



Zelfredzaamheid en crisisbeheersing
Een spannende combinatie

Masterthesis
M.M.E Roosjen

Masterthesis

Zelfredzaamheid en crisisbeheersing

Een spannende combinatie

Naam:	Majella Roosjen
Datum:	17-06-2021
Examenopdracht:	E11
Studentnummer:	350304
Versie:	Definitief
Mailadres:	Mroosjen@ghorhm.nl
Organisatie:	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) Hollands-Midden
Opleiding:	Master of Crisis and Public Order Management (MCPM6)
Opleidingsinstituut:	Instituut Fysieke Veiligheid en Politieacademie
Thesisbegeleider:	Martina Duyvis
Hoofddocent:	Ralf Beerens

Voorwoord

Kort na de start van de opleiding MCPM 6 ben ik van start gegaan met een plan van aanpak voor mijn thesis. Het maken van dit plan en vervolgens het opzetten en uitvoeren van het onderzoek heeft veel tijd en energie gekost. Ik heb er geen hekel aan gehad en veel van geleerd, het is op zo'n moment van terugkijken een constatering. Wat mij heeft gemotiveerd is dat ik van mijzelf, na het positief afronden van alle examenopdrachten, ook deze laatste opdracht tot een goed einde moest brengen.

Het moment van interviews inplannen en het vervolg van het onderzoek vielen samen met de Corona crisis. Als GHOR-bureau zijn wij in een sneltrein terecht gekomen die nog niet tot stilstand is gekomen. Ondanks de paniek die toch wel bij mij uitbrak, heb ik geprobeerd een ritme op te bouwen om toch aan de thesis door te werken.

Uiteraard ben ik alle geïnterviewden dankbaar voor het vertrouwen en de prettige en open gesprekken. Dank gaat ook uit naar de deskundigen voor de reflectie. Met name over het plan van aanpak heb ik veel gesprekken gevoerd met Marc Verhaar, studiegenoot tijdens de opleiding. Ik heb veel steun gekregen van mijn thesis begeleider Martina Duyvis. Martina heeft behoorlijk wat tijd in mij geïnvesteerd en samen met mij gezocht naar een vruchtbare samenwerking. Ik ben erg dankbaar voor het vertrouwen en haar kritische blik.

In mijn netwerk zijn bijzonder veel mensen belangstellend naar het onderzoek. Iedereen is bereid mee te denken en mee te zoeken. Dat is erg fijn en daar ben ik iedereen dankbaar voor. Het zijn te veel mensen om op te noemen. Het onderzoek en schrijven van mijn thesis heeft een lange tijd bestreken. Mijn collega Alma Dijkstra bleef consequent informeren naar de vorderingen wat heel helpend is. Met mijn collega Henri Verheggen heb ik regelmatig inhoudelijke gesprekken gevoerd over het doen van onderzoek en de hobbels die ik tegenkwam. Henri maakte altijd onmiddellijk tijd voor mij vrij. Dat was heel prettig.

Dank aan mijn echtgenoot Remko die dikwijls aangeeft trots te zijn op mijn ambities en doorzettingsvermogen. Daarnaast kijkt hij uit naar de afronding van mijn opleiding. Tenslotte zijn mijn dochter Claire en haar vriend Patrick een enorme steun voor mij geweest, vooral in het laatste jaar. Dat had ik nodig. Claire heeft ook de impressie op de voorpagina verzorgd.

Rest mij u veel leesplezier toe te wensen.

Samenvatting

Ondanks het feit dat zelfredzaamheid van burgers – de handelingen en het nemen van verantwoordelijkheid om zichzelf te redden – bij elke ramp of crisis een rol speelt en achteraf in evaluatierapporten vaak benoemd wordt, blijkt dit geen weerslag te vinden in het beleid van Veiligheidsregio Hollands Midden. In Veiligheidsregio Hollands Midden is zelfredzaamheid wel opgenomen in het regionaal beleidsplan (2016-2019). Er heeft echter nog geen uitwerking plaatsgevonden. Dit onderzoek is ontstaan vanuit de vraag hoe een bijdrage geleverd kan worden aan het vormgeven van het beleid en de praktijk van hulpverleners ten aanzien van zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis binnen Veiligheidsregio Hollands Midden. Voor het onderzoek is een literatuurstudie gedaan gevolgd door een documentenstudie en zijn interviews gehouden in zes veiligheidsregio's. Er is onder andere gezocht naar een best practice, een manier van aanpak die zich als effectiever heeft bewezen dan andere manieren, die als voorbeeld kan dienen voor het vormgeven aan zelfredzaamheid door de veiligheidsregio Hollands Midden. De hoofdvraag van dit onderzoek is dan ook: "Hoe zou Veiligheidsregio Hollands Midden vorm kunnen geven aan zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis?"

Uit het literatuuronderzoek zijn bevorderende en remmende factoren gedestilleerd die kunnen helpen om beleid omtrent de zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis binnen de veiligheidsregio vorm te geven en te implementeren. Deze factoren vormen de basis voor de interviews en zijn hiervoor in een interviewprotocol verwerkt.

Uit de documentenstudie en interviews in de zes veiligheidsregio's blijkt dat geen van de geïnterviewde veiligheidsregio's tot een noemenswaardige uitwerking van zelfredzaamheid is gekomen. Er is dan ook nog geen sprake van een best practice die als voorbeeld voor het vormgeven van zelfredzaamheid in andere regio's zou kunnen dienen. Binnen de onderzochte veiligheidsregio's is er wel energie gestoken in het onderwerp, echter niet op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau en niet gezamenlijk met alle kolommen binnen de veiligheidsregio en in combinatie met burgers en bedrijven. Er zijn inmiddels initiatieven om het onderwerp veiligheidsregio-breed op te pakken. Deze initiatieven en aanzetten vormen alleen nog geen best practice die door Veiligheidsregio Hollands Midden direct zou kunnen worden overgenomen.

De verscheidenheid aan tips, kansen en uitdagingen die naar voren is gekomen in de interviews geeft wel aan dat zelfredzaamheid leeft in de veiligheidsregio's, maar een zwak bestaan leidt, omdat er nog weinig daadwerkelijk wordt uitgevoerd en geen eenduidige visie is op wat zelfredzaamheid is of zou moeten zijn. Op het operationeel niveau lijkt het zelfs bijna nooit aan de orde te komen. Wel kunnen de vanuit het theoretische kader gedestilleerde bevorderende en remmende factoren een leidraad bieden voor de vormgeving van zelfredzaamheid in Veiligheidsregio Hollands Midden.

De conclusie van dit onderzoek is dat Veiligheidsregio Hollands Midden niet terug kan grijpen op een best practice uit de deelnemende veiligheidsregio's. Het onderwerp zelfredzaamheid van burgers tijdens rampen of crises kan op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau worden vormgegeven door de afgeleide bevorderende en remmende factoren in acht te nemen. Dit omvat bijvoorbeeld het scheppen van strategische voorwaarden op het hoogste niveau binnen de veiligheidsregio, het opstellen en uitdragen van een bestuurlijke visie omtrent zelfredzaamheid, het maken van bestuurlijke afspraken hierover, het duidelijk communiceren met de burger en bestuurlijke steun voor hulpverleners die met zelfredzame burgers in aanraking komen.

Er valt dus nog veel te winnen, veel beleid op het terrein van zelfredzaamheid te ontwikkelen en te implementeren. Dit onderzoek kan daar de eerste koers voor uitzetten.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1. Aanleiding en onderzoeksopzet.....	7
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	7
1.2 Doel van het onderzoek	10
1.3 Hoofdvraag en deelvragen	10
1.4 Begripsafbakening.....	11
2. Methode van onderzoek	14
2.1 Literatuurstudie	14
2.2 Keuze voor zes veiligheidsregio's.....	15
2.3 Documentenstudie veiligheidsregio's	15
2.4 Semigestructureerde interviews	16
2.5 Analyseplan.....	18
2.6 Reflectie door experts	18
3. Literatuurstudie.....	20
3.1 Inleiding.....	20
3.2 Wat is zelfredzaamheid?	20
3.2.1 Wat is zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?.....	21
3.3 Wat is de betekenis van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?	22
3.3.1 Capaciteit van hulpdiensten	23
3.3.2 Gebruik maken van zelfredzaamheid burgers	23
3.4 Wat zegt de wetgever over zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?	25
3.5 De rol van de veiligheidsregio's	26
3.5.1 Bestuurlijke voorbereiding	27
3.5.2 Voorbereiding hulpverleners.....	31
3.6 Samenvatting	31
3.7 Van literatuuronderzoek naar theoretisch kader	33

4. Resultaten van documentenstudie en interviews veiligheidsregio's	36
4.1 Inleiding.....	36
4.2 Documentenstudie veiligheidsregio's	37
4.2.1 Hoe wordt omgegaan met zelfredzaamheid?.....	37
4.2.2 Hoe wordt vormgegeven aan zelfredzaamheid en is er een best practice?	38
4.3 Interviews.....	40
4.3.1 Hoe wordt in verschillende veiligheidsregio's omgegaan met zelfredzaamheid?	41
4.3.2 Is er een best practice?	45
4.4 Tips, kansen en uitdagingen.....	46
4.4.1 Tips	46
4.4.2 Kansen	49
4.4.3 Uitdagingen	49
4.5 Samenvatting	50
4.6 Reflectie door experts	52
4.6.1 Mw. Drs. E. Kinkel	52
4.6.2 Mw. Dr. M. Bakker.....	53
5. Koppeling uitkomsten documentenstudie en interviews met theoretisch kader ter beantwoording van de hoofdvraag	56
5.1 Hoe zou VRHM vorm kunnen geven aan zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis?.....	57
5.1.1 Strategisch en tactisch niveau.....	57
5.1.2 Operationeel niveau	60
5.1.3 Strategische voorwaarden scheppen	60
6. Conclusie	62
7. Bibliografie.....	67
7.1 Wetten en kamerstukken.....	70
7.2 Documenten vanuit de veiligheidsregio's.....	71
8. Bijlagen	72
Bijlage 1. Tabel van uitkomsten gekoppeld aan de interviewvragen.....	73
Bijlage 2. Interviewprotocol en uitnodiging	75
Bijlage 3. Geïnterviewden	79
Bijlage 4. Plan van aanpak.....	80

1. Aanleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Op 9 april 2011 vond een schietincident in Alphen aan den Rijn plaats. Daarbij werden zes mensen gedood en raakten zestien mensen gewond. In de eerste minuten na dit incident waren de aanwezigen in het winkelcentrum op zichzelf aangewezen, er waren nog geen hulpdiensten ter plaatse (Inspectie OOV, 2011). Tijdens een stroomstoring in de Bollenstreek, op 10 januari 2010, kwamen 80.000 tot 100.000 huishoudens zonder stroom te zitten. Deze storing heeft 4 uur geduurd. Ook hier werd in eerste instantie zoveel mogelijk een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van de burgers (Mantel, 2010). Deze twee geheel uiteenlopende voorbeelden uit de Veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM), tonen dat zelfredzaamheid¹ nodig is in de eerste minuten en soms uren van een crisis. Niemand weet wanneer en hoe een ramp of crisis zich aandient. Niemand weet hoe burgers op die gebeurtenis gaan reageren. In beide gevallen waren de betrokkenen kortere of langere tijd op zichzelf aangewezen. Deze periode van op zichzelf aangewezen zijn vindt plaats op het moment dat de hulpdiensten nog niet ter plaatse zijn. De duur van deze periode kan per ramp of crisis verschillend zijn. Dientengevolge is een thema binnen de veiligheidsregio's en crisisbeheersing; de zelfredzaamheid van burgers, tijdens een ramp of crisis.

Ondanks het feit dat zelfredzaamheid bij elke ramp of crisis een rol speelt en achteraf vaak benoemd wordt, lijkt dit geen weerslag te vinden in de uitwerking van regionaal beleid. In VRHM is 'zelfredzaamheid' wel opgenomen in het regionaal beleidsplan (2016-2019). Het thema zelfredzaamheid is hierin echter niet uitgewerkt. Dit is dan ook de directe aanleiding van dit onderzoek. Mijn vraag is: hoe kan het dat er op het gebied van zelfredzaamheid geen beleid is ontwikkeld? Hoe kan het dat zelfredzaamheid bestaat én een rol speelt maar binnen VRHM geen uitwerking hieraan is gegeven? In het Regionaal Beleidsplan 2020-2023 van VRHM komen de termen 'zelfredzaamheid' en 'verminderd zelfredzaam' terug. Als doel staat geformuleerd: "Wij maken burgers meer zelfredzaam en richten ons op risicogroepen".

Ook landelijk is er aandacht besteed aan zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. De term zelfredzaamheid is op de website van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) al terug te vinden in een dossier uit 2005 (Kennisdossier zelfredzaamheid, 2019). In dit dossier is een overzicht te vinden van initiatieven van de diverse afzonderlijke hulpdiensten in het land, zoals brandweer en ambulancediensten. Zelfredzaamheid blijkt al langer een thema binnen de crisisbeheersing te zijn.

¹ NB: daar waar in de tekst 'zelfredzaamheid' staat, wordt de zelfredzaamheid van burgers bedoeld.

Het versterken van de zelfredzaamheid, als onderdeel van het versterken van crisisbeheersing binnen de veiligheidsregio's is door het Veiligheidsberaad opgenomen in de 'Strategische agenda versterking veiligheidsregio's 2014-2016' (Veiligheidsberaad, 2014, p. 12). Het Veiligheidsberaad is het overlegorgaan van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's. Deze strategische agenda is één van de bronnen bij het opstellen van de regionale beleidsplannen van de veiligheidsregio's. Een nadere uitwerking van dit document van het veiligheidsberaad komt in hoofdstuk 3.6 terug.

Regionaal is in VRHM beleidsmatig aandacht besteed aan zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. In chronologische volgorde worden hier de stappen weergegeven. VRHM heeft het begrip 'zelfredzaamheid' opgenomen in het regionaal beleidsplan 2016-2019. Dit roept de vraag op wat er in deze beleidsperiode gedaan is met het beleidsvoornemen om zelfredzaamheid te versterken en wat er terug te vinden is in daadwerkelijk concreet beleid. VRHM heeft op 23 maart 2016 het regionaal beleidsplan 2016-2019 vastgesteld. Zelfredzaamheid is opgenomen onder beleidsprioriteit 'omgevingsgericht (net)werken' in het regionaal beleidsplan. VRHM omschrijft haar taak met betrekking tot zelfredzaamheid als volgt: "VRHM ondersteunt en faciliteert (zelf)redzamen en biedt verminderd zelfredzamen ondersteuning en begeleiding. De effecten hiervan op de crisisorganisatie zijn ingepast binnen de huidige procedures en werkwijzen" (VRHM, 2016, p. 18 en 24).

In het regionaal beleidsplan staan de volgende resultaten en acties opgenomen:

- Verkennen duiding en reikwijdte zelfredzaamheid (2016-2017).
- Verbeteren overzicht en inzicht locaties verminderd zelfredzamen (2016-2019).
- Zelfredzaamheid komt terug in opleidingen, trainingen en oefeningen (OTO) (2016-2019
(VRHM, 2016)

In de voortgangsrapportages over het regionaal beleidsplan voor het bestuur van VRHM zijn in de jaren 2016 tot 2019 geen resultaten en acties terug te vinden op het gebied van de hierboven genoemde onderwerpen. De reden daarvoor is onbekend. In de rapportage aan het bestuur van VRHM over januari-oktober 2018 is aangegeven dat ten aanzien van de uitvoering van zelfredzaamheid gewacht wordt totdat het landelijk beleid 'verminderd zelfredzamen' beschikbaar is van het IFV. De reden hiervoor is niet uit deze rapportage op te maken.

Het Veiligheidsberaad heeft in het kader van de strategische agenda het IFV de opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar de rol en verantwoordelijkheid van de overheid voor de zorg voor verminderd zelfredzamen ten tijde van rampen en crises. Op 3 december 2018 is dit onderzoek beschikbaar gekomen onder de naam “Verminderd zelfredzamen ten tijde van rampen en crises: de overheid een zorg?” (Bakker, Ruiters, Koopmans, & van Duin, 2018). In 2019 is het onderwerp zelfredzaamheid en verminderd zelfredzamen niet inhoudelijk behandeld binnen VRHM, er heeft ook geen bestuurlijke rapportage plaatsgevonden over dit onderwerp. Het onderwerp ‘verminderd zelfredzamen’ is wederom opgenomen in het Regionaal Beleidsplan VRHM 2020-2023. Hierin is de visie van VRHM te lezen: “Op de hulpverlening aan minder-zelfredzamen zetten wij extra in”. Hoe dit in VRHM praktisch wordt opgezet, is niet verder beschreven in het beleidsplan 2020-2023. Ook in de eenjarige uitvoeringsplannen wordt dit niet specifiek genoemd.

Het thema zelfredzaamheid en de implementatie van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis is een landelijk thema dat onderzocht moet worden. Niemand weet wanneer en hoe een ramp of crisis zich aandient. Niemand weet hoe burgers op die gebeurtenis gaan reageren. Er is een groot verschil tussen beleid en implementatie van beleid. Zo is er een groot verschil in de aard van het incident zoals uit de genoemde voorbeelden van een schietincident en een stroomstoring blijkt. De overheid (landelijk en regionaal) probeert de burgers te stimuleren om zelfredzaam te zijn, door communicatie over risico's. Een onderdeel van crisisbeheersing is de voorbereiding op een crisis, de grote vraag is dan ook hoe VRHM met zelfredzaamheid van burgers rekening kan houden bij de voorbereiding op een crisis. Zijn er in andere veiligheidsregio's bewezen goed werkende best practice te vinden, waar VRHM van kan leren? Het is spannend om te gaan zoeken naar de keuzes die gemaakt moeten worden over de mate van overheidsinmenging in de voorbereiding op zelfredzaamheid. Hoeveel overheidsinmenging is nodig voor de juiste balans? Is het aan de overheid om de burgers te beschermen of moeten mensen geleerd worden om het zelf te doen? Laten we hopen dat we van de andere veiligheidsregio's kunnen leren.

1.2 Doel van het onderzoek

VRHM heeft in 2016 een rol voor zichzelf gezien betreffende zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis en haar visie en ambitie vervolgens opgenomen in het regionaal beleidsplan (VRHM, 2016). In het beleid vanuit het Regionaal Beleidsplan 2016-2019 is binnen crisisbeheersing (planvorming, opleiden, trainen en oefenen, incident beheersing en herstel) echter geen concrete uitwerking van het begrip zelfredzaamheid te vinden. In het Regionaal Beleidsplan 2020-2023 van VRHM komen de termen 'zelfredzaamheid' en 'verminderd zelfredzamen' terug. Als doel staat geformuleerd: "Wij maken burgers meer zelfredzaam en richten ons op risicogroepen". Volgens het beleidsplan zal hiervoor een programma met een beleidsplan '(Brand) Veilig leven' opgezet worden. Een daadwerkelijke uitwerking is er nog niet.

Het doel van dit onderzoek is VRHM een leidraad te bieden om zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis, te kunnen vormgeven. Om dit doel te bereiken wordt het thema zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis geanalyseerd, en wordt nagegaan hoe andere veiligheidsregio's met dit thema omgaan en of er een manier van aanpak bestaat die zich als effectiever heeft bewezen dan andere manieren – een zogenoemde best practice. Mocht er in andere veiligheidsregio's sprake zijn van best practice, dan kan dit vervolgens de leidraad vormen die VRHM kan volgen om zelfredzaamheid in de eigen veiligheidsregio vorm te geven.

1.3 Hoofdvraag en deelvragen

Vanuit de aanleiding en het doel van het onderzoek is gekomen tot de volgende hoofdvraag en vijf deelvragen. Waar in het vervolg 'zelfredzaamheid' staat, wordt zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis bedoeld. Als het daarbij gaat om het vormgeven van zelfredzaamheid behelst dat zowel het maken en ontwerpen van beleid, als mede het implementeren en uitvoeren van dit beleid.

Hoofdvraag: Hoe kan VRHM vorm geven aan zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is zelfredzaamheid?
2. Wat zegt de wetgever over zelfredzaamheid?
3. Wat is de betekenis van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?
4. Hoe wordt in verschillende veiligheidsregio's omgegaan met zelfredzaamheid?
5. Is er een best practice binnen andere veiligheidsregio's t.a.v. zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis?

1.4 Begripsafbakening

Voorafgaand aan het onderzoek is het van belang om enkele begrippen die tijdens dit onderzoek gehanteerd worden te verduidelijken en af te bakenen.

Zelfredzaamheid

Het onderzoek gaat over zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis. In hoofdstuk 3.2 en 3.3 wordt uitgewerkt welke definities worden gehanteerd voor 'zelfredzaamheid' en 'zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis'. Termen als burgerhulpverlening (het inzetten van burgers bij hulpverlening) en burgerparticipatie (hulp van omstanders die onder coördinatie van de hulpdiensten wordt uitgevoerd) raken aan zelfredzaamheid (Instituut Fysieke Veiligheid, 2019). Dit onderzoek gaat echter niet over burgerhulpverlening en burgerparticipatie. Het feit dat burgerhulp en burgerparticipatie raken aan zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis zorgt ervoor dat er soms over dit raakvlak uitspraken worden gedaan. Dit komt voor in de literatuur en tijdens de interviews.

Verminderd zelfredzamen

Dit onderzoek gaat niet over de vraag hoever de rol en verantwoordelijkheid van de overheid reikt op het gebied van de zorg voor verminderd zelfredzamen ten tijde van een ramp en crisis. Dat neemt niet weg dat beleid op het gebied van zelfredzaamheid gericht is op zelfredzamen, niet zelfredzamen en verminderd zelfredzamen.

Veiligheidsregio

Het bestaansrecht van de veiligheidsregio's is terug te vinden in de Wet veiligheidsregio's (Wvr): "De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in artikel 8, treffen een gemeenschappelijke regeling, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld met de aanduiding: veiligheidsregio" (2010, § 2, artikel 9). In artikel 8 wordt de gemaakte verdeling van Nederland in regio's behandeld. In een veiligheidsregio werken brandweer, GHOR (geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio), politie en gemeenten samen. In de Wvr zijn de taken van de veiligheidsregio's terug te vinden. Nederland telt 25 veiligheidsregio's. Het bestuur van de veiligheidsregio's bestaat uit alle burgemeesters van de gemeenten die (geografisch) onderdeel uitmaken van de veiligheidsregio's. De voorzitter van de veiligheidsregio's is één van die burgemeesters die officieel wordt benoemd bij Koninklijk Besluit.

Ramp, crisis en crisisbeheersing

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de organisatie van onder meer de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, gedefinieerd in de Wvr (2010, § 2, artikel 2).

