

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/142875>

Please be advised that this information was generated on 2019-02-16 and may be subject to change.

# HET BENUTTEN EN VERSTERKEN VAN (ZELF)REDZAAMHEID IN AMSTERDAM- AMSTELLAND

*Jelle Groenendaal en Barry van 't Padje*

## INLEIDING

Zelfredzaamheid is *rising high*. In wetenschap, politiek, beleid en media is de belangstelling voor het onderwerp de afgelopen jaren sterk toegenomen. Bijna iedereen in de wereld van de rampen- en crisisbeheersing is het erover eens dat de overheid 'iets' moet met (zelf)redzame burgers. Maar wat precies? En als (zelf)redzaamheid zo belangrijk is, hoe kunnen we dan de (zelf)redzaamheid van mensen beter benutten en versterken in de crisisbeheersing?

Dit artikel beschrijft een casus over het leren benutten en versterken van (zelf)redzaamheid in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. In 2009 is deze regio als een van de vier landelijke proeftuinen begonnen met het testen van diverse initiatieven gericht op het benutten en versterken van (zelf)redzaamheid. In dit artikel beschrijven wij de uitgangspunten van het proefproject en de ontwikkelde beleidsvoorstellen en -producten. Ten tijde van het schrijven van dit artikel worden er nog steeds initiatieven ontwikkeld en getest. Daarom zal dit artikel niet ingaan op het beschrijven en analyseren van de resultaten van het proefproject in z'n geheel.

## HET PROEFPROJECT

### 2.1 *Inleiding*

De Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland (VRAA) is in 2004 gestart met het ontwikkelen van manieren om (zelf)redzaamheid te verankeren in haar beleid. Een van de eerste praktische resultaten was de vaststelling van twee vuistregels in 2007:

- Laat burgers helpen zolang de hulpdiensten nog niet volledig zijn opgeschaald.
- Accepteer specialistisch hulpaanbod van burgers in noodsituaties.

Maar, zoals wij eerder hebben betoogd (Van 't Padje & Groenendaal, 2008), het formuleren van vuistregels is één, het implementeren daarvan in de dagdagelijkse routine is twee. Het idee dat het veiliger wordt door het benutten van (zelf)redzaamheid schuurt namelijk tegen enkele fundamentele, identiteitsvormende beelden van hulpdiensten en overheden, zoals: de overheid is *in control*, garandeert veiligheid en is in nood de reddende engel. Overheden en hulpdiensten zijn erop ingericht om verantwoordelijkheid voor veiligheid bij burgers weg te nemen. Het benutten en versterken van zelfredzaamheid betekent dat ze hiermee stoppen en een deel van die afgenomen verantwoordelijkheid teruggeven. Dit kan alleen als er structurele veranderingen in de identiteit en werkwijzen plaatsvinden. Het is daarom niet zo gek dat de oude manier om meer veiligheid te organiseren via onder meer wetgeving, handhaving en hiërarchische, planmatige aansturing van professionals ook de afgelopen jaren is gevolgd. Er lijken echter steeds meer mensen bereid om serieus te gaan onderzoeken wat anders moet en kan in de organisatie van veiligheid.

Niemand weet nog precies hoe de praktijk van de nieuwe, 'zelfredzame' veiligheid er precies uit moet komen te zien. Daarom heeft de regio zich in 2008 aangemeld als testregio om in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken initiatieven te ontwikkelen en tot een *evidence based* beleid te komen. Midden 2009 is de regio Amsterdam-Amstelland gestart als één van de vier testregio's. Het proefproject loopt tot en met mei 2010 en zal daarna door zowel de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland als het ministerie van Binnenlandse Zaken worden geëvalueerd. Pas daarna, in het najaar van 2010, zal besluitvorming plaatsvinden. Dit artikel loopt op deze evaluatie en besluitvorming vooruit en bevat slechts voorlopige, nog niet vastgestelde conclusies.

## 2.2 Doel van het proefproject

Het centrale doel van het proefproject is het *ontwikkelen* van initiatieven gericht op het versterken en benutten van het (zelf)redzame gedrag van burgers en organisaties in Amsterdam-Amstelland en het *vaststellen* van de effectiviteit van deze initiatieven.

Het proefproject is enerzijds gericht op het versterken van het vermogen van burgers en organisaties om (zelf)redzaam gedrag te vertonen. Hierbij kan gedacht worden aan het bieden van handelingsperspectieven voor burgers om in noodsituaties slimmer te handelen (ga bij brand nooit in de rook staan; rook is giftig). Anderzijds richt het proefproject zich op het versterken van het vermogen van overheden en hulpdiensten om (zelf)redzaam gedrag te benutten en te mobiliseren (een burger stelt zijn huis ter beschikking als gewondennest en vangt een aantal slachtoffers op: hoe gaat de overheid hiermee om?). De nieuwe initiatieven worden getest in twee wijken van de gemeente Amstelveen. Gekozen is voor een wijk met een hoger risicoprofiel (Uilenstede,

vanwege de vele hoogbouw, grote studentenpopulatie en de aanvliegroete van Schiphol) en een wijk die min of meer representatief is voor Nederland (Groenelaan).

### 2.3 *Uitgangspunten van het proefproject*

Bij de ontwikkeling van het proefproject is uitgegaan van twee meta-uitgangspunten die gestaafd zijn op wetenschappelijk onderzoek naar rampen en crises.

*Meta-uitgangspunt: ieder mens is tijdens crises in meer of mindere mate (zelf)redzaam*

Het meest basale uitgangspunt van het proefproject is dat mensen en organisaties altijd in meer of mindere mate (zelf)redzaam zijn of kunnen zijn. De overheid heeft veel te lang vanuit de aanname gewerkt dat mensen, slachtoffers, omstanders, passanten, maar ook bedrijven en andere organisaties onderdeel van het probleem zijn en niet van de oplossing. Veel mensen en organisaties willen en kunnen op heel verschillende manieren helpen. Niet iedereen, er zijn mensen die roekeloos gedrag vertonen, onverantwoorde risico's nemen of asociaal reageren en het hulpverleners moeilijk maken in plaats van makkelijk, maar een groot deel van de mensen kan heel goed voor zichzelf zorgen in geval van nood en zijn in staat om anderen te redden (Helsloot & Ruitenbergh, 2004). De huidige onderschatting van het zelfredzame vermogen van burgers ondermijnt een effectieve beheersing van crises en moet daarom worden aangepast.

*Meta-uitgangspunt: het dagelijkse gedrag is de beste voorspeller van het gedrag in een crisis*

Het gedrag van mensen in 'normale' omstandigheden is de beste voorspeller van gedrag tijdens crises (Dynes, 1994; Quarantelli, 1993). Dit betekent dat de initiatieven van het proefproject niet exclusief gericht moeten zijn op het versterken van (zelf)redzaamheid in rampen en crises, maar juist en vooral op de normale dagdagelijkse en meest voorkomende gebeurtenissen. Het is bijvoorbeeld ondenkbaar dat hulpverleners die het (zelf)redzame gedrag van burgers en organisaties tijdens kleinschalige incidenten niet effectief benutten, dat tijdens grootschalige crises wel zouden doen. Net zo goed als burgers en organisaties die niet goed kunnen omgaan met kleine incidenten, dat wél zouden kunnen met grootschalige crises.

## DEEL 1

De concrete producten die in het proefproject zijn ontwikkeld, worden in twee delen gepresenteerd. In het eerste deel gaat het om het versterken van de

(zelf)redzaamheid van burgers. De strategieën en producten die zijn ontwikkeld voor het versterken van de (zelf)redzaamheid van organisaties worden niet besproken, omdat die tijdens het schrijven van dit hoofdstuk nog middenin de testfase zaten. In het tweede deel gaat het over de visie en producten om overheden en hulpdiensten beter in staat te stellen de (zelf)redzaamheid van burgers te benutten. Ook hier blijven de initiatieven die ontwikkeld zijn voor het benutten van de (zelf)redzaamheid van organisaties buiten beschouwing.

Deel I valt in drie paragrafen uiteen:

- risicocommunicatie (par. 3);
- zelfredzaamheid van burgers (par. 4);
- (zelf)redzaamheid van mensen met een beperking (par. 5).

### 3 RISICOCOMMUNICATIE

#### 3.1 *Risicocommunicatie en overtuigingskracht*

Met risicocommunicatie worden burgers geïnformeerd over:

- de risico's in hun omgeving;
- de maatregelen van de overheid;
- wat zij zelf kunnen doen als een noodsituatie is ontstaan.

Risicocommunicatie is een wettelijke taak van de gemeente, die bij de inwerkingtreding van de Wet op de veiligheidsregio's zal worden overgedragen aan de veiligheidsregio (art. 46 lid 2 Wet op veiligheidsregio's).

#### **Artikel 46 Wet op de veiligheidsregio's**

(...)

2. Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de rampen en de crises die de regio kunnen treffen, over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan en over de daarbij te volgen gedragslijn.

