

# 'The greatest good for the greatest number'

*Betrokkenheid van burgers bij de verhoging van de maatschappelijke weerbaarheid in Nederland en de VS*

Piet Hagenaars\*

Het verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid staat in Nederland momenteel volop in de belangstelling. Men onderkent de noodzaak om daarbij vele partijen te betrekken zoals overheid, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, industrie, kennisinstellingen én burgers. Voorheen leek de overheid burgers nog vooral te zien als een passieve factor waarvan de rol beperkt was tot het maken van een noodpakket en het ontvangen van 'risicocommunicatie'. De recent verschenen Kamerbrief 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen' legt nog steeds veel nadruk op communicatie en is weinig concreet over de inzet van burgers.<sup>1</sup> De Verenigde Staten kunnen, overigens samen met meerdere andere landen, als voorbeeld dienen om burgers intensiever te betrekken bij het verhogen van de weerbaarheid.

*Gezamenlijke inzet door Defensie, de politie, en burgers om dijken te verstevigen. Andere landen kunnen als voorbeeld dienen voor Nederland om vooral burgers meer te betrekken bij het verhogen van maatschappelijke weerbaarheid*



**D**e Defensienota 2024 stelt dat een betrokken samenleving nodig is om haar taken uit te kunnen voeren; zowel ter ondersteuning van de militaire taken als om eventueel taken van Defensie over te nemen in geval van een militair conflict. Een weerbare samenleving heeft volgens de nota ook een afschrikkende werking

- \* Kolonel b.d. drs. ing. P.J.T.M. Hagenaars was in zijn laatste functie tot september 2021 Commandant van het Territoriaal Operatiecentrum van de Koninklijke Landmacht. Hij werkt momenteel bij het Amerikaanse Rode Kruis als Community Disaster Program Manager for Northeast Ohio. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel. De auteur dankt mr. drs. A. van Vark voor het commentaar op een eerdere versie.
- 1 Kamerbrief 'Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen', Kamerbrief nr. 5937426, 6 december 2024. Zie: <https://www.nctv.nl/documenten/brieven/2024/12/06/kamerbrief-weerbaarheid-tegen-militaire-en-hybride-dreigingen>.





waardoor Nederland een minder aantrekkelijk doelwit zal zijn.<sup>2</sup> De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) acht het van nationaal belang dat burgers uitgenodigd worden actief mee te werken aan het versterken van maatschappelijke weerbaarheid. Ook de raad onderkent dat het mobiliseren van de samenleving ten behoeve van veiligheid een gezamenlijke inspanning vereist.<sup>3</sup> De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) concludeert op basis van een vergelijking met andere landen dat burgers hierbij steeds de sleutel zijn tot succes doordat zij zich individueel inzetten voor de samenleving. Daarbij gaat het niet alleen om vaardigheden, maar ook om een breed maatschappelijk bewustzijn dat crises niet alleen iets zijn uit de geschiedenisboeken of enkel de verantwoordelijkheid van nationale overheden. De WRR ziet de betrokkenheid van burgers als een vereiste om weerbaarheid te laten doordringen in de haarvaten van de samenleving.<sup>4</sup>

Een recente verkenning naar het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht laat echter zien dat de Nederlandse overheid weinig aandacht heeft voor de structurele inzet van burgers, en overigens ook andere niet-

traditionele crisispartners.<sup>5</sup> De enige naoorlogse met burgers (en later ook afgezwaaide militairen) gevulde hulpverleningsorganisatie die centraal door de overheid werd geleid, de Bescherming Bevolking, werd al in 1986 opgeheven. Taken en rollen daarvan werden verdeeld over de professionele hulpverleningsorganisaties.<sup>6</sup> Maar deze organisaties zijn niet ingericht en bemenst voor zeer omvangrijke rampen en crises, inbegrepen oorlog, waar de verhoging van de maatschappelijke weerbaarheid zich momenteel op richt.

