

# Hoe discipline 5 voorbereiden op spontane burgerhulp?

*“De overheid moet voorbereid zijn op burgerhulp, omdat het bestaat!”*

Citaat uit het interview met Jos de Laat  
Vice-director GHOR Midden West Brabant

**Eindwerk in het kader van het postgraduaat rampenmanagement**

**Academiejaar: 2014 -2015**

**Kandidaat: Yves Stevens**

**Promotor: Peter Mertens**

CAMPUS VESTA



**Provincie  
Antwerpen**



**Universiteit  
Antwerpen**



## VOORWOORD

Eind december 2013 ben ik aan de slag gegaan bij de federale diensten van de gouverneur van Antwerpen als communicatieverantwoordelijke op de dienst Noodplanning. De eerste grote uitdaging bestond er in om het monodisciplinair plan D5 voor de provincie Antwerpen op te maken en te laten goedkeuren door de provinciale veiligheidscel. De eerste weken bestonden dan ook voornamelijk uit opzoekingswerk en het leggen van contacten met collega's uit andere diensten. Tijdens de provinciale veiligheidscel van februari 2014 werd het monodisciplinair plan goedgekeurd. De basis was hiermee gelegd... Maar het werk was (en is) uiteraard nooit af.

Door oefeningen en reële situaties worden noodplannen aangepast. Maar los daarvan is iedereen die van ver of dichtbij betrokken is bij noodplanning verplicht om elke dag bewust of onbewust kritisch te kijken naar de opgemaakte plannen. Het grote gevaar is immers om een noodplan als een statisch eindproduct te beschouwen.

Contacten met personen, nieuwe inzichten tijdens studiedagen, nieuwe innoverende technologie, veranderingen in de maatschappij, nieuw wetenschappelijk onderzoek... het kunnen allemaal 'triggers' zijn om de gemaakte noodplannen nogmaals kritisch tegen het licht te houden. Indien opportuun kunnen deze nieuwe inzichten een aanleiding zijn om de noodplannen te verfijnen en aan te scherpen.

Een kort bericht in een Nederlands tijdschrift was voor mij de aanleiding om mijn pas opgemaakt monodisciplinair plan D5 van de provincie Antwerpen opnieuw met een kritische blik te bekijken. Het bericht stelde het project 'Ready2help' voor van het Nederlandse Rode Kruis. Een project om burgerhulp optimaal in te zetten tijdens noodsituaties. In dit project wordt de burger niet (enkel) gezien als slachtoffer, maar ook als bijkomend personeel om de noodsituatie te beheren. Als verantwoordelijke discipline 5 zag ik in deze benadering onmiddellijk vele uitdagingen.

In het monodisciplinaire plan D5 zijn er verschillende doelgroepen gedefinieerd die elk nood hebben aan overheidsinformatie. Via verschillende informatiekanalen zal getracht worden om te voldoen aan de informatiebehoeften die leven bij deze groepen (bijv. de getroffen, de nabestaanden, automobilisten, pers...). Nergens is de burger als hulpverlener opgenomen in het monodisciplinair plan D5, ook in het ANIP van de provincie Antwerpen is dit niet het geval.

Burgerhulpverleners hebben tijdens een noodsituatie echter behoefte aan zeer specifieke informatie. Al snel begreep ik dat er zeer veel facetten zijn aan het aspect burgerhulp. Het eenvoudigweg opnemen als doelgroep zou niet volstaan.

Zodoende was het onderwerp voor mijn eindwerk in het kader van mijn opleiding postgraduaat rampenmanagement geboren: *'Hoe kan discipline 5 zich voorbereiden op spontane burgerhulp?'*. Dit eindwerk heeft de ambitie om een hiaat in de huidige noodplanning op te vullen, door een aantal praktische aanbevelingen voor discipline 5 inzake burgerhulp uit te werken.

Yves Stevens – Juli 2015



## **DANKWOORD**

Zelfs de meest individuele prestatie is groepswerk. Geen enkele prestatie kan geleverd worden zonder een goede omkadering, een sterk team. Veelal staat dit omkaderende team in de schaduw. Er is immers maar plaats voor één persoon op het hoogste schavotje en er kan maar één persoon een diploma in ontvangst nemen.

Ik wens van deze gelegenheid gebruik te maken om ‘mijn team’ te bedanken. Zonder deze personen was het immers onmogelijk om dit eindwerk tot een goed einde te brengen.

In eerste instantie ben ik zeer dankbaar dat mijn werkgever, de Dienst Noodplanning van de federale diensten van de gouverneur van Antwerpen, mij de mogelijkheid heeft geboden om de opleiding postgraduaat rampenmanagement te volgen. Het was een zeer intense, maar vooral zeer inspirerende en leerrijke periode. De opgedane kennis en inzichten zullen mij ondersteunen in mijn dagelijkse werkzaamheden op de Dienst Noodplanning.

Vooreerst wens ik mijn vrouw en mijn twee zoontjes Lennert en Seppe te bedanken. Een voltijdse job, studeren, het schrijven van een eindwerk, sportieve ambities... in combinatie met een gezin, is geen evidentie. De impact van dit eindwerk op mijn gezinsleven, heb ik zwaar onderschat. Gelukkig kon ik rekenen op heel veel begrip en ondersteuning van mijn gezin.

Bij het uitwerken van een eindwerk schuilt het gevaar van tunnelvisie steeds om de hoek. Door verdieping in de literatuur bestaat immers het risico dat kritische vragen niet meer worden gesteld of dat het globale beeld verloren raakt. Om dit te vermijden is het nuttig (noodzakelijk) om ideeën, conclusies, vaststellingen... te bespreken en af te toetsen met iemand met kennis van zaken. Mijn promotor Peter Mertens was hiervoor een perfecte sparringpartner. Ik dank hem dan ook voor zijn zeer constructieve suggesties en opmerkingen.

Erik Boen en Elise Van der Linden hadden de eer om het eindwerk als eerste te mogen lezen. Ze hebben het nalezen alvast zeer grondig gedaan, waarvoor dank.

Tot slot wens ik ook mijn collega's van de Dienst Noodplanning te bedanken. Het afgelopen jaar was ik door de opleiding postgraduaat rampenmanagement vaak afwezig. Zij hebben deze afwezigheden collegiaal opgevangen. Tevens kon ik bij hen ook steeds terecht met vragen, waarvoor mijn dank.



## SAMENVATTING

Tijdens noodsituaties stelt men vast dat de solidariteit onder de mensen toeneemt. Burgers bieden spontaan hulp aan de getroffen en zijn bereid om de overheid te ondersteunen in het beheren van de noodsituatie. In de meeste gevallen wordt deze hulp positief geëvalueerd door de hulpdiensten.

Opmerkelijk is echter dat de overheid zich niet of amper voorbereid op deze spontane burgerhulp. De huidige algemene en bijzondere nood- en interventieplannen houden geen of amper rekening met burgerhulp. Ook tijdens oefeningen wordt er geen rekening gehouden met dit fenomeen. Aangezien burgerhulp in de meeste noodsituaties ontstaat, zou de overheid burgerhulp moeten opnemen in de noodplanning. Enkel door zich voor te bereiden op burgerhulp, kan de overheid de nadelen van burgerhulp minimaliseren en de voordelen maximaliseren. Want naast een aantal nadelen (bijv. onvoorspelbaar oncontroleerbaar...), kan burgerhulp ook heel wat opportuniteiten bieden (bijv. extra helpende handen, specifieke kennis en materiaal...).

Uit de literatuur en de gesprekken met een aantal stakeholders blijkt dat er niet één duidelijke reden is waarom de overheid zich niet of amper voorbereid op burgerhulp. In de literatuur wordt vaak verwezen naar de mythen over het gedrag van burgers in noodsituaties. Deze mythen schetsen een beeld dat mensen paniekgedrag vertonen en apathische zijn in noodsituaties. Ondanks het feit dat deze mythen al meermaals wetenschappelijk werden weerlegd, hebben ze nog steeds een invloed op de manier waarop de overheid zich voorbereid op noodsituaties.

Onze huidige nood- en interventieplannen worden nog vaak geschreven vanuit de militaire doctrine van de drie C's. Deze doctrine gaat er vanuit dat een noodsituatie steeds zorgt voor 'chaos'. Deze chaos kan enkel worden beheerd door een strak (overheids) 'commando' en sterke 'controle'. In een dergelijke filosofie is er geen of amper ruimte voor het 'ongecontroleerde' gedrag van helpende burgers.

Een laatste reden waarom de overheid zich niet voorbereid op burgerhulp, is terug te vinden in een (te) brede invulling van de verzorgingsstaat. Vanuit dit denken heeft de overheid de plicht om te zorgen voor haar burgers. De overheid tracht een veiligheidsgarantie te geven aan haar burgers. In een dergelijke filosofie is er geen ruimte voor participerende burgers, het is immers de overheid die instaat voor het welzijn van haar burgers. De laatste jaren is men tot het besef gekomen dat een te breed ingevulde verzorgingsstaat niet houdbaar is. Ook op het gebied van veiligheid gaat de overheid partnerships aan met de private sector en de burgers. Er worden initiatieven genomen om de zelfredzaamheid en de samenredzaamheid bij noodsituaties te bevorderen. Dit gebeurt onder andere door een weloverwogen risicocommunicatie.

Initiatieven van burgerhulp bleven tot enkele jaren geleden beperkt tot de wijk en het best geval een gemeente. Door de opkomst van de sociale media krijgt een oproep tot solidariteit een veel groter bereik. Binnen enkele minuten kunnen mensen van over heel de wereld gehoor geven aan een oproep naar aanleiding van een noodsituatie. De sociale media maken het veel gemakkelijker om burgerhulp op grote schaal te organiseren. Het is een plaats waar de hulpvraag en het aanbod elkaar kunnen ontmoeten. Vanuit de community die actief zijn op de sociale media gaat een heel sterk zelfregulerend karakter uit. De overheid kan beroep doen op

dit zelfregulerend karakter om de burgerhulp te sturen. Voorwaarde is wel dat de overheid op een geloofwaardig manier aanwezig is op de sociale media.

Communicatief zijn er heel wat uitdagingen voor de overheid om een gepaste strategie uit te werken inzake burgerhulp. De overheid zal bij het bepalen van de globale communicatiestrategie rekening moeten houden met de groep van burgerhulpverleners. Elke rol binnen het werkproces crisiscommunicatie zal aandacht moeten besteden aan de burgerhulpverleners. De analist zal het ontstaan van burgerhulp moeten opnemen in de beeldvorming. Burgerhulp ontstaat vaak vanuit een emotionele reflex. Een belangrijk aandachtspunt voor de overheid is dan ook om voldoende empathisch te communiceren. Dit is voornamelijk van belang voor de woordvoerder en de redacteur. Om de burgerhulp te sturen, is het van kapitaal belang dat de overheid van in het begin geloofwaardig communiceert. Enkel een overheid die vertrouwen uitstraalt, zal in staat zijn om burgerhulp te sturen. Het weigeren van burgerhulp kan aanleiding geven tot frustratie en onbegrip. Indien de overheid beslist om burgerhulp niet toe te laten, zal dat in de communicatie goed gekaderd moeten worden. Discipline 5 kan er in de communicatiestrategie ook voor zorgen dat de burgerhulpverleners voldoende erkenning en waardering krijgen. Dit kan onder andere door heel nadrukkelijk te communiceren over de burgerhulp en hun na afloop uitdrukkelijk te bedanken via verschillende communicatiekanalen.

Sleutelwoorden:

- Burgerhulp
- Samenredzaamheid
- Discipline 5
- Sociale media
- Risicocommunicatie



# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b>	3
<b>DANKWOORD</b>	5
<b>SAMENVATTING</b>	7
<b>HOOFDSTUK I. PROBLEEMSTELLING EN METHODOLOGIE</b>	13
1. Probleemstelling	13
2. Methodologie	14
<b>HOOFDSTUK II. DEFINITIES</b>	15
1. Burgerhulp	15
1.1 Wettelijke bepalingen	15
1.2 Wetenschappelijke literatuur	16
1.3 Verhouding met zelfredzaamheid	17
2. Discipline 5	17
<b>HOOFDSTUK III. DE BURGER TIJDENS EEN NOODSITUATIE: DE MYTHEN</b>	19
1. Mythen over het gedrag van burgers tijdens een noodsituatie	19
1.1 Mythe 1: burgers raken in paniek	19
1.2 Mythe 2: burgers zijn apathisch, hulpeloos en afhankelijk	20
1.3 Mythe 3: tijdens rampen wordt er geplunderd	21
<b>HOOFDSTUK IV. BURGERHULP TIJDENS EEN NOODSITUATIE</b>	23
1. Kwantificering van burgerhulp	23
2. Analyse van de burgerhulp	24
2.1 Soort handelingen	24
2.2 Ramptype	27
2.3 Responstijd en duur van de burgerhulp	27
3. Geografisch, historische en culturele verschillen	28
4. De nadelen van burgerhulp	29
4.1 Onzekerheid over kwantiteit en kwaliteit	29
4.2 Gebrek aan coördinatie	29
4.3 Burgers zijn niet opgeleid en voorbereid	30
4.4 Mixed motivation	31
4.5 Aansprakelijkheid	31
5. De voordelen van burgerhulp	32
5.1 Burgers zijn snel ter plaatse	32
5.2 Extra handen	32
5.3 Informatie over de plaatselijke situatie	33
5.4 Bijzondere kennis en materiaal	33
5.5 Emotionele verwerking	34
6. Houding en reactie van de hulpverleners op burgerhulp	34
7. Ervaringen van de burgers	35
8. De media over burgerhulp	37

<b>HOOFDSTUK V. BURGERHULP IN DE NOODPLANNEN</b>	39
1. De afwezigheid van burgerhulp in de voorbereiding	39
1.1 <i>Afwezigheid van burgerhulp in de Belgische noodplannen</i>	39
1.2 <i>Nederlands onderzoek</i>	40
1.3 <i>Afwezigheid in het oefenbeleid</i>	41
2. Verklaringen voor de afwezigheid van burgerhulp in noodplannen	42
2.1 <i>De invloed van de mythen op de noodplanning</i>	42
2.2 <i>Militaire doctrine: 3C's</i>	43
2.3 <i>Bureaucratisch ideaal en symbolische garantieverlening</i>	45
2.4 <i>Juridisering en normering</i>	47
2.5 <i>Burgerhulp is niet te plannen</i>	48
<b>HOOFDSTUK VI. DE SOCIALE MEDIA</b>	49
1. Het belang van sociale media voor de crisisbeheersing	49
2. Burgers en de sociale media tijdens noodsituaties	50
3. Zelfcorrigerend karakter van de sociale media	50
4. De sociale media en burgerhulp	51
4.1 <i>De sociale media als maatschappelijk kapitaal</i>	52
4.2 <i>De sociale media en het groepsgevoel</i>	53
4.3 <i>Sociale (on)gelijkheid</i>	54
5. Case study: Pukkelpop	55
<b>HOOFDSTUK VII. RISICOCOMMUNICATIE</b>	57
1. Definitie en doelstellingen	57
2. Recente initiatieven	57
2.1 <i>Bijlage 'Communiceren over risico's'</i>	58
2.2 <i>Website risico-info</i>	58
3. Theoretisch	59
4. Risicocommunicatie in relatie tot zelfredzaamheid en burgerhulp	60
<b>HOOFDSTUK VIII. KWALITATIEF ONDERZOEK: INTERVIEWS</b>	63
1. Hypothese 1: onze noodplannen houden geen rekening met burgerhulp	63
2. Hypothese 2: de voordelen van burgerhulp wegen niet op tegen de nadelen	64
3. Hypothese 3: De overheid gaat uit van de militaire doctrine 'chaos'- 'command' – 'control'	64
4. Hypothese 4: de toegenomen juridisering verhindert de overheid om burgerhulp op te nemen in de noodplannen	65
5. Hypothese 5: burgerhulp kan je sturen door communicatie	65
<b>HOOFDSTUK IX. DISCIPLINE 5 VOORBEREIDEN OP BURGERHULP</b>	67
1. Het Werkproces Crisiscommunicatie (WPCC)	67
2. Algemene principes	69
2.1 <i>Burgerhulpverleners als doelgroep</i>	69
2.2 <i>Sturen van burgerhulp</i>	69
2.3 <i>Weigeren van burgerhulp</i>	71
2.4 <i>Handelingsperspectieven en procesinformatie</i>	73
2.5 <i>Communicatie over de noodsituatie</i>	74
2.6 <i>Communicatie over de burgerhulp</i>	75

2.7 <i>Timing</i>	75
3. De verschillende rollen van het WPC	76
3.1 <i>Analist</i>	76
3.2 <i>Strateeg</i>	77
3.3 <i>Teamleader</i>	78
3.4 <i>Redacteur</i>	78
3.5 <i>Woordvoerder</i>	79
3.6 <i>Verantwoordelijke contact center</i>	80
3.7 <i>D5 op het terrein</i>	81
4. Nazorg	81
<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	85
<b>LITERATUURLIJST</b>	89
<b>AFGENOMEN INTERVIEWS</b>	93
<b>BIJLAGE 1. ACTIEKAART MIP - SPONTAAN AANGEBODEN HULP</b>	95
<b>BIJLAGE 2. ACTIEFICHE D5 – BURGERHULP</b>	97
<b>BIJLAGE 3. STROOMDIAGRAM COMMUNICATIE BURGERHULP</b>	99



# HOOFDSTUK I. PROBLEEMSTELLING EN METHODOLOGIE

## 1. Probleemstelling

Vele recente grootschalige noodsituaties tonen aan dat de solidariteit onder burgers in dergelijke omstandigheden groot is. Burgers trachten elkaar te helpen op allerlei manieren: aanbieden van de eerste medische hulp, het bevrijden van slachtoffers, het organiseren van een tijdelijke opvangplaats, het inzamelen van kleding of geld... Allemaal zeer goed bedoelde initiatieven, maar niet altijd even efficiënt en doeltreffend.

Door de opkomst van de sociale media kunnen burgers zich tevens snel organiseren en blijft de burgerhulpverlening niet langer beperkt tot de aanwezigen op de plaats van de noodsituatie. De sociale media worden zo echt ‘sociaal’. Mensen van over heel het land en zelfs van over de hele wereld, kunnen via de sociale media hulp bieden aan de getroffen. Dit werd in België voor het eerst op grote schaal vastgesteld tijdens de Pukkelpop-ramp, mensen van over heel België organiseerden zich op Twitter om de getroffen op te vangen.

De overheid kan in een scenario van burgerhulpverlening niet afwezig blijven. Burgerhulpverlening kan veel opportuniteiten bieden, maar kan ook een bedreiging zijn voor de werking van de hulpdiensten. Noodplanning zal zodoende rekening moeten houden met burgerhulp. Tijdens een noodsituatie zal de uitdaging erin bestaan om met een weldoordachte (communicatie)strategie de opportuniteiten van burgerhulp maximaal te benutten en de contraproductieve elementen te elimineren.

Om de mogelijkheden van burgerhulp optimaal te benutten zal elke betrokken overheid en discipline de nodige voorbereidende initiatieven moeten nemen. Burgerhulp beperkt zich immers niet tot één facet van de hulpverlening. Een multidisciplinaire aanpak is ook hier onontbeerlijk.

In dit eindwerk zal worden nagegaan hoe discipline 5 zich kan voorbereiden op burgerhulpverlening en hoe het zich kan organiseren tijdens een acute noodsituatie. De uitdaging moet zijn om de ontstane solidariteit met een weloverwogen communicatiestrategie optimaal aan te wenden. Hiervoor zal onder andere worden nagegaan welke strategie discipline 5 moet volgen en wat de aandachtspunten zijn voor de verschillende onderdelen van discipline 5 tijdens een noodsituatie in functie van burgerhulpverlening.

De onderzoeksvraag van dit eindwerk is dan ook de volgende:

*Hoe kan discipline 5 zich voorbereiden en organiseren tijdens een acute fase om de burgerhulpverlening tijdens noodsituaties zo efficiënt mogelijk aan te wenden in het beheren van de noodsituatie?*

De doelstelling van dit eindwerk is om te komen tot een aantal heel concrete aanbevelingen om de werking van discipline 5 optimaal voor te bereiden op burgerinitiatieven tijdens een noodsituatie. Deze aanbevelingen kunnen een basis zijn om het monodisciplinair plan D5 aan te vullen.

## 2. Methodologie

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heb ik geopteerd voor twee verschillende onderzoeksmethoden, namelijk literatuuronderzoek en interviews.

In het eerste gedeelte van dit eindwerk zal ik aan de hand van nationale en internationale literatuur trachten een globaal beeld te krijgen van de burgerhulpverlening. De voornaamste vragen waar ik door deze literatuurstudie een antwoord op hoop te krijgen zijn: ‘In welke mate komt burgerhulp voor tijdens noodsituaties?’, ‘Wat zijn de voornaamste voor- en nadelen van burgerhulp?’, ‘In welke mate is de overheid voorbereid op burgerhulp?’. De antwoorden op deze vragen zullen mij in staat stellen om later in het eindwerk te komen tot specifieke aanbevelingen voor discipline 5 inzake burgerhulpverlening.

De voornaamste wetenschappelijke literatuur is afkomstig uit Nederland en Amerika. Belgische literatuur over burgerhulp is amper te vinden. Omdat de conclusies en aanbevelingen van dit eindwerk praktisch toepasbaar moeten zijn voor de Belgische overheden, heb ik besloten om de literatuurstudie aan te vullen met een beperkt kwalitatief onderzoek. Vanuit de literatuurstudie heb ik een aantal hypotheses geformuleerd. Deze hypotheses heb ik voorgelegd aan een aantal stakeholders op het gebied van noodplanning. De geïnterviewden werden geselecteerd op basis van hun ervaringen met burgerhulp tijdens recente noodsituaties. Het zijn professionelen die reeds bij één of meerdere noodsituaties te maken hebben gekregen met burgerhulp. Ondanks herhaald aandringen ben ik er niet in geslaagd om een Franstalige bereid te vinden om mee te werken aan dit kwalitatief onderzoek. De conclusies die getrokken kunnen worden uit het kwalitatief onderzoek hebben zodoende enkel betrekking op Vlaanderen. Om het algemeen beeld van burgerhulp aan te vullen, werden er ook interviews afgenomen met Nederlandse experts, onder andere over crisiscommunicatie.

Op basis van het beeld van burgerhulp dat wordt opgebouwd aan de hand van de literatuurstudie en de interviews, worden in het laatste gedeelte van het onderzoek concrete aanbevelingen geformuleerd om discipline 5 voor te bereiden op spontane burgerhulp tijdens een noodsituatie. Het Werkproces Crisiscommunicatie dient hierbij als kapstok om deze aanbevelingen te kaderen binnen discipline 5. Om deze aanbevelingen zo bruikbaar mogelijk te maken voor de praktijk, werden deze samengevat in twee actiefiches. Deze actiefiches kunnen eventueel worden opgenomen in het monodisciplinair plan D5.

## HOOFDSTUK II. DEFINITIES

Om op een correcte manier de probleemstelling van dit eindwerk te kunnen beantwoorden, is het essentieel om eerst stil te staan bij een aantal begrippen. Enkel met een correcte welomschreven definitie is het mogelijk om de probleemstelling ‘*to the point*’ te beantwoorden.

De volgende begrippen uit de probleemstelling worden hier uitgediept en voorzien van een definitie:

- Burgerhulp.
- Discipline 5.

### 1. Burgerhulp

Burgerhulp is de rode draad doorheen dit eindwerk, een uniforme hantering van het begrip is dan ook noodzakelijk. Het vinden van dé definitie is echter geen evidentie: wettelijke bepaling hieromtrent bestaan er amper en in de wetenschappelijke literatuur worden er verschillende definities gehanteerd.

Tevens worden in de literatuur voor het begrip ‘burgerhulp’ ook een aantal synoniemen gebruikt ‘samenredzaamheid’, ‘burgerparticipatie’ ‘burgersolidariteit’, ‘burgerinitiatieven’, ‘solidariteit tijdens noodsituaties’, ‘omstandershulp’.

Ook in internationale literatuur worden er verschillende termen gehanteerd. De meest gehanteerde Engelstalige termen zijn ‘*public participation*’ en ‘*volunteerism*’. De meest gehanteerde Franstalige term is ‘*volontariat*’.

#### 1.1 Wettelijke bepalingen

Een begrip dat verankerd ligt in een wettelijke bepaling geeft weinig ruimte voor interpretatie en discussie. Een wettelijke bepaling voor het begrip ‘burgerhulp’ in het kader van noodplanning en het beheer van noodsituaties bestaat in België echter niet.

De recente publicatie ‘*Communiceren over risico’s*’ van de Algemene Directie Crisiscentrum (FOD Binnenlandse Zaken) bespreekt het begrip ‘*solidariteit*’ in het kader van het beleid inzake risicocommunicatie. De publicatie is een bijlage bij de ‘*Leidraad Crisiscommunicatie*’ en kan dan ook beschouwd worden als een vorm van ‘*soft law*’. Er worden in de publicatie een aantal voorbeelden gegeven van dergelijke ‘*solidariteit*’: na overstromingen zoeken van noodopvang en kledij voor de getroffen en of hulp om wegen en woning schoon te maken. Zonder een duidelijke definitie te geven van het begrip ‘solidariteit’, is het wel duidelijk dat het hier gaat over burgerhulp.

In de publicatie wordt aangehaald dat burgers tijdens een noodsituatie een positieve bijdrage kunnen leveren. Maar tegelijkertijd waarschuwt het Crisiscentrum ook voor de mogelijke gevaren: burgerinitiatieven kunnen contraproductief zijn en kunnen de werkzaamheden van de nood- en interventiediensten soms hinderen. De groei van het gebruik van de sociale media draagt in sterke mate bij tot dergelijke burgerinitiatieven in noodsituaties.

Echter, tijdens de voorbereidingen op een noodsituatie ligt de focus bijna exclusief op de overheden en de hulp- en interventiediensten en is er weinig tot geen aandacht voor de mogelijke rol van de bevolking. De grote uitdaging volgens het Crisiscentrum voor de overheden en de hulp- en interventiediensten is dan ook om: “... *in hun noodplanning en crisisbeheer het in handen nemen van deze burgersolidariteit op te nemen door ze te kaderen, door (tijdig) initiatieven te nemen om deze te organiseren in coherentie met de andere uitgevoerde acties*”.

Voorafgaande informatie kan bijdragen om spontane solidariteit te beheren en kan er mede voor zorgen dat deze initiatieven geen hinder veroorzaken voor de hulp- en interventiediensten. Tot slot geeft de publicatie nog het voorbeeld om voorafgaande akkoorden af te sluiten met lokale verenigingen. De publicatie geeft enerzijds duidelijke handreikingen voor de (lokale) overheden om zich voor te bereiden op burgerinitiatieven (preparatie), maar bespreekt anderzijds niet hoe overheden tijdens een acute noodsituatie (uitvoering) moeten omgaan met spontane burgerinitiatieven.

## ***1.2 Wetenschappelijke literatuur***

In de internationale literatuur zijn er zeer verschillende definities terug te vinden van ‘burgerhulp’ en alle aanverwante synoniemen. De accenten in de definities verschillen naargelang de wetenschappelijke invalshoek. Voornamelijk vanuit de sociologie, psychologie en de sociale psychologie zijn er verschillende definities terug te vinden. Naast de academische invalshoek, speelt ook de culturele achtergrond een rol bij de concrete invulling van het begrip burgerhulp. In een rapport van de Verenigde Naties wordt dit alles volgt verwoord:

*“Les termes que l’on utilise pour le définir et les formes que prennent son expression peuvent varier à travers différentes langues et cultures, mais les valeurs qui l’animent sont communes et universelles : elles résident dans le désir de contribuer au bien de tous, librement décidé et dans un esprit de solidarité, sans attente de contrepartie matérielle”* (Leigh, R., 2011).

De definitie waarbij ik mij kan aansluiten is deze van de onderzoekers Drabek en McEntire.

*“Spontaneous volunteers are those who seek to contribute in impulse – people who offer assistance following a disaster and may or may not have relevant training, skills or experience”* (Drabek, R.E. en McEntire, D.A., 2003).

Deze definitie bevat voor mij alle aspecten van burgerhulp: het gaat om spontane vrijwilligers die een bijdrage leveren na het uitbreken van een noodsituatie en die hiervoor niet noodzakelijk beschikken over de nodige opleidingen en/of competenties. De burgers behoren niet tot een officiële hulpdienst en verlenen hulp zonder hiervoor een vergoeding te ontvangen van de overheid.

In de Nederlandse literatuur zijn er veel minder definities van burgerhulp te vinden. De meeste auteurs refereren naar de definitie van Oberijé en Tonnaer (Oberijé, N. en Tonnaer, C., 2008):

*“Burgerparticipatie oftewel burgerhulp is het verschijnsel dat mensen die officieel geen deel uitmaken van de professionele rampenbestrijdingsorganisaties, tijdens en direct na een grootschalig incident allerlei acties ontplooiën om de gevolgen van dat incident zo beperkt mogelijk te houden en daarmee zichzelf en elkaar te helpen. Deze*



*mensen zijn daarvoor meestal niet opgeleid en zijn daarvoor niet officieel aangewezen. Deze mensen zijn vaak zelf slachtoffer van de ramp of komen uit het getroffen gebied. Het gaat hierbij niet om brandweervrijwilligers of vrijwilligers van het Rode Kruis.”*

### **1.3 Verhouding met zelfredzaamheid**

Zelfredzaamheid is nauw verbonden met burgerhulp. De twee begrippen worden vaak door elkaar gebruikt. Veel theoretische inzichten zijn inderdaad van toepassing op de twee begrippen, toch zijn er een aantal kleine nuances tussen de twee begrippen.

Zelfredzaamheid in het kader van noodsituaties wordt in de Nederlandse literatuur veelal omschreven als: *“Alle handelingen die door burgers verricht worden ter voorbereiding op rampen en zware ongevallen; tijdens en na rampen en zware ongevallen; om zichzelf en anderen te helpen de gevolgen van de ramp of het zware ongeval te beperken”* (Ruitenbergh, A.G.W. en Helsloot, I., 2004). Hieruit valt op te merken dat zelfredzaamheid niet alleen de personen zelf betreft maar ook de hulp naar anderen. Deze hulp naar anderen wordt ook wel omschreven als burgerhulp. Het verlenen van deze hulp kan zich richten op medeburgers maar kan ook plaatsvinden in samenwerking met hulp- en interventiediensten.

Zelfredzaamheid is dus een ruimer overkoepelend begrip, burgerhulp kan worden gezien als een vorm van zelfredzaamheid (Leunk, M.M. en In 't Veld, M.G, 2009). Al is het onderscheid tussen beide begrippen zeer beperkt. Ook tijdens de gesprekken gevoerd in het kader van dit eindwerk, blijkt dat voor de meeste geïnterviewde het verschil tussen beide begrippen zeer klein is.

## **2. Discipline 5**

In tegenstelling tot het begrip ‘burgerhulp’ is er wel een wettelijk definitie van ‘discipline 5’. Discipline 5 heeft volgens het Koninklijke besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen ‘betrekking op de informatie’.

