

dr. José Kerstholt,

senior onderzoeker beslisgedrag, TNO

dr. Marcel van Berlo,

teamleider Community Resilience, TNO

Wereldwijd is er een toename van natuurrampen zoals aardbevingen, orkanen, tsunami's en overstromingen. Alleen al vorig jaar hadden we te maken met een grote overstroming in Australië, de aardbeving in Nieuw Zeeland, de tsunami in Japan en vele andere natuurrampen met groot menselijk, ecologisch en economisch leed. Verwacht wordt dat dergelijke natuurrampen alleen maar zullen toenemen waardoor ook de druk stijgt hoe we de negatieve gevolgen van dergelijke rampen zoveel mogelijk kunnen beperken. Los van het feit dat de capaciteit van professionele hulpdiensten bij dergelijke grootschalige rampen eigenlijk per definitie ontoereikend is, tonen casestudies duidelijk aan dat burgers een belangrijke rol hebben in crisismanagement¹. Burgers zijn ter plekke, zijn bereid om te doen wat nodig is en hebben kennis van de lokale situatie.

Community resilience: de ontbrekende schakel tussen zelfredzaamheid en crisisbeheersing

en in planvorming. De Nederlandse overheid heeft zich tot dusverre vooral op de zelfredzaamheid van het individu gericht: hoe worden burgers zich bewust van de risico's die hen bedreigen in hun lokale omgeving en hoe kunnen ze zich op mogelijke calamiteiten voorbereiden? Maar gaat het bij rampen wel om individuele acties? Of opereren mensen vooral vanuit een sociaal netwerk (de community) waartoe zij op dat moment behoren? Zou het versterken van de veerkracht van communities niet veel meer rendement opleveren? En hoe kan dat dan worden aangepakt?

Community resilience

Communities zijn er in alle soorten en maten: een geografisch afgebakende gemeenschap, zoals een buurt of een wijk, maar bijvoorbeeld ook een groep mensen met gemeenschappelijke interesses en overtuigingen (bijvoorbeeld een geloofsgemeenschap) of een ad hoc community die zich manifesteert via sociale media. Iedereen maakt deel uit van één of meerdere communities.

Bij calamiteiten zal de community waartoe men op dat moment behoort een belangrijke invloed hebben op het gedrag van mensen. Weet men elkaar te vinden? Staan er natuurlijke leiders op? Welke communicatiekanalen heeft men ter beschikking? Dergelijke kenmerken van communities bepalen te zamen hoe veerkrachtig of 'resilient' de community is, dat wil zeggen in hoeverre de community zich kan herstellen van een tegenslag.

Om de veerkracht van een community te versterken zou op verschillende capaciteiten ingezet kunnen worden. Het gaat er daarbij dus niet om de veerkracht in één specifiek domein te versterken, maar het onderliggende idee is dat veerkrachtige communities in staat zijn om een breed scala van tegenslagen op te vangen; niet alleen natuurrampen, maar ook issues op het gebied van de sociale veiligheid of de zorg. Het versterken van de veerkracht van communities is dus maatwerk, afgestemd op de behoeften van die specifieke community ('one size does not fit all').

¹ Bijvoorbeeld K. Groenewegen-ter Morsche en N. Oberijé, *Burgers bij de bestrijding van rampen: betrokken, beschikbaar, bekwaam. Een onderzoek naar praktijkervaringen met burgerparticipatie bij 10 rampen en incidenten in Nederland*, Arnhem: NIFV 2010.

‘Whole Community Approach’

De Amerikaanse Federal Emergency Management Agency (FEMA) hanteert voor het versterken van de veerkracht van communities de ‘Whole Community Approach’. Kortweg komt deze benadering er op neer dat alle relevante stakeholders (burgers, overheid, bedrijven, NGO's etc.) gezamenlijk inventariseren wat de behoeftes zijn van een community en bepalen wat er nodig is om activa, capaciteiten en belangen te organiseren en te versterken².

