

Redzame burgers als vliegwiel voor verandering

Barry van 't Padjé & Jelle Groenendaal

Dit artikel analyseert waarom overheden ondanks het overweldigende empirische bewijs van het tegendeel toch vasthouden aan de mythe dat burgers tijdens rampen in paniek zijn, hulpeloos, en van kwade wil. Uit deze analyse ontstaat het beeld van een overheid die zich heeft teruggetrokken in een bureaucratisch kasteel om daarbinnen maximale controle te kunnen uitoefenen. Het geschetste alternatief, dat in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland wordt gebruikt, gaat in op de noodzaak om dit isolement te doorbreken en ruimte te creëren voor een flexibelere organisatie die de zelfredzaamheid en redzaamheid van burgers benut en versterkt.

In dit artikel proberen wij te betogen dat er een noodzaak bestaat tot institutionele vernieuwing binnen het vakgebied van rampenmanagement aan de hand van de constatering dat de zelfredzaamheid en redzaamheid van burgers worden onderbenut. Onder zelfredzaamheid verstaan wij in navolging van Helsloot en Ruitenberg (2004, 9) alle handelingen die burgers verrichten ter voorbereiding op, tijdens, en na rampen en zware ongevallen om zichzelf te helpen en de gevolgen te beperken. Als dit handelen niet gericht is op zichzelf maar op anderen wordt het redzaamheid genoemd. In dit artikel kunt u lezen welke mechanismen ervoor zorgen dat overheden op dit ogenblik onvoldoende in staat zijn om deze (zelf)redzaamheid tijdens rampen te benutten; via welke mechanismen zij daartoe wel in staat zouden zijn; en, ten slotte, hoe, en met welke resultaten de regio Amsterdam-Amstelland deze mechanismen gebruikt.

1 Het stellen van de diagnose

Nederlandse rampenbeheersingsorganisaties zijn qua beleid en voorbereiding niet ingespeeld op het benutten van (zelf)redzaamheid van burgers. In een enquête van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid geeft slechts 12% van de ondervraagde overheidsprofessionals aan dat zij in beleid en plannen rekening houden met (zelf)redzaamheid van burgers.¹ Voor de professionals die er wel rekening mee zeggen te houden is het een kwestie van innoveren. Het idee dat burgers een belangrijke rol spelen in rampenmanagement is pas recent tot overheidsorganisaties doorgedrongen, onder meer in relatie tot een meer omvattend debat over actief burgerschap en een terugtrekkende overheid (Helsloot en Ruitenberg 2004, 8). Die eerste kennismaking maakt echter direct duidelijk dat het niet zomaar een nieuw beleidsthema is, maar dat het een kern van het rampenmanagement raakt die zich maar moeizaam laat omvormen. In deze paragraaf presenteren wij drie mechanismen die voor deze vasthoudendheid zorgen.

1 Factsheet resultaten Enquete Burgerparticipatie, NIFV 14 december 2007.

1.1 *Identiteitsvormende mythen*

De wijze waarop overheden inhoud en betekenis geven aan rampenmanagement is gebaseerd op een aantal onjuiste aannamen over burgers die irrationeel en destructief zouden handelen tijdens rampen (Voorhees 2008; Helsloot & Ruitenbergh 2004, 102-103; Perry & Lindell 2003, 50; Dynes 1994). Hoewel wetenschappers het hier al decennialang over eens lijken te zijn, en spreken over de mythes van paniek, hulpeloosheid, en kwade wil, is het tegenbeeld niet of nauwelijks doorgedrongen in de overheidsorganisaties belast met rampenmanagement.

De mythen, en de daarbij gebruikte woorden en vertelde verhalen, geven betekenis aan gebeurtenissen en ervaringen, en zijn op die manier nog steeds identiteitsvormend. Dergelijke processen blijven niet zonder consequenties; het is niet 'slechts' een kwestie van woorden. Identiteit en processen van betekenisverlening spelen een cruciale rol in het gedrag van organisatieleden (Sutcliffe e.a. 2005, 409). Via noties van paniek, hulpeloosheid, en kwade wil interpreteren overheden hun taak, en informeren en begrenzen zij hun gedrag. Dit leidt tot de stelling dat overheden niet in staat zijn om de (zelf)redzaamheid van burgers adequaat in te schatten en te benutten omdat zij het gedrag van burgers primair interpreteren als irrationeel, afhankelijk, en destructief.

De mythes zijn zo volhardend omdat zij de gewenste identiteit van overheidsorganisaties (en in mindere mate van burgers) bekrachtigen. Overheden, media, én burgers interpreteren feitelijk gezien het gedrag van burgers onjuist (Perry & Lindell 2003, 51-2; Helsloot & Ruitenbergh 2004, 102), maar zij bereiken daarmee kennelijk toch wat ze willen. Voor hulpdiensten en overheden is dat onder meer beroepstrots. Het tegenovergestelde van een paniekerige, hulpeloze, of destructieve burger is de overheidsprofessional als 'reddende engel'. Nieuw beleid voor het benutten en versterken van (zelf)redzaamheid mag dit verschil niet veronachtzamen. De professional moet wel de professional blijven, en in die zin 'meer' zijn dan een 'normale' burger. Maar, en dit punt zal in de volgende twee subparagrafen verder worden uitgewerkt, er spelen ook andere, minder effectieve motieven en verlangens een rol. Samenvattend komen deze erop neer dat de overheidsorganisaties die met rampenmanagement zijn belast zichzelf in een bureaucratisch kasteel hebben opgesloten om daarbinnen maximale controle te kunnen uitoefenen. Beheersing is het leidmotief. Zo bezien komen de mythen naar voren als een van de mechanismen die voor afsluiting zorgen en overheidsorganisaties in staat stellen om in een utopie van gegarandeerde zekerheid te geloven.

1.2 *Symbolische garantieverlening*

Max Weber constateerde het al: hoe meer het volk went aan een gepacificeerde levensstijl, hoe meer behoefte het krijgt aan orde en bescherming door de overheid (Weber 1997, 213). De overheid heeft deze uitdaging opgepakt en het taakgebied van fysieke veiligheid met succes generationaliseerd en gebureaucratiseerd. Maar zoals op zoveel beleidsterreinen van de verzorgingsstaat, sloeg het succes in het tegendeel om. De Nederlandse maatschappij lijkt ondanks haar zeer hoge objectieve veiligheid nooit veilig genoeg. Er is onvrede. Achtergrond van deze gevoelens heeft te maken met wat Boutellier de veiligheidsutopie noemt (2007, 11). Het publieke en politieke thema veiligheid heeft de schijn van een *grenzeloze private*

behoefte aangenomen met de overheid als leverancier. Via de utopie van absolute veiligheid, tot uitdrukking komend in het beeld van een maatschappij zonder slachtoffers, kan de politiek bij het volk scoren en is zodoende het troetelkind van het publieke domein geworden (Boutellier 2007, 12).