Risicocommunicatie is dus per definitie een instrument om de (zelf)redzaamheid van mensen te versterken. Mensen kunnen zichzelf beter helpen als ze weten wat er kan gebeuren en wat ze onder die omstandigheden het beste kunnen doen. Risicocommunicatie is zelfs een van de belangrijkste instrumenten als ervan uit wordt gegaan dat mensen zelf moeten beslissen om te investeren in hun (zelf)redzaamheid. Het is ook mogelijk om (zelf)redzaamheid te versterken door de overdracht van de benodigde kennis en vaardigheden te

institutionaliseren. Maak bijvoorbeeld het EHBO-onderwijs weer een structureel onderdeel van het reguliere onderwijssysteem. De (zelf)redzaamheid neemt dan substantieel toe zonder dat een serieuze investering op het gebied van risicocommunicatie nodig is. Als je hetzelfde resultaat wilt behalen door mensen uit vrije wil EHBO-onderwijs te laten volgen, heb je daarentegen heel veel risicocommunicatie nodig. Dan zal regelmatig gecommuniceerd moeten worden dat het belangrijk is om tijd en moeite te nemen om zelfredzaam te zijn. In het proefproject is geprobeerd uit te vinden hoe deze overtuigende communicatie eruit zou kunnen zien.

### *Verwende burgers*

Het belang van risicocommunicatie neemt al jaren toe, nog afgezien van de nieuwe ambitie om de (zelf)redzaamheid beter te benutten en te versterken. Burgers zijn mondiger geworden, hebben veel meer informatiekanalen tot hun beschikking en hebben een voortdurende honger naar informatie. Uit de nulmeting van het proefproject (n=147) bleek bijvoorbeeld dat 61% van de respondenten uit de testwijken meer informatie wenst te verkrijgen over de manier waarop zij zich op noodsituaties kunnen voorbereiden. Dit is een herkenbaar beeld dat ook uit andere onderzoeken naar voren komt. Mensen willen informatie. Ze vinden dat ze daar recht op hebben. Ongeveer 90% van de respondenten uit de nulmeting geeft aan dat zij risico-informatie belangrijk vinden. Tegelijkertijd is het bekend dat dezelfde burgers zich maar heel beperkt voorbereiden op risico's. In de nulmeting geeft 13% van de respondenten aan voorbereid te zijn (en dus 87% niet) en 31% heeft daartoe een intentie. Van alle mensen die stellen dat zij risico-informatie belangrijk vinden, gaat slechts 7% hier zelf actief naar op zoek. Dus naast de observatie dat burgers mondig zijn, constateren steeds meer mensen dat zij ook verwend zijn (233.000 en 101.000 googlehits voor respectievelijk verwende burgers en mondige burgers).

### *Waarom niet voorbereiden?*

Andere verklaringen voor de geconstateerde discrepantie tussen opinie en gedrag is de rationele afweging van mensen om geen voorbereidingen te treffen of aanvullende informatie te zoeken. Uit onderzoek blijkt dat burgers zich niet voorbereiden als de kans op een mogelijke crisis te laag wordt ingeschat om de inspanning van voorbereidingen mee te rechtvaardigen.<sup>1</sup> Voor een deel van de respondenten uit de nulmeting lijkt dit zeker op te gaan; zij zijn niet van plan voorbereidingen te treffen, omdat zij er geen noodzaak toe zien en de kans dat er iets gebeurt als klein inschatten. Aangezien Nederland een van de veiligste landen ter wereld is, is dit een vrij realistische gedachte. Echter, ook in een van de veiligste landen ter wereld gebeuren ongelukken en

---

1 Zie hoofdstuk 1 van deze bundel.

is het wenselijk om jezelf te kunnen redden. Het proefproject wilde daarom ondanks de relatieve veiligheid zo veel mogelijk mensen verleiden zich voor te bereiden. Daarvoor was het dus nodig om de risico's te vinden die het best in staat zijn om de gewenste investering in (zelf)redzaamheid te rechtvaardigen. Dit is onder meer gebeurd door in dezelfde nulmeting te vragen over welke risico's men zich het meest zorgen maakt en naast de lage-kans-groot-effect-risico's (zoals overstromingen en nucleaire en chemische incidenten) aandacht te schenken aan hoge-kans-klein-effect-risico's (brand in huis, lichamelijke noodsituaties zoals buiten bewustzijn).

Dat burgers zich niet voorbereiden, zou ook te maken kunnen hebben met de afwezigheid van (informatie over) effectieve voorbereidingsstrategieën (Helsloot & Van 't Padje, 2010). Gezien het relatief hoge percentage respondenten uit de nulmeting dat zegt meer informatie te willen ontvangen over hoe zij zich kunnen voorbereiden (61%), ligt het voor de hand dat dit een deel van de verklaring is. In het proefproject is daarom veel aandacht uitgegaan naar het maken en communiceren van kwalitatief goede voorbereidingsstrategieën. Hierbij was een doorslaggevend criterium: doorstaat het de Freek de Jonge-test?<sup>2</sup> Het is namelijk noodzakelijk dat mensen de adviezen over hoe zij zich kunnen voorbereiden als effectief en realistisch inschatten. Mensen moeten het idee hebben dat zij door het advies op te volgen de noodsituatie kunnen voorkomen en/of beheersen.

### *Speel in op gevoel*

Een ander soort verklaring voor het feit dat Nederlandse burgers zich nauwelijks voorbereiden, betreft de effectiviteit van de risicocommunicatie. Hierbij gaat het onder meer over het onderscheid tussen een 'berekendend' en een 'affectief' risicobegrip en of het wel of niet slim is om burgers op hun angst voor noodsituaties aan te spreken.

Het berekenende risicobegrip stelt: kans x effect = risico. Dit begrip staat onder druk, omdat het ten onrechte veronderstelt dat er niet op angstgevoelens zou mogen worden ingespeeld. Mensen zouden slechts op basis van berekeningen beslissingen (moeten) nemen. Bovendien denken relatief veel beleidsmakers en bestuurders dat het oproepen van angst paniek kan veroorzaken. Risicocommunicatie zou vooral gericht moeten zijn op het geruststellen van burgers ('als u een noodpakket koopt, bent u voorbereid op een crisis') (Ruitenberg & Helsloot, 2004). Dit uitgangspunt miskent dat risico's angst *horen* op te roepen. Angst is een natuurlijk verdedigingsmechanisme en, zoals alle

2 De Jonge maakt verschil tussen 'gezond verstand' en 'bureaucratische compromissen', [www.youtube.com/watch?v=tTZMTnnCEBg](http://www.youtube.com/watch?v=tTZMTnnCEBg).

emoties en gevoelens, een krachtige impuls om te handelen. De kritiek is dan ook dat berekenende risicocommunicatie ineffectief is, omdat ze onvoldoende gebruikmaakt van *fear appeals* – overtuigende boodschappen die angst oproepen – om gedrag te *kunnen* veranderen (Ten Have, 2009, p. 9-10). Misschien wel het beste voorbeeld van dit soort risicocommunicatie is de risicokaart.nl.

Het affectieve risicobegrip stelt: risico = gevaar x perceptie. Om mensen te overtuigen moet er volgens dit begrip dus iets anders gebeuren dan het laten zien van een berekening, wetenschappelijke argumenten en cijfers. Mensen moeten direct kunnen begrijpen dat een bepaald gevaar ernstig is en ook hun kan overkomen. Vandaar dat naast de grote risico's ook aandacht wordt besteed aan ongelukken in en om het huis. Een bijkomend voordeel hierbij is dat de handelingsperspectieven voor dit soort kleine risico's geloofwaardiger zijn. Het is makkelijker om te 'geloven' dat je als burger effectief kunt optreden bij een brandje in huis of bij een persoon die buiten bewustzijn is, dan bij een nucleaire ramp of een volledige overstroming van Noord- en Zuid-Holland. Maar bovenal moet risicocommunicatie het gevaar realistisch laten zien en verbinden met een gevoel. In het proefproject zijn daarom foto's en video-beelden van het gevaar gebruikt en is er bewust op een heel specifiek gevoel ingespeeld. Het was de bedoeling om mensen 'tussen angst en hoop' aan te spreken. Ja, mensen mogen bang zijn ('wat doe je als hier een kind in het water valt?'), maar moeten wel hoop voelen dat ze er nog iets aan kunnen doen.

De campagne 'Denk Vooruit' is in 2006 ontwikkeld om het risicobewustzijn te vergroten en de voorbereiding op noodsituaties te stimuleren. Een van de lessen uit de evaluatie van deze campagne was dat burgers de boodschap van de campagne niet op zichzelf betrokken door een lage risicoperceptie en onvoldoende handelingsperspectief.