De Leidraad Crisiscommunicatie van de FOD Binnenlandse Zaken vult deze ruime definitie van het Koninklijk besluit aan: *“Discipline 5 omvat de communicatie van informatie en/of richtlijnen aan de bevolking en de media”*.

De doelgroepen zijn zowel interne medewerkers, slachtoffers of potentiële slachtoffers en hun omgeving als het grote publiek, eventueel zelfs de bevolking in naburige landen. De informatiedoorstroming moet gericht zijn op dat wat de (betrokken) burgers vanuit hun standpunt willen weten.

Afhankelijk van het moment waarop informatie wordt verstrekt kunnen drie fases van de veiligheidsketen worden onderscheiden in discipline 5:

- *Preventie - risicocommunicatie*: wil de bevolking vooraf meedelen welke maatregelen ze zelf kan nemen bij een crisissituatie. Maar heeft ook betrekking op informatie over de risico's zelf.
- *Uitvoering – crisiscommunicatie*: informatie en/of richtlijnen aan de bevolking en de media in de acute fase.

- *Informatie in de nazorgfase:* informatie aan de getroffen en om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale situatie.

Dit eindwerk al zich voornamelijk focussen op de uitvoering, de acute noodsituatie.

# HOOFDSTUK III. DE BURGER TIJDENS EEN NOODSITUATIE: DE MYTHEN

## 1. Mythen over het gedrag van burgers tijdens een noodsituatie

Mensen die hysterisch weglopen of die verstijfd van angst wegduiken in een hoekje. Dat is het beeld dat leeft over het gedrag van mensen tijdens noodsituaties. Dit wordt nog versterkt door onder andere de media en de filmindustrie. Maar ook de betrokkenen zelf bevestigen veelal dit beeld. Maar klopt dit beeld wel met de werkelijkheid?

In de wetenschappelijke literatuur wordt veel verwezen naar de drie mythen inzake het gedrag van mensen tijdens noodsituaties. De drie mythen zijn:

- Burgers raken in paniek.
- Burgers zijn apathisch, hulpeloos en afhankelijk.
- Tijdens een ramp wordt er geplunderd.

Deze mythen over het menselijk gedrag hebben hun invloed op de wijze waarop overheidsdiensten zich voorbereiden op een noodsituatie en hoe ze in een acute fase reageren. Ook het beleid inzake burgerhulp wordt sterk beïnvloed door deze mythen. Op deze aspecten kom ik later in dit eindwerk nog uitgebreid terug.

### *1.1 Mythe 1: burgers raken in paniek*

Onder paniek wordt in het kader van rampensituaties verstaan: een plotselinge, algemene, hevige schrik of angst veroorzaakt door een reële of verondersteld gevaar, die leidt tot buitensporige of onoordeelkundige pogingen zich daarvoor te beveiligen (Groenewegen-ter Morsche, K en Oberijé, N., 2010). Het gaat dus over het stellen van niet rationeel gedrag.

Uit onderzoek blijkt echter dat burgers onmiddellijk na het uitbreken van een noodsituatie wel bang zijn, maar van paniek is in de meeste gevallen geen sprake (Helsloot, I. en Ruitenberg A., 2004). Ook hulpdiensten stellen op de plaats van de noodsituatie maar zeer zelden paniekgedrag vast bij de bevolking. Zo stelden brandweerlieden, die tijdens de aanslagen op de WTC-torens op 11 september 2001 de trappenhuisen omhoog liepen, vast dat de evacuatie opmerkelijk gedisciplineerd verliep (Dwyer, J. en Flynn, K., 2005).

De Amerikaanse onderzoeker Quarantelli van het Disaster Research Center aan de Universiteit van Delaware heeft veel onderzoek verricht naar het gedrag van mensen in rampsituaties. Hij komt tot het besluit dat burgers in dergelijke omstandigheden juist rationelere keuzes maken dan in normale omstandigheden (Quarantelli, E.L., 2001).

In een Nederlands onderzoek werden deze wetenschappelijke inzichten over het paniekgedrag getoetst aan de (Nederlandse) realiteit. Er werd een uitgebreide bevraging gedaan bij hulpverleners, slachtoffers, omstanders en helpende burgers van tien grote Nederlandse rampen (o.a. De Bijlmerramp, Vuurwerkrampe en de aanslag tijdens Koninginnedag). De Nederlandse onderzoekers kwamen tot de vaststelling dat als er bij de rampen sprake was van paniek, dit meestal onder slachtoffers en bekenden/familieleden van de slachtoffers voorkwam. Paniekgedrag werd ook vastgesteld onder personen die (dachten dat ze) niet weg

konden of bedreigd werden door het incident. Paniek lijkt voornamelijk voor te komen bij 'flitsincidenten'. Onder helpende burgers werd geen paniekgedrag geconstateerd (Groenewegen-ter Morsche, K en Oberijé, N., 2010).

Er kan geconcludeerd worden dat paniek veel minder voorkomt dan algemeen wordt veronderstelt. Indien het zich voordoet gaat het veelal om slachtoffers en hun vrienden/familie na een flitsincident. De vraag blijft waarom de mythe van de paniekerige burger bestaat (en blijft bestaan), ook bij de overheidsdiensten.

Perry en Lindell geven twee oorzaken voor het ontstaan en het blijven bestaan van deze mythe over paniekgedrag tijdens een noodsituatie (Perry, R.W. en Lindell, M.K., 2003).

Ten eerste is er de perceptie van de betrokkenen over hun eigen gedrag tijdens een noodsituatie. Mensen labellen hun eigen gedrag direct na een ramp als een paniecreactie en niet rationeel. Als dit gedrag nadien wordt onderzocht, blijkt er in bijna alle gevallen sprake te zijn van een schrikreactie. Een echte (langdurige) paniecreactie blijkt zeer zelden voor te komen. Het gedrag van de getroffenen is in de meeste gevallen rationeel en sociaal.

Een tweede oorzaak voor het in stand houden van de mythe over paniekgedrag is volgens Perry en Lindell de media. Journalisten interpreteren en presenteren bepaald gedrag van slachtoffers vaak als paniek, terwijl dit lang niet altijd het geval hoeft te zijn. Beelden van ontredderde mensen zijn interessanter om uit te zenden en om op de cover te plaatsen, dan beelden van mensen die rationaal handelen. De media verwacht een paniecreactie en gaan er vervolgens ook naar op zoek, een soort van '*self-fulfilling prophecy*'. Het gevolg hiervan is een oververtegenwoordiging van paniekerige mensen in de verslaggeving van noodsituaties.

### ***1.2 Mythe 2: burgers zijn apathisch, hulpeloos en afhankelijk***

Het beeld dat leeft, is dat burgers na het ontstaan van een noodsituatie hulpeloos en sterk afhankelijk zijn van de tussenkomst van interventie- en hulpdiensten. Apathisch gedrag komt vaker voor dan paniekgedrag, maar wel veel minder dan algemeen wordt aangenomen. Quarantelli bestempelt passief gedrag dan ook als de twee de mythe (Quarantelli, 1989).

Uit evaluaties na grootschalige rampen blijkt dat burgers in het algemeen niet hulpeloos en afhankelijk zijn. Men stelt vast dat wanneer mensen gewaarschuwd zijn voor dreigend gevaar, ze meteen zichzelf en hun familieleden in veiligheid brengen.

Uit diverse wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat de meeste slachtoffers niet worden gered door de officiële hulpdiensten, maar wel door burgers. Gewonden worden opgespoord en afgevoerd naar de medische hulpposten en indien nodig wordt er gezorgd voor onderdak en voedsel. Een onderzoek naar het sociaal gedrag na de gasolieramp in de Mexicaans stad Guadalajara op 22 april 1992 bevestigt deze bevindingen. Deze meeste levensreddende-operaties werden uitgevoerd door burgers. Er werd vastgesteld dat niet enkel hulp werd geboden aan familie en vrienden. Mensen die op het moment van de ramp alleen waren, kregen ook de nodige hulp van omwonenden (Aguirre, B.E et al., 1995).

Dat burgers niet afhankelijk zijn blijkt ook uit het feit dat getroffenen bij een evacuatie veelal geen gebruik maken van het officiële opvangcentrum ingericht door de overheid. Indien er toch gebruik wordt gemaakt, is dit vaak voor enkele uren. De getroffenen vinden snel onderdak bij familie en vrienden.

### ***1.3 Mythe 3: tijdens rampen wordt er geplunderd***

Een derde mythe die nog steeds leeft is het feit dat er plunderingen ontstaan in de uren na een noodsituatie. Plunderen wordt door de overheid en de media vaak nog gezien als een standaardreactie van mensen na een ramp. Dergelijk gedrag verwacht men voornamelijk bij noodsituaties met grootschalige evacuaties: overstromingen, orkanen... Bij kleinschaligere rampen is er minder gelegenheid om te plunderen.

Empirisch onderzoek, onder andere verricht door Quarantelli, weerlegt deze mythe en stelt dat plunderingen na rampen vrijwel nooit voorkomen. Er wordt vastgesteld dat criminaliteitscijfers eerder dalen dan stijgen tijdens en vlak na een ramp (Quarantelli, 1989). In de zeldzame gevallen dat plundering optreden bij rampen is er sprake van individueel gedrag. Bij tien onderzochte Nederlandse rampen werden er bij twee plunderingen vastgesteld: Bijlmerramp en de Vuurwerkcramp. Deze werden deels ook voorkomen door burgers. Dit toont aan dat men niet kan concluderen dat plundergedrag niet voorkomt, maar wel dat het een uitzondering is.

De plunder-mythe zorgt er wel voor dat de overheden vele (drastische) maatregelen nemen om plunderingen te voorkomen. Deze maatregelen kunnen zelfs ten koste gaan van de capaciteit van de hulp- en interventiediensten voor de hulpverlening.

Plunderingen komen wel vaker voor bij ordeverstoringen. In tegenstelling tot een ramp, is er bij rellen immers wel sprake van een conflict, een '*dissensus crisis*'. Agressie en woede richten zich in eerste instantie tot de (politie) ordediensten. In een dergelijke 'sfeer' kan agressie ook snel omslag naar plunderingen. Een voorbeeld hiervan zijn onder andere de rellen in Londen in de zomer van 2011 die ontstonden na het neerschieten van een 29-jarige man door de politie.

Bij rampen ontbreekt een dergelijke vijandelijke sfeer. Er is sprake van een '*consensus crises*'. Er is geen vijand en de getroffen mensen voelen zich verantwoordelijk en ondernemen de eerste reddingsacties.

De beeldvorming van de plunderende bevolking tijdens rampen wordt mede in stand gehouden door de media. Tijdens de orkaan Katrina die de Amerikaanse regio New Orleans in 2005 zwaar trof, berichtte de media veel over plunderingen die zich voordeden in het gebied. Criminaliteitscijfers tonen echter aan dat er juist minder criminaliteit werd gepleegd tijdens en na de doortocht van de orkaan (Starmans, I. en Oberijé, N., 2006). Ook hier lijkt er sprake te zijn van een '*self-fulfilling prophecy*'. Men verwacht dergelijk gedrag en men heeft zodoende meer dan bijzondere aandacht voor dergelijk gedrag.



## HOOFDSTUK IV. BURGERHULP TIJDENS NOODSITUATIES

### 1. Kwantificering van burgerhulp

Uit verschillende internationale onderzoeken naar het gedrag van mensen tijdens grootschalige noodsituaties, blijkt dat mensen spontaan slachtoffers helpen (o.a. Argothy, V., 2003; Aguirre, B.E., 1995; Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N., 2010; Leunk, M.M en In 't Veld, M.G., 2009).

Er zijn verschillende internationale onderzoeken die pogingen hebben ondernomen om tot een kwantificering te komen van zelfredzaamheid en burgerhulp tijdens noodsituaties. De resultaten van deze onderzoeken zijn moeilijk met elkaar te vergelijken omdat ze veelal verschillende onderzoeksmethoden gebruiken.

In hun onderzoek naar burgerhulp bij rampen en zware ongevallen geven Starmans en Oberijé aan in welke mate burgerhulp bij verschillende rampen over de hele wereld voorkomt (Starmans, I. en Oberijé, N., 2006). Hieruit blijkt dat de mate van burgerhulp sterk afhankelijk is van het soort ramp. Wanneer de omstandigheden te gevaarlijk zijn of er specifieke kennis en materiaal is vereist, zullen de burgers om evidente redenen minder participeren aan de hulpverleningsacties. In zeer extreme omstandigheden, zoals de ramp in Hiroshima, liggen de percentages voor burgerparticipatie lager dan bij andere rampen, omdat het aantal mensen dat nog in staat is om hulp te bieden veel kleiner is dan de hulpbehoevenden.

Onderzoek heeft aangetoond dat burgerhulp tijdens het 'golden hour' zelfs essentieel is voor de overlevingskansen van de getroffen. De overheid heeft bij een ramp immers tijd nodig om de hulpverlening op een gestructureerde manier te ontplooien (zeker bij een flitsincident). Er werd al meermaals vastgesteld dat de meeste levensreddende acties werden ondernomen door burgers (Aguirre, B.E. ea, 1995).

Dit blijkt onder andere uit een onderzoek dat werd uitgevoerd naar aanleiding van de gasexplosie in het Mexicaanse Guadalajara in 1992. De overlevenden werden tijdens de eerste twee uur voornamelijk gered door burens, nadien kwam pas de hulpverlening door het leger, politie en brandweer op gang (Aguirre, B.E., 1995).

De observatie dat het vooral burgers zijn die in de eerste uren hulp verlenen, is niet nieuw. Bij een treinramp in het Nederlandse Harmelen op 8 januari 1962 kwamen in totaal 93 mensen om het leven en raakte 54 mensen gewond. Direct na het treinincident kwam de hulpverlening op gang door overlevenden en omwonenden. Er was zo'n massale toestroom van vrijwilligers dat het problemen veroorzaakte in de communicatie en coördinatie (Helsloot, I. en Van 't Padje, B., 2010).

Tijdens de Nederlandse watersnoodramp in 1953 was 29% van de bevolking in staat om zichzelf te redden. Bijna één derde werd gered door dorpsgenoten en 6% door vissers. Slechts 12% van de reddingen werden uitgevoerd door professionele hulpverleningsdiensten. Van 23% van de reddingen is onbekend door wie ze zijn uitgevoerd.

Tijdens de aardbeving in het Japanse Kobe in 1995 werd vastgesteld dat minder dan een kwart van de overlevenden werden bevrijd door de officiële hulp- en interventiediensten. Meer dan driekwart van de slachtoffers heeft zichzelf weten te bevrijden of is door helpende burgers

gered. Ook de maanden na de ramp kwam er veel spontane burgerhulp op gang, zelfs in die mate dat de overheid overdonderd werd door het aantal vrijwilligers. Becijferd werd dat gedurende de eerste maand na de aardbeving 630.000 tot 1 miljoen mensen hebben geparticipeerd als vrijwilliger (hetzij als individu, hetzij in groepsverband).

Recent en in eigen land is er de Pukkelpop-ramp in augustus 2011. Dit was de eerste noodsituatie in ons land waar burgerhulp op grote schaal werd georganiseerd via de sociale media. Uit een analyse van de tweets die verstuurd werden onmiddellijk na de ramp blijkt dat er 9.315 tweets werden verstuurd met de hashtag #hasselthelp, waarvan 74% retweets (Terpstra, T., et al., 2011). Mensen boden via Twitter onder meer slaappleatsen, eten en drinken, transport, douches, kleding en internettoegang aan.

Na het ongeval met een Russische bus met schoolkinderen in april 2013 op de E34 boden zich spontaan enkele Russische tolken aan. Deze tolken hebben zeer nuttig werk geleverd in de uren na de ramp.

Tijdens de recente vliegtuigramp op 24 maart 2015 in de Franse Alpen boden de inwoners van het kleine bergdorpje Seyne-les-Alpes massaal slaappleatsen aan aan de nabestaanden van de slachtoffers. De hulpvaardigheid was zeer groot. De nabestaanden konden zowel in hotels als bij de mensen thuis terecht.

Deze voorbeelden tonen aan dat mensen vrijwel meteen aan de slag gaan om zichzelf en anderen te redden. Het beeld van de mythen blijkt in de realiteit dus niet te kloppen.

## **2. Analyse van de burgerhulp**

### ***2.1 Soort handelingen***

In België is er tot op heden nog geen grootschalig onderzoek gevoerd naar de soort handelingen die burgers uitvoeren tijdens noodsituaties. Quarantelli en Dynes van het Disaster Research van de universiteit van Delaware hebben veel onderzoek gedaan naar hoe een gemeenschap reageert op een noodsituatie (Quarantelli, E. L. en Dynes R. R., 1985). Het onderzoek gaat dus breder dan enkel burgerhulp, maar de resultaten zijn wel relevant om hier kort aan te halen. Zij kwamen immers tot de conclusie dat er tijdens noodsituaties een consensus ontstaat in de getroffen gemeenschap. Deze consensus is grotendeels gebaseerd op altruïstisch gedrag. De ontstane consensus in de gemeenschap zal er mede voor zorgen dat burgers participeren aan de hulpverlening. Door deze consensus zal de burgerhulpverlening ook verlopen via eigen, ongeschreven waarden en normen. Er treedt een soort van zelfregulerend mechanisme op. Tevens zal de consensus prioriteiten gaan bepalen in de hulpverlening, hierbij krijgen medische handelingen steeds de hoogste prioriteit. De brandweercommandant die betrokken was bij de vuurwerkramp in Enschede geeft aan dat er vaak spontaan 'leiders' ontstonden onder de participerende burgers (Leunk, M.M. en In 't Veld, M.G, 2009).

Ook bij mindere grote incidenten kunnen we deze consensus in de maatschappij in mindere mate vaststellen. Tijdens een grote storm, grote openbare ordeverstoringen..., zullen brandweer en politie minder oproepen krijgen voor futiliteiten. Moet er op dat moment geen kat worden gered uit een boom of zijn er op dat moment geen luidruchtige kinderen op straat? Of beseft de bevolking op een dergelijke moment dat er andere prioriteiten zijn?



Uit een onderzoek naar tien rampen en incidenten in Nederland blijkt dat burgers betrokken waren bij zeer uiteenlopende hulpverlenende acties (Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N., 2010). De onderzoekers kwamen tot de vaststelling dat in de tien onderzochte incidenten ‘het opvangen en verzorgen’ van getroffen en de handelingen waren die het meest voorkwamen. Veel van de gestelde handelingen door burgers hebben betrekking op multidisciplinaire processen, deze staan aangegeven in onderstaande tabel in het cursief.

<b>Cluster</b>	<b>Procesverantwoordelijke</b>	<b>Handeling</b>
Bron- en effectbestrijding	Brandweer	Bestrijding van brand en emissie van gevaarlijke stoffen
		Redding en technische hulpverlening
		Ontsmetten van mens en dier
		<i>Ontsmetten van voertuigen en infrastructuur</i>
		Waarnemen en meten
		<i>Waarschuwen van de bevolking</i>
		<i>Toegankelijk maken en opruimen</i>
Geneeskundige hulpverlening	GHOR	Geneeskundige hulpverlening – somatisch
		Preventieve openbare gezondheidszorg
		Geneeskundige hulpverlening – psychosociaal
Rechtsorde en verkeer	Politie / Openbaar ministerie	<i>Ontruimen en evacueren</i>
		Afzetten en afschermen
		<i>Verkeer regelen</i>
		Handhaven van de rechtsorde
		Identificeren van slachtoffers
		Gidsen
		Strafrechtelijk onderzoek
Bevolkingszorg	Gemeente	<i>Voorlichten</i>
		<i>Opvang en verzorging</i>
		Uitvaartverzorging
		Registratie van slachtoffers
		<i>Voorzien in primaire levensbehoeften</i>
		Registratie van schade en afhandeling

Tabel 1. Overzicht van de gestelde handelingen door burgers tijdens een ramp (Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N., 2010)

Veel van de gestelde handelingen hebben betrekking op medische processen. Het gaat in de eerste plaats over het verlenen van de eerste dringende medische zorgen. Andere medische handelingen die door burgers worden uitgevoerd: monitoren van burgers, transporten van burgers naar ziekenhuis, assisteren van het medisch personeel (Mertens, C., Duyvis, M.G. en Oberijé, N., 2013). Ook tijdens de treinramp in Buizingen op 15 februari 2010 werden de

eerste medische handelingen verricht door niet gekwetste reizigers. Na de crash van het vliegtuig van Turkish Airlines op 24 februari 2009 in de polders nabij de luchthaven van Schiphol werd vastgesteld dat burgers voornamelijk slachtoffers hebben gerustgesteld en medische handelingen hebben verricht (Scholtens, A., en Groenendaal, J., 2011).

Burgers zijn niet of nauwelijks werkzaam binnen de effectieve bronbestrijding, veelal brandbestrijding. Dit heeft voornamelijk te maken met de risico's die verbonden zijn aan dergelijke brandweerprocessen en het gebrek aan kennis en materiaal. In tegenstelling tot bronbestrijding worden reddingen in de meeste gevallen wel uitgevoerd door burgers. Dit heeft uiteraard te maken met het feit dat burgers in de meeste gevallen voor de hulpdiensten aanwezig zijn op de plaats van het incident. In de eerste minuten na een incident is het redden van slachtoffers de absolute prioriteit. Ook tijdens de Switel-brand op oudejaarsnacht 1994 werden de meeste reddingen uitgevoerd door aanwezigen of mensen die in de buurt waren (Deglas, C., 2005).

De politiediensten op de plaats van een ramp krijgen van de burger voornamelijk hulp bij het regelen van het verkeer en het handhaven van de perimeters. Om evidente redenen is er geen of nauwelijks burgerhulp bij het gerechtelijk onderzoek of het identificeren van de slachtoffers. Tijdens de vuurwerkramp in Enschede heeft de politie ook burgers ingezet om woningen te doorzoeken (Leunk, M.M. en In 't Veld, M.G, 2009).

De soort handelingen die gesteld worden door burgers is ook sterk afhankelijk van de timing van de tussenkomst. In de acute fase zullen burgers voornamelijk medische en waar nodig levensreddende handeling uitvoeren. Wanneer de noodsituatie al enige tijd bezig is, zullen burgers voornamelijk de getroffen en voorzien van de primaire levensbehoeften. Tijdens de brand in een rusthuis in Melle tijdens de zomer van 2009 werd vastgesteld dat de mensen onmiddellijk na het uitbreken van de ramp het brandende gebouw zijn binnengedrongen om mensen te redden. Dit was niet zonder gevaar. Bij aankomst heeft de brandweer deze gespecialiseerde opdracht overgenomen en heeft de burgerhulp voornamelijk bijstand verleend bij het opvangen van de getroffen.

Door de technologische ontwikkelingen van de laatste jaren, kunnen niet enkel mensen in de nabijheid van de ramp hulp verlenen. Een internetaansluiting volstaat om vanop duizenden kilometers afstand hulp te verlenen. De afgelopen jaren hebben deze '*digital volunteers*' al bewezen dat ze zeer nuttig werk leveren. Op basis van het werk van vele duizenden vrijwilligers van over heel de wereld, is men in staat om de hulpverlening op de plaats van de ramp zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dit was onder andere het geval tijdens de tyfoon Haiyan die de Filipijnen zeer zwaar trof in november 2013.

Bij meerdere grootschalige en aangrijpende rampen met veel media-aandacht, is er vastgesteld dat mensen 'iets' willen doen. Veelal gaat het om het neerleggen van bloemen, het houden van een stille optocht. Maar dit 'iets' doen, kan in sommige gevallen ook een vorm van burgerhulp zijn. Het spontaan inzamelen van geld is hier het meest voorkomende voorbeeld van. Dit werd onder andere vastgesteld bij de aanslagen op de WTC-torens in New-York (Argohty, V., 2003). Ook na het tragische busongeval in Sierre ontstond er in België een spontane geldinzameling. Het is duidelijk dat dit soort van burgerhulp een vorm van psychologisch verwerkingsproces is voor de algemene bevolking. Een proces waar de overheid weldoordacht moet op anticiperen met de nodige empathie.

## **2.2 Ramptype**

De soort handelingen die burgers stellen is sterk afhankelijk van het soort incident. Er is voornamelijk een verschil waar te nemen tussen flitsrampen en geleidelijke rampen. Uit onderzoek is gebleken dat bij flitsrampen burgers meestal ter plaatse of in de omgeving waren op het moment dat de noodsituatie ontstond. Hierdoor wordt vrij snel gestart met de hulpverlening door de omstaanders. Deze hulpverlening gaat in de meeste gevallen al van start voor de hulpdiensten zijn aangekomen. Het gaat veelal om het redden van mensen, het verlenen van eerste hulp en het afzetten van de plaats van de ramp (Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N., 2010).

Bij de geleidelijke incidenten wordt vaak gebruik gemaakt van de specifieke capaciteiten en materialen van burgers. Bij dergelijke rampen zal de overheid ook beroep kunnen doen op georganiseerde burgerhulp via organisaties. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om het vullen van zandzakken door de lokale jeugdbeweging tijdens een overstroming.

Bij geleidelijke incidenten is de duur van de burgerhulp beduidend langer dan bij flitsincidenten. Bij de tien onderzochte Nederlandse rampen was de burgerinzet het langst bij twee hoogwatersituaties met kans op overstromingen. Opvallend is voorts dat burgers veelal stopten als het incident voorbij was of de werkzaamheden overgenomen werden door hulpdiensten, of als ze mentaal of fysiek uitgeput raakten. Aflossing vond alleen plaats bij langdurige incidenten en voornamelijk bij algemene werkzaamheden.

## **2.3 Responstijd en duur van de burgerhulp**

Om zich te kunnen voorbereiden op spontane burgerhulp heeft het Australische Rode Kruis in 2010 in samenwerking met de James Cook Universiteit een kwalitatief onderzoek uitgevoerd bij 255 respondenten die reeds betrokken waren bij burgerhulp (Cottrell, A., 2010). Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat meer dan drie kwart (78%) van de vrijwillige hulpverleners binnen de week actief waren. Maar slechts een klein percentage (11,8%) was al actief op de eerste dag. Bijna de helft (44,9%) van de vrijwilligers was na een aantal dagen actief. Dit toont aan dat ook de spontane burgerhulp na de eerste acute fase tijd nodig heeft om zich te ontplooien. De overheid moet zich dus niet enkel voorbereiden op de spontane hulp die ontstaat in de acute fase, maar ook en misschien wel voornamelijk op de vrijwillige hulp die de daar op volgende dagen kan ontstaan. Het gaat hier om noodsituaties met een enorme impact over een aantal dagen (bijv. overstroming, aardbeving...).

De reden van deze relatief late respons kan mede verklaard worden door het feit dat mediaberichten over de ramp voor vele mensen de belangrijkste ‘trigger’ zijn om zich te melden voor burgerhulp. Uit hetzelfde onderzoek geeft immers meer dan 80% van de respondenten aan dat de mediaberichten voor hun één van de belangrijkste redenen was om mee te helpen met de hulpverlening.

De tijdsduur van de hulp is sterk afhankelijk van de soort noodsituatie. In een onderzoek naar burgerhulp bij tien grote Nederlandse rampen is vastgesteld dat de duur varieerde in tijdsduur tussen een half uur en drie weken. Er werd vastgesteld dat burgers veelal stopten als de ramp voorbij was of hun werkzaamheden werden overgenomen door de hulpdiensten, of ze mentaal of fysiek uitgeput raakten. Aflossing vond alleen plaats bij langdurige incidenten en voornamelijk bij algemene werkzaamheden (Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N.,

2010). Soortgelijke cijfers vinden we ook terug in een Australisch onderzoek waaruit blijkt dat 58% van de vrijwilligers bereid is om langer te werken dan 8 uur per dag. Meer dan 40% is tevens bereid om voor een onbepaalde tijd mee te helpen (Cottrell, A., 2010). De overheid heeft ook hier een verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen zichzelf, aspecten die ook kunnen worden meegenomen in de communicatie.

### **3. Geografische, historische en culturele verschillen**

Zelfredzaamheid en burgerhulp zijn ook sterk afhankelijk van geografische aspecten. In afgelegen en onherbergzame gebieden krijgt het begrip ‘snelste adequate hulpverlening’ een heel andere betekenis dan in België. In dergelijke gebieden beseft de bevolking dat het op elkaar is aangewezen om een noodsituatie te overleven. De bereidheid om zich voor te bereiden op een noodsituatie en ook effectief te handelen zullen veel groter zijn dan in een dichtbevolkt land zoals België. In ons land geeft de overheid ons bijna letterlijk de garantie dat professionele hulpverlening gegarandeerd is binnen enkele minuten na de oproep. Een gevolg hiervan is dat de zelfredzaamheid van de mensen in onze samenleving beperkt is en dat burgers vaak passief handelen omdat ze rekenen op hulp van de overheid (Vanherle, J., 2011).

Tevens hangt de mate van participatie van burgers af van specifieke lokale risico's (bijv. overstromingen, vulkaanuitbarstingen, aardbevingen). Het kennisniveau van burgers over risico's bepaalt mede hun opinievorming over risico's en hun betrokkenheid bij de ramp. Zodoende zullen burgers ook sneller geneigd zijn om op te treden in noodsituaties die reeds zijn voorgevallen. De ervaringen met noodsituaties bepalen met andere woorden de mate waarin burgers bereid zijn om zelf initiatief te nemen. Wanneer een huis voor de tiende keer onder water staat, zal de bereidheid van de burger om zelf in actie te komen groter zijn (Brand, R., 2005). Het bewust zijn van de mogelijke risico's is dus een eerste stap naar een actieve meewerkende burger. De overheid kan hierop anticiperen met een weldoordachte risicocommunicatie. Het deel risicocommunicatie komt later in dit eindwerk uitgebreid aan bod.

Naast geografische en historische verschillen, spelen ook culturele verschillen een belangrijke rol bij het ontstaan van burgerhulp. In een maatschappij waar burgers samen initiatieven nemen in dagelijkse situaties, zal de respons van de burgers groot zijn. In de wetenschappelijke literatuur duidt men dit aan met de term ‘sociaal kapitaal’ (Brand, R., 2005). Dit sociaal kapitaal bestaat uit normen en sociaal vertrouwen in anderen, is georiënteerd op samenwerking en is verankerd in netwerken. Onder andere (delen van) de Amerikaanse maatschappij heeft een sterk sociaal kapitaal, burgers nemen vaak zelf initiatief op het gebied van onderwijs en vrije tijd. De reeds sterk bestaande sociale samenhang zal tijdens en na een noodsituatie de burgerhulp faciliteren en organiseren. In dergelijke maatschappijen zullen burgers vaak bereid zijn om zich reeds voor een ramp te organiseren, zoals de Amerikaanse CERT-teams (*‘Citizen Emergency Response Team’*).

## 4. De nadelen van burgerhulp

### 4.1. Onzekerheid over kwantiteit en kwaliteit

Uit een onderzoek naar aanleiding van de vuurwerkramp in het Nederlandse Enschede in mei 2000 geven de hulpverleners aan dat het inschakelen van burgers altijd een mate van onzekerheid inhoudt (Leunk, M.M. en In 't Veld, M.G, 2009). Gezien het gebrek aan organisatie en hiërarchie is burgerhulp moeilijk kwantitatief in te schatten. Hoeveel mensen komen de hulpverlening vrijwillig versterken? Hoe lang zijn de burgers bereid om mee te werken? Allemaal zeer relevante vragen, maar zeer moeilijk om te beantwoorden.