In de Wvr zijn de termen ramp, crisis en crisisbeheersing als volgt gedefinieerd:

- **Ramp:** een zwaar ongeval of andere gebeurtenis, waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.
- **Crisis:** een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast.
- **Crisisbeheersing:** het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio in een crisis treft ter handhaving van de openbare orde. Indien van toepassing in samenhang met de maatregelen en voorzieningen die op basis van een crisis -bij of krachtens enige andere wet toegekende bevoegdheid ter zake- worden getroffen (2010, § 1, artikel 1).

De termen 'zware ongevallen' en 'incidenten' komen niet in de Wvr terug en vallen in dit onderzoek onder de benaming 'ramp' of 'crisis'.

Strategisch, tactisch, operationeel

Deze termen komen regelmatig in het onderzoek terug. Het zijn algemeen gehanteerde termen binnen de veiligheidsregio om het niveau aan te geven waarin wordt gewerkt. Met strategisch wordt het beleid op de lange termijn bedoeld waar bestuurders en directeurs binnen de veiligheidsregio zich mee bezig houden. Medewerkers op tactisch niveau houden zich bezig met het beleid op de korte termijn en medewerkers op operationeel niveau met het hier en nu. Medewerkers op tactisch niveau zijn bijvoorbeeld de beleidsadviseurs en op operationeel niveau zijn dit bijvoorbeeld de uitvoerders en/of de hulpdiensten.

2. Methode van onderzoek

Dit onderzoek gaat over beleid van veiligheidsregio's op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis en de uitwerking daarvan. Het onderzoek begint met een literatuurstudie. De uitkomsten uit de literatuurstudie vormen de basis van het vervolg, namelijk een documentenstudie en interviews in diverse veiligheidsregio's. De interviews gaan specifiek over zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis en zijn afgenomen bij deskundigen van diverse veiligheidsregio's. Op basis van de documentenstudie en interviews wordt getracht een antwoord op de hoofdvraag te formuleren. In het vijfde hoofdstuk wordt een koppeling gemaakt tussen de gevonden inzichten uit de literatuur, documenten en de interviews om een antwoord te geven op de hoofdvraag: 'Hoe zou veiligheidsregio Hollands-Midden vorm kunnen geven aan zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis?'.

De vragen uit dit onderzoek laten zich het best onderzoeken via een kwalitatieve methode van dataverzameling. De deelvragen worden achtereenvolgens beantwoord aan de hand van de literatuurstudie (deelvraag 1 t/m 3) en de documentenstudie en de interviews (deelvraag 4 t/m 5). In het vervolg van dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de keuzes die gemaakt zijn ten behoeve van dit onderzoek en de methodes die gebruikt worden tijdens dit onderzoek.

2.1 Literatuurstudie

Als eerste heeft een literatuuronderzoek plaatsgevonden, waarin wetenschappelijke literatuur is bestudeerd over zelfredzaamheid in het algemeen en zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. In het bijzonder is onderzocht wat er wettelijk over zelfredzaamheid is vastgelegd. Beleidsstukken op rijksniveau, kamerbrieven en beleidsstukken van het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn hiervoor bestudeerd. Op basis van dit literatuuronderzoek is een theoretisch kader opgesteld.

2.2 Keuze voor zes veiligheidsregio's

De documentenstudie en de interviews zijn (omwille van de uitvoerbaarheid) beperkt tot zes veiligheidsregio's. Deze zes veiligheidsregio's zijn om verschillende redenen geselecteerd. Bryman beschrijft deze werkwijze als "purposive sampling" (Bryman, 2012, p. 418). Het is volgens Bryman -in het geval van een kwalitatief onderzoek- belangrijk vooraf een weloverwogen keuze te maken bij de selectie van de te bestuderen casussen. In dit onderzoek zijn dit de verschillende veiligheidsregio's.

Van de veiligheidsregio's IJsselland en Amsterdam-Amstelland gaat het verhaal dat deze regio's ten opzichte van andere regio's vooroplopen in beleid op het gebied van zelfredzaamheid. Verder is de keuze gevallen op de veiligheidsregio's Haaglanden en Kennemerland als buurregio's waar VRHM veel mee samenwerkt. Het is aannemelijk dat deze buurregio's lijken op VRHM als het gaat om zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis in stedelijk gebied. Gezien de mogelijkheid dat zelfredzaamheid in stedelijk gebied anders is dan in minder verstedelijkt gebied, is gekozen voor de veiligheidsregio's Brabant-Noord en Groningen. De selectie van verschillende veiligheidsregio's biedt mogelijkheden om antwoorden te vinden voor VRHM die niet specifiek zijn op basis van één andere regio; er kan diversiteit van beleid en implementatie verwacht worden.

2.3 Documentenstudie veiligheidsregio's

Om uit te zoeken hoe de verschillende veiligheidsregio's omgaan met zelfredzaamheid zijn diverse documenten van zes veiligheidsregio's bestudeerd. Hieronder vallen bijvoorbeeld regionale beleidsplannen en specifieke beleidsstukken met een directe verwijzing naar zelfredzaamheid. De regionale beleidsplannen van de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Brabant-Noord, Groningen, Haaglanden, IJsselland en Kennemerland zijn vóór de interviews doorgenomen en de bevindingen zijn meegenomen in het gesprek. De bronnen zijn terug te vinden in paragraaf 7.2. De uitkomsten vanuit de interviews zijn vervolgens meegenomen in de beantwoording van de deelvragen 4 en 5.

2.4 Semigestructureerde interviews

In de interviews zijn de inzichten uit het theoretisch onderzoek (literatuur- en documentenstudie) getoetst. Er is onderzocht hoe aan zelfredzaamheid in de verschillende veiligheidsregio's vorm is gegeven. Het interviewprotocol is te vinden in bijlage 2. De vragen in het protocol zijn gebruikt als leidraad in het gesprek. De interviews zijn semigestructureerd afgenomen binnen de zes veiligheidsregio's, zoals genoemd in paragraaf 2.2. Deze interview-opzet biedt naast een vragenlijst de mogelijkheid voor de geïnterviewden om eigen bevindingen toe te voegen. Tevens geeft deze vorm van interviewen de mogelijkheid om bepaalde thema's uit te diepen.

Iedere veiligheidsregio is verzocht een contactpersoon aan te leveren voor een interview op strategisch niveau en op tactisch niveau. De zes veiligheidsregio's zijn via de secretaris van de betreffende veiligheidsregio benaderd. Alle interviews zijn uitgevoerd met contactpersonen op tactisch niveau. Bij de oproep voor het interview is aangegeven dat het thema zelfredzaamheid is. Bij vier van de zes veiligheidsregio's is het via de secretaris van de veiligheidsregio gelukt afspraken te maken. Bij de resterende veiligheidsregio's is dat, ook na herhaalde oproepen, niet gelukt en zijn de hoofden GHOR-bureau benaderd. Via de hoofden GHOR is het gelukt om twee GHOR-medewerkers te interviewen en een programmamanager van een veiligheidsregio.

In de veiligheidsregio's Brabant-Noord en IJsselland draait een specifiek programma waar zelfredzaamheid onder is gebracht. Hier zijn door de respondenten collega's aangedragen waar vervolgafspraken mee zijn gemaakt. In de veiligheidsregio Groningen is gesproken met vertegenwoordigers van het programma aardbevingen. Vanuit veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland en Haaglanden is alleen met GHOR-collega's gesproken aangezien zelfredzaamheid in deze veiligheidsregio's geen afgebakend onderwerp is. In veiligheidsregio Kennemerland is gesproken over het programma zelfredzaamheid als geheel en specifiek over multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen. In vijf van de veiligheidsregio's was GHOR bij de gesprekken betrokken, in de interviews werd bij het onderwerp zelfredzaamheid naar hen verwezen. Voorafgaande aan de interviews is het onderwerp van dit onderzoek aan de contactpersonen in hoofdlijnen uitgelegd. Hierdoor konden de contactpersonen hun eigen invulling geven aan de vraag wat zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis is, en is de invulling van de term tijdens de interviews door hen ingevuld. Wel is in de interviews door de interviewer regelmatig teruggekeerd naar de kern door te vragen naar zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis.

De interviews hebben plaatsgevonden in de periode februari-augustus 2020.

Veiligheidsregio's Groningen en IJsselland zijn voor de interviews bezocht. Wegens de Corona crisis heeft het onderzoek een tijdje stilgelegen. De resterende interviews zijn afgenomen door middel van videogesprekken via Teams, zonder een daadwerkelijk bezoek aan de veiligheidsregio.

De interviews zijn opgenomen en op een later tijdstip uitgeschreven. Voor de analyse van de interviews is zowel een inductieve alsmede een deductieve manier van aanpak gevolgd. Hierdoor is de kans groot dat zowel nieuwe inzichten kunnen worden gewonnen, als ook bestaande inzichten uit de theorie kunnen worden getoetst. Voor de inductieve analyse zijn de uitgeschreven interviews in meerdere rondes gecodeerd, waarbij in een eerste stap labels voor belangrijke en herhaaldelijk voorkomende onderwerpen zijn geplakt. Vervolgens zijn daaruit gerichte kernlabels bepaald die gekoppeld konden worden aan de deelvragen en theoretische verwachtingen van dit onderzoek. Tenslotte zijn de uitgewerkte interviews nogmaals doorgenomen en is er op basis van de geïdentificeerde kernlabels en op basis van de in de literatuurstudie gewonnen inzichten voor een laatste keer gezocht naar belangrijke informatie.

Om deze inductieve analyse te complementeren zijn de interviews in een vervolgstap ook nog deductief geanalyseerd. Het conceptuele kader dat in hoofdstuk 3.7.2 wordt ontwikkeld vormt hiervoor de basis. In dit kader staan twee dimensies centraal: de verschillende niveaus die binnen een veiligheidsregio op velerlei manieren met zelfredzaamheid te maken hebben, en de vraag of bepaalde acties of verwachtingen tijdens het ontwikkelen van beleid omtrent zelfredzaamheid bevorderen of remmend hiervoor werken. Alle interviews zijn systematisch doorzocht op uitspraken met betrekking tot dit conceptuele kader, om op die manier de relevantie van de theoretische bevindingen te toetsen en onderwerpen aan de analyse toe te voegen, die niet door de inductieve aanpak zijn geïdentificeerd.

De zes betrokken veiligheidsregio's en de namen en functies van de respondenten zijn terug te vinden in bijlage 4. Er is voor gekozen om in hoofdstuk 4 te spreken over veiligheidsregio's en respondenten of geïnterviewden om zorgvuldig met de gegeven informatie uit de (open) gesprekken om te gaan.

Voor de presentatie van de interviewgegevens in hoofdstuk 4 is besloten de uitwerking per regio los te laten, en in plaats daarvan overkoepelende onderwerpen en terugkomende thema's te bespreken. Deze zijn door de eerdergenoemde codeerrondes en de toewijzing van labels en kernlabels aan bepaalde interview passages geïdentificeerd. Deze keuze is gemaakt, omdat er geen specifieke regio naar voren kwam die op het gebied van zelfredzaamheid uitblonk.

Door te kiezen voor een uitwerking op thema ontstond een algemeen beeld. Dit beeld kon vervolgens getoetst worden aan de theorie en gebruikt worden om antwoord te geven op deelvraag 4 en 5.

2.5 Analyseplan

Met behulp van het theoretisch kader is de wijze waarop de zes veiligheidsregio's omgaan met zelfredzaamheid geanalyseerd. Het beleid van de zes veiligheidsregio's is met elkaar vergeleken, en er is tevens gezocht naar een best practice om VRHM handvatten te bieden om zelfredzaamheid in de eigen regio vorm te gaan geven.

2.6 Reflectie door experts

Een veelgenoemd nadeel van kwalitatief onderzoek is de mogelijkerwijs lage validiteit die kan voortkomen uit de subjectieve interpretatie van de verzamelde data door de onderzoeker (Guba & Lincoln, 1989, pp. 236-241). Komt deze interpretatie en de weergave ervan overeen met de intenties en ideeën van de respondenten? Naast het diep induiken in de materie met de respondenten is ervoor gekozen om de validiteit van dit onderzoek te verhogen door middel van "peer debriefing" (Guba & Lincoln, 1989, p. 237): het bediscussiëren van de bevindingen, conclusies, en analyses van het onderzoek met een niet geïnvolveerde, maar kundige expert op het gebied. Het doel van deze aanvullende expertinterviews is om de bevindingen en de daarop gebaseerde conclusies door een expert te laten beoordelen, niet om nog verder empirisch materiaal aan de analyse toe te voegen. De verdergaande inzichten of ideeën van deze experts zijn daarom vooral een mooie bijvangst en vormen mogelijk suggesties voor navolgend onderzoek.

Hiervoor zijn de bevindingen en conclusies van dit onderzoek dan ook besproken met de hieronder genoemde experts. Een weergave van hun reacties is terug te vinden in hoofdstuk 4.6. Deze interviews zijn een inhoudelijke reflectie op het onderzoek, niet op de onderzoek aanpak en geven geen antwoord op de onderzoeksvraag.

Na het afronden van de volledige conceptversie van de thesis zijn de drie deskundigen uitgenodigd voor een gesprek via Teams.

- Prof. dr. I. Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud universiteit Nijmegen.
- Mw. Drs. E. Kinkel, calamiteitenpsycholoog, PhD project TU Delft, “travel behaviour and traffic operations in case of exceptional events”. Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, programmagroep Brain & Cognition, Universiteit van Amsterdam.
- Mw. Dr. M. Bakker, onderzoeker-adviseur Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid Arnhem.

Er is gekozen voor deze experts vanwege hun deskundigheid betreffende het onderwerp van het onderzoek en hun betrokkenheid bij de opleiding. Helsloot komt meerdere malen in de literatuurlijst terug als onderzoeker en schrijver van literatuur over dit onderwerp. Kinkel kijkt vanuit haar calamiteitenpsychologische achtergrond in haar werk naar zelfredzaamheid. Haar achtergrond kan zorgen dat door een andere bril naar zelfredzaamheid wordt gekeken. Bakker was betrokken bij het onderzoek over verminderd zelfredzamen en zit het landelijke netwerk zelfredzaamheid voor.

De gesprekken met de experts vonden in maart en april 2021 plaats. Het is niet gelukt om met Prof. dr. I. Helsloot een afspraak in te plannen. De experts is gevraagd om te reageren op de bevindingen en conclusie uit de conceptthesis van maart 2021, het concept is hen vooraf toegezonden. In deze gesprekken is nagegaan hoe de experts op het gebied van zelfredzaamheid tegen de conclusie aankijken en of ze nog aanvullingen of andere invalshoeken hadden die voor de lezer van deze thesis en voor VRHM van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn. Na de gesprekken hebben de deskundigen de tekst van het verslag van hun gesprekken toegestuurd gekregen voor akkoord en/of voor eventuele aanpassingen.

3. Literatuurstudie

3.1 Inleiding

Deze literatuurstudie behandelt eerst de term ‘zelfredzaamheid van burgers’ (deelvraag 1). Vervolgens wordt er ingegaan op de vraag wat zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis is (deelvraag 3). De betekenis ervan wordt vervolgens beschouwd vanuit de capaciteit van hulpdiensten en de inzet van zelfredzaamheid van burgers. Daarna is uitgewerkt wat de wetgever zegt over zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis (deelvraag 2). In deze literatuurstudie worden zodoende de eerste drie deelvragen beantwoord.

Aan de rol van de veiligheidsregio's wordt in paragrafen 3.6.1 en 3.6.2 aandacht besteed. Aan het eind van deze literatuurstudie worden de daaruit voortvloeiende theoretische verwachtingen in de vorm van een theoretisch kader geformuleerd.

3.2 Wat is zelfredzaamheid?

Er is door de jaren heen een verschuiving ontstaan naar grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bij burgers in het dagelijks leven. De klassieke verzorgingsstaat, zoals wij die kennen uit de tweede helft van de twintigste eeuw, is veranderd. Er is sprake van een verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. In de troonrede van koning Willem-Alexander, uitgesproken op 17 september 2013, hoorden de meeste Nederlanders voor het eerst de term ‘participatiesamenleving’ (Rijksoverheid, 2013).

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 bevat regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang. In deze wet wordt de volgende omschrijving van zelfredzaamheid gehanteerd: “In staat zijn tot het uitvoeren van de noodzakelijke algemene dagelijkse levensverrichtingen en het voeren van een gestructureerd huishouden” (2015, § 1, artikel 1.1.1). Volgens den Brabander is zelfredzaamheid één van de doelstellingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Den Brabander, 2014). Hij concludeert dat burgers zichzelf moeten kunnen redden en niet afhankelijk zouden moeten zijn van de overheid. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schrijft in 2017 in haar rapport ‘Weten is nog geen doen’, dat in de politiek en in het beleid gesproken wordt over zelfredzaamheid, met als doel een verschuiving van overheidsinmenging naar eigen regie en eigen verantwoordelijkheid van burgers te bewerkstelligen.

Een voorbeeld is de maatschappelijke ondersteuning die gemeenten moeten bieden aan burgers om zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen. Dat betekent dat medewerkers van gemeenten niet alleen naar de desbetreffende burger, de noodzakelijke hulp en hulpmiddelen moeten kijken, maar ook naar de sociale omgeving en het gezin. Gemeenten moeten inventariseren of er mantelzorgers, vrijwilligers of burgerinitiatieven zijn die samen met eventuele professionele hulp kunnen zorgen voor een stabielere thuissituatie (Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, 2017, p. 28). Uit het bovenstaande blijkt, paradoxaal genoeg, dat inmenging van de overheid nodig is om de burger minder afhankelijk van de overheid te maken. In het rapport van het Veiligheidsberaad 'Bevolkingszorg op orde 2.0' is te lezen dat zelfredzaamheid (zoals hierboven besproken) voor de overheid, en nog meer voor de gemeenten, het uitgangspunt voor bevolkingszorg in crisissituaties is (Bruinooge, et al., 2014, p. 27).

Uit het voorgaande is op te maken dat onder zelfredzaamheid wordt verstaan dat de burger niet, of minder afhankelijk van de overheid is, en zichzelf in het dagelijks leven kan redden met eigen regie en eigen verantwoordelijkheid.

3.2.1 Wat is zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?

De bovenstaande ontwikkeling in het dagelijks leven van de burger betekent ook iets voor zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Ruitenberg en Helsloot hanteren hiervoor de volgende definitie: "Het gaat om alle handelingen die burgers ondernemen als voorbereiding op, tijdens of na een ramp of crisis om zichzelf te helpen en de gevolgen van de ramp of crisis te beperken" (Ruitenberg & Helsloot, 2004). Ook Groenendaal en van 't Padje, onderzoekers op dit vakgebied, hebben deze definitie overgenomen (Groenendaal & van 't Padje, 2010). Deze definitie wordt daarnaast in 'Bevolkingszorg op orde 2.0' gehanteerd (Bruinooge, et al., 2014, p. 22). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hanteert vanaf 2009 de volgende definitie: "De overheid is hierbij niet de enige die iets kan doen om de gevolgen van een ramp te beperken. Ook het bedrijfsleven en burgers hebben een verantwoordelijkheid als het gaat om de voorbereiding op rampen en crises. Zo moeten zij bijvoorbeeld in staat zijn zichzelf bij een ramp enige tijd te redden. Dit noemen we zelfredzaamheid" (Kamerstukken II, 30821, nr. 9, 2009).

Op het digitale kennisplein 'zelfredzaamheid' van het IFV, is de gehanteerde definitie zelfredzaamheid te vinden van het Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing²: "De vermogens en handelingen van burgers om incidenten, en de nasleep ervan, zelfstandig dan wel met behulp van anderen zoveel mogelijk te voorkomen en/of te beheersen" (Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing, 2011). In 'Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen' concluderen Ruitenberg en Helsloot, voor wat betreft de voorbereiding op een ramp of crisis, dat de overheid zelfredzaamheid van burgers verwacht. Burgers blijken bereid zich voor te bereiden op een ramp of crisis als het in hun ogen een redelijk scenario is waarbij zij zich kunnen voorstellen dat een dergelijke ramp zich daadwerkelijk zou kunnen voordoen. Veiligheidsregio's zouden er goed aan doen om zelfredzaamheid van burgers te faciliteren; burgers zijn namelijk bereid om mee te werken, aldus Ruitenberg en Helsloot (Ruitenberg & Helsloot, 2004, p. 79). Zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis staat in dit onderzoek centraal, de fases vóór of ná een ramp of crisis vallen buiten dit onderzoek. Centraal staat het gedrag tijdens een crisis, maar het beleid van de veiligheidsregio betreft ook de fase voor de crisis. De veiligheidsregio werkt ook aan het voorkomen en voorbereiden van mogelijke rampen en crises.

Tijdens een ramp of crisis gaat zelfredzaamheid over handelingen en het nemen van verantwoordelijkheid van burgers om zichzelf te redden. Deze definitie van 'zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis' wordt in het onderzoek gehanteerd.

3.3 Wat is de betekenis van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?

Na de uitwerking van de definities 'zelfredzaamheid' en 'zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis' is gekeken naar de betekenis van deze beide definities (deelvraag 3). Met betekenis wordt hier de meerwaarde of toegevoegde waarde van zelfredzaamheid van burgers bedoeld voor burgers en hulpverleningsdiensten. Specifiek wordt gekeken naar de capaciteit van hulpdiensten, en (het gebruik maken van) de zelfredzaamheid van burgers. In 'Bevolkingszorg op orde 2.0' wordt gewezen op het belang van zelfredzaamheid in de crisisbeheersing (Bruinooge, et al., 2014, p. 27). Deze deelvraag wordt in deze paragraaf vanuit de literatuur beantwoord.

² In het Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing van 2011 werkten de toenmalige Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), de Raad van Hoofdcommissarissen, GHOR Nederland en het landelijk overleg van gemeentesecretarissen samen.

Nb. Begin 2020 nemen de volgende partijen deel aan het Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing: Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Defensie, GGD GHOR Nederland, Landelijk Netwerk Bevolkingszorg, Nationale Politie, Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's.