Maar dat is niet zonder gevaar. Utopieën worden namelijk gekenmerkt door een 'beangstigende beheerlogica' (Ten Bos 2000, 31). Alles is erop gericht om het toeval buiten te sluiten. Isolationisme, versimplificering, en wereldvreemdheid zijn dan ook nooit ver weg bij utopische gemeenschappen (Ten Bos 2000: 33). De overheidsorganisaties die zich bezighouden met rampenmanagement vertonen dit soort trekjes. Zij hebben zich geïsoleerd in hun bureaucratieën waardoor de historische eenheid van burgers en staat steeds meer is doorbroken. In plaats daarvan komen ze recht tegenover elkaar te staan. Het vrije individu verlangt dat de overheid garanties afgeeft; garanties die zij uiteraard niet kan geven, al helemaal niet in relatie tot rampen. Maar desondanks probeert ze het wel. Zij wil het instituut van de volledige veiligheid zijn. Wij noemen dit – vrij vertaald naar Helsloot (2007) – een proces van symbolische garantieverlening.

In dit proces laat de overheid zich heel modernistisch inspireren door het ideaal van een politieke top met een professionele bureaucratie. Centraal staan wetgeving, regels, hiërarchie, en letterlijk: besturen vanachter het bureau. Helsloot noemt dit symbolisch omdat veel van deze activiteiten geen daadwerkelijke invloed uitoefenen op de fysieke werkelijkheid, maar slechts gericht zijn op de perceptie van veiligheid (Helsloot 2007, 20). Hoe meer men verzandt in dit spel van symbolische garantieverlening – 'het is veilig want wij hebben plannen, veiligheidheidsregio's, en grootschalig geoefend' – hoe minder kans op het inzicht dat rampenmanagement zonder burgers een utopie is, en hoe sterker de beheerlogica om zich heen grijpt dat de ramp en de beheersing daarvan zich conform bureaucratische voorschriften moeten gedragen.

1.3 *Command and control*

Tijdens rampen geven Nederlandse overheden invulling aan hun idee van exclusieve verantwoordelijkheid via het zogenaamde 'chaos, command and control model' (vanaf nu 3C-model) (Helsloot 2007; Boin & McConnell 2007; Dynes 1994, 142). Het leidende idee is dat een geïsoleerde, centraal geleide organisatie volledige controle moet hebben over de rampenbeheersing. In dit model is geen ruimte voor individuele burgers en de in de samenleving al aanwezige structuren, hulpmiddelen, en netwerken.

Het 3C-model is een gesloten systeem (Dynes 1994), omdat het geen rekening houdt met partijen anders dan hulpdiensten en overheden. Ad hocstructuren die tijdens rampen op initiatief van burgers ontstaan, zullen tijdens rampen daarom worden genegeerd of zelfs gefrustreerd of opgeheven. Daarnaast voedt dit model een centralisatiereflex (Boin & McConnell 2007, 53), dat wil zeggen, versterkt het de neiging om alles via het hoogste politiek-bestuurlijke niveau te coördineren.

De eerder besproken mythen rechtvaardigen dit model. De veronderstelling is dat een crisis gekenmerkt wordt door irrationeel handelende burgers en sociale chaos, en daarom enkel kan worden bestreden door *command and control* (Dynes 2004, 1994). Immers, als burgers irrationeel, asociaal en getraumatiseerd hande-

len tijdens crises, zijn sterke autoritaire structuren noodzakelijk om wanorde te voorkomen (Dynes 1994). Als de mythen wegvallen, dan valt ook een belangrijke rechtvaardiging van het 3C-model weg. Omgekeerd geldt dat de mythen zo volhardend zijn vanwege het verlangen van overheden om volgens de uitgangspunten van het 3C-model te werken, en in meer algemene termen, een sterk bestuurscentrum te zijn. De mythen en het gekozen besturingsmodel zijn dus nauw met elkaar verweven en zullen beide hun leidende rol in het proces van taakinterpretatie en betekenisverlening moeten verliezen om de (zelf)redzaamheid van burgers te kunnen benutten.

Deze verandering is daarmee niet alleen een kwestie van wetenschappelijke feiten en argumenten, maar zal ook via een alternatief idee van de gewenste identiteit nagestreefd moeten worden. Het is voor overheden symbolisch rationeel² om te stellen dat zowel de ramp als de beheersing daarvan vanuit een punt kenbaar en stuurbaar zijn, omdat deze aanname voor overheden een zinvolle wereld in stand houdt. Dat wetenschappers en analytici zonder al te veel problemen bewijzen dat zowel de ramp als de beheersing fundamenteel onkenbaar en onstuurbaar zijn vanuit een gezagscentrum, en sterker, dat het blijven geloven in deze aanname 'cybernetisch dom [is] omdat de variëteit, de leercapaciteit van het centrum, te klein is om de gestelde taken te vervullen'³, wil niet zeggen dat de overheid irrationeel is. Conservatief, dat zeker. Maar niet irrationeel omdat deze aannamen noodzakelijke voorwaarden zijn voor de door overheden gewenste identiteit. Ruimte voor het benutten en versterken van (zelf)redzaamheid kan daarom alleen ontstaan als overheden willen experimenteren met hun identiteit. Zelfredzaamheid en redzaamheid moeten met andere woorden ook symbolisch rationeel worden.

2 Mechanismen die helpen om redzaamheid te benutten

De gangbare aannamen in relatie tot veiligheid en crisisbeheersing, zoals besproken in de eerste paragraaf, zijn aan vervanging toe. Burgers zijn te vertrouwen, verantwoordelijk, en rationeel. Zij hebben belangrijke kennis en vaardigheden, en zijn in de juiste positie om hulp te verlenen. De overheid is en zou niet exclusief verantwoordelijk moeten zijn. Qua organisatie is het idee van een professionele bureaucratie achterhaald en zou moeten worden aangevuld met ideeën over complexe, postbureaucratische organisaties, zoals beperkingen van de hiërarchie, voorwaarden voor creativiteit, en de relativiteit van organisatiegrenzen.

2.1 *Zorgmodel en verantwoorde risicoproductie*

Er moet een alternatief worden gevonden voor het instrumentele en exclusieve verantwoordelijkheidsconcept in relatie tot absolute veiligheid. In dit concept is namelijk geen ruimte voor zelfstandige, redzame burgers. Bovendien zorgt het

2 Zie Van Gunsteren, 1994, 119, die de term 'symbolisch rationeel' gebruikt voor het eigen maken van identiteit en het creëren van een zinvolle wereld.