Onder hulpverleners bestaat tevens de angst dat burgers dingen doen die ze niet kennen en/of kunnen. Er is sprake van overschatting van het eigen kunnen door de burger. De overheid heeft geen garantie dat een helpende burger weet wat hij/zij doet. Het is tevens onmogelijk om te verifiëren of de burgers wel beschikken over de nodige competenties. Een burger kan zich ook uitgeven voor iemand met bijzondere kennis die hij/zij in werkelijkheid niet heeft. Uit een Nederlands onderzoek is echter gebleken dat dit in de praktijk niet of nauwelijks een probleem geeft op het terrein (Leunk, M.M. en In 't Veld, M.G, 2009).

In het Medisch interventieplan van de provincie Antwerpen heeft men deze kwaliteitsgarantie trachten in te bouwen. De actiefiche over burgerhulp geeft de richtlijn mee dat enkel medisch opgeleide mensen mogen worden toegelaten tot de medische hulpverlening. De actiefiche is opgenomen als bijlage in dit eindwerk.

### 4.2 Gebrek aan coördinatie

Een ander belangrijk nadeel van burgerhulp is dat het onoverzichtelijk verloopt. Helpende burgers staan meestal niet in een hiërarchische verhouding, hierdoor is er geen of weinig sprake van coördinatie. Dit komt voornamelijk omdat burgerhulp niet of nauwelijks georganiseerd is en dus moeilijk in te passen in de structuren waarin hulpdiensten gewend zijn te werken. Goed bedoelde burgerhulp kan hierdoor de reguliere hulpverlening belemmeren.

De Amerikaanse onderzoeker Dynes geeft aan dat de extra handen vaak de reguliere werking doorkruisen en vragen ook veel onderlinge afstemming en terugkoppeling (Dynes, R.R., 1994). Helpende burgers kunnen soms letterlijk in de weg lopen. De hulpdiensten dreigen hierdoor de controle over de hulpverlening te verliezen en hebben geen volledig beeld meer van de situatie. Door bijvoorbeeld het transporteren of opvangen van getroffen personen door burgers te laten uitvoeren, is het voor de overheid onmogelijk om snel een correct en volledig beeld te krijgen.

Om de burgerhulp in te passen in de reguliere werking van de hulpdiensten is er nood aan begeleiding. Een dergelijke begeleiding vraagt tijd en capaciteit van de hulpverleners. Tijdens een noodsituatie zijn dit echter zeer schaarse producten.

Een brandweerfunctionaris die betrokken was bij de hulpverlening na de vliegtuigcrash van Turkish Airlines op 25 februari in de nabijheid van de luchthaven Schiphol, vat het als volgt samen:

*“Burgers heb je ook vaak niet in de hand. We zien dit wel bij kleinere incidenten. Burgers willen dan wel graag helpen, maar ze lopen gigantisch in de weg. Ik zou ook*

*geen hulp van omstanders accepteren als ik voldoende manschappen en kennis heb. Dan heb ik geen burger nodig. Dan kunnen wij onze taak zelf aan. Het heeft ook te maken met veiligheid. Mocht er wat gebeuren, dan ben ik aansprakelijk” (Scholtens, A. en Groenendaal, J., 2011).*

#### **4.3 Burgers zijn niet opgeleid en voorbereid**

In tegenstelling tot de reguliere hulpverleningsdiensten hebben burgers geen of amper kennis en ervaring met rampsituaties. Omdat ze de gevaren moeilijk correct kunnen inschatten, kunnen helpende burgers zichzelf en anderen in gevaar brengen. Op basis van zijn ervaring zal een brandweer de situaties inschatten alvorens een brandend gebouw te betreden. Helpende burgers hebben onvoldoende kennis om een dergelijk situatie in te schatten en kunnen zichzelf zo in gevaar brengen. Tevens beschikken burgers niet over persoonlijke beschermingsmiddelen.

Uit een onderzoek naar de inzet van burgers tijdens tien rampen in Nederland, is gebleken dat er in drie gevallen burgers in meer of mindere mate gewond zijn geraakt. Door sommige hulpverleners wordt daarom voorgesteld burgers alleen te laten helpen bij ongevaarlijke werkzaamheden (Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N., 2010). Uit een bevraging van elf burgers die hulp hebben aangeboden tijdens de Poldercrash, geven zes respondenten aan dat ze eerst een inschatting hebben gemaakt van de mogelijke gevaren. Vier anderen hebben tijdens het interview aangegeven dat zij wel ‘even’ gedacht hebben aan mogelijke risico’s, maar dat zij op basis van deze gedachten niet bewust de afweging hebben gemaakt of het veilig voor henzelf was. Eén van deze omstanders was zich overigens wel bewust van een mogelijk brand- of explosiegevaar, maar niet in relatie tot zijn eigen veiligheid. Het was voor hem juist de reden om de akker in te gaan en de passagiers te gaan helpen (Scholtens, A., en Groenendaal, J., 2011).

De tijd dat het blussen van een brand bestond uit het aandragen van emmers behoort gelukkig al een tijdje tot het verleden. De hulpverlening vereist steeds meer technische kennis en kunde. Voor burgers is het dan ook niet evident om in een rampsituatie een (gespecialiseerde) taak op te nemen.

Ook emotioneel hebben burgers geen ervaring met rampsituaties. Veel hulpverleners geven aan zich zorgen te maken over de emotionele impact van het incident voor de helpende burgers. Professionele hulpverleners zijn geselecteerd en getraind in het omgaan met moeilijke emotionele situaties. Burgers worden niet op hun emotionele stabiliteit geselecteerd en worden na een incident niet altijd voldoende begeleid.

Een familielid van mij was bij de Antwerpse 10 miles betrokken bij de reanimatie van één van de deelnemers. Op Facebook postte hij een bericht over deze ervaring. Uit dit bericht blijkt dat er inderdaad nood is aan nazorg voor de burgerhulpverleners.



#### 4.4 Mixed motivation

Burgerhulp lijkt op het eerste zicht zeer nobel en goed bedoeld, maar het risico bestaat dat er ook mensen of groeperingen opduiken met een dubbele agenda. Dynes heeft het over '*mixed motivation*' (Dynes, R.R., 1994). De Amerikaanse onderzoeker wijst onder andere op het gevaar dat religieuze groeperingen van de situatie misbruik maken om nieuwe leden te werven.

Een soortgelijk risico bestaat wanneer professionelen (bijvoorbeeld psychologen, tolken...) zich na een ramp vrijwillig aanmelden. Aan deze vrijwilligheid kan een einde komen en gaat dan over naar betalende hulpverlening. Deze transitie kan voor de getroffen en niet duidelijk zijn en kan tot spanningen leiden.

Mensen met minder goede bedoelingen, die uit zijn op financiële winst, kunnen van de chaos na een noodsituatie misbruik maken om hun activiteiten uit te voeren onder het mom van vrijwilligheid, maar sturen nadien wel de factuur.

Tevens kan men zich de vraag stellen of het wel verstandig en zonder risico is dat onbekende mensen slachtoffers thuis opvangen. Deze vraag werd openlijk gesteld na de Pukkelpop-ramp. Vele jongeren werden toen opgevangen door burgers zonder enige vorm van controle of registratie.

#### 4.5 Aansprakelijkheid

We leven in een zeer juridische maatschappij, waar alles volgens regels en procedures moet verlopen. In de eerste plaats is de overheid hier ook het slachtoffer van. Uit angst voor een juridische vervolging volgen we als overheid zeer rigide de wetgeving.

De overheid werkt al veel met vrijwilligers in andere domeinen (bijv. welzijnssector). Het statuut van deze vrijwilligers is wettelijk bepaald. De wet op het vrijwilligerswerk van 29 augustus 2005 bepaalt de modaliteiten van het vrijwilligerswerk en biedt de vrijwilliger ook de nodige juridische bescherming. Tussen de overheid en de vrijwilliger wordt een contract opgemaakt met duidelijke rechten en plichten.

In de chaos na een noodsituatie is er echter geen tijd om een dergelijk contract op te maken. Juridisch hebben de helpende burgers en de overheid in een dergelijke situatie dan ook geen relatie. Het statuut van de helpende burger tijdens een noodsituatie is zeer onduidelijk en er is grote onzekerheid inzake de juridische bescherming van de vrijwilliger. Wat als een vrijwilliger materiële of lichamelijke schade veroorzaakt tijdens de werkzaamheden? Wat als de vrijwilliger zelf schade oploopt tijdens de werkzaamheden? Zeer veel onduidelijkheid heerst hier nog.

## **5. De voordelen van burgerhulp**

### ***5.1 Burgers zijn snel ter plaatse***

Bij flitsincidenten zijn burgers vrijwel steeds voor de hulpdiensten aanwezig op de plaats van de noodsituatie. De burger wacht in de meeste gevallen niet op de aankomst van de hulpdiensten en begint spontaan hulp te verlenen. Het gaat veelal om reddingswerkzaamheden en het toedienen van de nodige medische verzorging. Uit onderzoek naar burgerhulp bij grootschalige rampen blijkt dat de overgrote meerderheid van de levensreddende handelingen worden gesteld door burgers en niet door de hulpdiensten.

De spontane burgerhulp tijdens deze acute fase kan letterlijk het verschil maken tussen leven en dood. Tijdens het '*golden hour*' telt immers elke seconde.

Bij aankomst van de hulpdiensten treedt er een scharniermoment op. De hulpdiensten beginnen zich te ontplooiën en te organiseren op de plaats van het incident. Veelal wordt er vastgesteld dat de hulpdiensten op dat ogenblik geen oog hebben voor de reeds verrichte werkzaamheden van de burgers en nog minder voor de potentiële rol die deze kunnen vervullen in het verdere verloop van de hulpverlening. De perimeters worden ingesteld en de burgers mogen plaats nemen achter het lintje.

### ***5.2 Extra handen***

Door de hulp van de burgers kan de totale hulpverleningscapaciteit worden uitgebreid. De reguliere hulpverleningsdiensten beschikken immers niet over onuitputtelijke reserves, er zijn limieten. Tevens moet de overheid er voor zorgen dat ondanks een grootschalige noodsituatie de reguliere werking niet in het gedrang komt.

Door relatief eenvoudige taken te laten uitvoeren door burgers, kunnen de hulpdiensten zich concentreren op complexere handelingen. Het vullen van zandzakjes, het vasthouden van een infuus... het zijn allemaal voorbeelden van taken die uitgevoerd kunnen worden door niet opgeleide burgers en die zodoende de hulpdiensten ontlasten.



### ***5.3 Informatie over de plaatselijke situatie***

Burgers kunnen de hulpdiensten nuttige informatie bezorgen die van kapitaal belang kan zijn voor de hulpverlening. Burgers kunnen bijvoorbeeld informatie geven over het aantal mensen die in een woning verblijven en of er minder redzame mensen wonen.

In minder gekende gebieden kunnen de hulpdiensten zich ook laten gidsen door de lokale bevolking. Hierbij denken we in de eerste plaats aan rampen op minder toegankelijke gebieden. Zo werd er tijdens de vliegtuigramp in de Franse Alpen beroep gedaan op berggidsen en schaaphouders. Maar ook tijdens rampen in een stedelijk gebied kunnen buurtbewoners gidsen, dit was onder andere het geval tijdens de vliegtuigramp in de Amsterdamse wijk Bijlmer. Het gebied was door de ruimtelijke ordening moeilijk begaanbaar voor voertuigen. Om toch bij het rampterrein te kunnen komen hebben de hulpdiensten zich laten gidsen door burgers die bekend waren met het gebied (Groenewegenter Morsche, K. en Oberijé, N., 2010).

Een burger die betrokken was bij de Poldercrash vat het als volgt samen:

*“Wat mij nog wel opviel, was dat de hulpverleners helemaal niet bekend waren met de lokale omgeving. De Kromme Spieringweg is een heel smalle weg. Elkaar tegemoetkomende auto's kunnen elkaar daar maar moeilijk passeren. Maar ambulances kwamen van beide kanten aanrijden en zetten zichzelf klem. Niemand kon meer voor- en achteruit. Dat begrijp je toch niet?”* (Scholtens, A., en Groenendaal, J., 2011).

### ***5.4. Bijzondere kennis en materiaal***

Burgerhulp heeft niet enkel het voordeel van de kwantiteit (veel helpende handen), maar kan ook een kwalitatief voordeel inhouden. Burgers kunnen beschikken over specifiek materiaal of kennis die niet of onvoldoende aanwezig zijn bij de hulpdiensten.

Na het busongeval in Ranst op de E34 met Russische kinderen boden zich de uren nadien verschillende Russisch sprekende mensen aan. Naast de officiële tolken werden deze vrijwillige tolken ingezet door de overheid in het opvangcentrum. Het was dus mogelijk om op relatief korte periode voldoende mensen in te zetten met een zeer specifieke kennis.

Op 25 februari crashte tijdens de landing een passagiersvliegtuig van Turkish Airlines in een akker vlakbij de Nederlandse luchthaven Schiphol. Het wrak was terecht gekomen in een moeilijk toegankelijke polder. Tijdens de hulpverlening kregen de hulpverleners spontaan hulp van landbouwers die met hun landbouwvoertuigen vlot bij het wrak raakten (Scholtens, A., en Groenendaal, J., 2011).

De oplossing voor een concreet probleem tijdens een noodsituatie kan zodoende in sommige gevallen gevonden worden bij de burgers. De overheid zou meer de reflex moeten hebben om beroep te doen op deze specifieke kennis of materiaal. De overheid kan de vraag naar specifieke burgerhulp communiceren en zodoende expliciet solliciteren naar hulp van de burger. Dit gebeurt nog te weinig. In de toekomst kan hierin een belangrijke taak weggelegd zijn voor discipline 5, later in dit eindwerk komen we op dit aspect terug.

### 5.5. Emotionele verwerking

Rampen kunnen een enorme emotionele impact hebben op een samenleving en kan stress veroorzaken bij de inwoners. Sociaal-psychologisch onderzoek heeft aangetoond dat het stressniveau vermindert als mensen in een dergelijke situatie een taak krijgen (S. Brehm en M. Kassin, 1996). Dit kan goed geïllustreerd worden met de rol van de man tijdens een bevalling. Door de man een taakje te geven (bijv. een glas water gaan halen), zal zijn stress verminderen.

Tijdens emotioneel zeer zwaar beladen rampen willen mensen vaak 'iets' doen, de burger wil zich nuttig maken. Dit werd onder andere in de stad Lommel vastgesteld na het busongeval in Sierre. Als burgers worden ingeschakeld, voelen ze zich na het incident nuttig en kijken met een 'goed gevoel' terug op hun hulp. Burgers die vrijwillig hulp hebben aangeboden geven in interviews aan dat het ook heeft geholpen bij de verwerking van de ramp (Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N., 2010).

Tevens is vastgesteld dat de samenhang onder de burgers tijdens een ramp enorm verhoogt. Deze samenhang zorgt ook voor een vorm van sociale controle tijdens de burgerhulpacties.

## 6. Houding en reactie van de hulpverleners op burgerhulp

Er zijn vele internationale onderzoeken gedaan naar de ervaringen van de professionele hulpverleners met burgerhulp. De meeste ervaringen van de professionelen op het terrein met burgerhulp zijn overwegend positief. Hierbij de bevindingen van een aantal onderzoeken.

Slechts een klein percentage van de ondervraagde Nederlandse ervaringsdeskundigen heeft de burgerparticipatie tijdens een ramp afgeremd of ontmoedigd (7%). 36% geeft aan burgerparticipatie te hebben laten bestaan, maar zich er niet actief mee bemoeit, 40% heeft burgerparticipatie onder voorwaarden toegelaten, 19% heeft participerende burgers opgenomen in de reguliere hulpverleningsorganisatie en 13% heeft alleen participerende burgers betrokken als zij in georganiseerd verband werkten (Tonnaer, C., 2008).

Hoe hebt u gereageerd op participerende burgers tijdens incidenten	Percentage
Burgerparticipatie beëindigd	6%
Burgerparticipatie afgeremd of ontmoedigd	7%
Burgerparticipatie laten bestaan naast de professionele hulpverlening zonder verdere afstemming of coördinatie	36%
Burgerparticipatie onder voorwaarden toegelaten	40%
Alleen participerende burgers betrokken als zij in georganiseerd verband werkten	13%
Spontane of langer bestaande organisatieverbanden van burgers intact gelaten, afspraken gemaakt met de leiding van de organisaties	24%
Participerende burgers opgenomen in organisatie van de hulpverlening	19%
Burgerparticipatie actief gestimuleerd	21%

Tabel 2. Reactie op burgerparticipatie. Er waren meerdere antwoorden mogelijk (Tonnaer, C., 2008).

Een ander Nederlands onderzoek bevestigt de bevindingen van dit onderzoek. Aan de professionele hulpverleners die voorafgaand aan de Poldercrash ervaring hebben opgedaan met (zelf)redzaamheid van burgers, is gevraagd hoe zij hierop reageerden. In totaal ging het om 23 hulpverleners. Het merendeel (13) gaf aan de burgers te betrekken bij het incident of ze te ondersteunen in hun (zelf)redzaamheid.

De redenen om burgerhulp toe te staan tijdens de hulpverlening zijn zeer divers. Veel respondenten noemden als reden dat burgers de professionele hulpverleners konden ontlasten (69%). Ook wordt de reden genoemd dat burgerparticipatie goed is voor het moreel van de burgers (52%), het moreel van de slachtoffers (30%) en/of het moreel van de professionele hulpverleners (15%). Ook blijken burgers over specifieke kennis of vaardigheden te beschikken, wat een reden kan zijn om burgerparticipatie toe te laten, dan wel aan te moedigen (39%). Een klein deel van de respondenten (15%) gaf aan dat het gewoonweg te veel moeite kostte om burgerparticipatie tegen te houden (Tonnaer, C., 2008).

In een Nederlands onderzoek werd niet enkel gevraagd naar de reactie op burgerparticipatie, maar ook naar de houding die hulpverleners hebben ten aanzien van helpende burgers. Op de vraag *‘staat u positief of negatief tegenover het verschijnsel dat burgers participeren bij rampen of zware ongevallen?’* antwoordt 87% van de respondenten positief tegenover het verschijnsel burgerparticipatie te staan. Slechts 2% gaf aan hier negatief tegenover te staan en 11% had een neutrale houding ten aanzien van het verschijnsel (Tonnaer, C., 2008).

Soortgelijke cijfers kan men vinden bij het onderzoek uitgevoerd bij de hulpverleners van de Poldercrash. Van de 51 respondenten in dit onderzoek gaf het overgrote deel aan positief te staan tegenover (zelf)redzame burgers. Twintig hulpverleners vulden *‘enigszins positief’* en zeventien hulpverleners *‘positief’*. Slechts een klein deel van de hulpverleners staat negatief tegenover het (zelf)redzame gedrag van burgers.

De onderzoekers Groenewegen-ter Morsche en Oberijé stellen in hun onderzoek naar burgerhulp tijdens tien Nederlandse rampen vast dat de reactie van slachtoffers en hulpverleners op burgerhulp over het algemeen positief was (Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N., 2010). Ook de hulpverleners die betrokken waren bij de vuurwerkramp in Enschede reageerden positief op het betrekken van burgers bij de hulpverlening. Alle geïnterviewde hulpverleners geven aan dat alle hulp meer dan welkom was (Leunk, M.M en In 't Veld, M.G., 2009).

## **7. Ervaringen van de burgers**

Naar aanleiding van een aantal rampen zijn onderzoeken gedaan over hoe de burgers hun hulp hebben ervaren. Deze informatie kan onder andere relevant zijn om de overheidscommunicatie beter af te stemmen op de (informatie)noden van de vrijwillige hulpverleners.

De belangrijkste motieven om spontaan te participeren aan de hulpverlening zijn van emotionele aard, het iets willen doen voor mensen die het nodig hebben. Bijna 90% van de respondenten van een Australisch onderzoek gaven aan dat *“I just felt I needed to do something for those people who needed help”* een heel belangrijke reden was om hulp te

bieden. *“It feels good to help people out”* was voor iets minder dan 37% een heel belangrijke motivatie (Cottrell, A., 2010).

Groenewegen-ter Morsche en Oberijé komen in hun onderzoek tot de vaststelling dat burgers in de meeste gevallen gewoon wilden helpen, bijvoorbeeld vanwege een morele plicht of hun sociale verbondenheid. Mensen die spontaan hulp aanboden tijdens de Poldercrash deden dit om een zinvolle bijdrage te leveren. Dit varieerde van bijvoorbeeld het verrichten van kleine medische handelingen tot het geruststellen van slachtoffers door ze te vertellen dat de professionele hulpverleners onderweg waren (Scholtens, A., en Groenendaal, J., 2011).

Opvallend resultaat van het Australisch onderzoek is dat 65% van de respondenten aangeeft dat hun vrijwillige hulpverlening in hun ogen niet werd gebruikt door de hulpdiensten. Iets minder dan 10% vindt dat de vrijwillige hulp gedeeltelijk is gebruikt, 13% geeft aan dat de hulp optimaal is benut door de overheid. Een belangrijk aandachtspunt voor de overheid, en in het bijzonder de communicatie, is het feit dat slechts 30% begrip heeft voor het weigeren van burgerhulp door de overheid. De andere 70% heeft geen of zeer weinig begrip, waaronder 13% die aangeven gefrustreerd te zijn en 7% zijn ronduit kwaad. Eén van de respondenten vat het als volgt samen:

*“I felt that applying to the [agency] was a waste of time. I was ready to do whatever was needed, and my offer was just noted, then ignored. I still feel very angry that even now, there is still so much to do in the affected areas but I still have not been asked to do anything”.*

Het spreekt voor zich dat dergelijke mensen zeer kritisch zullen kijken naar het werk van de hulpverleners. Bij de communicatie met en over burgerhulpverleners zal de overheid met deze cijfers rekening moeten houden, later in dit eindwerk komen we hierop nog terug.

Uit de Australische bevraging blijkt dat 56% van de burgerhulpverleners regelmatig contact verwacht met iemand van de reguliere hulpdiensten. Dergelijk contact is niet altijd evident en komt zeker niet systematisch voor. Het is sterk afhankelijk van de ramp of er coördinatie heeft plaatsgevonden. Als er sprake is van coördinatie, was dit vooral op microniveau, bijvoorbeeld per slachtoffer of een gedeelte van de incidentplaats. Wanneer er instructies worden gegeven, worden deze wel goed opgevolgd (Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N., 2010). Dat dergelijke instructies geapprecieerd worden, blijkt onder andere uit de ervaring van een burger die betrokken was bij de Poldercrash:

*“Ik ben zeer te spreken over de samenwerking met de ambulanceverpleegkundigen. Ik werd niet weggestuurd als een klein kind, maar ik werd erbij betrokken. Ik kreeg zelfs een opdracht om zuurstof te gaan halen. Ik vond dat heel prettig”* (Scholtens, A., en Groenendaal, J., 2011).

Iets minder dan 40% van de respondenten in het Australische onderzoek vinden hun tussenkomst professioneel en waardevol. Ook na de Poldercrash is er in Nederland een kwalitatief onderzoek gevoerd naar de burgerhulp, er werden 12 burgers ondervraagd over hun tussenkomst na de ramp (Scholtens, A., en Groenendaal, J., 2011). Vier mensen waren zeer tevreden en vijf tevreden over hun tussenkomst. Drie respondenten gaven aan dat ze ontevreden of neutraal waren over hun optreden. Als reden gaf men daarvoor:

- Ik vind dat ik niet zo veel heb gedaan.
- Je bent hier totaal niet op voorbereid en je kunt alleen maar roeien met de riemen die je hebt.

- Ik weet niet of mijn hulpverlening goed was. Je sprong bij waar je dacht dat het nodig was. Ik zou dan ook van de slachtoffers willen weten hoe zij mijn hulp ervaren hebben. Ik ben wel blij dat ik geen kijker was.

Voor bijna de helft van de Australische respondenten was het 'hoogtepunt' van de hulpverlening het feit dat ze iets positiefs hebben kunnen doen. Voor 30% was het ontmoeten van andere mensen een hoogtepunt, voorts werden nog vermeld het gevoel van appreciatie (12%) en de verbondenheid van de samenleving (8%).

## **8. De media over burgerhulp**

Tijdens noodsituaties zullen de media ook verslag uitbrengen over de spontane burgerhulp. Verschillende onderzoeken tonen aan dat deze verslaggeving veelal niet strookt met de werkelijkheid en de journalisten zich laten leiden door veronderstellingen.

In het vorige hoofdstuk werden de mythen over het gedrag van burgers uitvoerig besproken. Deze mythen beïnvloeden niet enkel de bevolking, hulpdiensten en beleidsmakers, maar ook de media. Uit de evaluaties van de verslaggeving van een aantal noodsituaties, is gebleken dat de media er nog steeds van uitgaan dat burgers in paniek raken, apathisch reageren en er plundergedrag ontstaat. De media zullen dergelijke beelden/verhalen oppikken.

Voor de mythe van het plunderen wordt voor een belangrijk deel gemaakt door de media. Tijdens de orkaan Katrina in 2005 werd door de media uitvoerig verslag uitgebracht over het plundergedrag. In vele gevallen bleek het plundergedrag echter een veronderstelling te zijn van de journalist. Toen een plaatselijke apotheek vroeg aan mensen van FEMA (Federal Emergency Management Agency, Federaal agentschap voor de coördinatie der noodhulp) om zijn winkel te beschermen tegen plunderingen, verscheen vervolgens in de media het bericht dat FEMA-mensen een apotheek hadden geplunderd (Jong, W. en Helsloot, I, 2005).

Ook blijkt dat de media zich niet enkel laten leiden door de mythe van het plundergedrag, maar ook door andere vooroordelen. Het gedrag van zwarte mensen wordt vaker aanzien als plundergedrag, dan wanneer blanke mensen hetzelfde gedrag stellen. Een foto van een zwarte man die met een aantal spullen door het water loopt, krijgt in een krant het onderschrift dat deze man aan het plunderen is geslagen. Een foto van een blanke man in een soortgelijke situatie krijgt als onderschrift dat hij wat voedsel heeft gevonden in een winkel.



**AP** Associated Press AP - Tue Aug 30, 11:31 AM ET

A young man walks through chest deep flood water after looting a grocery store in New Orleans on Tuesday, Aug. 30, 2005. Flood waters continue to rise in New Orleans after Hurricane Katrina did extensive damage when i

[Email Photo](#) [Print Photo](#)

**RECOMMEND THIS PHOTO** » Recommended Photos  
 Recommend It: Average (138 votes)  
 ☆☆☆☆☆ **★★★★☆**

---



**AFP** 3:47 AM ET

Two residents wade through chest-deep water after finding bread and soda from a local grocery store after Hurricane Katrina came through the area in New Orleans, Louisiana. (AFP/Getty Images/Chris Graythen)

[Email Photo](#) [Print Photo](#)

**RECOMMEND THIS PHOTO** » Recommended Photos  
 Recommend It: Average (211 votes)  
 ☆☆☆☆☆ **★★★★☆**

**RELATED**

- Katrina's Effects, at a Glance AP - Tue Aug 30, 1:26 PM ET

[Hurricanes & Tropical Storms](#)

Naast het plundergedrag worden burgerhulpverleners in de media vaak voorgesteld als storende elementen voor de belemmering van de werkzaamheden van de hulpdiensten. Ook het probleem van het gebrek aan coördinatie komt vaak naar voor in de mediaberichten. Na de aanslagen op de WTC-torens in New York was er in de media veel aandacht voor het feit dat te veel burgers zich melden om te helpen. Door het overaanbod van vrijwilligers werd de hulpverlening verstoord en ontstond er chaos.

Voor de journalisten waren de burgers dan ook ramptoeristen en geen vrijwillige hulpverleners. Een journalist vatte het als volgt samen:

*“The scene through the windshield Saturday was one of chaos. There were thousands of volunteers sitting around with nothing to do but eat donated cookies. There were the crash-site crazies who pose a marines and priests and fireman. There were the reporters miling around disguises as construction workers. There were men drinking in bars that had their windows blown out. There were tens of thousands photos taken. Some people stood and smiled and posed. There was too much traffic for the trucks to move in and out effectively” (Argothy, V., 2003).*

## **HOOFDSTUK V. BURGERHULP IN DE NOODPLANNEN**

### **1. De afwezigheid van burgerhulp in de voorbereiding**

#### *1.1 Afwezigheid van burgerhulp in de Belgische noodplannen*

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat spontane burgerhulp in de meeste noodsituaties een realiteit is. Deze spontane hulp wordt in de meeste gevallen door de professionele hulpverleners ook als zeer waardevol beschouwd. Hulpverleners zijn immers per definitie te laat en bij grote noodsituaties onderbemand. Deze noodzaak om ad hoc samenwerkingen aan te gaan met burgers is in de praktijk een vanzelfsprekendheid, maar op beleidsmatig niveau is er grote argwaan. Deze argwaan vertaalt zich het best in de verschillende nood- en interventieplannen.

Met burgerhulp wordt er in het algemeen nood- en interventieplan (ANIP) van de provincie Antwerpen geen rekening gehouden. Nergens in het ANIP bereidt de overheid zich voor op spontane burgerhulp tijdens noodsituaties. Aangezien de Antwerpse gemeenten zich voor de opmaak van hun ANIP baseren op een provinciaal canvas, is ook op gemeentelijk niveau geen rekening gehouden met burgerhulp in de verschillende ANIP's. Ook in de ANIP's van de andere Belgische provincies is er geen ruimte voor burgerhulp.

In de monodisciplinaire plannen is er weinig tot geen aandacht voor spontane burgerhulp. Enkel het politionele interventieplan (PIP) en het medisch interventieplan (MIP) houdt beperkt rekening met spontane burgerhulp.

Het PIP geeft een aantal algemene richtlijnen over hoe kan worden omgegaan met vrijwilligers die zich spontaan melden om te helpen bij de doorzoeking of een ontruiming. In een dergelijke situatie is het aangewezen het coördinatiecomité of het CP-Ops hiervan onmiddellijk in kennis te stellen, zodat men kan beslissen voor welke disciplines, voor welke taken en onder welke voorwaarden spontane hulp kan worden toegestaan. Voor een vlotte opvang van de vrijwilligers kan er een verzamelpunt worden afgesproken in de gele zone, waar de identiteit van de vrijwilligers kan genoteerd worden, vooraleer ze naar een hulpdienst in versterking worden gestuurd.

Actiekaart I10 van het MIP regelt de spontaan aangeboden hulp voor de medische discipline. De actiekaart is opgenomen als bijlage in dit eindwerk. Bij grootschalige incidenten met talrijke slachtoffers zijn er hulpverleners die zich spontaan aanbieden op het rampterrein. Deze kunnen instaan voor de hulpverlening in de vooruitgeschoven medische post (VMP). Zij zullen instaan voor de hulpverlening in de verschillende behandelingszones. Het gaat om hulpverleners die hun vakbekwaamheid kunnen aantonen (bijv. artsen, ambulanciers en verpleegkundigen ...). Het MIP laat dus enkel burgerhulp toe van vakbekwame mensen.

Burgers die spontaan hulp aanbieden zijn in het monodisciplinaire plan D5 van de provincie Antwerpen niet opgenomen als specifieke doelgroep.

