgers tijdens incidenten aanbieden. Minder dan een kwart (19%) doet dit wel.

Grafiek 4.5



Tabel 4.2 laat een selectie zien van positieve en negatieve ervaringen die OVD's hebben gehad met helpende burgers (zie bijlage 2 voor een vollediger selectie). Ook laat het zien hoe OVD's daarmee zijn omgegaan. Op basis van deze selectie blijkt het volgende:

- Burgers kunnen op allerlei manieren van meerwaarde zijn. Burgers kunnen helpen met bijvoorbeeld specifieke vaardigheden en/of kennis, slachtoffers opvangen of hand-en-spandiensten verrichten.
- Burgers kunnen ook op allerlei manieren hinderlijk zijn. Bijvoorbeeld wanneer zij zichzelf tijdens het helpen in gevaar brengen, dat door hun hulp de situatie verslechtert of het hulpverleningsproces verstoren.

TABEL 4.2: SELECTIE POSITIEVE EN NEGATIEVE ERVARINGEN MET HELPENDE BURGERS

Positieve ervaring met helpende burgers in IJsselland	Reactie IJssellandse OVD's
'Burger had lokale kennis over toegangswegen, gangetjes en steegjes om bij de brand te kunnen komen. Hij verleende tevens medewerking om via zijn voordeur, woonkamer, keuken en achterdeur aan de achterzijde van het incident te kunnen komen. Vele vieze laarzen gingen door zijn woonkamer, maar meneer lag er niet wakker van.'	'Dankbaar gebruik maken van zijn lokale kennis en medewerking.'
'Een burger die zich voorstelde als huisarts en hielp met reanimeren.'	'Hulp aanvaarden.'
'Bedrijfsdeskundige, kennis van specifieke materialen.'	'Vragen hoe bijvoorbeeld een constructie in elkaar zit, een landbouwmachine, bedrijfsproces enz.'
'Iemand die niet mee wilde werken, burger kent hem, wist hem weer rustig te krijgen.'	'De burger bedanken.'
'Ontruiming van een verzorgingshuis. Noodopvang direct betrokkenen bij een incident.'	'Toejuichen.'
'Omstanders weten vaak de juiste personen te vinden en te (her)kennen, kunnen bij buurpercelen naar binnen omdat zij een sleutel bezitten.'	'Mensen laten opsporen, woning als zaakwaarnemer te openen.'
'Neerstorten van een heteluchtballon waarbij de burgers al waren begonnen met het verzorgen van de gewonde al ver voor de aankomst van de eerste hulpverleners.'	'Langzaam het proces overgenomen. Daar waar de burgers nog konden helpen dit aangestuurd en achteraf hartelijk bedankt voor de geleverde inspanning.'
Negatieve ervaring met helpende burgers in IJsselland	Reactie IJssellandse OVD's
'In de weg lopen. In paniek schreeuwen en verkeerde dingen doen (slepen met slachtoffer).'	'Rustig blijven en iemand overtuigen dat hij op dat moment het nog erger maakt.'
'Onbeschermd een slachtoffer bijstaan in de auto, goed bedoeld maar onveilig.'	'De taak van die persoon overgenomen, en hem bedankt voor de hulp.'
'Lagedruk brandslang buiten het pand werd aan de kant gelegd, omdat er een binnenaanval werd ondernomen door de aanvalsploeg met bevelvoerder. Een burger met de beste bedoeling pakte de straal en richtte deze op de brandhaard en het gesneuvelde raam op de eerste verdieping. Dit bracht de personen welke binnen ingezet waren direct in gevaar.'	'De burger zo goed en kwaad mogelijk uitgelegd dat we bewust de stralen buiten niet inzetten tijdens een binnen aanval.'
'Ongeval ernstig letsel, burger raakte onwel van aanblik en vroeg vervolgens ook hulpverleningscapaciteit.'	'Slachtoffer en burger van hulp voorzien door extra op te schalen.'

• Als OVD's de hulp als positief ervaren maken ze gebruik van hun kwaliteiten, werken zij met burgers samen tijdens het incident en bedanken hen daarvoor achteraf. Wanneer OVD's de hulp als negatief ervaren sturen zij burgers voornamelijk achter het rood-witte lint.

Motivaties wel of niet benutten burgerparticipatie

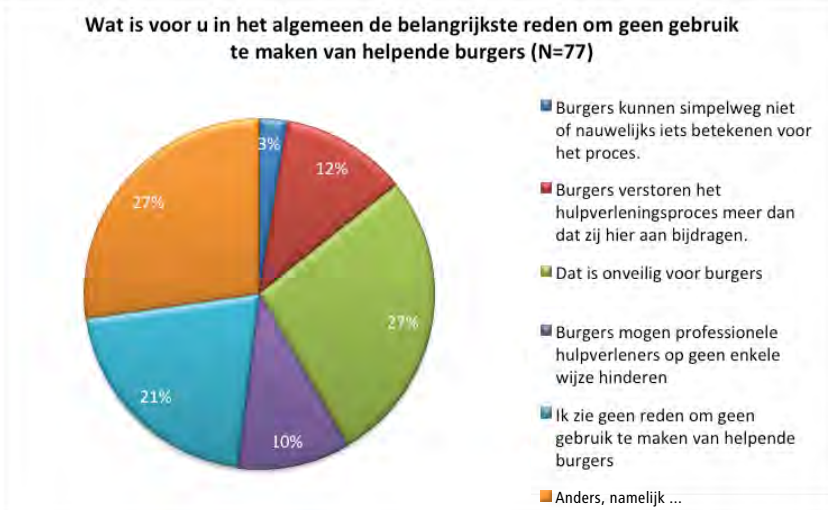
Uit grafiek 4.6 (N=73) blijkt de grootste (27%) motivatie om burgers te benutten tijdens incidenten te zijn dat zij een meerwaarde kunnen hebben voor het hulpverleningsproces. Andere redenen zijn de specifieke deskundigheid van burgers (18%), het versterken van vertrouwen tussen burger en hulpverlener (15%), het moreel van de burger (12%). Ook noemen zij (10%) dat soms het tekort aan professionele mankracht een rol speelt (dit is onderdeel van de OVD's die antwoordcategorie 'anders' hebben gekozen). De mogelijke positieve invloed op het moreel van hulpverleners is nauwelijks (3%) een motivatie.

Uit grafiek 4.7 (N=77) blijkt de grootste (27%) motivatie om geen gebruik te maken van helpende burgers tijdens incidenten te zijn dat de veiligheid van burgers in het geding komt. Andere redenen zijn dat burgers het hulpverleningsproces verstoren (12%), professionele hulpverleners kunnen hinderen (10%) of nauwelijks wat kunnen betekenen (3%). Ook noemen OVD's dat zij zich verantwoordelijk voelen voor helpende burgers, de competenties van burgers niet kunnen beoordelen of plaatsen daarbij vraagtekens (dit is onderdeel van de OVD's die antwoordcategorie 'anders' hebben gekozen). Minder dan een kwart (21%) ziet geen reden om burgers niet te benutten tijdens incidenten.

Grafiek 4.6



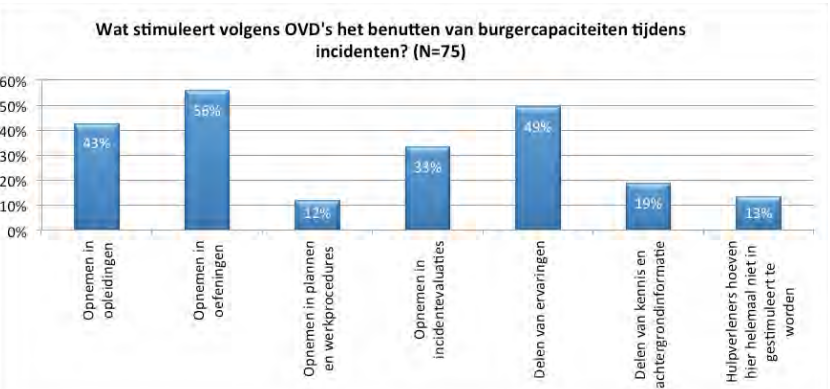
Grafiek 4.7



Stimulering burgerparticipatie volgens OVD’s

Uit grafiek 4.8 (N=75) blijkt dat OVD’s aangeven dat het benutten van burgercapaciteiten tijdens incidenten gestimuleerd kan worden door het te integreren in oefeningen (56%), het delen van ervaringen (49%) of het integreren in opleidingen (43%). Andere manieren die zij aangeven zijn het integreren in incidentevaluaties (33%), het delen van kennis en achtergrondinformatie (19%) en het integreren in plannen en werkprocedures (12%). Sommige OVD’s (13%) vinden dat het benutten van burgercapaciteiten helemaal niet gestimuleerd hoeft te worden.

Grafiek 4.8



De focusgroep vindt het wenselijk als het benutten van burgercapaciteiten tijdens incidenten al tijdens de opleiding van professionals aan de orde komt. Dat is de tijd waarin nieuwe OVD’s hun kennis en vaardigheden leren en is daarmee een natuurlijk moment om dit thema te belichten. Ook zorgt het ervoor dat OVD’s hierover actuele kennis hebben alvorens zij gaan werken in hun organisatie. Verder noemen respondenten het belang van het thema in oefeningen, procedures, incidentevaluaties en communicatie. Bij oefeningen zou er niet alleen oog moeten zijn voor slachtoffergedrag, maar ook voor zelfredzaam gedrag. Bij plannen zou men zelfredzaam gedrag niet alleen moeten ‘opnemen’ (alleen benoemen dat er sprake kan zijn van burgergedrag), maar dit moeten ‘meenemen’ als onderdeel van de bestrijding en de aanpak daarop afstemmen. Bij incidentevaluaties zou er niet alleen gekeken kunnen worden naar slachtoffergedrag, maar ook naar zelfredzaamheid gedrag. En vanuit communicatie is het raadzaam om communicatiemiddelen intern, waar OVD’s ook onderdeel van zijn, te richten op het leren ‘inclusief’ denken. Hiermee bedoelen respondenten dat OVD’s leren de burger te zien als partner in plaats van alleen slachtoffer.

ALGEMENE BEVINDINGEN

Een aanzienlijke groep OVD’s (43%) vertrouwt tijdens incidenten niet op de hulp van burgers. De OVD’s zijn verdeeld over het wel (30%) of niet (29%) graag zien van helpende burgers tijdens incidenten. Ook zijn zij verdeeld over het wel (37%) of niet(25%) vinden dat burgers kunnen helpen tijdens het hulpverleningsproces. Bijna de helft van de OVD’s (47%) vindt dat burgers zelf meer kunnen doen tijdens incidenten. Toch betreft slechts een kwart van de OVD’s (24%) burgers actief bij de hulpverlening. Bijna de helft (46%) doet dit niet. Wel laten de meeste OVD’s (63%) burgers meehelpen tijdens het hulpverleningsproces. Eén derde van de OVD’s (32%) maakt niet altijd gebruik van burgers die hulp aanbieden. De meeste OVD’s (70%) krijgen tijdens incidenten wel eens met burgers te maken die willen meehelpen in het hulpverleningsproces. De ervaringen van OVD’s met helpende burgers zijn wisselend. Soms is de ervaring positief met als gevolg dat OVD’s dit gedrag benutten, stimuleren en waarderen. Als de ervaring negatief is grijpen OVD’s in en beëindigen de burgerparticipatie. OVD’s laten burgers tijdens incidenten vooral meehelpen omdat zij een meerwaarde kunnen hebben (27%), specifieke deskundigheid hebben (18%) of het vertrouwen tussen burgers en hulpverlener versterkt (15%). OVD’s laten burgers tijdens incidenten niet meehelpen vooral omdat de veiligheid van burgers in het geding komt (27%), omdat zij het hulpverleningsproces verstoren (12%) of hulpverleners hinderen (10%). Volgens OVD’s is het benutten van burgercapaciteiten tijdens incidenten het beste te stimuleren door de integratie in oefeningen (56%), het delen van ervaringen (49%), de integratie in opleidingen (43%) en incidentevaluaties (33%). De focusgroep onderschrijft dit en geeft aan dat communicatie daarin een relevante rol kan vervullen.

4.3.2 Burgers en hulpverleners: drie casussen in het IJssellandse

In deze paragraaf bespreken we de ervaringen die burgers hebben gehad die hebben geholpen tijdens incidenten. Drie incidenten beschrijven we opeenvolgend: een woningbrand, noodweer tijdens een festival en een fors verkeersongeval.

Zelfredzaamheid bij noodweer tijdens een festival (4 augustus 2012)

Op 4 augustus 2012 was er in Steenwijkerwold (gemeente Steenwijkerland) het festival ‘Dickie Woodstock Popfestival’ georganiseerd. Helaas moest dit festival vroegtijdig worden onderbroken vanwege onvoorzien acuut noodweer. Op de website van de organisatie staat het volgende (2012):

Dickey Woodstock Popfestival 4 augustus 2012

Steenwijkerwold, 29 augustus 2012
Op 4 augustus j.l. kwam er onverwacht een einde aan het 24ste Dicky Woodstock Popfestival doordat een valwind in combinatie met enorm veel neerslag de hoofdtent deed instorten.

Gewonden
Naast materiële schade zijn er 13 gewonden gevallen. Met alle gewonden is contact geweest en zij zijn door ons bezocht. Iedereen is gelukkig weer thuis. Iedere gewonde is er één te veel, maar gezien de kracht van dit natuurgeweld zijn wij blij dat het hier bij is gebleven.

Dank
Wij willen iedereen bedanken die tijdens het incident direct hulp hebben geboden aan de bezoekers. In het bijzonder de aanwezige EHBO, de Woodstock Vrijwilligers, Security, het barpersoneel, de geluidstechnici, de bands en hun crew. Speciale dank gaat ook uit naar de verschillende hulpdiensten. Dankzij hun snelle aanwezigheid en professionele inzet was de situatie snel onder controle. Ook zijn wij blij met het doortastend optreden van de gemeente Steenwijkerland. Onze Burgemeester en Gemeentesecretaris stonden letterlijk

én figuurlijk met beide benen naast ons in de modder. Wij voelden ons hier erg door gesteund. In de dagen na het incident bleek hoe groot de lokale saamhorigheid is. Van werkelijk alle kanten werd hulp aangeboden. Ook hiervoor onze hartelijke dank. Als laatste willen wij alle mensen bedanken voor hun blijven van medeleven. Het is werkelijk hartverwarmend om te voelen hoe er met het Dicky Woodstock Festival wordt meegeleefd.

Nafase
In de afgelopen week zijn er veel zaken in gang gezet. In samenspraak met de gemeente wordt er invulling gegeven aan de nazorg. Voor professionele hulp is Slachtofferhulp ingeschakeld en ook is er een telefoonnummer van het Dicky Woodstock Festival geopend voor eventuele vragen over andere zaken, zoals gevonden voorwerpen. Meer informatie staat op onze website **www.dickywoodstock.com**. Op dit moment hebben wij nog geen antwoorden op alle vragen die op ons afkomen. Hiervoor vragen wij begrip.

Komt er een 25ste Dicky Woodstock Festival?
Dat weten wij nog niet. De komende tijd gaan we de gevolgen van dit ongeluk zo goed mogelijk afhandelen met alle betrokkenen. Pas daarna gaan wij ons bezighouden met volgend jaar. Wij verwachten hierover in november meer duidelijkheid te kunnen geven.’

Het verhaal schetst niet alleen de gebeurtenis, maar laat ook zien dat mensen zich verenigen ten tijde van onveiligheid en dit ook omzetten naar behulpzame handelingen: ‘In de dagen na het incident bleek hoe groot de lokale saamhorigheid is. Van werkelijk alle kanten werd hulp aangeboden. Ook hiervoor onze hartelijke dank. Als laatste willen wij alle mensen bedanken voor hun blijken van medeleven’. Een dergelijke vorm van spontaan aangeboden hulp ontstaat vooral vanwege ‘situationeel altruïsme’ (Dynes, 1994). Deze vorm van hulp ontstaat wanneer er ‘nieuwe’ slachtoffers zijn ontstaan en mensen denken dat de geïnstitutionaliseerde hulpbronnen tekort schieten. Omdat deze vorm van hulp spontaan wordt gecreëerd zal deze niet uitgevoerd worden met bestaande regels en patronen.

Tijdens het incident is een lokale huishuisarts naar het incident gereden om te helpen. Op basis van een interview (4 oktober) met de huishuisarts is dit als volgt verlopen :

Tijdens het incident was een huishuisarts, die tevens dorpsbewoner is, bij vrienden op bezoek. Zij wordt gebeld door een vriend die haar inlicht over de ontstane situatie op het festivalterrein: ‘Ik hoorde een politieauto, en op het moment dat ik bij die mensen naar binnenstapte ging mijn telefoon. Het was een bekende, die zei dat de tent was ingestort op het festivalterrein van Dicky Woodstock. Ze hadden hulp nodig en hij vroeg mij om te komen. Ook mijn kinderen waren op dat terrein. Ik ben toen direct naar huis gerend in de stromende regen en heb mijn auto gepakt, met daarin mijn medische spullen. Ik moest tegen de stroom mensen in het terrein op’. Toen de huisarts aankwam bij het festivalterrein is zij door een politieagent verwezen naar de ingerichte EHBO-post. Ze meldt zich daar, nog voordat er ambulances aanwezig zijn. Bij de EHBO-post maakt ze kenbaar dat ze huishuisarts is en wil helpen: ‘Ik zeg bij de EHBO-post ‘ik ben dokter, waar kan ik helpen’. Vervolgens gaat de huisarts op verzoek het eerste slachtoffer helpen. Lastig voor haar is, is dat ze niet weet of ze haar kennis en kunde inzet daar waar die het meest nodig is: ‘Het lastige vond ik dat ik niet wist wat er is. Je weet dan niet wat er speelt, het kan zijn dat er nog mensen zijn die er veel slechter aan toe’. Tijdens het helpen van slachtoffers, ervaart de huisarts ook een verschil van haar dagelijkse werk (in de huishuisartsenpraktijk) en het handelen tijdens een noodsituatie en bijbehorende samenwerking met hulpdiensten: ‘Ik ben getraind en gewend om zelf beslissingen te nemen. Ik wilde drie vrienden met grotere wonden naar het ziekenhuis sturen, één van hen had een schouder uit de kom. Ik ken ook de mensen van de GGD (ambulancemedewerkers, auteurs). Ik zei tegen de man van de coördinatie van de GGD: ‘Ik heb Heerenveen gebeld, gemeld dat er een ramp is en dat zij slachtoffers kunnen verwachten. Ik ga nu mensen naar het ziekenhuis sturen’. Hij zei direct: ‘Niet doen! want dan zijn we het overzicht kwijt, alles gaat via mij en ik regel alles’. Dat had ik mij niet gerealiseerd als zelfstandig opererende dokter. Ik vond wel dat hij gelijk had en ik heb de drie vrienden gezegd dat er vervoer wordt geregeld, en dus niet op eigen houtje naar het ziekenhuis moesten gaan’. Achteraf bleek dat dat de slachtoffers tweeënhalf uur hebben moeten wachten voordat zij naar het ziekenhuis zijn gebracht. Dit terwijl zij naar het oordeel van de huishuisarts wel op eigen gelegenheid naar het ziekenhuis hadden kunnen gaan: ‘Medisch-technisch hadden zij naar mijn oordeel gewoon met een bekende of een taxi naar het ziekenhuis gekund. Natuurlijk loop je dan een beetje risico, maar als huishuisarts loop je wel vaker een klein risico en moet je keuzes durven maken’. Wel zag ze in een later stadium ook de meerwaarde van het handelen van de hulpverlener: ‘Toen alles onder controle was kwam er een jongen naar mij toe die zij dat hij iemand kwijt was. Ik zei dat de coördinator dit wist en dit bleek ook daadwerkelijk zo te zijn. Toen begreep ik die coördinatiefunctie nog beter. Het was essentieel dat zij precies weten wat wij gedaan hebben met de slachtoffers’. Tijdens het helpen heeft het volgens de huishuisarts geholpen dat ze bekend was bij de ambulancemedewerkers: ‘Mijn kracht is hier geweest dat ik de mensen van de GGD ook kende, maar dit hoeft natuurlijk niet altijd zo te zijn. In een onbekende situatie zou men kunnen denken van ‘goh, wie is dat mens.’ Het was een groot verschil dat iedereen mij kent en dat ik volledig geaccepteerd werd en dat men het fijn vond dat ik erbij was. Overigens vond ik het wel verrassend hoe gemakkelijk mensen als die politieagent mij toelieten en mij vertrouwden, en dat vond ik wel prettig’. De huisarts heeft op verschillende manieren slachtoffers geholpen. Zo heeft ze bijvoorbeeld gediagnostiseerd of mensen stabiel zijn. Ook heeft ze wonden, kneuzingen en fracturen gediagnostiseerd. Verder heeft ze mitella’s aangelegd, warmtekleding uitgedeeld en mensen gerust gesteld. Tijdens het helpen heeft de huisarts samengewerkt met andere festivalgangers met een medische achtergrond: ‘Er was ook een anesthesie-verpleegkundige en een psychiatrische verpleegkundige die op het feest waren. Er was een sterk saamhorigheidsgevoel en mede daarmee was het mooi om te zien dat er al snel een team werd gevormd’. Na de ramp is de huisarts nog gebeld door het bestuur van Dicky Woodstock met de vraag hoe het met haar ging en om haar te bedanken. Ze stelde dit op prijs: ‘Ik vond het wel bijzonder dat zij ook aan mijn rol in het geheel dachten. Ik voelde wel waardering’. Verder geeft de huishuisarts nog enkele leermomenten voor in de toekomst. Ten eerste lijkt het haar een goed idee om huishuisartsen in de voorbereiding al eerder te betrekken: ‘We zijn met 10 huishuisartsen in Steenwijk en het zou goed zijn dat wij als eerste-lijnwerkers weten welke positie wij op zo’n moment in kunnen nemen. Dat kan bijvoorbeeld door mee te doen met een oefening. Daarmee versterk je wel je netwerk en dat de positie duidelijker is waar je als hulpverlener staat. Of dat we als hulpverlener informatie krijgen of kunnen benaderen over protocollen, bijvoorbeeld via een website’. Het tweede wat ze noemt is dat het zou helpen als ze betrokken zou worden bij een evaluatie. Op die manier kan geleerd worden van de opgedane ervaringen: ‘Ik heb het wel een beetje gemist om met de ambulance en hulpdiensten te evalueren. Misschien is dit wel geweest, maar ik ben hier niet in meegenomen. Ik denk dat dit ook zeker toegevoegde waarde had kunnen hebben. Juist om van elkaar te kunnen leren. Ik kan bijvoorbeeld leren dat ik niet iedereen overal heen kan sturen, omdat men dan het overzicht kwijt raakt. Zij kunnen van mij weer leren dat je niet alles in een gele auto hoeft te vervoeren. Dat mensen daar uren op moeten wachten moet je zien te beperken in een ramp’.