In de Kamerbrief Weerbaarheid besteedt de regering zeer veel aandacht aan risicocommunicatie naar burgers maar veel minder aan de mogelijke inzet van die burgers. En dat terwijl al in 2008 zeer kritische Kamervragen werden gesteld over het ‘mislukken van de campagne “Denk vooruit”’, waarmee de overheid de samenleving ook toen wilde voorbereiden op rampen en crises.<sup>7</sup> De Kamerbrief Weerbaarheid zegt het zelf ook: ‘[dat burgers] geen actie ondernomen hebben om beter voorbereid te zijn op risico’s en dreigingen.’<sup>8</sup> Het aandeel dat geen actie onderneemt is in de laatste twee jaar zelfs toegenomen, terwijl de veiligheidssituatie juist nog verder is verslechterd. Zelfs tot op het niveau van voormalige topmilitairen wordt het nut van dat soort voorbereidingen betwijfeld.<sup>9</sup>

Onderzoek wijst overigens uit dat burgers tijdens een ramp of crisis niet in paniek raken en evenmin weerloos zijn.<sup>10</sup> In het algemeen is er een grote bereidheid om te helpen en dat geldt ook in Nederland. 96.000 mensen hebben zich aangemeld bij het Nederlandse Rode Kruis als deel van het Ready2Help-programma. Dat programma richt zich op de inzet van burger-vrijwilligers bij ‘het vervoer en begeleiding op test- en vaccinatielocaties tot uitdelen van voedselpakketten tijdens de coronacrisis; van onderdak en ondersteuning bieden tijdens overstromingen tot het zoeken van vermiste personen.’ Deze vrijwilligers worden echter niet ingezet in de acute fase van een ramp of calamiteit, maar in de fase ervoor of erna.<sup>11</sup>

Aan de bereidheid om te helpen verbinden burgers wel de voorwaarde dat men goed wil

- 2 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2024: Sterker door Samenwerking* (Den Haag, Ministerie van Defensie, 2024) 28.
- 3 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid* (Den Haag, AIV, 2024) 44.
- 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (Den Haag, WRR, 2023) 81.
- 5 Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in tijden van crises* (Arnhem, NIPV, 2023) 8.
- 6 NIPV, *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid*, 19.
- 7 Tweede Kamer, Vragen van het lid Van Raak (SP) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het mislukken van de campagne ‘Denk Vooruit’. Kamerstukken II, 2008-2009, 29692, nr. 25. Ingezonden 16 december 2008.
- 8 Kamerbrief ‘Weerbaarheid tegen militaire en hybride dreigingen’, 17.
- 9 Rode Kruis, ‘Minder dan één op de vier Nederlanders heeft noodpakket in huis’, 30 oktober 2023. Zie: <https://www.rodekruis.nl/persberichten/minder-dan-een-op-de-vier-nederlanders-heeft-noodpakket-in-huis/>; Sanne Schelfaut, ‘Moeten we massaal flesjes water inslaan? “Binnen nu en drie jaar echt geen oorlog”’, *Algemeen Dagblad*, 12 september 2024. Zie: <https://www.ad.nl/binnenland/moeten-we-massaal-flesjes-water-inslaan-binnen-nu-en-drie-jaar-echt-geen-oorlog~a2dacccl/>.
- 10 A.G.W. Ruitenbergh en I. Helsloot, *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen* (COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement Regionale Brandweer Amsterdam e.o., 2004) 20.
- 11 Rode Kruis, ‘Help wanneer het jou uitkomt, word Ready2Helper!’. Zie: <https://www.rodekruis.nl/wat-kun-jij-doen/steun-met-tijd/ready2help/#:~:text=ledereen%20die%20in%20Nederland%20woont,personen%20is%20een%20speciale%20training.>



Oefening van een treinramp door de BB (Bescherming Bevolking). De BB was de enige hulporganisatie van de overheid die was gevuld met burgers, maar de dienst werd al in 1986 opgeheven

weten wat men wel en niet moet doen en dat de eigen veiligheid moet zijn gegarandeerd.<sup>12</sup> Die veiligheid is bij rampen en crises uiteraard in het geding en een aantal recente rampen maakt duidelijk dat ongetrainde burgerhulpverleners aanzienlijke risico's hebben gelopen. Toen bijvoorbeeld op 23 juni 2018 de olietanker Bow Jubail tegen een steiger aankwam in de Rotterdamse haven en stookolie daarin wegliep, raakten veel vogels – waaronder zwanen – besmeurd met olie. Door oproepen op sociale media om de zwanen te redden, kwamen veel burgers en ook dierenambulances naar het rampgebied. Mensen gingen, ongetraind voor dit soort situaties, het water op en kwamen in aanraking met giftige olie. Toegangswegen voor hulpdiensten raakten geblokkeerd waardoor deze diensten moeilijk konden opschalen.<sup>13</sup>