3 Van Gunsteren, 1994, 63.

ervoor dat ieder risico en iedere crisis een falen van de overheid lijkt. Dit leidt tot angst en versterkte inzet van bureaucrativering.

Er is een subtiel, maar belangrijk verschil tussen zorg en verantwoordelijkheid, zoals de organisatiefilosoof Kaulingfreks duidelijk maakt:

‘Zorg is toewijding, behartiging, hoeden, en tegelijk bekommering, de vrees dat iets verkeerd zal uitpakken. Door de verhouding die ik heb met de ander engageer ik me met hem en trek ik me zijn lot aan (...) Verantwoordelijkheid daarentegen is de verplichting tot rekenschap, is aansprakelijk zijn, zich moeten rechtvaardigen. Het is dus in wezen iets technisch (...) Bij zorg gaat het om een verbondenheid waarbij het object zijn zelfstandigheid behoudt (...) Ik zorg bijvoorbeeld voor mijn kinderen, maar zij bepalen hun leven (...) Bij verantwoordelijkheid ben ik aansprakelijk voor het gedrag van het object. Dat wil zeggen dat het ondergeschikt is aan mij.’⁴

In relatie tot fysieke veiligheid en rampenmanagement wordt vaak niet verder gedacht dan de ruimte die het concept verantwoordelijkheid biedt. Dat is jammer en onterecht omdat een zorgrelatie veel beter past bij een volwassen democratie. Overall waar de overheid verantwoordelijk voor wordt gesteld in de technische en instrumentele zin die Kaulingfreks daar aan geeft, verliest de burger zelfstandigheid. Daar zit een grens aan. Het is de vraag hoeveel zelfstandigheid een individu kan verliezen voordat het niet zinvol meer is om hem of haar als burger te zien. Hoe uitputtender de overheid in technische zin verantwoordelijk wordt gemaakt voor publieke thema’s zoals veiligheid, des te meer het voor burgers gaat lijken op *consumentisme*.

Het ligt in relatie tot fysieke veiligheid en rampenmanagement veel meer voor de hand om in eerste instantie te denken aan een zorgrelatie, omdat op die manier duidelijk wordt dat burgers daar zelf iets over te zeggen hebben, daar zelf handelend in kunnen optreden, en, bovendien, er maar moeilijk resultaatgaranties zijn af te geven door de overheid. Bij een zorgrelatie hoort een inspanningsverplichting. In het managen van rampen is dat maar al te duidelijk. Er bestaat geen resultaatverantwoordelijkheid op het redden van mensen. Het punt is natuurlijk niet dat de overheid op geen enkel punt verantwoordelijkheid zou dragen; dat doet ze overduidelijk wel. Maar het is wel zo dat buiten deze specifieke verantwoordelijkheidsposities een meer omvattende relatie tussen overheid, burgers, en maatschappij bestaat die getypeerd dient te worden met zorg.

Verantwoorde risicoproductie

Zoals eerder in dit artikel gesteld, bestaat de neiging om veiligheid op te vatten als de afwezigheid van slachtoffers. *Filosofie Magazine* heeft in 2007 een waardenonderzoek uitgevoerd waaruit bleek dat 24% van de Nederlanders veiligheid defi-

4 Kaulingfreks 1996, 89.

niëren als de afwezigheid van risico's en gevaren. Dit soort definities is volstrekt ongeschikt om te kunnen begrijpen hoe de overheid, maar ook de markt en de *civil society*, zorgen voor veiligheid.

Het is nodig om als overheid een meer realistisch concept van veiligheid te presenteren. In dit concept gaat het ons inziens om 'verantwoorde risicoproductie'. Veiligheidsbeleid, bijvoorbeeld op het gebied van gevaarlijke stoffen, vervoerstromen, gebouwen, of waterkeringen, is primair bedoeld om risico's te kunnen nemen en niet om risico's weg te nemen. De grondlegger van deze zienswijze, de Duitse socioloog Ulrich Beck, stelt dat moderne maatschappijen hun eigen onzekerheid produceren (1997: 83). Ongelukken en gevaren worden volgens hem mogelijk gemaakt en gelegitimeerd door de bestaande instituties, zoals bestaande regelgeving, inspectiediensten, verzekeringen, en, meer in algemene zin, de manier waarop wij werk en samenleving hebben ingericht (1997: 12). Het maatschappelijk spel tussen de verschillende instituties rondom veiligheid gaat om verantwoorde risicoproductie, en niet om afwezigheid van risico's en gevaren.

Een andere perceptie

De nieuwe uitgangspunten van zorg en verantwoorde risicoproductie kunnen overheden in staat stellen om de harde dichotomie tussen de overheid als producent en de burger als consument te verzachten. Helemaal als de daarbij in de Normal Accident Theory (Perrow 1984) beschreven gevolgtrekking wordt meegenomen dat het hoe dan ook een keer fout zal gaan. Voor *de noodzakelijke crisis* is niet per definitie een instantie of persoon verantwoordelijk. Een vliegtuig kan neerstorten door een technisch defect, ondanks dat het vliegtuig op verantwoorde wijze is onderhouden. Incidenten, crises, en rampen zijn inherent verbonden aan onze welvaart, onze manier van leven, en de organisatie van onze maatschappij. In plaats van het 3C-model, suggesties van absolute veiligheid, en de mythen van paniek, hulpeloosheid, en kwade wil zouden deze nieuwe uitgangspunten de publieke perceptie moeten voeden. De overheid zou actief het beeld moeten creëren dat, hoewel zij de zorg draagt voor een verantwoorde risicoproductie, het een keer fout zal gaan, en als dit gebeurt zij erop rekent samen met burgers de ramp te bestrijden.

2.2 Pragmatisch rampenmanagement

Vanuit de zorghouding ontstaan nieuwe mogelijkheden voor de organisatie van fysieke veiligheid en rampenbeheersing. Deze kans proberen wij te vatten in een pragmatisch idee van rampenmanagement.

Veel van de postbureaucratische ideeën over management en organisatie zijn schatplichtig aan de systeemtheorie en cybernetica. Met name de zogenaamde *wet van de benodigde variëteit* is zeer succesvol gebruikt in het denken over organisaties. Morgan formuleert het in zijn beroemde *Images of Organization* als volgt:

'[T]he internal diversity of any self-regulating system must match the variety and complexity of its environment if it is to deal with the challenges posed by

that environment. Or, to put the matter slightly differently, any control system must be as varied and complex as the environment being controlled.’⁵

In relatie tot rampenbeheersing komt deze wet erop neer dat het systeem dat de ramp beheerst net zo gevarieerd en complex moet zijn als de ramp die beheerst moet worden. Het gaat letterlijk om de individuen en objecten die getroffen zijn door de ramp en die hulp (moeten) krijgen of (moeten) worden hersteld. Als het leed en de schade gevarieerd en complex zijn, dan zal de hulpverlening en het herstelwerk dat ook (moeten) zijn.