Ingestorte festivaltent als gevolg van noodweer
Foto: Marcel van Saltbommel



Woningbrand in Luttenberg
Foto: Benny KoerHUIS

Zelfredzaamheid tijdens een woningbrand (18 augustus 2012)

Op zaterdagochtend 18 augustus 2012 is er in een woning in Luttenberg (gemeente Raalte) brand ontstaan. Enkele overburen zijn direct gaan helpen toe zij dit constateerden. Op basis van een interview (2 oktober 2012) met drie helpende buurtbewoners is dit als volgt verlopen:

Een overbuurman constateert rond 06:00 's ochtends een brand in een huis aan de overkant. Hij maakt zijn vrouw wakker om 112 te bellen, trekt snel wat kleren aan en rent naar de overkant om de slapende bewoners te wekken: 'Ik zei tegen m'n vrouw "Kijk, aan de overkant staat de boel in de fik. Bel direct 112!"'. Toen ben ik direct naar buiten gerend om ze te waarschuwen.'

In het huis woont een man, vrouw en twee kinderen. Door de buurman is de vrouw wakker geworden en komt met haar twee kinderen naar de raamzijde van de 1e verdieping aan de voorkant van de woning. Vervolgens geeft de vrouw haar twee kinderen aan de buurman die onderaan het raam de kinderen overneemt en in veiligheid brengt. Tijdens dit alles is er inmiddels ook een andere overbuurman met zijn zoon aangesnel en een ladder in de hand: 'Het enige waar je aan denkt is: dat volk moet eruit!' Via de ladder zou de vrouw naar beneden kunnen klimmen. Maar voor de vrouw was dit helaas te laat. Zij had zich inmiddels al aan het kozijn laten hangen en voordat de ladder gebruikt kon worden naar beneden laten vallen: 'Ze waren met de ladder onderweg, maar ze sprong al ...' Mogelijk door paniek of teveel hitte in de woning. Later bleek dat de vrouw bij deze val rugletsel heeft opgelopen. Nadat de vrouw uit het raam was gesprongen met ontbloot bovenlichaam hebben de bewoners de vrouw in veiligheid gebracht en bedekkende kleding gegeven: 'Toen heb ik haar even snel een jasje omgedaan. Dat vond ze wel fijn.' Vervolgens hebben de buurtbewoners nog geprobeerd met de ladder ook de mannelijke bewoner uit de woning te halen: 'Omdat we wisten dat de man nog binnen moest zijn heb ik met de ladder nog een poging gedaan om via het bovenraam naar binnen te komen; misschien kon ik hem nog helpen. Ik stond op de ladder toen ik een harde knal hoorde en het raam eruit sprong. Mijn zoon riep toen naar mij dat ik direct weer van de ladder af moest komen omdat dit te gevaarlijk was. Dit heb ik toen gedaan. Wij hebben afstand genomen en toen kwamen ook de hulpdiensten er ook al snel aan'.

Volgens de bewoners waren de hulpdiensten er vlot, omdat de politie precies ter hoogte van het dorp aanrijdend was naar een minder spoedeisende melding. Toen de hulpdiensten ter plaatse waren zijn de helpende buurtbewoners op een veilige afstand gaan staan binnen het afgezet gebied (waar hun woningen tussen staan). Vervolgens hebben zij de hulpdiensten geïnformeerd dat er waarschijnlijk de echtgenoot van de vrouw nog binnen de brandende woning moest zijn. Op basis van deze informatie is de brandweer gaan zoeken. Eerst werd de man niet gevonden. Bij een tweede poging heeft de brandweer de man bewusteloos gevonden in één van de slaapkamers. Vervolgens is de man naar buiten gebracht waarna die na enkele minuten weer bij bewustzijn kwam. Nog dezelfde dag hebben de burgemeester en lokale postcommandant van de brandweer een bezoek gebracht aan de helpende buurtbewoners. Hierbij hebben zij verslag gedaan van wat er met de slachtoffers is gebeurd en hen geprezen voor de getoonde moed en hulp. Dit is iets wat de bewoners zeer op prijs stelden: 'De burgemeester en de brandweercommandant (lokale postcommandant, auteurs) zijn ook nog gekomen om te vertellen wat er verder allemaal is gebeurd. Dat was fijn dat ze dat deden. Voor ons was het heel normaal wat we hebben gedaan, maar de burgemeester zei dat hij er veel bewondering voor had'. Ook hebben de bewoners nog dezelfde dag gesproken met mensen van slachtofferhulp: 'Dat deden wij met verschillende betrokkenen bij ons in de achtertuin. Dan komt er toch meer los dan je denkt'. Ongeveer een week na het incident heeft de lokale politie ook nog eens een bezoek gebracht, ook dat werd door de bewoners gewaardeerd: 'Later zijn ze van de politie ook nog hier langs geweest om te vragen hoe het was. Dat stelde ik wel op prijs.'

Enkele weken na de brand is de woning nog steeds in dichtgetimmerde staat. Bewoners ervaren dit als vervelend: 'Je kijkt altijd maar weer tegen dat dichtgetimmerde huis aan. Vooral de eerste drie weken denk je echt, alsjeblieft, doe er eens wat aan!' Ook heeft één buurtbewoner als gevolg van zijn ervaring extra maatregelen genomen tegen brand: 'Ik heb door het hele gebeuren van de week wel een brandpreventiepakket gekocht!'

Zelfredzaamheid bij een fors verkeersongeval (21 september 2012)

Op vrijdag 21 september 2012 botst een personenauto tegen een lijnbus op een kruispunt in Rouveen (gemeente Staphorst). Volgens de media heeft deze botsing veertien gewonden en een uitgebrande bus tot gevolg (De Stentor, 2012). De bus vervoerde op dat moment veel scholieren en dus waren veel slachtoffers jongeren. Tijdens het ongeluk hebben diverse omstanders geholpen. Op basis van een interview (2 november 2012) met twee omstanders is dit als volgt verlopen:

Tijdens het ongeluk rijden een man en vrouw in de buurt en zien een grote zwarte wolk. Ze zetten de auto op een afstand stil en aanschouwen eerst de situatie. Er was veel beweging en kinderen met verwondingen. Sommigen hadden glas in het gezicht of witte as over zich. Ze konden zien dat de kinderen onder de indruk waren van de gebeurtenis. Ook waren er twee mannen en een vrouw ter plaatse al aan het helpen: 'Eén van hen kwam toen net de bus uit. Naar later bleek is hij de bus ingegaan om te controleren of er nog scholieren in zaten. Hij heeft toen geholpen een spastisch meisje uit de bus te halen die niet of moeilijk kon lopen'. Een van de scholieren bleek op te staan als informele leider, ondanks dat zij zelf gewond was: 'Er was ander een meisje die zelf in de bus zat en slachtoffer was, zij was erg 'kwiek' en gaf aan wie er gewond waren. Zij stuurde alles aan en is pas later zelf ook afgevoerd'. Vervolgens hebben zij zelf ook mensen geholpen: 'Wij hebben verschillende gewonden en geschrokken kinderen naar onze auto gebracht om daar in te kunnen zitten. Toen hebben we met ze gepraat om ze te kalmeren. Omdat we

van de supermarkt kwamen hadden we bier, wijn en cola in de auto. De cola hebben we uitgedeeld en met kratten bier hebben we het been van een meisje omhoog weten te houden. Zij had haar kniebanden gescheurd. Voor verschillende kinderen hebben we gebeld naar ouders om hen te vertellen wat er gebeurd was'. De hulpdiensten waren snel ter plaatste. Een agent begon naar verloop van tijd afzetlinten te spannen. Hij stuurde helpende mensen niet weg, maar liet toe dat die mensen binnen de afgezette ruimte nog konden blijven helpen: 'Ik was toen nog bezig met slachtoffers, maar mensen die stonden te kijken werden gezegd om achter de linten te gaan staan. Omdat ikzelf samen met een paar anderen hielp hoefden wij denk ik niet achter het lint'. Hierbij werd ook gebruik gemaakt van hulpmiddelen van de agent: 'Aan de agent heb ik een deken gevraagd voor het meisje dat gewond in mijn auto zat, deze haalden wij toen achter uit zijn auto'. Na het incident zijn de mensen nog benaderd door slachtofferhulp om nazorg aan te bieden. Ook is vanuit diverse hoeken waardering uitgesproken. De politie heeft ze gebeld om te bedanken en de gemeente een boeket gestuurd. Dit werd gewaardeerd: 'Ook van de gemeente hebben wij al heel snel een bloemetje ontvangen, dat was niet zomaar een boeket. Daar sprak wel waardering van uit. Dat is niet waar je het voor doet, een volgende keer zou ik weer precies hetzelfde doen. Het had niet gehoeven maar wij vonden dit wel heel fijn'.

Algemene bevindingen

De eerste bevinding is dat helpende burgers van levensbelang kunnen zijn tijdens een noodsituatie. Ze kunnen elkaar bijvoorbeeld waarschuwen, elkaar fysiek in veiligheid brengen of hun expertise (bijvoorbeeld medische kennis) inzetten. Acties van burgers maken soms echt het verschil tussen leven of dood.

De tweede bevinding is dat burgers van grote meerwaarde kunnen zijn voor hulpverleners. In de bestudeerde casussen heeft zich dit op verschillende manieren gemanifesteerd. Zo hebben ze kritieke informatie gegeven over potentiële slachtoffers waardoor hulpverleners hun aanpak konden focussen. Ook hebben burgers slachtoffers in veiligheid gebracht, verzorgd en gerustgesteld. Op deze manier hebben ze heel concreet bijgedragen aan het hulpverleningsproces en de hulpverleners werk uit handen genomen.

De derde bevinding is dat het benutten van helpende burgers wel het een en ander vraagt en betekent voor professionals die bij het incident ter plaatse zijn. Allereerst vraagt het een open houding: het is belangrijk dat hulpverleners helpende burgers hun gang laten gaan. Tijdens het incident in Rouveen hadden burgers elkaar niet kunnen helpen als de politieman hen direct achter het rood-witte lint had geplaatst. Ditzelfde geldt voor de huisarts die heeft geholpen tijdens het incident in Steenwijk. Als zij bijvoorbeeld door de politie niet het terrein op was gelaten of als de ambulancemedewerkers haar hadden weggestuurd, was de uiterst nuttige expertise onbenut gebleven. Ten tweede is het belangrijk dat professionals de hulp van burgers in sommige gevallen kanaliseren. Op deze manier kan de verleende hulp zoveel mogelijk bijdragen en voorkomt men dat goed bedoelde hulp het hulpverleningsproces (vanuit het perspectief van de professional) ter plaatste verstoort. Helpende burgers kennen vaak niet de procedures hoe hulpverleners werken.

De vierde bevinding is dat het naast de professionals ter plaatste ook wat vraagt van de lokale autoriteiten (met name gemeente) in brede zin. Allereerst is het van belang helpende burgers te waarderen. Zij stellen het zeer op prijs wanneer zij van de lokale autoriteiten een blijk van waardering krijgen voor hun aangeboden hulp. Dit is niet de motivatie om te helpen ('dat doe je gewoon', hoorden we veel), maar een gebaar wordt wel gewaardeerd. Autoriteiten kunnen dit bijvoorbeeld doen door een bezoek te brengen aan de helpende burgers en dit uit te spreken, maar zelfs het sturen van een bloemetje kan al voldoende zijn. Het gaat vooral om het gebaar. Ten tweede is het van belang een vorm van nazorg te bieden voor helpende burgers. Een noodsituatie gaat niet in de koude kleren zitten. Burgers hebben in sommige gevallen de behoefte om na te spreken over de situatie. Dit kan bijvoorbeeld met behulp van Slachtofferhulp, maar zou ook kunnen door andere lokale gezagsdragers. Tijdens het incident in Luttenberg vond men het prettig om met de lokale postcommandant en burgemeester te spreken. Afgezien van het oog hebben voor mentale impact die een noodsituatie op mensen kan hebben, kan ook de omgeving van invloed zijn op burgers die hebben geholpen. Het is van belang om te voorkomen dat burgers door hun omgeving continue aan de situatie herinnerd worden (burgers die hebben geholpen tijdens de woningbrand in Luttenberg vonden het vervelend dat zij langdurig tegen de uitgebrande woning moesten aankijken. Ze werden daardoor continue aan de noodsituatie herinnerd).

De vijfde bevinding is dat sociale samenhang tussen burgers onderling, alsmede tussen burgers en professionals op een aantal manieren relevant kan zijn. Zo kan het ervoor zorgen dat meer mensen met bijzondere expertise komen helpen. De huisarts tijdens het incident in Steenwijk is komen helpen nadat zij werd gebeld door een vriend. Ook kan sociale samenhang ervoor zorgen dat hulpverleners beter worden geïnformeerd over de situatie ter plaatste. Zo bleek tijdens het incident in Luttenberg dat helpende burgers cruciale informatie konden geven over de gezinssamenstelling van mensen die woonachtig waren in de woning die in brand stond. Hierdoor wisten zij aan de hulpdiensten te vertellen dat er vermoedelijk nog een gezinslid in huis was. Dit bleek inderdaad het geval te zijn. Gelukkig kon de inmiddels bewusteloze bewoner nog op tijd worden gered uit de brandende woning. Ook kan sociale samenhang ervoor zorgen dat de samenwerking tussen burgers en professionals soepeler verloopt. De



Situatie na busongeluk in Rouveen
Foto: Marcel van Saltbommel

helpende huishuisarts in Steenwijk kende de ambulancemedewerkers waardoor zij werd geaccepteerd als deskundige burger. Verder hebben we gezien dat tijdens het helpen ook sociale samenhang kan ontstaan, het zogenoemde ‘saamhorigheidsgevoel’ tussen mensen.

De zesde bevinding is dat sommige burgers het waardevol vinden om samen met professionals het incident te evalueren. Op deze manier kan men dan van elkaar leren wat weer behulpzaam is voor toekomstige situaties.

De zevende bevinding is dat sommige burgers het waardevol vinden om meer betrokken te zijn bij de voorbereiding op rampen en crises. De helpende huisarts geeft aan dat dit haar zou helpen om haar netwerk te verstevigen en om de samenwerking tussen hulpverleners te bevorderen, bijvoorbeeld doordat je die op die manier zicht krijgt op werkwijzen e.d..

4.3.3 Dilemma’s

Hulpverleners krijgen te maken met mensen die spontaan hun hulp aanbieden die zij doorgaans niet kennen, geen hulpverleners zijn, niet weten in hoeverre zij competent zijn, de werkwijzen van hulpverleners niet kennen, niet altijd voldoende de risico’s van de situatie schatten, geen officieel onderdeel zijn hun organisatie en vaak geen of weinig ervaring hebben met incidentbestrijding. Vanuit dit perspectief is het niet geheel onverwacht dat de uitkomsten van de enquête en de onderzochte casussen een aantal dilemma’s hebben blootgelegd waarmee hulpverleners te maken kunnen krijgen wanneer zij de hulp van burgers tijdens incidenten benutten. We beschrijven ze kort per dilemma.

Het eerste dilemma waarmee hulpverleners te maken krijgen is in hoeverre zij de veiligheid van burgers in gevaar brengen die hun hulp aanbieden. Enerzijds is de wens van velen dat de hulp van burgers tijdens incidenten meer en beter wordt ingezet, maar anderzijds mag dit niet ten koste gaan van de veiligheid van die helpende burger. Hoe kan een hulpverlener ervoor zorgen dat de hulp van burgers van meerwaarde is, maar dat zijn veiligheid altijd voldoende is gewaarborgd?

Het tweede dilemma waarmee hulpverleners te maken krijgen is hun verantwoordelijkheid voor de burger die zij benutten tijdens het hulpverleningsproces. Veel hulpverleners vinden dat zij verantwoordelijk zijn voor burgers die tijdens incidenten komen helpen. Maar in hoeverre kunnen hulpverleners verantwoordelijk worden gehouden voor spontaan helpende burgers die geen onderdeel zijn van de hulpverleningsdiensten?

Het derde dilemma is in hoeverre hulpverleners de hulp van burgers benutten wanneer zij rekening houden met hun protocollen. Het komt voor dat de hulp van burgers niet past in het protocol op basis waarvan hulpverleners handelen. Hoe kunnen zij enerzijds voorkomen dat de hulp van burgers de gewenste effecten van een dergelijk protocol niet in de war schopt, maar anderzijds ook de hulp van burgers benutten?

Het vierde dilemma heeft ermee te maken dat helpende burgers officieel geen deel uitmaken van de hulpverleningsdiensten. De werkwijze van hulpverleners tijdens incidenten is gebaseerd op het verkrijgen van orde in de chaos (in hoeverre dit mogelijk is uiteraard) en te komen tot een gecoördineerde inzet van hulpdiensten. Men spreekt niet voor niets van een Gecoördineerde Regionale Inzet Procedure (GRIP). Zoals eerder geschreven is de hulp van burgers spontaan, van wisselende aard en ook in elke situatie weer anders. In hoeverre kunnen hulpverleners grip krijgen op deze spontane hulp en wat is daar voor nodig?

4.4 CONCLUSIE

Hoofdstuk 4 geeft antwoord op de deelvraag:

Hoe denken en handelen professionals in relatie met zelfredzaamheid?