3.3.1 Capaciteit van hulpdiensten

Aan de capaciteit van de professionele hulpverlening zit een grens. Zo geven Ruitenberg en Helsloot aan dat het even duurt eer de hulpdiensten voldoende hulpverleningscapaciteit tijdens een ramp of crisis ter plaatse hebben (Ruitenberg & Helsloot, 2004, p. 3 en 78). Ook in de brief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer wordt daar aandacht voor gevraagd: “Bij een ramp of een crisis kan het zo zijn dat burgers en bedrijven enige tijd op zichzelf zijn aangewezen” (Kamerstukken II, 30821, nr. 9, 2009). Volgens Dückers & Pröpper zijn bij een ramp of crisis de burgers zelfs al ‘initiatiefnemer’ voordat de hulpdiensten ter plekke zijn (Dücker & Pröpper, 2011).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties legt de nadruk op de verdeling van de professionele hulpverlening: “De capaciteit van de professionele hulpverlening is per definitie beperkt en wordt als eerste ingezet voor de mensen die deze het hardst nodig hebben” (Kamerstukken II, 30821, nr. 9, 2009). Ook in het document ‘Bevolkingszorg op orde 2.0’, wordt aangegeven dat er grenzen zijn aan hulpverleningscapaciteit; de in te zetten capaciteit gaat uit van reguliere zorg, en is niet berekend op een ramp of crisis (Bruinooge, et al., 2014).

Daarom is volgens Ruitenberg en Helsloot zelfredzaamheid van burgers een waardevolle aanvulling op de mogelijkheden van de hulpdiensten tijdens een ramp of crisis (Ruitenberg & Helsloot, 2004). Van de Brand heeft onderzoek gedaan naar ‘het bestuurlijk-politiek debat over zelfredzaamheid’ en heeft ook geconcludeerd dat zelfredzaamheid aanvullend is op de zorg van de overheid (Van den Brand, 2005).

De burger is met andere woorden al betrokken tijdens een ramp of een crisis en enige tijd op zichzelf aangewezen. Vervolgens komt de hulpverlening op gang, maar de capaciteit van deze hulpverlening is beperkt. Zelfredzaamheid tijdens een ramp of een crisis is aanvullend op de zorg die de overheid kan bieden.

3.3.2 Gebruik maken van zelfredzaamheid burgers

Het is van belang om te kijken of zelfredzaamheid van burgers kan worden ingezet door de hulpdiensten tijdens een ramp of crisis. Volgens Ruitenberg & Helsloot begrijpen burgers bijvoorbeeld best dat er een grens zit aan wat de overheid kan doen en dat vraagt van de overheid dat zij ook transparant is over haar grenzen naar de burger toe (Ruitenberg & Helsloot, 2004). Burgers zijn bereid verantwoordelijkheid te nemen in het kader van zelfredzaamheid.

Diverse onderzoekers hebben zich verder verdiept in de mate van zelfredzaamheid van de burger. Zo kijkt Quarantelli naar twee verschillende vormen van rampen, de zogenaamde consensus en de descensus situatie. Hij ontdekt dat burgers in rampen die geen rellen zijn (consensus), geneigd zijn om rationeel te reageren. In deze gevallen zullen de burgers juist vaak anderen helpen (Quarantelli, 1993, pp. 67-81). Ook Dynes komt tot een vergelijkbare conclusie. Hij onderzocht hoe rampen en crises vaak worden aangepakt vanuit een (niet passend) militair model. Zijn voorstel is om de (zelfredzame) burger te gaan bekijken vanuit een nieuw model waarin rekening wordt gehouden met de burger, Dynes erkent dat de burger onder andere goed kan omgaan met onverwachte situaties. Volgens dit model van Dynes zouden juist bestaande (sociale) structuren de pijler moeten vormen voor de planning van rampen en crises. Vanuit het gedrag onder normale omstandigheden is af te leiden hoe de burger zich in het geval van een ramp of crisis hoogstwaarschijnlijk zal gedragen (Dynes, 1994, pp. 141-158). In 'Bevolkingszorg op orde 2.0' beschrijven de gemeenten de rol die zij hebben in de crisisbeheersing (Bruinooge, et al., 2014, pp. 25-31). Er is een visie op bevolkingszorg geformuleerd met diverse verwijzingen naar zelfredzaamheid. Daarin wordt van Dynes en Quarantelli overgenomen dat burgers tijdens een ramp of crisis net zo zullen handelen als in het dagelijks leven en ook eigen verantwoordelijk hebben en/of zullen nemen.

Inmiddels is echter bekend dat wanneer iemand zich in het dagelijks leven met allerlei hulpmiddelen prima redt, maar deze niet tot zijn beschikking heeft tijdens een ramp of crisis (omdat diegene bijvoorbeeld het huis moet verlaten of geen toegang tot voorzieningen heeft), er sprake kan zijn van verminderde zelfredzaamheid. Hiervoor wordt verwezen naar het rapport 'verminderde zelfredzamen ten tijde van rampen en crises: de overheid een zorg?' (Bakker, Ruiters, Koopmans, & van Duin, 2018). Bruinooge stelt dat verdere uitwerking door gemeenten, vooral op het vlak van stimuleren, activeren en faciliteren van zelfredzaamheid bij rampen en crisis, nodig is om tot een bruikbaar toetsingskader te komen voor bevolkingszorg (Bruinooge, et al., 2014, p. 68). Een doorontwikkeling van bevolkingszorg 2.0 is het onderzoek naar de vraag hoever de rol en verantwoordelijkheid van de overheid voor de zorg voor verminderd zelfredzamen reikt ten tijde van rampen en crises. Op 3 december 2018 is dit onderzoek beschikbaar gekomen onder de naam 'Verminderd zelfredzamen ten tijde van rampen en crises: de overheid een zorg?' (Bakker, Ruiters, Koopmans, & van Duin, 2018). Dit onderzoek is van belang voor het thema zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis aangezien beleid op het gebied van zelfredzaamheid is gericht op zelfredzamen, niet-zelfredzamen en verminderd zelfredzamen.

Uit de literatuur zoals beschreven in deze paragraaf kan geconcludeerd worden dat burgers in de meeste gevallen net zo zelfredzaam zijn tijdens een ramp of crisis als in het dagelijks leven, en bereid zijn (of in staat zijn) om eigen verantwoordelijkheid te nemen. De uitdaging voor de overheid is om te streven naar een zo hoog mogelijke zelfredzaamheid omdat de hulpverleningscapaciteit, dat wat de overheid voor de burgers kan doen, beperkt is.

3.4 Wat zegt de wetgever over zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?

In deze paragraaf wordt het verloop van het proces binnen de landelijke overheid op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis behandeld. Er wordt gekeken wat de wetgever zegt over zelfredzaamheid tijdens een ramp op crisis (deelvraag 2).

In 2009 is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties³ het project 'Zelfredzaamheid bij Rampen en Crises' gestart, met als doel dat burgers en bedrijven zich beter gaan voorbereiden op mogelijke rampen en crises. Indien slachtoffers in staat zijn zichzelf te redden, in afwachting van de hulpdiensten, kan de impact van een ramp of crisis door deze voorbereiding worden verkleind (Kamerstukken II, 30821, nr. 9, 2009).

Het kabinet heeft zich al voor de start van dit project gebogen over de mogelijkheden om maatschappelijke ontwrichting door een ramp of crisis zoveel mogelijk te voorkomen. Het kabinet keek daarbij niet alleen naar de overheid, maar ook naar bedrijven en burgers; het is volgens het kabinet een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

In 2011 schrijft de minister van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Tweede Kamer over het project 'Zelfredzaamheid bij rampen en crisis'. In deze brief geeft de minister aan dat het project al veel kennis en inzicht heeft opgeleverd; bijvoorbeeld dat een bepaalde mate van zelfredzaamheid een gegeven is tijdens een ramp of crisis. Er valt nog wel het een en ander te beïnvloeden en te verbeteren in uitkomst en kwaliteit. Veiligheidsregio's zouden volgens de minister de komende twee jaar zelfredzaamheid in de werkprocessen moeten integreren zodat de rol van de rijksoverheid niet meer nodig is. Hulpdiensten moeten in staat worden gesteld zelfredzaamheid te benutten, ruimte te geven en te integreren in de processen (Kamerstukken II, 30821 nr. 12, 2011).

³ Nationale veiligheid en crisisbeheersing vielen tot 2010 onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na 2010 onder het ministerie van Veiligheid en Justitie. Vanaf 2017 is de naam gewijzigd in het ministerie van Justitie en Veiligheid.

In een brief aan de Tweede Kamer van de minister van Veiligheid en Justitie van 5 juni 2012, wordt geconcludeerd dat het belangrijk is dat de veiligheidsregio's het project in de regio's oppakken met de opgedane kennis en inzichten. Er zijn meerdere veiligheidsregio's die zelfredzaamheid actief hebben opgepakt. Er wordt gewezen op de 'visie op zelfredzaamheid' van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) welke is vastgesteld in 2011 (Kamerstukken II, 30821, nr. 16, 2012). Deze visie wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

Het beleid en de implementatie van 'zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis' is door het ministerie bij de veiligheidsregio's neergelegd. Het blijkt dat het beeld van het ministerie in 2011 is, dat door veiligheidsregio's de randvoorwaarden voor zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis zijn gecreëerd en worden benut. Het beeld is dat er door de veiligheidsregio's ruimte wordt gegeven aan zelfredzaamheid en dat deze is geïntegreerd in de processen. Samengevat heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie de indruk dat de rol van de landelijke overheid niet meer nodig is, en dat de opgedane kennis wordt gebruikt.

3.5 De rol van de veiligheidsregio's

Het document 'visie op zelfredzaamheid 2011-2015' staat aan de basis voor de ontwikkeling van de visie voor de veiligheidsregio's. Dit document is opgesteld op initiatief van het Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing, met als doel te onderzoeken hoe interactie tussen burgers en hulpverleners tijdens een ramp of crisis kan worden bevorderd (Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing, 2011, p. 2 en 29). In deze 'visie op zelfredzaamheid' wordt aangegeven dat zelfredzaamheid ook bestuurlijke aandacht vergt; de ontwikkeling van zelfredzaamheid gaat niet vanzelf. Het bestuur van de veiligheidsregio's wordt vooral opgeroepen om de visie op zelfredzaamheid te delen en deze uit te dragen. Dit zou ervoor zorgen dat hulpverleners de ruimte krijgen om samen te werken met de burger binnen de crisisbeheersing (Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing, 2011). Het versterken van de zelfredzaamheid, als onderdeel van het versterken van crisisbeheersing binnen de veiligheidsregio's, is door het Veiligheidsberaad opgenomen in de 'Strategische agenda versterking veiligheidsregio's 2014-2016' (Veiligheidsberaad, 2014, p. 12).

Hieronder zijn enkele algemene aspecten beschreven die het bestuur van de veiligheidsregio's moet meenemen bij het opstellen en uitdragen van beleid met betrekking tot zelfredzaamheid.

Het onderzoek van Donaldson pleit voor een organisatie met ruimte voor eigen expertise. Hij legt uit dat de noodzaak van een flexibele, participatieve aanpak toeneemt zodra de onzekerheid van taken toeneemt. Hoe groter de onzekerheid binnen een situatie is, hoe beter het is om afstand te nemen van de hiërarchie en de mensen aan de basis (de mensen in het werkveld) vanuit de eigen expertise te kunnen laten werken (Donaldson, 1996, p. 59). Dit is bij uitstek toe te passen op het werken rondom en tijdens een ramp of crisis. Deze bij uitstek onzekere situatie zou de ruimte moeten bieden voor hulpverleners op operationeel niveau om expertise ter plaatse te benutten. Sutcliffe en Weick bevestigen dat beslissingen kunnen nemen op operationeel niveau tijdens een ramp of crisis, onderdeel uitmaakt van een succesvolle crisisorganisatie (Sutcliffe & Weick, 2001, p. 16).

In de 'visie op zelfredzaamheid' wordt gewezen op het belang van aandacht voor de eigen veiligheid van hulpverleners en burgers. Daarnaast staat hierin vermeld dat communicatie plaats moeten vinden over, en mét burgers. Tevens wordt hierin vermeld dat zelfredzamen en zij die anderen helpen moeten worden gewaardeerd (Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing, 2011).

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de bestuurlijke voorbereiding en voorbereiding van hulpverleners binnen veiligheidsregio's op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis.

3.5.1 Bestuurlijke voorbereiding

Diverse onderzoekers hebben aandacht besteed aan de bestuurlijke voorbereiding op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. De verschillende onderzoeken die zijn geraadpleegd geven een groot aantal verschillende onderwerpen die bij de bestuurlijke voorbereiding een rol (kunnen) spelen. Op basis van deze literatuur is in dit onderzoek gekozen om de informatie vanuit de theorie te categoriseren en in te delen. De, door de onderzoeker gecategoriseerde, onderwerpen zijn de volgende: acceptatie, besef uitdragen, inrichten, aanmoedigen en mythen. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de spannende combinatie van overheidsinmenging en de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Daarnaast speelt de zoektocht naar de mate van overheidsinmenging, en of er sprake is van de juiste balans. Een balans waarbij de overheidsinmenging en de burger elkaar vinden en niet tegenwerken.

Acceptatie

In het document 'bevolkingszorg op orde 2.0' wordt gesproken over het belang van bestuurlijke acceptatie van zelfredzaamheid bij een ramp of crisis. Op het moment dat een hulpverlener tijdens een inzet zelfredzamen tegenkomt die wellicht ook hulp aanbieden, kan een dilemma ontstaan bij de hulpverlener. Hij moet de ontstane situatie beoordelen en de eigen rol bepalen. Gaat hij overnemen en/of coördineren? Bestuurlijke afspraken kunnen helpen dit dilemma te voorkomen; het ontbreken van afspraken kan voor hulpverleners een belemmering vormen om (hulp van) zelfredzame burgers te accepteren (Bruinooge, et al., 2014, p. 28).⁴ Hulpverleners geven zelf aan behoefte te hebben aan beleidsmatige afspraken. Het is met andere woorden van belang dat de bestuurlijke laag beseft hoe belangrijk het is om zelfredzaamheid een plek te geven in de beleidsplannen.

Ook Ruitenberg en Helsloot adviseren om als overheid uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheid van de burger tijdens een ramp of crisis. Daarnaast moet de overheid verantwoordelijkheid nemen voor de acties van de zelfredzame burger (Ruitenberg & Helsloot, 2004, p. 128). Hulpverleners durven de hulp van burgers niet altijd aan te nemen of te vragen, aangezien ze bang kunnen zijn voor bijvoorbeeld de juridische consequenties als deze burger een fout maakt. Deze angst van hulpverleners voor de verantwoordelijkheid voor de handelingen van burgers voor en bij de start van de inzet moet weggenomen worden.

Besef uitdragen

Dückers en Pröpper bevelen het bestuur aan het besef uit te dragen dat burgers een wenselijke en tevens onvermijdelijke aanvulling zijn op de inzet van de hulpverleners tijdens een ramp of crisis (Dückers & Pröpper, 2011). De burgers zijn al ter plaatse voordat de hulpdiensten arriveren. Van 't Padje en Groenendaal sluiten op deze aanbeveling aan om tijdens een ramp of crisis de capaciteit te vergroten en de expertise van burgers te benutten. Dit kan zowel individueel als in de vorm van bedrijf of vereniging (Van 't Padje & Groenendaal, 2008). Ook Ruitenberg en Helsloot geven aan dat tijdens een ramp of crisis de inzet van de burger nodig is om het aantal slachtoffers te beperken (Ruitenberg & Helsloot, 2004, p. 128).

⁴ Hoewel deze situatie het onderwerp van de burgerhulpverlening raakt, dat niet strikt tot het thema van deze thesis hoort, zoals in de begripsafbakening in paragraaf 1.4 is aangegeven, wordt het aspect hier wel meegenomen omdat beide onderwerpen in de praktijk vaak sterk met elkaar verweven zijn.

Inrichten

Volgens Dückers en Pröpper moeten organisaties zoals de veiligheidsregio's worden ingericht op het benutten van de zelfredzaamheid van burgers (Dücker & Pröpper, 2011). Van 't Padje en Groenendaal, Ruitenbergh en Helsloot en Bruinooge vragen aandacht voor het stimuleren en faciliteren van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis (Van 't Padje & Groenendaal, 2008) (Ruitenbergh & Helsloot, 2004, p. 128) (Bruinooge, et al., 2014).

Aanmoedigen

Dücker & Pröpper geven aan dat de organisatie aangemoedigd moet worden om van tevoren afspraken te maken over het omgaan met zelfredzaamheid van burgers (Dücker & Pröpper, 2011). Hierbij doelen de onderzoekers op alle organisaties binnen de overheid die met zelfredzaamheid te maken krijgen. Van 't Padje en Groenendaal concluderen dat vóór, tijdens en na een ramp of crisis de zoektocht van de overheid naar samenwerking met de burgers moet plaatsvinden (Van 't Padje & Groenendaal, 2008). Zij geven hier aan dat het belangrijk is dat de overheid actief de samenwerking en de zelfredzaamheid aanmoedigt en opzoekt.

Mythen

Regelmatig keert in de literatuur de hardnekkigheid van mythen over het gedrag van burgers tijdens een ramp of crisis terug. Deze mythen vertellen onwaarheden over het gedrag van de burger tijdens een ramp of crisis. Zo klinkt in mythes door dat burgers hulpeloos zijn, in paniek raken of gaan plunderen. Door deze mythes lijkt het erop dat de burger niet tot verantwoordelijkheid of zelfredzaamheid in staat is. Die mythen kwamen veelal tot stand door de militaire benadering van een ramp op crisis, waarin de burgers begrensd, beveiligd en weggehouden dienden te worden van een ramp of crisis (Quarantelli & Dynes, 1969). Quarantelli en Dynes onderzochten deze mythes al in 1969. Zo ondervonden zij dat hoewel een natuurlijke ramp bij uitstek veel gelegenheid geeft voor plunderen er desondanks geen sprake is van plunderingen. Mocht er toch sprake zijn van plunderingen, dan gebeurt dit door buitenstaanders die niet uit de getroffen gebieden komen. Iets wat door andere burgers wordt afgekeurd (Quarantelli & Dynes, 1969, pp. 276-291).

Zowel Quarantelli als Dynes hebben de verschillende mythes zelfstandig verder onderzocht. Naarmate het onderzoek op dit gebied vordert wordt het duidelijker dat burgers in tegenstelling tot de bestaande mythen in een noodsituatie juist helpen en hulp aanbieden (Dynes, 1994) (Quarantelli, 1993). Ook Perry en Lindell geven in 2003 aan dat burgers niet hulpeloos en afhankelijk zijn, zij maken er juist het beste van onder de bijzondere omstandigheden en zonder veel informatie (Perry & Lindell, 2003).

Mochten mythen omtrent het gedrag van burgers tijdens een ramp of crisis nog bestaan binnen de veiligheidsregio, dan wordt het tijd voor het bestuur van de veiligheidsregio om deze mythen voor eens en voor altijd stevig te ontkrachten. Deze mythen kunnen beleid en implementatie van zelfredzaamheid in de weg staan.

Spannende combinatie

Na al deze bemoedigende woorden voor het bestuur van de veiligheidsregio's wordt in 'Bevolkingszorg op orde 2.0' echter gewaarschuwd voor te veel ondersteuning vanuit de overheid op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Dit kan namelijk van zelfredzaamheid een overheidsverantwoordelijkheid maken, en dat is niet de opzet van de gemeenten (Bruinooge, et al., 2014).

Het wordt een 'spannende combinatie' in het zoeken naar balans tussen wel of geen overheidsinmenging rondom zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. In paragraaf 3.2 is geconstateerd dat bij zelfredzaamheid in het algemeen ondersteuning door de overheid nodig is om de burger onafhankelijker en zelfredzamer te laten worden. Paradoxaal genoeg is inmenging van de overheid dus nodig om de burger minder afhankelijk van de overheid te maken.

Samengevat wordt in de literatuur aandacht besteed aan de bestuurlijke voorbereiding op zelfredzaamheid. Tevens is een landelijke visie op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis voorhanden. Achtereenvolgens is aandacht besteed aan acceptatie, besef uitdragen, inrichten en aanmoedigen van zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis als bestuurlijke voorbereiding. Tevens wordt aangegeven om waakzaam te zijn voor een te grote overheidsinmenging.

3.5.2 Voorbereiding hulpverleners

Diverse onderzoekers hebben zich verdiept in de voorbereiding van hulpverleners op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Hetgeen van 't Padje en Groenendaal schrijven in het artikel 'Redzame burgers als vliegwiel voor verandering' geeft aan wat na bestuurlijke voorbereiding op de hulpverleners afkomt. Hierin wordt gekeken hoe hulpverleners de samenwerking met burgers in het kader van zelfredzaamheid kunnen bevorderen en faciliteren. Met name de hulpverleners die tijdens een ramp of crisis in contact komen met burgers, zullen de samenwerking met hen op moeten zoeken. Er moet gewerkt worden aan vertrouwen en een flexibele houding naar de burger toe. Het is belangrijk om aandacht te besteden aan de structuur, cultuur en het gedrag van burgers die bij het benutten van zelfredzaamheid past, en daarnaast te blijven kijken naar ontwikkelingen van burgers die te benutten zijn (Groenendaal & van 't Padje, 2010). In de 'visie op zelfredzaamheid' zijn aanbevelingen voor de hulpverlener opgesteld. Het komt erop neer dat er vertrouwd kan worden op de capaciteit en de professionaliteit van de burger. Zo benoemt deze visie dat het voor de hulpverlener belangrijk is tijdens een ramp of crisis te kijken waar de kwaliteiten van de burger liggen, dit te erkennen en te gebruiken (Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing, 2011).

Samengevat zijn er in de periode na de bestuurlijke voorbereiding diverse aanbevelingen voor beleidsuitvoerders uitgewerkt. De hulpverleners moeten de samenwerking met burgers opzoeken, als onderdeel van het reguliere werk; er moet gewerkt worden aan vertrouwen en een flexibele houding naar de burger toe.

3.6 Samenvatting

Uit de literatuurstudie blijkt dat er definities, visies en analyses voorhanden zijn op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. De toegevoegde waarde van zelfredzaamheid is aan de orde gekomen. Er zijn voor bestuur en hulpverleners aanbevelingen en adviezen voor de voorbereiding op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis voorhanden. In deze paragraaf wordt per deelvraag samengevat wat er binnen de literatuur is gevonden en is besproken in de voorafgaande hoofdstukken.

Deelvraag 1: Wat is zelfredzaamheid?

Onder zelfredzaamheid wordt verstaan dat de burger niet, of minder afhankelijk van de overheid is en zichzelf kan redden met eigen regie en verantwoordelijkheid. Dit is ook een uitgangspunt voor het dagelijks leven.

Deelvraag 3: Wat is de betekenis van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?

Tijdens een ramp of crisis gaat zelfredzaamheid over handelingen van burgers om zichzelf te redden. Daarnaast gaat het over de verantwoordelijkheid die bij de burger ligt, en over het vermogen om zelfredzaam te zijn. Deze uitwerking van de definitie zelfredzaamheid wordt in het onderzoek gehanteerd.