In een aantal gemeentelijke bijzondere nood- en interventieplannen elektriciteitsonderbreking die werden opgesteld naar aanleiding van een mogelijke elektriciteitsschaarste, werd er in beperkte mate beroep gedaan op burgerhulp. Dit was onder andere het geval in Puurs en Bornem. In deze gemeenten konden vrijwilligers zich opgeven om bij een eventuele afschakeling te zorgen voor de hulpbehoevenden in de buurt.

## 1.2 Nederlands onderzoek

In 2007 voerde het Nederlandse Instituut Fysieke Veiligheid een grootschalige enquête (N = 401) uit bij professionele hulpverleners over burgerparticipatie (Oberijé, N. en Tonnaer, C., 2008). Dit onderzoek levert zeer relevant cijfermateriaal op over de houding van de overheid inzake burgerparticipatie.

Het onderzoek toont aan dat een overgrote meerderheid (79%) denkt dat burgerparticipatie een verschijnsel is dat veel voorkomt. Daarnaast denkt 8% dat burgers uit zichzelf niet snel zullen participeren, maar dit wel zullen doen als er vanuit professionele hulpverlening een beroep op hen wordt gedaan. Slechts 2% van de respondenten denkt dat burgerparticipatie niet voorkomt.

Verwachting	Percentage
Komt veel voor: burgers (willen) helpen en nemen ook initiatief	19%
Komt voor: er zijn altijd bepaalde (kleine) groepen burgers die (willen) helpen en daar ook het initiatief toe nemen	60%
Komt niet veel voor: burgerparticipatie komt (nagenoeg) niet voor	2%
Nee, burgerparticipatie (op eigen initiatief) komt (nagenoeg) niet voor. Echter: burgers zijn wel te mobiliseren als de professionele hulpdiensten een beroep op hen doen	8%
Daar valt in algemene zin niets over te zeggen, iedere situatie is weer anders	9%
Weet niet / Niet over nagedacht	1%

Tabel 3. Verwachtingen ten aanzien van burgerparticipatie (Oberijé, N. en Tonnaer, C., 2008).

De professionelen verwachten het meeste burgerhulp bij ‘extreme weersomstandigheden’ en ‘verkeersongevallen op het land’. Ondanks het feit dat de bijna 80% van de professionelen burgerhulp verwacht, vertaalt dit zich niet in de noodplannen. Slechts 12% van de ondervraagde overheidsprofessionals geeft aan dat zij in het beleid en plannen rekening houden met burgerhulp.

Plannen/beleidsstukken	Aantal	Percentage
Ja	32	12%
Nee	156	57%
Soms wel, soms niet	68	25%
Geen idee	18	7%

Tabel 4. Burgerparticipatie in plannen en beleidstukken (Oberijé, N. en Tonnaer, C., 2008).

Uit hetzelfde Nederlandse onderzoek blijkt dat in bijna de helft van de ondervraagde organisaties überhaupt niet gesproken wordt over burgerhulp of is het bij de respondenten niet bekend dat er binnen hun organisatie al dan niet iets gedaan wordt met het thema.

Wordt er over burgerparticipatie nagedacht?	Percentage
Ja, dit is vastgesteld in formele stukken (beleid, plannen, procedures)	10%
Ja, in algemene zin wordt hierover gesproken	42%
Nee	37%



Geen, idee	10%
------------	-----

Tabel 5. In welke mate wordt er over burgerparticipatie nagedacht in de organisatie (Oberijé, N. en Tonnaer, C., 2008).

Naar aanleiding van een onderzoek naar de zelfredzaamheid tijdens de Poldercrash werd ook gepolst bij de professionele hulpverleners in welke mate er bij de voorbereiding rekening wordt gehouden met de (zelf)redzaamheid. Van de 54 respondenten geven 18 aan dat er binnen de organisatie geen rekening wordt gehouden met (zelf)redzaamheid. Bij slechts 2 organisaties is (zelf)redzaamheid vastgelegd in het beleid, plannen en procedures (Scholtens, A., en Groenendaal, J., 2011).

Deze onderzoeksresultaten tonen aan dat de overheid de burger nog steeds ziet als slachtoffer die door de overheid geholpen moet worden. De overheid miskent zodoende de mate van zelfredzaamheid en samenredzaamheid van de burgers. De overheid gaat er nog steeds vanuit dat zij de crisis alleen kan beheren zonder enige hulp van niet officiële organisaties of burgers. Zoals eerder al aangetoond, strookt dit niet met de werkelijkheid. De overheid gaat bij het opmaken van de noodplannen uit van niet realistische veronderstellingen van menselijke gedrag tijdens noodsituaties. Dynes vat het als volgt samen:

*“Emergency planning is, in effect, based on assumptions about the social characteristics of the emergency period and on the nature and direction of the appropriate response to the characteristics of that period. The dominant model is based, then, on several interrelated assumptions”* (Dynes, R.R., 1994).

Door zich niet voor te bereiden op spontane burgerhulp vormt de overheid een obstakel voor zelfredzaamheid van burgers. Er wordt immers vastgesteld dat tijdens de eerste interventies na een flitsramp de spontane samenwerking tussen burgers onderling en met hulpverleners probleemloos verloopt. Van zodra de overheid zich begint te organiseren volgens de principes opgenomen in de noodplannen, begint de goede samenwerking te vertroebelen. De formele overheidsstructuren om de noodsituatie te beheren, kunnen niet uit de voeten met deze natuurlijke samenwerking tussen overheid en burgers (Helsloot, I. en Van 't Padje, B., 2010).

Er is zodoende een discrepantie tussen de realiteit en de formele crisisbeheersing waar geen plaats is voor spontane burgerhulp. In de wetenschappelijk literatuur werd deze discrepantie al meermaals geconstateerd, een eenduidige verklaring is er echter niet. Er zijn wel een aantal factoren die er toe bijdragen, deze worden hieronder toegelicht.

### **1.3 Afwezigheid in het oefenbeleid**

De afwezigheid van burgerhulp in de noodplannen trekt zich ook door in het oefenbeleid. In de diverse soorten oefeningen, zowel tabeltop- als inzetoefeningen, is de burger als actieve meewerkende actor zo goed als onbestaande. De beeldvorming van de mythe trekt zich ook door in de oefeningen, figuranten krijgen vaak de opdracht om paniekerig te reageren op de gespeelde noodsituatie. Een participerende burger die constructief hulp aanbied, ben ik persoonlijk nog niet tegengekomen tijdens een oefening. De deelnemers aan de oefening leren zodoende enkel omgaan met slachtoffers die niet in staat zijn om rationeel te handelen. Uit de wetenschappelijke literatuur is al meermaals aangetoond dat dit beeld niet strookt met de realiteit.

Nochtans zijn er zowel beleidsmatig als operationeel een aantal vraagstukken die kunnen opduiken naar aanleiding van spontane burgerhulp. Professor Muller van de Universiteit van Leiden pleit dan ook om werk te maken van rampoefeningen met burgers en bedrijven en de oefeningen niet enkel te beperken tot bestuurders, ambtenaren en hulpverleningsdiensten (Muller, E.R., 2012).

In Nederland zijn er recent een aantal initiatieven genomen om in oefeningen de burger een actievere participerende rol te geven. In de Nederlandse veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland is men al een aantal jaren bezig met het ontwikkelen van een beleid voor het benutten en versterken van (zelf)redzaamheid. In dit kader werd er in 2007 voor het eerst een demonstratie gegeven van hoe professionals en burgers in werkelijkheid (zouden kunnen) samenwerken. Voor de veiligheidsregio speelde deze demonstratie een belangrijke rol in het veranderingstraject om burgerhulp optimaal te gaan benutten. Er werd van de demonstratie ook een videoverslag gemaakt. Hierdoor was het mogelijk om nadien de ervaringen van dit experiment te delen. Deze demonstratie was een eerste stap in het ontwikkelen van oefeningen waarin burgers realistisch meedoen.

In het kader van de het burgerhulpnetwerk '*Ready2Help*' organiseerde het Rode Kruis Nederland in maart 2015 een grootschalige rampoefening. Via het alarmeringssysteem kregen een groep mensen die zich hebben geregistreerd bij het project Ready2Help een oproep met de vraag om zich naar een bepaalde locatie te begeven. Ter plaatse moesten de mensen ook effectief hulp bieden. Het was de eerste keer in Nederland dat burgerhulp ook effectief werd ingezet tijdens een rampoefening. Uit de eerste evaluatie blijkt dat de responsgraad beperkt was. De reden van deze lage opkomst, is het feit dat mensen zich niet wilden engageren voor een oefening.

Deze Nederlandse voorbeelden kunnen een inspiratie zijn om ook in België burgerhulp te implementeren in het oefenbeleid.

## **2. Verklaringen voor de afwezigheid van burgerhulp in de noodplannen**

### ***2.1 De invloed van de mythen op de noodplanning***

In een vorig hoofdstuk van dit eindwerk werd ingegaan op de drie bestaande mythen over het gedrag van mensen tijdens een noodsituatie. Deze mythen hebben een grote invloed op de manier waarop de overheid zich voorbereidt op een noodsituatie. Want ondanks het feit dat de vele wetenschappelijk onderzoeken deze mythen hebben weerlegd, blijft het beeld bestaan van de hulpeloze, apathische en plunderende burger. Dit beeld leeft niet enkel bij de burger, maar ook bij de overheidsdiensten. De overheden en de hulpdiensten onderschatten het probleemoplossend vermogen van de burgers en hebben te weinig oog voor het verantwoordelijkheidsgevoel van burgers om mensen in nood te helpen.

In het denken over crisisbeheersing heeft het beeld dat burgers in paniek, hulpeloos en van kwade wil zouden zijn, vaak een prominente rol gespeeld. Dit beeld diende vaak als rechtvaardiging voor een overheid die steeds meer verantwoordelijkheid naar zich toe trok. Ook op het gebied van veiligheid en crisisbeheersing ontstond het beeld dat de overheid de veiligheid zou kunnen garanderen. Van burgers kon immers niet veel worden verwacht. De overheid houdt hierdoor geen of nauwelijks rekening met de kracht van de burger om voor zichzelf en anderen te zorgen tijdens een noodsituatie. Er wordt nog steeds geredeneerd vanuit

een totalitaire verzorgingsstaat, waar de overheid voor alles moet zorgen. Dit foutief beeld van het menselijk gedrag betekent dat een deel van de energie in de verkeerde zaken wordt gestoken en men zich deels niet voorbereidt op de realiteit. De overheid is niet voorbereid op zelfredzame burgers en op spontane burgerhulp.

## 2.2. Militaire doctrine: 3 C's

Civiele veiligheid in België kreeg voor het eerst een aanzet tot wettelijk kader in 1963. Er was toen nog geen sprake van civiele veiligheid, maar wel van civiele bescherming. De wet op de civiele bescherming van 31 december 1963 reflecteert goed de tijdgeest van de naoorlogse periode. De wet gaat nog sterk uit van een oorlogsfilosofie. Artikel 1: “*De civiele bescherming omvat alle civiele maatregelen en middelen die moeten dienen om de bescherming en het voortbestaan van de bevolking te verzekeren en om s' lands patrimonium te vrijwaren in geval van gewapend conflict*”.

Dergelijke wetgeving kwam in deze periode ook tot stand in andere Westerse landen. De Amerikaanse ‘*Federal Civil Defense Act*’ uit 1950 geeft duidelijk aan dat ‘civiele veiligheid’ (*civil defense*) ook kan ingezet worden om bijstand te verlenen bij rampen die niet veroorzaakt zijn door een vijandelijke aanval. De primaire focus was echter gericht op vijandelijke aanvallen, een duidelijke militaire insteek.

De naoorlogse tijdgeest zorgde voor een vrij militaire aanpak van het beleid inzake civiele veiligheid. De onderliggende gedachte was dat rampen als vijanden gezien en benaderd kunnen worden. De planvorming inzake civiele veiligheid was dan ook grotendeels gebaseerd op de militaire doctrine van de drie C's: Chaos, Command en Control. Uitgangspunt van dit model is dat bij rampen ‘chaos’ ontstaat en dat ‘command’ en ‘control’ middelen zijn om de noodsituatie te beheren (Dynes, R.R., 1994). Volgens dit model moeten de organisaties die betrokken zijn bij de beheersing van de ramp opereren volgens een militair strak georganiseerde structuur.

De militaire doctrine van de drie C's hanteert de volgende uitgangspunten:

- Men gaat er van uit dat tijdens noodsituaties antisociaal gedrag ontstaat onder de bevolking (bijv. plundergedrag). Dergelijk gedrag wordt zelfs als ‘normaal’ beschouwd in dergelijke omstandigheden. De overheid moet dan ook de nodige maatregelen nemen om eigendommen te beschermen.
- De kracht van de sociale structuren (bijv. burens, middenveld...) neemt tijdens dergelijke situaties af. Ook acht men het individu niet in staat om rationeel te handelen.
- Om de afgenomen kracht van de sociale structuren te compenseren moeten er op voorhand kunstmatige structuren worden opgezet met een duidelijke vorm van hiërarchie.
- Het model heeft een diep wantrouwen tegenover de beslissingen die individuen en organisaties (*emergent groups*) nemen in een noodsituatie.
- Deze militaire doctrine gaat uit van een strakke ‘*top-down*’ benadering. Officiële overheidsbeslissingen worden gecommuniceerd naar de burgers, zonder enige vorm van inspraak of medewerking.
- Om de inherente zwakte van de samenleving tijdens een noodsituatie op te vangen, tracht men een gesloten systeem te creëren. Dit betekent dat men enkel beroep zal doen op officiële organisaties.

Volgens dit model moeten de organisaties die betrokken zijn bij de beheersing van de ramp opereren volgens een militair strak georganiseerde structuur. Hiërarchie is een absolute voorwaarde voor een efficiënte aanpak van een noodsituatie volgens deze doctrine. Er is dan ook een groot wantrouwen tegenover spontane burgerhulp. Deze acties zijn immers niet controleerbaar en niet hiërarchisch gestructureerd. Dit wantrouwen verklaart de afwezigheid van burgerhulp in de noodplannen.

Door het afnemen van de militaire dreiging heeft de doctrine van de drie C's aan belang verloren. Door de jaren heen werd de focus van de 'civiele' rampbestrijding gericht op de reguliere hulpverleningsdiensten in nauwe samenwerking met de bestuurlijke overheden. Dit betekent niet dat de doctrine van de drie C's volledig werd verlaten. De meeste interventiediensten (politie, civiele bescherming, defensie en brandweer) zijn strak hiërarchisch gestructureerd en sluiten zodoende van nature gemakkelijk aan bij de drie C-doctrine. Tevens is het een duidelijk en eenvoudig theoretisch inzicht. Dit vergemakkelijkt de acceptatie van de uit deze theorie opgebouwde noodplannen door de bestuurlijke overheden. Noodplannen opgemaakt volgens deze filosofie komen ook tegemoet aan het foutieve beeld van het menselijk gedrag in noodsituaties (mythen).

Dus ook in huidige noodplannen is er invloed van het drie C-model. Dit vertaalt zich onder andere in het blijvende wantrouwen tegenover spontane burgerhulp. Deze hulp wordt aanzien als oncontroleerbaar en wordt zodoende niet opgenomen in de plannen. Als de overheid toch burgerhulp toelaat heeft ze de drang om het te controleren en te coördineren. Hierover stuurde Wouter Jong onlangs volgende tweet.



Dynes ontwikkelt een nieuwe concept van het drie C-model (Dynes, R.R., 1994 en Helsloot, I. en Ruitenbergh A., 2004). Hij vult de drie C's als volgt in: continuïteit, coördinatie en coöperatie. In tegenstelling tot de militaire invulling gaat de Amerikaanse onderzoeker er van uit dat er geen sociale chaos ontstaat tijdens een noodsituatie en dat individuen rationeel handelen. Vrijwilligers kunnen dan ook een positieve bijdrage leveren (coöperatie), overheden hebben de taak om menselijke en materiële bronnen te verdelen. In een noodsituatie moet zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van de bestaande structuren en zo min mogelijk van kunstmatige structuren (continuïteit). De coördinatie tussen de hulpverleningsactiviteiten gebeurt vooral op het operationele niveau en wordt niet top-down opgelegd. Er is een grote mate van autonomie en decentralisatie van het beslissingsproces. In tegenstelling tot de militaire doctrine gaat Dynes uit van een positief menselijk gedrag tijdens noodsituaties. De overheid heeft de taak om deze spontane burgerhulp optimaal aan te wenden.

### ***2.3. Bureaucratisch ideaal en symbolische garantieverlening***

Noodplannen worden opgemaakt door diverse overheidsorganisaties. Ondanks vele verdienstelijke pogingen (o.a. het initiatief van de Dinobusters<sup>1</sup>) en nieuwe theoretische inzichten blijft de overheid gekenmerkt door haar bureaucratisch karakter. Centraal staan wetgeving, regels en het letterlijk besturen van achter een bureau. In een dergelijke klimaat is er weinig ruimte voor improvisatie en ad hoc oplossingen.

Noodplannen die worden opgesteld vanuit een dergelijke bureaucratische filosofie zullen weinig of geen ruimte laten voor spontane burgerhulp. Improvisatie en het gebrek aan vaste structuur zijn immers de belangrijkste kenmerken van burgerhulp. Dit staat haaks op de bureaucratische kijk van de overheid op crisisbeheersing. De overheid zal in de noodplannen bepalen hoe de crisis bestreden moet worden en hoe de hiërarchische aansturing moet gebeuren. Tevens werkt de gecentraliseerde besluitvorming de mogelijkheden om burgerhulp optimaal aan te wenden in de weg.

Vanuit een dergelijk bureaucratisch standpunt geeft de overheid de bevolking een utopisch beeld van absolute veiligheid, een maatschappij zonder slachtoffers. Utopieën worden gekenmerkt door een beangstigende beheerlogica. Isolationisme, versimplificering en wereldvreemdheid zijn nooit ver weg in een utopische gemeenschap. De overheidsinstellingen die zich bezig houden met rampenmanagement vertonen deze eigenschappen. Zij trekken zich terug in hun bureaucratische ideeën, waardoor ze geen aandacht meer hebben voor de rol van de burger (Van 't Padje, B. en Groenendaal, J., 2008).

Dat deze bureaucratische filosofie nog steeds zijn stempel drukt op de noodplannen blijkt onder andere uit een onderzoek naar de vuurwerkramp in het Nederlandse Enschede (Helsloot, I. en Van 't Padje, B., 2010). Eén van de voornaamste conclusies van het onderzoek is de vaststelling dat de overheid bij grootschalige noodsituaties (zeker bij flietsincidenten) niet in staat is om onmiddellijk een hulpverlening uit te bouwen die een afdoende antwoord kan bieden op de situatie. Ondanks deze vaststelling bleef de overheid vasthouden aan de utopie van absolute veiligheid. Er werden in de nasleep van de ramp bijna honderd actiepunten geformuleerd om het risicobeleid en de rampenbestrijding te versterken.

Vanuit deze bureaucratische visie wil de overheid het instituut zijn van de volledige veiligheid. De burgers vragen van de overheid garanties voor een veilige samenleving. De overheid kan deze absolute garantie uiteraard niet geven, maar ze tracht dit wel uit te stralen. Helsloot spreekt van 'symbolische garantieverlening'. Symbolisch omdat veel van het overheidsoptreden voornamelijk gericht is op de perceptie van veiligheid. Situaties van fysieke onveiligheid geven daarmee aanleiding tot ritueel handelen waarmee een schijn van veiligheid wordt opgewekt (Helsloot, I., 2007).

In een dergelijke wereldvreemde visie tracht de overheid elk toeval uit te sluiten. De overheden en de hulpdiensten zijn in deze visie (alleen) verantwoordelijk voor het garanderen van deze veilige samenleving. Burgerhulp wordt door de overheid en de professionele hulpverleners in een dergelijke visie ervaren als een bedreiging voor de geplande en de duidelijke hiërarchische structuren.

---

<sup>1</sup> [www.dinobusters.be](http://www.dinobusters.be)

De symbolische garantieverlening is het resultaat van een zeer ver doorgedreven verzorgingsstaat. In een verzorgingsstaat draagt de overheid de verantwoordelijkheid voor het welzijn van de burgers. Hierdoor is de vanzelfsprekendheid van zelfredzaamheid verloren gegaan. Zelfredzaamheid was vroeger eerder een regel dan uitzondering, de burger trachtte de problemen zelf op te lossen en keek niet onmiddellijk naar de overheid. Sinds de taken op het gebied van veiligheidszorg, crisisbeheersing en rampenbestrijding aan geprofessionaliseerde hulpdiensten zijn overgelaten, is de zelfredzaamheid van de burger afgenomen (Vanherle, J., 2011).

Het gevolg van dit doorgedreven overheidsoptreden op het gebied van veiligheid is onder andere dat de overheid impliciet de verantwoordelijkheid op zich neemt, hierdoor gaat de maatschappij nog hogere verwachtingen koesteren omtrent de exclusieve overheidsverantwoordelijkheid. Dit heeft ook gevolgen voor de rechtspraak. Het lijkt het definitieve einde van de ‘eigen schuld’ maar ook van de ‘eigen verantwoordelijkheid’ van de burger. De overheid kan aansprakelijk worden gesteld voor alle schade als gevolg van risico’s waar van tevoren geen rekening mee te houden viel (Helsloot, I., 2011).

Bij de overheid groeit het besef dat de beloften van de verzorgingsstaat op termijn onhoudbaar en onhaalbaar zijn geworden. De overheid kan de burger geen absolute veiligheidsgarantie bieden. Het idee dat de overheid verantwoordelijk is voor de veiligheid van haar burgers dient daarom herzien te worden. De laatste jaren heeft de overheid dan ook meer de neiging om zich op steeds meer terreinen terug te trekken en verantwoordelijkheden (terug) te verschuiven richting de burger. De vraag wie verantwoordelijk is voor de veiligheid wordt dan ook openlijk gesteld (De Jonge, I., 2014).

Vanuit de overtuiging dat de overheid limieten heeft, ook op het gebied van veiligheid, is er vanuit Nederlandse academische hoek de afgelopen jaren veel aandacht voor het begrip zelfredzaamheid (Brand, R., 2005). Door niet langer vast te houden aan het principe van de absolute veiligheid zal er een verschuiving optreden van de verantwoordelijkheden. Op deze manier zal er meer ruimte ontstaan om burgerhulp te integreren in de noodplannen. De Nederlandse politiek heeft de absolute ambitie om de verzorgingsstaat te hervormen tot een participatiesamenleving. Tijdens een lezing in 2005 vatte de Nederlandse premier Balkenende het als volgt samen:

*“Verantwoordelijkheden komen steeds meer bij mensen en organisaties zelf te liggen. De verzorgingsstaat sloot goed aan bij een industriële samenleving die nog sterk hiërarchisch van karakter was en waarin arbeidsrelaties heel constant waren. De netwerksamenleving van nu – met geëmancipeerde burgers en dynamische arbeidsrelaties – vraagt om meer vrijheid en verantwoordelijkheid voor bedrijven en werknemers”* (Jonge Vos, A.A., 2006).

In België is de politiek de laatste jaren ook tot het besef gekomen dat de overheid niet in staat is om alleen politionele veiligheid te kunnen garanderen. De afgelopen jaren is het debat over de kerntaken van de politie zeer levendig. Ook in het huidige federaal regeerakkoord staat vermeld dat taken die niet behoren tot de kerntaken van de politie kunnen worden uitgevoerd door private veiligheidsdiensten. Ook de burger wordt de laatste jaren meer ingezet in de veiligheidssector, voorbeelden hiervan zijn gemachtigde opzichters, stewards en vrijwilligers in een BIN-netwerk. Er zijn ook al een aantal lokale politiezones die experimenteren met het inzetten van vrijwilligers. De lokale politiezone Het Houtsche overhandigde eind april 2015 aan 16 vrijwilligers een legitimatiekaart. De vrijwilligers zullen ingezet worden voor onder andere fietscontroles, fietsgraveringen en diefstalpreventie.



Eddy Van Daele @EddyVanDaele59 · 29 apr.

Zo maar eventjes 16 vrijwilligers krijgen straks hun legitimatiekaart als diefstalpreventieadviseur. Fier op deze primeur @PZHetsHoutsche

In politionele veiligheid erkent de overheid dat er limieten zijn aan haar optreden en dat ze zodoende geen absolute veiligheid kan garanderen. De overheid beperkt zich tot de absolute kerntaken en besteedt de overige opdrachten uit aan onder andere vrijwilligers, stadswachten en private veiligheidsfirma's.

Een soortgelijk besef is er tot op heden in België veel minder voor het rampenbeheer. Het Crisiscentrum heeft recent wel een aantal initiatieven genomen inzake risicocommunicatie. Dergelijke vormen van communicatie moeten de burger voorbereiden op een mogelijke noodsituatie en de zelfredzaamheid bevorderen. Deze initiatieven inzake risicocommunicatie kunnen dan ook aanzien worden als een eerste aanzet om de burger opnieuw meer verantwoordelijkheid te geven voor zijn eigen veiligheid. Later in dit eindwerk komen we nog uitgebreid terug op de rol van risicocommunicatie.

Ook de burger lijkt te beseffen dat er limieten zijn aan het optreden van de overheid in het veiligheidsdomein. Een Nederlands onderzoek uit 2004 heeft nagegaan wat de verwachtingen zijn van de burgers omtrent veiligheid, met name criminaliteit, in 2020. Meer dan 80% van de ondervraagden verwacht dat burgers in 2020 meer zelf verantwoordelijk zullen zijn voor veiligheid in hun leefomgeving. Een belangrijke minderheid van 37,5% vindt deze eigen verantwoordelijkheid onwenselijk of zeer onwenselijk (Brand, R., 2005). Uit dit onderzoek kan men (voorzicht) concluderen dat er een draagvlak is bij de bevolking om te aanvaarden dat de overheid niet in staat is om de absolute veiligheid te garanderen en dat bijgevolg ook de bevolking een taak heeft.

## ***2.4 Juridisering en normering***

Eén van de grote nadelen van burgerhulp is dat het onzeker is. De precieze vorm en inhoud van burgerhulp is afhankelijk van vele verschillende factoren en kan zodoende onmogelijk op voorhand correct worden ingeschat door de overheid. Om optimaal gebruik te kunnen maken van de burgerhulp, is een flexibel crisisbeheer van de overheid een absolute noodzaak (Projectteam zelfredzaamheid VRAA, 2010).

Dit staat echter haaks op de toenemende tendens van juridisering en normering van de noodplanning. Doordat de aansprakelijkheid voor schade steeds nadrukkelijker en harder naar voren komt, dekken overheden en hulpdiensten zich steeds verder in door zeer rigide de wettelijke bepalingen en de 'soft law' slaafs te volgen. In een dergelijk klimaat is er uiteraard weinig ruimte voor flexibel crisisbeheer, de procedures krijgen de voorkeur op improvisatie. De schrik om te belanden op de beklagdenbank is blijkbaar zeer groot. In een dergelijk klimaat is er weinig ruimte voor de onzeker burgerhulp.

## ***2.5 Burgerhulp is niet te plannen***

Eén van de grote nadelen van burgerhulp zijn de onzekere factoren. Zowel kwantitatief als kwalitatief is burgerhulp niet op voorhand correct in te schatten. Professionelen geven dan ook aan dat burgerhulp niet te plannen valt, aangezien het per definitie een grillig en ongrijpbaar fenomeen is. Uit een onderzoek geeft 22% van de professionelen aan dat ze burgerhulp niet opnemen wegens het onvoorspelbaar karakter (Tonnaer, C., 2008). De respondenten geven aan dat er behoefte is aan ‘kengetallen’. Op hoeveel burgerparticipatie mag/kan je rekenen, eventueel uitgesplitst per ramptype of hulpverlenende actie. Dergelijke ‘kengetallen’ zouden een houvast kunnen bieden bij het opmaken van noodplannen. Wetenschappelijk onderzoek zou hierin een bijdrage kunnen leveren.

In hetzelfde onderzoek geven respondenten aan dat het principiële onjuist is om als overheid de verantwoordelijkheid af te schuiven op burgers. Als overheid mag je niet rekenen op de burgerhulp om capaciteitsproblemen bij de hulpdiensten op te lossen. Het opnemen van burgerhulp kan dan ook niet aan de orde zijn volgens deze respondenten.

Een ander onderzoek bevestigt deze bevindingen. 22% van de professionele respondenten geeft in een Nederlands onderzoek aan dat burgerparticipatie (misschien) wel voorkomt, maar dat je het niet kan opnemen in de planvorming. Opmerkelijk is dat 34% van de respondenten aangeeft dat burgerparticipatie de plannen van de hulpdiensten niet mag doorkruisen. Met andere woorden: burgerparticipatie komt volgens deze respondenten misschien wel voor, maar de professionele hulpverlening is toch het belangrijkste en moet vooral niet gehinderd worden (Oberijé, N. en Tonnaer, C., 2008).

Om op onverwachte omstandigheden flexibel te kunnen inspelen, is er nood aan flexibele noodplannen. Door alles te willen vastleggen in rigide plannen, bestaat immers het risico dat er een papieren werkelijkheid wordt gecreëerd.



## HOOFDSTUK VI. DE SOCIALE MEDIA

### 1. Het belang van sociale media voor de crisisbeheersing

Door de opkomst van de sociale media is het beheren van noodsituaties de laatste jaren grondig gewijzigd. Overheid, burgers en media maken tijdens een crisis intens gebruik van de sociale media.

De sociale media hebben tijdens een noodsituatie drie belangrijke functies (Johannink, R. en Rensen, J., 2014):

- Sociale media zijn *communicatiemiddelen* om informatie te verspreiden. Voor de overheid is het een bijkomend communicatiekanaal om snel te communiceren met de burgers over de situatie. Alarmeringen en waarschuwingen kunnen via de sociale media snel gecommuniceerd worden. Maar ook burgers gebruiken tijdens crisissituaties de sociale media om nieuws te verspreiden. De overheid heeft zodoende geen monopolie meer op de communicatie tijdens een crisis en zal in de meeste gevallen ook niet meer als eerste communiceren. Door het overaanbod aan informatiebronnen komt het er voor de overheid meer dan ooit op aan om geloofwaardig te communiceren. Bij ongeloofwaardige communicatie zal de burger en de media elders de informatie gaan zoeken.
- Sociale media zijn ook een *informatiebron* voor het situationeel beeld van de noodsituatie. Burgers uit de getroffen gebieden kunnen belangrijke informatie posten die nuttige informatie kunnen opleveren voor zowel het operationeel als beleidsmatig niveau. Vooral foto's en video's waaruit de omvang van schade en/of slachtoffers kan worden afgeleid kunnen belangrijk zijn. Voor discipline 5 is de sociale media ook een zeer belangrijke informatiebron om de perceptie over de noodsituatie te meten. Op basis van deze perceptie kan een communicatiestrategie worden opgemaakt.
- Uit een aantal recente noodsituaties is gebleken dat de sociale media de *samenredzaamheid bevorderen*. Tijdens incidenten en rampen spelen empathie en solidariteit een belangrijke rol. Mensen zijn daardoor snel geneigd hun hulp aan te bieden. Sociale media faciliteren deze 'samenredzaamheid' doordat mensen via de sociale media hulp kunnen vragen, aanbieden, of vraag en aanbod aan elkaar helpen koppelen (Terpstra, T., ea, 2011). In België werd dit voor het eerst op grote schaal vastgesteld bij de Pukkelpop-ramp.