We concluderen dat Veiligheidsregio IJsselland verschillend (maar vaker niet dan wel) anticipeert op zelfredzaamheid in alle planvormingsprocessen. Dit betekent niet dat het nergens aan de orde komt, maar het is vooralsnog geen standaard thema dat structureel in alle planvormingsprocessen een rol speelt. Omdat het thema in incidentbestrijdingsplannen nauwelijks aandacht krijgt, oefenen hulpdiensten het nauwelijks en is het geen aspect wat naar voren komt tijdens oefen- of incidentevaluaties. Hierdoor is de Deming-cirkel op het gebied van zelfredzaamheid nog niet sluitend, waardoor het lerende effect van dit kwaliteitsmodel zich niet voordoet. Dit betekent overigens niet dat professionals zich niet ontwikkelen op dit onderwerp, maar door het te integreren in alle planvormingsprocessen kan men deze ontwikkeling een extra impuls geven.

Verder concluderen we dat er een aantal specifieke vaardigheden en eigenschappen voor professionals nodig zijn wanneer zij samenwerken met burgers om zelfredzaamheid te stimuleren. Het vraagt een bepaald type professional om effectief en duurzaam met burgers te samenwerken. Vaardigheden en eigenschappen hebben bijvoorbeeld te maken met de wijze van ondersteuning aan burgers, vertrouwen, betrokkenheid en communicatieve en sociale vaardigheden.

Officieren van Dienst (OVD) van Veiligheidsregio IJsselland denken verschillend (niet overdreven positief of negatief) over helpende burgers tijdens incidenten. Wel is het zo dat velen niet vertrouwen op helpende burgers en hen niet actief betreft bij het hulpverleningsproces. OVD’s krijgen regelmatig te maken met helpende burgers tijdens incidenten. Het is dus een wezenlijk onderdeel van het werk. Deze ervaringen zijn soms positief, maar ook negatief. Soms werkt aangeboden hulp hartstikke goed en de andere keer werkt het contraproductief. De meeste OVD’s sturen helpende burgers niet weg. De voornaamste reden om dit wel te doen is wanneer de veiligheid van burgers in het geding komt. OVD’s denken dat zij vooral gestimuleerd worden om burgercapaciteiten te benutten door het te integreren in opleidingen, oefeningen en incidentevaluaties. Ook vinden zij het nuttig om ervaringen met elkaar te delen.

Op basis van de onderzochte casussen concluderen we dat helpende burgers van levensbelang kunnen zijn. Acties van burgers kunnen het verschil maken tussen leven of dood. Ook concluderen we dat burgers op allerlei manieren kunnen meehelpen tijdens incidenten. Van hulpverleners vraagt dit ten eerste een open houding (zodat überhaupt de behulpzaamheid wordt toegelaten), en ten tweede het kunnen kanaliseren van de aangeboden hulp zodat de benutbaarheid zo hoog mogelijk is en frustraties worden voorkomen. Verder concluderen we dat het belangrijk is om na een incident waardering uit te spreken richting helpende burgers, maar ook om op enige wijze nazorg te verlenen. Een noodsituatie gaat niet iedereen in de koude kleren zitten. Ook concluderen we dat sociale samenhang tussen burgers alsmede tussen burgers en hulpverleners op allerlei manieren waardevol kan zijn. Bijvoorbeeld doordat burgers andere burgers mobiliseren, cruciale informatie geven aan hulpverleners of dat hulpverleners weten welke deskundigheid een burger meebrengt. Ook merken we op dat sommige burgers het prettig vinden de samenwerking met hulpdiensten ter plaatste te evalueren, en indien mogelijk al in een vroeg stadium bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken te worden.

Tot slot concluderen we dat er een aantal dilemma’s aanwezig zijn in de samenwerking tussen hulpverleners en burgers tijdens incidenten. Deze hebben te maken met de veiligheid van helpende burgers (in hoeverre is die te waarborgen?), verantwoordelijkheid van hulpverleners voor helpende burgers (in hoeverre zijn hulpverleners daarvoor verantwoordelijk?), protocollen waarmee hulpverleners werken (in hoeverre kunnen hulpverleners zorgen dat zij de gewenste effecten van die protocollen handhaven en tegelijkertijd de hulp van burgers hiervoor benutten?) en tot slot met de mate van het houden van grip tijdens een incident (in hoeverre kunnen hulpverleners grip houden op helpende burgers die in formele zin geen onderdeel zijn van de hulpverleningsdiensten?).



Burgemeester Meijer van Zwolle reikt medaille uit aan burger wegens reddingsactie.
Foto: Harry ten Klooster

5. Burgemeesters

67

Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de deelvraag:

Wat vinden burgemeesters van zelfredzaamheid en welke rol zien zij voor zichzelf en de overheid?

De deelvraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat verstaan burgemeesters onder zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid?
2. In hoeverre vinden burgemeesters dat zelfredzaamheid onder de aandacht is binnen de gemeentelijke organisatie?
3. Wat vinden burgemeesters dat de overheid kan doen om zelfredzaamheid te stimuleren?
4. Welke rol zien burgemeesters voor zichzelf in het stimuleren van zelfredzaamheid?
5. Welke randvoorwaarden zijn volgens burgemeesters relevant bij het stimuleren van zelfredzaamheid?

5.1 DE ROL VAN BURGEMEESTERS

We hebben vanwege diverse redenen gekozen om een aantal burgemeesters in de Veiligheidsregio IJsselland te interviewen. In de eerste plaats omdat burgemeesters samen het algemeen bestuur vormen van Veiligheidsregio IJsselland en daarmee cruciale invloed hebben op het thema community safety/zelfredzaamheid. Op de tweede plaats zijn burgemeesters op lokaal niveau uiterst belangrijk voor de gemeenschap en de interne gemeentelijke organisatie. Bovendien hebben burgemeesters op gemeentelijk niveau de portefeuilles openbare orde en veiligheid. Vanuit verschillen rollen hebben burgemeesters dus grote invloed op dit thema. Het is vanuit die invalshoek relevant om te onderzoeken welke visie IJssellandse bestuurders op dit thema hebben. In dit hoofdstuk vindt u de uitwerking van interviews die we met een zevental burgemeesters hebben gehouden.

5.2 VISIE OP ZELFREDZAAMHEID BIJ FYSIEKE VEILIGHEID

- In deze paragraaf beschrijven we de visie van burgemeesters op zelfredzaamheid. Vijf burgemeesters zijn van mening dat zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid gaat over wat burgers doen voor, tijdens of na een noodsituatie. Dit blijkt uit de volgende citaten:

'Dus het gaat om twee dingen: 1. Zorgen dat iets niet gebeurt en 2. Wat doe je als het wel gebeurt. Daar hoort nazorg er ook wel bij. Als er bij mij in de straat brand is kan ik vanuit mijn burgerrol bij de mensen langsgaan, vragen of je iets kan doen, voor de mensen koken, ik noem maar wat. Burenhulp.'

'Dat inwoners zichzelf kunnen redden als zich een calamiteit voordoet. Dat zij zich bewust zijn van wat er voor dingen op hun af kunnen komen en zich geprepareerd hebben.'

'Ook willen we terug naar het bekende 'noaberschap' (nabuurschap). Ik ben boerenzoon en vroeger toen men het niet alleen aan kon bij het kalveren, belde men niet 112, maar belde men de buurman, ook al was het twee uur 's nachts. Dat was de normaalste zaak van de wereld en mensen waren bereid om elkaar te helpen. Deze autonomie hebben we zelf bij de burgers weggehaald, maar willen we nu weer nieuw leven inblazen.'



Burgemeester Strien van Olst-Wijhe spreekt buurtbewoners toe die hebben geholpen tijdens een ontruimingsoefening
Foto: EK fotografie

- Eén burgemeester brengt zelfredzaamheid vooral in relatie met de periode tijdens een noodsituatie. Dit blijkt uit het volgende citaat:

'Burgers die zelf in staat zijn om zonder hulp van overheid zichzelf en hun spullen in veiligheid in kunnen brengen of te beschermen. Tijdens de calamiteit, niet zozeer in de voorfase of de nafase. Gistermiddag was daarvan een mooi voorbeeld, het oppakken van drie inbrekers door een burger. Gelukkig kwam daar in het laatste stukje de politie ook bij te pas. Maar het gaat om het actief zijn in de samenleving, opletten en handelen als er wat moet gebeuren. Dat is een hele goede actie, mensen zien de inbraak en weten twee van de drie inbrekers te overmeesteren. Een deel wordt geactiveerd en de opsporing kent veel extra handen en voeten.'

- Drie burgemeesters noemen dat zelfredzaamheid niet gaat over wat mensen voor zichzelf doen, maar ook wat zij voor anderen doen. Dit blijkt uit de volgende citaten:

'Dat inwoners zichzelf kunnen redden als zich een calamiteit voordoet. Dat zij zich bewust zijn van wat er voor dingen op hun af kunnen komen en zich geprepareerd hebben. Zowel individueel als voor elkaar.'

'Hoe voorkom ik dat een dergelijke noodsituatie zich voordoet? En wanneer zo'n noodsituatie zich toch voordoet, wat kan ik dan zelf doen om mezelf (en mijn gezin/buren) in veiligheid te stellen? Ik betrek hier de burens ook in, omdat een helpende hand soms hard nodig is.'

- Vier burgemeesters noemen dat burgers zelf een verantwoordelijkheid hebben voor veiligheid. Dit blijkt uit de volgende citaten:

'Het voorbeeld uit Liverpool, waarin brandweerlieden rookmelders op gaan hangen. Maar het is juist de verantwoording van de burger om dat te doen.'

'We moeten in de samenleving met elkaar in gesprek. Niet alleen gemeenten, maar ook op het niveau van de regering en Kamer en inspectie-diensten. Kunnen wij met burgers het gaan hebben over een stuk van eigen verantwoordelijkheid en ruimte om zelf voorzieningen te treffen, maatregelen te nemen van jongs af aan.'

- Vier burgemeesters noemen dat zelfredzaamheid niet iets is wat het werk van professionals en hulpdiensten gaat vervangen. Het is volgens hen iets wat elkaar versterkt. Dit blijkt uit de volgende citaten:

'Daar waar mensen niet zelf in staat zijn om de hulp niet zelf te organiseren moet men een beroep kunnen doen op de overheid. Wat ze wel kunnen, dat mag je ook van de burger verwachten, ook als de familie of burens daar een rol in kan hebben kun je de burger op die mogelijkheid wijzen. Stimuleer de mensen vooral om een alternatief te organiseren.'

'Het kan soms klinken als een soort bezuiniging, dat is het niet. Het geeft juist een verdieping aan op wat professionals kunnen.'

- Twee burgemeesters refereren aan de historie als gevolg van de huidige situatie in de samenleving. Dit blijkt uit de volgende citaten:

'In de jaren '50 moesten mensen op eigen benen staan, was er geen sociaal maatschappelijk draagvlak. Daarmee ben ik opgegroeid. Ik ben verbijsterd over de mate waarin deskundigen mijn leven willen inrichten. Ik heb me verzet tegen de mate waarop de overheid mijn leven wil leiden'

'Ik begin altijd graag met gewoon te melden dat van oudsher burgers natuurlijk altijd hebben moeten zorgen voor hun eigen veiligheid. In de middeleeuwen en daarvoor had je de stam en die moest ervoor zorgen dat de leden van de stam werden beschermd voor onheil van buiten, bij brand etc. Gaandeweg zie je dat de samenleving complexer wordt en mensen dichter op elkaar gaan wonen. Je krijgt steden, er komen industrieën, we gaan werken met risicovoller bedrijfsprocessen, de complexiteit neemt toe. De combinatie van wonen dicht op elkaar, werken, transport etc. brengt risico met zich mee en die onderkennen we ook. Effect, in mijn analyse, is dat we naast de verzorgingsstaat, waar we op terrein van welzijn, zorg en verkeersveiligheid, ervoor zorgen dat we zo goed mogelijk voor de mensen zorgen en dat ze van de wieg tot het graf worden verzorgd en worden beschermd. Hierdoor krijgen mensen een beeld dat ze een betrekkelijk risicoloos leven leiden. Als er dan wat gebeurt, dat is ernstig maar onvermijdelijk ... ja, dan is het gelijk van 'hoe heeft dit kunnen gebeuren en wie is hiervoor verantwoordelijk? Kijk eens wat ons nu overkomen is?' Vervolgens moet er iemand zijn die dit heeft veroorzaakt, bijvoorbeeld hulpdiensten die niet adequaat geweest zijn. Hetzelfde dat we denken dat we ook recht op gezondheid hebben en dat ziek zijn een vervelende onderbreking is. Die trend die moeten we in mijn perceptie naar realistische proporties terugbrengen.'

Algemene bevindingen

De meeste burgemeesters beschouwen zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid als datgene wat burgers voor zichzelf of anderen doen voor, tijdens of na een noodsituatie. Burgemeesters zijn van mening dat burgers ook zelf een verantwoordelijkheid hebben voor hun eigen veiligheid, maar dat dit niet betekent dat de overheid niet nodig is. De inspanningen van burgers en overheid kunnen elkaar versterken. Enkele burgemeesters noemen dat zelfredzaamheid al sinds oudsher aan de orde is, maar in de loop der jaren door ontwikkelingen in de maatschappij naar de achtergrond is geraakt.

5.3 ZELFREDZAAMHEID IN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre burgemeesters vinden dat zelfredzaamheid leeft binnen de gemeentelijke organisatie.

- Twee burgemeesters zeggen dat het thema binnen de veiligheidsafdelingen voldoende leeft. Dit blijkt uit het volgende citaat:

‘Ieder jaar pakken wij dit thema weer op. De brandweer alarmering en het bewustmaken van brandgevaar wordt heel actief opgepakt. Een jaar geleden heb ik daarvoor nog een tv-spot opgenomen. Daarnaast oefent de brandweer gericht bij en met de grotere kwetsbare objecten. In de zin van uitgaansgeweld werken we op diverse fronten intensief samen om ongewenst gedrag in de horeca tegen te gaan. Je geeft daarin de portier van een horecagelegenheid ook een verantwoordelijkheid. Niet alleen de burger, maar ook het personeel moet weten wat je moet doen als er brand is. De afgelopen zijn wij koploper in partnership met de samenleving. Het hele horecaverhaal, het bedrijventerrein etc. horen daarbij.’

- Twee burgemeesters noemen dat het thema zelfredzaamheid wel leeft, maar zich nog beperkt tot een enkele aspecten (bijv. brandveiligheid). Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Het leeft zeer sterk bij de brandweer, daar zijn mensen voor vrijgemaakt en er worden activiteiten georganiseerd op scholen en met woningcorporaties. De rest van de organisatie is dat minder.’

‘Wat wij nog wel missen is het bredere wijkgericht werken, waar de sector WMO ook mee te maken heeft. Veel inventiviteit zit in de wijken zelf, wat er in sommige wijken goed uitkomt. Zo zijn er speeltuin initiatieven, sociaal werk, vereniging dorpsbelangen die samenwerken met scholen. Zo zijn er allerlei leuke initiatieven gestart, waardoor het gevoel van eigenaarschap in de buurt weer gaat ontstaan. De brandweer en ook andere hulpdiensten spelen hier naar mijn idee te weinig op in. Ze zijn te druk met eigen plannen en dat is een punt van aandacht voor mij.’

- Eén burgemeester vindt dat het thema wel leeft, maar nog tijd nodig heeft om verder te groeien in de organisatie. Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Op gebied van welzijn doen wij al veel aan burgerparticipatie, plaatselijke belangen (dat zijn groepen georganiseerde burgers, redactie) die een belangrijke rol spelen en waar we al veel in investeren. Het onderdeel veiligheid (verkeersveiligheid, welzijnsvoorzieningen, woningbouw) maakte eigenlijk geen deel uit van die agenda. We hebben die infrastructuur wel liggen inzake samenwerking. Plaatselijke belangen voelen zich overbelast, omdat we al zo met ze samenwerken. Op het gebied van de ambulance waren ze enthousiast. In Wijhe waren ze enthousiast over woninginbraak preventie. Zo ben ik ervan overtuigd dat dit een thema gaat worden en in alle kernen. Daar moet je de tijd voor nemen. We doen er jaren over om het af te leren en in korte tijd kun je niet verwachten dat ze dat weer aanleren. Ik zie wel mogelijkheden.’

- Twee burgemeesters zeggen dat het thema nauwelijks leeft binnen de organisatie. Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Het thema op zichzelf leeft niet of nauwelijks binnen de gemeente. Hier zit ook een paradox in. Omdat de kans klein is dat het voorkomt doe je er maar weinig aan. Op het moment dat het voorkomt kun je dan wel voor verrassingen komen te staan. We zitten hier wel in een samenleving die een groot organiserend vermogen heeft. Bij de brandweer is het nog niet een hot thema, al doen zij wel preventieactiviteiten. Van de politie verwacht ik dat zij dat meer oppakken, door in contact te komen met de burger, de winkelier, veilig ondernemen, veilig uitgaan etc.’

‘Het is een thema dat binnen de gemeentelijke organisatie nog onvoldoende leeft. Vaak is er onvoldoende ruimte om er creatief mee toe aangezet te worden. Je moet er echt mensen voor verantwoordelijk maken.’

Algemene bevindingen

Het thema zelfredzaamheid blijkt wisselend te leven binnen de gemeentelijke organisaties. Waar de ene gemeente nog aan het begin staat met het gedachtegoed, is de andere gemeente al jaren met het thema bezig.

5.4 ROL EN KANSEN VOOR DE OVERHEID

In deze paragraaf beschrijven we wat burgemeesters vinden dat de overheid kan doen om zelfredzaamheid te stimuleren.

- Zes burgemeesters noemen dat de overheid een rol heeft in het veiligheidsbewustzijn van burgers en wat zij zelf in bepaalde situaties kunnen doen. Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Op het moment dat je mensen bewust maakt van wat zij kunnen betekenen, dan kan dat helpen in wat je kan verwachten van die mensen. Wat je van het collectief mag verwachten, daar heeft de overheid een sterke rol in het versterken van het risicobewustzijn van mensen. Dus wanneer het koud wordt kan het geen kwaad om de mensen te waarschuwen van: het kan glad zijn, denk eraan dat u wat warmes of iets dergelijks in de auto heeft liggen. Vervolgens is het wel een eigen verantwoordelijkheid om enigszins fatsoenlijk door die eerste nacht heen te komen’

‘Adviezen en tips, en concretisering zijn ontzettend nuttig, omdat mensen tijdens incidenten impulsief handelen. Als overheid kan je de mensen het beste van te voren bewust maken van risico’s.’

- Vier burgemeesters zeggen dat de overheid een rol kan hebben om te zorgen dat burgers over de competenties beschikken om zelfredzaam te kunnen zijn. Twee citaten dat dit illustreert is als volgt:

‘In het kader van wijk veilig speelt een probleem van allerlei hang groepen in de binnenstad. Die geven op zijn minst onveilige gevoelens, de neiging was altijd: dat doet de politie maar. Samen met de politie vroegen de buurtbewoners zich af waarom ze eigenlijk bang waren voor de hangjongeren. Middels coaching stapten de bewoners zelf op de groepen af en kwamen in contact.’

‘Alleen er zijn een paar dingen waarmee we rekening moeten houden, zoals de handelingsbekwaamheid van mensen. Als er nooit eerder zoiets van je verwacht werd en nu ineens wel, heb je daar wellicht hulp bij nodig. Sommige mensen weten niet hoe een rookmelder werkt. Daar kan je een wijkbrandwacht op inzetten. Zijn er mensen die EHBO willen hebben, dan worden daarvoor opleidingen geregeld, of toerustingscursussen. Neem de AED, je moet weten hoe het werkt.’

- Twee burgemeesters noemen dat je burgers ook kunt ondersteunen met bijvoorbeeld een praktisch instrument of financiële middelen. Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Neem Burgernet, dat zie ik als bindend en stimulerend instrument om de veiligheid te borgen. Dat vind ik wel een goed idee. Een samenwerking van burgers en overheid en hier komt zelfredzaamheid ook naar boven. Maar het hoeft van mij niet worden opgelegd. Je geeft een tool om zelfredzaam te zijn, maar verder moet je als overheid niet te veel willen. Je moet als overheid wel hulp bieden, maar als ultimium middel. Het is een faciliterend middel.’