### 3.2 *Campagnedoel en argumentatiestructuur*

Om invulling te geven aan risicocommunicatie is in het project een publieks-campagne uitgevoerd. Het primaire doel van deze campagne was:

Mensen bewegen en inspireren tot het vergroten van hun kennis, hun vaardigheden en hun netwerk, zodat zij fysiek gevaarlijke situaties beter kunnen voorkomen en beheersen.<sup>3</sup>

3 De toevoeging 'fysiek' is bedoeld om onderscheid te maken tussen de beleidsvelden fysieke en sociale veiligheid.



Het doel is dus niet, zoals bij zoveel andere overheidscampagnes, een verhoogd risicobewustzijn. Een verhoogd risicobewustzijn doet namelijk niets met de feitelijke veiligheid. Het wordt alleen veiliger als mensen zichzelf iets aanleren, afspraken maken met andere mensen of nuttige spullen kopen. Misschien moeten mensen eerst het besef hebben van de consequenties van het wel of niet investeren in veiligheid, voordat ze een beslissing kunnen nemen, maar dat betekent niet dat dit besef het doel zou moeten zijn van publiekscampagnes.

#### *De overheid wil beïnvloeden*

Zelfredzaamheid gaat onder meer over het ideaal dat burgers meer verantwoordelijkheid nemen voor veiligheid. In de publiekscampagne moet daarom keuzevrijheid centraal staan. Verantwoordelijkheid veronderstelt immers vrijheid; als je ergens niet zelf voor kiest, is er sprake van dwang en verdwijnt verantwoordelijkheid. Dit uitgangspunt heeft belangrijke consequenties gehad voor de slogan, *tone of voice* en de keuze voor een informatief karakter van de publiekscampagne. Maar het betekent niet dat een verhoogd risicobewustzijn het doel van de campagne moet zijn. De overheid wil namelijk met risicocommunicatie de keuzes die burgers maken inhoudelijk beïnvloeden. Als de overheid inhoudelijk overtuigd is dat meer zelfredzaamheid tot een veiligere maatschappij leidt, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken, de VRAA en vele andere overheden dat zijn, dan moet dat toch ook het doel zijn van het beleid en de bijbehorende communicatiecampagnes? Burgers kunnen een andere mening zijn toegedaan dan de overheid en hebben – indien het een echt issue wordt – de democratische instrumenten om een beleidswijziging af te dwingen. Maar het kan niet zo zijn dat de overheid geen keuze maakt. ‘Neutraliteit’ is geen optie voor een overheid die een essentieel normatief karakter draagt. Mensen in de gelegenheid stellen een keuze te maken is noodzakelijk in een democratie, en in het proefproject is geprobeerd om deze keuzevrijheid te vergroten, maar dat is niet voldoende voor een goede publiekscampagne van de overheid.

#### *De argumentatiestructuur*

In het proefproject is verondersteld dat de motivatie voor het willen investeren in de eigen (zelf)redzaamheid met de volgende argumenten samenhangt:

- Er zijn reële risico’s, noodsituaties komen voor en geen overheid kan dat voorkomen (investeer daarom in (zelf)redzaamheid).
- Iedereen is bij een noodsituatie altijd in eerste instantie op zichzelf en mensen in de buurt aangewezen (investeer daarom in (zelf)redzaamheid).
- Via relevante kennis, vaardigheden, spullen en afspraken ontstaat meer grip op de eigen veiligheid (investeer daarom in (zelf)redzaamheid).

Deze argumentatiestructuur in combinatie met een affectief-informatieve aanpak moest in het proefproject resulteren in een aantoonbare investering van burgers in veiligheid.

### 3.3 *Communicatiestrategie*

#### *Netwerkbenadering*

Met risicocommunicatie zoals dat in het proefproject is gedefinieerd (zowel preventieve als repressieve adviezen en zowel kleine als grote risico's) houdt een heel netwerk van organisaties zich bezig. Naast de wettelijk verplichte gemeenten (en in de toekomst veiligheidsregio's) adviseren de hulpdiensten over het voorkomen van risico's via verschillende folders en websites en zijn er allerlei risico-adviserende stichtingen en verenigingen als het Rode Kruis, het Oranje Kruis, de Brandwondenstichting, Consument en Veiligheid, de Hartstichting enzovoort. Daarnaast nemen ministeries allerlei initiatieven om voorlichting te geven over veiligheid. Ook maatschappelijke organisaties, zoals woningbouwcorporaties, ontwikkelen communicatieproducten om zaken als brandveiligheid te adresseren. In het proefproject is ervoor gekozen een organisatieneutraal campagneconcept te ontwikkelen waarbinnen verschillende organisaties hun boodschap kunnen presenteren. Mede vanwege de relatief kleine budgetten bij overheden en hulpdiensten voor risicocommunicatie was het de bedoeling om een concept te ontwikkelen om de aanwezige krachten te bundelen en zo tot een effectievere besteding te komen.

#### *Voortuincommunicatie*

Risicocommunicatie moet zoals gezegd laagdrempelig zijn en aansluiten bij de dagelijkse realiteit. Er is daarom gekozen voor aanwezigheid in de buurt waar mensen wonen. Omdat het de bedoeling is dat er in een reële behoefte wordt voorzien, betreft de communicatie een combinatie van halen en brengen. Het halen van informatie is in essentie een vraaggericht proces. In het proefproject zijn daarom op verschillende manieren de volgende soort vragen gesteld: Welke risico's zijn relevant? Voorzien de cursussen en bijeenkomsten in een behoefte? Wat kun je zelf en samen met je burens doen om de veiligheid te versterken? Zo'n strategie van halen en brengen is effectief om mensen te betrekken bij de problematiek.

### 3.4 *Producten*

In deze paragraaf wordt in het kort aangegeven welke producten gemaakt zijn om de communicatiedoelen te realiseren.

*Campagneconcept: Wat doe je?*



- Het concept kantelt de landelijke Denk Vooruit-campagne van denken naar doen. De hoofdkleur van Denk Vooruit is overgenomen; het fast forward logo is letterlijk gekanteld en van een gezicht in een tekstwolk veranderd.
- Van een gebod (Denk Vooruit) gaat het naar een vraag (Wat doe je?). Een vraag maakt nieuwsgierig en zet aan tot verder onderzoek.
- Het concept is niet gekoppeld aan één organisatie, maar aan een thema, zodat het verschillende partijen binnen de beleidsnetwerken aan zich kan binden.
- Het concept stelt overheden in staat om aan hun wettelijke plicht op het gebied van risicocommunicatie te voldoen.
- Het betreft een directe, informele en serieuze manier van communiceren om het aansprekend en informatief te maken.

Kernboodschap: 'In Nederland hebben we het allemaal goed voor elkaar. Toch kan er van alles gebeuren. Ook in Amstelveen. Helaas kunnen hulpdiensten niet direct helpen en dus ben je eerst op jezelf en elkaar aangewezen. Weet jij wat je moet doen als zich een noodsituatie voordoet?'

### *Onderzoek*

Er is op verschillende manieren onderzoek gedaan naar de behoefte en opinie van burgers. Dit is een cruciaal onderdeel van deze vorm van risicocommunicatie. Het versterken van zelfredzaamheid moet vraaggericht plaatsvinden. Het aanbod van 'effectieve strategieën', van informatie en kennis moet voorzien in een behoefte en aansluiten bij de beleving van burgers. Het is

daarom noodzakelijk te begrijpen wat er leeft en hoe er wordt gereageerd op het aanbod.

#### *Watdoeje.nl*

Watdoeje.nl is een kennisplatform waar mensen geholpen worden aan:

- juiste, begrijpelijke en realistische informatie over wat te doen tijdens noodsituaties en over hoe noodsituaties zijn te voorkomen;
- een aanbod van relevante opleidingen en de mogelijkheid om zich daarvoor in te schrijven;
- een beschrijving van de omgevingsrisico's, wat de kans is en wat de gevolgen;
- een onlinetest als onderdeel van een cursus;
- een beschrijving van wat de overheid doet om risico's te beheersen.

#### *Mailpack*

De bewoners uit de testwijk hebben een envelop ontvangen met daarin een brief van de burgemeester van Amstelveen, een inschrijvingsformulier voor de cursussen en bijeenkomsten in de buurt en enkele folders met praktische informatie.

#### *Noodeditie en advertenties*

Met het lokale nieuwsblad (*Amstelveens Nieuwsblad*) is een noodeditie gemaakt waarin naast aandacht voor de kernboodschap van de campagne, de cursussen en de website ook andere organisaties, zoals Ziekenhuis Amstelland, het Rode Kruis, Spoedpost Amstelland en wijkplatforms, zichzelf konden presenteren. Daarnaast zijn er advertenties gemaakt die door de redactie van de krant tijdens de campagneperiode konden worden geplaatst bij nieuwsberichten over bepaalde risico's, zoals gaslucht, brand of kind te water.



*Spandoeken en posters*

Om ook fysiek aanwezig te zijn in de buurt zijn er spandoeken ontwikkeld met enkele van de praktische vragen om mensen te verleiden naar de website te gaan, een cursus te volgen of een folder te lezen.