Voor de organisatie van de overheden die zich bezighouden met rampenmanagement heeft de wet van de benodigde variëteit verstreckende gevolgen. Wij lichten er drie punten uit. Ten eerste de kracht van het invoegen op bestaande structuren. Ten tweede de beperking van de hiërarchie en het primaat van de expert. Ten derde het belang van improviserend ontwerpen.

Invoegen op bestaande structuren

Het eerste principe gaat uit van het idee dat je als overheidsprofessionals ‘moet leren invoegen op bestaande praktijken’, zoals Peter van Os van de Politieacademie in november 2007 heel treffend zei tijdens het tweede congres over zelfredzaamheid.

De idee van *requisite variety* impliceert dat het systeem dat de crisis beheerst niet beperkt kan worden tot de overheid. Het is voor overheden qua capaciteit en expertise onmogelijk om net zo gevarieerd en complex te zijn als een ramp en de gevolgen daarvan. De gemeenschap als geheel is het relevante zelfregulerende systeem. Burgers handelen in reactie op de ramp zonder dat er sprake is van centrale sturing door de overheid, sterker nog, zelfs voordat de overheid überhaupt weet dat er een crisis is. Daarom is het idee van een overheid die ‘invoegt’ op bestaande structuren ook zo sterk. Dit invoegen van overheden op bestaande structuren zou niet alleen moeten gebeuren op de plaatsen waar de ramp zich afspeelt, maar ook in verder afgelegen plaatsen bij bestaande ondernemingen, verenigingen en buurtnetwerken die in gang zijn gekomen om slachtoffers te helpen en de gevolgen van de ramp te beperken.

Op deze manier werken heeft meerdere voordelen. Het voorkomt overbodige investeringen in noodstructuren die vanuit een centrale, formele crisisbestrijdingsorganisatie beredeneerd noodzakelijk zouden zijn. De norm moet zijn, zoals feitelijk natuurlijk al het geval is, dat de overheid nooit en te nimmer voldoende capaciteit heeft om een grootschalige crisis te beheersen. Maar het besef moet ook doordringen dat burgers, bedrijven, en verenigingen in sommige gevallen en voor sommige taken beter zijn uitgerust dan formele overheidsorganisaties. Vanwege dit dubbele tekort van overheidsorganisaties is de enige logische strategie dat overheden vooraf, tijdens, en na een ramp op zoek gaan naar allianties met zowel individuele burgers als meer geïnstitutionaliseerde structuren in de markt en *civil society*.

5 Morgan, 1997, 112.

Van hiërarchie naar expertise

De perceptie dat de overheid in grootschalige crisissituaties een machtscentrum met een strakke hiërarchie heeft en zou moeten hebben, moet worden genuanceerd met ideeën over meervoudige besluitvorming aan de frontlinie en een versnipperde, horizontale organisatie.

De bedrijfskundige contingentietheorie vertaalt de wet van de benodigde variëteit in de regel dat bij toenemende taakonzekerheid de hiërarchie haar grip op de organisatie moet laten vieren ten gunste van participatieve en communicatieve structuren (Donaldson 1996, 59). Meer specifiek is het inzicht dat om met grote taakonzekerheid om te kunnen gaan, zoals tijdens rampen, er afscheid moet worden genomen van de hiërarchie als leidend principe omdat anders de benodigde diversiteit aan expertises niet adequaat kan worden benut (Donaldson 1996, 59). Volgens Sutcliffe en Weick (2001) zorgen de meest succesvolle organisaties in crisissituaties er daarom voor dat beslissingen op de frontlinie worden gemaakt, en dat autoriteit komt te liggen bij de mensen met de meeste expertise, ongeacht hun rang (16). Daar zouden wij aan willen toevoegen: ongeacht of ze bij de overheid werken.

Decentralisatie, communicatie, en participatie zijn cruciaal voor het succesvol kunnen invoegen op bestaande structuren. Het gebeurt op de frontlinie en niet in de vergadersetting van de hoogst leidinggevende. Overheidsprofessionals die aan de frontlinie werken zouden het vertrouwen moeten krijgen om zelfstandig de aanwezige kennis, expertise, en mankracht in te zetten, ook als dit betekent dat zij zelf een stapje opzij moeten zetten.

Improviserend ontwerpen

Uitgangspunt is dus dat de expert het voor het zeggen heeft in het rampenmanagement zodat de complexiteit van het gedrag, in termen van diversiteit en dynamiek, kan toenemen. Soms wordt daarom verondersteld dat er geen plannen en regels nodig zijn. Maar dat is een misvatting; complexe, flexibele organisaties hebben wel degelijk regels nodig, alleen andere dan rigide bureaucratieën. Plannen en regels moeten de professional effectiever maken, en niet, zoals nu zo vaak het geval is, het karakter van een uitputtende werkinstructie dragen. Zij moeten, zoals Donald Schön dat zo mooi zei, hem of haar helpen een *reflective practitioner* te worden. Deze professionals zijn in staat om 'een reflectief gesprek met een unieke en onzekere situatie te voeren' zodat zij een maatoplossing kunnen ontwerpen (Schön 1991, 130). Dit ideaal heeft veel weg van wat De Leeuw 'improviserend ontwerpen' noemt:

'Recepten zijn niet te beschouwen als nauwkeurige werkinstructies maar als richtlijnen die met verstand en flexibiliteit moeten worden gehanteerd. Zij zijn geen vervangers van het denken maar hulpmiddelen om het denken en het daarmee verbonden handelen te ordenen.'⁶

6 De Leeuw, 2006, 21.

De 'nieuwe' regels en ook de planvorming moeten daarom meer en meer het karakter krijgen van algemene, globale voorschriften, in plaats van heel nauwkeurige instructies. Hierdoor ontstaat de benodigde ruimte voor professionals om effectief in te kunnen voegen op bestaande structuren. Dit is het derde principe van de pragmatische organisatie van de crisisbeheersing.

