

Zelfredzaamheid in crisistijd

De wijze waarop diensten en bestuurders in de praktijk bij rampen en crises optreden is ingegeven door hun beleidstheorie. Maar hoe kan zelfredzaamheid van burgers tot zijn recht komen in de organisatie van de crisisbeheersing?

Rampen en crises zijn omgeven door veronderstellingen, die samen de beleidstheorie van diensten en bestuurders vormen. De beleidstheorie is hun referentiekader: het geheel van veronderstellingen over de manier waarop voorgenomen maatregelen op processen in de samenleving aansluiten en de rol die betrokken actoren daarin vervullen.¹ Zo wordt het gros van de hulpverlening niet door hulpdiensten uitgevoerd, maar door burgers, want anders dan gedacht vinden burgers zelf hun weg naar ziekenhuizen, de lichtgewonden arriveren het eerst, zwaargewonden later. Doorgaans wordt niet geplunderd, ondanks een intuïtieve vrees hiervoor. Evenmin is er sprake van paniek.² De les die bestuur en uitvoering zich ter harte moeten nemen is dat burgers rationeler handelen dan verwacht. Bovendien moet men zich aanwennen dit als positief te beschouwen, zeker zodra het om een andere waarheid gaat: burgers zijn in belangrijke mate op zichzelf aangewezen.³

De capaciteit van bestuur en hulpdiensten is relatief beperkt. Uiteraard zijn autoriteiten op gemeentelijk en regionaal niveau verantwoordelijk voor de veiligheid, gezondheid en het welzijn van ingezetenen. Zij moeten investeren in het samenspel binnen het complexe, veelvormige conglomeraat van instellingen dat aan respons en herstel bijdraagt. Buiten de inzet van hulpdiensten als politie, brandweer en ambulance,

bestaat grote behoefte aan opvang van getroffenen, tijdelijk onderdak, terugkeer van geëvacueerde bewoners en vee, herdenkingen en monumenten, gezondheidsonderzoek en deelname aan externe evaluaties.⁴

Zelfredzaam

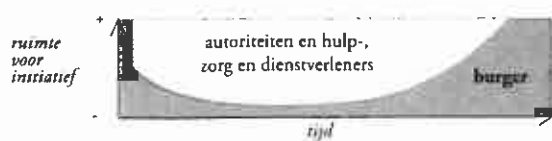
De coördinatie van professionals verdient alle aandacht van het verantwoordelijke bestuur, maar het verhaal is onvolledig zolang zelfredzaamheid geen aandacht krijgt. Het openbaar bestuur neemt dan het risico dat schaarse bronnen onbenut blijven. Bovendien kan het, al dan niet terecht, resulteren in negatieve beeldvorming over het autoritaire en gesloten karakter van het bestuur.

Ook al is zelfredzaamheid van burgers bij rampen en crises in de praktijk een gegeven, het positioneren ervan binnen de crisisbeheersing is lastig. Aangezien internationaal rampenonderzoek stevast uitwijst dat onvoldoende op lokale capaciteiten en behoeften wordt aangesloten, is dit een algemeen geldend aandachtspunt.⁵ Autoriteiten kunnen er een aanmoediging in zien om open te staan voor kansen die de inzet van burgers en maatschappelijke partijen bij crises biedt. Het is een voorwaarde om te komen tot een weloverwogen en werkbaar strategie ten aanzien van zelfredzaamheid.

Ruimte voor zelfredzaamheid

In het publieke domein opereren burgers, overheden en andere spelers. Overheden richten zich op het behartigen van burgerbelangen. Specifieke onderwerpen zijn deels wettelijk verankerd, zoals op het gebied van veiligheid, welzijn, gezondheid en onderwijs. Waar overheden daar bewust of onbewust niet of onvoldoende aan toekomen, bevindt zich ruimte voor andere spelers. In figuur 1 is dit mechanisme van communicerende vaten weergegeven. Het heet zelfredzaamheid als burgers het initiatief nemen (grijs gebied). Bij een crisis is het gebruikelijk dat het bestuur het initiatief naar zich toe

- 1 Hoogerwerf A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie, *Acta Politica*, (4): 493-531.
- 2 A. DE (2007). Misconception as a barrier to teaching about disasters, *Prehospital and Disaster Medicine*, 22 (2):95-103. Auf der Heide E. (2006). The importance of evidence-based disaster planning, *Annals of Emergency Medicine*, 47 (1): 34-49.
- 3 Helsloot I. & Van 't Padje B. (red.) (2010). *Zelfredzaamheid: concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*, Den Haag: Boom; Duin, M. van (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere*, Rijswijk: Politieacademie/Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.
- 4 Rooze M., Ruyter A. de., Koopmans A. (red.) (2009). *Modelplan nafase. Het is een ramp geweest, wat doen we nu?*, Amsterdam: Impact.
- 5 Dückers M.L.A. & Frerks G.E. (in druk), Internationale lessen over de organisatie van de nafase bij rampen, *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*.