‘Er is bijvoorbeeld ook een buurt die zelf een defibrillator heeft aangeschaft omdat zij zelf al vinden dat zij op zichzelf en elkaar zijn aangewezen. Hier zijn wij als gemeente trots op en dit laten wij ook weten. Deze defibrillator is zelfs al eens gebruikt en heeft deze persoon zijn leven gered. Wij proberen de mensen, door middel van ondersteuning en soms ook sponsoring, te stimuleren dit soort maatregelen te treffen.’

- Eén burgemeester noemt dat de overheid met behulp van financieel korten of belonen zelfredzaamheid kan beïnvloeden. Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Tot voor kort was er een beeld van waarom een rookmelder, want we hebben toch de brandweer. We moeten er veel meer naar toe van: ‘u kunt meer doen om ervoor te zorgen dat de brandweer zijn werk kan doen als u de rookmelder plaatst’. Vervolgens is het wenselijk dat bijvoorbeeld de verzekering een premieverlaging aanbiedt wanneer je deze in huis hebt. Daarnaast als je geen rookmelder in huis hebt, dan moeten zij deze premie verhogen. Dus je kunt het als het ware op heel veel terreinen doordenken en kansen zien, en zo de samenleving van veiligheid voorzien.’

- Vier burgemeesters noemen dat de overheid duidelijk moet communiceren over wat de overheid van burgers in veiligheidssituaties mag verwachten en andersom. Hierdoor kan bij burgers begrip ontstaan om ook zelf actie te ondernemen, of een samenwerking met hulpdiensten ontstaan. Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Wel wil ik de mensen meegeven dat de woonplaats of omgeving een rol speelt bij het geheel van hulpverleners. Wanneer je in de polder woont, moet men er rekening mee houden dat de aanrijtijden van hulpdiensten langer zijn dan wanneer je in de stad woont. Wellicht is het handig voor deze mensen om alle nodige voorzieningen zelf in huis te hebben, zodat men wanneer nodig zichzelf in veiligheid kan stellen.’

‘Ik heb wel verteld dat in de zomer van 2011 tot twee keer toe de ambulance veel te laat arriveerde. Dat had te maken met het feit dat ze het adres niet konden vinden. Het plaatselijk belang ging vervolgens naar de gemeente toe, waarna wij verbinding hebben gelegd naar de regionale ambulancevoorziening (RAV). Toen heeft ambulancedienst uitgelegd hoe het allemaal werkt en dat niet altijd alles werkt, dit ten overstaan van alle mensen. We hebben samen met plaatselijke belangen gekeken waar er nog meer zulke situaties zijn en dit aan de RAV laten weten. De kwaliteitsmedewerker gaat dit dan toevoegen zodat ambulances sneller ter plaatse zijn. We doen dit nu in alle kernen. We komen tijdens bezoeken uitleggen hoe de RAV werkt en bewoners zijn hierover erg enthousiast. Het is een simpel voorbeeld, maar er zijn mensenlevens mee gemoeid.’

- Twee burgemeesters noemen dat de overheid moet vertrouwen op het vermogen van burgers. Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Soms moet je dan toegeven ondanks dat de situatie genuanceerder ligt, maar je moet aan de wederzijdse relatie werken. Uiteindelijk voeren de buurtbewoners de controles zelf uit. Ik heb brieven geschreven en de brandweercommandant is daar heen geweest om een goede basis om verder te gaan. Volgens mij is het niet nodig om angstig te zijn dat de buurt wat controles overneemt.’

‘Ik denk dat bij de hulpdiensten een uitdaging ligt om de helpende burger te zien als een kans in plaats van hinderlijk. Het komt nogal eens voor dat mensen helpen bij een ontruiming en zodra de ambulance dan ter plaatse komt, wordt het rode licht gespannen en de mensen af geserveerd.’

- Vier burgemeesters noemt dat de overheid vooral oog moet hebben voor de buurt/wijk. Dit blijkt uit het volgende citaat:

‘Ik zou voornamelijk op buurtniveau gaan kijken. Als we kijken naar het college van B&W zijn er verschillende portefeuilles die relevant zijn. Bijvoorbeeld volkshuisvesting, onderwijspartners, en ziekenhuizen kom je regelmatig tegen.’

‘Binnen de wijkplatforms is zelfredzaamheid ‘business as usual’, maar soms speelt daarin ook de zelfredzaamheid binnen veiligheid een rol.’

- Twee burgemeesters noemen dat het belangrijk is dat de overheid op alle niveaus dezelfde boodschap vertolkt. Dit blijkt uit de volgende twee citaten:

‘Als jij een boodschap uitbrengt en de wijkagent staat er daarna over te ginnegappen dan ben je weg. Doe het vanuit cirkels om je heen, van mensen die allemaal dezelfde boodschap hebben.’

‘Een perspectief bieden, het verhaal vertellen en ernaar leven. Niks is zo dodelijk dan in je daden anders doen dan dat je in je verhaal vertelt. Het verhaal, je visie en je eigen optreden moeten congruent zijn, anders ben je een spelletje aan het spelen. Als je zelf de overtuiging kunt overbrengen en mensen gevoelig kunt maken voor dit thema, dan komt er veel creativiteit los en is het de kunst om dat ook te begeleiden.’

- Twee burgemeesters noemen het belang dat de overheid helpende burgers waardeert. Dit blijkt uit de volgende twee citaten:

‘Wat je van elkaar ook mag verwachten is waardering voor de mensen die hun nek hebben uitgestoken.’

‘Er is bijvoorbeeld ook een buurt die zelf een defibrillator heeft aangeschaft omdat zij zelf al vinden dat zij op zichzelf en elkaar zijn aangewezen. Hier zijn wij als gemeente trots op en dit laten wij ook weten.’

- Eén burgemeester vindt dat het ook nuttig is om zichtbaar te maken wanneer mensen niet hebben geholpen tijdens een calamiteit, maar dit in alle redelijkheid wel prima konden. Dit blijkt uit het volgende citaat:

‘Vanuit de collectieve kant mogen we dat best wel meer laten zien, ‘shaming en blaming’. Dus ook als iemand verzuipt en we hebben daar prachtige filmpjes van. Filmpjes van mensen die ook prima kunnen zwemmen.’

- Drie burgemeesters noemen dat het belangrijk is om aansluiting te zoeken bij bestaande netwerken. Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Ik ben niet van het zaaltje afhuren en daar een praatje houden. Mensen zijn al voortdurend in groepsverband bij elkaar en er komen al veel professionals bij elkaar thuis komen. Een voorbeeld is dat de mensen van de woningbouwvereniging komen bij mensen thuis komen en advies kunnen geven. Maar daar liggen nog veel kansen, bijvoorbeeld in verzorgingscentra die middagen organiseren, energiebeheer die bij mensen thuis komt. Of als er een vergadering is van de vereniging van eigenaren en er na de pauze iemand wat komt vertellen over veiligheid.’

‘Anderzijds als er een club is die elan heeft, vaak zijn dat georganiseerde verbanden, hoe kun je die een actievere rol geven en als overheid die verbanden versterken?’

- Twee burgemeesters noemen het belang van het principe ‘ijzer smeden als het heet is’. Dit blijkt uit het volgende citaat:

‘Hetzelfde verhaal geldt voor woninginbraakpreventie. Wanneer raakt het burgers het meest? Wanneer het zich voordoet. Strategie van de politie is dan ook: ga in ieder geval preventie bepleiten wanneer het zich voordoet, dan zijn ze vatbaar. Je moet je organisatie erop inlichten, dat wanneer kansen zich voordoen, ze die ook moeten aanpakken.’

- Een burgemeester noemt het belang om binnen de overheid onderscheid te maken tussen ‘the good guys and the bad guys’. De ‘good guys’ zijn dan degene die mensen inspireren om zelfredzaam te zijn, en de ‘bad guys’ zijn de mensen die controleren en handhaven als wet- en regelgeving wordt overtreden. Door het scheiden van deze rollen voorkomt men bij professionals dat verwarring ontstaat. Dit blijkt uit het volgende citaat:

‘We gaan ervan uit dat iedereen integer is en niet in eerste plaats uit zijn op winst. Maar de wereld is gebroken, mensen kunnen soms toch de verleiding niet weerstaan. Vraag is dan voor de overheid hoe zij moet optreden. Aan de ene kant ben je verleider en laat je burgers participeren. Aan de andere kant zijn we nog steeds de hoeder van de veiligheid, moeten we misstanden aan de kaak stellen en kunnen we er niet per definitie vanuit gaan dat iedereen doet wat wij willen. Dus we zijn én de good guy en aan de andere kant ook de bad guy. Wij opereren in verschillende rollen, soms meedenker/aanjager, andere moment handhaver. We moeten dus niet te ver doorslaan in enthousiasme, als we alles goed geregeld hebben is alles voor elkaar. Dat kan voor onze medewerkers soms best ingewikkeld zijn. We willen dat ze uit gaan van vertrouwen en dat er zo min mogelijk bureaucratie is. Geef die ondernemer de ruimte om met zijn expertise de juiste oplossing te kiezen, maar als er wat fout gaat zijn bestuurders de eerste om tegen de ambtenaar te zeggen: ‘wat heb je nou gedaan en waarom heb je daar nou niet gehandhaafd?’ We hebben verschillende verwachtingen van de mensen en dat geeft soms rolverwarring. Dat kan voor een deel worden opgelost om in je organisatie een onderscheid te maken in enerzijds de verleider/aanagers/burgerparticipanten, en anderzijds de handhavers, de mensen die zeggen: ‘dit hebben we afgesproken en dat moet er dan ook gebeuren’. Hiervoor hoeven mensen niet twee rollen te vervullen. Het is een punt om onder de aandacht te brengen.’

- Een burgemeester noemt het belang van klein beginnen en het concreet maken van het thema. Dit blijkt uit het volgende citaat:

‘Ga niet gelijk met grote dingen bezig maar begin klein. Een belangrijke valkuil is het lange proces, en dat het wegzakt. Het moet concreet zijn en direct de resultaten daarvan laten zien. Dan krijg je dat mensen daarin gaan geloven.’

- Tot slot noemen twee burgemeesters ook dat binnen de gemeentelijke organisatie capaciteit moet worden gemaakt om het thema op de kaart te zetten. Dit blijkt uit de volgende twee citaten:

‘Als je geen mensen vrij speelt dan blijft dit vaak achter.’

‘De ambtenaren hebben nog veel andere dingen aan hun hoofd en moeten daar wel bij geholpen worden.’

Algemene bevindingen

Volgens burgemeesters kan de overheid zelfredzaamheid op een aantal manieren stimuleren. Hierbij gaat het vooral om verschillende aspecten die hieronder nader zijn uitgewerkt. Het gaat hierbij dus over verschillende opvattingen die in meer of mindere mate zijn genoemd.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door het vergroten van het veiligheidsbewustzijn.

Niet elke burger is zich bewust over risico's in zijn omgeving. Bijvoorbeeld omdat hij daarover geen informatie heeft, of onvoldoende expertise heeft om dit in te schatten. De overheid kan burgers hierop attenderen.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door het benoemen van handelingsperspectieven.

Niet elke burger weet precies wat hij beste kan doen voor, tijdens of na een bepaalde onveilige situatie. De overheid kan hierin een rol spelen om burgers daarover te informeren en aangeven wat zij kunnen doen om zo zelfredzaam mogelijk te zijn.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door het ondersteunen van burgers middels praktische instrumenten (bijvoorbeeld burgernet) of financiële middelen.

De overheid kan instrumenten ontwikkelen die stimulerend en faciliterend zijn om zelfredzaamheid te bevorderen. Zo werd bijvoorbeeld burgernet genoemd, een hulpmiddel waarbij burgers zijn aangesloten op een netwerk om de politie te helpen bij het opsporingsproces. Een ander voorbeeld binnen fysieke veiligheid is het hulpmiddel NL-alert, een alarmmiddel waarbij de overheid mensen via hun mobiele telefoon informeert over een noodsituatie in hun directe omgeving. In het bericht staat niet alleen wat er aan de hand is, maar geeft ook een handelingsperspectief wat mensen het beste kunnen doen (2013, www.nederlandveilig.nl). Naast dergelijke hulpmiddelen kan de overheid ook financiën aan burgers beschikbaar stellen zodat zij zelf activiteiten kunnen uitvoeren. In sommige gemeenten, zoals bijvoorbeeld Deventer, wordt een dergelijke aanpak al gehanteerd.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door burgers bij bepaalde activiteiten, of het nalaten daarvan, financieel belonen of korten (bijvoorbeeld via de verzekering).

Een voorbeeld van een hele concrete activiteit dat burgers kunnen ondernemen is het monteren van rookmelders. De overheid zou dit kunnen stimuleren door met de verzekeringsbranche afspraken te maken dat burgers die dit doen een reductie krijgen op hun verzekering, of juist een verhoging als zij dit nalaten. Overigens kan dit ook interessant zijn voor de verzekeringsbranche zelf, omdat zij op deze manier schade en daarmee kosten kunnen beperken. Een dergelijk voorbeeld is mogelijk ook op meerdere terreinen toe te passen.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door te communiceren wat overheid en burgers van elkaar mogen/moeten verwachten.

Een overheid die transparant communiceert over wat burgers in veiligheidssituaties mogen verwachten, zorgt ervoor dat burgers in de gelegenheid worden gesteld zelf hierop te anticiperen. Een voorbeeld hiervan is dat wanneer burgers ervoor kiezen om in het buitengebied te wonen, de overheid hen erop kan wijzen dat de hulpdiensten soms een langere aanrijdtijd nodig hebben. Dit kan burgers stimuleren zelf bepaalde voorbereidingen te treffen. Ook kan het communiceren over wederzijdse verwachtingen zorgen voor begrip, bijvoorbeeld hoe bepaalde hulpdiensten werken. Dit kan er ook voor zorgen dat burgers niet alleen begrip krijgen, maar ook meedenken en samen met de overheid de handen ineen slaan om te werken voor veiligheid.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door (durven) te vertrouwen op het vermogen van burger.

Om zelfredzaamheid te stimuleren is het nodig dat de overheid durft te vertrouwen op burgers, bijvoorbeeld door zelf bepaalde activiteiten niet meer te doen maar door burgers zelf te laten organiseren. Of door burgers tijdens noodsituaties niet standaard weg te sturen, maar juist gebruik te maken van hun hulp en capaciteiten.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door oog te hebben voor veiligheidssituaties op wijk/buurniveau.

Veel gemeenten kiezen de wijk of buurt als geografisch gebied om met burgers in gesprek te raken over diverse thema's waaronder ook veiligheid. Door te weten wat op lokaal niveau speelt ontstaat de mogelijkheid om in te spelen op de belevingswereld van burgers en hen aan te spreken binnen hun directe leefomgeving. Ook wordt de waarde van sociale cohesie genoemd. Sterke onderlinge verbanden kunnen ervoor zorgen dat mensen meer bereid zijn om met elkaar te werken aan veiligheid.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door op alle niveaus consistent zijn over de boodschap van zelfredzaamheid.

Om burgers middels communicatie maximaal te stimuleren is het belangrijk dat zij op alle niveaus, dus van de burgemeester tot aan uitvoerders, dezelfde boodschap uitdragen. Als uitvoerders de boodschap van de burgemeester met woord en daad ondermijnen (en visa versa) is het aanmerkelijk dat het effect van de boodschap daarom afneemt.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door helpende burgers te waarderen.

Als mensen die hebben geholpen tijdens een noodsituatie weten dat zij hiervoor gewaardeerd worden door de autoriteiten, kan dit stimulerend werken dat zij dit een volgende keer weer doen. Ook kan een omgeving stimuleren onder het mom 'goed voorbeeld doet goed volgen'. We mogen trots zijn op mensen die zich inzetten voor nood van een ander, en moeten dat ook aan hen laten weten, zo luidt deze strategie.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door 'shaming and blaming' te hanteren voor mensen die bewust niet helpen maar dit redelijkerwijs wel prima kunnen.

Op dit moment komt het soms voor dat mensen tijdens een noodsituatie blijven toekijken zonder in te grijpen. Dit terwijl zij dit wel redelijkerwijs konden doen. Door dit te benoemen en bespreekbaar te maken kan de discussie hierover op gang worden gebracht en mogelijk een begin maken met het doorbreken van dergelijke gebeurtenissen.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door aan te sluiten bij bestaande initiatieven.

Mensen zijn in allerlei sociale verbanden met elkaar georganiseerd, denk bijvoorbeeld aan familie, collega's, clubgenoten, burens etc. In sommige gevallen is de lokale overheid ook opgenomen in een dergelijke sociale infrastructuur, bijvoorbeeld tijdens wijkavonden of contacten met plaatselijke belangen. Het is zaak om het thema zelfredzaamheid niet te beschouwen als iets afzonderlijks, maar iets wat meegenomen kan worden tijdens deze contacten. Ook kan de overheid de boodschap van zelfredzaamheid overbrengen via andere organisaties die rechtstreeks in verbinding staan met burgers. Op deze manier maakt de overheid gebruik van haar sociale infrastructuur.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door het ijzer te smeden als het heet is.

Als burgers urgentie voelen zijn zij het meest in beweging te krijgen om zelfredzaam te zijn. Als de overheid hiervoor oog heeft en ook op anticipeert (bijvoorbeeld door kort na een brand of een inbraak een voorlichtingsbijeenkomst te organiseren), kan zij burgers bewegen zelfredzamer te zijn.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door de rollen van zelfredzaamheidsbevorderaar (the good guy) en controleur/handhaver (the bad guy) bij verschillende professionals onder te brengen.

Door de verschillende rollen van de overheid, enerzijds zelfredzaamheidsbevorderaar en anderzijds controleur/handhaver, niet bij dezelfde professional te beleggen wordt verwarring en onduidelijkheid bij professionals voorkomen.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door klein te beginnen en resultaten zichtbaar te maken.

Door te beginnen met kleine, herkenbare initiatieven op dit gebied en door te laten zien of dit wel of niet werkt, kan ervoor zorgen dat mensen langzamerhand overtuigd worden van de toegevoegde waarde.

De overheid kan zelfredzaamheid stimuleren door hiervoor personele capaciteit beschikbaar te stellen.

Het thema zelfredzaamheid staat nog in de kinderschoenen en vraagt specifieke kennis en expertise. Om dit daadwerkelijk verder te ontwikkelen en te laten indalen binnen organisaties en professionals is het noodzakelijk hiervoor voldoende personele capaciteit te maken.

5.5 BETEKENIS VAN DE BURGEMEESTER

In deze paragraaf beschrijven we wat burgemeesters aangeven zelf te kunnen doen om zelfredzaamheid te stimuleren.

- Vier burgemeesters noemen dat zij als een boegbeeld van de gemeenschap die soms ook kunnen beïnvloeden. Dit blijkt uit de volgende twee citaten:

'Als burgemeester ben je boegbeeld van dit soort dingen en over het algemeen genereert het wel extra aandacht als je daar iets mee doet. Als je naar de bewonersvergadering gaat kun je als burgemeester naar een startbijeenkomst gaan.'

'En voor een veiligheidscampagne ben je als bekende ... een boegbeeld om een boodschap over te brengen, en dat komt met deze thematiek met enige regelmatig voor.'

- Eén burgemeester noemt ook zijn boegbeeldfunctie voor de ambtelijke organisatie. Dit blijkt uit het volgende citaat:

'Dat kan ook om intern een boodschap uit te laten gaan. Dan denkt men al van 'de burgemeester vind het ook belangrijk.' ... Maar dat is wel voorbeeldwerking. En ik kan dus zeker invloed uitoefenen. Dat kan dus op verschillende manieren, maar er moet wel een voedingsbodemp zijn.'

- Vijf burgemeesters noemen het belang van het nemen van initiatief en het maken van slimme verbindingen. Dit blijkt uit de volgende twee citaten:

‘Ik zie dat inwoners zelf enorm veel energie hebben als ik kijk naar de verschillende verenigingen etc. Het is een gemeenschap van doeners, op dat niveau moeten we ze aanspreken. Het begrip veiligheid past hier prima in. Het is een kwestie van de goede dingen op het goede moment doen. Je moet het niet te theoretisch maken, maar juist praktisch, dan kom je een heel eind. Wij sturen in onze organisatie hier ook op aan, dan krijg je een mooi groeiproses. De rol van bestuurders is een team te vormen en aansturen op de kansen die we krijgen. We werken niet tegen elkaar, maar we moeten het gezamenlijk uitdragen en positiviteit uitstralen. We moeten tevens aansluiten op de initiatieven van verenigingen en burgerkracht. We willen mensen bij elkaar brengen die zich in willen zetten voor het één en ander, dat stellen we op prijs.’