*Risicocafé – buurtbijeenkomst*

Er zijn twee risicocafés georganiseerd. Een risicocafé is een buurtbijeenkomst waarin burgers en professionals met elkaar in gesprek gaan over veiligheid. Er is informatie te halen over brandpreventie en eerste hulp, en informatie te brengen over welke risico's leven en wat je zelf en met de buurt kunt doen om de veiligheid te versterken.

## 4 ZELFREDZAAMHEID VAN BURGERS

## 4.1 Definitie

Zoals gezegd, is het van cruciaal belang dat er geloofwaardige voorbereidingsstrategieën en handelingsperspectieven worden gegeven. In het proefproject is daarom onderzocht uit welke kennis en vaardigheden zelfredzaamheid bestaat. Het beginpunt van dit traject was de definitie van Helsloot en Ruitenberg uit 2004. In deze definitie staat het handelen *tijdens* rampen en zware ongevallen centraal. Handelingen van burgers gericht op het *voorkomen* van noodsituaties waren niet meegenomen. Tijdens het project werd op verschillende manieren duidelijk dat het belangrijk is om dit wel te doen. Ten eerste sluit het aan bij de bestaande praktijk van politie, geneeskundige kolom, gemeente en brandweer om burgers te informeren over hoe zij misdaad, ongelukken, ziekte, brand enzovoort kunnen voorkomen. Ten tweede sluit het aan bij de ambitie van Amsterdam-Amstelland om meer aandacht te gaan geven aan risicobeheersing, vanuit de overtuiging dat inzetten op meer veiligheid op dit ogenblik vooral een zaak is van zo vroeg mogelijk investeren in de veiligheidsketen. In de nieuwe definitie van zelfredzaamheid is daarom de volgende zinsnede opgenomen: 'om crisissituaties te voorkomen'.

**Zelfredzaamheid** betreft alle handelingen van burgers om crisissituaties te voorkomen en om zichzelf tijdens crisissituaties te (kunnen) helpen en de gevolgen te beperken.

**Redzaamheid** betreft alle handelingen van burgers, families, buurtnetwerken en organisaties om crisissituaties voor anderen te voorkomen en om anderen tijdens crisissituaties te (kunnen) helpen en de gevolgen te beperken.

Vervolgens is er nagedacht over de vraag welke burger in staat is om deze handelingen te verrichten. Wat zou voor die burger slim zijn om te weten, te kunnen, te hebben en af te spreken waardoor hij crisissituaties kan voorkomen, tijdig ontdekken en vervolgens zichzelf en/of anderen tijdens crises kan helpen en de gevolgen beperken?

#### 4.2 *Burgercurriculum*

Het antwoord op deze vraag is het burgercurriculum genoemd. Hierin is de definitie van een zelfredzaam mens nader gespecificeerd en wordt het mogelijk om te meten of door bepaalde initiatieven de (zelf)redzaamheid van de bevolking wordt versterkt. Door te beschrijven welke kennis en vaardigheden onder zelfredzaamheid vallen (zie figuur 11.1 op p. 254 voor een voorlopig overzicht), wordt een min of meer geobjectiveerd ideaalbeeld gecreëerd van de zelfredzame burger.

Amsterdam-Amstelland gaat overigens niet de doelstelling hanteren dat alle burgers aan dit ideaalbeeld zouden moeten voldoen. De operationalisering van zelfredzaamheid is op de eerste plaats bedoeld voor het vinden en creëren van een interessant leeraanbod dat voorziet in een behoefte. Door een gevarieerd leeraanbod te creëren kunnen burgers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hun zelfredzaamheid naar eigen inzicht versterken. De zorg voor de eigen zelfredzaamheid van burgers moet de overheid immers niet willen overnemen. Wel moet zij begrijpen hoe burgers voor hun eigen zelfredzaamheid willen zorgen en hoe zij hen daarbij kan helpen.

#### **Beleidsdiscussie**

Wanneer is een volk zelfredzaam? In Nederland hebben slechts enkele procenten van de bevolking een EHBO-diploma tegenover 80% in Duitsland. Duitsland is op dit punt dus zelfredzamer. Zouden wij in Nederland ook naar 80% moeten streven? In het proefproject is een nieuwe cursus ontwikkeld: Wat doe je in nood? Zijn de testwijken in Amstelveen zelfredzaam als 20% van deze bevolking de cursus heeft gevolgd? Of als iedereen een werkende rookmelder op de juiste plaats heeft hangen?

Het is de vraag of het verstandig is om als overheid een scherp doel af te bakenen voor de mate van zelfredzaamheid van de bevolking. Een scherp doel impliceert verantwoordelijkheid. Als de overheid stelt dat 80% van de bevolking een EHBO-diploma moet hebben, dan is zij aan zet en aanspreekbaar. Als de boodschap is dat alle burgers in Nederland voor hun eigen veiligheid moeten zorgen, dan ligt de verhouding anders en heeft de overheid eerder een zorg in het ondersteunen en faciliteren van deze zelfredzaamheid, bijvoorbeeld via het beschikbaar maken van goede informatie en cursussen, dan dat zij verantwoordelijk is voor het eindresultaat.

Het burgercurriculum bestaat enerzijds uit algemene vaardigheden die belangrijk zijn om in een noodsituatie effectief te kunnen handelen, zoals *communiceren* en *stressbestendigheid*. Deze algemene vaardigheden zijn niet speciaal gericht op crisisbeheersing, maar komen wél van pas op het moment dat er sprake is van een noodsituatie. Anderzijds bestaat het burgercurriculum uit kennis en vaardigheden die specifiek van toepassing zijn op fysieke noodsituaties. Hieronder vallen bijvoorbeeld de voor de hand liggende vaardigheden van eerste hulp bij ongelukken, maar ook het minder voor de hand liggende maar niet minder belangrijke voorbereiden op de uitval van nutsvoorzieningen. Deze combinatie van algemene competenties aangevuld met specifieke kennis en vaardigheden voor het voorkomen en beheersen van crises vormen samen het burgercurriculum.

### **Figuur 11.1 De zelfredzame burger ...**

- heeft afspraken gemaakt met burens over hulp bij noodsituaties
- is op de hoogte van de risico's in de omgeving
- heeft een geschikt en werkend waarschuwingsmiddel voor brand en/of koolmonoxide
- heeft zich voorbereid op een langdurige situatie zonder water, gas of elektriciteit
- handelt naar het vierstappenmodel
- kan de hulpdiensten effectief alarmeren en informeren
- weet hoe te handelen bij verschillende noodsituaties
- weet waar hij/zij tijdens een noodsituatie informatie kan verkrijgen
- kan een beginnende brand bestrijden
- heeft (enkele) EHBO-vaardigheden aangeleerd
- kan zich enige tijd handhaven in een situatie zonder water, gas of elektriciteit
- kan een reddingspoging doen bij bijvoorbeeld een waterongeval
- heeft oog voor verminderd zelfredzamen

### 4.3 *Producten*

#### *Handelingsperspectieven per risico*

Conform wettelijke eis moet per risico een handelingsperspectief worden opgesteld. De keuze van de risico's is tot stand gekomen door in de eerder aangehaalde nulmeting aan burgers te vragen waar zij zich het meest zorgen over maken, door na te gaan met welke risico's uit het risicoprofiel van de VRAA de twee testwijken te maken hebben en een cijfermatige analyse te maken van het soort ongelukken dat veel voorkomt. Dit leidde tot de volgende lijst met risico's:

- kleine en grote brand;
- lichamelijke noodsituatie (vallen, buiten bewustzijn, verslikken);
- verkeers- en waterongeval;
- problemen met stroom of gevaarlijke stoffen (gaslucht, CO-vergiftiging en uitval water en elektriciteit);
- een grote ramp (vliegtuigongeval, lpg-explosie, lekkende buisleiding).

Er zijn per risico handelingsperspectieven opgesteld. Zoals eerder is gesteld, is het noodzakelijk dat mensen deze handelingsperspectieven als effectief en realistisch inschatten. Mensen moeten het idee hebben dat zij door het advies op te volgen de noodsituatie kunnen beheersen en/of voorkomen. Er is in het proefproject voor gekozen om deze perspectieven te formuleren in de vorm van het beproefde stramien van het internationale Rode Kruis. Dat model bestaat uit vier generieke stappen die voor elke noodsituatie toepasbaar zijn: (1) denk om de eigen veiligheid, (2) beoordeel de situatie, (3) alarmeer de hulpdiensten en (4) verleen hulp (doe wat je kunt). Deze stappen zijn per risico ingevuld. Als aanvulling op de vier stappen is een reeks preventieve maatregelen genoemd die burgers kunnen nemen om risico's te voorkomen of te verminderen.