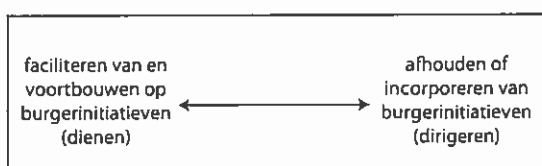
Figuur 1: Domeinclaim bevoegd gezag bepaalt ruimte voor zelfredzaamheid

trekt. Hoe groter het domein dat autoriteiten, hulp-, zorg- en dienstverleners claimen (wit gebied), hoe minder ruimte er voor de burger overblijft. Diens initiatief-ruimte neemt in de acute fase af zodra hulpdiensten op de rampplek arriveren. Het witte gebied krimpt naarmate de tijd verstrijkt en allerlei processen in de nafase worden afgesloten.

Dienend of dirigerend

De grondhouding van het bestuur is bepalend voor de omvang van het witte gebied (en dus ook voor het grijze). Op basis van de bestuurlijke grondhouding kunnen burgerinitiatieven op een continuüm worden geplaatst (figuur 2). In het ene uiterste is sprake van een dienend bestuur dat burgerinitiatieven faciliteert en daarop voortbouwt. Het burgerinitiatief staat eigenlijk los van processen die onder regie van de overheid plaatsvinden. In het andere uiterste speelt het tegenovergestelde. Een dirigerend bestuur is autoritair en besluit het initiatief af te houden of te incorporeren.

Voor beide uitersten zijn voor- en nadelen aan te wijzen. Een dienend bestuur verliest geen tijd aan de coördinatie van het initiatief. Ook is de kans van overregulering beperkt. Niet ontoevallig zijn dit valkuilen van een dirigerend bestuur dat in de drang initiatieven te incorporeren mogelijk burgers juist verjaagt en bronnen onbenut laat. De dirigerende vorm bevat daar een veiligheidsklep voor. Initiatieven kunnen immers schadelijk zijn, ondanks goede bedoelingen. Stel dat buurtbewoners naar eigen inzicht besluiten vernietigde huizen te herbouwen. Of dat ouders het onderwijs van kinderen ter hand nemen, omdat scholen buiten gebruik zijn. Of vrijwilligers die ingezamelde spullen herverdelen. Het kan positief uitpakken, maar er kleven risico's aan deze initiatieven. Ze kunnen uitmonden in dienstverlening die niet aan maatschappelijke eisen voldoet, bijvoorbeeld vanwege ongelijke behandeling, ongelijke kansen, voldongen feiten en onnodige herstelkosten achteraf. Een mengvorm tus-



Figuur 2: Continuüm dienstbaar-dirigerend bestuur

sen dienen en dirigeren geeft ruimte de voordelen van de twee uitersten te benutten.

Wenselijkheid burgerinitiatieven

De plaats op het continuüm hangt af van bestuurlijke preferenties. Idealiter zijn voorkeuren niet ingegeven door gewoonte en vooroordeel, maar gebaseerd op de unieke context van ieder burgerinitiatief en verwachte implicaties voor bestuur en samenleving. Twee dimensies zijn te onderscheiden. Ten eerste zijn verwachte consequenties voor 'het algemeen belang' bepalend voor de bestuurlijke standpuntbepaling. Denk aan het verloop van georganiseerde crisisaanpak, openbare orde en veiligheid, publieke gezondheid, de toestand van bezittingen en andere (im)materiële zaken of vitale nationale belangen. Een tweede dimensie is de inschatting of het initiatief – en de voorziene gevolgen daarvan – in lijn is met relevante wet- en regelgeving. Zodra bij beide dimensies op basis van beschikbare informatie een inschatting wordt gemaakt, levert dit zes mogelijke uitkomsten op (tabel 1).