‘Mijn rol is voornamelijk agenderen en onder de aandacht brengen binnen de organisatie. Daar pakken we meer de lead. We proberen meer een beweging te krijgen en het ook bij de media onder de aandacht te brengen. Daarnaast op de politieke agenda zetten en de collega’s intern activeren.’

- Twee burgemeesters hebben de strategie om bewust af te wachten om te bekijken of een gemeenschap zelf met oplossingen komt. Dit blijkt uit de volgende twee citaten:

‘Ik probeer lang te wachten om in te grijpen en laat een gemeenschap het liefst een probleem zelf oplossen.’

‘Het AED -netwerk is een heel mooi voorbeeld. Ik zag overal in elke buurtschap een AED hangen. Wij financieren dat niet. Het is een zelfstandige stichting en het staat helemaal los van de gemeente, en daarom denk ik, nou het zit wel goed hier. Ook wel met de bedrijven. Er is een koepel, een organisatie van bedrijven waarin gezamenlijk wordt opgetreden in de gehele gemeente, ook op het gebied van veiligheid. Er zit hier heel veel kracht, en daar hoeft ik niet zoveel aan te doen.’

Algemene bevindingen

Uit de interviews blijkt dat burgemeesters volgens henzelf op een aantal manieren invloed kunnen uitoefenen. Allereerst zien zij voor zichzelf een boegbeeldfunctie weggelegd. Volgens hen kan het een gemeenschap stimuleren om zelfredzamer te worden als zij zien dat hun burgemeester dit waardeert. Ook intern is de boegbeeldfunctie relevant. Als ambtenaren weten dat de burgemeester het onderwerp een wamt hart toedraagt, worden zij gestimuleerd dit ook op ambtelijk niveau in de praktijk te brengen. Een tweede aspect is dat burgemeesters slimme verbindingen kunnen leggen en ook zelf hiervoor het infinitief kunnen nemen. Deze verbindingen kunnen worden gelegd zowel binnen de organisatie alsook in de gemeenschap. Tot slot kan de rol van de burgemeester ook zijn om bewust af te wachten met als doel om de gemeenschap te stimuleren zelf in actie te komen.

5.6 GENOEMDE RANDVOORWAARDEN

In deze paragraaf beschrijven we een aantal randvoorwaarden voor het stimuleren van zelfredzaamheid die burgemeesters hebben genoemd.

- Een burgemeester wijst erop dat burgers urgentie moeten voelen om zelf te willen werken aan veiligheid. Dit blijkt uit het volgende citaat:

‘Als je ergens last van hebt dan doet men wel wat. Zo wordt er al heel veel gedaan in de horeca omdat daar veel vaker wat gebeurt. Daar neemt iedereen zijn verantwoordelijkheid. Winkelveiligheid is echter veel lastiger. We proberen daar hetzelfde te bereiken als bij de horeca. De winkelier moet dan wel zijn zaak goed inrichten en met zijn burens afstemmen. De kans dat jij privé een inbraak krijgt is nog veel lastiger, en dan geven we (burgers zelf – auteurs) alsnog een verklaring waarom het bij de burens gebeurt en niet bij ons ... Op het gebied van community safety werd wel eens lacherig gedaan. Dat is een gebrek aan urgentie. Als je een keer gestrand bent met de auto, dan zorg je wel dat je een deken in huis hebt.’

- Drie burgemeesters noemen dat het stimuleren van zelfredzaamheid een mentaliteitsverandering betekent waarvoor voldoende tijd genomen moet worden. Dit blijkt uit de volgende twee citaten:

‘Op gebied van veiligheid zou een redzame houding wel gewenst zijn en de bewustwording zou moeten groeien. Maar de meeste mentaliteitsveranderingen duren meer dan vijf jaar. Ik gebruik wel eens het voorbeeld van roken. Voordat men er bewust van was dat roken slecht is, dat heeft tientallen jaren geduurd. Nu is een dergelijk probleem het alcoholgebruik van jongeren. Het is klaarblijkelijk normaal om hier op vrijdagmiddag laveloos door de straat te lopen. Dat zal misschien over tien a twintig jaar anders zijn. Dat is misschien met zelfredzaamheid ook zo. Dat men vanzelfsprekend een aantal maatregelen neemt, dingen in huis heeft, dingen doet voor zijn medemens, waarvan je nu denkt ‘goh, waarom zijn

we daar niet eerder mee begonnen?’. Dus het kan allemaal wel, maar je wordt nu nog weleens uitgelachen en daar kan ook een omslag in komen. Het heeft nu ook nog wat teveel een overheidssausje.’

‘Het thema zelfredzaamheid en community safety, dat fenomeen is nog niet zo oud. Net zo goed dat het jaren heeft geduurd van de opbouw tot professionalisering in kwaliteit en het uitsluiten van burgers, duurt het jaren om burgers in te sluiten als het gaat om veiligheid, zowel preventief als repressief. Het is een cultuur, een manier van denken en zal lange tijd vergen. We hebben burgers afgeleerd om over veiligheid na te denken. We moeten nu burgers dus niet kwalijk nemen dat het besef niet gelijk doordringt en dat we vragen krijgen als: ‘daar zijn jullie toch voor?’

- Vier burgemeester noemen ook dat er grenzen zijn aan zelfredzaamheid. Zo kan geboden hulp vervelende, soms zelfs dodelijke gevolgen hebben voor de helpende burger. Ook kan het doorslaan, in de zin dat burgers zich bijvoorbeeld niet houden aan geldende wetten of regels of niet luisteren naar autoriteiten. Ook is zelfredzaamheid niet zaligmakend voor elk veiligheidsprobleem. Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Aan de kant van de mensen zelf en wat zij doen voor anderen, ligt de grens bij datgene wat je kan doen voor anderen zonder jezelf in gevaar te brengen. Het heeft geen zin om achter iemand die verdrinkt te redden als je zelf niet kunt zwemmen soms doen mensen levensreddende handelingen met gevaar voor eigen leven, daar heb ik diep respect voor.’

‘Er is van mensen hier een enorme nieuwsgierigheid naar incidenten en ongelukken. Dan krijg je zo nu en dan ongewenst gedrag, bijvoorbeeld dat men zich niet houdt aan de afzetting, of aan materiaal zitten. Hulpverleners worden dan belemmerd in de uitoefening van de taak. Vaak heeft dit ook te maken met dat men alcohol op heeft.’

‘Er zijn grenzen aan creativiteit, zoals de burgerwacht, ook al is het een vorm van community safety.’

‘Burgernet is ook een mooi voorbeeld. Die laat ook zien dat er grenzen zijn aan waar je mensen bij betreft. Bijvoorbeeld na een overval krijgen 1100 mensen een telefoontje binnen 10 minuten, de overvaller is dan natuurlijk al weet ik waar ...’

- Twee burgemeesters noemen dat het belangrijk is dat er geen andere spanningen bestaan tussen overheid en de gemeenschap. Dit blijkt uit de volgende citaten:

‘Je moet allereerst geen onderlinge spanningen hebben. De horeca voelen zich soms erg beperkt. Van de ene instelling moet de deur naar binnen open en de andere moet de deur weer naar buiten draaien. Dan kom jij nog eens van: ‘Meneer wilt u wel u eigen verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van veiligheid?’ Dan is de sfeer niet goed. Er zit een valkuil als we iets proberen terwijl die mensen nog iets anders met ons te regelen hebben. Wij moeten in ieder geval aan onze verantwoordelijkheid hebben voldaan.’

‘Twee dagen later waren alle jongeren uitgenodigd door deze mensen en hebben zij met hen gepraat....Ik voelde een soort spanning. Het begon gelijk over de inbeslaggenomen brommer. Ik deed de politieagent de suggestie om de brommer terug te geven en de bon te verscheuren. De politieagent ging hiermee akkoord, maar stelde als voorwaarde dat de brommerrace in het vervolg in overleg georganiseerd werd.’

- Een burgemeester noemt dat de overheid niet vanwege bezuinigingsredenen moet stimuleren. Dit blijkt uit het volgende citaat:

‘We zitten in een crisis en er moet bezuinigd worden. Een beeld wat eenvoudig zou kunnen ontstaan is, en dat is een valkuil, is dat de overheid die een grote broek heeft aangehad in het verleden nu af wil van taken. Ze willen af van de kosten en dus kunnen wij (hiermee worden burgers bedoeld, redactie) dingen gaan oplossen. Dat is een levensgevaarlijke, vind ik, vooronderstelling en wij moeten in onze communicatie helder maken waarom we dit belangrijk vinden. Men is er aan de ene kant best wel klaar voor, maar dan moet het wel vanuit de goede intentie komen. Als mensen het gevoel hebben van: ‘de overheid heeft ons nooit zien staan en nu moeten we ineens alles vanwege de bezuinigingen’, dat is geen goede motivatie. Wij zijn al heel lang bezig met deze aanpak, ook in de tijd dat het financieel goed ging en daar gaan we mee door. Ik maak bijna nooit mee dat mensen ons gaat verwijten. Als je nu pas begint, ook met de beste intenties, sta je toch onder de verdenking dat het alleen maar is omdat er nu ineens geen geld meer is. Dan kan heel snel de volgende gedachte zijn dat: ‘als de crisis voorbij is, dan hebben we niks meer te vertellen, dan gaan ze het weer zelf doen’. Deze ontwikkeling staat een beetje los van de conjunctuur, dit is een trend die zich zal voorzetten. Dat is mijn overtuiging.’

- Uit een ander citaat van een burgemeester blijkt echter dat bezuinigingen, naast effectiviteit, soms wel een reden kan zijn om met het thema zelfredzaamheid aan de slag te gaan:

‘In de huidige ontwikkelingen zijn we ook bezig met een wijkgerichte aanpak, vanwege financiële redenen en omdat dat veel effectiever zal zijn.’

Algemene bevindingen

Bij het stimuleren van zelfredzaamheid noemen burgers als randvoorwaarden dat het belangrijk is dat burgers een bepaalde mate van probleem-urgentie ervaren. Burgers moeten een probleem als dusdanig ervaren en vanuit die motivatie daar zelf ook wat aan willen doen. Ook noemen burgemeesters dat er sprake is van een mentaliteitsverandering waarvoor voldoende tijd genomen moet worden. Zij spreken hierbij over de tijdsduur van jaren. Het heeft jaren geduurd om mensen afhankelijk te maken en zal ook jaren duren om mensen weer onafhankelijk te maken, zo luidt de redering. Verder noemen burgemeesters dat de overheid moet beseffen dat er ook grenzen zitten aan zelfredzaamheid. Het is geen panacee, kan soms hinderlijk zijn of in sommige gevallen zelfs dodelijke gevolgen hebben. Hiermee dient de overheid rekening te houden wanneer zij zelfredzaamheid wil stimuleren. Ook noemt een burgemeester het zeer onverstandig om zelfredzaamheid te willen stimuleren vanwege bezuinigingen, maar een andere burgemeester noemt dit wel als één van de motivaties. Tot slot noemen burgemeesters nog dat de overheid op goede voet moet staan met burgers zie wil stimuleren om zelfredzamer te zijn. Een gemeenschap die op een ander front nog een appeltje te schillen heeft met de overheid, zal niet snel oren hebben om te luisteren naar een boodschap die niets te maken heeft met datgene waar men ontstemd over is.

5.7 CONCLUSIE

Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de deelvraag:

Wat vinden burgemeesters van zelfredzaamheid en welke rol zien zij voor zichzelf en de overheid?

We concluderen dat de meeste burgemeesters zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid beschouwen als datgene wat burgers voor zichzelf en anderen doen voor, tijdens of na een noodsituatie. Zij vinden dat veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van burgers en overheid en allebei nodig zijn om een bepaald veiligheidsniveau te waarborgen.

Verder concluderen we dat burgemeesters vinden dat de overheid veel kan doen om zelfredzaamheid bij burgers te stimuleren. Hiervoor noemen zij diverse manieren: vergroten van het veiligheidsbewustzijn, aanreiken van handelingsperspectieven, bieden van praktische of financiële ondersteuning, initiatieven belonen (of ‘straffen’), communiceren over verwachtingen, vertrouwen op vermogens van burgers, oog hebben voor veiligheidssituaties in de buurt, consistent zijn in de boodschap op alle niveaus, waarderen van helpende burgers, niet-helpende burgers in sommige gevallen aanspreken, aansluiten bij bestaande initiatieven waarin verschillende doelgroepen al bij elkaar komen, een veiligheidsincident aangrijpen om burgers te stimuleren, duidelijke rolverdeling onder professionals (ondersteuner versus controleur), klein beginnen en resultaten zichtbaar maken en tot slot het beschikbaar stellen van voldoende personele capaciteit voor het thema.

We concluderen ook dat burgemeesters vinden dat zij zelf ook zelfredzaamheid in hun omgeving kunnen stimuleren. Dit kunnen zij doen door een boegbeeld te zijn, het initiatief nemen of juist bewust afwachten, en het leggen van slimme verbindingen.

Tot concluderen we dat burgemeesters een aantal randvoorwaarden noemen om zelfredzaamheid te stimuleren. Burgers moeten volgens hen een bepaalde probleemurgentie ervaren, er moet voldoende tijd genomen worden voor een verandertraject als deze, de overheid moet realiseren dat er ook grenzen zitten aan zelfredzaamheid, de motivatie zou niet moeten voortkomen vanwege bezuinigingen en de overheid moet op goede voet staan met burgers die zij wil stimuleren.

6. Conclusie en Aanbevelingen

6.1 CONCLUSIES

In dit onderzoek staat de onderzoeksvraag centraal hoe de Veiligheidsregio IJsselland, lokale overheden, de brandweer en andere (hulp)diensten bewoners van de regio kunnen betrekken bij het voorkomen en bestrijden van ongelukken, rampen en crises.

6.1.1 Wat is bekend in de literatuur?

Zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid gaat over alles wat burgers doen voor de veiligheid van zichzelf of anderen voor, tijdens of na een noodsituatie. Uit de literatuur blijkt dat de overheid tot op heden vooral zichzelf voorbereidt op noodsituaties. Voor de toekomst ziet de overheid in hier-voor echter ook nadrukkelijk een verantwoordelijkheid weggelegd voor de burger en voor het maatschappelijk middenveld. De overheid probeert burgers te stimuleren om actief te worden voor fysieke veiligheid. In de praktijk blijkt dit niet gemakkelijk te zijn. Burgers bereiden zich pas voor als zij de situatie daadwerkelijk als een veiligheidsprobleem ervaren en als zij denken dat zij zich daar effectief op kunnen voorbereiden en dat zij daarin zelf een taak hebben. Tijdens noodsituaties blijken mensen elkaar doorgaans te helpen vanwege uiteenlopende motivaties. Paniek, hulpeloosheid of plunderen komt in de praktijk van noodsituaties maar weinig voor. Ook na noodsituaties schieten mensen elkaar te hulp en laten elkaar niet aan hun lot over. Sociale samenhang, de onderlinge binding en betrokkenheid binnen en tussen gemeenschappen en netwerken, lijkt hierin belangrijk te zijn. Maar juist over deze relevantie van sociale cohesie voor vraagstukken van fysieke veiligheid is nog weinig bekend.

6.1.2 Wat is in het algemeen de kennis, houding en gedrag van burgers over hun eigen rol bij fysieke veiligheid?

Inwoners van de Veiligheidsregio IJsselland zien vooral verkeersongelukken, langdurige uitval van telecom of internet en een lichamelijk ongeval als fysiek veiligheidsprobleem. Minder voorstelbare risico’s ervaart men minder sterk. Van de risico’s die de Veiligheidsregio IJsselland als prioriteit heeft bepaald, vinden burgers paniek in menigte, brand en overstroming de meest waarschijnlijk risico’s. De risicobeleving van burgers is gerelateerd aan hun geografische omgeving. Zo vinden bijvoorbeeld burgers in een stedelijk gebied een snelverspreidende dierziekte nauwelijks een risico. Inwoners van plattelandsgemeenten vinden dit wel een reëel risico.

Maar een beperkt deel van inwoners van IJsselland weet volledig wat zij zelf kunnen doen voor, tijdens of na noodsituaties. Mensen weten niet altijd precies wat zij in een bepaalde situatie zelf kunnen doen. Daarnaast zijn burgers verdeeld over de vraag of zij een taak hebben in het voorkomen of voorbereiden op noodsituaties. Iets meer dan de helft vindt van wel. De rest ziet daar meer een taak weggelegd voor overheden en bedrijven. Ook vinden burgers dat zij in mindere mate een taak hebben als het gaat om de veiligheid van anderen in hun omgeving. Als zij dit wel vinden, is dat vooral tijdens een noodsituatie. Het leeuwendeel van de burgers zegt anderen te helpen tijdens een noodsituatie, maar bijna niemand bereidt zich echt voor op een noodsituatie.

Burgers in IJsselland blijken in het stedelijk gebied minder sociale cohesie te ervaren als in het plattelandsgebied. In Olst-Wijhe beoordelen burgers de sociale cohesie met een rapportcijfer 7,1. Zwollenaren beoordelen dit met een 6,4. De mate van sociale cohesie kan de mate van sociaal kapitaal beïnvloeden. Sociaal kapitaal zijn hulpmiddelen die zijn ingebed in een sociaal netwerk, toegankelijk zijn en/of worden ingezet voor doelgerichte acties. Bijvoorbeeld voor, tijdens of na een noodsituatie. Ondanks de verschillen in sociale cohesie, blijken burgers in Zwolle en Olst-Wijhe vooral over drie vormen van sociaal kapitaal te beschikken. Een aanzienlijk deel van de burgers kent iemand die verstand heeft elektrische installaties, die over een EHBO- en/of reanimatiediploma beschikt of die verstand heeft van ICT. Deze vormen van sociaal kapitaal zijn relevant voor

fysieke veiligheid en kunnen daarmee de zelfredzaamheid van burgers vergroten. Burgers die meer sociale cohesie ervaren, kennen zichzelf vaker een taak in veiligheid toe, weten beter hoe zij zelfredzamer kunnen zijn, handelen zelfredzamer en schatten fysieke risico's kleiner. Een nuance hierbij is wel dat het gaat om samenhang tussen de genoemde gedragingen en houdingen en niet om statische, laat staan oorzakelijke verbanden.

6.1.3 Hoe hebben de onderzochte beleidsinterventies gewerkt?

In dit onderzoek zijn beleidsinterventies onderzocht die zijn gebaseerd op verschillende strategieën. De eerste strategie is het benutten van sociaal kapitaal tijdens ontruiming, de tweede strategie is het verzorgen van educatie over zelfredzaamheid, de derde strategie is het geven van voorlichting over zelfredzaamheid kort nadat een noodsituatie heeft plaatsgevonden en de vierde strategie is het benutten van frontliniemedewerkers die achter de voordeur komen.

De eerste strategie is gebaseerd over het benutten van sociaal kapitaal bij ontruiming. Deze strategie is in de praktijk gebracht door buurtbewoners erbij te betrekken en hen te vragen om te helpen bij ontruiming. We concluderen dat buurtbewoners graag een steentje willen bijdragen op het gebied van veiligheid. Zij willen hun medemens graag meehelpen. Dit betekent wel een extra dimensie in het werk van zowel hulpverleners als andere partijen, zoals Bedrijfshulpverleners (BHV). Zij moeten proberen de aangeboden hulp zo effectief mogelijk te benutten. Dit zijn zij niet gewend om te doen. Bewoners die bereid zijn te helpen, willen zichzelf ook graag nuttig maken. Ook willen zij graag bij de voorbereidingen worden betrokken en zij willen meer weten over het ontruimingsproces.