Een andere casus betreft het verlies van 342 containers door de MSC Zoë bij de Waddeneilanden in januari 2019. Vele burgers kwamen, ook uit de rest van Nederland, naar de eilanden om te helpen bij de (succesvolle) schoonmaak. Maar aanvankelijk was het onduidelijk hoeveel containers gevaarlijke stoffen bevatten terwijl burgervrijwilligers actief waren op risicovolle plekken.<sup>14</sup>

12 J. Bouwmeester e.a., *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises* (Enschede, Universiteit Twente, 2021) 7.

13 Bouwmeester e.a., *Zelfredzaamheid en burgerhulp*, 47.

14 Ibidem, 48.





*Nadat MSC Zoë containers verloor ruimen burgers en professionele diensten samen het strand op. Burgers hebben grote bereidheid te helpen bij rampen en crises, maar de belangrijkste voorwaarde is dan wel toegang tot opleiding en training om kennis en vaardigheden op peil te krijgen*

Uit een burgerenquête blijkt een verband tussen het volgen van opleidingen of trainingen en de bereidheid te helpen bij rampen en crises.<sup>15</sup> Getrainde vrijwilligers zijn meer bereid om te helpen en blijven vaker helpen; ook wanneer de professionele hulpverlening inmiddels ter plekke is. Ook geven burgers zelf aan dat het bezitten van kennis en vaardigheden over hoe ze kunnen optreden de belangrijkste voorwaarde voor hen is om te helpen.<sup>16</sup> Ondanks deze inzetbereidheid van burgers is er slechts weinig aandacht vanuit de overheid om die bereidheid om te zetten in vermogen.

Er is bij diezelfde overheid wel een besef dat de weerbaarheid van de samenleving moet worden verhoogd. Zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) verklaarde: 'Het eerlijke verhaal is: wat er ook op ons afkomt, we zijn er niet klaar voor. We zijn niet voldoende voorbereid, we zijn niet voldoende weerbaar - als overheid niet, als samenleving niet.'<sup>17</sup> Met deze achtergrond is het interessant om te bezien hoe in de Verenigde Staten burgers worden betrokken bij de verhoging van de weerbaarheid.

## Do the greatest good for the greatest number

In de Verenigde Staten definieert de *National Preparedness Goal* wat het voor de gehele samenleving betekent om gereed te zijn voor alle typen rampen en noodsituaties (emergencies). Gereedheid (preparedness) wordt als een gedeelde

15 TNO, *Eerste hulp bij crises* (Den Haag, 2023) 6.

16 Bouwmeester e.a., *Zelfredzaamheid en burgerhulp*, 72.

17 NCTV, 'NCTV roept op tot meer civiele weerbaarheid op eerste Congres Nationale Veiligheid', 26 januari 2024. Zie: <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2024/01/26/nctv-roept-op-tot-meer-civiele-weerbaarheid-op-eerste-congres-nationale-veiligheid>.

verantwoordelijkheid gezien; het document roept op tot de betrokkenheid van iedereen, en dus niet alleen van de overheid. Door samen te werken kan iedereen helpen de natie te beschermen en haar veerkrachtig te houden wanneer ze wordt getroffen door gevaren zoals natuurrampen, terreurdaden en pandemieën. De definitie luidt: 'A secure and resilient Nation with the capabilities required across the whole community to prevent, protect against, mitigate, respond to, and recover from the threats and hazards that pose the greatest risk.'<sup>18</sup>

Deze whole community-, ook wel all-of-nation, benadering genoemd, is een leidend principe en omvat individuen en gezinnen, bedrijven, geloofsgerichte en gemeenschapsorganisaties, de onderwijsinstellingen en alle bestuursniveaus van lokaal tot en met federaal niveau.