Om de kracht van de sociale media optimaal te benutten tijdens een noodsituatie, is het van kapitaal belang om een goede omgevingsanalyse uit te voeren. De huidige omgevingsanalyse dient primair om de crisiscommunicatie bij te sturen. De vragen waarop de omgevingsanalyse een antwoord zal trachten te geven zijn onder andere: 'Voldoen we als overheid aan de communicatiebehoefte van de bevolking?', 'Hoe wordt het incident feitelijk weergegeven in de buitenwereld?', 'Welke geruchten worden als zodanig genoemd?', 'Hoe wordt het incident geduid in de buitenwereld?', 'Wat is de taal van de straat?' (Johannink, R. en Rensen, J., 2014).

De omgevingsanalyse kan ook zeer relevante informatie opleveren inzake burgerhulp. Spontane burgerhulp ontstaat vaak op de sociale media of versterkt dergelijke initiatieven. De

omgevingsanalyse kan dergelijke initiatieven in een vroeg stadium signaleren aan de beleidsvoerders, zodoende kan hierop beleidsmatig worden geanticipeerd en kan erover worden gecommuniceerd.

## **2. Burgers en sociale media tijdens noodsituaties**

Verskillende recente onderzoeken hebben het gebruik van de sociale media van burgers onderzocht tijdens noodsituaties.

De belangrijkste informatiebron voor burgers tijdens een noodsituatie blijven de traditionele media. Uit een bevraging van het Amerikaanse Rode Kruis blijkt dat de televisie voor meer dan 60% de belangrijkste informatiebron is, gevolgd door de lokale radio (44%) en online nieuwsberichten (37%). Slechts 16% van de respondenten in 2011 geeft aan de sociale media te gebruiken om meer informatie te verkrijgen over de noodsituatie (Dufty, N., 2011). Uit hetzelfde onderzoek blijkt ook het belang van de sociale media voor zelfredzaamheid en samenredzaamheid. De helft van de gebruikers van de sociale media geeft aan tijdens een noodsituatie een bericht te posten om te laten weten aan familie en vrienden dat alles ok is.

Een soortgelijk onderzoek werd recenter ook uitgevoerd in Nederland (Uiterwijk, S.E., 2013). Dit onderzoek levert hogere scores op voor het gebruik van de sociale media tijdens noodsituaties. Van de respondenten die reeds te maken hebben gekregen met noodsituaties, zoals zwaar onweer, overstromingen, branden... heeft 64% informatie verkregen via de sociale media. Een kwart van de respondenten heeft aangegeven tijdens het incident zelf een bericht op de sociale media te hebben geplaatst. Van de respondenten heeft ruim 41% aangegeven waarschijnlijk tot zeker hun eigen hulpvraag over primaire levensbehoefte bij een noodsituatie te plaatsen op sociale media.

## **3. Zelfcorrigerend karakter van de sociale media**

Eén van de grote nadelen van de sociale media tijdens noodsituaties is het feit dat iedereen ongecontroleerde informatie kan verspreiden naar een groot publiek. Zo kunnen zeer snel valse geruchten ontstaan die mogelijks tot angst kunnen leiden. De overheid heeft geen monopolie op de communicatie tijdens een noodsituatie.

Uit recente voorbeelden is echter gebleken dat de overheid dit nadeel van de sociale media veelal overschat. In vele gevallen treedt er een soort van zelfcorrigerend mechanisme op. Dit mechanisme zorgt ervoor dat de geruchten er worden uitgefilterd en dat de correcte informatie komt boven drijven. Dit zal onder andere gebeuren door officiële berichten massaal te retweeten. Het is voor de overheid dan ook van kapitaal om op regelmatige basis informatie te verspreiden.

Het zelfcorrigerende karakter van de sociale media werd recent onderzocht door Wouter Jong naar aanleiding van de gijzeling in de NOS-studio (Jong, W. en Dückers, M., 2015). Door een verkeerde interpretatie van één sarcastische tweet ging heel eventjes het gerucht dat er ook bij de VRT een gijzeling aan de gang was. Deze tweet werd verzonden om 20u11. In totaal werden over dit gerucht 599 tweets verzonden. Zeven minuten na de eerste tweet werd een link verzonden die aantoonde dat het gerucht vals was. Het meest invloedrijke bericht om het gerucht te ontmaskeren was de oproep van de NOS-weervrouw om te stoppen met het

verspreiden van het gerucht. Deze mechanismen hebben ervoor gezorgd dat het gerucht na een half uur werd ontmaskerd en geen ‘issue’ meer was. Sommige geruchten kunnen echter niet worden ontmaskerd door de online-community. In dergelijke gevallen heeft de overheid de taak om te reageren op dergelijke berichten. Tijdens de gijzeling was er het gerucht dat de ouders van de gijzelnemer zouden zijn omgekomen tijdens de vlucht MH17. Deze valse info kon enkel maar ontkracht worden door de overheid.

Uit deze case blijkt zeer duidelijk dat het zelfregulerend karakter op twee niveaus ingrijpt. Ten eerste gaat de online-community zelf trachten te achterhalen of een gerucht wel correct is. Het is een soort van spel om de ‘vals spelers’ te ontmaskeren. Ten tweede heeft een bericht van een betrouwbaar persoon met veel volgers een enorme impact. Deze personen worden aanzien als leiders.

De overheid moet voor een deel vertrouwen op dit zelfregulerend karakter van de sociale media. Tevens moet ze er voor zorgen dat ze zelf aanzien wordt als een leider. Dit kan ze doen door ook te communiceren in vreedstijd, zodoende kan ze vertrouwen en volgers winnen. Tijdens een noodsituatie komt het er op aan om snel en permanent te communiceren. De overheid kan ook ‘gebruik maken’ van de leiders binnen de community om de overheidscommunicatie kracht bij te zetten. Om burgerhulp te sturen, kan de overheid gebruik maken van de leiders. Deze leiders zullen een grote invloed hebben op andere burgerhulpverleners.

## 4. Sociale media en burgerhulp

### 4.1. Social media als ontmoetingsplaats

Dat de sociale media soms de riool van de maatschappij kunnen zijn, heeft het op een pijnlijke manier bewezen na de zelfmoord van gewezen SPa-politicus Steve Stevaert. De uren na zijn dood stond er niet al te veel fraais te lezen op Twitter.

Maar gelukkig kan het ook anders. Toen een betoging op 6 november 2014 in Brussel totaal uit de hand liep, werden een aantal wagens zwaar beschadigd en in brand gestoken. Ook de elektricien Abdeslam zag zijn bestelwagen in vlammen opgaan. Op de sociale media kwam al snel de vraag: wie gaat die man zijn auto vergoeden? Tot Bruno Dillen het heft in eigen handen nam en via Twitter opriep tot solidariteit. Na amper een uur werd de beoogde 2.000 euro gehaald, toen hadden al 110 mensen gedoneerd. Een paar minuten later had hij al bijna 3.000 euro binnen, en uiteindelijk werd dat 20.000 euro.



Sociale media maken het mogelijk dat mensen krachten bundelen. Een idee van één individu kan door de sociale media snel worden opgepikt en ondersteund door vele duizenden mensen van over heel de wereld. Sociale media verbinden en bundelen krachten op een schaal die steeds groter en invloedrijker wordt. Dit gaat door alle lagen van de bevolking en dwars door organisaties heen. De recente revoluties in het Midden-Oosten tijdens de Arabische lente van 2010 heeft de kracht van de sociale media aangetoond. De stem van de man op de straat krijgt plots heel veel weerklank.

Uit recente noodsituaties is gebleken dat de sociale media in dergelijke omstandigheden een platform zijn waar mensen hun solidariteit uiten en de krachten bundelen. Het is een plaats waar hulpaanbod en de vraag voor hulp elkaar kunnen ontmoeten. De sociale media zijn een krachtig middel dat onder andere burgerhulp kan ondersteunen.

Voorbeelden van samenwerking in de virtuele wereld zijn onder andere ‘*crowdmapping*’ zoals tijdens de recente aardbeving in Nepal, waarbij mensen van over heel de wereld samenwerken om de situatie zo betrouwbaar mogelijk in kaart te brengen. Maar ook samenwerking die leidt tot actie in de praktijk komt veelvuldig voor. Voorbeelden zijn onder andere de gestrande treinreizigers in Utrecht die dankzij Twitter onderdak vonden, het schietincident op de Virginia hogeschool waar binnen de 24 uur alle vermisten via Facebook werden opgespoord en de hulp bij het verstevigen van dijken tijdens de overstromingen in het Australische Queensland. Na de Pukkelpop-ramp werden op de sociale media schuilplaatsen aangeboden voor de getroffen jongeren.

Tot een aantal jaar geleden bleef samenredzaamheid en burghulp beperkt tot de familie, de omwonenden of in het beste geval de gemeenschap. Door de opkomst van de sociale media lijkt burgerhulp geen geografische grenzen meer te kennen.

#### ***4.2 De sociale media als maatschappelijk kapitaal***

Het maatschappelijk kapitaal van een gemeenschap is volgens de Amerikaanse onderzoeker Norris de optelsom van burendiensten, informele hulp en de geboden helpende handen (Anema, K., 2012). De grote van dit maatschappelijk kapitaal is een relevante indicator voor de gemeenschappelijke zelfredzaamheid van een stad of gemeenschap tijdens een noodsituatie. Tot een aantal jaren geleden zat dit maatschappelijk kapitaal voornamelijk in een sterk verenigingsleven en een sterke wijkwerking. Tijdens noodsituaties was het veelal het middenveld dat acties ondernam om getroffenen te helpen.

In de huidige samenleving is het niet meer vanzelfsprekend om lid te zijn van een vereniging of een club. Ook zijn mensen vaak minder vertrouwd met hun eigen woonomgeving. De plaats in de samenleving van het maatschappelijk middenveld wordt, door teruglopende ledenaantallen, in veel Westerse landen, steeds minder vanzelfsprekend. Bovendien is het publiek individualistischer ingesteld, minder afhankelijk van organisaties. Het maatschappelijk kapitaal wordt zodoende afhankelijk van andere (digitale) netwerken.

De robuustheid van goed georganiseerde netwerken wordt vervangen door de snelheid en de flexibiliteit van de sociale media. De relatie met Facebook-vrienden zijn wellicht minder hecht dan de relaties in een vereniging. Dit wordt echter ruimschoots gecompenseerd door de snelheid, flexibiliteit en overlap binnen de nieuwe netwerken die ontstaan op de sociale media.

Het maatschappelijk kapitaal zit zodoende niet enkel in het verenigingsleven, maar ook in de kracht van de sociale media. Er kunnen tijdens noodsituaties ad hoc verenigingen ontstaan op de sociale media die de getroffen en willen bijstaan. Korte lijntjes en snelle verbindingen werken tijdens noodsituaties vaak effectiever dan de trage vooraf vastgelegde relaties van het maatschappelijk middenveld. Dergelijke online netwerken vormen tegelijkertijd filters en vesterkers van berichten voor de leden van het hele netwerk. Een relevante hulpvraag zal door het netwerk worden versterkt waardoor het bereik veel groter is. Een geposte hulpvraag op Facebook of Twitter bereikt nu in één klap al je vrienden en vrienden van vrienden. Soortgelijke hulpinitiatieven werden in het verleden ook genomen, maar met een veel kleiner bereik. Communicatieboodschappen die niet relevant worden geacht, worden veelal uit het netwerk gefilterd. Er treedt binnen het netwerk een soort van zelfregulerend karakter op.

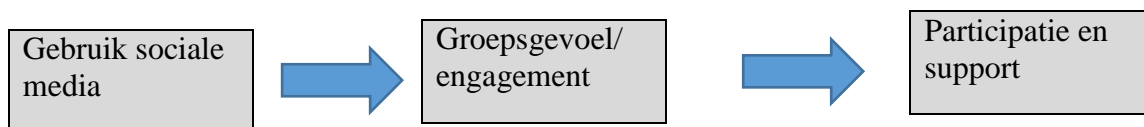
Tijdens de overstromingen in Brisbane 2011 bleek dat getroffen vooral beroep hebben gedaan op de overlap van hun eigen netwerken met die van anderen. Hierdoor kwamen hulpbronnen via-via binnen bereik. Tijdens interviews die nadien werden gehouden met de bewoners, vertelde één van de getroffen hierover het volgende (Anema, K., 2012):

*“Onze hele straat bleek toch geëvacueerd te moeten worden. Ik plaatste een oproep op Facebook met de vraag of iedereen met een truck of grote auto naar onze straat toe wilde komen om te helpen met het verplaatsten van onze spulletjes. Het liep zowat vanzelf, er kwam genoeg vervoer voor de hele straat”.*

#### **4.3 De sociale media en het groepsgevoel**

Uit vele noodsituaties is gebleken dat mensen behulpzamer en gastvrijer worden tijdens noodsituaties. Hoe hechter een gemeenschap en hoe sterker de band met de plek hoe groter over het algemeen de kans op burgerhulp. Mensen zijn dankzij Facebook of Twitter niet behulpzamer, maar de sociale media zorgt wel voor een samenhangsgevoel. Het gevoel allemaal lid te zijn van dezelfde groep werkt motiverend om betrokkenheid te tonen en hulp te bieden. Tevens versterkt de sociale media dit groepsgevoel door de voorbeeld-factor van anderen.

Onderzoekers komen dan ook tot de conclusie dat er wel degelijk een causale relatie bestaat tussen het gebruik van de sociale media en het maatschappelijk kapitaal tijdens een noodsituatie (Anema, K., 2012). Deze relatie verloopt als volgt:



Door deze causale relatie te combineren met de constatering dat het maatschappelijk middenveld steeds minder belangrijk wordt, trekken de onderzoekers de conclusie dat de sociale media de rol van de traditionele maatschappelijke organisaties deels aan het overnemen zijn.

#### **4.4. Sociale (on)gelijkheid**

De sociale media hebben voor het beheer van noodsituaties zeker een toegevoegde waarde voor de overheid. Het belang van de sociale media zal de komende jaren enkel maar toenemen. De overheid heeft de plicht om ook de mogelijke gevaren van de sociale media te herkennen en hiermee rekening te houden.

Eén van de gevaren is het feit dat de sociale media een nieuwe soort van sociale ongelijkheid kunnen genereren. Deze sociale ongelijkheid heeft niets te maken met de economische situatie van de getroffensten. Sociale ongelijkheid tijdens noodsituaties heeft te maken met zichtbaarheid. Op individueel niveau betekent dit dat sommige slachtoffers zich beter zichtbaar kunnen maken en hierdoor sneller toegang krijgen tot de hulpverlening. De mate van assertiviteit zal mee bepalen wanneer iemand hulp zal krijgen. Dit geldt zowel voor de officiële hulpverlening als voor de burgerhulpverlening (Uiterwijk, S.E., 2013).

Bij elke noodsituatie moet de overheid prioriteiten gaan bepalen, de nood is immers groot en de middelen beperkt. Om prioriteiten te stellen, kan de overheid zich laten beïnvloeden door de assertiviteit van de getroffensten. Mensen die letterlijk en figuurlijk staan te roepen, kunnen hierdoor mogelijk sneller worden geholpen dan slachtoffers die zwaarder getroffen zijn maar zich minder zichtbaarheid opstellen.

De media kan dit effect nog versterken. Zij zullen aandacht besteden aan de verhalen van de meest assertieve mensen. Hun vraag naar hulp zal door de media nog worden uitvergroot. Tevens speelt de media hierbij ook een soort van waakhond van de overheid. Als de overheid niet ingaat op deze hulpvraag, is de kans zeer reëel dat de media zeer kritisch verslag zullen uitbrengen over het overheidsoptreden.

Ook de sociale media kunnen zorgen voor deze nieuwe vorm van sociale ongelijkheid. Twitter en Facebook zijn de ideale kanalen om zich zeer assertief op te stellen. Een post van een getroffene dat hij/zij al uren wacht op hulp, zal zonder twijfel door de online community en media worden opgepikt. De online ‘vrienden’ zullen de kracht van deze hulpvraag versterken door het te delen. Op die manier kan een individueel verhaal binnen een grotere noodsituatie een eigen leven gaan leiden. Dergelijke verhalen zijn veelal verbonden met heel veel emotie en leggen een enorme druk op het overheidsoptreden. Net zoals de media speelt ook de sociale media hier de rol van waakhond van het overheidsoptreden.

Niet iedereen heeft echter toegang tot de sociale media of is hiermee vertrouwd. De meest kwetsbare mensen in onze samenleving, hebben veelal geen of beperkt toegang tot de sociale media (bijv. ouderen, kinderen, anderstaligen, mensen met een beperking...). Het is niet om dat deze mensen zich figuurlijk (en soms letterlijk) niet kunnen laten horen, dat ze geen nood hebben aan hulp.

De overheid moet waken dat ze bij het bepalen van de prioriteiten zich laten leiden door objectieve criteria en niet toegeeft aan de druk van de (sociale) media. Tevens kan ze trachten om de burgerhulp in te zetten op plaatsen en voor mensen die het meest getroffen zijn.

Een recent voorbeeld van het gevaar van sociale ongelijkheid via de sociale media, werd vastgesteld tijdens een brand in Beveren waar asbestdeeltjes waren vrijgekomen. De omwonenden werden via verschillende communicatiekanalen gewaarschuwd. Maar als we onderstaande reactie lezen op de site van het Laatste Nieuws heeft de overheid niet iedereen

gealarmeerd. Schandalig... Of is de lezer 'Tiniewinieminoe' toch niet helemaal op de hoogte van de situatie en woont hij niet in de geïmpacteerde zone? In ieder geval heeft hij wel een duidelijke mening en geeft deze weer met de nodige emotie. Door dergelijk berichten ontstaat er een soort van druk bij de overheid: zijn we wel juist bezig? De overheid zal moeten reageren. Ofwel de hulpverlening bijsturen, ofwel de hulpverlening duidelijk kaderen en toelichten.

**Asbestdeeltjes vrijgekomen na loodsbrand in Beveren**

Beledigend? Ongepast? [Meld het ons.](#) 23/05/15 11u21

**Tiniewinieminoe**

Omwonenden werden gewaarschuwd? Maatregelen werden genomen? Daar hebben wij dan toch niks van gemerkt!!!! Welke omwonende bedoelen ze dan? Enkel de appartementsblok naast de brand?! En de rook en mogelijke asbestdeeltjes verspreiden zich niet verder dan dat? In de ochtend werd iedereen verwittigd nadat vele mensen heel de nacht met ramen open slapen?! Schandalig! Hier is geblunderd!

Beledigend? Ongepast? [Meld het ons.](#) 23/05/15 11u21

## 5. Case study: Pukkelpop

De Pukkelpop-ramp in augustus 2011 toonde voor het eerst in België op grote schaal de kracht van de sociale media tijdens noodsituaties aan. In het eerste uur na het incident werden bijna 80.000 tweets verzonden. Een deel van deze tweets bood hulp aan de getroffen. Naar aanleiding van de Pukkelpop-ramp publiceerde de vereniging voor overheidscommunicatie Kortom een handleiding voor het gebruik van de sociale media in noodsituaties. Deze handleiding focust sterk op de rol die de sociale media kunnen spelen als communicatietool in handen van de overheid. Er is geen aandacht voor de rol die de sociale media kunnen spelen als facilitator van burgerhulp.

Nochtans werd de sociale media zeer snel gebruikt om burgerhulp te organiseren. Twee uur na het begin van het incident werd er door de burger via Twitter een initiatief gestart om festivalgangers te helpen en bijvoorbeeld transport, eten of een slaapplek aan te bieden. De hashtag #hasselhelpt werd gelanceerd met als doel om de inwoners van Hasselt en de festivalgangers aan elkaar te koppelen. In totaal werden er 9.315 tweets met de hashtag #hasselhelpt verstuurd (Terpstra, T., ea, 2011).

Deze hulpacties werden door andere twitteraars positief ontvangen. Ongeveer 14% van de tweets met betrekking tot deze hulpacties hadden een positieve connotatie, getuige woorden zoals 'respect', 'geweldig', 'fantastisch', 'goed', 'eerbetoon', 'liefde', 'hartverwarmend', 'gelukkig', 'onder de indruk' en 'solidariteit'. Er werden geen negatieve associaties met betrekking tot deze spontane burgerhulp gevonden. Het #hasselhelpt initiatief stimuleerde inwoners uit andere steden om ook hulp te bieden. Zo leverde bijvoorbeeld de hashtag #genthelpt 1.005 tweets op en #brusselhelpt 335 tweets.

Snel nadat het onweer over de festivalweide was getrokken, ontstond op Facebook ook de pagina Pukkelpop Safehouse (niet officieel). Op deze pagina konden getroffenen laten weten dat ze ongedeerd waren. Tevens werd deze pagina gebruikt om jongeren waar nog niets was van vernomen op te sporen.



Ondanks deze massale spontane burgerhulp die ontstond via de sociale media, had de overheid destijds geen of amper oog voor dit feit. Op een studiedag van het Centrum voor Politiestudies op 2 oktober 2014 gaf commissaris Rohnny Biets van de lokale politie HAZODI aan dat er tijdens het beheer van de noodsituatie weinig aandacht was voor wat er leefde op de sociale media. De spontaan ontstane burgerhulp op de sociale media was zodoende nooit een topic voor de beleidsmensen op dat moment. In de communicatiestrategie werd dan ook geen rekening gehouden met deze burgerinitiatieven.



# HOOFDSTUK VII. RISICOCOMMUNICATIE

## 1. Definitie en doelstellingen

In de wetenschappelijke literatuur zijn er verschillende definities voor het begrip risicocommunicatie, tussen de verschillende definities is er onderling in de meeste gevallen weinig verschil. In dit eindwerk opteer ik voor de definitie van de Nederlandse onderzoekster Ilona De Jonge: “*Risicocommunicatie is voorlichting geven en communiceren over risico’s waaraan mensen blootgesteld kunnen worden voordat zich een ramp voordoet*” (De Jonge, I., 2014).

Het grote verschil met crisiscommunicatie komt in deze definitie goed naar voor. Want in tegenstelling tot crisiscommunicatie, speelt risicocommunicatie zich af voor een ramp. Dit betekent dat risicocommunicatie zich in de veiligheidsketen in de ‘preventie’ afspeelt en crisiscommunicatie in de ‘uitvoering’.

De wettelijke definitie van risicocommunicatie in België is terug te vinden in het Koninklijk besluit van 16 februari en verder uitgewerkt in de omzendbrief van NPU-2:

*“Ongeacht een noodsituatie wordt de lokale bevolking op gepaste wijze door de veiligheidscel geïnformeerd over:*

- *De risico’s waaraan ze kan worden blootgesteld;*
- *De maatregelen die de bevolking kan nemen bij een noodsituatie*
- *De maatregelen die de overheden hebben genomen om het risico maximaal te beperken;*
- *De alarmeringsmodaliteiten;*

*Waarbij onder andere verwezen wordt naar de provinciale noodplannen.*

*De verspreiding van deze informatie kan onder verschillende vormen gebeuren (brieven die huis-aan-huis worden bedeed, artikel in een lokaal tijdschrift, internet...).”*

De doelstellingen van risicocommunicatie zijn dus meervoudig:

- De bevolking bewust maken en informeren over risico’s rondom hen;
- De bevolking informeren over de preventieve, voorbereidende en crisisacties van de overheden om het vertrouwen en de geloofwaardigheid in deze overheden te verhogen;
- Iedereen responsabiliseren voor de eigen veiligheid en die van zijn/haar familie.

## 2. Recente initiatieven

Ondanks het feit dat het ‘*organiseren van de voorafgaande informatie over de noodplanning*’ een wettelijk taak is van de gemeentelijke en provinciale veiligheidscellen, zijn er de afgelopen jaren weinig tot geen globale inspanningen geleverd inzake risicocommunicatie. Er zijn wel een aantal lokale initiatieven ontwikkeld omtrent specifieke risico’s (bijv. overstroming). Om te voldoen aan de wettelijke Europese verplichting zijn er in het verleden al verschillende communicatie-initiatieven geweest om de burgers te informeren over risico’s verbonden aan nucleaire installaties en Seveso-bedrijven.

Het eindwerk in het kader van het postgraduaat rampenmanagement van Peter Mertens over risicocommunicatie, was de aanleiding voor het Crisiscentrum om hieromtrent een meer globaal beleid uit te werken (Mertens, P., 2012). Recent werden dan ook twee tools ontwikkeld om de risicocommunicatie te stimuleren. Het is de intentie van het Crisiscentrum dat de verschillende overheden via deze tools de bevolking preventief gaan informeren over de verschillende maatschappelijke risico's. Enerzijds is er de website risico-info, anderzijds is er de bijlage 'Communiceren over risico's' van de Leidraad Crisiscommunicatie.

## **2.1 Bijlage 'Communiceren over risico's'**

Volgens de bijlage 'Communiceren over risico's' zijn er twee belangrijke redenen om de bevolking te informeren over risico's.

Ten eerste zorgt een versterkte risicocultuur tot een betere voorbereiding van burgers op noodsituaties. Dit levert ook voor de hulpdiensten tijdens een noodsituatie voordelen op, zij kunnen zich immers maximaal concentreren op de bronbestrijding. Goed geïnformeerde burgers weten immers hoe ze moeten handelen tijdens een noodsituatie en hebben geen (of beperkte) omkadering nodig van de overheid.

De ontwikkeling van de zelfredzaamheid van de burger en van de solidariteit onder burgers is een tweede belangrijke reden om te communiceren over risico's. Traditioneel wordt de focus gelegd op de voorbereiding van de overheden en die van de hulpdiensten. Door weloverwogen te communiceren kan de betrokkenheid van de burger echter positief bijdragen tot het crisisbeheer. De groei van het gebruik van de sociale media draagt in sterke mate bij tot dergelijke burgerinitiatieven. Voorafgaande informatie kan helpen om deze spontane solidariteit te beheren.

## **2.2 Website risico-info**

De slogan van de website risico-info geeft duidelijk de intentie weer van het initiatief: 'Geïnformeerd, voorbereid, samen'. De website biedt informatie over de risico's waarmee de bevolking kan worden geconfronteerd. Vervolgens geeft de site praktische informatie hoe de burger correct en snel kan omgaan met deze risico's voor, tijdens en na een noodsituatie. De rode draad doorheen de website is dan ook: goed geïnformeerde burgers zijn beter in staat om gepast gedrag te stellen tijdens een noodsituatie.

De link naar zelfredzame burgers is dan ook een logische stap. De website legt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid tijdens een noodsituatie voor een deel bij de burger en roept zo op tot zelfredzaamheid. Het Crisiscentrum geeft op de website ook aan dat er limieten zijn aan het overheidsoptreden:

*“De overheden en de hulpdiensten stellen alles in het werk om een noodsituatie zo snel mogelijk te beheren. Het is echter onmogelijk om alle burgers tegelijkertijd te helpen. In sommige noodsituaties kan het een tijd duren alvorens de hulpdiensten iedereen kunnen helpen (denken aan de Pinksterstorm in 2014)”.*

### 3. Theoretisch

Risicocommunicatie tracht een gedragsverandering bij de bevolking te bereiken. Uit vele onderzoeken, ook in andere domeinen, blijkt dat het veranderen van menselijke gedrag niet eenvoudig is.

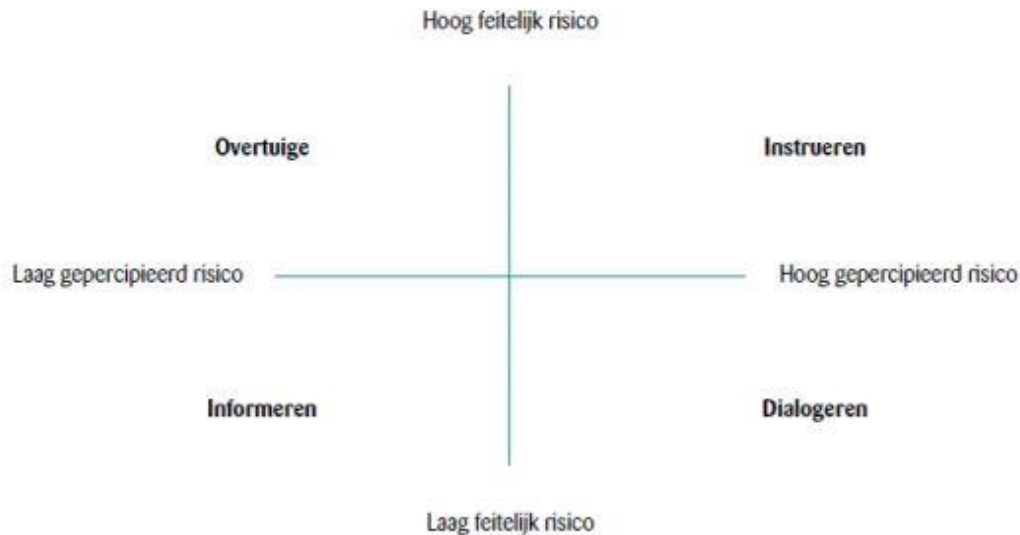
Zo bleek uit de grootschalige Nederlandse campagne 'Denk Vooruit' dat, ondanks het feit dat de campagne een groot bereik had en een goede waardering kreeg, de beoogde gedragsverandering achterwege bleef (Vanherle, J., 2011). De mensen vinden de voorbereiding op rampen wel belangrijk, maar weinigen gaan daadwerkelijk over tot het nemen van voorbereidingen. Gedragsverandering kan zelden worden bewerkstelligd met uitsluitend communicatie. Zeker niet als het gaat om het voorbereiden op rampspoed.

De mensen voelen zich veilig in de eigen leefomgeving en maken een rationele afweging waaruit ze besluiten dat de kans op een ramp zo klein is dat men zich niet preventief gaat voorbereiden tegen het risico. Of er een effectieve gedragsverandering optreedt heeft dus veel te maken met de persoonlijke risicoperceptie. Uit een kwalitatief onderzoek (N=134) blijkt dat een lage risicoperceptie door de respondenten van het onderzoek zelf wordt aangegeven als een zeer belangrijke reden om geen informatie te verzamelen of andere preventieve maatregelen te nemen (Jonge Vos, A.A., 2006).

Een basisprincipe van risicocommunicatie is dat de perceptie gelijk moet zijn aan de realiteit. Risicocommunicatie tracht een zo correct mogelijk beeld en een zo objectief mogelijke evaluatie van de risico's te geven om de burgers toe te laten hun eigen analyse te maken.

De individuele risicoperceptie wordt sterk beïnvloed door de berichtgeving in de media. Daarnaast spelen andere factoren zoals de eigen ervaringen, kennis en het vertrouwen in overheidsinstanties een belangrijke rol (Mertens, P., 2012). Dit vertrouwen in de overheid is in sterke mate afhankelijk van de manier waarop de overheid communiceert voor en tijdens een noodsituatie. Een open en transparante communicatie wekt vertrouwen bij de burger (Woudenberg, F., 2003).