De tweede strategie is gericht op educatie over zelfredzaamheid. Deze strategie is in de praktijk gebracht door op basisscholen lessen te verzorgen over brandveiligheid. Het lespakket wordt beschikbaar gesteld door de brandweer, de lessen worden verzorgd door een leerkracht van de school en de laatste les wordt afgesloten door een les van een brandweermedewerker. We concluderen dat het geven van lessen zinvol is om zelfredzaamheid van kinderen te stimuleren. Kinderen rapporteren dat zij zichzelf daarna beter kunnen redden dan daarvoor. De brandweer had gehoopt dat de lessen ook een doorwerking zouden krijgen naar de thuissituatie. De hoop was bijvoorbeeld dat het gezin ook extra maatregelen zou gaan nemen in het kader van zelfredzaamheid. Deze doorwerking is echter achterwege gebleven. Dit zal dus een extra inspanning vragen.

De derde strategie is gericht op het geven van voorlichting over zelfredzaamheid kort nadat een incident heeft plaatsgevonden. Deze strategie is in de praktijk gebracht doordat de brandweer kort na brand in een buurt een voorlichting heeft gegeven over brandveiligheid. We concluderen dat dit een effectieve manier is om de zelfredzaamheid te bevorderen. Het geven van voorlichting is echter niet per definitie effectief. Is de doelgroep bijvoorbeeld ergens ontevreden over, dan staat zij minder open voor een boodschap van zelfredzaamheid. Bovendien is de ene doelgroep beter te stimuleren door middel van voorlichting dan de andere. Ook concluderen we dat de interventie een flexibele organisatie vraagt, waarbij het soms een probleem is om voldoende personele capaciteit te organiseren.

De vierde strategie is gericht op het benutten van frontliniemedewerkers van andere organisaties dan de hulpdiensten. Dit is in de praktijk gebracht doordat de brandweer een samenwerking is aangegaan met woningcorporaties. Medewerkers van woningcorporaties die rechtstreeks in contact staan met bewoners worden door de brandweer getraind op het gebied van brandveiligheid. Vervolgens kunnen zij met die kennis bewoners adviseren over onveilige situaties. We concluderen dat de interventie medewerkers extra bagage meegeeft om bewoners te voorzien van een goed advies. Dit advies leidt echter niet bij alle bewoners tot een gedragsverandering. Ook lijken de adviezen zich vooral te concentreren op praktische, zichtbare maatregelen (rookmelder e.d.). Verder concluderen we dat naar verloop van tijd de kans bestaat dat de materie bij medewerkers naar de achtergrond raakt. Het moet regelmatig onder de aandacht gebracht worden. Ook is een gevaar dat medewerkers teveel secundaire taken krijgen waardoor de effectiviteit in de uitvoering minder wordt.

6.1.4 Hoe denken en handelen professionals op het gebied van zelfredzaamheid?

We concluderen dat de Veiligheidsregio IJsselland verschillend (maar vaker niet dan wel) anticipeert op zelfredzaamheid in alle planvormingsprocessen. Dit betekent niet dat het nergens aan de orde komt, maar het is vooralsnog geen standaard thema dat structureel in alle planvormingsprocessen een rol speelt. Omdat het thema in incidentbestrijdingsplannen nauwelijks aandacht krijgt, oefenen hulpdiensten het nauwelijks en is het geen aspect dat naar voren komt tijdens oefen- of incidentevaluaties. Hierdoor is de zogeheten Deming-cirkel op het gebied van zelfredzaamheid nog niet sluitend, waardoor het lerende effect van dit kwaliteitsmodel zich niet voordoet. Dit betekent overigens niet dat professionals zich niet ontwikkelen op dit onderwerp, maar door het te integreren in alle planvormingsprocessen kan men deze ontwikkeling een extra impuls geven.

Verder concluderen we dat er specifieke vaardigheden en eigenschappen voor professionals nodig zijn om te kunnen samenwerken met burgers en om zelfredzaamheid te kunnen stimuleren. Het vraagt een bepaald type professional om effectief en duurzaam met burgers te samenwerken.

Vaardigheden en eigenschappen hebben bijvoorbeeld te maken met de wijze van ondersteuning aan burgers, vertrouwen, betrokkenheid en communicatieve en sociale vaardigheden.

Officieren van Dienst (OVD) van Veiligheidsregio IJsselland denken verschillend (niet overdreven positief of negatief) over helpende burgers tijdens incidenten. Velen van hen vertrouwen niet op helpende burgers en betrekken hen niet actief bij het hulpverleningsproces. OVD's krijgen regelmatig te maken met helpende burgers tijdens incidenten. Het is dus wel een wezenlijk onderdeel van het werk. Deze ervaringen zijn soms positief, maar soms ook negatief. Soms werkt de aangeboden hulp goed en de andere keer werkt het contraproductief. De meeste OVD's sturen helpende burgers niet weg. De voornaamste reden om dit wel te doen is wanneer de veiligheid van die of andere burgers er door in gevaar komt. OVD's denken dat zij vooral gestimuleerd worden om burgercapaciteiten te benutten door het te integreren in opleidingen, oefeningen en incidentevaluaties. Ook vinden zij het nuttig om ervaringen met elkaar te delen.

Op basis van de onderzochte casus concluderen we dat helpende burgers van levensbelang kunnen zijn. Acties van burgers kunnen het verschil maken tussen leven of dood. Ook concluderen we dat burgers op allerlei manieren kunnen helpen tijdens incidenten. Van hulpverleners vraagt dit een open houding, zodat zij de behulpzaamheid toelaten. Daarnaast moesten professionals burgerhulp kunnen kanaliseren zodat de benutbaarheid zo hoog mogelijk is en frustraties worden voorkomen. Verder concluderen we dat het belangrijk is om na een incident waardering uit te spreken richting helpende burgers, maar ook om op enige wijze nazorg te verlenen. Een noodsituatie gaat niemand in de koude kleren zitten. Ook concluderen we dat sociale samenhang tussen burgers alsmede tussen burgers en hulpverleners op allerlei manieren waardevol kan zijn. Bijvoorbeeld doordat burgers andere burgers mobiliseren, cruciale informatie geven aan hulpverleners of dat hulpverleners weten welke deskundigheid een burger meebrengt. We merken verder op dat sommige burgers het prettig vinden om de samenwerking met hulpdiensten ter plaatste te evalueren en om indien mogelijk al in een vroeg stadium bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken te worden.

Tot slot concluderen we dat er zich een aantal dilemma's voordoet in de samenwerking tussen hulpverleners en burgers tijdens incidenten. Deze hebben te maken:

- Met de veiligheid van helpende burgers (In hoeverre is die te waarborgen?);
- Met verantwoordelijkheid van hulpverleners voor helpende burgers (In hoeverre zijn hulpverleners daarvoor verantwoordelijk?);
- Met protocollen waarmee hulpverleners werken (In hoeverre kunnen hulpverleners zorgen dat zij de gewenste effecten van die protocollen handhaven en tegelijkertijd de hulp van burgers hiervoor benutten?);
- En met de mate van het houden van grip tijdens een incident (In hoeverre kunnen hulpverleners grip houden op helpende burgers die in formele zin geen onderdeel zijn van de hulpverleningsdiensten?).

6.1.5 Hoe denken burgemeesters over zelfredzaamheid en hun eigen rol?

We concluderen dat de meeste burgemeesters zelfredzaamheid bij fysieke veiligheid beschouwen als datgene wat burgers voor zichzelf en anderen doen voor, tijdens of na een noodsituatie. Zij vinden dat veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van burgers en overheid en dat allebei nodig zijn om een bepaald veiligheidsniveau te waarborgen.

Verder concluderen we dat burgemeesters vinden dat de overheid veel kan doen om zelfredzaamheid bij burgers te stimuleren. Hiervoor noemen zij diverse manieren:

- vergroten van het veiligheidsbewustzijn;
- aanreiken van handelingsperspectieven;
- bieden van praktische of financiële ondersteuning;
- initiatieven belonen (of 'straffen');
- communiceren over verwachtingen;
- vertrouwen op vermogens van burgers;
- oog hebben voor veiligheidssituaties in de buurt;
- consistent zijn in de boodschap op alle niveaus;
- waarderen van helpende burgers;
- niet-helpende burgers in sommige gevallen aanspreken;
- aansluiten bij bestaande initiatieven waarin verschillende doelgroepen al bij elkaar komen
- een veiligheidsincident aangrijpen om burgers te stimuleren;
- duidelijke rolverdeling onder professionals (ondersteuner versus controleur);
- klein beginnen en resultaten zichtbaar maken;
- het beschikbaar stellen van voldoende personele capaciteit voor het thema.

We concluderen ook dat burgemeesters vinden dat zij zelf ook zelfredzaamheid in hun omgeving kunnen stimuleren. Dit kunnen zij doen door een boegbeeld te zijn, het initiatief nemen of juist bewust afwachten, en het leggen van slimme verbindingen.

Tot slot concluderen we dat burgemeesters een aantal randvoorwaarden noemen om zelfredzaamheid te stimuleren. Burgers moeten volgens hen een bepaalde probleemurgentie ervaren, er moet voldoende tijd genomen worden voor een verandertraject als dit, de overheid moet realiseren dat er ook grenzen zitten aan zelfredzaamheid, de motivatie zou niet moeten voortkomen vanwege bezuinigingen en de overheid moet op goede voet staan met burgers die zij wil stimuleren.

6.2 AANBEVELINGEN

Aanbeveling: ga met burgers in gesprek over risico's, handelingsmogelijkheden en verwachtingen.

Burgers weten niet altijd wat zij zelf kunnen doen op het gebied van fysieke veiligheid. Ook hebben zij soms een andere risicobeleving dan professionals en vinden ook niet altijd dat zij zelf een taak hebben. Door in gesprek te gaan met burgers en daarbij hun eigen rol centraal te stellen kunnen professionals burgers stimuleren en ondersteunen om zelfredzamer te worden. Hierbij is het ook aan te bevelen om oog te hebben voor de sociale samenhang en sociale netwerken waarin burgers verkeren.

Aanbeveling: werk niet alleen vóór burgers, maar ook mét burgers.

Op dit moment heeft de Veiligheidsregio het thema zelfredzaamheid nog niet structureel geïntegreerd in de werkprocessen. Ook tijdens calamiteiten gaan professionals daarmee verschillend om. Het verdient aanbeveling om in alle fasen van de rampenbestrijding burgers te betrekken en met hen in gesprek te gaan over hun eigen rol.

Aanbeveling: neem de tijd.

Een verandertraject als dit heeft tijd nodig. Samenwerken met burgers is niet op voorhand te plannen en gaat stapje voor stapje. Bovendien zijn burgers nog niet gewend om actief betrokken te worden bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het is aan te bevelen tijd te nemen voor deze verandering, zodat burgers en professionals aan elkaar kunnen wennen en zich de nieuwe rolverdeling eigen kunnen maken.

Afkortingen en *begrippenlijst*

BHV

Afkorting voor Bedrijfshulpverlening. Bedrijfshulpverleners zijn medewerkers van een bedrijf of instelling die opgeleid en getraind zijn voor calamiteiten. Indien zich een calamiteit binnen het bedrijf of instelling voordoet hebben deze medewerkers daarin een taak.

COPI

Afkorting voor Commando Plaats Incident. Dit zijn operationeel leidinggevenden van verschillende hulpdiensten die het commando voeren over een incident.

GBT

Afkorting voor Gemeentelijk Beleidsteam. Dit team adviseert de burgemeester bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Incidentstabilisatie

Het bestrijden van een incident.

OVD

Afkorting voor Officier van Dienst. Dit is een functionaris die operationeel verantwoordelijk is voor de incidentbestrijding. Hulpdiensten die betrokken zijn bij de incidentbestrijding hebben ieder een eigen OVD.

Plaatselijk belang

Groepen georganiseerde burgers die namens een groep bewoners gesprekspartners zijn voor de gemeente.

Preparatie

De concrete voorbereiding op een incident. Bijvoorbeeld oefenen.

Preventie

Het nemen van risicoreducerende maatregelen op een incident te voorkomen in een potentiële onveilige situatie.

Proactie

Het nemen van maatregelen om te voorkomen dat er een potentieel onveilige situatie ontstaat.

Respons

Zie incidentstabilisatie.

Herstel

Het herstellen naar de uitgangssituatie.

ROT

Afkorting voor Regionaal Operationeel Team. Team dat op tactisch niveau werkt tijdens de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Veiligheidsberaad

Orgaan van alle voorzitters van Nederlandse veiligheidsregio's.

Veiligheidsregio

Een gebied waarin hulpdiensten, gemeenten en overige organisaties samenwerken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Auteurs en medewerkers

Jaap Timmer

Dr. J.S. Timmer is lector van het Lectoraat Veiligheid & Sociale Cohesie van de Hogeschool Windesheim. Het lectoraat genereert en circuleert kennis, verzorgt en ontwikkelt onderwijs en voert adviesopdrachten uit, o.a. op de manier hoe burgers, groepen, organisaties en bedrijven zelf kunnen zorgen voor veiligheid. Naast lector is dhr. Timmer universitair hoofddocent Politiestudies aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij studeerde sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en promoveerde op het thema politiegeweld aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Silvan Hijlkema

S.K.H. Hijlkema MSc is programmacoördinator en onderzoeker bij Veiligheidsregio IJsselland op het gebied van zelfredzaamheid en verbonden aan het Lectoraat Veiligheid & Sociale Cohesie van de Hogeschool Windesheim. Tevens is hij als externe promovendus verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam onder begeleiding van prof. dr. Boutellier, dr. Timmer en dr. ir. Six MBA over het thema zelfredzaamheid, sociale relaties en bestuurlijke beïnvloeding. Tot slot verzorgt hij gastcolleges, onder andere voor de opleiding ‘Master of Crisis and Public Order Management’ (MCPM) van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) op het gebied van burgerschap, veiligheid en openbaar bestuur. Dhr. Hijlkema studeerde Integrale Veiligheidskunde aan de Hogeschool Utrecht en Bestuurskunde (variant besturen van veiligheid) aan de Vrije Universiteit Amsterdam. In beide gevallen studeerde hij cum laude af.

Stefan van der Meulen

S. van der Meulen (BBA) was gedurende 2011 tot en met begin 2013 onderzoeker bij het Lectoraat Veiligheid & Sociale Cohesie. Hij werkte aan onderzoeken over een mogelijk nieuw geweldsmiddel voor de Nederlandse politie en zelfredzaamheid bij noodsituaties. Daarnaast is projectcoördinator bij de brandweer Olst-Wijhe en militair bij de Nationale Reserve. Dhr. van der Meulen studeerde Management, Economie en Recht aan de Hogeschool Windesheim.

Marit Moll MSc

M. Moll MSc is eigenaar van Mollsfocus en heeft als data-specialist de SPSS-data voor paragraaf 3.1 bewerkt en geanalyseerd.

Lisanne van Stormbroek

Mevrouw L.E.M. van Stormbroek studeert HBO - Rechten aan de Hogeschool Windesheim in Zwolle. Zij is student-assistent bij het lectoraat Veiligheid & Sociale Cohesie.



Literatuur

Boers, J., van Steden, R., Boutellier, H. (2007) *Het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving*, Tijdschrift voor Veiligheid 2008 (7) 3, pp. 34-52.

Bureau Veiligheidsberaad (2009) *Samenwerking in een ander perspectief. Naar een multidisciplinaire visie op de ontwikkelingen van de veiligheidsregio*, Den Haag: Bureau Veiligheidsberaad.

Brandweeracademie Nifv (2011) *ROT oefeningen in IJsselland november 2011*.

BZK (2009a), Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 29 614, nr. 12, brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Tweede Kamer betreffende Grondrechten in een pluriforme samenleving.

BZK (2009b), Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 30 821, nr. 9, brief van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Tweede Kamer betreffende Nationale veiligheid.

BZK (2009c), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), brief aan Tweede Kamer betreffende Zelfredzaamheid bij rampen en crises, kenmerk 2009-0000285982.

BZK (2009d), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), brief aan Tweede Kamer, Voortgangsbrief Nationale Veiligheid 2009, 2009-0000306110.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2011) *Integrale Veiligheidsmonitor 2010. Landelijke Rapportage*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Curtis, A., Mills, J.W., Blackburn, J.K., Pine, J.C., Kennedy, B. (2006) *Louisiana State University Geographic Information System Support of Hurricane Katrina Recovery Operations*, International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 24, p. 203-221.

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2011) *Eindrapportage activiteiten GBT's 2011*.

De Hart, J. (2002) *Theoretische uitgangspunten, conceptualisering en doelstellingen, p. 3-28 in: De Hart, J. (red.) (2002) Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Denkers, F. (1993) *Op eigen kracht onveiligheid de baas. De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*, Lelystad: Koninklijke Vermande BV.

Dynes, R. (1994) *Situational Altruism: Toward an explanation of pathologies in disaster assistance*, preliminary paper #201, University of Delaware, Disaster Research Center.

Fernandez, L.S., Barbera J.A., van Dorp, J.R. (2006) *Spontaneous volunteer response to disasters: the benefits and consequences of good intentions, journal of emergency management* 2006, vol 4, nr 5, p. 57-68.

Fitzpatrick, C., Mileti, D.S. (1994) *Public Risk Communication*, in: Dynes, R.R. & Tierney, K.J. (red.) (1994) *Disasters, collective behaviour and social organization*, Newark, Londen: Associated University Press.

Gemeente Ommen (2010) *Rampenbestrijdingsplan N.V. Nederlandse Gasunie*.

Goltz, J.D., Tierney, K.J. (1997) *Emergency Response: Lessons learned from the Kobe earthquake*, Delaware: University of Delaware, Disaster Research Center.

Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N. (2010) *Burgers bij de bestrijding van rampen: betrokken, beschikbaar, bekwaam*, Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (medeauteurs Aulman, L., Leunk, M., Van Rooij, T., Van Rossum, W., De Ruwe, S., In 't Veld, M., Vos, W., Van de Weert, M.).

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

Expertisecentrum Zelfredzaamheid (2012) *Zelfredzaamheid en crisissituaties*, Infopunt Veiligheid

Haver, L, van Bussel, H. (2010), *BrandVeilig Leven. Evolutie of Revolutie? Op weg naar een andere brandweer*, Rapportage verkenning Brandveilig Leven, Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg & Rampenbestrijding NVBR.

Helsloot, I., Martens, S., Scholtens, A. (2010) *Basisboek regionale crisisbeheersing. Een praktische reader voor functionarissen in de regionale crisisorganisatie*, Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.

Helsloot, I. en van 't Padje, B. (2010) (red.) *Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Hijkema, S., van der Meulen, S., Moll, M., Timmer, J. (2011) *Meting zelfredzaamheid en sociale samenhang in de Veiligheidsregio IJsselland. Een casusstudie in Zwolle en Olst-Wijhe*, Zwolle: Hogeschool Windesheim

In Actie, Eenmalig tijdschrift van In actie met burgers!, deelproject van het Actieprogramma Lokaal Bestuur, gezamenlijke project van VNG en BZK, januari 2010.

Klein, A. (2012) *Zelfredzaamheid. Een onderzoek naar het versterken van zelfredzaamheid, zodat burgers ongevallen, rampen en crises kunnen voorkomen en zich hierop voorbereiden*, masterthesis bestuurskunde variant besturen van veiligheid, Vrije Universiteit Amsterdam.

Kuipers, W., Meuleman, H. (2003) Opperbevel en bestuurlijke coördinatie, in: Helsloot, I., Verhallen, P. (red.) (2003) *Zicht op de rampenbestrijding*, Arnhem: NIBRA.

Latané, B., Darley, J. (1968) *Bystanders intervention in emergencies: Diffusion of responsibility, Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 8, no. 4, p. 377-383.

Latané, B., Darley, J. (1970) *The unresponsive bystander: Why Doesn't He Help?*, New York: Appleton-Century Crofts.

Lewin, Kurt (1946) *Action research and minority problems*, Journal of Social Issues, 2: pp. 34-46.

Lin, N. (2001) *Building a Network Theory of Social Capital*, p. 3-30 in: Burt, S., Cook, K., Lin, N. (red.) (2001) *Social capital. Theory and research*, New Jersey: Transaction Publishers.

Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, USA: Russel Sage Foundation.