Individuele én gemeenschappelijke gereedheid worden hierbij als essentieel gezien. Niet alleen het verstrekken van informatie maar nadrukkelijk óók programma's en middelen voor individuen en gemeenschappen zullen het gemakkelijker maken om zich aan te passen aan en stand te houden tijdens een noodsituatie of ramp. De gedachte is dat iedereen kan bijdragen aan het beschermen tegen schade. Een kritieke rol in het ondersteunen van de doelstellingen van de *National Preparedness Goal* wordt gevormd door de Community Emergency Response Teams (CERT).

## CERT's

Aan het begin van de 20e eeuw werd rampenbeheersing grotendeels overgelaten aan non-profitorganisaties en niet-gouvernementele organisaties, zoals het Amerikaanse Rode Kruis en het Leger des Heils. De federale overheid had weinig tot niets te maken met rampenbestrijding. Het Congres reageerde incident voor incident op rampen en was van mening dat de rol bij rampenbestrijding beter op zijn plaats was bij non-profitorganisaties of andere liefdadigheidsorganisaties. Het concept van alomvattende, federale crisisbeheersing werd pas in 1979 gerealiseerd. President Jimmy Carter ondertekende toen de Executive Order waarmee

de Federal Emergency Management Agency (FEMA) werd opgericht.<sup>19</sup>

FEMA nam ook de verantwoordelijkheid op zich voor de civiele verdediging. De oprichting was een eerste stap in de richting van het huidige systeem voor preventie en bestrijding van rampen in de VS. Daarna vond een transformatie plaats van een vaak gefragmenteerde aanpak zonder enige duidelijke structuur, naar een meer gecentraliseerd, universeel systeem dat voortdurend wordt geëvalueerd en gereorganiseerd. In de jaren daarna zou FEMA ook een programma adopteren dat initieel door de brandweer van Los Angeles werd ontwikkeld.

In 1985 reisde een delegatie van het Los Angeles Fire Department (LAFD) naar Japan om daar de voorbereiding op aardbevingen te bestuderen. Wat ze vonden was een zeer uitgebreid programma voor rampenbestrijding waarbij sterk de nadruk werd gelegd op het trainen van buurten in teams, opgeleid voor de meest waarschijnlijke rampscenario's. Later in datzelfde jaar bezocht een onderzoeksteam Mexico-Stad waar kort daarvoor een zware aardbeving met een kracht van 8,1 op de schaal van Richter was geweest. Daarbij kwamen ruim 10.000 mensen om het leven en raakten meer dan 30.000 mensen gewond. Direct na de aardbeving organiseerden grote groepen lokale vrijwilligers zich en voerden zij zoek- en reddingsacties uit binnen hun gemeenschap. Tijdens die inzet kwamen in een periode van 15 dagen meer dan 100 vrijwilligers om het leven. De dood van deze vrijwilligers was grotendeels te wijten aan gebrek aan training. Het ontbrak aan de nodige skills en drills en aan bewustwording van de gevaren waarmee men werd geconfronteerd. Het onderzoeksteam kwam tot de conclusie dat een bepaald niveau van training nodig was om burgervrijwilligers effectief in te zetten op een manier waarbij zij ook hun eigen veiligheid konden waarborgen.

18 U.S. Department of Homeland Security, *National Preparedness Goal* (Washington, D.C., September 2015). Zie: [https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-06/national\\_preparedness\\_goal\\_2nd\\_edition.pdf](https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-06/national_preparedness_goal_2nd_edition.pdf).

19 Federal Emergency Management Agency, *FEMA Publication 1* (Washington, D.C., 2019) 17.

Het Community Emergency Response Team (CERT)-concept werd vervolgens door het LAFD ontwikkeld en geïmplementeerd. De Whittier Narrows-aardbeving in 1987, in de directe omgeving van Los Angeles, onderstreepte nog eens de dreiging van een grote aardbevingsramp in Californië. Het bevestigde de noodzaak om CERT's te rekruteren en trainen.