#### *Cursussen*

Ten tweede richtte het proefproject zich op het aanleren van vaardigheden. Er worden al veel 'zelfredzaamheidskursussen' georganiseerd. Naast de bestaande EHBO-cursussen zijn er allerlei cursussen rondom waterongevallen, communicatieve vaardigheden en stressbestendigheid. Er zijn allerlei interessante cursussen voor mensen met een beperking, waar gemakkelijk een module veiligheid aan zou kunnen worden toegevoegd. Voor een deel van deze cursussen kon via [watdoeje.nl](http://watdoeje.nl) worden ingeschreven.

Een toevoeging op het bestaande palet vormde de cursus 'Wat doe je in nood?', waarin burgers op een brandweerkazerne op een snelle manier en op een basaal niveau wordt geleerd hoe ze kleine brandjes kunnen beheersen en eerste hulp kunnen geven. Een tweede aanvulling is de 'Urban Survival Cursus'. Deze cursus richt zich op voorbereiding en overleving als de gebruikelijke



nutsvoorzieningen langdurig uitvallen en burgers er zelf voor komen te staan. Met het palet aan bestaande en nieuwe cursussen werden burgers uit het testgebied in staat gesteld de meeste kenniscomponenten en vaardigheden uit het burgercurriculum aan te leren.

## 5 (ZELF)REDZAAM MET EEN BEPERKING

### 5.1 *Definities en strategie*

Voor het versterken en benutten van zelfredzaamheid is het nodig om rekening te houden met verschillen in de mate van (zelf)redzaamheid. Het is echter uiterst ingewikkeld om niet- of verminderde zelfredzaamheid te definiëren. Er zijn namelijk talloze manieren waarop iemand in zijn of haar (zelf)redzaamheid kan worden beperkt. Toch is een dergelijke definitie noodzakelijk om duidelijk te krijgen over welk probleem we het eigenlijk hebben. De volgende definities van het ministerie van Binnenlandse Zaken geven hier een globaal beeld van.

‘[niet zelfredzamen zijn] mensen die in handen van de overheid/instellingen zijn en die niet zelf kunnen/mogen beslissen.’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008, p. 5)

‘Deze groep [verminderd zelfredzamen] ... bestaat uit volwassenen met mentale of fysieke beperkingen die een zelfstandig leven leiden. Kenmerkend voor deze doelgroep is dat zij dikwijls onvoldoende mobiel zijn om zich snel uit de voeten te maken en te vluchten, zij signalen niet waarnemen door een zintuiglijke handicap of zij sneller in paniek (kunnen) raken als zij door een verstandelijke beperking niet weten hoe te handelen. Zij leven vaak zelfstandig of in kleine woongemeenschappen, waardoor ze moeilijk te traceren zijn in geval van een ramp of crisis.’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009)

De problemen ontstaan met name bij de operationalisering van deze definitie. Zo’n operationalisering moet helpen om antwoord te geven op de uitgangsvraag: om wie gaat het en hoe kan zijn of haar zelfredzaamheid worden versterkt? Uit een korte literatuurstudie bleek dat verminderd zelfredzamen in elf categorieën worden ingedeeld. In het proefproject werd geoordeeld dat elf te veel is voor een effectief beleid en dat niet al deze categorieën zinvol zijn. Zo wordt ervan uitgegaan dat iedereen onder de 14 jaar en boven de 65 jaar verminderd zelfredzaam is, onafhankelijk van zijn of haar lichamelijke en

geestelijke gesteldheid. Dit criterium geeft met andere woorden geen inzicht in het probleem dat opgelost moet worden en is daarom niet effectief.

Om een meer probleemgerichte operationalisering te krijgen is in het proefproject met vertegenwoordigende organisaties van de doelgroep en verschillende zorgverlenende organisaties een definitietraject doorlopen. Tijdens het definitietraject is ervoor gekozen om de doelgroep functioneel, vanuit de beperking te benaderen: wat zijn de belangrijkste beperkingen in relatie tot het soort risico's waar het proefproject zich mee bezighoudt? Dus, welke beperkingen leveren de grootste problemen op als er brand is, de nutsvoorzieningen uitvallen of er kleine ongevallen in/om huis gebeuren?

Dit resulteerde in een overzichtelijke driedeling van de doelgroep. Het gaat om mensen met:

- zintuiglijke beperkingen;
- mobiliteitsbeperkingen;
- verstandelijke beperkingen.

Deze driedeling omvat niet de volledige doelgroep en is veel te ongenueanceerd om recht te doen aan de talloze beperkingen die mensen hebben. Maar volgens de betrokkenen in het definitietraject benoemt deze driedeling wel een groot deel van het probleem, waardoor doelgericht aan voorstellen kan worden gewerkt voor het versterken van de zelfredzaamheid van mensen met een beperking.

#### *Relativering en noodzaak*

Een van de belangrijkste inzichten die uit het definitietraject naar voren kwam, betreft de relativiteit van onze zelfredzaamheid. Iedereen is onder bepaalde omstandigheden, in relatie tot bepaalde noodsituaties, in meer of mindere mate in staat zichzelf en anderen te helpen.

Het tweede punt was dat de doelgroep geen stempel opgedrukt wil krijgen. Een persoon met bijvoorbeeld een visuele beperking is niet voor eens en altijd onder alle omstandigheden 'verminderd zelfredzaam'. Dus waarom zou hij of zij dan zo genoemd moeten worden? In de risicocommunicatie richting mensen met een beperking wordt daarom in het proefproject het woord 'verminderd zelfredzaam' niet gebruikt, maar wordt het situationeel verwoord: wat doe je *als* je jezelf niet goed kunt redden?

Door een context- en situatieafhankelijk begrip van zelfredzaamheid te ontwikkelen wordt het gemakkelijker om mensen met een beperking aan te spreken op wat ze wel kunnen en wat de mogelijkheden zijn om hun zelfredzaamheid te versterken. Dit doet meer recht aan de strategie van het proefproject om burgers te motiveren om in hun veiligheid te investeren en de eigen verantwoordelijkheid die iedereen draagt voor de keuzes die hij of zij maakt.

Ondanks deze terechte relativeringen, bestaat er in relatie tot deze doelgroep wel een serieus probleem. Mensen met een beperking wonen namelijk steeds langer en vaker zelfstandig. Dit brengt soms (te) grote veiligheidsrisico's met zich mee. In het proefproject kwam bijvoorbeeld naar voren dat er mensen in de testwijken wonen die 's avonds in hun eigen huis worden opgesloten, omdat zij anders misschien over straat gaan dwalen. Is dit nog een verantwoord risico? Mensen die in hun eigen huis worden opgesloten, zijn 'niet-zelfredzaam' als de definitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt gehanteerd ('die niet zelf kunnen/mogen beslissen'). Sommige mensen zijn zo beperkt in hun mobiliteit dat ze er enkele minuten over doen om bij de voordeur van hun woning te komen. Als daar brand uitbreekt, wordt het voor hen erg lastig om zich in veiligheid te brengen. Bij sommige zelfstandig wonende verstandelijk gehandicapten twijfelen hulpverleners of zij in staat geacht mogen worden om te leren hoe zij om moeten gaan met kleine en grote risico's.

### *Perceptie*

Extra problematiserend is de neiging van sommigen binnen deze doelgroep om hun veiligheidsproblemen te ontkennen of zich ervoor te schamen. Het is daarom niet gek dat uit een verkennend onderzoek bleek dat mensen met een beperking nog relatief sterk vertrouwen op hulpdiensten en overheid (Quickscan, 2008, p. 42-43). Zij verwachten in sterkere mate dan mensen zonder beperking dat zij tijdens (grootschalige) crises worden geholpen door hulpdiensten en overheden. Het besef dat mensen met een beperking net zoals alle andere burgers van Nederland in eerste instantie zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun veiligheid, lijkt nog onvoldoende te zijn doorgedrongen. Risicocommunicatie zou daarom voor deze doelgroep wel eens extra belangrijk kunnen zijn.

## 5.2 *Producten*

### *Handelingsperspectieven*

Voor de gedefinieerde beperkingen zijn in relatie tot de risico's aanvullende handelingsperspectieven opgesteld. Samen met de kernboodschap van de publiekscampagne zijn de adviezen vervolgens gepubliceerd op [watdoeje.nl](http://watdoeje.nl) en in folders.

### *Veiligheidsgesprekken*

Een veiligheidsgesprek is een persoonlijk gesprek van ongeveer tien minuten tussen zorgprofessional en iemand met een beperking over hoe hij of zij zijn of haar veiligheid kan verbeteren. Het gesprek is bedoeld om mensen te motiveren om te investeren in hun zelfredzaamheid, en niet om voor alle problemen een oplossing te bieden. Bij deze gesprekken wordt gebruikgemaakt van

de ontwikkelde folders. Er zijn ongeveer veertig van dergelijke gesprekken gevoerd.