De steun voor een burgerinitiatief is het hoogst in de linkerkolom (wenselijk). Zodra het initiatief duidelijk

Soms weegt het algemeen belang zwaarder dan de wet

het algemeen belang dient, liggen aanmoediging en ondersteuning voor de hand. Bij de dijkdoorbraak in Wilnis (2003) evacueerden burgers bijvoorbeeld op eigen initiatief patiënten van het hospitaal. Een vrachtwagen werd aangehouden en zo konden patiënten naar de opvangplaats worden gebracht. Een vrijwilliger van het hospitaal droeg zorg voor patiëntendossiers. Na de aanslag op koninginnedag in Apeldoorn (2009) hielpen burgers agenten dranghekken te verplaatsen om toeschouwers op afstand te houden. Daarnaast stelden burgers persoonlijke spullen van slachtoffers veilig voor

		WENSELIJK (actieve rol bestuur)	NEUTRAAL (passieve rol bestuur)	NIET WENSELIJK (actieve rol bestuur)
...conform wet- en regelgeving	JA	+	0	-
	NEE	+	0/-	-

Tabel 1: Bestuurlijke afweging burgerinitiatief tegenover algemeen belang / Legenda: wenselijkheid van specifiek burgerinitiatief:
+ = positief / 0 = neutraal / - = negatief

het sporenonderzoek van de recherche. Een derde voorbeeld is de Bijlmerramp (1992) waarbij burgers een verbindingscommandowagen van de geneeskundige dienst bij aankomst openbraken. Zij zochten (medisch) materiaal voor de verzorging van gewonden. Bij de nieuwjaarsbrand in Volendam (2001) konden slachtoffers het pand verlaten doordat een burger buiten de ramen van het café met een stoeptegel had ingeslagen. Zo ontstond een vluchtweg.⁶ In de laatste twee voorbeelden was het initiatief strijdig met wetten en regels, maar woog het algemeen belang zwaarder. Bij strijdigheid met wet- en regelgeving is het raadzaam aan te geven waarom en onder welke voorwaarden een uitzondering is gemaakt. Het opschorten (nood breekt wet) dient bovendien proportioneel te zijn.

In het midden (neutraal) is de steun voor het initiatief onbepaald. Het bestuur is onverschillig, omdat er geen duidelijke consequentie is voor de crisisaan-

dienend bestuur). Het bestuur heeft als keuzeropties het initiatief te negeren, te laten gebeuren of – indien in strijd met regels – beargumenteerd te ontmoedigen. Hier is het kennelijk niet ernstig of belangrijk genoeg om het te verbieden, anders was het immers onwenselijk bevonden gelet op het algemeen belang en in de derde kolom beland.

In de rechterkolom (niet wenselijk) is geen sprake van steun. Integendeel. Bij bedreiging van algemene belangen is actieve ontmoediging geboden. Dat kan erop neerkomen dat burgers die afreizen om hulp te bieden, het advies krijgen wegen of gebieden te mijden. Of dat bewoners die hun huizen willen beschermen, tot evacuatie worden gedwongen. In deze gevallen houden burgers zich in principe aan regels. Beargumenteerd ontmoedigen of actief ingrijpen vanuit het algemeen belang kunnen initiatieven inhouden die strijdig zijn met wet- en regelgeving en algemeen belang. Naast ontmoediging is handhaving geboden, bijvoorbeeld als burgers blokkades tegen hulpverleners opwerpen of opzettelijk geruchten verspreiden over niet-bestaande dreigingen.

Bestuursstijlen

De wenselijkheid van specifieke burgerinitiatieven is van betekenis voor de bestuurlijke reactie. Bij wenselijke initiatieven liggen aanmoedigen en ondersteunen in de rede, bij neutrale initiatieven negeren of gedogen en bij niet-wenselijke initiatieven ontmoedigen, ingrijpen of handhaven. Van belang is dat de schaal van wenselijk tot niet-wenselijk niet inwisselbaar is voor het continuüm dienend-dirigerend. De mate van wenselijkheid is weliswaar relevant, maar het is de plaats op het continuüm – de grond-

Bij bedreiging van algemene belangen is actieve ontmoediging geboden

pak in de acute fase of herstel en nazorg in de nafase. Bij een initiatief dat positieve noch negatieve invloed op algemene belangen heeft, is betrokkenheid van de burger eigenlijk niet nodig (geredeneerd vanuit een dirigerend bestuur), maar als burgers dat willen, mogen zij de ruimte nemen (geredeneerd vanuit een

6 Oberijé N. (2011) *Burgerhulp bij 10 rampen/incidenten in Nederland*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