Er zijn drie centrale principes die aan de *Whole Community* benadering ten grondslag liggen: 1) Begrijp en kom tegemoet aan de feitelijke behoefte van een community; 2) Betrek en ‘empower’ alle stakeholders in een community en 3) Versterk wat op dagelijkse basis al goed werkt in een community. Het initiatief ligt dus in belangrijke mate op lokaal niveau.

Gezamenlijke inspanning

Burgers hebben een veel centralere rol (gekregen) bij de bestrijding van crises, niet alleen omdat zij ter plekke zijn en (deskundige) hulp kunnen bieden, maar ook omdat zij via sociale media snel een groot publiek kunnen bereiken. Bijvoorbeeld, binnen twee uur nadat het popconcert ‘Pukkelpop’ was geteisterd door een storm, had een omwonende al het initiatief #Hasselthelpt opgestart. Door dit initiatief werd enorm veel hulp aangeboden zoals slaapplaatsen, voedsel, transport en internet. Een ander voorbeeld is de zogenoemde *Mud Army* die in de Australische stad Brisbane werd gemobiliseerd op initiatief van en gefaciliteerd door de gemeente. Duizenden burgers meldden zich aan om alle modder na de overstromingen op te ruimen. Dit laat zien hoe een dergelijke ad hoc community in staat is om in korte tijd hulp van velerlei aard te organiseren en toont aan hoe sociale media de veerkracht van communities kunnen bevorderen.

Voor het versterken van de veerkracht van communities en het vormgeven van de interactie tussen overheid en burgers kunnen we leren van het buitenland, waar men veel meer ervaring heeft met de voorbereiding op, bestrijding van en herstel na (grootschalige) rampen. Om de informatie-uitwisseling tussen landen te bevorderen heeft het *Department of Homeland Security* (DHS, VS) in 2009 het initiatief genomen om een werkgroep in te stellen waar verschillende landen in vertegenwoordigd zijn. In 2009 is begonnen met zes landen (VS, Australië, Canada, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Nederland) wat inmiddels is uitgebreid met Singapore, Duitsland en Nieuw Zeeland.

Een faciliterende overheid

Veiligheid is niet slechts een onderwerp voor beleidsmakers, maar houdt ook burgers bezig: een veilige straat waar kinderen kunnen spelen, een veilige buurt waar je 's nachts over straat kunt gaan, een veilig huis waar de kans op inbraak en brand minimaal is en een veerkrachtige omgeving die adaptief reageert op een pandemie of gifvolk. Voor burgers maakt het daarbij niet uit of het om fysieke veiligheid of sociale veiligheid gaat of dat het de verantwoordelijkheid is van de brandweer of van de gemeente. Het gaat om de veiligheid, of breder nog, het welzijn van hún buurt.

De community zou daarom het uitgangspunt moeten zijn voor interventies die veerkracht moeten versterken: niet het domein of de kolom is bepalend, maar de behoeftes van de community. In het dagelijks leven zijn communities doorgaans al zeer bedreven in het benutten van mogelijkheden. Denk aan het regelen van activiteiten rond het onderhouden van beplanting in de buurt of het werven van vrijwilligers voor de voedselbank. Voor de (lokale) overheid bieden bestaande structuren een uitgelezen kans om ze te ondersteunen en daarmee te versterken. Veel valt daarbij te leren van de interventies op het gebied van sociale veiligheid die al op dit community niveau inspelen. Binnen dit domein wordt zelfs al gesproken van een participerende politie in plaats van participerende burgers. Een faciliterende overheid, gericht op het versterken van de sociale infrastructuur, bevordert de weerbaarheid en veerkracht van communities, en uiteindelijk dus ook van de samenleving als geheel. Community Resilience is de ontbrekende schakel tussen zelfredzaamheid en crisisbeheersing.



² FEMA, *A whole community approach to emergency management: principles, themes and pathways for action*. FDOC 104-008-1/ December 2011.