*Extra hulp blijft nodig*

Ondanks dat er noodzakelijke verbeteringen mogelijk zijn in de (zelf)redzaamheid van mensen met een beperking, is in het proefproject ook de conclusie getrokken dat de overheid en hulpdiensten een stap extra moeten zetten. Dit is ook wettelijk vastgelegd, onder meer in het 'Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding', waarin staat dat in een evacuatieplan rekening gehouden dient te worden met gehandicapten, ouderen, zieken en gedetineerden (Inspectie OOV, 2006). De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) heeft in 2006 vastgesteld dat gemeenten dat in onvoldoende mate doen. Zij adviseerde toen dat gemeenten en veiligheidsregio's richtlijnen zouden moeten formuleren voor het evacueren van verminderd zelfredzamen en de randvoorwaarden zouden moeten creëren, zoals identificatie en registratie van verminderd zelfredzamen (Inspectie OOV, 2006).

In het proefproject is deze opdracht breder geïnterpreteerd en is de vraag gesteld: hoe kunnen mensen die zichzelf niet kunnen redden tijdens noodsituaties snel adequate hulp krijgen? De twee grootste problemen hierbij zijn de manier waarop achterhaald kan worden wie zichzelf niet kan redden en het mobiliseren van voldoende capaciteit om te helpen.

Er lijkt overeenstemming te bestaan over de ineffectiviteit van de 'registratieoplossing' (registreren van mensen met een beperking door gemeenten). De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:

- privacywetgeving laat het niet toe;
- het is ingewikkeld om dit soort databases actueel en toegankelijk te houden;
- het suggereert ten onrechte dat de hulpdiensten en overheden tijdens noodsituaties ook in staat zullen zijn om iedereen te helpen.

De taakgroep gehandicapten deelt deze mening. Ook de partijen uit het definitietraject in het proefproject zagen vooral de nadelen van deze oplossingsmethode. In lijn met het uitgangspunt dat er zo veel mogelijk moet worden aangesloten bij de dagdagelijkse praktijk, is er in het proefproject voor gekozen om een mechanisme te ontwikkelen waarmee kan worden aangehaakt bij de bestaande zorgstructuren. Mensen met een beperking die zelfstandig wonen krijgen informele zorg via familie, vrienden en burens en/of formele zorg via onder meer zorgorganisaties en huisartsen. Daarnaast weten veel buurtprofessionals van de politie en de gemeente heel goed waar in hun buurt mensen wonen die zichzelf tijdens noodsituaties niet goed kunnen redden.

**Figuur 11.2** Zorgringen mensen met beperking



*Netwerken in crisis: eerste zorgring*

De aansluiting tussen de doelgroep en de eerste zorgring behoort primair tot de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Via de handelingsperspectieven richting zowel mensen met als mensen zonder een beperking (website en folders) worden burgers gestimuleerd om deze verantwoordelijkheid op te pakken. Daarnaast zou de overheid extra maatregelen kunnen nemen om deze eerste zorgring tijdens noodsituaties te activeren. Bijvoorbeeld door telefooncirkels, deur-tot-deuracties met de buurt of een oproep in de media.

*Netwerken in crisis: tweede zorgring*

Zorgorganisaties als thuiszorg weten waar mensen wonen die zich mogelijk zelf niet goed kunnen redden en hebben capaciteiten om hulp te bieden. Er is voor gekozen om de aansluiting tussen deze zorgring en de formele crisisbeheersingsorganisatie relatief informeel te organiseren. De volgende aandachtspunten zijn ontwikkeld om aansluiting tijdens noodsituaties te realiseren:

- vast contactpersoon binnen de crisisbeheersingsorganisatie vanuit gemeente en/of GHOR;
- aansluiten bij bestaande coördinatiestructuur van tweede zorgring. De tweede zorgring is in de regel al georganiseerd, in Amstelveen via zogenoemde Wonen-Welzijn-Zorg-teams;
- agendeer één of twee keer per jaar het onderwerp in de coördinatiestructuur van de tweede zorgring;
- vast contactpersoon binnen de tweede zorgring. De crisisbeheersingsorganisatie moet weten wie gealarmeerd kan worden tijdens noodsituaties. Vaak zijn er allerlei 24-uursvoorzieningen in de tweede zorgring beschikbaar waarop aangesloten kan worden.

## DEEL 2

Amsterdam-Amstelland wil de veiligheid versterken door (zelf)redzaamheid. Daarvoor is het belangrijk om de (zelf)redzaamheid van burgers en organisaties te versterken, maar nog belangrijker is het benutten van de al aanwezige capaciteiten.

### 6 BENUTTEN VAN (ZELF)REDZAAMHEID

Een deel van deze paragraaf is geïnspireerd op de werkconferentie 'Wat doe je: wegsturen of samenwerken?'. Deze is op 16 februari 2010 door de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland georganiseerd. Deze werkconferentie werd bijgewoond door circa 75 hulpverleners, opleiders en leidinggevenden van hulpdiensten en overheden. Aanvullend zijn met circa dertig hulpverleners van politie, brandweer en GHOR gesprekken gehouden over zin en onzin van zelfredzaamheid en de mogelijkheden om zelfredzaamheid beter te leren benutten.

#### 6.1 *De redenen waarom*

In het proefproject zijn de volgende drie redenen geformuleerd om als professionele crisisbeheersingsorganisatie te investeren in het benutten van (zelf)redzaamheid.

De *eerste* reden betreft de feitelijke constatering (Ruitenberg & Helsloot, 2004) dat hulpverleners tijdens hun werk worden geconfronteerd met burgers die zoek- en reddingsactiviteiten uitvoeren, slachtoffers verzorgen en de eerste herstelwerkzaamheden oppakken. Omstanders en dergelijke zijn er per definitie sneller dan hulpverleners. Dit betekent dat hulpverleners geëquipeerd moeten zijn om effectief met het aanwezige zelfredzame gedrag van burgers om te gaan.

Het beter benutten van de (zelf)redzaamheid is uiteraard niet alleen een verstandige strategie voor grootschalige incidenten. Een illustratief voorbeeld is reanimatie door burgers. Voor slachtoffers van een hartstilstand is het cruciaal dat zij binnen zes minuten worden gereanimeerd. Omdat de meeste hulpdiensten in Nederland niet binnen tien minuten ter plaatse kunnen zijn, zijn de slachtoffers van een hartstilstand in belangrijke mate afhankelijk van de redzaamheid van omstanders. Door technologische ontwikkelingen, zoals de mobiele AED-apparaten, worden burgers die daar een korte cursus voor hebben gevolgd in staat gesteld om slachtoffers te defibrilleren. Alhoewel de effectiviteit hiervan momenteel nog wordt onderzocht, lijken de eerste resultaten zeer positief.

De *tweede* reden betreft het capaciteitsprobleem dat ook de VRAA bij grootschalige incidenten heeft. Evaluaties van grootschalige incidenten<sup>4</sup> hebben aangetoond dat overheden en hulpdiensten ten minste in het eerste uur van een grootschalig incident een capaciteitstekort hebben. Dit betekent dat eenheden in het veld de capaciteit van de hulpverlening kunnen vergroten door specifieke taken aan burgers over te laten of over te dragen.

De *derde* reden is de mogelijkheden die het benutten van (zelf)redzaamheid biedt om een meer vraaggerichte dienstverlening te realiseren. Overheden en hulpdiensten zijn gewend om aanbodgericht te werken; zij weten wat goed is. Als ervan uitgegaan wordt dat burgers in principe zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid, is het voor hulpdiensten en overheden noodzakelijk om duidelijkheid te verkrijgen over hun behoeften. De centrale vraag wordt: 'Waar heeft u hulp bij nodig?' Vaak is het beginpunt wel duidelijk, omdat burgers hun vraag kenbaar maken door hulpdiensten te alarmeren. Maar vanaf dat moment lijkt het of alleen nog het standaardproduct geleverd kan worden. Het benutten van (zelf)redzaamheid gaat over maatwerk in de dienstverlening en het besef dat de hulpbiedende en hulpbehoevende burgers soms onderling oplossingen hebben bedacht die door hulpverleners maar moeilijk verbeterd kunnen worden.

4 Zie bijvoorbeeld de evaluaties van de vuurwerkcramp Enschede (2001) en cafébrand Volendam (2001).

## 6.2 *Barrières bij het benutten en versterken van zelfredzaamheid*

Het benutten en versterken van zelfredzaamheid is voor professionals echter geen gemakkelijke opgave. In deze paragraaf worden vier problemen besproken.

Tijdens Koninginnedag 2009 in Apeldoorn stelt een dominee direct na de 'aanslag' zijn kerk ter beschikking, zodat de eerste slachtoffers daar opgevangen en verzorgd kunnen worden. In het operationeel team komt deze spontane opvanglocatie echter niet ter sprake, ondanks de aanwezigheid van diverse hulpverleners in de kerk. Het OT besluit daarom geheel volgens draaiboek zijn eigen opvanglocatie te openen. Ruim vier uur na het incident is deze opvanglocatie operationeel. Deze locatie wordt echter niet of nauwelijks bezocht. In het evaluatierapport van de IOOV wordt deze eerste opvanglocatie niet genoemd (zie IOOV, 2009). Voor de overheid heeft de spontane opvanglocatie niet bestaan, zo lijkt het.