Door het succes van het proefprogramma besloot FEMA in 1993 het programma te adopteren en toegankelijk te maken voor gemeenschappen in de hele VS. Het Emergency Management Institute van FEMA werkte met de brandweer van Los Angeles om het CERT-programma en de training verder te ontwikkelen met daarbij aandacht voor meerdere ramptypen. Er zijn nu 3.200 CERT-programma's in alle 50 staten en meer dan 600.000 mensen hebben een opleiding gevolgd sinds CERT een nationaal programma werd. FEMA ziet CERT als essentieel voor het opbouwen van een cultuur van paraatheid in de Verenigde Staten.<sup>20</sup>

CERT-leden zijn lokale burgervrijwilligers die een opleiding volgen van 24 uur, verdeeld over ongeveer acht sessies. Daarbij komen onderwerpen aan de orde zoals *Disaster Preparedness* en het *Incident Command System* dat in de VS universeel wordt gebruikt bij rampen en crisisbeheersing. Eerste Hulp in rampsituaties wordt onderwezen, waarbij het principe geldt van 'do the greatest good for the greatest number'. Ook de organisatie van medische operaties tijdens rampen, inbegrepen triage, komt aan bod. Lichte *search and rescue*-operaties krijgen aandacht, net als brandbestrijding en brandveiligheid. Ten slotte wordt ingegaan op rampenpsychologie en terrorisme. Met 'ride alongs' worden CERT-leden vertrouwd gemaakt met het werk van een brandweerploeg waarbij ze als *observer* meegaan als er wordt uitgerukt. Daarnaast worden gedurende een jaar oefen-

ningen gehouden en moeten CERT-leden (online) FEMA-cursussen volgen.

Opleiders kunnen, afhankelijk van lokale omstandigheden en dreigingen, eigen accenten aanbrengen in de leerstof. Die opleiders zijn doorgaans CERT-leden die bij FEMA een *Train the Trainer*-cursus hebben gevolgd zodat de belasting van professionele hulpverleners gering is.

Het CERT-programma wordt centraal (federaal door FEMA) ondersteund waarbij ook subsidies ('grants') ter beschikking worden gesteld. De kosten van het programma zijn overigens laag. De auteur is in een kleine gemeente van 30.000 inwoners lid van een CERT met 25 leden dat een jaarlijks budget heeft van \$5.000. Dat wordt vooral besteed aan de uitrusting die elk lid krijgt, zoals een uniform, vest, helm, rugzak met uitrusting, et cetera.

De uitvoering van het CERT-programma is zo decentraal mogelijk. In het algemeen zijn de CERT's gekoppeld aan de lokale brandweer waarvan ook faciliteiten (leslokalen, opslag in kazernes) worden gebruikt. Inzet van een CERT geschiedt nooit eigenstandig maar altijd op verzoek van die brandweer en is geïntegreerd in hun optreden. Buiten rampsituaties worden CERT's ook vaak ingezet om geplande evenementen (sport, optochten, openbare feesten) te ondersteunen. De gedachte is daarbij om ervaring op te doen en ook de *first responders* te ontlasten zodat zij de focus kunnen houden op professionele hulpverlening. Tijdens maandelijkse bijeenkomsten met praktische oefeningen en door het jaarlijks verplicht volgen van FEMA-cursussen houden CERT-leden kennis en vaardigheden op peil.

De aansprakelijkheid van CERT-leden tijdens inzet is juridisch zo goed als uitgesloten door de 'Good Samaritan Law' die, met variaties, in ieder van de 50 staten in de VS van toepassing is. De wet beschermt iemand die hulp verleent zolang er geen sprake is van grove nalatigheid. In de zeer zeldzame gevallen waarbij hulpverleners succesvol aansprakelijk werden gesteld, gold grove nalatigheid of was het optreden buiten de reikwijdte van de wet.

20 FEMA, 'Community Emergency Response Team'. Zie: <https://www.fema.gov/emergency-managers/individuals-communities/preparedness-activities-webinars/community-emergency-response-team>.

21 The National Association of Amateur Radio, zie: <https://www.arrl.org/fcc-license-counts>; Radiozendamateurs, zie: <https://magazines.rdi.nl/staatvandeether/2016/01/radiozendamateurs>.