Maas-de Waal, C., Wittebrood, K. (2002) *Sociale cohesie, fysieke buurtkenmerken en onveiligheid in grote steden*, p. 279-317 in: De Hart, J. (red.) (2002) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Moen, R., Norman, C. (2011) *Evolution of the PDCA cycle*

Ministerie Veiligheid en Justitie (2013), Kamerstukken II, 15 april 2013, 36 9297.



Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (2012), *Fatale woningbranden 2011*, Arnhem: NIFV

Noije, L. van en K. Wittebrood (2008), *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) (2010) *De brandweer over morgen. Strategische reis als basis voor vernieuwing*, Arnhem: NVBR.

Newton, F. (2010) *Zelfredzaamheid bij rampen en crisis. Stimulerende beleidsinstrumenten van de overheid*, bachelorscriptie Bestuurskunde, Universiteit Twente.

Oberijé, N. en Tonnaer, C. (2008) *Hulpverleners en burgerhulp*, Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra.

Oberijé, N. (2007) *Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen*, Tijdschrift voor Veiligheid 2007 (6) 2, p. 40-43.

Paton, D. (2003) *Disaster preparedness: a social cognitive*, Disaster and Management, volume 12, nr. 3, p. 210-216.

P&A Coaching (2011) *Overall rapportage Table Top CoPI-oefeningen 2011*.

Politie IJsselland (2012) *Versterking preventieve aanpak woninginbraken*, Zwolle: Regionaal College.

Perry, R.W., Lindell, M.K. (2003) *Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism*, p. 49-60, Journal of Contingencies and Crisis Management, vol.11, no.2.

Peeters, R., van Twist, M. (2007) *Een pleidooi voor bestuurlijke bescheidenheid en maatschappelijke veerkracht. Over ‘Searching for safety’ van Aaron Wildavsky*, Bestuurswetenschappen, nr. 1, p. 96-103.

Quarantelli, E.L. (1993) *Community Crises: An Exploratory Comparison of the Characteristics and Consequences of Disaster and Riots*, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, vol.1, no.2.

Quarantelli, E.L. (1999) *The Sociology of Panic*, Disaster Research Center, University of Delaware.

Regio IJssel-Vecht (2002) *Protocol inzet RTV Oost bij waarschuwing van de bevolking 2003*

Raad voor het openbaar bestuur (2008), *Beter besturen bij rampen. Een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing*, Den Haag.

Ruitenbergh, A.G.W. en Helsloot, I. (2004) *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*, Den Haag: Kluwer. Sampson, R.J. en Groves, W.B. (1989) Community structure and crime: Testing social-disorganization theory, American Journal of Sociology, 94 (4), p. 774-802.

Save (2007) *Rampenbestrijdingsplan AKZO Nobel Polymer Chemicals B.V.*

Save en Oranjewoud (2007) *Rampbestrijdingsplan Mallinckrodt Baker B.V. te Deventer*.

Schuyt, K. (1997) *Sociale cohesie en sociaal beleid. Drie publiekscolleges in de Balie*, Amsterdam: stichting uitgeverij De Balie, 1997.

Scholte, R.D. (2007) *Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten*, VU Amsterdam

Scholtens, A. 2007) *Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat*, lectorale rede, Academie voor Crisisbeheersing NIFV / Politieacademie.

Silver, E., Miller, L. (2004) *Sources of Informal Social control in Chicago Neighborhoods*, Criminology, 42, 3, p. 551-583.

Sievers, L. (2009) *Burgers als bondgenoten. Zelfredzaamheid en burgerparticipatie bij rampen en crises door samenwerking met de brandweer*, scriptie Masteropleiding Crises and Disastermanagement NIFV/NSOB.

Skogan, W.G., Hartnett, S.M., DuBois, J., Comet, J.T., Kaiser, M., Lovig, J.H. (2000) *Problem solving in practise. Implementing Community Policing in Chicago*, Chicago: Institute for Policy Research, Northwestern University.

Slovic, P. (1987) *Perception of risk*, Science, New Series, vol 236, no 4799, p. 280 – 285.

Stallings, R.A. en Quarantelli, E.L. (1985) *Emergent Citizen Groups and Emergency Management*, Public Administration Review.

Starmans, I.,Oberijé, N. (2006), *Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen*, Arnhem: Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid NIFV.

Stol, W. (2011) *Begrippenkader integrale veiligheid*, p. 43-54 in: Stol, W., Tielenburg, C., Rodenhuis, W., Pleysier, S., Timmer, J. (2011) *Basisboek Integrale Veiligheid*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2010) *Moedige burgers. De individuele zorg voor veiligheid bij incidenten*, Dordrecht: SMVP

Te Brake, H., Van der Post, M., De Ruijter, A. (2008) *Veerkracht. Van concept naar praktijk*, Tijdschrift voor Veiligheid, (7) 2, p. 54-68.

Terpstra, J. (2008) *Burgers in veiligheid. Lokale netwerken en buurtcoalities*, in: Boutellier, H. en van Steden, R. (red.) *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Terpstra, T. (2008), *Publieke percepties van het risico op overstromingen en wateroverlast. Verslag van dataverzameling onder huishoudens in het kader van het project ‘Van Neerslag tot Schade’*, Universiteit Twente.

Terpstra, T. (2009) *Flood preparedness: Thoughts, feelings and intentions of the Dutch Public*, Enschede: University of Twente.

Tierney, K.J. (1989) *The social and community context of disaster*, in: Gist, R. & Lubin, R. (red) (1989) Psychological aspects of disaster, West-Sussex: Wiley.

Timmer, J. (2006) *Burger, buurt en bondgenoten. Praktijkonderzoek naar veiligheidsaspecten en sociale samenhang in de leefomgeving*, Zwolle: Christelijke Hogeschool Windesheim.

Tonkens, E. (2006) *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*, Amsterdam: Vossiuspers Universiteit van Amsterdam.

Tonkens, E. (2010) *Waarom actief burgerschap?*, in: Stuive, K. en P. Deelman (red), *Burgernet en andere vormen van burgerparticipatie in de veiligheid*. Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, p. 29-46.

Tonnaer, C. (2008) *Burgerhulp bij rampen: op waarde geschat?*, Tijdschrift voor Veiligheid, 2008 (7) 2, p. 42-53.

Trijssenaar, I., Rosmuller, N. (2008), *Kwantificering van zelfredzaamheid in externe veiligheid*, Tijdschrift voor Veiligheid 2008 (7) 2, pp. 6-18.

van Duin, M. (2011) *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere*, Apeldoorn: Politieacademie en Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid

Van Geel (2007) *Nota van toelichting op het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen*, Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Van Caem, B. (2008) *Verborgen kracht: burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam

Van Calster, P.J.V., Gunther-Moor, L. (red.) *Herstelrechtelijke politiezorg*, Dordrecht/Gent: Stichting SMVP Productions/Centrum voor politiestudies.

Van Marissing, E. (2005) *Stedelijk beleid en bewonersparticipatie. De aloude inspraakavond voldoet niet meer*, Aedes Magazine 9/10, p. 64-67.



Van Stokkom, B., Toenders, N. (2010) De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken, Amsterdam: Pallas Publications – Amsterdam University Press.

Van 't Padje, B., Groenendaal, J. (2008) *Redzame burgers als vliegwiel voor verandering*, Tijdschrift voor Veiligheid 2008 (7) 2, pp. 25-41.

Veiligheidsregio IJsselland (2010a) *Richtlijnen voor communicatie bij uitval van nutsvoorzieningen*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010b) *Evaluatierapport Verfrissend concept 1.1*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010c) *Scenario's COPI veldoefeningen oktober: trein-tankwagon, schietpartij op school, op- en overslagbedrijf, brand in een kunstmestfabriek*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010d) *Scenario's COPI oefeningen maart: brand, explosie, ordeverstoring, verkeersongeval*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010e) *Scenario GBT/ROT oefening Raalte: Stoppelhaene*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010f) *Scenario GBT/ROT oefening Olst-Wijhe: brand en gijzeling*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010g) *Scenario GBT/ROT oefening Zwolle: bevrijdingsfestival*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010h) *Scenario GBT/ROT oefening Kampen: oud en nieuw*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010i) *Scenario GBT/ROT oefening Dalfsen: brand en asbest*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010j) *Scenario GBT/ROT oefening Ommen: jetflame gasunie*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010j) *Scenario GBT/ROT oefening Hardenberg: brand en gijzeling*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010l) *Scenario GBT/ROT oefening Deventer: Dickens*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010m) *Scenario GBT/ROT oefening Staphorst: oud en nieuw*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010n) *Scenario GBT/ROT oefening Steenwijkerland: brand en gijzeling*.

Veiligheidsregio IJsselland (2010o) *Evaluatieteam. Leren van het multidisciplinair optreden*.

Veiligheidsregio IJsselland, Politie IJsselland, Vitens N.V. (2010) *Convenant voor regionale samenwerkingsafspraken tussen drinkwater Vitens, Veiligheidsregio IJssel-land en Politie IJsselland* .

Veiligheidsregio IJsselland, Politie IJsselland, Netbeheer Nederland (2011) *Convenant voor regionale samenwerkingsafspraken tussen Veiligheidsregio IJsselland, Politie IJsselland en Netbeheerders van gas en elektriciteit*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011a) *Regionaal Crisisplan 2012-2015*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011b) *Coördinatieplan uitval drinkwater*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011c) *Coördinatieplan uitval elektriciteit*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011d) *Coördinatieplan uitval gasvoorziening*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011e) *Coördinatieplan uitval telecom*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011f) *Informatiekaart Infectieziektecrisis*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011g) *Achtergrondinformatie multidisciplinaire Informatiekaart Infectieziektecrisis*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011h) *Informatiekaart Overstromingen*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011i) Oefenbeleidsplan Veiligheidsregio IJsselland. Uitgangspunten &doelstellingen voor het multidisciplinair opleiden, trainen & oefenen in de beleidsperiode 2012-2015.

Veiligheidsregio IJsselland, Waterschap Groot-Salland, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2011j) *Evaluatie ROT-oefendagen 2&3 november 2011*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011k) *Scenario's COPI veldoefeningen oktober: asbestbrand, ketelwagon, ongeval onrust stroomuitval, vergiftiging*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011l) *Scenario's COPI oefeningen mei/juni: verpleeghuis, verkeersongeval*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011m) *Scenario ROT oefeningen april/november: Gasunie Vilsteren, hoog water IJssel, verontreiniging drinkwater*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011n) *Scenario GBT oefening Kampen: stroomuitval*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011o) *Scenario GBT oefening Zwartewaterland: brand*.

Veiligheidsregio IJsselland (2011p) *Multidisciplinair Evaluatierapport. Gasexplosie Melkmarkt 25. Zwolle, 26 april 2011*.

Veiligheidsregio IJsselland (2012) *Community Safety in de Veiligheidsregio IJsselland. Iedereen draagt zijn steentje bij, Zwolle: Veiligheidsregio IJsselland*.

Vlek, C.A.J., Stallen, P.J.M. (1996) *A multi-level, multi-stage, multi-attribute perspective on risk assesment, decision making and risk control*, Risk Decision Policy, p. 9-31.

Voorhees, W.R. (2008) *New Yorkers respond to the World Trade Center attack: An anatomy of an emergent volunteer organization*, Journal of Contingencies and Crisis Management, p. 4-13.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Vertrouwen in de buurt, Amsterdam: Amsterdam University Press*.

Wildavsky (1988) *Searching for safety*, USA: New Brunswick.

Wildavsky (1991) *Searching for safety*, New Brunswick/Oxford: Transaction Publishers.

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

Websites

Belgische Brandwonden Stichting (2013), geraadpleegd april 2013: <http://www.brandwonden.be/index.php/ehbo/nl/>

Centrum voor Criminaliteitspreventie (2013), geraadpleegd april 2013: <http://www.hetccv-trends.nl/veiligheidsontwikkelingen/woninginbraken-en-overvallen#trends>

De Sentor (2012), geraadpleegd oktober 2012: <http://www.destentor.nl/regio/nwoverijssel/11741768/14-gewonden-bij-busongeluk-Rouveen.ece>

Dierenbescherming Afdeling Groningen, geraadpleegd november 2012: <http://www.groningen.dierenbescherming.nl/nieuws/bericht/15598>

Dicky Woodstock Popfestival (2012), geraadpleegd oktober 2012: <http://www.dickywoodstock.com/>

Oranje Kruis (2013), geraadpleegd april 2013: <http://www.ehbo.nl/tips/brandwonden/>

Politiekeurmerk Veilig Wonen, geraadpleegd januari 2013, www.politiekeurmerkveiligwonen.nl

Red Cross (2012), geraadpleegd november 2012: <http://www.redcross.org/>

Rode Kruis (2013), geraadpleegd april 2013: <http://www.rodekruis.nl/eerste-hulp/wat-te-doen-bij/paginas/brandwond.aspx>

Slachtofferhulp, geraadpleegd april 2013, <http://slachtofferhulp.nl/Over-Ons/Jaarverslag-2011/Organisatie/Onze-medewerkers/>

Timeworld (2011), geraadpleegd januari 2013, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2097511,00.html>

VeiligheidNL (2013), geraadpleegd april 2013, <http://www.veiligheid.nl/cijfers/cijfers-over-brand>

Filmmateriaal

DVD Community Safety, brandweer project Merseyside, Liverpool, voor Nederland NVBR en Veiligheidsregio IJsselland, 2010.

Bijlagen

- Bijlage 1: bezetting COPI, ROT, GBT in Veiligheidsregio IJsselland
- Bijlage 2: positieve en negatieve ervaringen OVD's met helpende burgers
- Bijlage 3: gespreksinstrument
- Bijlage 4: methodologische verantwoording



Bijlage 1: Bezetting, COPI, ROT, GBT in Veiligheidsregio IJsselland

In Veiligheidsregio IJsselland is de standaardbezetting van het COPI, ROT en GBT als volgt Veiligheidsregio IJsselland, 2011a):

Standaardbezetting COPI

Leider COPI, Officier van Dienst Brandweer, Officier van Dienst Geneeskundig, Officier van Dienst Politie, Informatiemanager COPI, Voorlichtingsfunctionaris COPI.

Standaardbezetting ROT

Operationeel Leider, Sectie (leidinggevende en ondersteuner) Brandweer, Sectie Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR), Sectie Politie, Sectie Bevolkingszorg, Sectie Informatiemanagement, Voorlichtingsfunctionaris ROT.

Standaardbezetting GBT

Lokale Brandweercommandant, (Operationeel) directeur GHOR, Directielid van de politie, Gemeentesecretaris, Adviseur crisisbeheersing, Voorlichtingsfunctionaris GBT, Informatiemanager GBT, Administratief ondersteuner.

Bijlage 2: positieve en negatieve ervaringen OVD's met helpende burgers

POSITIEF	
Positieve ervaring met helpende burgers in IJsselland	Reactie IJssellandse OVD's
'Burger had lokale kennis over toegangswegen, gangetjes en steegjes om bij de brand te kunnen komen. Hij verleende tevens medewerking om via zijn voordeur, woonkamer, keuken en achterdeur aan de achterzijde van het incident te kunnen komen. Vele vieze laarzen gingen door zijn woonkamer, maar meneer lag er niet wakker van.'	'Dankbaar gebruik maken van zijn lokale kennis en medewerking.'
'Een burger die zich voorstelde als huisarts en hielp met reanimeren.'	'Hulp aanvaarden.'
'Bedrijfsdeskundige, kennis van specifieke materialen.'	'Vragen hoe bijvoorbeeld een constructie in elkaar zit, een landbouwmachine, bedrijfsproces enz.'
'Wateroverlast 1998. Burgers hielpen mee met vullen van zandzakken en het verplaatsen van de zakken richting het hoge water.'	'Vanuit de brandweer zijn actief burgers benaderd mee te helpen.'
'Ontruiming van een verzorgingshuis. Noodopvang direct betrokkenen bij een incident.'	'Toejuichen.'
'Omstanders weten vaak de juiste personen te vinden en te (her)kennen, kunnen bij buurpercelen naar binnen omdat zij een sleutel bezitten.'	'Mensen laten opsporen, woning als zaakwaarnemer te openen.'
'Aantal mensen moesten vanwege evacuatie elders worden ondergebracht. Burger bood onderdak aan deze mensen.'	'Heb ik gebruik van gemaakt.'
'Bosbrandweer bestaat uit 110 personen (burgers).'	'Daar oefenen we jaarlijks mee.'
'Brand waarbij dieren verplaatst moeten worden. Dit wordt uitgevoerd door extra deskundige handjes van agrariërs die kunnen omgaan met dieren.'	'Brandweer kon de kerntaak uitvoeren en de burger kan van mij de complimenten ontvangen.'
'Neerstorten van een heteluchtballon waarbij de burgers al waren begonnen met het verzorgen van de gewonde al ver voor de aankomst van de eerste hulpverleners.'	'Langzaam het proces overgenomen. Daar waar de burgers nog konden helpen dit aangestuurd en achteraf hartelijk bedankt voor de geleverde inspanning.'
'Bij een ongeval met voertuigen is door omstander eerste hulp verleend.'	'Mensen een compliment gegeven.'
'Auto te water. Burgers die snel ter plaatse waren hebben de persoon uit het water gehaald.'	'Geprezen om hun hulp, verdere taak overgenomen door professionele hulpverleners.'
'... helpen verkeer attenderen en voorkomen dat mensen op plaats delict liepen (afzetten).'	'Totdat er voldoende mensen waren, voorzien van hesje en specifieke opdracht geven.'



‘Burger hielp met verkeer regelen, bleek een marechaussee.’	‘Dankbaar gebruik van maken en een geel hesje aanreiken.’
‘Duikers van een bedrijf boden aan om te helpen bij het zoeken naar een verdronken persoon.’	‘Ik heb ze laten zoeken. Daar werd ik later op aangesproken door overheidsorganisaties die vonden dat dit niet kon omdat die duikers zich niet aan de ARBO-eisen hielden en de politie wel verantwoordelijk blijft, ook al is er geen directie opdrachtgever-relatie.’
‘Verkeersongeval. Burgers ondernemen actie tot op het moment dat de hulpdiensten er zijn. Ook tijdens het hulpverleningsproces kan een burger met specifieke kennis (vaak zijn dit mensen die raakvlakken hebben met hulpverlening, o.a. brandweermensen, dokters, verpleegkundigen) een paar extra handjes zijn.’	‘Het gebeurde onder goede begeleiding, dus dan ga je er mee akkoord. Als het zijn meerwaarde bewijst grijp ik niet in.’
‘Burger heeft partytent over lijk geplaatst in verband met het veiligstellen van sporen.’	‘Samen met de burger dit gedaan.’
‘Beroepsschipper bood aan om een plezierjachtje waarvan de schipper onwel was geworden uit een sluis naar een aanlegsteiger te varen in verband met reanimatie.’	‘Heldere afspraak maken over wie, wat, waar en hoelang dat zou gaan duren.’
‘Buren die slachtoffers opvangen, mensen die koffie en koek aan hulpverleners verstrekken, mensen die de weg vrij maken.’	‘Deze hulp accepteren, voor zover dit veilig kan en men niet in de weg loopt.’

NEGATIEF	
Negatieve ervaring	Reactie OVD
‘In de weg lopen. In paniek schreeuwen en verkeerde dingen doen (slepen met slachtoffer).’	‘Rustig blijven en iemand overtuigen dat hij op dat moment het nog erger maakt.’
‘Weg afzetten tijdens een dodelijk ongeval.’	‘Wegsturen. Het was onveilig voor de burger en ik vind het een taak voor de politie.’
‘Hulpaanbod in het gevarengedebiet.’	‘Buiten de afzetting (gefarengedebiet) houden.’
‘Blussen van eigen woning.’	‘Overnemen en afstand laten nemen i.v.m. veiligheid’
‘Auto reed in een woning. Een ‘bouwvakker’ zou wel even helpen stutten..... Brandweer was nog bezig met stabiliseren en hij zou wel even.....’	‘Persoon achter het lint.’
‘Een burger met een bijna lijkende ambulance werd als verpleegkundige aan gezien.’	‘We kwamen er pas te laat achter dat het een burger betrof.’
‘Onbeschermd een slachtoffer bijstaan in de auto, goed bedoeld maar onveilig.’	‘De taak van die persoon overgenomen, en hem bedankt voor de hulp.’
‘Brand in een pand met asbestbesmetting geeft onveiligheid voor burgers, terwijl men graag de medeburger in nood wil helpen. Hierbij wordt onvoldoende aandacht besteed aan het veiligheidsrisico dat niet voldoende is.’	‘Lint spannen, assistentie politie en vooral informeren waarom hun hulp niet mogelijk is. Kortom niet bot wegsturen maar juiste argumenten overleggen.’
‘Ongeval ernstig letsel, burger raakte onwel van aanblik en vroeg vervolgens ook hulpverleningscapaciteit.’	‘Slachtoffer en burger van hulp voorzien door extra op te schalen.’
‘Lagedruk brandslang buiten het pand werd aan de kant gelegd, omdat er een binnenaanval werd ondernomen door de aanvalsploeg met bevelvoerder. Een burger met de beste bedoeling pakte de straal en richtte deze op de brandhaard en het gesneuvelde raam op de eerste verdieping. Dit bracht de personen welke binnen ingezet waren direct in gevaar.’	‘De burger zo goed en kwaad mogelijk uitgelegd dat we bewust de stralen buiten niet inzetten tijdens een binnen aanval.’