Een ander illustratief voorbeeld is de ervaring van de partner van een redzame burger bij een waterongeval in een van de Amsterdamse grachten: 'Ik denk dat hulpverleners meer rekening moeten houden met omstanders bij een ongeval. Mijn partner heeft onlangs een toerist van de verdrinkingsdood gered uit de Amsterdamse gracht. Ambulance, brandweer en politie arriveerden laat en mijn partner werd aan de kant gezet alsof hij een lastige vlieg was. We hebben nooit geweten wie deze Japanse toerist was en wij mochten ons er verder niet mee bemoeien. Enige attentie van de professionele hulpverleners was wel op zijn plaats geweest. Deze Japanner is mijn partner waarschijnlijk eeuwig dankbaar, maar weet niet wie zijn redder was. Intussen doen de ambulance, brandweer en politie wel alsof zij de weldoeners zijn.'

### *Verprofessionaliseerde hulpverlening*

Professionals en burgers kunnen niet altijd gemakkelijk met elkaar communiceren. Zo werken professionals volgens eigen regels en procedures die vaak onbegrijpelijk zijn voor gewone burgers. Bovendien worden professionals getraind om afstand te houden van hun werk en emoties in het werk zo veel mogelijk te onderdrukken. Burger-amateurs zitten (uiteraard) vol met betrokkenheid en emotie tijdens hun hulpverlenende handelingen.



Innovaties die indruisen tegen gestandaardiseerde vakkennis, zoals het benutten van (zelf)redzaamheid, zijn in gemeenschappen van professionals erg moeizaam te realiseren (De Bruijn, 2008). Hulpverleners hebben altijd geleerd om burgers weg te houden bij de crisis, zodat zij hun werk goed kunnen doen. Burgers waren eigenlijk altijd een randverschijnsel. De hulpverlener of crisismanager had een exclusieve verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem. Het benutten van zelfredzaamheid past daarom niet in het beeld dat professionals hebben van waar hun vakkennis over zou moeten gaan.

### *Gebrek aan vertrouwen*

Om als hulpverlener ter plaatse de (zelf)redzaamheid van burgers te kunnen benutten zijn er twee vormen van vertrouwen nodig. Ten eerste moet de hulpverlener (selectief) vertrouwen hebben in de kracht van burgers. Ten tweede moet zijn manager erop vertrouwen dat hij zelfstandig het probleem ter plaatse kan oplossen, met of zonder de hulp van aanwezige burgers.

Wanneer we met hulpverleners spraken over de zelfredzaamheid van burgers bij incidenten, viel het ons op dat voornamelijk voorbeelden worden genoemd die illustreren hoe niet-zelfredzaam burgers zijn. Exemplarisch zijn de vele voorbeelden die hulpverleners noemen over waterongevallen waarbij groepen burgers toekijken hoe een slachtoffer verdrinkt zonder dat iemand ingrijpt. Andere voorbeelden die vaak terugkeren zijn de persoonlijke verhalen van brandweerlieden over toeschouwers van branden die in de rook blijven staan en de afnemende waardering van burgers over het werk van hulpverleners.

Hulpverleners lijken de mate van (zelf)redzaamheid van burgers negatiever in te schatten dan de wetenschappers en onderzoekers die zich met crises bezighouden. Het is natuurlijk ook niet zo dat alle burgers hulp verlenen als ze een ongeluk zien gebeuren. Sommigen doen inderdaad gekke dingen en weer anderen maken het hulpverleners lastig: ze lopen in de weg, hebben irrelevante informatie of willen niet meewerken. Maar weer anderen doen het precies goed en over die groep burgers gaat het. Doordat deze diversiteit onvoldoende wordt ingezien en er onvoldoende vertrouwen in burgers is, is het enorm lastig om de (zelf)redzaamheid van burgers effectief te benutten.

Dit gebrek aan vertrouwen op de werkvloer hangt samen met een gebrek aan vertrouwen bij het management in het vermogen van professionals om zelfstandig een probleem op te lossen. Het benutten van (zelf)redzaamheid zal nooit volledig in procedures zijn te vatten en zal daarom altijd voor een deel aankomen op het individuele beoordelingsvermogen van een professional.

Tijdens de werkconferentie merkten verschillende hulpverleners op dat het op voorhand niet duidelijk is waarop een operationele functionaris wordt afgerekend na een inzet. Wordt een hulpverlener enkel afgerekend op het volgen van de formele procedures, gaat het om het resultaat of om de kwaliteit van werken? Een hulpverlener merkte op: 'Als ik niet expliciet het mandaat krijg van mijn organisatie om met burgerinitiatieven "te spelen", dan moeten we niet verbaasd zijn dat ik burgers ervaar als een probleem in plaats van een oplossing.'

Een gevolg van deze vertrouwenskwestie is dat hulpverleners de 'ruimte' voor het improviseren met burgers niet durven pakken en zich verschuilen achter hun juridische aansprakelijkheid voor de mogelijke schade en letsel die daardoor zouden kunnen ontstaan. Het management en het bestuur moeten daarom uiteindelijk heel bewust een keuze maken voor het benutten van (zelf)redzaamheid en 'hun' professionals (juridische) ruimte geven om maatwerk te kunnen leveren.

#### *Inadequate preparatie*

Wie kijkt naar de huidige wijze van preparatie voor (grootschalige) incidenten, komt tot de slotsom dat het omgaan met zelfredzame burgers nauwelijks verankerd is in het oefenbeleid en zelfs wordt bemoeilijkt door de huidige manier van preparatie. Enkele factoren die tijdens de werkconferentie zijn benoemd:

- De huidige procedures zijn te veel gericht op het volgen van de procedure en te weinig op reflectie tijdens het werk. Dit bemoeilijkt het improviseren en daarmee het benutten en versterken van de (zelf)redzaamheid van burgers.

Teammanager GGD Kennemerland Willem Van 't Hof – jarenlang ambulanceverpleegkundige in Amsterdam-Amstelland en Kennemerland – gebruikte een voorbeeld om aan te geven hoe hij improviseerde met de zelfredzaamheid van burgers. 'Neem een groepje hangjongeren bij een incident. In plaats dat je die kinderen wegstuurt, is het veel slimmer om hen bij het incident te betrekken. Ik vraag daarom altijd of zij de ambulance willen bewaken, of op de hoek van de straat de nog aanrijdende ambulance willen opwachten. Op deze manier neem je mensen serieus en voelen mensen zich verantwoordelijk.'

- De oefenstof is gericht op het nemen van de regie in de incidentbeheersing. Dit is soms onontbeerlijk, maar miskent ook de noodzaak om spontane,

emergente processen te *ondersteunen* en *aan te sluiten* bij initiatieven die burgers reeds hebben ondernomen.

- Interactie met burgers wordt niet beoefend, omdat burgers nauwelijks een rol krijgen in de reguliere operationele oefeningen. Als burgers al een rol krijgen, dan ‘spelen’ ze dat ze hulpeloos, afhankelijk en in paniek zijn. Dit is echter tegengesteld aan hoe de meeste burgers handelen tijdens incidenten (Dynes, 1994).

### 6.3 *Producten voor het benutten en versterken van zelfredzaamheid*

Het benutten van (zelf)redzaamheid moet onderdeel worden van het vakmanschap van professionals in de crisisbeheersing. Hiervoor zijn meerdere producten ontwikkeld.

#### *Werkwijze samenwerken (repressief)*

In de nieuwe werkwijze ‘samenwerken met burgers’ worden de volgende onderwerpen behandeld:

- voorwaarden: hulpdiensten en overheden mogen hulp toestaan, om hulp vragen en hulp accepteren, mits:
  - de taak die wordt uitgevoerd of gevraagd wordt om uit te voeren voldoende veilig is (veiligheid);
  - de taak die wordt uitgevoerd of gevraagd wordt om uit te voeren van belang is voor de crisisbeheersing en die taak op dat ogenblik door niemand anders (beter) uitgevoerd kan worden (noodzaak);
  - de taak die wordt uitgevoerd of gevraagd wordt om uit te voeren geen specialistische kennis en/of vaardigheden vergt, tenzij de burger in kwestie aangeeft over deze kennis en/of vaardigheden zegt te beschikken (benodigde kennis en vaardigheden);
- hulpverlenende groepen burgers: om hulpverlenende groepen burgers zo goed mogelijk te benutten worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:
  - als er een groep burgers spontaan hulp begint te verlenen, wordt deze groep in principe niet van plaats veranderd, en ook de interne communicatieafspraken en werkwijzen worden in beginsel niet door de hulpdiensten en overheden veranderd. ‘Reorganiseren’ tijdens een crisis is namelijk vaak contraproductief (voeg in op bestaande structuren);
  - manage de legitimiteit van de gegroepeerde hulpbiedende burgers, bijvoorbeeld door de plek waar ze werken formeel toe te kennen, hesjes uit te delen, door met hen samen te werken, door hen toegang te verlenen tot het rampterrein, enzovoort (legitimeer);
  - identificeer de personen in de organisatie van hulpverlenende burgers die een centrale rol spelen in de interne en externe communicatie en

- werk met hen samen. Stel voor dat één of enkele crisismanagers die de formele crisisbeheersingsorganisatie goed begrijpen de organisatie van hulpverlenende burgers ondersteunen (werk samen);
- fasemodel: de manier waarop (zelf)redzaamheid benut moet worden veranderd gedurende de crises:
    - Fase 1 – geen hulpdiensten;
    - Fase 2 – eerste hulpdiensten arriveren. Uitgangspunt: laat het gaan;
    - Fase 3 – eerste gestructureerde overleg. Uitgangspunt: beoordeel effectiviteit;
    - Fase 4 – hulpverlening is gestructureerd en opgeschaald. Uitgangspunt: formaliseren of wegsturen;
    - Fase 5 – nazorg. Uitgangspunt: betrek bij evaluatie, bied zorg aan en bedank.