Op basis van het werkelijke risico en het gepercipieerd risico kan de strategie voor de risicocommunicatie worden bepaald aan de hand van het volgende communicatiekruispunt:



Toelichting bij dit communicatiekruispunt:

- Als het gepercipieerde risico laag is en het feitelijk risico voor de bevolking eveneens, dan volstaat een communicatiestrategie die voornamelijk bestaat uit een informatietraject. Een eenvoudig traject, gebaseerd op eenrichtingsverkeer.
- Anders wordt het als er een lage risico-inschatting is bij de doelgroep terwijl er wel degelijk veel aan de hand is. Met ander woorden: er zijn reële risico's, maar men zit in de parkeerstand. Dan volstaat simpelweg informeren niet, maar zullen mensen moeten worden overtuigd om tot actie over te gaan, om erger te voorkomen (Marynissen, H., ea., 2010).

Om een effectieve gedragsverandering te realiseren bij de bevolking, zal de risicocommunicatie-strategie de volgende stappen moeten doorlopen:

- Vergroten van kennis en bewustzijn: informeren over risico's en wat het betekent voor de burgers.
- Bevorderen van een bepaalde houding: draagvlak creëren en vertrouwen in de overheid.
- Aanzetten tot bepaald gedrag: het veranderen of versterken van risicogerelateerd gedrag.
- Het krijgen van feedback en inhoudelijke input.

#### 4. Risicocommunicatie in relatie tot zelfredzaamheid en burgerhulp

Eén van de doelstellingen van risicocommunicatie is de bevolking te responsabiliseren voor de eigen veiligheid en deze van zijn/haar familie. Terwijl vroeger het accent sterk lag op de rol van de overheid, legt de overheid nu meer en meer het accent op de taak van de burger als actor voor zijn veiligheid. In 1999 was de slogan van de nucleaire campagne *'de overheid waakt over u'*, de onlangs gelanceerde website risico-info heeft als baseline *'Geïnformeerd, voorbereid, samen'*. Het bevorderen van de zelfredzaamheid is de jongste jaren dus duidelijk een thema geworden.

Bij gebrek aan kennis en informatie kunnen burgers in een noodsituatie soms beslissingen nemen of handelingen verrichten die achteraf bekeken minder verstandig waren. Zelfredzaamheid en burgerhulp kunnen hierdoor de reguliere hulpverlening zelfs hinderen of contraproductief zijn. Dit kan voorkomen worden door een goede voorbereiding en voorafgaande informatie, en een tijdige en duidelijke informatievoorziening tijdens de noodsituatie. Omgekeerd geformuleerd: een slechte voorbereiding kan de zelfredzaamheid bij een noodsituatie hinderen (Mertens, P., 2012). Er mag aangenomen worden dat getrainde en geïnformeerde burgers tijdens een ramp doelgericht, effectiever en efficiënter te werk zullen gaan in hun zelfredzaam gedrag (Jonge Vos, A.A., 2006).

Om mensen daadwerkelijk aan te zetten tot het treffen van voorbereidingen om de zelfredzaamheid te verbeteren, zal de overheid op een regelmatige basis moeten communiceren over de aanwezige risico's. Daarbij is het belangrijk om eveneens over de beperkingen van de overheid en de hulpdiensten te communiceren. De burger dient immers te weten dat de overheid niet alle risico's in de maatschappij kan wegnemen en dat de professionele hulpverlening bij een grootschalige noodsituatie tekort zal schieten om iedereen gelijktijdig hulp te bieden. Dit zal de burger aanzetten om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen veiligheid en deze van zijn omgeving (Vanherle, J., 2011).

De groei van het gebruik van de sociale media draagt in sterke mate bij tot burgerinitiatieven tijdens noodsituaties. Om tegemoet te komen aan deze vaststellingen hebben de overheden als uitdaging om in hun noodplanning en crisisbeheer het in handen nemen van deze burgerhulp op te nemen door ze te kaderen. Voorafgaande informatie kan bijdragen om deze spontane solidariteit te beheren. Er kunnen eveneens adviezen verspreid worden om uit te leggen hoe burgers zich optimaal kunnen gedragen bij een noodsituatie door verantwoord, redelijk en doeltreffend hulp te bieden zonder het werk van de overheden te hinderen. De *'Leidraad communiceren over risico's'* geeft een aantal voorbeelden van adviezen rond solidariteit:

- Indien u een kwetsbare personen kent in uw buurt (een bejaarde of persoon die medische voorzieningen nodig heeft, een koppel met een jong kind, een zwangere vrouw...), contacteer hen dan zodat ze op de hoogte zijn van de te volgen adviezen. Verwittig zo nodig de overheden om specifieke noden te signaleren (medische zorgen, evacuatie...).
- Indien u zelf geen slachtoffer bent, biedt dan uw beroepscompetenties en persoonlijke vaardigheden aan bij het collectief beheer van de noodsituatie na advies gevraagd te hebben aan de bevoegde overheden en diensten (door bijvoorbeeld zandzakjes te vullen, te helpen bij het sorteren van de kledijdonaties, mee te werken aan de installatie van een opvangcentrum of bij de voorbereiding van maaltijden...).
- Indien u vertrouwd bent met sociale media, draag dan bij tot verspreiding van de goede aanbevelingen door de berichten van de officiële overheden door te sturen en te versterken, en eventuele geruchten te vermijden en tegen te gaan.



## HOOFDSTUK VIII. KWALITATIEF ONDERZOEK: INTERVIEWS

Aangezien er zeer weinig Belgisch onderzoek bestaat over burgerhulp, heb ik er voor geopteerd om de literatuurstudie aan te vullen met een beperkt kwalitatief onderzoek onder de vorm van een aantal interviews. Op deze manier kunnen de hypothesen uit de literatuurstudie getoetst worden aan de Belgische realiteit. De lijst van de geïnterviewden is achteraan in dit eindwerk opgenomen.

### 1. Hypothese 1: onze noodplannen houden geen rekening met burgerhulp

Uit de literatuur bleek dat er geen of amper rekening wordt gehouden met burgerhulp in de noodplanning. Deze hypothese wordt zonder uitzondering bevestigd door al de geïnterviewde personen. In geen enkel noodplan is spontane burgerhulp momenteel al opgenomen. Tevens maakt burgerhulp tot op heden geen deel uit van de rampoefeningen.

De verschillende geïnterviewde personen werden in het verleden al geconfronteerd met burgerhulp tijdens één of meerder noodsituaties. De meeste ervaringen waren overwegend positief. Opmerkelijk is dat een aantal personen expliciet aangeven dat ze de burgerhulp nodig hadden om te noodsituatie te beheren. Dit was onder ander het geval in Lommel na het busongeval in Sierre. Vrijwilligers hebben er toen voor gezorgd dat de locatie voor de herdenkingsplechtigheid tijdig was ingericht. Ook na de Pukkelpop-ramp waren de extra opvangplaatsen die mensen aanboden meer dan welkom.

Ondanks de positieve ervaringen heeft de overheid nadien niet de reflex gehad om burgerhulp te integreren in de noodplanning. Na elke noodsituatie volgen er verschillende evaluaties. Opvallend is echter dat het aspect burgerhulp nog niet wordt meegenomen in de evaluatie. De evaluatie beperkt zicht tot het operationeel en beleidsmatig optreden van de overheidsdiensten.

Ook in de bijzondere nood- en interventieplannen naar aanleiding van evenementen is burgerhulp niet opgenomen. Verschillende betrokkenen geven wel aan dat er momenteel wordt onderzocht hoe burgerhulp kan geïntegreerd worden in de noodplanning en beheer van noodsituaties. Onder andere in Hasselt zijn er concrete plannen om in het BNIP Pukkelpop burgerhulp op te nemen. Een aantal steden en gemeenten beseffen dat er meer flexibele noodplannen zouden moeten worden opgemaakt, die ruimte geven om burgerhulp te integreren tijdens een noodsituatie. Iemand vat het als volgt samen: *“Bij het beheren van noodsituaties streven we er naar om mensen zoveel mogelijk handelingen te laten uitvoeren die ze gewoon zijn om uit voeren. Aangezien de burger ook in normale omstandigheden hulp aanbiedt, moeten we ruimte laten in onze noodplannen voor dit menselijk gedrag”*.

Het Rode Kruis Vlaanderen heeft de ambitie om in de toekomst een prominente rol op te nemen inzake burgerhulp. Het thema van zelfredzaamheid werd reeds opgenomen in het strategische plan. Het Nederlandse project *‘Ready2Help’* krijgt mogelijk navolging in Vlaanderen. Het Rode Kruis Vlaanderen is van mening dat een dergelijke vorm van georganiseerde burgerhulp meer zekerheden biedt en beter valt te coördineren dan volledig spontane burgerhulp.

Voor de afwezigheid van burgerhulp is er niet echt één duidelijke reden aangehaald door de geïnterviewden. In vele gemeenten en steden is er in het verleden *“gewoon nog nooit aan gedacht”* om burgerhulp op te nemen in de noodplanning. De meeste personen halen als reden

voor het niet opnemen van burgerhulp een aantal nadelen aan. Dit gaat echter voorbij aan het feit dat de overheid geen keuze heeft inzake burgerhulp, het ontstaat immers in bijna alle noodsituaties. Zoals de voorzitter van de Veiligheidsregio Midden-West Brabant het kort samenvatte: “*De overheid moet voorbereid zijn op burgerhulp, omdat het bestaat!*”. Deze reflex bestaat duidelijk nog niet in Vlaanderen. In Vlaanderen wordt het niet opgenomen omdat er te veel nadelen aan verbonden zijn, zonder erbij stil te staan dat het überhaupt zal ontstaan.

## **2. Hypothese 2: de voordelen van burgerhulp wegen niet op tegen de nadelen**

Uit de literatuur blijkt dat er heel wat voordelen zijn aan burgerhulp. Veel wetenschappelijke onderzoeken komen tot de conclusie dat de nadelen niet opwegen tegen de voordelen van burgerhulp. Deze conclusie wordt gedeeld door vele buitenlandse overheidsinstanties. Uiteraard spelen hier culturele, historische, geografische en demografische factoren een rol, maar het is toch opvallend dat de Vlaamse geïnterviewden veel kritischer zijn over burgerhulp.

Eén van de meest aangehaalde nadelen volgens de geïnterviewden is het feit dat burgerhulp onzeker is. Er is geen zekerheid over de kwantiteit en de kwaliteit van de geleverde hulp. Om deze reden wordt het niet opgenomen in de noodplannen. De overheid weet niet of de mensen beschikken over de juiste competenties om hulp te verlenen. Velen zijn dan ook van mening dat de overheid geen risico kan nemen door onbekenden op te nemen in de hulpverlening. De angst voor juridische gevolgen werd hierbij meermaals aangehaald.

Het niet kunnen garanderen van de veiligheid van deze burgerhulpverleners is een nadeel dat aansluit bij het feit dat mensen niet beschikken over de nodige kwaliteiten. Zonder de nodige opleidingen en beschermingsmateriaal, lopen burgers enorme risico's. De overheid kan deze verantwoordelijkheid niet nemen door burgerhulp toe te laten.

Een aantal mensen verwijzen ook naar het feit dat burgerhulp niet altijd zo nobel is dan het op het eerste zicht lijkt. Een aantal geïnterviewden wijzen op het gevaar van een dubbele agenda van de burgerhulpverleners, waarbij financiële motieven worden aangehaald als mogelijk risico. Dit werd ook effectief vastgesteld na het busongeval in Sierre. Burgers kunnen ‘profiteren’ van de hectiek om een hulpaanbod te doen, maar sturen nadien toch een factuur. Ook is het niet altijd duidelijk waar de vrijwilligheid stopt en de betalende hulpverlening begint. Dit laatste is zeker een risico bij ‘vrijwillige’ psychologische bijstand.

Het grootste voordeel is volgens de Vlaamse geïnterviewden de bijkomende capaciteit die kan ontstaan door burgerhulp. Tevens kunnen burgers beschikken over heel specifieke competenties (bijv. talenkennis) of materiaal.

## **3. Hypothese 3: de overheid gaat uit van de militaire doctrine ‘chaos’ - ‘command’ – ‘control’**

In elk interview kwam telkens heel sterk naar voor dat burgerhulp moeilijk te coördineren is. Dit wordt ook aangehaald als het grote nadeel. De overgrote meerderheid is van mening dat de overheid de plicht heeft om de burgerhulp te controleren. Er moet immers gewaakt worden dat de aangeboden hulpverlening efficiënt en correct verloopt. Deze controle is ook ingegeven uit angst voor mogelijke juridische gevolgen.



De mate waarin de overheid de burgerhulp moet controleren wordt door de verschillende personen anders ingevuld. Een aantal geïnterviewden zijn van mening dat iedereen die burgerhulp aanbiedt, geregistreerd moet worden. De overheid is immers verantwoordelijk. Andere zijn van mening dat het op de hoogte zijn van burgerhulp al volstaat. Maar iedereen is wel unaniem dat er een minimale controle moet zijn.

De militaire doctrine ‘chaos’ – ‘command’ – ‘control’ speelt zodoende (onbewust) nog een grote rol in het denken van hoe de overheid een noodsituatie moet/kan beheren. Een citaat van een ambtenaar noodplanning illustreert dit treffend: *“Een noodsituatie is in het begin steeds chaos. De overheid moet zo snel mogelijk orde krijgen in deze chaos. Burgerhulp veroorzaakt mede de chaos. In de eerste acute fase moeten burgers worden weggestuurd tot achter de perimeter. In een latere fase kunnen we ze eventueel registreren”*.

In het buitenland zijn er al diverse projecten die burgers oproepen om zich te melden als vrijwilliger, dit is onder andere het geval in Oostenrijk (Team Oostenrijk) en recent ook in Nederland met het ‘Ready2Help’ project. Ook in België heeft het Rode Kruis de ambitie om dit te organiseren. Dergelijk initiatieven hebben volgens de initiatiefnemers het voordeel dat de burgerhulp beter kan gecoördineerd worden en zijn dan ook ingegeven vanuit de militaire doctrine.

#### **4. Hypothese 4: de toegenomen juridisering verhindert de overheid om burgerhulp op te nemen in de noodplanning**

Het opmaken van flexibele noodplannen die het mogelijk maken om burgerhulp te integreren is volgens velen een onzekere juridische constructie. Noodplannen moeten je immers zekerheid geven, door flexibele noodplannen op te maken, genereer je onzekerheid in de noodplannen. Tevens verwijzen een aantal geïnterviewden naar het feit dat het de opdracht van de overheid is om in te staan voor het beheren van noodsituaties.

Een andere juridische struikelblok is de aansprakelijkheid voor het geleverde werk van de burgers. Wat als er schade wordt veroorzaakt door deze mensen. Of wat gebeurt er als de hulpverlener zelf materiële of lichamelijk schade oploopt. Dit is juridisch allemaal nog zeer vaag. Vandaar de uitdrukkelijk vraag van velen naar controle op deze burgerhulp.

#### **5. Hypothese 5: burgerhulp kan je sturen door communicatie**

De geïnterviewde personen zijn van mening dat burgerhulp kan gestuurd worden door een aangepaste communicatiestrategie. Iedereen wijst op het belang van een sterke burgemeester om te communiceren over en met de burgerhulpverleners. De burgemeester is de best geplaatste persoon om het samenhorigheidsgevoel te benadrukken en zo de burgerhulp te sturen. Na het busongeval in Sierre heeft de burgemeester op een heel rechtstreekse manier gecommuniceerd met de burgerhulpverleners. Door zijn sterke geloofwaardigheid en zijn betrokkenheid, werd zijn boodschap aanvaard.

Ongeveer de helft van de geïnterviewden zijn van mening dat je burgerhulp niet kan weigeren. Er zijn altijd wel taken die de burger kan uitvoeren. Als de burgerhulp toch wordt geweigerd, is iedereen het er over eens dat deze boodschap het best wordt gebracht door een

burgemeester. Deze boodschap moet heel goed worden geduid, zo niet stelt de overheid zich kwetsbaar op voor kritiek van de burgers.

Alle personen verwijzen ook naar de kracht van de sociale media. Burgerhulp kan snel ontstaan op de sociale media, maar het is vooral een middel dat kan ingezet worden om snel en direct te communiceren vanuit de overheid. Het zelfregulerende karakter van de sociale media kwam in een aantal noodsituaties ook sterk naar voor. Een ambtenaar noodplanning vat het als volgt samen: *“De overheid ziet de sociale media nog vaak als een gevaar, terwijl het eigenlijk heel veel opportuniteiten kan opleveren voor de overheid in een noodsituatie. De overheid zou de sociale media meer moeten vertrouwen en minder wantrouwen”*.

Slechts in één geval heeft de overheid tijdens de noodsituatie gecommuniceerd over de burgerhulp. De pers kreeg hier de mogelijkheid om de werkzaamheden bij te wonen. De andere geïnterviewde zien de noodzaak niet in om hierover actief te gaan communiceren tijdens de noodsituatie: *“In een acute fase zijn er zoveel dingen waarover gecommuniceerd moet worden en die veel belangrijker zijn dan communiceren over burgerhulp”*.

Na de noodsituaties hebben alle gemeenten/steden de burgerhulpverleners op één of andere manier bedankt in de communicatie. Meestal verliep deze communicatie via een bericht op de site of via een persbericht. Eén gemeente heeft nadien een persoonlijke bedankingsbrief verstuurd.

Risicocommunicatie wordt niet aanzien als een noodzakelijk instrument om burgerhulp efficiënt in te zetten tijdens een noodsituatie. De impact van risicocommunicatie wordt door alle geïnterviewden laag ingeschat. Bij een concrete dreiging kan het de zelfredzaamheid bevorderen, maar de burgerhulp zal hierdoor niet efficiënter verlopen. De mensen zullen nog steeds ongecontroleerd handelen. Zeer opvallend is dat maar enkelen het opportuun vinden om op voorhand aan te geven dat er limieten zijn aan het overheidsoptreden tijdens een noodsituatie. Iedereen is het er wel over eens dat de overheid limieten heeft, maar er over communiceren zou onnodige paniek veroorzaken.

# HOOFDSTUK IX. DISCIPLINE 5 VOORBEREIDEN OP SPONTANE BURGERHULP

## 1. Het Werkproces Crisiscommunicatie (WPCC)

Uit de literatuurstudie en de interviews blijkt dat spontane burgerhulp in de meeste noodsituaties voorkomt en in de meeste gevallen ook een positieve bijdrage kan leveren tot het beheer van een noodsituatie. De overheid bereidt zich in de noodplanning echter niet of nauwelijks voor op deze vorm van solidariteit. In dit deel van het eindwerk geef ik een aanzet om discipline 5 voor te bereiden op burgerhulp tijdens noodsituaties. Ik zal dit doen aan de hand van het Werkproces Crisiscommunicatie (WPCC).

Om tijdens een noodsituatie snel en adequaat te communiceren, heeft het Crisiscentrum het WPCC ontwikkeld in samenwerking met een aantal ervaringsdeskundigen op het gebied van crisiscommunicatie (Marynissen, H., ea, 2014). Het is een gestructureerde en georganiseerde werkwijze die een snelle en efficiënte reactie mogelijk maakt. De werkingsprincipes van het Team D5 en ook het monodisciplinair plan D5 van de provincie Antwerpen zijn gebaseerd op het WPCC. Onlangs werd het WPCC als bijlage aan de ‘*Leidraad crisiscommunicatie*’ gepubliceerd door het Crisiscentrum, hiermee tracht het Crisiscentrum een aanzet te geven tot de verdere professionalisering van de crisiscommunicatie in België.

Het WPCC vertrekt vanuit twee dominante gegevens tijdens een noodsituatie: de realiteit die zich op het terrein afspeelt én de perceptie van die realiteit door de bevolking (slachtoffers, buurt, belanghebbenden, pers, man/vrouw in de straat...). Het WPCC verbindt de perceptie met de realiteit op een dynamische manier. Schematisch ziet het WPCC er als volgt uit:



Het WPCC kan onmogelijk worden uitgevoerd door één individu, crisiscommunicatie is een continue samenwerking tussen de verschillende leden van het team. In het WPCC zijn vijf primaire rollen beschreven:

- *Analist*: maakt een analyse van de percepties die er leven onder de betrokkenen en formuleert een advies aan de strateeg.
- *Strateeg*: zit voornamelijk in het CC en adviseert de burgemeester/gouverneur/minister in de te volgen communicatiestrategie.
- *Teamleader/coördinator*: stuurt het team aan, werkt nauw samen met de strateeg, organiseert interne en externe overlegmomenten en zorgt ervoor dat de communicatiestrategie wordt uitgevoerd.
- *Redactie*: een verantwoordelijke voor geschreven output die zich baseert op de communicatiestrategie.
- *D5 Terrein (Dir Info)*: een verantwoordelijke voor mondelinge output die zich baseert op de communicatiestrategie.

Elke crisis vereist flexibiliteit en een gezonde dosis improvisatie bij het toepassen van procedures en de samenstelling van het team. Bij een grote en langdurige noodsituatie is een crisiscommunicatieteam van vijf leden niet langer voldoende. In die gevallen is het vaak noodzakelijk om het team uit te bereiden met onder andere een verantwoordelijke voor een callcenter, een Franstalige redacteur en een bijkomende analist. Een dergelijke organisatie kan er als volgt uitzien:



Hierna zal ik eerst ingaan op een aantal aandachtspunten met betrekking tot burgerhulp die relevant zijn voor het hele WPCC. Vervolgens zal ik elke rol afzonderlijk bespreken in functie van het aspect burgerhulp.

## **2. Algemene principes**

### ***2.1 Burgerhulpverleners als doelgroep***

Discipline 5 heeft de wettelijke taak om tijdens noodsituaties de informatie en richtlijnen aan de bevolking te communiceren. De bevolking is een heterogene groep, die bestaat uit inwoners van verschillende leeftijd, herkomst en met karakteristieken. De crisiscommunicatie moet rekening houden met die diversiteit. Bij het opstellen van het communicatieplan is het nuttig om verschillende doelgroepen te identificeren. De te onderscheiden groepen kunnen echter verschillen van de ene noodsituatie tot de andere.

In de meeste monodisciplinaire plannen D5 zijn de volgende doelgroepen opgenomen: de (direct) betrokken bevolking, de bevolking, media, belangengroeperingen, moeilijk te bereiken doelgroepen (anderstaligen, kinderen, analfabeten...). Het voordeel om deze groepen op voorhand te definiëren, is het feit dat er tijdens de voorbereiding kan nagedacht worden over de mogelijke kanalen die kunnen ingezet worden om de verschillende doelgroepen te bereiken.

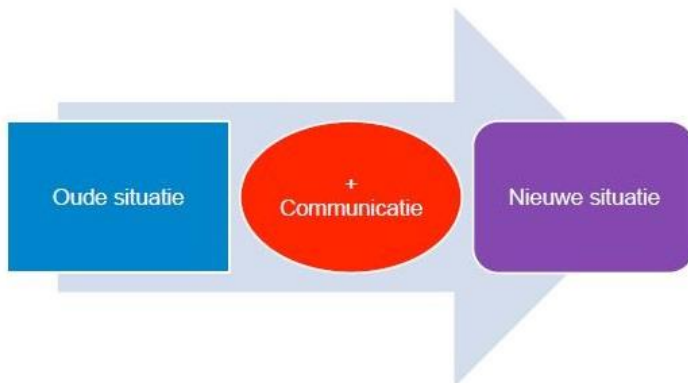
Burgerhulpverleners zijn als doelgroep nog niet opgenomen in de monodisciplinaire plannen D5. Nochtans blijkt uit het literatuuronderzoek en de ervaringen dat burgerhulp in heel veel noodsituaties spontaan ontstaat. Deze personen hebben nood aan specifieke informatie en moeten zodoende als doelgroep worden weerhouden in de noodplanning en het beheer van de noodsituatie. Wat ook de beslissing van het coördinatiecomité is inzake de burgerhulp, de doelgroep moet worden meegenomen in de communicatiestrategie.

Voornamelijk instrueren en overtuigen zijn in het kader van burgerhulp twee belangrijke doelstellingen om de nadelen van burgerhulp te ondervangen. Het verhinderen van de reguliere hulpverlening is voor de professionele hulpverleningsdiensten immers één van de voornaamste nadelen van burgerhulp. Tevens zijn de burgers niet vertrouwd met de gevaren die kunnen gepaard gaan met hulpverlening. Door op een doordachte manier te communiceren via de juiste kanalen kan aan deze doelgroep duidelijke richtlijnen worden meegegeven die er voor moeten zorgen dat de burgerhulp veilig kan verlopen zonder dat deze de reguliere hulpverlening hindert.

### ***2.2 Sturen van burgerhulp***

De doelstelling van crisiscommunicatie is om de huidige situatie door een doelgerichte communicatie te wijzigen in een vooropgestelde nieuwe situatie. Schematisch kan dit

eenvoudig als volgt worden voorgesteld:



Inzake burgerhulp zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de overheid door doelgericht te communiceren er tracht voor te zorgen dat de invalswegen naar het incident vrij blijven voor de hulpverleners. De mate waarin de overheid er in slaagt om mensen te instrueren en te overtuigen is voor een groot deel afhankelijk van de geloofwaardigheid.

Door de opkomst van onder ander de sociale media heeft de overheid geen monopolie meer op de communicatie tijdens een noodsituatie. De overheid is één van de actoren, maar niet meer dé actor. Deze verschuiving gaat samen met een verschuiving van autoriteit. Wanneer de slag rond de sociale media wordt verloren of de overheidsorganisaties onvoldoende aanhaken, verliezen ze geloofwaardigheid. De overheid moet een actieve spin zijn in het communicatieweb. Als de overheid echter niet kan voldoen aan de communicatieverwachtingen van de bevolking, kan het vertrouwen in de overheid afnemen. Hierdoor zullen er meer particuliere initiatieven ontstaan en de rol van de overheid zal afnemen (Van Duin, 2012).

De overheid zal dus snel een plaats moeten 'veroveren' in het communicatieweb. Dit betekent concreet dat de overheid ook zal moeten communiceren op het moment dat er nog heel weinig informatie aanwezig is. Uit een Nederlands onderzoek is gebleken dat zelfredzaamheid en burgerparticipatie het best kan gestimuleerd worden door tijdig voldoende informatie te geven over het incident (Van Duin, 2012).

Indien de overheid niet in staat is om te communiceren tijdens het zogenaamde 'golden hour' zal de overheid gedurende heel de noodsituatie achter de feiten blijven aanlopen. Pers en publiek zullen aan 'information shopping' kunnen doen bij alternatieve bronnen die sneller zijn. De communicatie bij de start van de crisis bepaalt de geloofwaardigheid voor de rest van de 'rit'. Wachten met communiceren kan uitlekken van informatie tot gevolg hebben. Dit zorgt voor verlies van vertrouwen en geloofwaardigheid (FOD Binnenlandse Zaken, 2007). De geloofwaardigheid bepaalt in grote mate het vertrouwen van de bevolking in de organisatie. Die geloofwaardigheid hangt af van verschillende factoren:

- Eerlijkheid en open communiceren: 20%.
- Expertise en competentie: 15%.
- Toewijding en overtuiging: 20%.
- Zorg en empathie: 45%.

De factor 'zorg en empathie' blijkt bijna even belangrijk te zijn als de drie overige elementen samen. Met andere woorden: wie empathisch communiceert wekt vertrouwen (Marynissen, H., 2010). Op het belang van de empathie in de communicatie gaan we dieper in tijdens de bespreking van de rollen van woordvoerder en redacteur.

Eén van de grote nadelen van burgerhulp is het feit dat het ongecoördineerd is en dat de overheid nauwelijks controle heeft over deze vorm van hulp. Dit kwam ook tijdens de interviews meermaals naar voor. Met een doelgerichte communicatiestrategie kan de overheid trachten om deze burgerhulp te sturen, zonder het echter te gaan coördineren. De mate waarin de overheid er in zal slagen om met communicatie de burgerhulp in de gewenste richting te sturen is zeer sterk afhankelijk van de geloofwaardigheid. Als de burger geen vertrouwen heeft in de overheid, zal ze minder geneigd zijn om de aanbevelingen van de ‘onbetrouwbare’ overheid op te volgen.

Eén van de voornaamste taken van de strateeg is om een geloofwaardige communicatiestrategie uit te werken. Maar ook voor een noodsituatie kan al gewerkt worden aan de geloofwaardigheid. Uit een Nederlands onderzoek blijkt dat de burger meer vertrouwen heeft in een informatiebron die men kent (Marynissen, H., 2010). Het is dus belangrijk om als overheid ook in ‘vredestijd’ te communiceren om zodoende een erkende en geloofwaardige (communicatie)partner te zijn tijdens een noodsituatie.

Bij het sturen van burgerhulp moet de overheid rekening houden met het zelfregulerend van de burgerhulpverleners. Dit zelfregulerend karakter werd onder andere vastgesteld na het busongeval in Sierre. Er ontstaan spontaan een aantal leidende figuren van burgerhulpverleners. Dit fenomeen ontstaat zowel online als op het terrein. De overheid kan gebruik maken van dit zelfregulerende karakter om de burgerhulp te sturen. Geloofwaardig communiceren naar leidende figuren kan de burgerhulp sturen. Als overheid moeten we niet trachten om alle burgerhulpverleners te controleren en te sturen, we moeten rekenen en gebruik maken van de sterkte van de groep. Of zoals de noodplanambtenaar van de Stad Antwerpen het onlangs verwoordde op een internationaal congres:



### **2.3 Weigeren van burgerhulp**

Het coördinatiecomité kan beslissen om geen burgerhulp toe te laten en zodoende het hulpaanbod vanuit de bevolking weigeren. Voor discipline 5 is het brengen van deze boodschap een zeer grote uitdaging. Uit onderzoek is immers gebleken dat mensen weinig begrip kunnen opbrengen voor een dergelijke beslissing. Dit kan aanleiding geven tot frustratie en zeer boze reacties (Cottrell, A., 2010). Door het weigeren van burgerhulp is de kans groot dat er een zeer kritische bevolking ontstaat die het overheidsoptreden met argusogen zal volgen (Argothy, V., 2003).

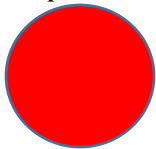
Het weigeren van burgerhulp betekent ook dat de samenhangigheid tussen burgers en overheid wordt verbroken. Het is geen verhaal meer van ‘wij’, maar wel van ‘zij’ (overheid) en ‘wij’ (de burger). Het samenhangigheidsgevoel is juist één van de belangrijkste drijfveren voor burgers om zich te engageren voor burgerhulp. Door de weigering wordt dit beeld verbroken en wordt de burger, ondanks zijn goede bedoelingen, gedegradeerd tot een passieve burger.

Tevens is het wetenschappelijk al meermaals aangetoond dat stress afneemt als mensen een taak krijgen toegewezen in een stressvolle situatie. Vanuit deze optiek kan het ook aangewezen zijn om burgerhulp een plaats te geven binnen de hulpverlening. De strateeg kan vanuit communicatief oogpunt dan ook adviseren om burgers toe te laten om een taak uit te laten uitvoeren. Indien het bijvoorbeeld te gevaarlijk is om te helpen bij de effectieve reddingsoperaties, kunnen ze wel helpen bij ondersteunende taken (bijv. catering).