‘Een waterongeval waarbij een omstander stond te wijzen naar een paar opkomende luchtbelletjes. Hierbij gaf hij niet aan getuige te zijn van het incident.’	‘Zeër dringend verzocht zich niet met de inzet te bemoeien, door hem is er een duikteam op de verkeerde plaats aan het duiken geweest wat kostbare tijd heeft gekost.’
‘Burgers die zich bemoeiden tijdens geweldssituaties.’	‘Wegsturen’
‘Burger die hulp wilde bieden op de plaats delict, maar daarbij sporen wegmaakte.’	‘Burger niet toelaten en/of verwijderen van de plaats delict.’
‘Tijdens een gaslek gingen burgers mensen waarschuwen en panden ontruimen.’	‘Burger uitleggen dat ik de ontruiming opnieuw moest controleren, omdat je geen zekerheid hebt of panden daadwerkelijk leeg zijn.’
‘Burger bemoeide zich bij aanrijding met het regelen van verkeer. Collega’s beklagden zich vanwege o.a. aansprakelijkheid en gevaarssetting.’	‘Een gesprek aangegaan waarbij rollen verduidelijkt werden.’
‘Tijdens een brand in een fabriek met meerdere risico’s werd aangedrongen op een binnenaanval en waar we [brandweer, red.] exact naar toe moesten; anders ging men zelf wel.’	‘Proberen duidelijk te maken met welke risico’s wij te maken hebben en d.m.v. doorvragen proberen helder te krijgen of de ingeschatte risico’s terecht zijn. Daarmee eveneens de gebruiker duidelijk maken waarom wij niet direct naar binnen gaan.’
‘Woningbrand met een burger die maar bij de brand bleef lopen.’	‘Overleg politie en man weggestuurd.’
‘Zij [burgers, red.] werken volgens de hun vigerende protocollen of werkwijzen. Helaas komt het regelmatig voor dat EHV-ers [Eerste-HulpVerleners, red.] meer willen doen dan dat zij mogen. Hierdoor ontstaan conflictsituaties, zoals bij het aanleveren van een slachtoffer op een wervelplank (door EHV-ers geplankt).’	‘Evalueren, maar zelfs dat leidt niet tot een tevreden resultaat.’
‘Bij een grote brand en bij een schietpartij wilden burgers met van alles helpen!’	‘Stuurde ze weg in kader van eigen veiligheid.’
‘Burger assisteerde bij het uitrollen van slangen e.d. bij de bestrijding van een brand. Slangen gingen de verkeerde kant op, koppelingen werden niet goed aangedraaid, men begaf zichzelf in een gevaarlijke omgeving.’	‘De welwillende burger bedankt voor zijn hulp. Ik heb aangegeven dat er een potentieel gevaar voor hem was.’

Bijlage 3: Gespreksinstrument

De inzichten en ontwikkelperspectieven in dit rapport zijn waardevol, maar verliezen kracht en betekenis wanneer deze niet tot worden gebracht door professionals. Het is vooral een kwestie van doen, kijken wat werkt en niet werkt, continue bijstellen en werken aan verandering. Om de bevindingen uit dit rapport te laten leven onder professionals vinden we het belangrijk dat zij hierover met elkaar in gesprek gaan. Om hen hierbij te ondersteunen hebben we digitaal presentatiemateriaal ontwikkeld waarvan zij gebruik kunnen maken. De bedoeling is dat men eerst kennis neemt van dit rapport, en dat vervolgens met behulp van het gespreksinstrument met elkaar bespreekt.

Het presentatiemateriaal is te downloaden via de volgende URL:

http://prezi.com/2cu6nqo-s3av/leren-benutten-zelfredzaamheid-en-burgerparticipatie-in-veiligheidsregio-ijsselland/?auth_key=3e9a8f4f68a81f9c13a15e744ae3187c39d48b90&kw=vi-ew-2cu6nqo-s3av&rc=ref-14002423



Bijlage 4: Methodologische verantwoording

99

In dit onderzoek zijn een mix van onderzoeksmethoden toegepast variërend tussen literatuurstudie, documentenanalyses, observaties, enquêtes, focusgroepen en interviews. Hieronder beschrijven we per hoofdstuk onze onderzoeks aanpak. We beperken ons tot de hoofdstukken drie tot en met vijf. De andere hoofdstukken zijn meer (theoretisch) beschouwend van aard.

HOOFDSTUK DRIE

Paragraaf 3.1

Voor een uitvoerige onderzoeksverantwoording over de inhoud van deze paragraaf verwijzen wij naar het reeds gepubliceerde deelonderzoek 'Meting zelfredzaamheid en sociale samenhang in de Veiligheidsregio IJsselland. Een casusstudie in Zwolle en Olst-Wijhe' uit 2011 van Hijckema e.a..

Paragraaf 3.2

We hebben een aantal beleidsinterventies onderzocht die beogen de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren. De onderzochte interventies zijn verschillend van aard (bijvoorbeeld qua aanpak, doelgroep etc.). Er is gekozen voor een hoge mate van verscheidenheid, om zoveel mogelijk te kunnen leren van de verschillen in aanpak. Als we hadden gekozen voor het bestuderen van eenzelfde type projecten, hadden we waarschijnlijk minder rijke onderzoeksdata vergaard. Ook kozen we interventies die vernieuwend waren en binnen Veiligheidsregio IJsselland nog geen gemeengoed zijn. Op deze manier zijn de onderzoeksresultaten zo nuttig mogelijk voor de praktijk, want zo leren zij welke interventies de moeite waard zijn en welke minder of niet. Een andere afweging voor het selecteren van projecten was heel praktisch van aard, namelijk dat projecten zich in de uitvoeringsfase moesten bevinden. Projecten die zich nog bevonden op de tekentafel waren niet toereikend om te onderzoeken op werking en effectiviteit in de praktijk.

De beleidsinterventie over ontruimingsoefeningen hebben we bestudeerd aan de hand van interviews, groepsinterviews en observaties. Voorafgaand aan de oefening hebben we gesproken met professionals van de brandweer en de zorginstelling. Op deze manier kregen we een beeld van de huidige situatie en samenwerking. Vervolgens waren we van begin tot eind aanwezig bij de oefening. Hierdoor hebben we tijdens alle facetten kunnen observeren hoe de oefening is verlopen. Daarnaast zijn we aanwezig geweest bij de verschillende evaluaties (vanuit brandweer, BHV en omwonenden) en hebben we zelf de evaluatie onder de bewoners uitgevoerd. De uitkomsten van deze evaluaties hebben we een plek gegeven in onze bevindingen.

De beleidsinterventie over de lessen op basisscholen hebben we onderzocht aan de hand van interviews met professionals en het uitvoeren van enquêtes onder kinderen die de lessen hebben gekregen. In Olst-Wijhe hebben de kinderen voorafgaand aan deze lessen een korte vragenlijst ingevuld over wat zij doen ten tijde van een brand. Na een periode van vier tot zes maanden hebben de kinderen dezelfde vragenlijst opnieuw ingevuld. De tweede vragenlijst bevat een extra vraag over de checklist van 'Billy Brandkraan.' Het verschil in de antwoorden op de twee vragenlijsten moest een beeld geven van de effecten. De resultaten gaan over 7 scholen en 141 leerlingen. In Zwolle is de methode van onderzoek om praktische redenen anders dan in Olst-Wijhe. De scholen in Zwolle hebben geen nulmeting ondergaan. Daar hebben we gekozen om het effect van de lessen te meten door het stellen van retrospectieve vragen. Kinderen zijn gevraagd of hun kennis, houding of gedrag is veranderd dankzij de lessen die zij hebben gekregen.

De beleidsinterventie over het geven van voorlichting kort na een incident hebben we onderzocht door te spreken met professionals, het bijwonen van een voorlichting en het uitvoeren van een enquête onder de doelgroep. Tijdens de bijeenkomst zijn mensen gevraagd of zij wilden meewerken aan een enquête. In totaal hebben 12 mensen zich hiervoor opgegeven en hebben acht mensen de enquête ingevuld. Ook wilden we een tweede enquête uitvoeren onder bewoners van een andere voorlichting. Dit hebben we geprobeerd, maar leverde geen bruikbare data op omdat bewoners vanwege hun leeftijd geen geschikte respondenten bleken te zijn voor deze methode.

De vijfde beleidsinterventie hebben we onderzocht door het organiseren van 2 bijeenkomsten met een focusgroep, het spreken met professionals, het uitvoeren van een enquête onder bewoners en het laten invullen van logboeken door medewerkers van woningbouwcorporaties. Het eerste groepsinterview hielden we op 30 augustus 2012 en het tweede op 29 november 2012. In het eerste geval waren er acht medewerkers van de woningbouwcorporatie aanwezig en in het tweede geval vijf. Op deze manier hebben we hun ervaringen in kaart gebracht. Verder kregen we in totaal 37 bruikbare logboeken terug van medewerkers. De enquête hebben we uitgevoerd in drie verschillende wooncomplexen in drie verschillende buurten. Dit leverde in totaal 73 te gebruiken enquêtes op.

HOOFDSTUK VIER

Paragraaf 4.2

Bij het analyseren van plannen op het gebied van zelfredzaamheid vonden we een brede scope noodzakelijk. Dit komt omdat burgers op allerlei verschillende manieren in alle rampenbestrijdingsprocessen een rol hebben (Groenewegen-ter Morsche en Oberijé, 2010). Daarom is gekozen om de analyse van de plannen niet te doen aan de hand van een vooraf dichtgetimmerd analysekader. In plaats daarvan is bij elk bestudeerd plan geprobeerd te ontdekken of hulpdiensten in algemene zin oog hebben voor het verschijnsel zelfredzaamheid en/of burgerparticipatie. Dit is gedaan door bij elk plan de volgende twee centrale vragen te stellen:

- Houden de hulpdiensten rekening met zelfredzame en/of participerende burgers? Bij deze vraagstelling is gekeken of er indicaties zijn te vinden dat men expliciet of impliciet het verschijnsel onderkennen.
- Benutten de hulpdiensten de potentiële capaciteiten van zelfredzame en/of participerende burgers? Bij deze vraagstelling is gekeken of er indicaties zijn te vinden dat men niet alleen het verschijnsel onderkent, maar hiermee ook rekening houdt in de aanpak.

Categorie	Plan
Plannen t.b.v. incidentbestrijding	Regionaal Crisisplan 2012-2015 Rampenbestrijdingsplan AKZO Nobel Polymer Chemicals B.V. Rampenbestrijdingsplan N.V. Nederlandse Gasunie Rampenbestrijdingsplan Mallinckrodt Baker B.V. Coördinatieplan uitval drinkwater Coördinatieplan uitval elektriciteit Coördinatieplan uitval gasvoorziening Coördinatieplan uitval telecom Richtlijnen voor communicatie bij uitval van nutsvoorzieningen Informatiekaart Infectieziektecrisis Informatiekaart Overstromingen
Plannen t.b.v. oefenen	Multidisciplinair oefenbeleidsplan 2012-2015 Multidisciplinaire oefeningen in 2010 (COPI veldoefening ‘Verfrissend’, COPI veldoefeningen, COPI table top (papieren) oefeningen, GBT/ROT oefeningen) Multidisciplinaire oefeningen in 2011 (COPI veldoefeningen, COPI table top (papieren) oefeningen, ROT oefeningen, GBT oefeningen)
Plannen t.b.v. incidentevaluaties	Notitie ‘Evaluatieteam. Leren van het multidisciplinair optreden’ Evaluatie Explosie Melkmarkt Zwolle 2011
Plannen t.b.v. samenwerking crisispartners	Protocol inzet RTV Oost bij waarschuwing van de bevolking 2003 Convenant voor regionale samenwerkingsafspraken tussen drinkwater Vitens, Veiligheidsregio IJsselland en Politie IJsselland Convenant voor regionale samenwerkingsafspraken tussen Veiligheidsregio IJsselland, Politie IJsselland en Netbeheerders van gas en elektriciteit

We hebben gekozen om alleen vastgestelde plannen te bestuderen. Het bestuderen van werk onder handen vonden we onwenselijk, omdat het eindresultaat van een dergelijk plan anders kan zijn dan het moment van bestuderen van het plan. Dit kan als gevolg hebben dat er onjuiste bevindingen worden vastgesteld. Om dat te voorkomen is alleen gekeken naar vastgestelde of reeds uitgevoerde plannen. Een beperking van deze aanpak is dat mogelijk het thema zelfredzaamheid en/of burgerparticipatie al wel aan terrein wint in de plannen die onder handen zijn, maar niet terugkomen in deze rapportage. Het planvormingsproces is vanuit vier invalshoeken benaderd. Er is beoogd om brede scope aan plannen te bestuderen. De volgende plannen hebben we bestudeerd:

Niet alle bestudeerde plannen leverde de gewenste informatie op. Dit komt omdat sommige plannen vooral procesmatig of te generiek van aard zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de bestudeerde oefenevaluaties. Op basis van de evaluaties was het niet mogelijk om een beeld te vormen hoe de hulpdiensten met het thema zelfredzaamheid en burgerparticipatie omgaan. Dit is enerzijds te verklaren omdat deze thema’s nauwelijks aan de orde zijn gekomen tijdens de oefeningen en daarom niet terugkomen tijdens evaluaties. Anderzijds is het zo dat de oefenevaluaties vooral gericht zijn op het proces en niet zozeer op de inhoud van het incident. Een ander voorbeeld is dat er tijdens de periode van dataverzameling nog maar slechts één incidentevaluatie bestuurlijk was vastgesteld. Deze evaluatie is vooral procesmatig waardoor niet is te bepalen hoe hulpdiensten zijn omgegaan met burgers e.d.

Naast het bestuderen van plannen hebben we ook een focusgroep georganiseerd. De professionals van Veiligheidsregio IJsselland vormen immers een belangrijke en waardevolle informatiebron. Tijdens deze bijeenkomst is van elke categorie plannen besproken in hoeverre daarin aandacht is voor het thema zelfredzaamheid en burgerparticipatie. Ook zijn daarin al bepaalde ontwikkelrichtingen besproken.

Op 2 juli 2012 is deze focusgroep bijeengekomen met daarin de volgende deelnemers:

- Dhr. Eshuis, regionaal oefencoördinator multidisciplinair oefenen.
- Dhr. Verhoeven, beleidsmedewerker operationele voorbereiding.
- Mw. Nijsingh, communicatieadviseur.

De medewerkers die niet aanwezig konden zijn bij de focusgroep hebben we geïnterviewd. Dit waren:

- Mw. Oude Roelink, beleidsmedewerker veiligheidsbureau (geïnterviewd 12 juli 2012).
- Dhr. Vredenbregt, beleidsmedewerker kwaliteitszorg (geïnterviewd 13 november 2012).

Tot slot hebben we deze paragraaf deels gebaseerd op bevindingen van een masterscriptie. Voor een uitvoerige onderzoeksverantwoording verwijzen we naar het onderzoek ‘Zelfredzaamheid. Een onderzoek naar het versterken van zelfredzaamheid, zodat burgers ongevallen, rampen en crises kunnen voorkomen en zich hierop voorbereiden’ uit 2012 door Klein.

Paragraaf 4.3

In juni 2012 zijn Officieren van Dienst (OVD) in Veiligheidsregio IJsselland met behulp van een enquête gevraagd hoe zij aankijken tegen en omgaan met helpende burgers tijdens incidenten. In totaal hebben 82 van de 109 OVD’s de vragenlijst ingevuld. Dat is maar liefst 75 procent van alle OVD’s. Met deze hoge respons zijn de resultaten voor 89 procent betrouwbaar (<http://www.journalinks.be/steekproef>). Dit betekent dat er met 89 procent zekerheid is te stellen dat de resultaten uit de enquête overeenkomen met de totale OVD populatie.

Ten opzichte van de totale populatie OVD’s zijn in de steekproef de OVD’s Politie 9 procent minder, de OVD’s Brandweer 6 procent meer, de OVD’s Geneeskundig 2 procent meer en de OVD’s Bevolkingszorg 1 procent meer vertegenwoordigd. Deze afwijkingen zijn beperkt en daarmee zijn de resultaten representatief te noemen.

	Totaal OVD’s IJsselland (N=109)	Totaal in steekproef (N=82)	Verschil
OVD Politie	58%	49%	-9%
OVD Brandweer	28%	34%	+6%
OVD Geneeskundig	5%	7%	+2%
OVD Bevolkingszorg	9%	10%	+1%

Naast de enquête hebben we ook van drie bestudeerde casussen burgers die hebben geholpen bevraagd naar hun ervaringen en zienswijzen. Tijdens deze interviews hebben we ook gevraagd naar de interactie tussen henzelf en de hulpverleners ter plaatse. Eén interview was met buurtbewoners die hebben geholpen tijdens een woningbrand (gemeente Raalte), een ander interview was met een huishuisarts die heeft geholpen tijdens noodweer bij een festival (gemeente Steenwijkerland) en het laatste interview was met voorbijgangers die hebben geholpen tijdens een fors verkeersongeval tussen een auto en een scholierenbus (gemeente Staphorst).

HOOFDSTUK 5

Dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met zeven burgemeesters van Veiligheidsregio IJsselland. Dit zijn:

Dhr. Meijer,	burgemeester van gemeente Zwolle
Dhr. Heidema,	burgemeester van gemeente Deventer
Dhr. Koelwijn,	burgemeester van gemeente Kampen
Dhr. Snijders,	burgemeester van gemeente Hardenberg
Dhr. Alsemma,	burgemeester van gemeente Staphorst
Dhr. Zoon,	burgemeester van gemeente Raalte
Dhr. Strien,	burgemeester van gemeente Olst-Wijhe

Tijdens dit interview hebben we een globale vragenleidraad gehanteerd, waarbij er ook ruimte was voor verbreding en verdieping. De leidraad besloeg de volgende thema’s en vragen:

Inleidend

- 1. Wat verstaat u onder zelfredzaamheid van burgers binnen het fysieke veiligheidsdomein (rampen, crisis etc.)?
- Intern (ambtelijke organisatie)*
- 2. Leeft voor u gevoel het thema binnen de ambtelijke organisatie? Waaruit blijkt dat?
- 3. Waar ziet u binnen de ambtelijke organisatie nog kansen of mogelijkheden voor verdere ontwikkeling? Kunt u voorbeelden noemen?
- 4. Welke rol kunt u als bestuurder daarbij zelf vervullen?
- Extern (inwoners, bedrijven, instellingen en netwerkpartners)*
- 5. Leeft voor u gevoel het thema zelfredzaamheid bij de inwoners, instellingen en overige netwerkpartners? Waaruit blijkt dat?
- 6. Hoe kan volgens u een bestuurder het thema bij deze doelgroepen stimuleren?
- 7. Waar ziet u nog kansen of mogelijkheden voor het stimuleren van zelfredzaamheid bij inwoners?

ISBN: 978-90-77901-49-6

© 2013 Silvan Hijlkema, Stefan van der Meulen, Jaap Timmer.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 aw Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Deze studie is mede mogelijk gemaakt door het Europees Sociaal Fonds, het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Veiligheidsregio IJsselland.

Foto omslag: Marcel van Saltbommel