De burger is door zijn aanwezigheid op de plek van het onheil hoe dan ook al betrokken bij een ramp of crisis en is enige tijd op zichzelf aangewezen. De hulpverlening komt vervolgens op gang, maar aan de capaciteit van de hulpverlening zitten grenzen. Uitgangspunt is dat burgers net zo zelfredzaam zijn tijdens een ramp of crisis als in het dagelijks leven (met de al besproken uitzonderingen), en bereid zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Deelvraag 2: Wat zegt de wetgever over zelfredzaamheid?

Het beeld van het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie in 2011 is, dat door veiligheidsregio's de randvoorwaarden voor zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis zijn gecreëerd en worden benut, er ruimte wordt gegeven aan zelfredzaamheid en deze is geïntegreerd in de processen. De rol van de landelijke overheid is niet meer nodig, de opgedane kennis wordt gebruikt.

In de literatuur wordt aandacht besteed aan de bestuurlijke voorbereiding op zelfredzaamheid in veiligheidsregio's. Wat naar voren komt is dat er een landelijke visie op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis voorhanden is. Zelfredzaamheid moet bestuurlijk worden geaccepteerd. De visie moet binnen de veiligheidsregio worden gedeeld en uitgedragen.

Naast concrete aanbevelingen voor hulpverleners om met zelfredzaamheid daadwerkelijk aan de slag te gaan, zullen hulpverleners de samenwerking met burgers op moeten zoeken, als onderdeel van het reguliere werk. Er moet gewerkt worden aan vertrouwen en een flexibele houding naar de burger toe.

3.7 Van literatuuronderzoek naar theoretisch kader

In paragraaf 3.5 is een kwantiteit aan onderwerpen aan bod gekomen die belangrijk (kunnen) zijn voor de invoering en het goed werken van zelfredzaamheid in een veiligheidsregio. Zo werd er in dit hoofdstuk bijvoorbeeld duidelijk dat er eerst aandacht, acceptatie en beleid moet komen voordat zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis geïmplementeerd kan worden. In deze paragraaf wordt getracht de aan bod gekomen onderwerpen systematisch weer te geven en op basis van relevante dimensies te groeperen. De op deze manier gegroepeerde onderwerpen vormen een middel of een meetlat om te kijken hoe het er met de zelfredzaamheid voor staat. Dit komt vervolgens van pas bij het kijken naar zelfredzaamheid in een veiligheidsregio, maar ook bij het ontwikkelen en implementeren van beleid of het ontdekken hoe het met de zelfredzaamheid in een veiligheidsregio is gesteld. Het doel van dit onderzoek is inzicht te geven over de manier waarop VRHM vorm zou kunnen geven aan zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis. Daarom is een schema opgesteld waarin zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau van de veiligheidsregio is gekoppeld aan de bevorderende en belemmerende factoren, betreffende zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis, zoals die uit de bestudeerde literatuur gedestilleerd zijn.

Ten eerste lijkt het behulpzaam een verschil te maken tussen de niveaus die binnen de veiligheidsregio bezig zijn met het maken en implementeren van beleid op het gebied van zelfredzaamheid. Dit onderzoek maakt hiervoor een onderscheid tussen het bestuur van de veiligheidsregio, dat strategisch en tactisch verantwoordelijk is voor zelfredzaamheid, en hulpverleners, die er operationeel mee aan de slag gaan. Ten tweede is ervoor gekozen inzichten uit het literatuuronderzoek met betrekking tot deze niveaus te classificeren als zelfredzaamheid bevorderend of remmend. Leidt een bepaalde actie of houding van niveaus binnen de veiligheidsregio volgens de literatuur tot succes bij het ontwikkelen en implementeren van beleid op het gebied van zelfredzaamheid, of juist niet? Deze twee dimensies en hun onderlinge verband worden weergegeven in tabel 1.

Uit de literatuur zijn de relevante onderwerpen met een positief effect als bevorderend, en de bevindingen met een negatief effect als remmend aangemerkt en in volgorde van behandeling in paragraaf 3.5 in tabel 1 weergegeven. In bijlage 1 is deze tabel verder uitgewerkt. De theoretische bevindingen zijn hierin gekoppeld aan interviewvragen als input voor het interviewprotocol (zie interviewprotocol in bijlage 2). De vragen vormen tevens mogelijke gespreksonderwerpen of kritische vragen die gebruikt zouden kunnen worden bij het schrijven of opzetten van beleid op het gebied van zelfredzaamheid.

Tabel 1 vormt het kader voor het empirisch deel van het onderzoek. De tabel heeft richting gegeven aan de documentenstudie en is een leidraad geweest voor de interviews in de diverse veiligheidsregio's. Deze tabel helpt tevens om uiteindelijk tot een antwoord op de hoofdvraag te komen.

Bevorderende factoren Strategisch en tactisch	Remmende factoren Strategisch en tactisch
<ul style="list-style-type: none"> - Neem de visie op zelfredzaamheid voor veiligheidsregio's over, om interactie tussen burgers en hulpverleners tijdens een ramp of crisis te bevorderen. Deel de visie binnen de veiligheidsregio en draag deze uit (Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing, 2011). 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Geen beleidsmatige afspraken maken is een belemmering voor hulpverleners om hulp van burgers te accepteren (Bruinooge, et al., 2014).
<ul style="list-style-type: none"> - Maak mogelijk dat tijdens een ramp of crisis, hulpverleners op operationeel niveau beslissingen mogen nemen als onderdeel van een succesvolle crisisorganisatie (Donaldson, 1996) (Sutcliffe & Weick, 2001). 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Mythen, zoals in paniek raken, hulpeloos en afhankelijk zijn en plunderen in stand houden (Quarantelli & Dynes, 1969) (Perry & Lindell, 2003).
<ul style="list-style-type: none"> - Zorg dat burgers tijdens een ramp of crisis worden geïnformeerd. Aangevuld in het kader van zelfredzaamheid met risico's en gevolgen voor de gezondheid (Wet veiligheidsregio's, 2010). 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Geen aandacht besteden aan begrenzing van ondersteuning aan burgers. Geen begrenzing creëert een ongewenste overheidsverantwoordelijkheid (Bruinooge, et al., 2014).
<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijke acceptatie en beleidsmatige afspraken zijn van belang voor de uitvoering (Bruinooge, et al., 2014). 	
<ul style="list-style-type: none"> - Neem bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de acties van de zelfredzame burger (Ruitenberg & Helsloot, 2004). 	

Bevorderende factoren	Remmende factoren
Strategisch en tactisch	Strategisch en tactisch
- De betekenis van zelfredzaamheid benoemen, het verhogen van de hulpverleningscapaciteit en het feit dat zelfredzaamheid ook tijdens een ramp of crisis ontstaat (Van 't Padje & Groenendaal, 2008). Richt de crisisorganisatie in op zelfredzaamheid van burgers die wenselijk en onvermijdelijk is (Dückers & Pröpper, 2011) (Ruitenberg & Helsloot, 2004).	
- Stimuleer en faciliteer zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis (Bruinooge, et al., 2014) (Ruitenberg & Helsloot, 2004) (Van 't Padje & Groenendaal, 2008).	
- Geef ruimte aan hulpverleners om de burger op te zoeken en samen te werken (Van 't Padje & Groenendaal, 2008).	
- Geef ruimte aan hulpverleners om te werken aan vertrouwen en een flexibele houding (Van 't Padje & Groenendaal, 2008).	
- Volgens bestaande aanbevelingen voor hulpverleners kan vertrouwd worden op capaciteit en professionaliteit van de burger (Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing, 2011).	
Bevorderende factoren	Remmende factoren
Operationeel, hulpverleners	Operationeel, hulpverleners
- Operationaliseer de bestuurlijke intentie naar hulpverleners, zoek de samenwerking met burgers op, werk aan vertrouwen en een flexibele houding naar de burger toe. Besteed aandacht aan de structuur, cultuur en gedrag die bij het benutten van zelfredzaamheid past, naast het blijven kijken naar ontwikkelingen van burgers die te benutten zijn (Van 't Padje & Groenendaal, 2008).	

Tabel 1: Twee dimensies van waaruit gekeken kan worden naar wat aan zelfredzaamheid gedaan kan worden in de veiligheidsregio tijdens een ramp of crisis.

4. Resultaten van documentenstudie en interviews veiligheidsregio's

4.1 Inleiding

In de interviewvragen zijn de inzichten uit het theoretisch onderzoek verwerkt, met name de onderwerpen zoals samengevoegd in tabel 1 met de bevorderende en belemmerende relevante onderwerpen uit paragraaf 3.5. Deze tabel en de bijbehorende interviewvragen zijn opgenomen in bijlage 1. Het interviewprotocol zelf is terug te vinden in bijlage 2. Ter voorbereiding zijn bij de uitnodiging voor het interview specifieke documenten opgevraagd (zie bibliografie paragraaf 7.2). Daarnaast zijn de diverse regionale beleidsplannen van de veiligheidsregio's bestudeerd en beschouwd.

Als eerste wordt in dit hoofdstuk in paragraaf 4.2 de opbrengst van de documentenstudie besproken. Hierin is uitgewerkt welke betekenis 'zelfredzaamheid' in die documenten heeft (deelvraag 1), hoe de veiligheidsregio's volgens die documenten omgaan met zelfredzaamheid (deelvraag 4) en vervolgens hoe de veiligheidsregio's het zelfredzaamheidsbeleid vormgeven en of er een best practice is (deelvraag 5). De resultaten hiervan zijn meegenomen in de interviews.

De uitwerking van de interviews is opgenomen in paragraaf 4.3. In deze paragraaf worden de deelvragen in dezelfde volgorde uitgewerkt als in paragraaf 4.2. Zoals beschreven in paragraaf 2.4 is voor de interviews besloten te werken met labels en kernlabels op onderwerp en de uitwerking per regio los te laten. Deze keuze is gemaakt, omdat er geen specifieke regio naar voren kwam die op het gebied van zelfredzaamheid uitblonk. Door te kiezen voor een uitwerking op thema ontstond een algemeen beeld. In paragraaf 4.5 is een samenvatting opgenomen. Hierbij zijn de inzichten die gevonden zijn in de documentenstudie verbonden aan de inzichten die naar voren zijn gekomen in de interviews. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvragen 4 en 5. In paragraaf 4.4 zijn tips, kansen en uitdagingen opgenomen die in de interviews naar voren kwamen. Dit vormt bruikbare informatie voor het vormen van een eigen visie en beleid op het gebied van zelfredzaamheid. Tenslotte geeft paragraaf 4.6 aandacht aan de reflectie door de experts.

Zoals eerder aangegeven bij de begripsafbakening in paragraaf 1.4 gaat dit onderzoek niet over burgerhulpverlening en burgerparticipatie. Het feit dat burgerhulp en burgerparticipatie raken aan zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis zorgt ervoor dat er ook in de interviews over dit raakvlak uitspraken zijn gedaan.

4.2 Documentenstudie veiligheidsregio's

In de regionale beleidsplannen van de zes veiligheidsregio's wordt over zelfredzaamheid gesproken zonder in te gaan op de betekenis van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Geen van de documenten geeft een specifieke omschrijving van wat zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis is of betekent.

4.2.1 Hoe wordt omgegaan met zelfredzaamheid?

Bij het bestuderen van de regionale beleidsplannen is een scheiding aangebracht in twee tijdperken, 2015-2019 en 2019-2024. Dit sluit aan bij de aanleiding van dit onderzoek, en de verwachting dat na het introduceren van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis in de eerste periode de borging daarvan te zien is in de huidige periode.

De zes veiligheidsregio's besteden in het regionale beleidsplan 2015-2018 of 2016-2019 aandacht aan zelfredzaamheid. In deze regionale beleidsplannen klinken voorbeelden en aanzetten tot het werken met zelfredzaamheid. De uitwerking hieronder geeft de letterlijke bewoordingen binnen deze documenten weer:

- Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland gaat uit van zelfredzame inwoners en bedrijven. Ook het uitgangspunt binnen het programma crisisbeheersing is zelfredzaamheid.
- In veiligheidsregio Brabant-Noord is binnen het programma crisisbeheersing en rampenbestrijding een van de doelen het versterken van zelfredzaamheid bij incidenten middels participatie van burgers en bedrijven.
- Veiligheidsregio Groningen heeft in de vorige beleidsperiode de beginselen van zelfredzaamheid in de activiteiten meegenomen en zal deze ontwikkeling voortzetten. Zelfredzaamheid is voor veiligheidsregio Groningen vanzelfsprekend.
- Veiligheidsregio Haaglanden heeft de ambitie om multidisciplinair de visie, die aansluit bij de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven, uit 'Bevolkingszorg op orde 2.0' te implementeren (Bruinooge, et al., 2014).
- Veiligheidsregio IJsselland vermeldt in de afgelopen beleidsperiode grote stappen te hebben gezet in het stimuleren van zelfredzaamheid. Het stimuleren van zelfredzaamheid is een blijvende ambitie in dit regionaal beleidsplan.
- In veiligheidsregio Kennemerland wordt gesproken over een op te stellen programma zelfredzaamheid en gesproken over de aansluiting bij al lopende initiatieven zoals 'Brandveilig Leven'.

Hiernaast zijn de regionale beleidsplannen van 2019-2022, 2019-2023, 2020-2023 of 2020-2024 beschikbaar. Ook in deze plannen is gezocht naar zelfredzaamheid. Binnen deze beleidsplannen zijn de voorbeelden beperkter. Zij zijn in de huidige beleidsplannen als volgt beschreven:

- In veiligheidsregio Brabant-Noord is de opdracht 'Zelfredzaamheid en weerbaarheid van de samenleving' opgenomen. Daarbij wordt gedacht aan burgers bewust maken van risico's, initiatieven ophalen en partijen koppelen om zelfredzaamheid en weerbaarheid te bevorderen.
- Veiligheidsregio Groningen geeft aan dat zij een groter beroep gaan doen op zelfredzaamheid van inwoners, zoals bijvoorbeeld na een zware aardbeving, door met inwoners en inwonersorganisaties samen te werken. Inwoners zijn bij, bijvoorbeeld een aardbeving, de eerstehulpverleners ter plaatse.
- In veiligheidsregio Haaglanden wordt geen aandacht aan zelfredzaamheid besteed.
- In veiligheidsregio IJsselland staat in de beleidsagenda het programma veilig leven om zelfredzaamheid te vergroten.
- In veiligheidsregio Kennemerland loopt het programma zelfredzaamheid door.
- Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland heeft op het moment van het interview nog geen vastgesteld regionaal beleidsplan voor deze periode.

Samengevat kan gesteld worden dat er een ontwikkeling gaande is van het alleen benoemen van zelfredzaamheid enkele jaren geleden naar (de wens voor) het instellen van een programma van de veiligheidsregio waar in zelfredzaamheid is onder gebracht. Het gaat hierbij niet alleen over zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Ook bij de plannen over het voorbereiden op risico's, rampen en crises wordt aandacht besteed aan zelfredzaamheid. Uit de regionale beleidsplannen is geen sturing op zelfredzaamheid gebleken. Tevens zijn er geen stukken gevonden die aantonen dat er vanuit het beleid plannen zijn gemaakt, uitgevoerd en geëvalueerd.

4.2.2 Hoe wordt vormgegeven aan zelfredzaamheid en is er een best practice?

Door enkele respondenten zijn aanvullende documenten toegestuurd, betreffende het vorm geven van zelfredzaamheid binnen hun veiligheidsregio's. Deze documenten bevatten mogelijk ook best practice voorbeelden van zelfredzaamheid die in andere veiligheidsregio's gebruikt kunnen worden (deelvraag 4 & 5 vanuit de documenten). De opbrengst van deze overige documenten is gevarieerd en staat hieronder beschreven.

- De regionale brandweer Amsterdam en omstreken heeft met politie en GHOR in 2006 een 'Brochure Zelfredzaamheid van burgers' opgesteld. Deze brochure is bestemd voor allen die een actieve rol of beleidsmatige rol in de voorbereiding in de rampenbestrijding hebben.
- In veiligheidsregio Brabant-Noord staat de opzet van het programma 'Zelfredzaamheid en weerbaarheid van de samenleving' in het meest recente regionale beleidsplan onder zelfredzaamheid en weerbaarheid van de samenleving.
- Vanuit de veiligheidsregio Groningen komt een evaluatie van een 3-daagse aardbevingsoefening uit 2018, gereed in 2019. Daaraan is tevens een aandachtspunten/ ideeënljst voor dorpen gekoppeld. Deze lijst zonder datum is tot stand gekomen na gesprekken met inwoners en belangenorganisaties, tijdens inwoneravonden en tijdens oefeningen.
- Binnen veiligheidsregio Haaglanden heeft GHOR, met gemeenten als opdrachtgever, in 2017 een nulmeting 'Zicht op Zelfredzaamheid' uitgevoerd.
- Uit veiligheidsregio IJsselland komt de informatiefolder 'Veilig leven' met de doelen- en inspanningslijnen van het programma veilig leven.
- Veiligheidsregio Kennemerland heeft een programma zelfredzaamheid. In 2015 is de 'startnotitie van het veiligheidsregio programma zelfredzaamheid' opgeleverd. Daarnaast is een presentatie van het programma zelfredzaamheid toegevoegd, zonder datum.
- Verder heeft Kennemerland een aantal stukken toegestuurd op het gebied van burgerhulpverlening. In 2018 is een brochure 'burgerhulp bij hulpverlening' opgesteld door de veiligheidsregio. Onder het doel staat dat de veiligheidsregio 'tijdens rampen en crises meer gebruik wil maken van burgerhulp bij hulpverlening' om elkaar en hulpdiensten te helpen. Eind 2018 is via een GGD-panel onderzoek gedaan naar 'burgerhulp bij ongevallen en noodsituaties' daarvan is het plan van aanpak toegezonden. Begin 2019 zijn de resultaten van het onderzoek verschenen. Tevens is een matrix zelfredzaamheid toegevoegd, zonder datum, met een driedeling in 'help jezelf', 'help een ander' en 'ik heb hulp nodig'. Waarbij zelfredzaamheid tot de eerste categorie 'help jezelf' is toegeschreven. Onder 'help een ander' staan de termen burgerhulp en redzaamheid.

De documenten die gevonden zijn binnen de diverse veiligheidsregio's zijn te oud, te specifiek, van één partij uit de veiligheidsregio of te recent om al bevindingen te hebben en te kunnen spreken over een daadwerkelijke best practice.

4.3 Interviews

Betekenis van zelfredzaamheid

Respondenten geven aan dat er nauwelijks door het bestuur van veiligheidsregio's vastgestelde definities en visies te vinden zijn voor de betekenis van zelfredzaamheid. Dat komt overeen met de bevinding uit de documentenstudie, maar staat in contrast met de al uitgewerkte definities uit bijvoorbeeld 2011, Bevolkingszorg op orde (Bruinooge, et al., 2014) en de IFV-kennispublicatie (Instituut Fysieke Veiligheid, 2019). Respondenten geven wel aan dat er wordt uitgegaan van zelfredzaamheid, maar dat er geen gezamenlijk beeld is van wat er daarmee eigenlijk bedoeld wordt. Een van de respondenten gaf zelfs aan dat in voorbereiding op een aan dit onderwerp gerelateerde pilot het een tijd duurde voordat duidelijk werd dat verschillende partijen allemaal over heel iets anders spraken.

Elementen en de context van wat respondenten zien en ervaren als zelfredzaamheid komen wel terug in regionale beleidsplannen, maar worden daar niet specifiek zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis genoemd. Volgens een van de respondenten is hier wel behoefte aan. Deze respondent gaf aan dat twee bestuurders gevraagd hebben om binnen het programma "Veilig leven" naar de definitie van en visie op zelfredzaamheid te kijken. Respondenten hebben allen hetzelfde beeld over het feit dat hulpdiensten niet direct ter plaatse kunnen zijn tijdens een ramp of crisis.

Zoals ook uit paragraaf 4.2 al bleek is over zelfredzaamheid nauwelijks iets te vinden in de beleidsplannen. Dit gegeven is ook gedeeld tijdens de interviews met de respondenten. De geïnterviewden beaamden dat gegeven. Zelf gaven zij hier als reden voor dat zij weinig betrokken waren bij het opstellen van het regionaal beleidsplan en/of dat de regionaal beleidsplannen al bestonden voordat zij aan de huidige baan begonnen.

Hieruit kan samengevat worden dat er bij alle respondenten behoefte is aan een nadere uitwerking van de betekenis van zelfredzaamheid. Zodat iedereen binnen de veiligheidsregio inclusief de bestuurders hetzelfde beeld heeft en dat uit kan dragen. Datzelfde geldt voor zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Het is gezien de ontwikkelingen en de voornemens eigenlijk opvallend dat dit nog niet is gebeurd.

4.3.1 Hoe wordt in verschillende veiligheidsregio's omgegaan met zelfredzaamheid?

In deze paragraaf wordt gekeken hoe de verschillende veiligheidsregio's omgaan met zelfredzaamheid (deelvraag 4). In vier van de zes veiligheidsregio's is in 2020 zelfredzaamheid in een programma ondergebracht.

- Een veiligheidsregio is vanaf 2012 gestart met het formuleren van de aanleiding en ambities op het gebied van zelfredzaamheid. Dit heeft geleid tot een programma zelfredzaamheid en een vervolg gekregen in een startnotitie uit 2015. De aanpak is nog niet integraal binnen de gehele veiligheidsregio doorgevoerd. Dat kan volgens de respondenten nog beter. Het accent ligt nu op multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen. Binnen deze veiligheidsregio gebeurt wel veel op het gebied van zelfredzaamheid, de formele uitgangspunten staan echter niet beschreven in een plan. Er blijkt volgens respondenten soms juist sprake van toevalligheden te zijn. Verbinding en overzicht zouden ontbreken binnen deze veiligheidsregio. Het krijgt volgens respondenten onvoldoende aandacht in het tactisch overleg.
- Een veiligheidsregio is in 2019 gestart met een programma zelfredzaamheid. Het programma is er gekomen omdat het bestuur zelfredzaamheid belangrijk vond. Er vindt terugkoppeling naar het bestuur plaats in de vorm van een jaarrapportage met concrete activiteiten. Rond 2011 en 2012 zijn er ook experimenten met zelfredzaamheid in verscheidene wijken gedaan met positieve uitkomsten.
- Een veiligheidsregio is op 1 maart 2020 gestart met een programma. Respondenten geven aan dat het de bedoeling is om als netwerkorganisatie te gaan werken met ruimte voor initiatieven van burgers en bedrijven.
- Een veiligheidsregio heeft een programma waar zelfredzaamheid onderdeel van uitmaakt. Dit programma is wel aangesloten bij de veiligheidsregio maar begin 2020 nog niet ingebed in de veiligheidsregio.