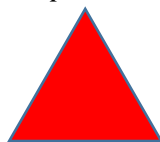
Indien het coördinatiecomité toch beslist dat er geen ruimte is voor burgerhulpverlening, zal de strateeg deze (moeilijke) communicatie moeten opnemen in de communicatiestrategie. Bij een weigering van burgerhulp is er sprake van een groot verschil in perceptie tussen de overheid en de bevolking. De overheid is immers van mening dat ze de noodsituatie kan beheeren zonder burgerhulp. In sommige gevallen zal de overheid zelfs van mening zijn dat het aanvaarden van burgerhulp enkel bijkomende problemen genereert en zeker geen oplossing kan bieden voor een (overheids)probleem. De solidaire burger ziet in het hulpaanbod echter een constructieve ondersteuning voor de overheid tijdens het beheeren van de noodsituatie. Deze ondersteuning is volgens de burger noodzakelijk omdat de overheid onvoldoende capaciteit heeft, of erger omdat ze niet capabel blijken te zijn.

Schematisch kan het verschil in perceptie op dat moment als volgt worden voorgesteld.

*Perceptie binnen*



*Perceptie buiten*



De uitdaging voor discipline 5 is om de realiteit zoals deze wordt gepercipieerd door de beleidsvoerder in overeenstemming te krijgen met de perceptie van de bevolking. Hiervoor zal de overheid moeten beschikken over een grote geloofwaardigheid en zal de uitdaging er in bestaan om deze geloofwaardigheid ook te behouden na deze communicatie. Als er echter wordt gecommuniceerd zonder rekening te houden met de beleving van de mensen zal het vertrouwen snel afnemen (Woudenberg, F., 2003).

Burgerhulp is vaak omgeven door veel emotie. De overheid zal bij de communicatie rekening moeten houden met deze emotionele aspecten. De overheid zal de boodschap met heel veel empathie moeten brengen. Tevens zal de overheid heel duidelijk moeten aangeven wat ze zelf doet en goed kaderen waarom het niet opportuun is om burgerhulp op te nemen in de reguliere hulpverlening. Een duidelijke en consistente boodschap kan er voor zorgen dat de bevolking begrip zal hebben voor de beslissing van de overheid.

Het hulpaanbod van een dame werd tijdens een overstroming in Australië afgewezen, maar dankzij een goede communicatie was er bij deze dame geen frustratie:

*“I was politely informed that my offer had been noted, at the present all the help needed was at hand. Therefore I was at ease. The universe did not need my support so that’s OK”.*



## ***2.4 Handelingsperspectieven en procesinformatie***

Zoals is gebleken uit de literatuurstudie laat de overheid zich bij de noodplanning nog vaak beïnvloeden door de mythen van het menselijk gedrag tijdens noodsituaties. Maar ook tijdens het beheer van noodsituaties beschouwt de overheid de burger als irrationeel en passief. De overheid gaat er vanuit dat ze moet instaan voor de veiligheid van alle burgers, zonder hierbij veel rekening te houden met de zelfredzaamheid en de samenredzaamheid van de burgers. Ook de crisiscommunicatie gaat te vaak uit van irrationele burgers en legt hierdoor instructies op aan haar bevolking. De overheid beslist in deze filosofie voor de burger en rekent hierbij niet op het ‘gezond verstand van haar bevolking’.

Crisiscommunicatie kan echter een belangrijke rol spelen in het stimuleren van de (samen)redzaamheid van de burgers tijdens en meteen na een noodsituatie door specifieke handelingsperspectieven te communiceren (Vanherle, J, 2011).

Het verleggen van de verantwoordelijkheid richting de burgers vraagt van de overheid een mentaliteitswijziging, die zich voornamelijk zal manifesteren in de communicatiestrategie. Er zal een omslag gemaakt moeten worden van communicatie gebaseerd op de kenmerken van de noodsituatie, naar communicatie gebaseerd op de behoeften van de betrokkenen. De omslag moet met andere gemaakt worden van een communicatie gebaseerd op kernboodschappen naar een communicatie die vertrekt vanuit de kernvragen.

Naast een bewustzijn van risico's en mogelijke voorbereidingsmaatregelen, zouden burgers zich moeten realiseren dat zij de verantwoordelijkheid en de mogelijkheid hebben om de regie naar zich toe te trekken (Van Duin, M., 2010). Door te lang te wachten met communiceren over een dreiging krijgen burgers geen kans om hun eigen beslissingsproces te doorlopen.

De Nederlandse bevolkingszorg gaat er vanuit dat zelfredzaam gedrag in de eerste plaats wordt gestimuleerd door snel procesinformatie te communiceren. Door binnen het half uur na het ontstaan van de noodsituatie feitelijke informatie te communiceren, kunnen de betrokkenen zelfredzaam handelen, is de visie van de Nederlandse Veiligheidsraad. De bevolking heeft tijdens een noodsituatie behoefte aan feitelijke informatie over de ramp en richtinggevende handelingsperspectieven. Op basis van deze informatie zal de (rationele) burger zelf in actie komen (Veiligheidsberaad, 2014).

Deze visie sluit aan bij de bevindingen van verschillende onderzoeken die hebben uitgewezen dat burgers sneller in actie komen (zelfredzaam en samenredzaam) als de crisiscommunicatie een duidelijk handelingsperspectief biedt. Burgers volgen het advies echter niet zonder meer op. Op basis van kennis, ervaring en beschikbare informatie maken ze hun eigen afweging. Een handelingsperspectief alleen is zodoende onvoldoende om het menselijke gedrag te beïnvloeden. Burgers die een handelingsperspectief krijgen in combinatie met betekenisvolle informatie, zullen deze handelingsperspectieven vaker of eerder opvolgen dan mensen die geen betekenisvolle informatie ontvangen (Van Duin, M., 2010). Indien de overheid de burgerhulpverlening wil sturen, zal ze naast het handelingsperspectief ook voldoende procesinformatie moeten geven.

## *2.5 Communicatie over de noodsituatie*

Eén van de belangrijkste bepalende factoren voor burgerparticipatie in de uren en dagen na de noodsituatie is de verslaggeving in de media, dit blijkt onder andere uit een recent Australisch onderzoek (Cottrell, A., 2010). De mediaverslaggeving maakt veel gewag van een chaotische hulpverlening. Wat voor niet-specialisten als chaotisch wordt bestempeld kan in realiteit een goed beheerd rampterrein zijn. Journalisten laten zich vaak leiden door de mythen die bestaan rond noodsituaties. Een noodsituatie betekent altijd chaos en mensen raken in paniek. De media zullen (on)bewust opzoek gaan naar verhalen die deze mythen kunnen bevestigen (Argothy, V., 2003).

Een dergelijk chaotisch beeld van de noodsituatie in de media zal er mede voor zorgen dat burgers sneller geneigd zijn om spontaan te participeren aan de hulpverlening. Uit de verhalen in de media blijkt immers dat de overheid het voorval niet onder controle heeft, elke vorm van hulp is dus nodig.

Er is zodoende een verschil in perceptie van de hulpverlening. De media en de bevolking ervaren de hulpverlening als chaotisch, maar voor de overheid kan deze hulpverlening juist zeer vlot verlopen. Mede door deze verkeerde perceptie zal er spontane burgerhulp ontstaan. Burgerhulp die misschien niet nodig is en mogelijk bijkomende problemen kan veroorzaken.

Door snel en correct te communiceren kan de overheid ervoor zorgen dat er een juiste perceptie ontstaat over de hulpverlening. De overheid moet niet enkel duidelijk communiceren over de noodsituatie en de mogelijke gevolgen, maar ook over de hulpverlening. Er moet duidelijk gecommuniceerd worden wat de overheid doet. Hierbij moet er op een zeer heldere manier duiding worden gegeven en moet vakterminologie worden vermeden. De overheidsprocedures tijdens een noodsituatie zullen moeten worden toegelicht (procedure-informatie). Door zeer helder te communiceren over de hulpverlening zal de media en de bevolking een juist beeld krijgen van de hulpverlening.

Net zoals de overheid in de voorbereiding op een noodsituatie zou moeten aangeven dat er grenzen zijn aan haar optreden, zou dit ook moeten worden opgenomen in een acute situatie. De overheid zou heel duidelijk moeten aangeven wanneer ze extra hulp kan gebruiken om de noodsituatie te beheren. Het kan gaan om mensen met een heel specifiek profiel (bijv. kennis van een taal), om gespecialiseerd materiaal, maar ook om extra helpende handen (bijv. om het vullen van zandzakjes). Door heel duidelijk aan te geven dat de overheid niet alles kan voorzien, zal de respons vanuit de bevolking gericht zijn (Dynes, R.R., 1994).

Het ontstaan van sociale ongelijkheid is één van de grote gevaren van de sociale media tijdens een noodsituatie (Uiterwijk, S.E., 2013). Door de sociale media kunnen bepaalde burgers, wijken, of bevolkingsgroepen met een hulpvraag zich heel nadrukkelijk manifesteren. De media en de bevolking verwacht een snelle reactie van de overheid. Door de hulpverlening goed te duiden zullen media en bevolking meer begrip hebben voor het feit dat ‘aanwezige’ groepen niet onmiddellijk worden geholpen. Als overheid maak je keuzes op basis van feitelijke gegevens. Discipline 5 heeft als taak deze ook duidelijk te communiceren.

## ***2.6 Communicatie over de burgerhulp***

De overheid zal niet enkel moeten communiceren met de burgerhulpverleners, maar ook over de burgerhulp. Het beeld dat veelal verschijnt in de media is immers vaak niet correct. Onder andere naar aanleiding van de berichtgeving na de aanslagen van 9/11 is gebleken dat de media zich voornamelijk focussen op het feit dat de burgers de hulpverlening hinderen (Argothy, V., 2003).

De overheid kan door te communiceren over de burgerhulpverlening de mythen van de apathische en hulpeloze burger bijstellen. Bij het duiden van de hulpverlening kan er ook gecommuniceerd worden over de rol die de burgers hierin opnemen. Op deze manier ontstaat er een correct en positief beeld van de vrijwillige burgers (Machin, J.). Tevens is het een vorm van erkentelijkheid van de overheid naar de burgers toe. Door te communiceren over de burgerhulp versterkt de overheid ook het samenhangingsgevoel en de solidariteit.

## ***2.7 Timing***

Uit de literatuurstudie is gebleken dat er een duidelijk onderscheid moet gemaakt worden in de burgerhulp die ontstaat onmiddellijk na het ontstaan van de noodsituatie en de hulp die later op gang komt.

De eerste burgerhulp is een bijna natuurlijke reflex van mensen die op de plaats van de noodsituatie aanwezig zijn. In afwachting van de aankomst van de hulpdiensten trachten deze mensen de nodige hulp te verlenen. Bij aankomst zullen de hulpdiensten het overnemen van de burgers. Burgers kunnen eventueel nog wel bijstand verlenen. Door de veelal beperkte periode van burgerparticipatie is de impact van de overheidscommunicatie in dergelijke gevallen gering. Tevens zijn deze burgers moeilijk te bereiken via de verschillende communicatiekanalen, mensen zijn immers volop bezig met het verrichten van hulp (Scholtens, A. en Groenendaal, J., 2011).

Burgerhulp kan bij grote noodsituaties ook ontstaan enkele uren of zelfs dagen na de aanvang van de noodsituatie. Burgers nemen het initiatief voor burgerhulp vaak op basis van informatie die ze krijgen via de media en de sociale media. Het correct en snel communiceren over de noodsituatie zal zodoende een grote invloed hebben op het ontstaan van burgerhulp (zie punt 2.5 Communicatie over de noodsituatie). Burgerhulp heeft ook enige tijd nodig om zich te organiseren. Door het aspect burgerhulp onmiddellijk op te nemen in de communicatie kan er zodoende proactief worden geanticipeerd. De overheid kan hierdoor een voorsprong nemen op de burgerinitiatieven en loopt ze niet achter de feiten aan (Cottrell, A., 2010).

Indien burgerhulp niet spontaan ontstaat, kan de overheid burgerhulp ook stimuleren door hierover te communiceren. Door de behoeften van de overheid duidelijk te communiceren naar de burgers, kan er spontane burgerhulp ontstaan. Het kan gaan om extra werkkraft, mensen met specifieke kennis en materiaal.

In Australië is burgerhulp bij noodsituaties goed ingeburgerd, dit is mede te verklaren door de uitgestrektheid van het land en het relatief veel voorkomen van natuurrampen (overstromingen, bosbranden...). De overheid is dan ook voorbereid om burgerhulp te managen tijdens noodsituaties. De Australische overheid heeft een tijdschema opgemaakt met een kernboodschap inzake burgerhulp (Australian Government, Department of Families,

Housing, Community Services and Indigenous Affairs, 2010). Dit schema is opgemaakt in functie van de Australische samenleving waar burgerhulp normaal is, desondanks kan het schema voor België een inspiratie zijn.

<i>Fase in de noodsituatie</i>	<b>Kernboodschap</b>
<i>Ontstaan van de noodsituatie</i>	De hulpdiensten zijn ter plaatse. Gelieve de wegen vrij te houden voor de hulpdiensten. De komende uren zullen we meer informatie verspreiden. Wacht op meer informatie om de hulpdiensten te helpen bij het beheren van de ramp.
<i>12 tot 24u</i>	De noodsituatie is onder controle. De schade is immens. Gelddonatie is de beste vorm van hulp (goederen zijn niet nodig). Gespecialiseerde hulpverleners kan de overheid eventueel wel gebruiken, kijk hiervoor op de website. Biedt uw hulp aan via de normale vrijwilligerskanalen.
<i>Langdurige noodsituatie</i>	Dank voor de aangeboden hulp en de gelddonaties. Vrijwilligers met speciale competenties worden gevraagd om zich te registreren op de website. Belemmer het werk van de hulpdiensten niet, hou de wegen vrij.
<i>Herstel</i>	Geld en diensten werden massaal aangeboden, waarvoor onze oprechte dank. De onmiddellijk behoefte voor de gemeenschap zijn voorzien. Burgers zullen nog kunnen worden ingezet bij de wederopbouw de komende maanden.

### 3. De verschillende rollen van het WPCC

#### 3.1 Analist

De analist heeft als taak om de externe perceptie van de noodsituatie te monitoren en dit beeld binnen te brengen in het coördinatiecomité. Op basis van deze perceptie zal de communicatiestrategie worden bepaald. Het komt er op neer dat men eerst moet luisteren alvorens er kan gereageerd worden.

Een volledige omgevingsanalyse wordt gemaakt van de berichtgeving op internet, sociale media, radio en tv, geschreven pers en de informatie die de overheid binnen krijgt (Johannink, R. en Rensen, J., 2014). De analisten zullen de verschillende vormen van verrijkte informatie over de crisis opdelen volgens drie basisthema's: informatie, handelingen en attitudes. De gehanteerde methode noemen we IBS. Dit staat voor:

- *Information*: wat weten mensen al over deze crisis en wat willen ze nog meer weten? Welke vragen kregen nog geen of een slecht antwoord? Welke informatie moet het coördinatiecomité meer of juist minder voorzien?
- *Behaviour*: hoe handelen betrokkenen? Welk gedrag wijkt af van wat verwacht of opgedragen wordt en waarom?
- *Sensemaking*: welke emoties roept deze crisis op? Hoe erg ervaart het publiek de gebeurtenissen? Hoe beleeft het de genomen maatregelen?

Zoals reeds aangehaald in de literatuurstudie is de sociale media een zeer geschikt medium om spontane burgerhulp te organiseren. Tijdens noodsituaties kunnen er ad hoc ‘communities’ ontstaan die de burgerhulp trachten te organiseren.

Als er tijdens een noodsituatie spontane burgerhulp ontstaat, zal de analist dit burgergedrag moeten opnemen in de beeldvorming. In de analyse zal dit worden ondergebracht in het basisthema ‘Behaviour’. Maar ook in ‘sensemaking’ kan relevante informatie inzake burgerhulp worden ondergebracht. Indien de teneur is dat de overheid de situatie niet in handen heeft, kan dit voor burgers een signaal zijn om het zelf in handen te nemen. De analist zal degene zijn die spontane burgerhulp opmerkt en verwerkt in de beeldvorming.

Nog belangrijker dan het signaleren aan het coördinatiecomité, is de strategie die wordt opgemaakt op basis van deze beeldvorming. De analist zal een voorstel van advies geven aan de strateeg. Het belangrijkste advies dat de analist kan meegeven in het kader van de spontane burgerhulp, is het feit dat het aspect burgerhulp moet worden meegenomen in de globale communicatiestrategie. De inhoud van de communicatie zal beslist worden door het coördinatiecomité.

Het WPCC is een dynamisch proces, de analist zal zodoende moeten monitoren wat de effecten zijn van de gekozen strategie in het coördinatiecomité op de externe perceptie van de noodsituatie. De analisten monitoren of de beleidsbeslissing inzake de burgerhulp resulteren in de verhoopte effecten.

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat de ‘communities’ op de sociale media een sterk zelfregulerend karakter hebben. In het kader van de spontane burgerhulp zullen de analisten moeten nagaan of het zelfregulerend karakter van deze ‘communities’ sterk genoeg is om het gedrag van bepaalde leden bij te sturen. Indien dit niet het geval is zal de communicatiestrategie hieraan moeten worden aangepast.

Specifiek voor het aspect burgerhulp, zijn er voor de analist de volgende aandachtspunten:

- Welke hashtag wordt er gebuikt op de sociale media om te communiceren over de noodsituatie. Is er een specifieke hashtag om de burgerhulp te groeperen (bijv. #hasselhelpt bij Pukkelpop).
- Wordt de burgerhulp georganiseerd op websites of Facebookpagina’s.
- Zijn er leidende figuren (influencers) op de sociale media die de burgerhulp mee organiseren.
- Hoe sterk is het zelfregulerend karakter van de ‘community’ die de burgerhulp organiseert.
- Welke vormen van burgerhulp ontstaan?
- Is de burgerhulp kwantificeerbaar?

### **3.2 Strateeg**

De strateeg, eventueel bijgestaan door een adjunct-strateeg, is de vertegenwoordiger van discipline 5 in het coördinatiecomité. De strateeg zal de burgemeester/gouverneur/minister adviseren over de te volgen communicatiestrategie. De beeldvorming opgemaakt door de analist zal aan de basis liggen voor de communicatiestrategie.

Indien uit de beeldvorming blijkt dat er spontane burgerhulp ontstaat, heeft de strateeg de taak om dit punt aan te kaarten tijdens het overleg van het coördinatiecomité. Het coördinatiecomité zal op een multidisciplinaire wijze op basis van deze beeldvorming, een oordeel vellen en vervolgens een besluit nemen. Dit besluit inzake de burgerhulpverlening heeft gevolgen voor alle disciplines, zowel operationeel als beleidsmatig.

De strateeg zal in de communicatiestrategie rekening moeten houden met de spontane burgerhulp en de besluiten die hieromtrent zijn genomen door het coördinatiecomité. De voornaamste punten waarmee de strateeg rekening mee moet houden:

- Burgerhulpverlening is een doelgroep: mag hulpverlening niet hinderen en richtlijnen meegeven inzake de veiligheid.
- Geef duidelijk aan wat de burger voor de overheid kan betekenen.
- Geloofwaardig communiceren over de noodsituatie en duiding geven over de hulpverlening.
- Communiceren over de burgerhulp.
- Burgerhulp weigeren: duiden waarom burgerhulp niet wenselijk is.

### ***3.3. Teamleader***

De teamleader stuurt het communicatieteam aan en staat in voor de correcte uitvoering van de strategie. De teamleader vormt de link tussen het advies (strateeg) en de uitvoering (woordvoerder, redacteur) en de analyse. Hij/zij heeft ook regelmatig overleg met de strateeg. Op deze overlegmomenten kunnen opmerkingen/vragen van de uitvoering worden besproken met de strateeg.

Aangezien burgerhulp tot op heden een zeer beperkt aandachtspunt is in de voorbereiding en tijdens het beheer van noodsituaties, is het de taak van de teamleader om er op toe te zien dat dit aspect in de verschillende aspecten van het WPCC voldoende aandacht krijgt. Tevens moet de teamleader bekijken of er voldoende afstemming is tussen analyse, advies en uitvoering.

### ***3.4 Redacteur***

Burgerhulp ontstaat vaak omdat de noodsituatie mensen ‘raakt’, ze hebben de behoefte om iets te doen. Het gaat vaak om emotioneel en therapeutisch gedrag. Mensen kunnen de noodsituatie beter verwerken als ze het gevoel hebben dat ze iets kunnen betekenen. Niets doen is voor vele mensen geen optie. Tevens vermindert het stressniveau door iets te kunnen doen. Primordiaal bij de communicatie naar deze doelgroep is dan ook de emotionele dimensie. Empathie is in alle aspecten van crisiscommunicatie een belangrijke factor, maar bij burgerhulp is empathie de meest bepalende factor voor een doeltreffende communicatie. Mensen voelen zich immers aangesproken als de communicatie op dezelfde golflengte zit. Bij het uitschrijven van de gevalideerde communicatiestrategie zal de redacteur voldoende aandacht moeten besteden aan de emotionele aspecten van burgerhulp.

Tevens is het van belang om de burgerhulp in alle facetten van de redactie te vermelden. Burgerhulpverleners verwachten immers erkenning en respect voor hun handelen. Het niet vermelden van de burgerhulpverleners kan frustratie oproepen. Het tonen van respect bevordert het samenhorheidsgevoel en creëert een sterk ‘wij’ gevoel.

Volgens het WPCC zal de externe output steeds zijn opgebouwd rond drie elementen, namelijk: we know – we do – we care. Bij communicatie over burgerhulp zal er veel aandacht moeten gaan naar de care, de emotie en het sentiment.

Een juiste boodschap mist zijn doeltreffendheid als er niet gekozen wordt voor het meest geschikte communicatiekanaal. Naast de juiste boodschap moet er ook gekozen worden voor de meest geschikte communicatiekanalen. De boodschap moet gepubliceerd worden via de kanalen die de doelgroep gebruikt en vertrouwt (Ruitenberg, A.G.W. en Helsloot, I., 2004). Als uit de analyse blijkt dat de burgerhulp voornamelijk wordt georganiseerd via Twitter, is een persbericht geen doeltreffend communicatiekanaal.

### **3.5 Woordvoerder**

Op momenten van collectieve stress gaat er een grote symboliek uit van diegenen die namens de overheid spreekt. Die symboliek kun je niet wegwuiven door de burgemeester te vervangen door de woordvoerder (Jong, W. en Helsloot, I. (2005).

Recente noodsituaties laten zien dat de burgemeester, gouverneur of minister een bijzondere rol heeft als boegbeeld en emotioneel anker. De primaire rol van een burgemeester is in de meeste noodsituaties deze van een opperbevelhebber als hoofd van het coördinatiecomité. Er wordt echter vaak te weinig stil gestaan bij het belang van de rol van burgervader. De burgemeester als eerste burger, *'primus inter paris'* binnen de gemeente. Iemand die beslissingen neemt namens de gemeente en voor de gemeente. Een burgervader die de inwoners bijstaat in het dragen van het kwaad dat de gemeente treft. De symboliek van de meelijdende burgervader die zijn burgers inspireert tot standvastigheid. Een dergelijke inspirerende burgervader bevordert het samenhangsgevoel, een sterk 'wij gevoel' (Helsloot, I., 2007). Burgers zullen onder invloed van een aanwezige burgervader sneller geneigd zijn om de handen uit de mouwen te steken.

Mensen zetten zich sneller in voor het algemeen belang wanneer zij door een 'gezicht' van de overheid om gevraagd worden. Dit helpt mensen over de normale sociale norm om je niet met anderen te bemoeien heen te stappen. Het 'gezicht' van de overheid wordt bij voorkeur ingevuld door een burgemeester, gouverneur of minister (Veiligheidsberaad, 2014).

Burgemeester Rudolph Giuliani van New York na de aanslag van 9/11 en burgermeester Peter Vanvelthoven na het busongeval in Sierre zijn twee voorbeelden van burgervaders aan wie nooit de vraag naar de operationele betekenis van hun leiderschap is gevraagd. Ze straalden voor de burger een vertrouwen uit in moeilijke momenten. Iemand die heel dicht bij de burgers staat en geen beslissing neemt boven de bevolking.

Door als burgemeester zich rechtstreeks te richten tot de bevolking en zich ook te tonen onder de getroffen, wakkert een sterke burgervader het patriotistisch gevoel aan. Dit zal er voor zorgen dat de burgers zich mede verantwoordelijk voelen voor het herstel. Er ontstaat een heel krachtig 'wij' gevoel. Dit was zeer sterk aanwezig in New York na de aanslagen van 9/11, er was toen ook een 'vijand' die overwonnen moest worden. Maar ook tijdens een noodsituatie zonder externe vijand speelt dit gevoel van vaderlandse liefde. Toen de toenmalige burgemeester van Brisbane Anna Bligh in een toespraak opriep tot solidariteit met de getroffen, krijg zij ook heel veel positieve reacties van burgers en media:

*“We are Queenslanders. We’re the people that they breed tough, north of the border. We’re the ones that they knock down, and we get up again” (Anema, K., 2011).*

Door de sterke betrokkenheid van de burgervader en de hoge mate van vertrouwen, is de burgemeester ook in staat om burgerhulp te sturen. Burgers zullen immers sneller geneigd zijn om instructies van een sterke burgervader op te volgen, dan instructies opgenomen in een persbericht of een tweet. Een sterke burgervader wordt immers gepercipieerd als iemand van ‘ons’, die beslissingen neemt ten goede van de hele gemeenschap. Om die zelfde reden speelt de burgemeester ook een belangrijke rol in het toelichten van de beslissing om burgerhulp niet te aanvaarden.

Toen er na het busongeval in Sierre verschillende mensen geld begonnen in te zamelen, heeft de burgemeester persoonlijk contact opgenomen met de initiatiefnemers om toe te lichten dat een dergelijke inzameling niet nodig was. Deze boodschap werd onmiddellijk aanvaard, omdat de initiatiefnemers er van overtuigd waren dat de burgemeester dergelijke beslissingen nam in het kader van het algemeen belang en op vraag van de getroffen families.

Onderzoek heeft aangetoond dat de mate waarin mensen zich betrokken voelen tot een gemeenschap in sterke mate afhankelijk is van het respect dat ze krijgen. Als mensen voelen dat ze gerespecteerd worden, zijn ze ook bereid om inspanningen te leveren voor deze gemeenschap. In het tonen van respect kan een burgemeester een belangrijke rol spelen. Door bijvoorbeeld een bezoek te brengen op het terrein en te luisteren naar de mensen, voelen mensen dat ze worden gerespecteerd (Boezeman, E.J en Ellemers, N., 2008). Het bezoek van een hooggeplaatste persoon (bijv. burgemeester, gouverneur, minister of Koning) op het terrein motiveert de hulpdiensten en de burgers om het werk verder te zetten.

### **3.6 Verantwoordelijke contact center**

Een contact center kan één van de kanalen zijn die tijdens een noodsituatie kan worden ingezet om de betrokkenen te informeren over de noodsituatie.

Tijdens een noodsituatie kan het contact center ook gecontacteerd worden door mensen die hulp aanbieden. Het is belangrijk dat dergelijke vragen worden gemonitord en worden overgemaakt aan het coördinatiecomité via de strategie. Op deze manier heeft het coördinatiecomité een meer volledig beeld waarop ze een oordeel en vervolgens een besluit kan nemen. In een later stadium is het van belang dat het coördinatiecomité goede updates blijft krijgen van de vragen die het contact center ontvangt inzake de burgerhulp. Zodoende kan de communicatiestrategie hierop worden aangepast.

Tevens is het belangrijk dat de personen die deel uitmaken van het contact center via de verantwoordelijke op de hoogte zijn van de beslissingen genomen door het coördinatiecomité (o.a. over burgerhulp). Ook al is het contact center in de eerste plaats een medium om (ongeruste) betrokken burgers te informeren, burgers zullen het nummer ook gebruiken om hulp aan te bieden. Goed geïnformeerde medewerkers van het contact center kunnen zodoende mensen die hulp aanbieden goed informeren en instrueren. Het moet voor de medewerkers duidelijk zijn wat de gevalideerde informatie is over de burgerhulpverlening die mag verspreid worden. In crisiscommunicatie is het immers van kapitaal belang dat er uniformiteit is in alle output, de boodschap moet overal dezelfde zijn.



### **3.7 D5 op het terrein**

D5 op het terrein (Dir Info) is de communicatieverantwoordelijke op het terrein, die zich baseert op de vastgestelde communicatiestrategie. De Dir Info heeft de taak om de pers op het terrein op te vangen volgens de afspraken die gemaakt zijn in het coördinatiecomité.

Met betrekking tot burgerhulp heeft de D5 op het terrein onder andere de taak om de burgerhulpverlening voor de journalisten in een juist perspectief te plaatsen en goed te kaderen. Uit de literatuurstudie blijkt immers dat journalisten er van uitgaan dat burgers in paniek raken en irrationeel handelen. Door de journalisten op het terrein op een correcte manier te informeren kan dit foutief beeld worden bijgesteld. Hierdoor zullen de acties van de burgers op een juiste manier worden verslagen in de media. De burgers krijgen op deze manier de waardering en het respect die ze verdienen.

In overleg met de strateeg kan er overwogen worden om de journalisten de mogelijkheid te geven om verslag uit te brengen van de burgerhulpverlening. Mits toestemming van de burgers kan er eventueel een interview worden afgenomen, op voorwaarde dat het de werkzaamheden niet hindert.

### **4. Nazorg**

Wanneer letterlijk het vuur is gedoofd, is zowel voor de betrokkenen als voor de hulpdiensten het incident nog niet afgesloten. Mogelijk volgt na een noodsituatie nog een heel nazorgtraject waarbij de psychische en fysieke gezondheid bijzondere aandacht krijgen. In deze nazorg speelt ook discipline 5 een belangrijke rol.

Naast professionele hulpverleners, kunnen ook burgerhulpverleners nood hebben aan nazorg. Dit blijkt onder andere uit de literatuurstudie en de interviews. Doordat de burgerhulpverlening spontaan ontstaat en vaak niet is gestructureerd, is het voor de overheid niet evident om een dergelijk traject te organiseren. Zo had de stad Lommel de intentie om iedereen persoonlijk te bedanken met een brief. Er was echter geen algemeen overzicht van alle burgers die hadden meegeholpen.

Na de noodsituatie zullen de burgers uitdrukkelijk bedankt moeten worden voor de geleverde inspanningen. In de afsluitende communicatie zal er gecommuniceerd moeten worden over de geleverde inspanningen van de burgers. De burgermeester, gouverneur of minister is als burgervader goed geplaatst om de burgers te danken en het nodige respect te tonen. Dit zal veelal gebeuren via een persconferentie en een persbericht, maar er zijn ook andere mogelijke manieren te bedenken om de burgers te bedanken voor de geleverde inspanningen. Na de vliegcrash in de Bijlmermeer publiceerde de Amsterdamse politie een open brief in een aantal dagbladen om de vrijwilligers te bedanken.