Rol burger: (participatie- vorm)	Initiatief- nemer	Bevoegd gezag	Samen- werkings- partner	Meebe- slisser	Adviseur begin- spraak	Adviseur eind- spraak	Toe- schouwer
Rol bestuur: (bestuurs- stijl)	Gedogen, faciliteren	Samen- werkend	Delege- rend	Participa- tief	Consulta- tief	Open autoritair	Gesloten autoritair (dirige- ren)
Kenmerk:	Burger bepaalt naar ei- gen in- zicht	Burger over- weegt zelf wat moet ge- beuren en neemt voorkeu- ren be- stuur mee	Burger baseert zich op voorkeu- ren be- stuur en besluit wat moet gebeuren	Burger en bestuur besluiten wat moet gebeuren	Bestuur baseert zich op voorkeu- ren bur- ger en besluit wat moet gebeuren	Bestuur over- weegt zelf wat moet ge- beuren en neemt voorkeu- ren bur- ger mee	Bestuur bepaalt naar ei- gen in- zicht

Tabel 2: Participatievormen en bestuursstijl

houding – die voor de bestuursstijl bepalend is. De grondhouding hangt immers samen met de ruimte die burgers krijgen. Bij maximale ruimte kunnen zij als initiatiefnemer opereren, bij minimale ruimte als toeschouwer. Deze burgerrollen bevinden zich op de uiterste punten van het continuüm in figuur 2 dat allerlei tussenvormen kent.

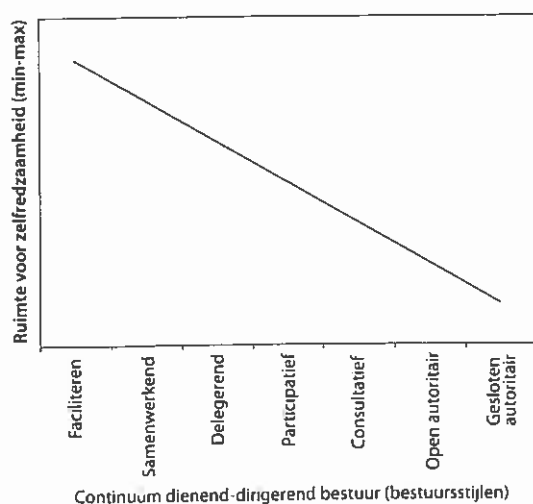
Tabel 2 geeft zeven participatievormen en de bijbehorende bestuursstijl weer; een combinatie die ook bekend staat als de participatieladder.⁷ In het midden vervullen burger en bestuur een vergelijkbare rol, het zwaartepunt van het initiatief ligt bij hen allebei. Naar buiten toe groeit de handelings- en beslisruimte van de een ten opzichte van de ander.

Ook al loopt de schaalverdeling wenselijk-niet-wenselijk niet volgens het continuüm, er bestaat wel de-

gelijk een relatie tussen mate van wenselijkheid en grondhouding. Voor niet-wenselijke initiatieven geldt dat burgers geen ruimte wordt geboden. Het bestuur handelt gesloten autoritair. Bij neutrale initiatieven is sprake van negeren of gedogen van de burger in de rol van initiatiefnemer (wat neerkomt op afwezigheid van het bestuur, een nogal latente versie van een dienende houding). Bij wenselijke initiatieven neemt de ruimte af naarmate de rol van het bestuur toeneemt (figuur 3). De burger stemt steeds meer het handelen op bestuurlijke voorkeuren af tot het initiatief uiteindelijk wordt geïncorporeerd.

Visie, inrichting en uitvoering

Daarmee zijn de contouren uitgewerkt van een algemene bestuurlijke strategie voor de omgang met burgerinitiatieven. Het vermogen van organisaties om responsief met zelfredzaamheid om te gaan, heeft niet alleen een strategische, maar ook een tactische en operationele dimensie. Deze drie dimensies moeten op elkaar zijn afgestemd. Als middel voor de vertaalslag naar preparatie en uitvoering zijn in het tekstkader vijf vuistregels opgenomen. Twee daarvan betreffen de strategie of, liever, de bestuurlijke richting. Deze kan worden bijgesteld door bewustwording over de onvermijdelijkheid (en wenselijkheid) van zelfredzaamheid, evenals de onhaalbaarheid (en onwenselijkheid) van volledige controle. De overige drie vuistregels gaan over de benodigde tactische inrichting van de organisatie door respectievelijk kennis te verzamelen, men-



Figuur 3: Ruimte voor burgers bij wenselijk initiatief

7 Pröpper I. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.

sen te informeren en te trainen en actuele informatie in de besluitvorming in te brengen. Er zijn initiatieven waarvan aannemelijk is dat ze zich in crisistijd zullen voordoen, zoals eerste hulp bieden, hulpdiensten de weg wijzen, gebieden afzetten en inzamelingsacties. Daarnaast kunnen zich onvoorziene initiatieven voordoen die evenzeer om een reactie vragen.