Twee geïnterviewde veiligheidsregio's hebben geen beleid op het gebied van zelfredzaamheid. Een respondent geeft aan dat deze veiligheidsregio momenteel op dit onderwerp nog in een verkennende fase zit. Wel is in beide veiligheidsregio's de GHOR actief op het onderwerp. Er worden door de respondenten diverse oorzaken aangedragen voor het ontbreken van een huidig beleid. Deze oorzaken lijken te impliceren dat het vooral de inbreng van individuele medewerkers binnen de veiligheidsregio is die zelfredzaamheid wel vooruitbrengt.

Zo noemen respondenten als redenen voor het gebrek van beleid bijvoorbeeld dat enthousiaste mensen op andere onderwerpen gingen werken, zelfredzaamheid geen sexy onderwerp is, er niet mee te scoren is, de veiligheidsregio nog jong is of andere prioriteiten heeft. Er wordt in deze veiligheidsregio's wel uitgegaan van zelfredzaamheid zonder dat duidelijk is wat het exact is.

Voorbeelden

Respondenten kwamen tijdens de interviews met een grote diversiteit aan voorbeelden van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Respondenten noemen ook voorbeelden die niet over zelfredzaamheid bij een ramp of crisis gaan en voorbeelden die niet over zelfredzaamheid maar over burgerhulpverlening gaan. Deze voorbeelden zijn hieronder in een opsomming opgenomen. De reden om al deze voorbeelden te benoemen is om aan te geven hoe de beelden wat zelfredzaamheid van burgers bij een ramp of crisis is, bij de respondenten uiteenlopen.

Deze voorbeelden illustreren ook dat er zonder een duidelijke visie en definitie een grote verscheidenheid aan voorbeelden van "zelfredzaamheid" naar voren komt. Deze voorbeelden gaan over risico's en incidenten. Soms zijn het voorbeelden waarin zelfredzaamheid wordt verwacht, soms voorbeelden waarbij zelfredzaamheid is getoond en soms voorbeelden van burgerhulpverlening.

Voorbeelden van zelfredzaamheid die in de gesprekken met de respondenten de revue passeerden:

- Risicobewust maken van inwoners in gebieden met aardbevingen, gevaarlijke stoffen, natuurbranden of overstromingen. Het risico is aanleiding om met elkaar in gesprek te gaan en de zelfredzaamheid te verhogen, wat kunnen de mensen zelf doen.
- Informatiebijeenkomsten voor burgers na een brand om stoom af te blazen en op een later tijdstip aandacht besteden aan voorkomen en handelen bij brand.
- In een regio heeft de brandweer het AED-netwerk helpen uitbreiden in samenwerking met de ambulancedienst.
- Een asbestbrand waar een schooldirecteur om 7 uur 's morgens proactief handelde, locaties werden gesloten en alternatieven gezocht voor de schooldag begon.
- De brandweerhelpers op Schiermonnikoog met als neveneffect een kring helpers daar weer omheen.
- In kanaal springen door een burger om een ander te helpen.

- Brand in een flat, waarbij ervanuit gegaan wordt dat bewoners zelfredzaam zijn. De vraag is of dat met bewoners met migratie-achtergrond, lichamelijke of geestelijke beperkingen ook daadwerkelijk zo is.
- Er zijn meerdere voorbeelden van betrokken burgers genoemd, zoals de voorbereiding voor evacuatie wegens ruiming van een zeemijn, tijdens een grote stroomstoring en tijdens een 112 storing.

Opleiden, trainen en oefenen

Diverse respondenten geven aan dat er als veiligheidsregio niet geoefend wordt op het thema zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. In slechts één veiligheidsregio is in 2018 een 3-daagse oefening met burgers geweest met als een van de oefendoelen het bevorderen en stimuleren van zelfredzaamheid. Uit deze oefening zijn in samenwerking met inwoners lijsten met leerervaringen opgesteld en deze lijsten vormen een hulpmiddel bij gesprekken met de inwoners.

Er is één veiligheidsregio die wel aangeeft als veiligheidsregio actief te zijn op het gebied van opleiden, trainen en oefenen. Zij werken aan het bevorderen van “Awareness” van hulpverleners in e-learning; het bewustmaken van het feit dat de hulpverleners niet de first responders zijn en hoe zij daar mee om kunnen gaan. Dit programma geeft ook informatie over schade en verzekeringstechnische aspecten en antwoord op andere vragen die over dit onderwerp blijven oppoppen. Het programma is vooral ontwikkeld voor bevelvoerders en officieren van dienst.

Volgens alle respondenten zou de rol van de burger wel onderdeel uit moeten maken van het oefenprogramma. Dat zou, aldus de respondenten, een waardevolle aanvulling zijn.

Een respondent geeft aan dat zelfredzaamheid tijdens oefeningen en inzetten niet wordt gedocumenteerd en geëvalueerd.

Spannende combinatie

In de interviews was de spannende combinatie van overheidsinmenging en eigen initiatief van de burgers een terugkerend onderwerp. Wat is de juiste balans in inmenging van de overheid? De respondenten hadden hier vaak een eigen kijk op.

Een respondent geeft zijn mening over de manier waarop de rol van de overheid wordt neergezet in de campagnes. De landelijke overheid pakt een rol met de website crisis.nl (actuele informatie van de overheid bij rampen, calamiteiten en noodsituaties), NL-alert en spotjes om burgers voor te bereiden.

Deze respondent geeft aan dat de rol rigide wordt weergegeven met regie aan de kant van de overheid en er iets wordt opgelegd in plaats van ruimte te bieden. Mensen worden volgens de respondent hierdoor eerder onzeker dan dat zij een eigen keuze zouden maken.

De respondenten uit meerdere veiligheidsregio's geven aan dat het voor de veiligheidsregio's soms moeilijk is om te geloven dat de mensen ook zelf na kunnen denken. Volgens deze respondenten zenden en bepalen veiligheidsregio's wat goed is voor de burger, terwijl zij eigenlijk zouden moeten vragen wat de mensen eigenlijk nodig hebben. Het beseffen van dit aspect is volgens de respondenten een omslag waar de veiligheidsregio's veel moeite mee hebben. Een oorzaak hiervoor zou volgens hen kunnen zijn dat het idee dat veiligheidsregio's al genoeg doen voor de mensen en dat de regie aan de kant van de overheid moet zijn nog diep is geworteld. Een veiligheidsregio trekt een nog sterkere conclusie en geeft aan dat zelfredzaamheid eigenlijk vanuit de burgers zelf moet komen. Volgens de respondenten van deze veiligheidsregio heeft een pasklaar aanbod van de veiligheidsregio geen zin: "Als veiligheidsregio moet men niet bepalen wat goed is voor de burgers". Ook dit blijft een lastige omslag, dat de veiligheidsregio anders moet gaan denken.

Volgens respondenten is het van belang dat binnen de veiligheidsregio wordt samengewerkt door de diverse afdelingen en hulpdiensten. Daarnaast zou de veiligheidsregio bedrijven en burgers kunnen benaderen en een verbindende factor kunnen zijn. De veiligheidsregio kan zich dan richten op het faciliteren en opbouwen van een netwerk met bedrijven en burgers. Dat vraagt van de overheid dat zij moet durven zeggen dat zij voor veiligheid staat, maar de veiligheid niet voor 100% kan garanderen. Het vraagt van de overheid te communiceren dat er risico's blijven. Volgens respondenten is dat een lastige kwestie, omdat bestuurders dit lastig vinden om uit te leggen.

Drie veiligheidsregio's geven aan dat de overheid mensen bewust moet leren om naar elkaar om te kijken. Dit zorgt ervoor dat mensen bewustzijn krijgen van hun eigen rol om zichzelf en burens in veiligheid te brengen. Eigenlijk wil je als overheid de mensen dan opvoeden om voor zichzelf en voor anderen (te willen) zorgen. Respondenten geven aan dat de overheid hierbij uiteraard voor de zwakkeren in de samenleving moet blijven opkomen.

Samenvatting

Samengevat zijn er verscheidene wijzen waarop gekeken wordt naar zelfredzaamheid binnen de veiligheidsregio's. Iedere veiligheidsregio heeft zijn eigen aanpak. Als er om voorbeelden van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis wordt gevraagd komt er een breed palet naar voren met kortdurende en langdurige inzetten. Er worden voorbeelden gegeven die niet over zelfredzaamheid bij een ramp of crisis gaan, wat past bij het feit dat in veel van de veiligheidsregio's geen duidelijke definitie is geformuleerd.

Op de vraag over opleiden, trainen en oefenen op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis komt weinig terug, evenals het documenteren en evalueren van inzetten op dit onderwerp. Dat is in lijn met het ontbreken van een duidelijke definitie en het ontbreken van uitgangspunten, kaders en visie op het gebied van zelfredzaamheid. Dan wordt het ook lastig om gericht te oefenen en te evalueren. Het lijkt er ook op dat de ontwikkeling van programma's die gaan over zelfredzaamheid, of waar zelfredzaamheid deel van uitmaakt nog niet zover is. De vraag over de spannende combinatie van activiteiten van de overheid tegenover de rol van de burgers levert veel gespreksstof op. Hier blijkt duidelijk dat de veiligheidsregio's zoekende zijn naar de rol die zij hebben op dit gebied. Moeten zij zich door ontwikkelen tot netwerkorganisatie? Moeten zij zich terugtrekken? Is het aan de overheid om de burgers te beschermen of moeten mensen geleerd worden om het zelf te doen? Uit alle mogelijkheden blijkt dat men hier nog verder over na kan denken en op zoek moet gaan naar de passende rol op dit gebied.

4.3.2 Is er een best practice?

In deze paragraaf wordt gekeken of er sprake is van een best practice (deelvraag 5). Tijdens de interviews is er ruimte geweest om op zoek te gaan naar goede voorbeelden van zelfredzaamheid binnen de veiligheidsregio's (best practice). Opvallend is dat er geen voorbeelden zijn gevonden van een best practice ten aanzien van zelfredzaamheid binnen de bestudeerde veiligheidsregio's. Er zijn weliswaar enkele veelbelovende "losse" voorbeelden, toch lijkt het erop dat in geen enkele veiligheidsregio uit dit onderzoek zelfredzaamheid (al) optimaal wordt vormgegeven. Er is met andere woorden geen beleid gevonden in één van de onderzochte veiligheidsregio's dat direct door andere veiligheidsregio's zou kunnen worden overgenomen. Desalniettemin is er van de genoemde voorbeelden en manieren van aanpak veel te leren. Paragraaf 4.4 geeft kansen weer waar nog meer gebruik gemaakt kan worden van zelfredzaamheid en toont het uitdagingen die volgens de respondenten niet over het hoofd gezien mogen worden.

4.4 Tips, kansen en uitdagingen

Op de vraag in de interviews om tips, kansen en uitdagingen voor VRHM te delen kwamen veel reacties die hieronder zo duidelijk mogelijk zijn weergegeven. Deze informatie staat hier opgenomen om te behouden en te delen. Er mag dan wel geen best practice zijn, de veiligheidsregio's zijn wel bezig met het onderwerp en dat levert een beeld op van wat er in de zes veiligheidsregio's speelt en waarover nagedacht wordt.

4.4.1 Tips

Bestuurlijk draagvlak

Volgens de respondenten is het belangrijk om binnen de veiligheidsregio hetzelfde doel te benoemen. Het helpt hierbij volgens respondenten als tactisch en strategisch niveau het onderwerp even belangrijk vinden en dit ook uitdragen. Andere respondenten geven aan dat het juist gedragen moet worden vanuit een bestuurlijke opdracht.

Het is volgens respondenten belangrijk om zelfredzaamheid een vaste plek te geven in de veiligheidsregio. Dat vraagt om een visie, een organisatie, maar ook om mankracht en om geld. Een respondent legt uit dat het belangrijk is om bestuurlijk gesteund te worden binnen de zoektocht in dit onderwerp. Als veiligheidsregio is het zoeken naar de balans op het gebied van zelfredzaamheid. Dat vraagt om ruimte, prioriteit, tijd en geld van het bestuur van de veiligheidsregio. Het vraagt om werken met enthousiaste mensen. Zelfredzaamheid is niet zomaar een taakje erbij. Het moet door de directie gedragen zijn en er zijn mensen en middelen voor nodig.

Samenwerking binnen de veiligheidsregio

Een respondent gaf aan dat uit een evaluatie naar voren kwam dat er nog veel winst is te behalen op interne samenwerking binnen de veiligheidsregio. Een andere respondent geeft aan dat verschillende initiatieven bij elkaar gebracht moeten worden. Deze respondent raadde aan om op zoek te gaan naar de overlap binnen dit onderwerp.

Werken vanuit een programma of ambassadeurschap

Volgens sommige respondenten is het belangrijk om te werken vanuit een programma. Ze geven aan dat niet alle partijen binnen een veiligheidsregio weten wat zelfredzaamheid is, maar dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat dit voor iedereen helder is. Hierbij past ook de aanbeveling om een vast logo te gebruiken bij interne communicatie binnen de veiligheidsregio. Een andere optie is het uitdragen van een visie op zelfredzaamheid door alle medewerkers van de veiligheidsregio inclusief het bestuur, aldus een respondent. Het

uitdragen van de visie en het idee van zelfredzaamheid kan volgens deze respondent ook in de vorm van ambassadeurschap gegoten worden.

Alle medewerkers van de veiligheidsregio worden dan ambassadeur en dragen veiligheid uit binnen en buiten het werk. Mochten gemeenten hieraan meewerken dan zou dit zelfs in nog meer ambassadeurs kunnen resulteren.

Communiceren met burgers

Een respondent geeft aan dat binnen de eigen veiligheidsregio vorderingen worden gemaakt op het gebied van communiceren tijdens een ramp of crisis. Tijdens een ramp of crisis komt de persvoorlichter tegenwoordig met feiten en procesinformatie. Dat zorgt ervoor dat burgers zelf nadenken wat zij met deze informatie kunnen en willen doen en faciliteert zelfredzaamheid. Een andere respondent geeft aan dat eerlijk communiceren begrepen wordt en ertoe leidt dat burgers zelf weer invloed hebben op het eigen leven. Door een respondent wordt aangegeven dat er aandacht wordt besteed aan communiceren in verschillende talen tijdens een ramp of crisis. Deze communicatie wordt specifiek gericht op oplettendheid ten opzichte van mensen om je heen.

Een respondent roept op tot communicatie met het volgende credo: 'Pak de momenten, de voorbeelden die zich voordoen, en ga daarover in gesprek'. Twee veiligheidsregio's noemen dat het helpt als er risicobewustzijn is bij burgers, met name over risico's in de eigen omgeving en leefwereld. Het idee hierachter is dat een gewaarschuwd mens voor twee telt. Er zijn simpele handelingen en handelingsperspectieven, om mensen mee te geven voor zichzelf en een ander. Volgens deze respondenten is het de kunst om het "klein te maken, tastbaar, makkelijk, dan kun je mensen meenemen en enthousiasmeren". Als er dan echt iets gebeurt, denken deze veiligheidsregio's dat de burgers zelfredzamer en weerbaarder zijn dan er nu wordt gedacht.

Samenwerken met de burger

Volgens respondenten is het belangrijk om samen te werken op gelijkwaardig niveau met burgers. Zij denken dat het goed is om te kijken waar de behoefte van de burger ligt, vraag en aanbod af te stemmen en daarover te communiceren. "Maak afspraken, hou contact en kom toezeggingen na. Voorzie zoveel mogelijk ambassadeurs van informatie, deel kennis, met de mensen thuis en met bedrijven. Werk met mensen die vanuit een intrinsieke motivatie een stap meer willen doen voor de maatschappij". Als voorbeeld hiervan noemt een respondent groepen vrijwilligers bij een ouderenbond die bij mensen thuishouden en op een brandweerkazerne worden uitgenodigd. "Die mensen geef je wat mee in de hoop dat zij het gesprek vaker aangaan. Dat zijn de beginselen. Wij laten weten dat wij er zijn".

Volgens respondenten is het belangrijk om proactief te zijn en juist ook te rapporteren aan de burgers als er niet veel te melden is. Het gesprek moet onderhouden worden en aansluiten bij de burgers.

Het aansluiten bij de burgers, de leefwereld en de eigen plek (wijk, dorp, buurt) is volgens de respondenten van essentieel belang. Het kan volgens respondenten helpen om een vorm te zoeken waarbij burgers zelf aan de slag gaan en de belangstelling aangewakkerd wordt. Ook de maatschappelijke uitdagingen van hulpdiensten zouden gedeeld kunnen worden met de burgers. Dan leren de burgers wat zij zelf kunnen doen en bijdragen, aldus de respondent.

Actief inzetten van de burger

Er worden door de respondenten meerdere initiatieven genoemd die de betrokkenheid van de burgers en de zelfredzaamheid bevorderen. Deze initiatieven vallen weliswaar buiten de scope van het onderzoek, omdat ze niet over zelfredzaamheid, maar over burgerhulpverlening gaan. 'Ready to help' van het Rode Kruis (<https://www.rodekruis.nl/hulp-in-nederland/ready2help/>), AED-campagnes en het reanimatieoproepsysteem 'Hartslagnu' (<https://hartslagnu.nl/>) zijn hier voorbeelden van. Volgens respondenten kan het effectief zijn om op het gebied van zelfredzaamheid klein te beginnen met het uitdelen van rookmelders en noodpakketten. Die kunnen bij diverse incidenten van pas komen. Burgers leren zo op een kleine manier al een bijdrage te leveren aan de zelfredzaamheid van zichzelf. Een veiligheidsregio doet mee aan de Europese pilot "driver" (<https://www.driver-project.eu/>) om burgers in te zetten bij rampen en calamiteiten. Andere opties zijn bijvoorbeeld E-learning en het IFV-netwerk zelfredzaamheid wat, volgens een respondent, "eventueel nieuw leven ingeblazen zou kunnen worden".

Investeren in de jeugd

Een van de respondenten ziet veel brood in het investeren in de jeugd. In Nederland is er op dit moment echter geen actief basisprogramma met de jeugd als doelgroep. Verschillende partijen hadden bij het opzetten van een dergelijk programma een stevige mening en ook veiligheidsregio's accepteerden niet altijd de mogelijkheden van een programma voor de jeugd. Volgens deze respondent zou het goed zijn om veiligheid in het curriculum van basisscholen en middelbare scholen aan te bieden. Ze zouden hier bijvoorbeeld navolging kunnen geven aan Engeland, waar al 50 jaar het zogenaamde 'fireman Sam' (<https://www.firemansam.com/en-gb/home>) project loopt. Ook op hogescholen en universiteiten zijn er volgens deze respondent mogelijkheden. Vanuit een andere veiligheidsregio klinkt de behoefte om leerlingen op scholen en een bepaald percentage inwoners basale levensreddende handelingen aan te leren.

4.4.2 Kansen

Aardbevingen als kans

In de regio Groningen merkt de veiligheidsregio dat de aardbevingen zorgen voor meer geld en een bredere opdracht om op onderzoek te gaan en te gaan experimenteren en zoeken naar zelfredzaamheid. Er wordt in deze regio's actief samengewerkt met burgers. Dit kost volgens de respondenten veel tijd, maar zorgt ook voor ervaring en betrokkenheid. Het is volgens deze regio belangrijk om niet alleen na te denken over het incident, maar ook over bijvoorbeeld voor- en nazorg. Het samenwerken met burgers moet in de volledige cyclus van risicobeheersing, crisisbeheersing en evalueren gedaan worden.

4.4.3 Uitdagingen

Hoe reageert de mens?

Respondenten geven aan dat het spannend is hoe burgers, maar ook medewerkers reageren in een situatie waarin zij hulp moeten verlenen. De getrainde hulpverlener heeft meer ervaring. Zij vragen zich af hoe dit voor de burger zal zijn. Ook het gat tussen het bewust worden van de zelfredzaamheid en het actief aan de slag gaan als burger kan een uitdaging zijn. Een van de veiligheidsregio's geeft aan hier actief naar op zoek te zijn. Zij worstelen hiermee.

Regels en uitdagingen

Bij hulpverleners blijven verzekeringstechnische vragen leven over de gevolgen van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Deze situatie doet zich voor als hulpverleners ter plaatse komen na een ramp of crisis en zelfredzaamheid al een feit is. Dan volgt de samenwerking of het overnemen van de initiatieven van burgers. Dit valt buiten de scope van het onderzoek, omdat ze niet over zelfredzaamheid, maar over burgerhulpverlening gaan. Dat er verzekeringstechnische vragen leven over zelfredzaamheid in het algemeen kan remmend werken en zelfredzaamheid daarmee in de weg staan.

4.5 Samenvatting

In deze paragraaf is de relevante informatie uit de interviews en de documentenstudie samengebracht en per deelvraag kort uitgewerkt.

Deelvraag 3: Wat is de betekenis van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?

In de regionale beleidsplannen van de zes veiligheidsregio's wordt over zelfredzaamheid gesproken zonder in te gaan op de betekenis van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Niemand heeft een beeld van wat zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis is. Er is bij alle respondenten behoefte aan een nadere uitwerking van de betekenis van zelfredzaamheid. Dit zou ervoor zorgen dat iedereen binnen de veiligheidsregio inclusief de bestuurders hetzelfde beeld heeft en dat uit kan dragen. Eenzelfde behoefte geldt voor het vastleggen van de betekenis van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis.

Deelvraag 4: Hoe wordt in de verschillende veiligheidsregio's omgegaan met zelfredzaamheid?

Er is een zichtbare ontwikkeling gaande van het alleen benoemen van zelfredzaamheid enkele jaren geleden naar het instellen van een programma van de veiligheidsregio waar zelfredzaamheid in onder is gebracht. Dit is het geval in drie van de zes geïnterviewde veiligheidsregio's. Het onderwerp zelfredzaamheid omvat hierbij niet enkel de zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Ook het voorbereiden op risico's, rampen en crises krijgt aandacht in relatie tot zelfredzaamheid. Er is geen sturing vanuit regionale beleidsplannen gebleken uit de stukken. Ook zijn er geen stukken die aantonen dat er vanuit het beleid plannen zijn gemaakt, uitgevoerd en geëvalueerd.

De verscheidenheid van manieren waarop om wordt gegaan met zelfredzaamheid binnen de veiligheidsregio is groot. Iedere veiligheidsregio heeft zijn eigen aanpak. Als er om voorbeelden van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis wordt gevraagd komt er een breed palet naar voren met kortdurende en langdurige inzetten. De vraag die hierbij onvermijdelijk rijst is of dit daadwerkelijk voorbeelden zijn van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Dit lijkt te passen bij de definitie van zelfredzaamheid die in veel veiligheidsregio's niet duidelijk is geformuleerd. Op de vraag over opleiden, trainen en oefenen op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis komt weinig terug, evenals het documenteren en evalueren van inzetten op dit onderwerp. Het lijkt erop dat de ontwikkeling van de programma's nog niet zover is. De vraag over de spannende combinatie over de mate van inmenging van de overheid tegenover de rol van de zelfredzame burger levert op dat de overheid en daarmee ook de veiligheidsregio niet moet opleggen wat de burger nodig heeft maar moet vragen wat de burger nodig heeft.