2.3 *(Zelf)redzaamheid leren benutten*

In deze subparagraaf presenteren wij een leermodel om de gewenste verandering te kunnen realiseren. Het willen benutten van de kracht van redzame burgers in rampenbeheersing is ons inziens een institutioneel vraagstuk met verschillende lagen. Het gaat tegelijkertijd over structuur, cultuur, en gedrag. Zoals wij hebben proberen aan te tonen in de vorige paragrafen zijn de mythen inherent aan de taakopvatting en identiteit van overheidsorganisaties belast met fysieke veiligheid en rampenmanagement. Daarom zijn deze mythen zo vasthoudend, en daarom kan dit vraagstuk niet via de gangbare principes van plan, procedure, en hiërarchie worden gerealiseerd. Het is immers de bedoeling om met deze principes te breken.

Aansluiten bij dagelijkse praktijk

De manier waarop de organisatietheoretici Cook en Yanow (1993) nadenken over organisatieleren biedt een aantrekkelijk alternatief. Zij stellen dat organisatieleden moet worden begrepen in termen van cultuur, dat wil zeggen, als:

‘the acquiring, sustaining or changing of intersubjective meanings and/or the artifactual vehicles of their expression and transmission, through the collective actions of the group.’⁷

Cook en Yanow stellen dat veel van dit leren plaatsvindt via ervaring, het werk zelf, en de directe, informele reflectie op dat werk (1993). Redzaamheid gaat bijvoorbeeld om het algemene, globale voorschrift dat een professional altijd onderzoekt hoe hij of zij de kennis en vaardigheden van aanwezige burgers kan benutten. Dat is een houding en bekwaamheid die moet groeien via het dagelijkse werk en de informele reflectie daarop. Het is niet goed denkbaar dat een overheidsprofessional in zijn dagelijkse werk niet samen met burgers problemen probeert op te lossen, en dat wel zou doen in rampsituaties. Immers, gedrag voorafgaand aan noodsituaties is de beste voorspeller van gedrag in noodsituaties (Scholtens 2007, 35; Ruitenberg & Helsloot 2004, 51).

Er bestaat (gelukkig) geen dagelijkse praktijk van rampenmanagement. De normale dagelijkse gang van zaken in overheidsorganisaties en hulpdiensten is de belangrijkste voorbereiding op een ramp. Voor het relatief nieuwe beleidsthema van (zelf)redzaamheid in rampenbeheersing is het daarom noodzakelijk om aanknopingspunten te vinden bij bestaande praktijken en in ontwikkelingen binnen

7 Cook en Yanow, 1993, 273-390.

overheidsorganisaties (en daarbuiten) die dezelfde richting op gaan. Zoals gesteld vallen veel van deze ontwikkelingen onder de noemer actief burgerschap. Maar er kan ook worden gedacht aan het buurtgericht werken dat bij veel overheidsorganisaties inmiddels vaste voet aan de grond heeft. Een derde ontwikkeling waar overheden steeds vertrouwder mee raken en die ook van groot belang kan zijn voor het effectief kunnen invoegen op bestaande structuren is keten- of netwerkmanagement.

Externaliseren en tweede-orde-leren

Maar het gaat natuurlijk niet alleen om ervaring en het werk zelf. Voor een deel heeft de gewenste verandering expliciete regels nodig, onder meer omdat via expliciete regels veel mensen in korte tijd duidelijk kan worden gemaakt wat de bedoeling is, en deze regels de mogelijkheid bieden om gedrag te rechtvaardigen. Om die regels en dergelijke te kunnen opstellen is reflectie en redeneerkracht nodig. Het gaat dus naast het opdoen van ervaring en knowhow ook om de creatie van expliciete kennis, dat wil zeggen, kennis die 'kan worden uitgedrukt in woord en getal, in de vorm van harde gegevens, wetenschappelijke formules, genormeerde procedures, of universele beginselen die gemakkelijk kunnen worden overgedragen en verspreid'.⁸

In dit proces van expliciete kenniscreatie zijn twee zaken van het grootste belang. Ten eerste moet duidelijk zijn dat de ervaring en knowhow van zowel professionals als burgers, een substantiële rol moeten spelen. Het gaat om het 'externaliseren' van ervaringskennis in expliciete kennis (Nonaka en Takeuchi 1997, 77), bijvoorbeeld via dialogische gespreksvormen of wetenschappelijk onderzoek. Zonder de kennis die zit opgesloten in de manier waarop een ramp en de beheersing daarvan zich daadwerkelijk hebben voltrokken, is het niet mogelijk om meer inzicht te krijgen in hoe burgers en bedrijven zelfstandig, onderling, en samen met professionals en overheden rampen beheersen. Waardoor het eveneens niet mogelijk is om algemene, globale voorschriften te ontwikkelen die helpen deze samenwerking te verbeteren. Ten tweede moet duidelijk zijn dat het gaat om een tweede-orde-leerproces, dat wil zeggen, om een leerproces waarin afstand moet worden genomen van bestaande opvattingen over wat goed rampenmanagement is en wat de rol van de overheid daarin is. Dit soort leerprocessen is zeer moeilijk af te dwingen of te sturen en vraagt om creativiteit en vasthoudendheid.

3 De mechanismen gebruikt in Amsterdam-Amstelland

De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland is sinds 2003 bezig met het ontwikkelen van beleid voor het benutten en versterken van (zelf)redzaamheid vanuit de overtuiging dat het een van de belangrijkste kansen is om de effectiviteit van de rampenbeheersing te vergroten. Dit is een proces van vallen en opstaan. In deze paragraaf zullen we enkele elementen uit dat proces beschrijven. Hierbij kunnen

8 Nonaka, Takeuchi, 1997, 20.

we overigens maar heel beperkt ingaan op de resultaten. In relatie tot het in dit artikel beschreven ambitieniveau, zijn slechts eerste, voorzichtige stapjes in de gewenste richting gezet. Zoals in de eerste paragraaf al werd geconstateerd. We raken hier een kern van het rampenmanagement dat zich maar moeizaam laat omvormen.

Het centrale uitgangspunt in de beleidsontwikkeling is dat burgers (zelf)redzaam zijn. Vervolgens is de vraag gesteld: wat betekent dit uitgangspunt voor onze planvorming, de manier waarop wij opleiden en oefenen, en voor onze communicatie? In de volgende drie subparagrafen komen deze drie onderwerpen stuk voor stuk aan bod. Daarbij zullen we laten zien hoe de mechanismen die (zelf)redzaamheid frustreren en mechanismen die het versterken, om voorrang vechten.

3.1 Planvorming

Bij het willen gaan benutten van (zelf)redzaamheid is het van het grootste belang om professionals de ruimte te geven. Er zijn globale, algemene vuistregels nodig die het beoordelingsvermogen stimuleren. De eerste twee 'vuistregels' die in Amsterdam-Amstelland werden geformuleerd luiden als volgt:

- 1 'Laat burgers helpen zolang de hulpdiensten niet volledig zijn opgeschaald.'
- 2 'Accepteer specialistisch hulpaanbod van burgers.'