Bij voorzienbare initiatieven kan vooraf gericht in kennis en alertheid van hulp-, zorg- en dienstverleners worden geïnvesteerd. Er is tijd om na te denken over vaardigheden, informatiestromen en andere hulpmiddelen om burgers op een verantwoorde wijze te betrekken of waar nodig te ondersteunen. De uitvoeringsorganisatie moet worden geëquipeerd voor het signaleren en aan- of bijsturen van (potentiele) burgerinzet.⁸ Door de vuistregels na te leven en

5. Richt de informatievoorziening op zodanige manier in dat tijdig besluiten kunnen worden genomen op basis van actuele informatie over burgerinitiatieven.

Besluit

De bestuurlijke aanpak kent meerdere aandachtspunten. Het bestuur moet ambitieus maar realistisch zijn waar het aankomt op controle over het crisisverloop. Een verstandig bestuur overschrijdt niet de eigen mogelijkheden. De maakbaarheid van de samenleving is onzeker, al was het maar vanwege de beperkte capaciteit van de crisisorganisatie in de acute fase en nafase. Ook de bestuursstijl hangt af van de beschikbare capaciteit om burgerinzet te faciliteren, aan te sturen of af te houden. Om ondersteunend op te treden, passende maatregelen te treffen of te handhaven zijn mensen en middelen nodig. Communicatie is wat rest bij minimale bronnen. Het bestuur kan slechts benadrukken hoezeer vormen van zelfredzaamheid als (on)wenselijk gelden.

Een ander aandachtspunt is dat de bestuursstijl mee moet veranderen met het burgerinitiatief. Ieder burgerinitiatief is een proces in ontwikkeling. Een verandering in de relatie ten opzichte van het bestuur kan gevolgen voor de bestuursstijl hebben. Aanvankelijk is het verzamelen van spullen te rekenen tot 'initiatief nemen', bij de toewijzing aan getroffen en kan de initiatiefnemer een 'medebeslisser' zijn of 'adviseur beginspraak'. Voor het verlenen van eerste hulp geldt hetzelfde. Voordat de hulpdiensten er zijn, is de burger initiatiefnemer, daarna samenwerkingspartner of meebeslisser. Dergelijke voorbeelden geven aan dat burgerrol en bestuursstijl niet statisch zijn. Verschillende rollen treden zelfs tegelijkertijd op in vergelijkbare taken. Bij de vuurwerk-ramp (2000) assisteerden burgers de politie bij het doorzoeken van woningen op overlevenden. Dat gebeurde deels op aansturing van de politiecoördinator, maar ook op eigen initiatief.¹⁰

Een verstandig bestuur is niet alleen flexibel, maar beseft dat processen die van onderop op gang komen effectiever kunnen zijn dan van bovenaf geregisseerde. Dat beseft is relevant voor alle spelers die op bestuurlijk of uitvoerend niveau op zelfredzaamheid anticiperen, dus ook zodra externe actoren worden ingebracht om regie te voeren over decentrale uitvoeringsprocessen. Zij lopen eveneens – misschien nog wel meer – het risico onvoldoende op lokale capaciteit en behoeften aan te sluiten. ■

De maakbaarheid van de samenleving is onzeker

ze een plaats in de voorbereiding te geven - in het bijzonder in trainingen en oefeningen - wordt zelfredzaamheid in het operationele proces ingebed.

Vuistregels voor de bestuurlijke voorbereiding op zelfredzaamheid bij crises:

1. Besef en draag uit dat betrokkenheid van de burger een onvermijdelijke en zelfs wenselijke aanvulling is op gezamenlijke inzet van hulp-, zorg- en dienstverleners in de acute fase en de nafase.
2. Berust in het gegeven dat volledige regie over alle uitvoeringsprocessen onhaalbaar is; omstandigheden zijn onoverzichtelijk, het aantal spelers talrijk en de werkelijkheid van de crisis wijkt af van vrijwel ieder denkbaar plan; met dit plan is de autonoom opererende burger bovendien onbekend.
3. Maak bij de voorbereiding op specifieke gebeurtenissen vooraf een inschatting van mogelijke burgerinitiatieven (put uit onderzoek naar vormen van zelfredzaamheid bij rampen en crises).
4. Richt de uitvoeringsorganisatie in op het verantwoord benutten daarvan; maak vooraf afspraken en instrueer medewerkers.

⁸ Flexibele hulpverlener ontmoet (zelf)redzame burger, Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, oktober 2010.