Eerlijk zijn over wat de overheid wel en niet voor burgers kan doen bij een ramp of crisis en een netwerk opbouwen met bedrijven en burgers is het devies. Dat is vergeleken met de huidige werkwijze een omslag in denken. Ten slotte moet de veiligheidsregio de boodschap uitdragen naar de eigen medewerkers en hulpdiensten om burgers te stimuleren naar de eigen verantwoordelijkheid en rol te kijken.

Deelvraag 5: Hoe wordt vormgegeven aan zelfredzaamheid en is er een best practice?

Uit de toegestuurde documenten zijn alleen enkele onderdelen bruikbaar. Veel van deze documenten zijn te oud, te specifiek, van één partij uit de veiligheidsregio of te recent om al bevindingen te hebben opgeleverd en om te kunnen spreken over best practice.

Tijdens de interviews is er ruimte geweest om op zoek te gaan naar effectief blijkende voorbeelden van zelfredzaamheid binnen de veiligheidsregio's. Opvallend is dat er geen voorbeelden zijn gevonden van een best practice ten aanzien van zelfredzaamheid binnen de bestudeerde veiligheidsregio's. Er zijn weliswaar enkele veelbelovende initiatieven, toch lijkt het erop dat in geen enkele veiligheidsregio uit dit onderzoek zelfredzaamheid optimaal wordt vormgegeven. Ook de toegestuurde documenten vanuit de zes veiligheidsregio's hebben geen best practice opgeleverd. Er is met andere woorden geen beleid gevonden in één van de onderzochte veiligheidsregio's dat direct door VRHM en andere veiligheidsregio's zou kunnen worden overgenomen om vorm te geven aan zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis.

4.6 Reflectie door experts

In deze paragraaf worden de twee reflectiegesprekken die zijn gevoerd met de deskundigen uiteengezet. In de gesprekken zijn de onderzoeksvragen, antwoorden en bevindingen van deze thesis besproken, met als doel de validiteit van de bevindingen en conclusies te toetsen. Dit hoofdstuk is een inhoudelijke reflectie op het onderzoek, en geen antwoord op de onderzoeksvraag. Beide experts kijken vanuit de eigen expertise anders tegen het onderwerp en het onderzoek binnen deze thesis aan (zie 2.6). Er is dan ook bewust gekozen om de weergave van het gesprek met de experts onafhankelijk van elkaar op te nemen, om de persoonlijke expertise en visie intact te laten.

4.6.1 Mw. Drs. E. Kinkel

Erica Kinkel onderschrijft dat duidelijk uit de interviews naar voren is gekomen dat het begrip zelfredzaamheid niet voor alle geïnterviewden dezelfde betekenis heeft. Volgens Kinkel had door een vooraf gedeelde definitie wellicht voorkomen kunnen worden dat dit in de interviews uiteen zou lopen. Toch is dit wel een waardevolle bevinding aangezien nu helder is dat er in de praktijk bij de verschillende veiligheidsregio's en medewerkers juist onduidelijkheid bestaat over wat zelfredzaamheid inhoudt. Door van tevoren alleen het onderwerp 'zelfredzaamheid' te benoemen en geen exacte definitie te geven, was het mogelijk meer inzicht hierin te krijgen. De geconstateerde onduidelijkheid over de betekenis van zelfredzaamheid zou een belemmering kunnen vormen voor de beleidsontwikkeling van zelfredzaamheid en vervolgens het implementeren van het beleid in de veiligheidsregio's.

Kinkel geeft aan dat er terecht een opmerking over de juridische en verzekeringstechnische aspecten van zelfredzaamheid in het onderzoek terug te vinden is. Hiervoor zou zeker aandacht moeten zijn bij het opstellen van beleidsplannen.

Ten slotte is volgens Kinkel de voorfase van, en de voorbereiding op, crises en rampen een belangrijk gebied. Kinkel ziet vooral een groot vraagstuk liggen bij de voorbereidingen op het samenwerken met de burgers tijdens rampen en crises. Hoe moeten hulpdiensten er mee omgaan dat een burger tijdens een ramp reeds bezig is met bijvoorbeeld het afbinden van ledematen of inslaan van ruiten om bij andere getroffen te komen? Bij de voorbereidingen en het implementeren van zelfredzaamheid is dit een aspect waar zij de veiligheidsregio aanraadt om goed over na te denken.

4.6.2 Mw. Dr. M. Bakker

Marije Bakker geeft in haar gesprek aan dat veiligheidsregio's worstelen met het thema zelfredzaamheid. Er is wel ervaring met zelfredzaamheid, maar er is relatief weinig (wetenschappelijk) onderzoek naar gedaan en het blijft een lastig onderwerp. Aan de andere kant ziet zij echter zelf wel zelfredzaamheid bij bijna elk incident. Burgers die tijdens een ramp naar binnen gaan of de ramen en deuren sluiten is ook al een vorm van zelfredzaamheid, aldus Bakker. Wellicht dat deze opmerking als oproep kan worden gezien om in toekomstig onderzoek naar zelfredzaamheid meer aandacht te besteden aan het burgerperspectief.

Ook van risico- en crisiscommunicatie heeft Bakker meerdere voorbeelden en initiatieven. Deze hebben vooral betrekking op de vraag hoe je met risico- en crisiscommunicatie de zelfredzaamheid van mensen kan vergroten. Bijvoorbeeld rondom bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen. Bedrijven organiseren samen met de veiligheidsregio (en/of gemeente) bewonersbijeenkomsten. Zo kunnen mensen geïnformeerd worden over de gang van zaken in het bedrijf, en hoe het bedrijf is voorbereid mocht er iets misgaan. Bij zo'n bijeenkomst draait het om de informatiebehoefte van omwonenden en is er gelegenheid om vragen te stellen.

Ook houden bijvoorbeeld de veiligheidsregio's Twente en Brabant bijeenkomsten met bewoners rondom spoorveiligheid om zelfredzaamheid te stimuleren, mocht er iets misgaan. Sociale media kan ingezet worden om zelfredzaamheid te stimuleren. Je ziet ook dat veiligheidsregio's via hun kanalen mensen bewuster proberen te maken van allerlei risico's en geven daarbij ook handelingsperspectieven mee. Ook sociale media gebruiken is een vorm om zelfredzaamheid te stimuleren. Er gebeurt volgens Bakker veel rondom dit thema in de regio's. Een recent voorbeeld is de campagne "slimmer chillen" van VRHM tijdens de Corona crisis. Deze campagne informeert jongeren hoe zij zich toch veilig kunnen vermaken tijdens de Corona crisis. Dit is ook een manier om zelfredzaamheid te verhogen.

De rol van de veiligheidsregio blijft een interessant thema volgens Bakker. Zo is bijvoorbeeld het container incident op de Wadden geëvalueerd. Hier speelde de grote toeloop van burgers voor het opruimen en schoon maken van de stranden een rol. Het dilemma is vooral hoe je als veiligheidsregio's om wilt gaan met die burgerinitiatieven (wat een vorm van zelfredzaamheid is). De veiligheidsregio worstelde hier vooral met de rol en de vraag wie er verantwoordelijk is als er iets misgaat. Dit is iets waar veiligheidsregio's vooraf over na moeten denken, maar ook in evaluaties bij stil kunnen staan.

Bakker geeft aan dat er een landelijke netwerk zelfredzaamheid bestaat. Dit 'Netwerk zelfredzaamheid' vallend onder het IFV, met Bakker als een van de organisatoren is een plek waar landelijk initiatieven en ervaringen gedeeld kunnen worden.⁵ De bezetting van de deelnemers wisselde met achtergronden in communicatie, crisisbeheersing en GHOR. Bakker geeft ten slotte aan dat het belangrijk is om burgerinitiatieven bij de burgers te laten en te faciliteren en niet over te nemen. Daar moet je als veiligheidsregio over nadenken. Welke rollen zijn er bijvoorbeeld en hoe kan de veiligheidsregio het 'dichtregelen' voorkomen. Spontane acties zullen er volgens Bakker altijd zijn. Zelfredzaamheid is iets dat vooral niet afgeremd moet worden, het is een gegeven, het komt vanzelf. Als veiligheidsregio kan je bedenken wat de grootste kans van slagen heeft. Bestaan er al initiatieven binnen de veiligheidsregio? Waarschijnlijk lopen al allerlei zaken op het gebied van zelfredzaamheid, zonder dat iedereen binnen de veiligheidsregio zich hier bewust van is. Het is daarom volgens Bakker goed om binnen de veiligheidsregio te inventariseren wie er allemaal iets doet op het thema van zelfredzaamheid; daar hoort risico- en crisiscommunicatie ook bij. Bundel die kennis en expertise. Zoek uit waar de blinde vlekken zitten. Neem als veiligheidsregio een standpunt in waar je wel en niet van bent en hoe je omgaat met zelfredzaamheid, is haar devies.

Het advies van Bakker is om deskundigheid op het gebied van risico- en crisiscommunicatie en gedrag te betrekken bij het ontwikkelen en implementeren van beleid op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. De veiligheidsregio kan expertise en casussen bestuderen en nadenken waar de veiligheidsregio wel of niet verantwoordelijk is of zich in wil mengen. Het moet op deze manier volgens Bakker juist van de mensen van het operationele niveau komen; Wat zijn de vragen en behoeften en ideeën? Hoe wil je als veiligheidsregio ontwikkelen? Daarna volgen de bestuurders en de vraag op welke onderdelen beleid gemaakt gaat worden. Bakker raadt de veiligheidsregio aan om tijd en ruimte te vragen voor de ontwikkeling van zelfredzaamheid, het zoeken naar de rol van de veiligheidsregio, en het opstellen van beleid en de uitvoering daarvan. Haar opmerking voegt dus een nuance toe aan de conclusie dat een top-down benadering belangrijk is voor het vormgeven van zelfredzaamheid: uiteindelijk moet het beleid van boven af komen, en is het belangrijk dat zelfredzaamheid aandacht krijgt op het hoogste niveau binnen de veiligheidsregio. Dit zal vooral lukken als ook aandacht wordt besteed aan wat er al bestaat in de organisatie.

⁵ Het netwerk zelfredzaamheid ligt al een jaar stil door Corona. Er is nu geen tijd voor in de veiligheidsregio's, wel wordt ieder half jaar bij de veiligheidsregio's navraag gedaan over dit thema.

Bakkers laatste constatering is dat steeds meer veiligheidsregio's de meerwaarde van gedragsdeskundigen inzien. Deze professionals kunnen o.a. inzicht geven in welke factoren van invloed zijn op de zelfredzaamheid en hoe je de zelfredzaamheid van mensen kan stimuleren.

5. Koppeling uitkomsten documentenstudie en interviews met theoretisch kader ter beantwoording van de hoofdvraag

In het eerste hoofdstuk is gekeken naar de mate waarop VRHM zelfredzaamheid heeft toegepast in het eigen beleid. Hieruit bleek dat in 2016 een regionaal beleidsplan vastgesteld is. Daarin werd zelfredzaamheid genoemd als een doel om te verkennen en te onderzoeken (VRHM, 2016, p. 18 en 24). Uit voortgangsrapportages bleken echter geen resultaten en acties terug te vinden op dit gebied. In de rapportage aan het bestuur van VRHM werd aangegeven dat ten aanzien van de uitvoering van zelfredzaamheid gewacht wordt totdat het landelijk beleid 'verminderd zelfredzamen' beschikbaar is. Het onderwerp zelfredzaamheid en verminderd zelfredzamen is niet inhoudelijk behandeld binnen VRHM. Er heeft over dit onderwerp geen bestuurlijke rapportage plaatsgevonden. VRHM heeft wel aangegeven onderzoek op het gebied van zelfredzaamheid te willen gaan doen, maar heeft hieromtrent nog geen beleid ontwikkeld.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: Hoe kan VRHM vorm geven aan zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis? Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag worden de resultaten van de documentenstudie alsmede de interviewgegevens in het licht van het theoretisch kader bekeken en worden aandachtspunten geformuleerd op basis waarvan VRHM vorm kan geven aan beleid omtrent zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Hierbij staan vooral de gedestilleerde bevorderende en remmende factoren voor het vormgeven van beleid omtrent zelfredzaamheid centraal. Daarnaast is een van de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek dat er in geen van de onderzochte veiligheidsregio's zelfredzaamheid al op een ideale manier wordt vormgegeven. Er is met andere woorden nog geen sprake van best practice binnen de onderzochte veiligheidsregio's. Dat betekent dat een bewezen goed werkend bouwplan voor het vormgeven van zelfredzaamheid (nog) niet bestaat.

Het bleek wel dat er enthousiasme is en ideeën, binnen de onderzochte veiligheidsregio's, die gebruikt kunnen worden ter inspiratie. Er is in paragraaf 4.4 ook bewust gekozen om deze tips, kansen en uitdagingen vast te leggen. De in dit onderzoek geïdentificeerde bevorderende en remmende factoren, alsmede de incidentele voorbeelden van zelfredzaamheid in de onderzochte veiligheidsregio's geven een verscheidenheid aan input waarop VRHM terug kan grijpen bij het vormgeven van zelfredzaamheid. Deze ideeën worden in dit hoofdstuk verder toegelicht. Bijkomstig is hierbij ook dat VRHM in het kader van zelfredzaamheid geen uitzonderingspositie binnen de zes veiligheidsregio's inneemt. Dat betekent dat andere veiligheidsregio's die zelfredzaamheid in het eigen beleid willen implementeren van dit onderzoek gebruik kunnen maken.

5.1 Hoe zou VRHM vorm kunnen geven aan zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis?

In de volgende paragrafen wordt met het oog op het beantwoorden van de hoofdvraag vanuit het theoretisch kader naar de bevindingen uit de documentenstudie en interviews gekeken. De daadwerkelijke intentie van het bestuur om beleid ten aanzien van zelfredzaamheid te ontwikkelen en uit te voeren is noodzakelijk voor VRHM bij het vormgeven van zelfredzaamheid. Om praktische handvaten te bieden voor VRHM worden de bevindingen in de volgende paragrafen uitgewerkt op de verschillende niveaus van de organisatie. Ten eerste wordt er gekeken hoe VRHM vorm zou kunnen geven binnen het strategisch en tactisch niveau. Ten tweede wordt er gekeken naar het operationele niveau van de hulpverleners. Ten slotte zal er nog uiteengezet worden dat het van belang is om strategische voorwaarden te scheppen om zelfredzaamheid vorm te kunnen geven. De paragrafen 5.1.1 tot en met 5.1.3 vormen in zijn geheel het antwoord op de hoofdvraag.

5.1.1 Strategisch en tactisch niveau

Bevorderende factoren

Door het literatuuronderzoek en tijdens de interviews met de andere veiligheidsregio's zijn diverse bevorderende factoren aan de orde gekomen. De eerste genoemde bevorderende factor vanuit de theorie is om als veiligheidsregio de visie van het portefeuilleoverleg crisisbeheersing uit 2011 op zelfredzaamheid over te nemen en deze visie binnen de veiligheidsregio's te delen. Uit de documenten en interviews blijkt dat er wel wordt uitgegaan van zelfredzaamheid, maar dat een gezamenlijk beeld van wat zelfredzaamheid inhoudt ontbreekt. Er wordt zelfs aangegeven dat het wordt gemist. Er is bij alle respondenten de roep om een regionale visie die gedeeld en uitgedragen kan worden. Een belangrijke stap voor VRHM bij het vormgeven van beleid omtrent zelfredzaamheid zou dan ook zijn de visie van het portefeuilleoverleg crisisbeheersing over te nemen en binnen de veiligheidsregio te delen.

Daarnaast komt uit de theorie als bevorderende factor naar voren dat bestuurlijke acceptatie van zelfredzaamheid en beleidsmatige afspraken van belang zijn voor de uitvoering hiervan. Uit de documenten en de interviews komen de bestuurlijke acceptatie en de beleidsmatige afspraken niet prominent naar voren. Een heldere visie, bestuurlijke acceptatie en beleidsmatige afspraken vormen de fundatie voor de uitvoering van zelfredzaamheid in alle lagen van de veiligheidsregio, zowel strategisch, tactisch als operationeel.

Uit de interviews is duidelijk gebleken dat ook burgemeesters behoefte hebben aan beleidsmatige afspraken en een visie. Het maken van beleidsmatige afspraken, ook met burgemeesters, zou een duidelijke opdracht zijn voor VRHM.

Ook komt uit de theorie als bevorderende factor naar voren dat naast het benoemen van de betekenis van zelfredzaamheid aandacht besteed moet worden aan het benoemen van het gegeven dat zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis ontstaat en dat het de hulpverleningscapaciteit vaak verhoogt. Het uitdragen dat zelfredzaamheid nou eenmaal gebeurt en dat dat de hulpverleningscapaciteit kan ondersteunen kan binnen VRHM duidelijkheid en motivatie geven om het onderwerp op te pakken.

Aansluitend bij de hulpverlenerscapaciteit klinkt vanuit de theorie de bevorderende oproep om de hulpverleners de ruimte te geven om de burger op te zoeken en samen te werken. Ook uit de interviews blijkt dat respondenten dat belangrijk vinden en dat er al enkele initiatieven lopen op dit gebied. Wel wordt opgemerkt dat er nog vaak gecommuniceerd wordt vóór en óver de burgers of bedrijven en niet mét de burgers of bedrijven. VRHM zou dit anders kunnen doen en met de burgers en bedrijven kunnen communiceren.

Daarnaast komt uit de theorie als bevorderende factor naar voren dat burgers tijdens een ramp of crisis moeten worden geïnformeerd. Informatie moet hier ook risico's en gevolgen voor de gezondheid in de leefomgeving behelzen. In het verlengde daarvan wordt in de interviews duidelijk dat burgers geïnformeerd en meegenomen moeten worden in de (mogelijke) risico's die in de nabije leefomgeving spelen. Dit betreft ook het feit dat de burgers tijdens een ramp of crisis eerst op zichzelf zijn aangewezen en dat de capaciteit van de hulpverlening grenzen heeft. Het zou goed zijn voor burgers om te weten dat 100% veiligheid niet bestaat. VRHM zou op dit gebied duidelijke communicatie kunnen ontwikkelen.

De hierbij aansluitende bevorderende factor uit de theorie is dat er bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt genomen voor de acties van de zelfredzame burger, om de hulpverlener vooral zijn werk te laten doen met de eigen verantwoordelijkheid. Als er iets fout gaat heeft de hulpverlener steun van de werkgever nodig. Hulpverleners durven de hulp van burgers niet altijd aan te nemen of te vragen, aangezien ze bang kunnen zijn voor bijvoorbeeld de juridische consequenties als deze burger een fout maakt. Hulp accepteren kan reëel zijn als de hulpverlening nog niet ter plekke en op sterkte is. Dan zal de hulpverlener keuzes moeten maken en moeten weten wat zijn bandbreedte is.

Het is van belang dat het onderwerp zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis verder uitgewerkt wordt in de veiligheidsregio, zodat hulpverleners weten waar zij aan toe zijn. Uit de interviews is niet gebleken dat veel werk is gemaakt van deze belangrijke stap.

Remmende factoren

De theorie gaf naast de bevorderende factoren ook een aantal remmende factoren die op strategisch en tactisch niveau zelfredzaamheid in de weg kunnen staan. De eerste remmende factor die naar voren komt is het feit dat het ontbreken van beleidsmatige afspraken een belemmering is voor hulpverleners om hulp van burgers te accepteren. Op de overgang van een periode zonder hulpverleners en het arriveren van hulpverleners ontstaat een situatie waarin de hulpverlener ten opzichte van zelfredzamen zal moeten improviseren en zich daarin gesteund moet voelen door het bestuur van de veiligheidsregio. Dit punt is niet in de interviews aan de orde geweest. Er zijn geen inzetten, oefeningen of evaluaties geweest om dit te staven. Het lijkt erop dat ontbrekende beleidsafspraken hiervoor de oorzaak zijn.

Uit de theorie komt ook als remmende factor naar voren dat géén aandacht besteden aan de begrenzing van ondersteuning aan burgers ongewenste overheidsverantwoordelijkheid kan creëren. Begrenzing van overheidsverantwoordelijkheid geeft duidelijkheid aan bestuurders, hulpdiensten en burgers. Dit onderwerp kwam naar voren in de interviews in de vorm van balans. Er moet een balans zijn in verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio en eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Onder de kop spannende combinatie is dit aan de orde geweest in paragraaf 4.3. De vraag over de spannende combinatie van activiteiten van de overheid tegenover de rol van de burgers leverde veel gespreksstof op. Dit geeft duidelijk aan dat de veiligheidsregio's zoekende zijn naar de rol die zij kunnen of moeten hebben op dit gebied. Is het aan de overheid om de burgers te beschermen of moeten mensen geleerd worden om het zelf te doen? Uit de gesprekken en de theorie blijkt evident dat dit nog een zoektocht is, die ook VRHM open moet aangaan.

In tegenstelling tot de in de literatuur geopperde mogelijkheid dat mythen omtrent het (hulpeloze en afhankelijke) gedrag van burgers tijdens een ramp of crisis medeverantwoordelijk zouden kunnen zijn voor de terughoudendheid in het ontwikkelen en toepassen van het onderwerp zelfredzaamheid binnen de crisisbeheersing. Deze mythen lijken in de onderzochte veiligheidsregio's geen rol te spelen. Het afbreken van deze mythen hoeft daarom waarschijnlijk weinig aandacht te vergen binnen VRHM, maar zou als mogelijke belemmering van het vormgeven van zelfredzaamheid ook niet uit het oog mogen worden verloren.