Deze twee regels laten heel goed zien waar het om te doen is: sta (zelf)redzaamheid toe en benut het! Het geeft ook aan wat in Amsterdam-Amstelland een haalbare formulering was. De dominante veronderstelling is en bleef dat volledig opgeschaalde hulpdiensten wel in staat zouden (moeten) zijn een ramp zelfstandig te managen.

Deze regels zijn met professionals uit zowel Amsterdam-Amstelland als andere delen van Nederland besproken en steeds is een van de belangrijkste bezwaren die naar voren wordt gebracht de onzekerheid over hun aansprakelijkheidspositie. Hun interpretatie van het voorstel om burgers niet direct weg te sturen, en, ingrijpender, met hen samen te werken, laat zien hoe sterk het verbonden is met het eerder besproken exclusieve verantwoordelijkheidsconcept ('Wij zijn toch verantwoordelijk voor de gang van zaken, dus wat nu als het misgaat en burgers gewond raken of schade veroorzaken? Wat betekent dat voor mij?'). Direct werd het probleem van verlies aan controle en beheersing begrepen ('Burgers met nuttige specialistische kennis moeten een pasje hebben, want hoe kunnen wij anders bepalen of die burger wel is die hij zegt te zijn? Wie moet je toelaten en wie niet?'). Dit zijn in het licht van de analyse in de eerste paragraaf begrijpelijke vragen.

Op dit soort momenten is het belangrijk om niet direct mee te gaan in het verlangen om deze vragen *dicht te timmeren*. Eerst moet duidelijk worden waar het echt om gaat. Is het wel realistisch om te veronderstellen dat professionals, die bijvoorbeeld samen met burgers een gewondennest inrichten, zoals in Enschede het geval was, aansprakelijk zijn voor het gedrag van burgers? Een burger tilt op verzoek van een ambulancemedewerker een slachtoffer op, laat deze per ongeluk vallen, en die persoon heeft daardoor letsel opgelopen. Raakt de professional

daardoor in de problemen? Ton Hol van de Universiteit Utrecht presenteerde in november 2007 tijdens het tweede landelijke congres over zelfredzaamheid de eerste resultaten van een onderzoek over dit onderwerp. Zijn voorlopige conclusie was dat professionals het wel heel bont moeten maken willen zij persoonlijk aansprakelijk gesteld kunnen worden. Het verzoek van een professional om te helpen is volgens hem namelijk niet op te vatten als een instructie. Burgers hebben geen plicht om te helpen, en helpen daarom altijd op basis van vrijwilligheid. Dit gegeven heeft als gevolg dat de burger altijd zelf beslist of hij iets wel of niet doet, en daardoor in principe aansprakelijk is voor zijn eigen gedrag.

Omdat het bieden van hulp in Nederland vrijwillig is,⁹ is het qua strategie om de redzaamheid te versterken slim om te denken in termen van het wegnemen van barrières. Zoals onzekerheid over hun aansprakelijkheidspositie voor professionals een barrière is om met burgers samen te werken, zo kan de aansprakelijkheidspositie van burgers voor door hen veroorzaakte of opgelopen schade of letsel dat ook zijn. Deze barrière kan weggenomen worden door voor burgers een (ruimhartige) publieke regeling te treffen voor het vergoeden van dit soort kosten. Op Texel is reeds een oplossing voor dit vraagstuk; zij laten burgers die meehelpten in de bestrijding van crises en rampen onder de verzekering van de vrijwillige brandweer vallen. Via zo'n regeling straalt de overheid in ieder geval uit dat zij haar redzame burgers waardeert en van groot publiek belang acht.

3.2 *Opleiden en oefenen*

Tijdens de zogenaamde COPI-driedaagse worden in Amsterdam-Amstelland officieren die leiding geven in rampsituaties opgeleid. Tijdens deze opleidingen is ook aandacht voor (zelf)redzaamheid. Twee punten staan centraal: deel persoonlijke verhalen uit de praktijk en start een dialoog over de regels.

Het verhaal van Klaas Wester, de ambulancemedewerker die in Enschede met spontaan gealarmeerde artsen, verpleegkundigen, en toevallig aanwezige burgers een gewondennest inrichtte, is op video opgenomen en wordt vertoond en besproken. Een ander verhaal is van Ton Kwakman, buurtregisseur in Amsterdam West. Hij laat zien hoe de netwerken die hij in zijn dagelijkse werk in de buurt ontwikkelt en onderhoudt, van pas komen bij grootschalige openbare orde-vraagstukken, zoals tijdens grote betogingen. Er is ook het verhaal van Jeroen Beker, een burger die tijdens de Bijlmerramp als een van de eersten aanwezig was bij de sporthal waar de opvang zou worden geregeld. Hij heeft twee weken lang een coördinerende en leidinggevende rol gespeeld in de crisisbeheersing. Hij vertelt dat enkele burgers de kinderopvang snel na de crash heel goed hadden geregeld. Enkele dagen na de crash kwam de organisatie die formeel was belast met de kinderopvang 'haar taak opeisen'. Men heeft toen heel hard moeten werken om de maatwerkoplossing en kwaliteit van de redzame burgers in stand te houden. Het

9 Artikel 450 WvS stelt dat er sprake is van een overtreding als een persoon in nood overlijdt én de getuige hulp kon verlenen zonder dat deze hulpverlening gevaar voor zichzelf of anderen opleverde. In de jurisprudentie is echter slechts één geval bekend waarin iemand straf heeft gekregen voor deze overtreding. Daaruit concludeerde Ton Hol dat de wetgever het vraagstuk van de hulpbehoevende in principe overlaat aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers.

delen van dat soort verhalen helpt om de relatie tussen overheden, professionals en burgers opnieuw te interpreteren en ideeën te genereren over hoe je in de praktijk samen met burgers zou kunnen samenwerken.

Het tweede wat tijdens de COPI-driedaagse gebeurt, is dat een dialoog wordt gestart over de vuistregels, bijvoorbeeld aan de hand van de vraag: wanneer stuur je burgers weg? Wat betekent volledig opgeschaald? Via dit soort gesprekken wordt het denken verder gestimuleerd en komen de overtuigingen die met (zelf) redzaamheid botsen naar voren.

Van een heel andere orde is oefenen met (zelf)redzame burgers. In heel Nederland bestaat de praktijk om tijdens oefeningen de mythen over te dragen. Als er al burgers mee doen, dan vertonen zij altijd vormen van paniek, hulpeloosheid, en kwade wil.