De werkwijze ‘samenwerken met burgers’ zal onderdeel gaan uitmaken van de reguliere opleidingscyclus in de VRAA.

#### *Competenties voor professionals*

Tijdens de werkconferentie hebben ruim 75 professionals nagedacht over de vraag welke competenties versterkt moeten worden, zodat hulpverleners beter in staat gesteld worden om de zelfredzaamheid van burgers beter te benutten en te versterken. De competenties die volgens professionals essentieel zijn voor het kunnen benutten en versterken van zelfredzaamheid zijn samenwerken, oordeelsvorming, inlevingsvermogen, flexibel gedrag, aanpassingsvermogen en luisteren.

#### *Algemene training zelfredzaamheid*

In samenwerking met trainingsbureau Schouten en Nelissen is een training ontwikkeld die hulpverleners traint in het herkennen en beoordelen van zelfredzaamheid. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het communiceren met zelfredzame burgers door rollenspellen en videosimulaties.

#### *Folder aansprakelijkheid*

Voor alle hulpverleners in de VRAA is een folder gemaakt die uitleg geeft over de aansprakelijkheidspositie van hulpverleners wanneer zij gebruik (willen) maken van burgers in de hulpverlening.

#### *Training on the job*

Om professionals bewuster te maken van de zelfredzaamheid van burgers is een methodiek ontwikkeld waarbij OvD's en bevelvoerders geschaduw worden door een hiervoor speciaal opgeleide collega. Deze collega reflecteert op het handelen van de professional specifiek in relatie tot zelfredzaamheid.

### *Checklist per proces*

Er zijn in het proefproject voor vier crisisbeheersingsprocessen checklists gemaakt voor het beter benutten van (zelf)redzaamheid.

#### 1. Checklist 'waarschuwen bevolking'

De belangrijkste regel in de checklist voor het benutten van zelfredzaamheid bij het waarschuwen van de bevolking is dat overheden en hulpdiensten een onderscheid maken tussen het communiceren van feiten en adviezen.

- De feiten dienen zo snel mogelijk naar burgers gecommuniceerd te worden, zodat zij hierdoor in staat gesteld worden om zelf besluiten te nemen en maatregelen te treffen. Dit betekent dat hulpdiensten en overheden ook vertellen wat ze niet weten.
- Omdat het altijd enige tijd duurt voordat handelingsperspectieven zijn opgesteld, moeten informatie en adviezen in de communicatie duidelijk van elkaar gescheiden worden.

#### 2. Checklist 'redden'

Het uitgangspunt bij de checklist 'redden' is dat de meeste slachtoffers bij een incident gered worden door burgers zelf. Voor hulpverleners betekent dit dat zij voorbereid moeten zijn op het (zelf)redzame gedrag van burgers.

Wanneer een redding van slachtoffers uitsluitend door hulpdiensten kan worden uitgevoerd (bijv. bij brand in een woning vol met rook), dan geldt dat samenwerking tussen burgers en hulpverleners veelal niet mogelijk is vanwege het mogelijke gevaar voor burgers. In dergelijke gevallen is hulp van burgers bij de redding dus maar zeer beperkt mogelijk.

#### 3. Checklist 'afzetten'

Vanwege het gevaar voor burgers (bijv. in druk verkeer of bij agressiviteit van medeburgers) worden burgers in principe niet ingezet bij het afzetten van het plaats incident.

#### 4. Checklist 'evacueren en opvang'

Het evacueren en opvangen van burgers zijn bij uitstek activiteiten waar het benutten van zelfredzaamheid mogelijk is. De twee leidende uitgangspunten zijn: 'organiseer het van je af' en 'organiseer het samen'.

Voor de coördinerende functionarissen die werkzaam zijn in het proces 'evacueren en opvang' is een training ontwikkeld die hen leert waarom het belangrijk is om zelfredzaamheid van burgers te leren benutten en om hen te helpen om de zelfredzaamheid van burgers voor zich te laten werken.

### *Oefenscripts*

Rond het thema zelfredzaamheid zijn enkele dilemma's omschreven die in (*table-top*)oefeningen verwerkt kunnen worden. Doel van de oefenscripts is

om leidinggevende functionarissen in de crisisbeheersing te laten nadenken over welke gevolgen hun besluiten hebben voor het benutten en versterken van zelfredzaamheid.

### **Oefenscript 'Van je af organiseren' – Wel of niet snel communiceren van gevaar?**

Hoe sneller mensen worden geïnformeerd over dreigend gevaar, hoe groter de potentie van zelfredzaamheid. 'Direct eerlijk zeggen wat je weet' is dan een slim uitgangspunt.

Hoe langer je als overheid wacht met vertellen wat je weet, hoe meer verantwoordelijkheid je naar je toe trekt om actief in te grijpen en te sturen op het moment dat over het dreigend gevaar wordt gecommuniceerd. Hoe eerder je informeert, hoe meer verantwoordelijkheid bij burgers en organisaties ligt en hoe minder de overheid actief hoeft in te grijpen en te sturen.

Een scenario waarin dit thema zou kunnen worden ingebracht, is een overstroming.

## 7 TER AFSLUITING

Het proefproject in Amsterdam-Amstelland was tijdens het schrijven van dit hoofdstuk nog niet afgerond. De producten waren ontwikkeld en getest, maar de resultaten waren nog niet in kaart gebracht en geëvalueerd. De conclusies die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, moeten daarom met enige terughoudendheid worden benaderd. Hoewel het natuurlijk nooit alleen maar om de resultaten gaat en de kwaliteit van de oplossingen van doorslaggevend belang is, wordt het toch een ander verhaal als blijkt dat niemand in de testwijken heeft geïnvesteerd in (zelf)redzaamheid.

Wij verwachten dat uiteraard niet. Wij zijn namelijk van mening dat met de in het proefproject ontwikkelde set producten een stevig antwoord geformuleerd is op de vraag hoe de veiligheid in Nederland kan toenemen door het beter benutten en versterken van de (zelf)redzaamheid van burgers en organisaties.

## LITERATUUR

- Dynes, R.R. (1994). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12, 141-158.
- Gladwell, M. (2000). *The tipping point: How little things can make a big difference*. London: Abacus.
- Have, J. ten (2009). *De Denk Vooruit Campagne: een theoretische toetsing* (paper in het kader van het minorvak risicopsychologie). Enschede: Universiteit Twente.
- Helsloot, I. (2007). *Voorbij de symboliek: Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Helsloot, I., Pieterman, R. & Hanekamp, J. (2010). *Risico's en redelijkheid: Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Herzberg, F. (1968). One more time: how do you motivate employees? *Harvard Business Review*, 46, 53-62.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2006). *Verminderde zelfredzaamheid en rampenplannen. Onderzoek naar de aandacht in gemeentelijke rampenplannen voor verminderd zelfredzamen bij evacuatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2009). *Koninginnedag 2009 Apeldoorn*. Den Haag: Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Padje, B. van 't & Groenendaal, J. (2008). Redzame burgers als vliegwiel voor verandering. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7, 25-41.
- Quarantelli, E.L. (1993). Community crises: An exploratory comparison of the characteristics and consequences of disasters and riots. *Journal of Contingencies and Crisis management*, 1, 69-81.
- Ruitenbergh, A.G.W. & Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Scholtens, A. (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing: Overschat en onderschat* (lectorale rede). Arnhem/Apeldoorn: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie.
- Scholtens, A. & Helsloot, I. (2008). *Stroomuitval in de Bommeler- en Tielerswaard in december 2007: Een evaluatie van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie in de regio Gelderland Zuid in termen van effect*. Arnhem/Apeldoorn: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid/Politieacademie.
- Voorhees, W.R. (2008). New Yorkers respond to the World Trade Center attack: An anatomy of an emergent volunteer organization. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16, 4-13.