5.1.2 Operationeel niveau

Op operationeel niveau komt vanuit de theorie ook een aantal bevorderende factoren naar voren die hulpverleners kunnen helpen in het werk. Dit is een specifieke oproep aan het bestuur om ruimte te geven om tijdens het reguliere werk burgers op te zoeken, te werken aan vertrouwen en een flexibele houding naar de burger uit te dragen. Het kan hierbij helpen dat het bestuur aandacht gaat besteden aan de structuur, cultuur en gedrag die bij het benutten van zelfredzaamheid past. Naast het blijven kijken naar ontwikkelingen van burgers die te benutten zijn. Daarnaast is het volgens de theorie bevorderend om als bestuur uit te dragen dat hulpverleners kunnen vertrouwen op de capaciteit en professionaliteit van de burgers die zij spreken en mogelijk in een ramp- of crisissituatie aantreffen. Hulpverleners moeten beslissingen kunnen nemen in een crisissituatie waarbij het beeld van zelfredzame burgers en ervaringen met zelfredzaamheid bevorderend werkt. Uit de interviews blijkt dat de operationele functionarissen nauwelijks met zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis in aanraking komen tijdens een oefening. Daarnaast wordt er, volgens de respondenten, niet structureel naar inzetten gekeken om daarvan te leren op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Deze bevorderende factor is niet aanwezig bij de veiligheidsregio's uit het onderzoek, niet in oefeningen en niet in evaluaties. Met andere woorden, de bestuurlijke intentie wordt op geen enkele wijze geoperationaliseerd naar de hulpverleners. Er is nog niet aantoonbaar gemaakt dat hulpverleners op operationeel niveau beslissingen mogen nemen die vallen onder zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Ook dit is een belangrijk onderwerp voor VRHM bij het vormgeven van zelfredzaamheid.

Er is op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis niets geconcretiseerd en geoperationaliseerd. Het roept de vraag op waarom dit niet is gebeurd. Respondenten gaven hierop uiteenlopende antwoorden. Zo noemen respondenten bijvoorbeeld dat enthousiaste mensen op andere onderwerpen gingen werken, zelfredzaamheid geen sexy onderwerp is, er niet mee te scoren is, de veiligheidsregio nog jong is of andere prioriteiten heeft.

5.1.3 Strategische voorwaarden scheppen

Een belangrijke les uit dit onderzoek blijkt dat de veiligheidsregio voorwaarden op het hoogste niveau moet scheppen om goed met de zelfredzaamheid van burgers tijdens een ramp of crisis om te kunnen gaan en deze vorm te kunnen geven. Als het zelfredzaamheid en werken met zelfredzaamheid op strategisch niveau niet uitgewerkt en geprioriteerd is, zoals hierboven uiteengezet, dan wordt het ook niet toegepast op tactisch en operationeel niveau.

Dit zorgt ervoor dat de bevorderende factoren uit de theorie niet uitgevoerd worden en slechts een theoretische les blijven die we in de praktijk nog niet terugzien. Dit zijn bijvoorbeeld de factoren die het mogelijk maken dat tijdens een ramp of crisis hulpverleners op operationeel niveau beslissingen mogen nemen en zelfredzaamheid kunnen en durven accepteren als onderdeel van een succesvolle crisisorganisatie. Het advies om zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis te stimuleren en te faciliteren en de hulpverleners de ruimte te geven om te werken aan vertrouwen en een flexibele houding tegenover de zelfredzame burger. Het is met andere woorden van groot belang om te beginnen met een visie en agendering op strategisch niveau. Dat vormt de sleutel tot het vormgeven van zelfredzaamheid binnen elke veiligheidsregio.

6. Conclusie

Ondanks het feit dat zelfredzaamheid - het idee dat de burger niet, of minder afhankelijk van de overheid is, en zichzelf in het dagelijks leven kan redden met eigen regie en verantwoordelijkheid; of tijdens een ramp of crisis handelingen kan verrichten en verantwoordelijkheid kan nemen om zichzelf te redden – bij elke ramp of crisis een rol speelt en achteraf vaak benoemd wordt, blijkt dit geen weerslag te vinden in het beleid van menig veiligheidsregio. In VRHM is zelfredzaamheid wel opgenomen in het regionaal beleidsplan (2016-2019). Tot op de dag van vandaag heeft er echter nog geen uitwerking plaatsgevonden. Het was het doel van dit onderzoek om VRHM handvatten te bieden om beleid en initiatieven te ontwikkelen rondom zelfredzaamheid van burgers binnen de huidige beleidsperiode door te achterhalen hoe andere veiligheidsregio's met zelfredzaamheid omgaan. De centrale uitkomsten en conclusies van dit onderzoek worden in dit hoofdstuk besproken.

Zelfredzaamheid in de onderzochte veiligheidsregio's

De wetgever legt het beleid en de implementatie van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis bij de veiligheidsregio's neer. Bij het ministerie leeft het idee dat de randvoorwaarden voor zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis zijn gecreëerd en worden benut, er ruimte wordt gegeven aan zelfredzaamheid en dat deze is geïntegreerd in de processen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid ziet de rol van de Rijksoverheid als uitgevoerd en heeft het idee dat de opgedane kennis wordt toegepast door de veiligheidsregio's.

In de praktijk lijkt deze ministeriële visie niet altijd te kloppen. De analyses die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd laten zien dat bijna elke van de onderzochte veiligheidsregio's zijn eigen aanpak heeft en dat er op verschillende wijzen gekeken wordt naar zelfredzaamheid binnen de veiligheidsregio's. De ontwikkeling van programma's over zelfredzaamheid staat in vele van de onderzochte veiligheidsregio's nog in de kinderschoenen of vindt alleen incidenteel, gedreven door individuele en geëngageerde medewerkers plaats. Dit lijkt te passen bij het feit dat de definitie van zelfredzaamheid in veel veiligheidsregio's niet duidelijk is geformuleerd.

Omdat duidelijke definities, uitgangspunten, kaders en visies op zelfredzaamheid in vele van de onderzochte veiligheidsregio's ontbreken, wordt het ook lastig om gericht op te leiden, te oefenen en trainen, en te evalueren. Het blijkt duidelijk dat de veiligheidsregio's hun rol op het gebied van zelfredzaamheid nog niet hebben gevonden en de vraag blijft in welke mate ze hiernaar op zoek zijn.

Moeten zij zich door ontwikkelen tot netwerkorganisatie? Moeten zij zich terugtrekken? Is het aan de overheid om de burgers te beschermen of moet mensen geleerd worden om het zelf te doen? Duidelijk wordt dat de spannende combinatie van activiteiten van de overheid tegenover de rol van de burgers nog veel onzekerheid binnen de veiligheidsregio veroorzaakt. Ongeacht of men als veiligheidsregio ervoor kiest om beleid te ontwikkelen en toe te passen op het gebied van zelfredzaamheid of niet, blijkt het onvermijdelijk om verder na te denken en op zoek te gaan naar de passende rol op dit gebied.

Best practice

Het was een doel van dit onderzoek om binnen de geselecteerde veiligheidsregio's op zoek te gaan naar bewezen goed werkende manieren waarop vorm wordt gegeven aan zelfredzaamheid. Deze gevallen van best practice zouden, in aanvulling op de in de literatuur geïdentificeerde factoren, als bouwstenen kunnen dienen voor hoe VRHM vorm kan geven aan zelfredzaamheid. Tegen de verwachting in bleek uit de gedane analyses echter dat er geen sprake is van best practice binnen de onderzochte veiligheidsregio's. Het perfecte plaatje van vormgegeven van zelfredzaamheid is er (nog) niet. Er zijn weliswaar enkele veelbelovende voorbeelden en initiatieven van geëngageerde en betrokkene individuele medewerkers. Toch blijkt uit dit onderzoek dat in geen enkele veiligheidsregio uit dit onderzoek zelfredzaamheid (al) optimaal wordt vormgegeven. Om deze reden is ervoor gekozen om de geïdentificeerde praktijken te categoriseren in tips, kansen en uitdagingen. Als zodanig geeft paragraaf 4.4 zowel tips voor de implementatie van zelfredzaamheid, maar geeft het ook kansen waar nog meer gebruik kan worden gemaakt van zelfredzaamheid. Tevens toont het uitdagingen die volgens de respondenten niet over het hoofd gezien mogen worden bij het verder vormgeven van zelfredzaamheid. Het ontbreken van de daadwerkelijke best practice vormt geen belemmering om bevorderende en remmende factoren en ideeën over zelfredzaamheid toe te passen. De theorie, documentenstudie en interviews geven belangrijke lessen die door VRHM en andere veiligheidsregio's gebruikt kunnen worden om zelfredzaamheid vorm te geven.

Vormgeven aan zelfredzaamheid

Hoewel VRHM wel de intentie uitspreekt om onderzoek te doen naar zelfredzaamheid in het beleidsplan van 2016-2019, wordt hier geen verdere uitwerking aangegeven. De in dit onderzoek besproken inzichten omtrent bevorderende en remmende factoren voor de vormgeving van zelfredzaamheid, alsmede de in andere veiligheidsregio's gevonden voorbeelden van zelfredzaamheid kunnen voor VRHM en voor elke andere veiligheidsregio als leidraad gelden.

De bevorderende factoren zorgen ervoor dat zelfredzaamheid beter zou kunnen werken en beter geïmplementeerd kan worden. De remmende factoren zijn als het ware waarschuwingen en kunnen de zelfredzaamheid remmen of zelfs tot stilstand brengen. Het is belangrijk om bewust te zijn van deze remmende factoren bij het vormgeven van een visie, beleid en uitvoering. Belangrijk is hierbij dat bij het vormgeven van zelfredzaamheid top-down gewerkt wordt. Indien de wil binnen de veiligheidsregio aanwezig is om zelfredzaamheid vorm te geven dan moet in eerste instantie een strategisch beleid en visie vastgesteld worden om zelfredzaamheid op operationeel niveau te kunnen laten werken.

Strategisch en tactisch niveau

Op strategisch en tactisch niveau zijn een aantal bevorderende factoren die kunnen helpen om zelfredzaamheid vorm te geven. Zo is het belangrijk dat er een regionale en heldere visie is die gedeeld en uitgedragen kan worden. Bestuurlijke acceptatie en beleidsmatige afspraken vormen de fundatie voor de uitvoering van zelfredzaamheid in alle lagen van de veiligheidsregio, zowel strategisch, tactisch als operationeel. Ook komt uit de theorie als bevorderende factor naar voren dat naast het benoemen van de betekenis van zelfredzaamheid aandacht besteed moet worden aan het benoemen van het gegeven dat zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis gewenst of ongewenst ontstaat en dat het de hulpverleningscapaciteit vaak verhoogd. Het uitdragen van bovenstaand gegeven kan binnen de veiligheidsregio duidelijkheid en motivatie geven om het onderwerp op te pakken. De oproep is daarnaast om hulpverleners de ruimte te geven om burgers op te zoeken en met elkaar in gesprek te gaan. Informatie naar de burgers toe is belangrijk voor zelfredzaamheid. Ook tijdens een ramp of crisis moeten zij worden geïnformeerd. Informatie moet hier ook risico's en gevolgen voor de gezondheid behelzen. In het verlengde daarvan wordt duidelijk dat burgers geïnformeerd en meegenomen moeten worden in de (mogelijke) risico's die in de nabije leefomgeving spelen. Dit valt onder risicocommunicatie. Dit betreft ook het feit dat de burgers tijdens een ramp of crisis eerst op zichzelf zijn aangewezen en dat de capaciteit van de hulpverlening grenzen heeft. De hierbij aansluitende bevorderende factor uit de theorie is dat er bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt genomen voor de acties van de zelfredzame burgers. Hulp accepteren kan reëel zijn als de hulpverlening nog niet ter plekke en op sterkte is. Dan zal de hulpverlener keuzes moeten maken en moeten weten wat de bandbreedte is. Op het moment dat de hulpverlener in actie komt moet helder zijn dat het bestuur achter de keuzes van de hulpverlener staat. Het is van belang dat het onderwerp zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis verder uitgewerkt wordt in de veiligheidsregio, zodat hulpverleners weten waar zij aan toe zijn.

Een remmende factor op strategisch en tactisch niveau is het niet bestaan van beleidsmatige afspraken. Daarnaast kan het géén aandacht besteden aan de begrenzing van ondersteuning aan burgers ongewenste overheidsverantwoordelijkheid creëren. Helderheid over de begrenzing van overheidsverantwoordelijkheid geeft duidelijkheid aan bestuurders, hulpdiensten en burgers. Vanuit de interviews wordt dit ook beschreven als het missen van een vorm van balans tussen overheid en burgers. De combinatie van inmengen versus niet inmengen en de keuzes die hierin bewust gemaakt dienen te worden. Mythen kunnen ten slotte zorgen dat burgers gezien worden als hulpeloos of afhankelijk. Deze mythe wordt in de theorie benoemd, maar het onderwerp is in de onderzochte veiligheidsregio's niet naar voren gekomen en lijkt daarom minder problematisch.

Operationeel niveau

Ook op operationeel gebied zijn er bevorderende factoren te vinden om vanuit bestuurlijke intentie te operationaliseren naar hulpverleners. Bevorderend is de specifieke oproep om de samenwerking met burgers op te zoeken als onderdeel van het reguliere werk, te werken aan vertrouwen en een flexibele houding naar de burger uit te dragen. Het kan hierbij helpen om aandacht te besteden aan de structuur, cultuur en gedrag die bij het benutten van zelfredzaamheid past, naast het blijven kijken naar mogelijkheden van burgers die te benutten zijn. Daarnaast is het volgens de theorie bevorderend om als bestuur uit te dragen dat hulpverleners kunnen vertrouwen op de capaciteit en professionaliteit van de burgers die zij spreken en mogelijk in een ramp- of crisissituatie aantreffen. Er is op dit gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis niets geconcretiseerd en geoperationaliseerd. Geen van de veiligheidsregio's heeft op dit gebied al iets gedaan. Remmende factoren zijn vanuit de literatuur niet naar voren gekomen op dit gebied. Het niet oefenen, trainen, concretiseren of operationaliseren kan natuurlijk wel gezien worden als een duidelijke remmende factor.

De toekomst tegemoet (?)

De verscheidenheid aan tips, kansen en uitdagingen geeft aan dat zelfredzaamheid leeft in de veiligheidsregio's, maar een zwak bestaan leidt, omdat er nog weinig daadwerkelijk wordt uitgevoerd en geen eenduidige visie is op wat zelfredzaamheid is of zou moeten zijn. Op het operationeel niveau lijkt het binnen de onderzochte regio's zelfs bijna nooit aan de orde te komen. Tijd voor een landelijke of bestuurlijke visie gekoppeld aan de bestuurlijke wil om echt iets met zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis te doen. Gevolgd door een uitwerking van deze visie aan de hand van de bevorderende factoren op elk niveau en het vermijden van remmende factoren.

Er valt nog veel te winnen op dit gebied. Zelfredzaamheid van burgers zal er altijd zijn, dan is het geen slecht idee om daar actief en doelgericht mee aan de slag te gaan.

7. Bibliografie

- Bakker, M., Ruiter, M., Koopmans, B., & van Duin, M. (2018). *Verminderde zelfredzamen ten tijde van rampen en crises: de overheid een zorg?* Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Bovens, M., 't Hart, P., van Twist, M., van den Berg, C., van der Steen, M., & Tummers, L. (2017). *Openbaar bestuur*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Bruinooge, P., Bitter, R., Helsloot, I., Dekker, K., Stierhout, J., & Langelaar, J. (2014). *Bevolkingszorg op orde 2.0; Eigentijdse bevolkingszorg, volgens afspraak*. Arnhem: Veiligheidsberaad.
- Bryman, A. (2012). Sampling in qualitative research. In A. Bryman, *Social Science Research Methods* (4 ed., pp. 415-429). Oxford: Oxford University Press.
- Den Brabander, R. (2014). *Wie wil er nou niet zelfredzaam zijn? De mythe van zelfredzaamheid*. Antwerpen - Apeldoorn: Garant.
- Donaldson, L. (1996). The normal science of structural contingency theory. In S. Clegg, S. Hardy, & W. Nord, *Handbook of organization studies* (p. 59). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dückers, M., & Pröpper, I. (2011). Zelfredzaamheid in crisistijd. *Openbaar bestuur: Tijdschrift voor Beleid, Bestuur en Politiek*, 21(10), 24-28.
- Dynes, R. (1994). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*(12), 141-158.
- Groenendaal, J., & van 't Padje, B. (2010). Het benutten en versterken van (zelf)redzaamheid in Amsterdam-Amstelland. In A. Ruitenbergh, & I. Helsloot, *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen* (p. 252). Renswoude: Crisislab.
- Groenewegen-ter Morsche, K., & Oberijé, N. (2010). *Burgers bij de bestrijding van rampen: betrokken, beschikbaar, bekwaam. Een onderzoek naar praktijkervaringen met burgerparticipatie bij 10 rampen en incidenten in Nederland*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Inspectie. (2011). *Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

- Instituut Fysieke Veiligheid. (2019). *Kennisdossier zelfredzaamheid*. Opgeroepen op juli 22, 2019, van Instituut Fysieke Veiligheid:
<https://www.ifv.nl/kennisplein/zelfredzaamheid/#1zelfredzaamheid>
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins.
- Mantel, A. (2010). *Evaluatieverslag, GRIP 4 stroomstoring Bollenstreek 9 januari 2010*. Leiden: Veiligheidsregio Hollands Midden.
- Perry, R., & Lindell, M. (2003, Juni). Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 11.(2), 50-52.
- Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing. (2011). *Visie op zelfredzaamheid 2011-2015*. Arnhem: POC.
- Quarantelli, E. (1993). Community crisis: An exploratory comparison of the characteristics and consequences of disasters and riots. *Journal of Contingencies and Crisis management*(1), 69-81.
- Quarantelli, E., & Dynes, R. (1969). Dissensus and consensus in community emergencies: patterns of looting and property norms. *Il Politico*(34), 276-291.
- Rijksoverheid. (2013). *Troonrede 2013*. Den Haag: Ministerraad.
- Ruitenbergh, A., & Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. Renswoude: Crisislab.
- Sutcliffe, K., & Weick, K. (2001). *Managing the unexpected - Assuring high performance in an age of complexity*. San Fransisco: Jossey Bass.
- Van den Brand, R. (2005). Het bestuurlijk-politiek debat over zelfredzaamheid. In R. van den Brand, *Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers* (pp. 21-39). Arnhem: NIBRA.
- Van den Brand, R. (2005). Lessen uit de praktijk van sociale zelfredzaamheid. In R. van den Brand, *Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers* (pp. 40-52). Arnhem: NIBRA.
- Van den Brand, R., Verhallen, P., Duyvis, M., Sillen, S., & Kobes, M. (2005). *Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers, verkenningen*. Arnhem: NIBRA.
- Van 't Padje, B., & Groenendaal, J. (2008). Redzame burgers als vliegwiel voor verandering. *Tijdschrift voor veiligheid*, 7(2), 25-41.
- Veiligheidsberaad. (2014). *Strategische Agenda Versterking Veiligheidsregio's 2014-2016*. Arnhem: Veiligheidsberaad.
- Veiligheidsregio Hollands Midden. (2016). *Regionaal beleidsplan VRHM 2016-2019*. Leiden: Veiligheidsregio Hollands Midden.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.

7.1 Wetten en kamerstukken

Kamerstukken II, 30821 nr. 12. (2011, februari 24). Opgeroepen op augustus 1, 2019, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2009Z10949&did=2009D28795

Kamerstukken II, 30821, nr. 16. (2012, juni 5). Opgeroepen op augustus 1, 2019, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30821-16.html>

Kamerstukken II, 30821, nr. 9. (2009, juni 4). Opgeroepen op juli 22, 2019, van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2009Z10949&did=2009D28795

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. (2014, juli 9). Opgeroepen op juli 22, 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2019-07-01>

Wet veiligheidsregio's. (2010, februari 11). Opgeroepen op juli 22, 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2019-01-01>

7.2 Documenten vanuit de veiligheidsregio's

- Bos, J. & Helsloot, I. (2006, juni). *Zelfredzaamheid van burgers*. Amsterdam: regionale brandweer Amsterdam en omstreken en Expertisecentrum risico- en crisisbeheersing.
- Kramer, D. & Cluitmans, R. (2019, januari). *Burgerhulp bij ongevallen en noodsituaties*. Haarlem: GGD Kennemerland.
- Panel GGD Kennemerland. (2018, september 24). *Burgerhulp bij ongevallen en noodsituaties*. Haarlem: Panel GGD Kennemerland.
- Veiligheidsregio Groningen. (onbekend). *Aandachtspunten/ ideeënlister voor dorpen*. Groningen: Veiligheidsregio Groningen.
- Veiligheidsregio Groningen. (2019, juni 28). *3-daagse aardbevingsoefening*. Groningen: Veiligheidsregio Groningen.
- Veiligheidsregio IJsselland. (onbekend). *2022: Veilig wonen en werken in IJsselland; Iedereen aan zet!* Zwolle: Veiligheidsregio IJsselland
- Veiligheidsregio IJsselland. (2019, oktober). *Veilig leven: Iedereen aan zet*. Zwolle: Veiligheidsregio IJsselland.
- Veiligheidsregio Kennemerland. (onbekend). *Matrix zelfredzaamheid Veiligheidsregio Kennemerland*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland. (onbekend). *Programma zelfredzaamheid VRK*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland.
- Veiligheidsregio Kennemerland. (2015, maart 2). *Startnotitie programma zelfredzaamheid (VRK)*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland.
- Veiligheidsbureau Kennemerland. (2018, juni). *Burgerhulp bij hulpverlening*. Haarlem: Veiligheidsregio Kennemerland
- Welten, I. & Francissen, A. (2017, maart). *Zicht op Zelfredzaamheid*. Doorn: Arcon.