In mei 2007 heeft Amsterdam-Amstelland een demonstratie gegeven van hoe professionals en burgers in werkelijkheid samen (zouden kunnen) werken. Een belangrijk punt in deze demonstratie was de fasering. De eerste fase bestaat uit burgers die elkaar helpen; er is toevallig een arts aanwezig; via een personenauto wordt een slachtoffer weggevoerd; iemand heeft een klein brandblusapparaat. In de tweede fase arriveren de eerstehulpdiensten en staat de communicatie tussen professional en burger centraal. Burgers hebben waardevolle informatie die de professional nodig heeft. Er vindt in feite een soort werkoverdracht plaats. Professionals kunnen nu ook burgers gaan inzetten, bijvoorbeeld door hen te vragen samen met hen het rampterrein af te zetten. Op het moment dat de hulpverlening echt goed op gang begint te komen, neemt de rol van burgers af. Er is dan voldoende materieel en personeel van de overheid om de ramp te managen.

Dit soort demonstraties speelt een belangrijke rol in het verandertraject van Amsterdam-Amstelland. Buiten het directe leereffect voor de deelnemende professionals, ontstaat er ook een indirect en veel groter leereffect doordat er een video van deze demonstratie is gemaakt waarmee de ervaringen kunnen worden gedeeld. Maar misschien wel het belangrijkste punt is dat er een eerste stap is gezet in het ontwikkelen van oefeningen waarin burgers realistisch meedoen. In 2008 zal wederom een dergelijk experiment uitgevoerd gaan worden.

3.3 *Communiceren*

Cruciaal voor het benutten en versterken van zelfredzaamheid is open communicatie over risico's en de mate waarin de hulpdiensten rampen aankunnen. De schijn dat de overheid alles onder controle heeft, moet worden doorbroken. Bovendien moeten burgers een handelingsperspectief aangereikt krijgen dat iets zegt over hoe zij een ramp kunnen helpen beheersen, in plaats van een eenzijdig perspectief gericht op de voorbereiding.

De wet is duidelijk. Gemeenten hebben de plicht om burgers te vertellen welke risico's binnen hun grondgebied voorkomen, de mate waarin de overheid is voorbereid op eventuele rampen, en wat burgers zelf kunnen doen. Maar door de utopische normstelling op het vlak van rampenmanagement is dit politiek-bestuurlijk

een lastige boodschap. Geen enkele gemeente in Nederland is namelijk in formele zin, volgens de Leidraad Maatrap die ervan uitgaat dat overheden zelfstandig een ramp moeten managen, in voldoende mate voorbereid op de aanwezige risico's. En geen enkele gemeente is van plan dat te gaan doen. De overheid staat hierdoor in relatie tot rampenmanagement per definitie in een negatief daglicht. En om het allemaal nog erger te maken is zij verplicht om deze conclusie zelf te trekken. Op die manier kon de NRC op 17 maart 2007 de volgende kop publiceren: 'Rapportage provincies: Hulpdiensten kunnen grote ramp niet aan'.

Het is van het grootste belang om in een publiekscampagne duidelijk te maken waarom overheden nooit in staat zullen zijn om een grote ramp zelfstandig te beheersen. Er zijn namelijk uitstekende redenen om dat helemaal niet te willen. Amsterdam-Amstelland zou bijvoorbeeld 200 ambulances nodig hebben om tijdens een grote ramp alle slachtoffers te kunnen vervoeren. Nu heeft zij er 50. Het is op geen enkele manier rendabel om de capaciteit te verviervoudigen. Bovendien, en dat blijkt keer op keer, zal slechts een beperkt deel van de slachtoffers nog ter plaatse zijn op het moment dat de ambulances arriveren. Burgers wachten (gelukkig) niet op overheden. Tijdens de nieuwjaarsbrand in Volendam is bijvoorbeeld meer dan de helft van de slachtoffers door burgers naar ziekenhuizen gebracht. In Enschede lag dit percentage nog hoger.

In de publiekscampagne die Amsterdam-Amstelland aan het ontwikkelen is zal daarom zeker worden gewezen op het feit dat de overheid qua capaciteit niet is voorbereid op de ergst mogelijke ramp. Er zal worden gecommuniceerd dat het belangrijk is om in de regio risico's te kunnen nemen, en dat de overheid de zorg heeft om dit op zo verantwoorde wijze te laten gebeuren. Hiervoor heeft zij samen met haar partners in de afgelopen decennia – met succes – tal van instrumenten en maatregelen ontwikkeld. Desondanks, zoals het verleden ook heeft aangetoond, gaat het een keer echt mis. Op dat moment – zo zou de boodschap moeten luiden – moet u er rekening mee houden dat de overheid er niet direct is om u te helpen.

Het tweede element van de campagne bestaat uit handelingsperspectieven voor het beheersen van rampen, en niet alleen voor de voorbereiding daarop. Een van deze perspectieven zal gaan over een griep пандemie. Dit ramptype is het prototype van 'maatschappelijke beheersing'. In het ergste geval zouden tijdens een griep пандemie in Amsterdam-Amstelland in een periode van negen weken 250.000 mensen ziek worden. Hoe valt dit aantal te beperken? Wie gaat deze mensen verzorgen? Wie staat nabestaanden bij?

Om zo min mogelijk mensen ziek te laten worden is het belangrijk dat zieke mensen niet in contact komen met andere mensen. Maar als je thuis blijft, wie doet dan de boodschappen? De overheid in ieder geval niet. Mensen zullen elkaar daarbij moeten helpen. Daarom zal de boodschap zijn: adviseer een zieke kennis of een ziek familielid thuis te blijven, en biedt aan om voor hem of haar boodschappen te doen. Er is nog veel meer informatie, zoals over hygiënemaatregelen of tips over hoe je iemand in huis kunt isoleren, die concreet helpt bij het beheersen van dit soort rampen.

Het is de vraag wanneer deze handelingsperspectieven zouden moeten worden gecommuniceerd. Een heel belangrijk probleem bij publiekscampagnes over fysieke veiligheid is de beperkte aandacht van burgers. De risico's zijn dusdanig klein dat burgers ze niet als voldoende bedreigend ervaren (Helsloot, 2004, 55). De handelingsperspectieven zullen daarom maar zeer matig worden gelezen. Maar wat nu als er in Duitsland een gevaarlijke griep-pandemie is ontstaan en er veel media-aandacht voor is? Dan neemt het risicobewustzijn op natuurlijke wijze toe en is de behoefte aan informatie veel groter. Dat is dus ook het moment waarop de boodschap moet worden gezonden. Daarom is het ontwikkelen van dit soort handelingsperspectieven op de eerste plaats een investering voor het moment dat het mis gaat. Het gaat om het klaarzetten van de boodschap.