## Politie bedankt vrijwilligers

ZUIDOOST - Na de vliegcrash in de Bijlmermeer op 4 oktober, hebben enorm veel vrijwilligers een helpende hand bereikt. De politie in Zuidoost is niet in het bezit van alle namen en adressen, maar wil iedereen toch bedanken via een open brief:

*De vliegcrash, die Amsterdam-Zuidoost heeft getroffen, heeft in de samenleving een geweldige schok teweeg gebracht.*

*Toekomst, hoop en geluk zijn begrippen, die voor velen een andere dimensie hebben gekregen. Ik hoop dat eens voor de gedupeerden deze begrippen weer een positief beeld kunnen oproepen en dat een ieder in staat is de persoonlijke emoties te verwerken.*

*De Amsterdamse Politie werd geconfronteerd met een zeer groot aantal te nemen maatregelen. Dankzij het spontane aanbod van vele instellingen, diensten en personen om onmiddellijk menskracht en capaciteiten ter beschikking te stellen kon de hulpverlening worden georganiseerd en uitgevoerd, waarbij ongelooflijke en grensoverschrijdende prestaties werden geleverd.*

*Het aanbod was zo groot dat velen niet in de organisatie inpasbaar waren. Ik hoop dat U hiervoor begrip kunt opbrengen.*

*De waardering voor zowel het aanbod als voor de verrichte prestaties bij de verleende hulp is nauwelijks onder woorden te brengen. Uw hulp heeft ons de energie gegeven om in deze moeilijke omstandigheden goed te kunnen blijven functioneren.*

*Dankbaarheid, hoop, sterkte en geloof in de toekomst zijn troostwoorden waaraan mede door Uw hulp inhoud kan worden gegeven.*

Met de meeste hoogachting,

De Commissaris van Politie  
Chef District 7,  
J. Dietz

Open brief van de Amsterdamse politie,  
Bijlmercrash Amsterdam, 1992.

Recent (begin juli 2015) waren er rellen in de Den Haag. Na de rellen bedankte de burgemeester en de korpsleiding de bewoners de vrijwillige buurtbeveiligers. Deze mensen hebben er mee voor gezorgd dat de rust kon terugkeren na een aantal dagen in de wijk. De overheid communiceert zeer openlijk over deze vrijwilligers en geeft hun het nodige respect en erkenning.

### Nieuws

#### Burgemeester bedankt bewoners Schilderswijk en Transvaal

Gepubliceerd: 05 juli 2015

Laatste wijziging: 06 juli 2015

Dit weekend hebben burgemeester Van Aartsen en politiechef Van Musscher in diverse bijeenkomsten jongeren, buurtvaders en andere rolmodellen bedankt voor hun inzet in de Schilderswijk en Transvaal. Vanmiddag (zondag 5 juli 2015) bracht Van Aartsen ook een bezoek aan theater De Vaillant, dat tijdens de rellen van afgelopen week vernield werd. Daar sprak hij opnieuw zijn waardering uit voor iedereen die zich vanuit de wijk heeft ingezet.

Vanochtend hadden de burgemeester en de politiechef een gesprek met de familie van Mitch Henriquez om hun deelneming over te brengen. Na afloop van dit persoonlijke gesprek gaf de burgemeester aan veel bewondering en respect te hebben voor de wijze waarop de familie omgaat met dit verlies. Zaterdagmiddag werd een stille tocht gehouden voor Mitch Henriquez, die een week geleden hoogstwaarschijnlijk door politieoptreden om het leven kwam.

#### 'Zeer trots'

Zo'n 100 tot 150 bewoners van de Schilderswijk en Transvaal, vooral jongeren, zijn de afgelopen dagen in gele hesjes de straat opgegaan om de politie te helpen bij het voorkomen van ongeregelde heden. Daardoor is het sinds afgelopen donderdag rustig gebleven in de wijken. De vrijwillige buurtbeveiligers liepen op straat om met jongeren te praten en reischoppers aan te spreken op hun gedrag.

Van Aartsen prijst de inzet van jongeren, moskeeën en ouders. Hij gaf eerder al aan dat hij zeer trots is op alle bewoners 'die de wijk terug hebben geëist van de reischoppers die de wijk hadden gekaapt'. Het merendeel van de reischoppers blijkt van buiten de wijken te komen en zelfs ook van buiten Den Haag. De burgemeester benadrukte dat de rellen niks te maken hadden met de dood van Mitch Henriquez.

Naast het bedanken van de burgers, is het ook belangrijk om te communiceren over de mogelijke gevolgen van de hulpverlening. Het gaat voornamelijk over psychische en fysische problemen. In samenspraak met discipline 2, zal hierover gecommuniceerd worden. Maar ook voor andere vragen is het belangrijk dat de mensen in de weken na de noodsituatie terecht kunnen bij de overheid.



## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Zowel uit de literatuurstudie en de aanvullende interviews blijkt er inzake burgerhulp bij noodsituaties een enorme discrepantie te bestaan tussen de realiteit en de wijze waarop de overheid zich tracht voor te bereiden op noodsituaties. Ondanks het feit dat burgerhulp in bijna alle noodsituaties spontaan ontstaat en dat deze door de aanwezige hulpdiensten als positief wordt ervaren, wordt er in de meeste noodplannen geen rekening mee gehouden.

Voor de afwezigheid van burgerhulp in noodplannen zijn verschillende redenen. De meest invloedrijke reden volgens de literatuur is het feit dat de overheid nog steeds uitgaat van een verkeerde veronderstelling van menselijk gedrag tijdens noodsituaties. Hierdoor wijzen de noodplannen het initiatief tijdens hulpverleningsacties bijna exclusief toe aan de overheid. De mythe van het menselijk gedrag tijdens noodsituaties bevestigt zodoende de identiteit van de overheid en degradeert de burger tot een onbetrouwbare partner in een noodsituatie. Vanuit deze optiek wil de overheid de chaos die ontstaat bij een noodsituatie controleren door een strak (overheids)commando te voeren. De overheid gaat tevens uit van het principe dat zij aan de burgers een absolute veiligheid moet/kan garanderen. De meeste noodplannen zijn opgemaakt vanuit deze utopie en voorzien geen of een zeer beperkte inbreng van de burger.

In de interviews verwijzen vele geïnterviewden naar de vele nadelen van burgerhulp als reden waarom ze zich niet voorbereiden op burgerhulp. Dit gaat echter voorbij aan het feit dat burgerhulp bijna steeds ontstaat. De overheid heeft met andere woorden geen keuze, we moeten ons voorbereiden. Tevens verwijzen vele geïnterviewden naar het feit dat burgerhulp niet of nauwelijks valt te coördineren en te controleren. Voor vele is volledige coördinatie door de overheid een absolute voorwaarde om de noodsituatie efficiënt te beheren.

Wil de overheid burgerhulp in de noodplannen de plaats geven die zo ook in de werkelijkheid inneemt, zal ze heel kritisch naar zichzelf moeten kijken. Er zal een omslag gemaakt moeten worden in het overheidsdenken en meer bepaald over de rol en de functie die de overheid inneemt in de hedendaagse maatschappij. Het is noodzakelijk om als overheid een meer realistisch beeld te schetsen van de veiligheid in de samenleving. De utopie van de absolute veiligheid die de overheid wil garanderen, zal moeten worden aangepast aan de realiteit. Het is immers onmogelijk om als overheid voorbereid te zijn op elke ramp en deze alleen te beheren in een acute situatie.

Kortom burgerhulpverlening is niet enkel een realiteit, het kan voor de overheid ook vele opportuniteiten opleveren tijdens het beheer van noodsituaties. Extra handen zijn in de meeste noodsituaties immers meer dan welkom. Uiteraard zijn er aan het implementeren van burgerhulp ook gevaren en nadelen. De meest voorkomende kritiek is dat burgerhulp nauwelijks te coördineren is. Hierdoor kan de reguliere hulpverlening worden gehinderd. Door zich goed voor te bereiden op het fenomeen burgerhulp, zal de overheid beter in staat zijn om accuraat te reageren. De betrachting moet immers zijn om de opportuniteiten van burgerhulp optimaal te benutten en de gevaren te minimaliseren. Discipline 5 kan hierbij een zeer prominente rol vervullen.

Als we van de burger verwachten dat hij/zij zijn verantwoordelijkheid opneemt in een noodsituatie om het werk van de hulpdiensten te vergemakkelijken, moet hij op voorhand voldoende zijn geïnformeerd. Risicocommunicatie is een eerste, maar noodzakelijke, stap om burgerhulp efficiënt in te zetten. De burger moet zich bewust zijn van de risico's waaraan hij kan worden blootgesteld. Een gebrek aan voorafgaande kennis en informatie bij de bevolking kan aanleiding geven tot foute beslissingen of initiatieven tijdens een noodsituatie. Tevens is het van belang dat de burger zich bewust is van het feit dat er limieten zijn aan het overheidsoptreden. Er kunnen tevens adviezen verspreid worden om uit te leggen hoe burgers doeltreffend hulp kunnen bieden zonder de hulpverlening te hinderen. Voorafgaande informatie kan zodoende bijdragen om spontane burgerhulp te beheren. De recente initiatieven van het Crisiscentrum kunnen een aanzet zijn om risicocommunicatie in België de nodige impulsen te geven. De uitdaging zal er de komende maanden en jaren in bestaan om het materiaal vanuit het federale niveau te vertalen naar lokale communicatie-acties. De lokale ervaringen en goede praktijken, kunnen dienen om het bovenlokale beleid bij te sturen.

Door de opkomst van de sociale media is het eenvoudiger geworden om burgerhulp snel en op grote schaal te organiseren. Individuele initiatieven kunnen binnen enkele minuten duizenden gelijkgezinden bereiken. Door een goede beeldvorming op te bouwen via monitoring van de (sociale) media, zullen burgerhulpinitiatieven snel opgemerkt worden. De analist heeft de taak om burgerhulp op te nemen in de beeldvorming. Door deze beeldvorming is het coördinatiecomité in staat om snel een oordeel en een besluit te nemen inzake de burgerhulp. Het is vervolgens aan de strateeg om op basis van de genomen beslissing door het coördinatiecomité een communicatiestrategie uit te werken.

Communicatie kan een belangrijke rol spelen om burgerhulp optimaal aan te wenden tijdens een noodsituatie. Met een doordachte communicatiestrategie kan de burgerhulp worden geïnstrueerd. De overheid mag hierbij niet vervallen in de oude militaire doctrine die alles wil controleren en coördineren. Er treedt binnen de burgerhulpverleners een sterk regulerend karakter op. De overheid moet optimaal gebruik maken van dit zelfregulerend karakter.

Dit wil echter niet zeggen dat de overheid afwezig kan blijven inzake de burgerhulp, ze heeft de plicht om de nadelen die kunnen ontstaan door burgerhulp uit te schakelen. Communicatie kan hierbij een heel belangrijke rol vervullen. De strateeg zal bij het uitwerken rekening moeten houden met de burgerhulpverleners. Deze groep vormt een doelgroep binnen de volledige overheidscommunicatie en heeft nood aan specifieke informatie. Discipline 5 heeft de opdracht om doelgericht te communiceren met deze doelgroep. Enkel door doelgericht te communiceren zal de overheid er in slagen om burgerhulp te instrueren. De mate waarin burgers de instructie van de overheid opvolgen is sterk afhankelijk van de geloofwaardigheid van de overheid.

Burgerhulp ontstaat vaak uit een emotionele reflex. Bij burgerhulp is er tevens een sterk samenhangsgevoel onder de gemeenschap. Als overheid is het van kapitaal belang om met deze gevoelens rekening te houden. Er moet gecommuniceerd worden op dezelfde golflengte. Concreet betekent dit dat empathie zeer prominent aanwezig zal zijn in de communicatie naar en over de burgerhulpverlening. De meest geschikte persoon om dergelijke empathische boodschappen te brengen is de burgemeester in rol als burgervader. Iemand die dicht bij zijn bevolking staat en hiermee het 'wij gevoel' kan versterken.

De burgervader is ook de meest geschikte persoon om toe te lichten waarom de overheid in bepaalde omstandigheden de burgerhulp niet kan aanvaarden. Een dergelijke communicatie is geen evidentie. De overheid zal duiding moeten geven waarom ze niet kan ingaan op het aanbod van de burgers. Tevens zal de overheid duidelijk moeten aangeven wat ze zelf doet.

Het is niet enkel belangrijk om te communiceren over de noodsituatie, maar ook over de burgerhulpverlening. Op deze manier krijgt de media een correct beeld van het gedrag van burgers tijdens de noodsituatie en krijgt de burger ook de erkenning en waardering voor zijn spontane hulp.

Ook na de noodsituatie heeft de overheid de plicht om ook een nazorgtraject uit te werken voor de burgerhulpverleners. In eerste plaats gaat het om ze uitdrukkelijk te bedanken voor hun inspanningen. Tijdens dit eindwerk is ook naar voorgekomen dat psychosociale opvang in sommige gevallen zeer wenselijk is, maar dit valt buiten de scope van dit eindwerk.

Met de eindwerk heb ik een aanzet trachten te geven om discipline 5 voor te bereiden op burgerhulp. Om dit zo praktisch mogelijk te maken, zijn er in bijlage twee actiefiches toegevoegd. Deze fiches kunnen toegevoegd worden bij het monodisciplinaire plan D5.

Ik ben er van overtuigd dat burgerhulp zeer veel mogelijkheden heeft tijdens acute noodsituaties. Mogelijkheden die tot op heden te weinig zijn onderzocht in België. Het beste bewijs hiervoor is het feit dat burgerhulp amper is opgenomen in onze noodplannen. Tevens wordt er tijdens rampoefening niet of amper geoefend met burgerhulp. Om burgerhulp efficiënt in te zetten tijdens noodsituaties zou elke discipline zich moeten voorbereiden op burgerhulp. Enkel zo kan tijdens een noodsituatie een multidisciplinair besluit worden genomen inzake burgerhulp.

Een groot nadeel is echter dat er niet of nauwelijks wetenschappelijk onderzoek is gevoerd naar burgerhulp in België. Om burgerhulp op een wetenschappelijke manier te implementeren in onze noodplanning en –beheer, is onderzoek een absolute must. Een onderzoek naar de mate waarin burgerhulp voorkomt en wat de ervaringen zijn van de verschillende betrokkenen, is voor mij een basis om verder op te bouwen. Maar dergelijke fundamentele basisinformatie ontbreekt tot op heden.

Ik hoop dat dit eindwerk een inspiratie kan zijn voor verder onderzoek en dat dit interessant onderwerp verder wordt geëxploreerd.





## LITERATUURLIJST

Aguirre, B. E. (1995). *The Social organization of search and Rescue: Evidence From The Guadalarjara Gasoline Explosion*. In: International Journal of Mass Emergencies and Disasters. Vol. 13, nr 1, pp. 67-92.

Argothy, V. (2003). *Framing volunteerism in a consensus crisis: mass media coverage of volunteers in the 9/11 response*.

Anema, K. (2011). *Sociale netwerken onder druk*. Flood Resilience group.

Australian Government, Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (2010). *Spontaneous volunteer management*. Canberra: Commonwealth Copyright Administration.

Boezeman, E.J. en Ellemers, N. (2008). *Pride and respect in volunteers' organizational commitment*. European Journal of Social Psychology: 38, 159-172.

Brand, R. (2005). *Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers*. Verkenning. Arnhem: Nibra.

Cottrell, A. (2010). *Research report. A survey of spontaneous volunteers*. Center for Disaster Studies: James Cook University.

De Jonge, I. (2014). *Wie is verantwoordelijk, de overheid of ik?* Twente: Universiteit Twente.

Deglas, C. (2005). *Rampen in België*. Tiel: Lannoo.

Drabek, T.E. en McEntire, D.A. (2003). *Emergent phenomena and the sociology of disaster : lessons, trends and opportunities from the research literature*. In Disaster Prevention and Management, 12, 2, pp 97-112.

Dufty, N. (2011). *Using social media for natural disaster resilience*. Selected Works of Neil Dufty.

Dynes, R.R. (1994). *Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies*. In: International Journal of Mass Emergencies and Disasters. Vol. 12, nr 2, august 1994.

Dwyer, J. en Flynn, K. (2005). *102 minutes. The untold story of the fight to survive in the Twin Towers*. New York: Times books.

FOD Binnenlandse Zaken, 2015. *Het werkproces Crisiscommunicatie. Een pragmatisch model voor discipline 5*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken.

FOD Binnenlandse Zaken, (2014). *Communiceren over risico's. Preventieve informatie aan de bevolking over risico's en handelingsadviezen*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken.

Groenewegen-ter Morsche, K. en Oberijé, N. (2010). *Burgers bij de bestrijding van rampen: betrokken, beschikbaar, bekwaam*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke.

Helsloot, I. (2007). *Vorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Helsloot, I. (2011). *De narrige burger en het warrige risicobeleid*. In GRIP 4, mei 2011, pp. 27-29.

Helsloot, I. en Ruitenbergh, A. (2004). *Citizen Response to Disaster: a survey of Literature and Some Practical Implications*. In Journal of Contingencies and crisis management. Vol. 12, nr 3, pp. 98- 111.

Johannink, R. en Rensen, J. (2014). *Sociale media veranderen het veiligheidsdomein*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Jong, W. en Dücker, M. (2015). *Self-correcting mechanisms and echo effects in social media: An analysis of the “gunman at the news” crisis in the Netherlands*. Ongepubliceerd.

Jong, W. en Helsloot, I. (2005). *Katerina, een afsluitende evaluatie*. Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie.

Jong, W. en Helsloot, I. (2005). *De acceptatie voorbij. Risico- en crisiscommunicatie met een mondige samenleving*. Den Haag: Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie.

Jonge Vos, A.A. (2006). *Zelfredzaamheid bij rampen*. Enschede: Universiteit Twente, Faculteit Gedragwetenschappen.

Leigh, R. (2011). *Rapport sur la situation du volontariat du monde*. New York: Programme des Volontaires des Nations Unies.

Leunk, M.M. en In 't Veld, M.G (2009). *Burgerparticipatie. Praktijkvoorbeelden uit de vuurwerkramp te Enschede van 13 mei 2000*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke.

Majchrzak, A., Jarvenpaa, S. en Hollingshead, A. (2007). *Coordination Expertise Among Emergent Groups Responding to Disaster*. In Organization Science. Vol. 18, pp. 147-161.

Marynissen, H., Pieters, S., Van Dorpe, S., van het Erve, A-M., Vergeer, F. (2010). *Geen commentaar. Communicatie in turbulente tijden*. Antwerpen: Business Contact.

Marynissen, H., Pieters, S., Mertens, P., Ramacker, B. en Brughemans, B. (2014). *Het werkproces Crisiscommunicatie. Naar een verder professionalisering van Discipline 5*.

Mertens, P. en Ramacker, B. (2007). *Leidraad Crisiscommunicatie*. Brussel: FOD Binnenlandse Zaken.

Mertens, P. (2012). *Risicocommunicatie in België*. Antwerpen: Eindverhandeling n.a.v. het Postgraduaat Rampenmanagement.

Mertens, C., Duyvis, M.G. en Oberijé N. (2013). *Burgerhulp bij grootschalige geneeskundige hulpverlening*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

- Muller, E.R. (2012). *Oefenen met burgers en bedrijven noodzakelijk*. In: Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing. Jaargang 10, nr 1, februari 2012, pp. 3.
- Norris, F.H., et al. (2008). *Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness*. In American Journal of Community Psychology. Vol 41; pp. 127-150.
- Oberijé, N. en Tonnaer, C. (2008). *Hulpverleners en burgerparticipatie*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.
- Perry, M.K. en Lindell, M.K. (2003). *Understanding Citizen Response to Disaster with Implications for terrorism*. In Journal of Contingencies and Crisis Management. Vol. 11, nr 2, june 1993.
- Projectteam zelfredzaamheid VRAA (2010). *Flexibele hulpverlener ontmoet (zelfredzame)burger*. Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland.
- Quarantelli, E.L. (2001). *Sociology of Panic*. In International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences.
- Quarantelli, E.L. en Dynes, R. R. (1985). *Community responses to disasters*. University of Delaware: Disaster Research Center.
- Quarantelli, E.L., (1989). *The Norc Research on the Arkansas Tornado: A fountainhead study*. University of Delaware: Disaster Research Center.
- Ruitenbergh, A.G.W. en Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Den Haag: Kluwer.
- Scholtens, A. en Groenendaal, J. (2011). *(Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash. Een onderzoek naar het handelen van burgers mede in relatie tot de professionele hulpverlening*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Starmans, I. en Oberijé, N. (2006). *Burgerparticipatie bij rampen en zware ongevallen*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.
- Terpstra, T., Hartman, M., De Vries, A. en Paradies, G.L. (2011). *Twitter in crisisbeheersing*. Delft: Stichting Flood Control.
- Tonnaer, C. (2008). *Burgerparticipatie bij rampen op waarde geschat?* In Tijdschrift voor Veiligheid, jaargang 7, nr 2, pp 42-53.
- Uiterwijk, S. E. (2013). *Sociale media in relatie tot zelfredzaamheid*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Van 't Padje, B. en Groenendaal, J. (2008). *Redzame burgers al vliegwielen voor verandering*. In Tijdschrift voor Veiligheid, 2008, nr 2, pp. 25-40.
- Van Duin, M. (2010). *Burgers verwachten snelle reactie op melding sociale media*. In Hallo? Over crisiscommunicatie en zelfredzaamheid van burgers. Delft: TNO.

Vanherle, J. (2011). *Zelfredzaamheid bij noodsituaties: welke rol kan de burger spelen?* Leuven: FOD Binnenlandse Zaken.

Woudenberg, F. (2003). *Communicatie bij incidenten: ramp of zegen?*. Rotterdam: Sector Algemene Gezondheidszorg.

X, (2011). *Sociale media tijdens crises. Case study van de overstromingen in Queensland.*

## **AFGENOMEN INTERVIEWS**

**Hilde Pootmans** (13 april)

Stad Hasselt – Dienst Leefmilieu

Aanspreekpunt van de Stad Hasselt voor de buurtbewoners tijdens Pukkelpop.

**Greet Poets** (13 april)

Stad Lommel – Communicatieverantwoordelijke (D5)

**Jeroen Van Keer** (16 april)

Rode Kruis Vlaanderen – Interventiemanager

**Jos de Laat en Ineke Welschen** (20 april)

GHOR Midden West Brabant

**Barbara Bourdeau** (21 april)

Politiezone RIHO - Ambtenaar Noodplanning

**Wouter Jong** (22 april)

Nederlands genootschap van Burgemeesters - Adviseur crisisbeheersing

**Ingrid Alsemgeest** (22 april)

Rode Kruis Nederland – Projectverantwoordelijke Ready2Help

**Nancy Oberijé** (24 april)

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid – Onderzoekster

**Bart Bruelemans** (6 mei)

Stad Antwerpen – Ambtenaar Noodplanning

**Elke Allaert** (29 juni)

Dienst Noodplanning Federale Diensten van de gouverneur van Oost-Vlaanderen

**Anke Versonnen** (29 juni)

Gemeente Wetteren – Communicatieverantwoordelijke (D5)



## BIJLAGE 1. ACTIEKAART MIP – SPONTAAN AANGEBODEN HULP



<b>Funcieomschrijving:</b>
Bij grootschalige incidenten met talrijke slachtoffers zijn er hulpverleners die zich spontaan aanbieden op het rampterrein. Deze kunnen instaan voor de hulpverlening in de Vooruitgeschoven Medische Post (VMP). Zij zullen instaan voor de hulpverlening in de verschillende behandelingszones.
<b>Aanstelling door:</b>
(adj.) DIR MED, COORD VMP.
<b>Vakbekwaamheid:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hulpverlener ambulanciers en verpleegkundigen houder van een geldig onderscheidingsteken uitgereikt door FOD VVVL (badge 100).</li> <li>○ Andere hulpverleners: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Artsen.</li> <li>○ Verpleegkundigen met een geldig brevet van hulpverlener ambulancier.</li> <li>○ Verpleegkundigen</li> <li>○ Ambulanciers met een geldig brevet van hulpverlener ambulancier.</li> <li>○ Hulpverleners in het bezit van een nog geldig brevet cursus helper.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Ontvangt instructies van:</b>
(adj.) DIR MED, COORD VMP.
<b>Rapporteer aan:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapporteer aan de persoon die U de functie gaf, tenzij deze een ander aanspreekpunt doorgeeft.</li> <li>• Bij onduidelijkheid en/of vragen kan U zich richten naar een verantwoordelijke in de structuur waar U werkzaam bent. U herkent een verantwoordelijke aan de kazuifel die geelgroen geblokt is en waar de titel van zijn functie op staat.</li> </ul>
<b>Taakomschrijving:</b>
<b>1.</b> Denk aan uw EIGEN veiligheid.
<b>2.</b> Meldt u aan bij de COORD AMB en deze verwijst u door naar de VMP.
<b>3.</b> Meldt u aan bij de COORD VMP of (adj.) arts VMP en deze zal u een taak toewijzen in functie van uw beroepsbekwaamheid. Zie de betreffende actiekaart.
<b>4.</b> Indien de taak uitgevoerd is contacteert u de (adj.) DIR MED of COORD VMP die u eventueel een nieuwe taak zal toewijzen.



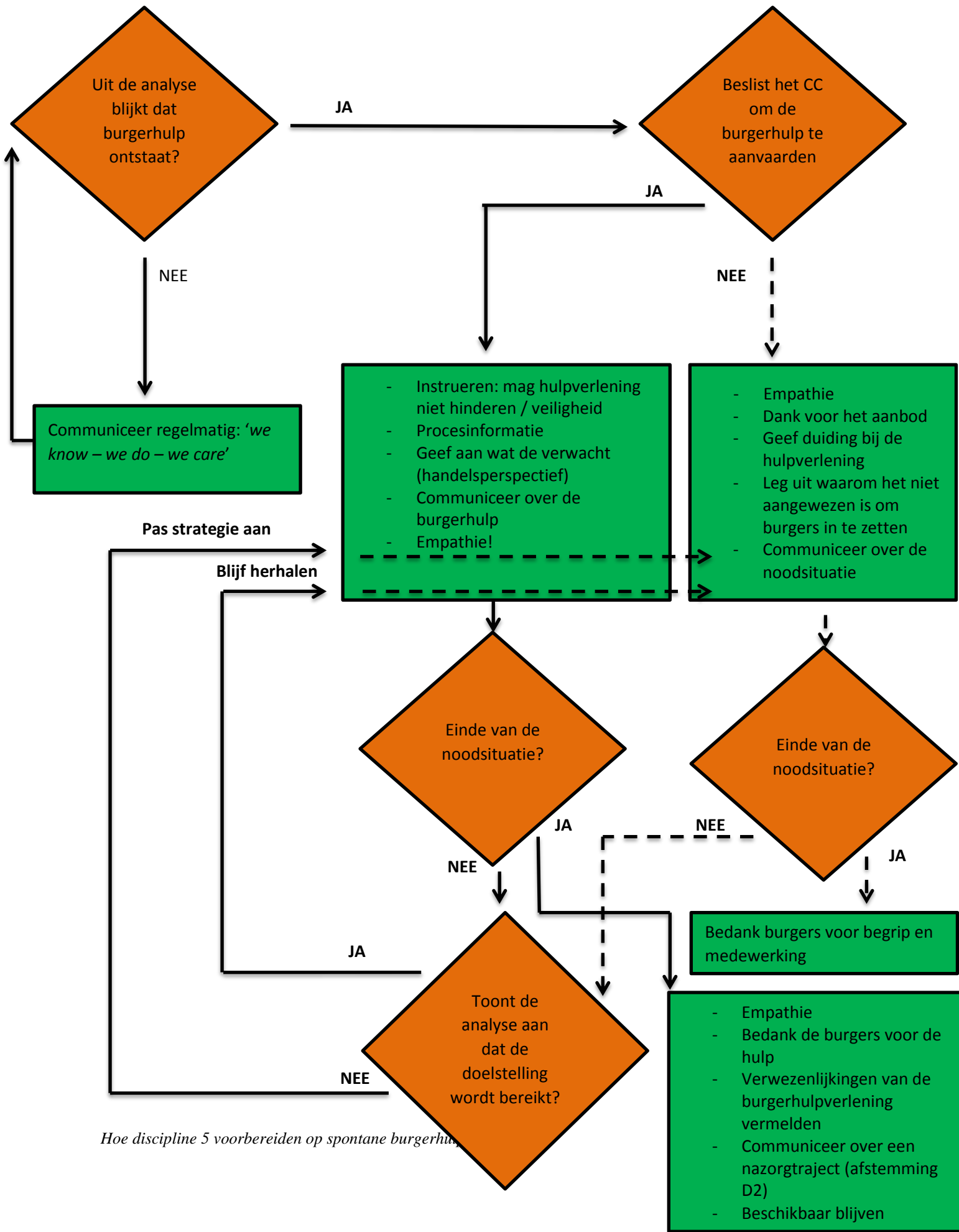


## BIJLAGE 2. ACTIEFICHE D5 - BURGERHULP

Rol in het WPCC	Aandachtspunten
<b>Analist</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geef in de analyse een duidelijk beeld van de burgerhulp.</li> <li>- Is er een specifieke hashtag ?</li> <li>- Op welke communicatiekanaal wordt de burgerhulp georganiseerd?</li> <li>- Zijn er leidende figuren die de burgerhulp organiseren?</li> <li>- Welke vormen van burgerhulp ontstaan?</li> <li>- Is de burgerhulp kwantificeerbaar?</li> </ul>
<b>Strateeg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Breng op basis van de analyse de burgerhulp onder de aandacht van het CC.</li> <li>- Laat het CC een beslissing nemen over de burgerhulp en stem hierop de communicatiestrategie op af, rekening houdend met: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Burgerhulpverlening is een doelgroep: mag hulpverlening niet hinderen en richtlijnen meegeven inzake de veiligheid.</li> <li>o Geef duidelijk aan wat de burger voor de overheid kan betekenen.</li> <li>o Geloofwaardig communiceren over de noodsituatie en duiding geven over de hulpverlening.</li> <li>o Communiceren over de burgerhulp.</li> <li>o Burgerhulp weigeren: duiden waarom burgerhulp niet wenselijk is.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Teamleader</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is er voldoende aandacht voor de burgerhulp in de verschillende onderdelen van het WPCC: analyse, strateeg en uitvoering.</li> <li>- Bewaak de afstemming en uniformiteit inzake burgerhulp tussen analyse, strateeg en uitvoering.</li> </ul>
<b>Redacteur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorg voor voldoende empathie in alle vormen van de redactie (sensemaking)</li> <li>- Toon erkenning en respect.</li> <li>- Communiceer via de gebruikte communicatiekanalen</li> </ul>
<b>Woordvoerder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burgemeester/gouverneur/minister als burgervader</li> <li>- De solidariteit bevorderen door het 'wij'-gevoel te benadrukken</li> <li>- Communiceren met veel empathie</li> <li>- Respect en erkenning tonen voor de burgerhulpverleners</li> </ul>
<b>Verantwoordelijke contact center</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informeer het cc via de strateeg over het aanbod van burgerhulp en de vragen die hieromtrent binnenkomen</li> <li>- Informeer de medewerkers van het contact center over de gevalideerde informatie inzake burgerhulp</li> </ul>
<b>Dir-Info</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Journalisten informeren over de burgerhulp</li> </ul>



### BIJLAGE 3. STROOMDIAGRAM COMMUNICATIE BURGERHULP



Hoe discipline 5 voorbereiden op spontane burgerhulp