8. Bijlagen

Bijlage 1. Tabel van uitkomsten gekoppeld aan de interviewvragen

Bevorderende factoren Strategisch en tactisch	Bijbehorende interviewvragen
<p>Neem de visie op zelfredzaamheid voor veiligheidsregio's over, om interactie tussen burgers en hulpverleners tijdens een ramp of crisis te bevorderen. Deel de visie binnen de veiligheidsregio en draag deze uit (Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing, 2011).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Is er een regionale visie op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?</i> - <i>Zijn er documenten met een directe verwijzing naar zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?</i> - <i>Heeft de veiligheidsregio de uitvoering en implementatie van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis, zoals dat door het toenmalige ministerie V&J bij de veiligheidsregio's is neergelegd, waar kunnen maken?</i>
<p>Maak mogelijk dat tijdens een ramp of crisis, hulpverleners op operationeel niveau beslissingen mogen nemen als onderdeel van een succesvolle crisisorganisatie (Donaldson, 1996) (Sutcliffe & Weick, 2001).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Wordt mogelijk gemaakt dat op operationeel gebied beslissingen genomen mogen worden die aansluiten op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis en mogelijk afwijken van protocollen en procedures?</i>
<p>Zorg dat burgers tijdens een ramp of crisis worden geïnformeerd. Aangevuld in het kader van zelfredzaamheid met risico's en gevolgen voor de gezondheid (Wet veiligheidsregio's, 2010).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gaat er bij een ramp of crisis informatie naar burgers inclusief het benoemen van risico's?</i>
<p>Bestuurlijke acceptatie en beleidsmatige afspraken zijn van belang voor de uitvoering (Bruinooge, et al., 2014).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Maakt zelfredzaamheid onderdeel uit van de crisisorganisatie, wenselijk en onvermijdelijk?</i>
<p>Neem bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de acties van de zelfredzame burger (Ruitenbergh & Helsloot, 2004)</p>	
<p>De betekenis van zelfredzaamheid benoemen, het verhogen van de hulpverleningscapaciteit en het feit dat zelfredzaamheid ook tijdens een ramp of crisis ontstaat (Van 't Padje & Groenendaal, 2008). Richt de crisisorganisatie in op zelfredzaamheid van burgers die wenselijk en onvermijdelijk is (Dückers & Pröpper, 2011) (Ruitenbergh & Helsloot, 2004).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Om een beeld te krijgen van jullie gebruik van het woord zelfredzaamheid. Wat verstaat de veiligheidsregio wel en niet onder zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?</i>
<p>Stimuleer en faciliteer zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis (Bruinooge, et al., 2014) (Ruitenbergh & Helsloot, 2004) (Van 't Padje & Groenendaal, 2008).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Hoe stimuleren en faciliteren jullie zelfredzaamheid?</i>

Bevorderende factoren Operationeel, hulpverleners	Bijbehorende interviewvragen
Geef ruimte aan hulpverleners om de burger op te zoeken en samen te werken (Van 't Padje & Groenendaal, 2008).	- <i>Wachten hulpverleners op ruimte, richting en afspraken?</i>
Volgens bestaande aanbevelingen voor hulpverleners kan vertrouwd worden op capaciteit en professionaliteit van de burger (Portefeuillehoudersoverleg Crisisbeheersing, 2011).	- <i>Wordt er gebruik gemaakt van bestaande vuistregels en aanbevelingen?</i>
Geef ruimte aan hulpverleners om te werken aan vertrouwen en een flexibele houding (Van 't Padje & Groenendaal, 2008).	- <i>Operationeel: krijgen de hulpverleners van politie, brandweer en ambulancedienst ruimte om te werken aan het eigen vertrouwen en flexibele houding in anticipatie op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?</i>
Remmende factoren Strategisch en tactisch	Bijbehorende interviewvragen
Geen beleidsmatige afspraken maken is een belemmering voor hulpverleners om hulp van burgers te accepteren (Bruinooge, et al., 2014).	- <i>Is er regionaal beleid op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?</i> - <i>Wanneer en hoe is dat tot stand gekomen?</i>
Mythen, zoals in paniek raken, hulpeloos en afhankelijk zijn en plunderen in stand houden (Quarantelli & Dynes, 1969) (Perry & Lindell, 2003).	- <i>Spelen de mythen een rol in beeldvorming?</i>
Geen aandacht besteden aan begrenzing van ondersteuning aan burgers. Geen begrenzing creëert een ongewenste overheidsverantwoordelijkheid (Bruinooge, et al., 2014).	- <i>Hoe ga je om met de spannende combinatie van meer of minder overheidsinmenging op het thema?</i> - <i>Is er een begrenzing gegeven aan overheidsinmenging?</i>

Bijlage 2. Interviewprotocol en uitnodiging

Interview protocol zelfredzaamheid en crisisbeheersing veiligheidsregio's

Introductie

Mijn naam is Majella Roosjen, ik ben werkzaam bij GHOR Hollands Midden, onderdeel van veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM), en schrijf deze thesis in het kader van de opleiding *Master of Crisis and Public Order Management (MCPM)*.

Het onderwerp is '**zelfredzaamheid en crisisbeheersing...een spannende combinatie**'.

Centraal hierin staat de vraag hoe VRHM vorm zou kunnen geven aan zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis.

De deelnemende veiligheidsregio's aan het onderzoek zijn: Amsterdam-Amstelland, IJsselland, Haaglanden, Kennemerland, Brabant-Noord en Groningen.

- Het doel van het interview is antwoord te krijgen op de vraag hoe er in de betreffende veiligheidsregio wordt omgegaan met zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis, en hoe dat binnen de veiligheidsregio is vormgegeven.
- Per regio wordt een interview afgenomen met een medewerker die werkzaam is op strategisch, en een medewerker die werkzaam is op tactisch niveau.
- Elk interview zal ongeveer 1,5 uur duren.
- De gesprekken worden opgenomen en vertrouwelijk behandeld; in de thesis wordt alleen de functiebenaming genoemd.

Interview vragen

1. Om een beeld te krijgen van jullie gebruik van het woord zelfredzaamheid. Wat verstaat de veiligheidsregio wel en niet onder zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?
2. Heeft de veiligheidsregio de uitvoering en implementatie van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis, zoals dat door het toenmalige ministerie V&J bij de veiligheidsregio's is neergelegd, waar kunnen maken?
3. Is er regionaal beleid op het gebied van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis? - Wanneer en hoe is dat tot stand gekomen?

4. Is er een regionale visie op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?
<p>5. Zijn er documenten met een directe verwijzing naar zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programma/projectplan/plan van aanpak - Wat is dan dat beleid, die visie, dat programma etc., wat houdt dat in, wat doet men daar concreet aan
<p>6. Ziet u in uw veiligheidsregio dingen die goed gaan/ goede voorbeelden van zelfredzaamheid?</p> <p>Waar herkent u die aan en/ of wat vindt u daarbij belangrijk?</p> <p>Probeer in het gesprek het volgende te achterhalen:</p> <p>Bestuurlijk/tactisch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stimuleren en faciliteren zelfredzaamheid - Samenwerking met gemeenten - Visie bepalen en uitdragen - Wordt mogelijk gemaakt dat op operationeel gebied beslissingen genomen mogen worden die aansluiten op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis en mogelijk afwijken van protocollen en procedures - Bevorder de samenwerking met burgers die aansluit op de zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis, aanpassen aan de omstandigheden - Maakt zelfredzaamheid onderdeel uit van de crisisorganisatie, wenselijk en onvermijdelijk - Informatie naar burgers inclusief benoemen van risico's <p>Operationeel/hulpverleners:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operationeel: krijgen de hulpverleners van politie, brandweer en ambulancedienst ruimte om te werken aan het eigen vertrouwen en flexibele houding in anticipatie op zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis? - Wordt er gebruik gemaakt van bestaande vuistregels en aanbevelingen? - Worden de bestuurlijke intenties geoperationaliseerd?
<p>6. Ziet u ook moeilijkheden op het gebied van de zelfredzaamheid? Welke zijn dat?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Probeer in het gesprek het volgende te achterhalen: - Is er een begrenzing gegeven aan overheidsinmenging - Wachten hulpverleners op ruimte, richting en afspraken - Spelen de mythen een rol in beeldvorming

<p>7. Hoe manifesteert de betekenis van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis zich?</p> <p>Probeer in het gesprek het volgende te achterhalen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hulpverleningscapaciteit - Gebruik maken van zelfredzaamheid bij burgers
<p>8. Zijn er voorbeelden uit de praktijk, oefeningen, inzetten?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Is de burger al initiatiefnemer voordat de hulpdiensten er zijn?
<p>9. Hoe ga je om met de spannende combinatie van meer of minder overheidsinmenging op het thema?</p>
<p>10. Tenslotte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aanbevelingen - Tips en tops - Valkuilen - Best practice
<p>11. Heeft u nog vragen of opmerkingen over het gesprek zelf.</p> <p>Afsluiting en dank.</p>

Dit zijn alle vragen die ik op dit moment voor u heb, bedankt voor het gesprek. Mag ik nog een keer contact opnemen als ik later nog iets wil navragen?

Tenslotte enkele vragen over het interview zelf; wat vond u ervan, waren de vragen duidelijk?

Als ik vanuit dit gesprek een onderdeel ga citeren in de thesis zal ik dat citaat van tevoren voorleggen.

Brief naar contactpersonen voor het opvragen van documenten en uitnodiging interviews

Beste...

Enige tijd geleden hebben wij per e-mail contact gehad met het om vanuit veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM) mee te werken aan mijn thesis in het kader van de opleiding *Master of Crisis and Public Order Management (MCPM)*. De veiligheidsregio's die voor dit onderzoek zijn benaderd zijn: Amsterdam-Amstelland, IJsselland, Haaglanden, Kennemerland, Brabant-Noord en Groningen.

Het onderwerp luidt: **zelfredzaamheid en crisisbeheersing...een spannende combinatie.**

Centraal staat de vraag hoe VRHM vorm zou kunnen geven aan zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis.

- Voorafgaand aan het interview ben ik op zoek naar door het bestuur vastgestelde **documenten** over de periode 2015-2020. Documenten waarin visie, ambitie, project, plan van aanpak of programma zijn vastgesteld betreffende zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Daarnaast ben ik geïnteresseerd in alle overige documenten die zijn vastgesteld rondom het thema zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis. Ik wil u vragen de documenten zo snel mogelijk aan te leveren.
- Doel van het **interview** is antwoord te krijgen op de vraag hoe in uw veiligheidsregio wordt omgegaan met zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis, en hoe dat binnen uw regio is vormgegeven met het doel daarvan te leren. Zodra ik de documenten heb bestudeerd wil ik graag een afspraak maken voor een interview. Zoals de opzet er nu uitziet zal er een interview zowel op strategisch als op tactisch niveau worden afgenomen. De keuze van de te interviewen functionarissen laat ik graag aan u over.

Bijlage 3. Geïnterviewden

Experts

Mw. Drs. E. Kinkel. Calamiteitenpsycholoog, PhD project TU Delft, “travel behaviour and traffic operations in case of exceptional events”. Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, programmagroep Brain & Cognition, Universiteit van Amsterdam.

Mw. Dr. M. Bakker. Onderzoeker-adviseur Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid Arnhem.

Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

Beleidsmedewerker Ketenregie en Zorgcontinuïteit, GHOR-bureau Amsterdam-Amstelland

Veiligheidsregio Brabant-Noord

Programmamanager, Programma Weerbare Samenleving, Crisis & Rampenbestrijding, Veiligheidsregio Brabant-Noord

Algemeen Commandant Geneeskundige Zorg Corona, Projectmanager/ Adviseur Risico en Crisisbeheersing, GHOR Brabant midden-west-noord, veiligheidsregio Brabant-noord

Veiligheidsregio Groningen

Communicatieadviseur Aardbevingen, veiligheidsregio Groningen

Strategisch adviseur Aardbevingen, veiligheidsregio Groningen

Veiligheidsregio Haaglanden

Programmamanager COVID-19 GHOR Haaglanden, veiligheidsregio Haaglanden

Veiligheidsregio IJsselland

Teamleider GHOR, veiligheidsregio IJsselland

Programmamanager, Veiligheidsregio IJsselland

Veiligheidsregio Kennemerland

Beleidsadviseur vakbekwaamheid crisisbeheersing, veiligheidsregio Kennemerland

Adviseur Trainer Vakbekwaamheid Crisisbeheersing, Veiligheidsregio Kennemerland

Bijlage 4. Plan van aanpak

Inleiding

Het plan van aanpak is opgesteld om in het kader van de opleiding Master of Crisis and Public Order Management (MCPM) te komen tot een master thesis.

De aanleiding tot het onderzoek wordt in dit hoofdstuk behandeld. Tevens komen het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de afbakening aan bod. In hoofdstuk 2 wordt het onderzoek ontwerp beschreven. Gevolgd door een aanzet voor literatuuronderzoek in hoofdstuk 3. Afgesloten wordt met de planning in hoofdstuk 4.

Aanleiding tot het onderzoek

Het kennisthema zelfredzaamheid is op de website van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) al terug te vinden in een dossier vanaf 2005. In dit dossier is ook een overzicht van initiatieven van de diverse afzonderlijke hulpdiensten in het land als brandweer en ambulancediensten te vinden. Het versterken van de zelfredzaamheid, als onderdeel van het versterken van crisisbeheersing binnen de veiligheidsregio's, is door het Veiligheidsberaad, opgenomen in de 'Strategische agenda versterking veiligheidsregio's 2014-2016' (Veiligheidsberaad, 2014). Het Veiligheidsberaad is het overlegorgaan van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's. Deze strategische agenda is één van de bronnen bij het opstellen van de regionale beleidsplannen van de veiligheidsregio's.

Veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM) heeft zelfredzaamheid opgenomen in het regionaal beleidsplan 2016-2019. De vraag is wat er de afgelopen beleidsperiode gedaan is met het beleidsvoornemen om zelfredzaamheid uit te werken en wat er terug te vinden is in concreet beleid. In dit onderzoek wordt de Veiligheidsregio Hollands Midden vergeleken met zes andere veiligheidsregio's.

Verschuiving van landelijke overheid naar gemeenten en burgers

Met de verschuiving van verantwoordelijkheden van de landelijke overheid naar gemeenten is een verschuiving ontstaan naar grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bij burgers. De klassieke verzorgingsstaat, zoals wij die kennen uit de tweede helft van de twintigste eeuw, verdwijnt. In de troonrede van koning Willem-Alexander (2013) horen de meeste Nederlanders voor het eerst de term participatiesamenleving. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schrijft in haar rapport 'Weten is nog geen doen' (2017), dat in de politiek en in het beleid gesproken wordt over zelfredzaamheid met als doel een verschuiving van overheidsinmenging naar eigen regie en eigen verantwoordelijk van burgers. Burgers moeten minder afhankelijk worden van de overheid.

Een voorbeeld is de maatschappelijke ondersteuning die gemeenten moeten bieden aan burgers om zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen. Dat betekent dat medewerkers van gemeenten niet alleen naar de desbetreffende burger, de noodzakelijke hulp en hulpmiddelen moeten kijken, maar ook naar de sociale omgeving en het gezin. Gemeenten moeten inventariseren of er mantelzorgers, vrijwilligers of burgerinitiatieven zijn die samen met eventuele professionele hulp kunnen zorgen voor een stabiele thuissituatie.

Ontwikkelingen binnen rampenbestrijding en crisisbeheersing

De maatschappelijke ontwikkeling is ook door te vertalen naar rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ruitenbergh en Helsloot zijn in 'Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen' (2004) voor wat betreft de voorbereiding op een ramp of crisis tot de conclusie gekomen dat de overheid zelfredzaamheid van de burgers verwacht. Burgers blijken bereid zich voor te bereiden op een ramp of crisis als het in hun ogen een redelijk scenario is. Veiligheidsregio's zouden er goed aan doen om zelfredzaamheid van burgers te faciliteren.

In het onderzoek van Groenewegen-ter Morsche en Oberijé uit 2010, 'Burgers bij de bestrijding van rampen: betrokken, beschikbaar, bekwaam. Een onderzoek naar praktijkervaringen met burgerparticipatie bij 10 rampen en incidenten in Nederland', worden vanuit tien onderzochte rampen en incidenten aanbevelingen gedaan om de zelfredzaamheid bij burgers te stimuleren. Deze aanbevelingen kunnen worden gebruikt door de veiligheidsregio's bij de implementatie van zelfredzaamheid in beleid.

Veiligheidsregio Hollands Midden

Veiligheidsregio Hollands Midden (VRHM) heeft 23 maart 2016 het regionaal beleidsplan 2016-2019 vastgesteld. Zelfredzaamheid is opgenomen onder beleidsprioriteit 'omgevingsgericht (net)werken' in het regionaal beleidsplan. Veiligheidsregio Hollands Midden definieert zelfredzaamheid als volgt: "VRHM ondersteunt en faciliteert (zelf)redzamen en biedt verminderd zelfredzamen ondersteuning en begeleiding. De effecten hiervan op de crisisorganisatie zijn ingepast binnen de huidige procedures en werkwijzen" (Veiligheidsregio Hollands Midden, 2016, p. 18 en 24).

In het regionaal beleidsplan staan de volgende resultaten en acties opgenomen:

- "Verkennen duiding en reikwijdte zelfredzaamheid (2016-2017).
- Verbeteren overzicht en inzicht locaties verminderd zelfredzamen (2016-2019).
- Zelfredzaamheid komt terug in opleidingen, trainingen en oefeningen (OTO) (2016-2019)"

(Veiligheidsregio Hollands Midden, 2016, p. 24).

In de voortgangsrapportages van het regionaal beleidsplan voor het algemeen bestuur zijn geen resultaten en acties terug te vinden op het gebied van de hierboven genoemde verkenning, verbeteren overzicht en inzicht locaties verminderd zelfredzamen, opleiden, trainen en oefenen. In de rapportage aan het bestuur van Veiligheidsregio Hollands Midden over januari-oktober 2018 is aangegeven dat ten aanzien van de uitvoering van zelfredzaamheid gewacht wordt totdat landelijk beleid 'verminderd zelfredzamen' beschikbaar is. De motivatie is niet uit deze rapportage op te maken.

Het Veiligheidsberaad heeft in het kader van de strategische agenda het Instituut Fysieke Veiligheid opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar de rol en verantwoordelijkheid van de overheid voor de zorg voor verminderd zelfredzamen ten tijde van rampen en crises. Vanaf 3 december 2018 is het rapport 'verminderd zelfredzamen ten tijde van rampen en crises: de overheid een zorg?' beschikbaar (IFV, 2018). De verwachting is dat landelijk beleid nu binnen afzienbare tijd beschikbaar zal zijn.

Doel van het onderzoek

Veiligheidsregio Hollands Midden heeft in 2016 een rol voor zichzelf gezien betreffende zelfredzaamheid en deze visie en ambitie vervolgens opgenomen in het regionaal beleidsplan. In het huidige beleid binnen crisisbeheersing (planvorming, opleiden, trainen en oefenen, incident beheersing en herstel) is nog geen concrete uitwerking van zelfredzaamheid terug te vinden.

Het onderzoek is erop gericht om veiligheidsregio Hollands Midden handvatten te geven om beleid en initiatieven te ontwikkelen rondom zelfredzaamheid.

Onderzoeksvraag en deelvragen

Hoe zou veiligheidsregio Hollands Midden vorm kunnen geven aan zelfredzaamheid?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is zelfredzaamheid?
2. Wat zegt de wetgever over zelfredzaamheid?
3. Wat is de betekenis van zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis?
4. Hoe wordt in verschillende veiligheidsregio's omgegaan met zelfredzaamheid?
5. Is er een best practice?

Afbakening

De focus van het onderzoek is zelfredzaamheid tijdens een ramp of crisis.

Het onderzoek (deelvraag 4) is omwille van de uitvoerbaarheid beperkt tot zes veiligheidsregio's naast veiligheidsregio Hollands Midden. Van de veiligheidsregio's IJsselland en Amsterdam-Amstelland is landelijk bekend dat zij een voortrekkersrol hebben op het gebied van zelfredzaamheid. Veiligheidsregio's Haaglanden en Kennemerland zijn buurregio's waar veiligheidsregio Hollands Midden veel mee samenwerkt. Veiligheidsregio's Groningen en Brabant-Noord worden gekozen om juist ook twee veiligheidsregio's elders in het land te bevragen.

Onderzoekontwerp

Door een kwalitatieve methode van dataverzameling wordt een antwoord gezocht op de centrale onderzoeksvraag.

Het onderzoek bestaat uit een theoretisch onderzoek en interviews.

Theoretisch onderzoek

Om te beginnen vindt een literatuuronderzoek plaats, waarin wetenschappelijke literatuur wordt bestudeerd over zelfredzaamheid in het algemeen en over zelfredzaamheid bij rampen en crises (deelvragen 1 en 3). Daarnaast wordt onderzocht wat de wetgever zegt over zelfredzaamheid in het algemeen en over zelfredzaamheid bij rampen en crises (deelvragen 1 en 2). Dat betreft onder meer beleidsstukken op rijksniveau, kamerbrieven en beleidsstukken van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Op basis van dit literatuuronderzoek wordt een theoretisch kader opgesteld, dat wordt gebruikt bij de analyse van de resultaten uit de interviews.

Documentenstudie veiligheidsregio's

Voor beantwoording van deelvragen 4 en 5 worden relevante documenten van zes veiligheidsregio's bestudeerd, zoals regionale beleidsplannen en specifieke beleidsstukken met een directe verwijzing naar zelfredzaamheid.

Interviews

De inzichten uit het theoretisch onderzoek worden gespiegeld in interviews. Er wordt onderzocht hoe zelfredzaamheid in de verschillende veiligheidsregio's vorm is gegeven.

De interviews worden afgenomen binnen Veiligheidsregio Hollands Midden en zes andere veiligheidsregio's. Deze interviews worden half-gestructureerd afgenomen. Reden van deze interview-opzet is dat aan vaste vragen de mogelijkheid bestaat voor de geïnterviewden om eigen bevindingen toe te voegen aan het gesprek. Dit kan tot verrassende en aanvullende inzichten leiden.

Respondenten worden geworven in overleg met de contactpersonen bij de diverse regio's, waarbij functionarissen met verschillende rollen en verantwoordelijkheden worden geselecteerd. De opzet is per veiligheidsregio een interview op strategisch niveau, tactisch niveau en zo nodig een aanvullend interview te houden.

Daarnaast worden gesprekken gevoerd met enkele experts op het gebied van zelfredzaamheid van een universiteit of andere kennisinstelling om het theoretisch kader en opgedane inzichten te spiegelen en te toetsen. Daarvoor zouden de onderstaande personen in aanmerking komen:

- Prof. dr. I. Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud universiteit Nijmegen.
- Mw. Drs. E. Kinkel, calamiteitenpsycholoog, PhD project TU Delft, 'travel behaviour and traffic operations in case of exceptional events'. Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, programmagroep Brain & Cognition, Universiteit van Amsterdam.
- Mw. Drs. M. Bakker, onderzoeker-adviseur Crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid Arnhem.

Analyse

Met behulp van het theoretisch kader wordt de wijze waarop de zes veiligheidsregio's omgaan met zelfredzaamheid geanalyseerd. Het beleid van de zes veiligheidsregio's wordt vergeleken en er wordt gezocht naar een best practice om veiligheidsregio Hollands Midden handvatten te kunnen bieden.

Planning

In tijdsvolgorde ziet de planning voor het uitvoeren, opstellen, aanbieden en verdedigen van het onderzoek er als volgt uit:

Activiteit onderzoek 2019	juni	juli	aug	sept	okt	nov	dec	2020
Goedkeuring plan van aanpak	x							
Literatuuronderzoek		x	x					
Plannen interviews (Tenminste 12 interviews)	x	x	x					
Uitvoeren interviews			x	x	x			
Analyse				x	x			
Voorlopige conclusies en aanbevelingen						x		
Afronden analyse, conclusies en aanbevelingen							x	
Uiterste inleverdatum							x	
Verdedigen thesis								x

Benodigheden

Voor het uitvoeren van het onderzoek zijn contacten bij Veiligheidsregio Hollands Midden en de zes andere veiligheidsregio's nodig. Met name het werven, meedenken en verwijzen naar interessante respondenten op strategisch- en tactisch niveau in de betreffende veiligheidsregio is onontbeerlijk.