Er zijn echter ook handelingsperspectieven die mensen 'in hun hoofd' hebben moeten zitten, zoals de wetenschap dat je bij een tunnelongeluk niet in de auto moet blijven zitten wachten, omdat er tussen het ontstaan van de ramp en het meest effectieve (zelf)redzame gedrag praktisch geen tijd zit. Deze handelingsperspectieven zullen via verschillende kanalen, langdurig onder de aandacht moeten worden gebracht.

Tot slot

Het is een utopie om te denken dat een ramp kan worden beheerst zonder de hulp van burgers en de gemeenschap waarbinnen deze ramp plaatsvindt. Sterker, veruit het meeste werk wordt buiten de overheid om gedaan. En dat is maar goed ook. Zo hoort het. Het is daarom ook zo misplaatst en tegelijkertijd bevreemdend dat overheden die belast zijn met rampenmanagement zo'n uitzonderlijk negatief beeld hebben van burgers.

De mythen van paniek, hulpeloosheid en kwade wil zijn vasthoudend, ondanks ontkrachting via wetenschappelijke feiten en professionele ervaring. In dit artikel hebben wij geprobeerd de achtergrond van deze vasthoudendheid te analyseren met als doel ruimte te creëren voor een pragmatisch soort rampenmanagement dat ons in staat stelt om zelfredzaamheid en redzaamheid van burgers te benutten en te versterken. Het is onze overtuiging dat op dit vlak in de aankomende jaren de meeste winst valt te boeken in relatie tot de effectiviteit van rampenbeheersing.

De conclusie van onze analyse is in ieder geval dat het daarvoor noodzakelijk is dat overheden heel kritisch naar zichzelf gaan kijken. Dit is voor niemand aangenaam, en dus ook niet voor overheden. Het is makkelijker om kritisch naar een ander te kijken. De verleiding is dan ook groot om (zelf)redzaamheid te vertalen in eisen voor burgers, bedrijven, en verenigingen. Iedere burger moet een EHBO-diploma halen. Iedere burger moet een overlevingskit hebben. De BHV-organisaties moeten versterkt worden. Niet dat dit slechte ideeën zijn, maar daar zit niet de grootste winst.

De echte winst zit in het creëren van zinvolle relaties tussen mensen in relatie tot fysieke veiligheid en rampenbeheersing: relaties tussen overheden, bedrijven, verenigingen, buurtnetwerken, enzovoort. We moeten niet meer maar minder

formele eisen aan elkaar stellen en buiten het concept van een instrumentele verantwoordelijkheid durven handelen. De Nationale Ombudsman constateert in zijn Jaarverslag 2007 in veel algemenere termen dat door een steeds bedrijfsmatiger wordende overheid de relatie tot de burger verhardt. Zijn oplossing: maak de relatie tussen burger en overheid veel *inhoudsvoller*. Dit is ook de juiste richting voor een effectievere organisatie voor het beheersen van rampen.

Literatuur

- Beck, U. (1997) *De wereld als risicomaatschappij - Essays over de ecologische crisis en de politiek van de vooruitgang*. Amsterdam: De Balie.
- Boin, A. & A. McConnell (2007) 'Preparing for critical infrastructure breakdowns: The limits of crisis management and the need for resilience'. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15, 51-59.
- Bos, R. ten (2000) *Modes in management - Een filosofische analyse van populaire organisatie-theorieën*. Amsterdam: Boom.
- Boutellier, H. (2007) *Nodale orde - Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Cook, S. & D. Yanow (1993) 'Culture and Organizational Learning'. *Journal of Management Inquiry* 2/4, 373-390.
- Donaldson, L. (1996) 'The normal science of structural contingency theory'. In: S. Clegg, C. Hardy & W. Nord (eds.), *Handbook of organization studies*. Thousand Oaks: Sage.
- Dynes, R.R. (1994) 'Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies'. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12, 141-158.
- Dynes, R.R. (2004) 'Noah and disaster planning: The cultural significance of the flood story'. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 11, 170-177.
- Grisez Kweit, M. & R.W. Kweit (2004) 'Citizen participation and citizen evaluation in disaster recovery'. *The American Review of Public Administration*, 34, 354-373.
- Gunsteren, H. van (1994) *Culturen van besturen*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Helsloot, I. & A. Ruitenbergh (2004) 'Citizen response to disasters: a survey of literature and some practical implications'. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12, 98-111.
- Helsloot, I. (2007) *Voorbij de symboliek - Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*. Den Haag: Boom Juridische uitgever.
- Kaulingfreks, R. (1996) *Gunstige vooruitzichten - Filosofische reflecties over organisaties en management*. Kampen: Kok Agora.
- Leeuw, A.C.J. de (2006) *Kennis voor besturing - Gebruik en ontwikkeling van bedrijfskundige kennis*. Assen: Van Gorcum.
- Morgan, G. (1997) *Images of organization*. Thousand Oaks: Sage.
- Nonaka, I. & H. Takeuchi (1997) *De kenniscreërende onderneming - Hoe Japanse bedrijven innovatieprocessen in gang zetten*. Schiedam: Scriptum.
- Perrow, C. (1984) *Normal accidents: Living with high-risk technologies*. New York: Basic Books.
- Pigeau, R. & C. McCann (2002) 'Re-conceptualizing command & control'. *Canadian Military Journal*, 53-64.

- Quarantelli, E.L. (1993) 'Community crises: An exploratory comparison of the characteristics and consequences of disasters and riots'. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1, 69.
- Scholtens, A. (2007) *Samenwerking in crisisbeheersing: Overschat en onderschat*. Lectorale rede. Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid NIBRA en de Politieacademie.
- Schön, D. (1991) *The Reflective Practitioner – How professionals think in action*. Ashgate Aldershot Hants.
- Sutcliffe, K. & K. Weick (2001) *Managing the unexpected – Assuring high performance in an age of complexity*. San Francisco: Jossey Bass.
- Voorhees, W.R. (2008) 'New Yorkers respond to the World Trade Center attack: An anatomy of an emergent volunteer organization'. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16, 4-13.
- Weber, M. (1997) *From Max Weber: Essays in sociology*. London: Routledge.

Drs. Barry van 't Padjé, Projectleider Zelfredzaamheid bij het Kenniscentrum Risico- en Crisisbeheersing van de Brandweer Amsterdam-Amstelland.

Jelle Groenendaal, masterstudent Beleid, Communicatie & Organisatie (BCO) aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Daarnaast is hij student-assistent aan de Vrije Universiteit en het Kenniscentrum voor Risico- en Crisisbeheersing van de Brandweer Amsterdam-Amstelland.

E-mail: b.vantpadje@brandweer-amsterdam-amstelland.nl