Het Los Angeles Fire Department houdt een CERT-oefening. Het LAFD ontwikkelde het CERT-concept op basis van ervaringen in het buitenland en na een succesvolle proefperiode werd het systeem nationaal beleid

### Citizen Corps

CERT werd een belangrijk onderdeel van het Citizen Corps dat president George W. Bush lanceerde in zijn State of the Union-toespraak van 29 januari 2002. In essentie werd het Citizen Corps opgericht om vrijwilligersactiviteiten, gericht op het veiliger maken van de samenleving, beter te kunnen coördineren. Het biedt burgers een reeks van mogelijkheden om hun gezinnen, huizen en gemeenschappen veiliger te maken tegen de dreiging van rampen, misdaad en terrorisme.

Het Department of Homeland Security coördineert de inspanning om gemeenschappen te helpen bij het opzetten van lokale Citizen

Corps-raden (Councils) en programma's. De leden van deze raden kunnen afkomstig zijn uit alle delen van de samenleving. Citizen Corps Councils bestaan op nationaal, staats-, territoriaal, lokaal en tribaal niveau van de overheid. Deze raden hebben een belangrijke rol in de publieksvoorlichting over veiligheid en richten zich ook op het stimuleren van burgers een actieve rol te spelen bij de bescherming van zichzelf tegen dreigingen en wat zij kunnen doen in geval van een crisis. Zij nemen ook het voortouw in de inspanningen om burgers vrijwilligersmogelijkheden aan te bieden om de risico's van rampen, criminaliteit en terrorisme tegen te gaan.



## Elk jaar reageert het American Red Cross op meer dan 60.000 rampen

Het Department of Homeland Security, het Department of Justice en het Department of Health beheren gezamenlijk naast CERT nog vier andere programma's via Citizen Corps die enigszins vergelijkbaar zijn met ook in Nederland bestaande programma's.

Een in 1972 opgericht National Neighborhood Watch-programma richtte zich aanvankelijk op alleen misdaadpreventie maar combineert dat nu met het op buurtniveau verhogen van het bewustzijn van en voorbereiding op rampen en crisis. Het Medical Reserve Corps (MRC)-programma versterkt gemeenschappen door de inzet van medische en niet-medische professionals, studenten en gepensioneerden die hun expertise voor en tijdens noodsituaties aanbieden. Het richt zich op onder andere outreach en preventie, immunisatieprogramma's en bloedinzamelingen. Het MRC-programma wordt beheerd door het Department of Health en heeft ongeveer 300.000 vrijwilligers die werken vanuit 800 plaatsen.

Volunteers in Police Service (VIPS)-vrijwilligers ondersteunen de lokale politie met niet-hand-havings/opsporingstaken zodat reguliere politiemensen zich kunnen concentreren op de primaire taken. Ten slotte versterkt het Fire Corps lokale brandweerkorpsen langs dezelfde lijnen als VIPS met vrijwilligers in de ondersteuning. Deze vrijwilligers helpen ook bij outreach over brandveiligheid in de gemeenschap.

## Citizen Corps Partners

Het Citizen Corps Affiliate Program kent programma's en organisaties die al langer bestaan en een belangrijke rol spelen in de weerbaarheid van de samenleving. De American Radio Relay League (ARRL) is in de VS een niet-commerciële ledenvereniging van radiozendamateurs. De georganiseerde noodcommunicatiecapaciteit daarvan is ondergebracht in de Amateur Radio Emergency Service (ARES) die een zeer waardevolle hulp is bij het verstrekken van kritieke en essentiële communicatie tijdens noodsituaties en rampen wanneer normale communicatielijnen zijn onderbroken of verstoord. Voorbeelden daarvan zijn de zware orkanen Helene en Milton die de VS in de herfst van 2024 troffen.

Het behalen van een zendamateurmachtiging lijkt in de VS, vergeleken met Nederland, in het algemeen eenvoudiger te zijn. Er is een ruim aanbod van (online) studiemateriaal en testmogelijkheden en er zijn veel lokale en regionale zendamateurclubs die een beginnende zendamateur ondersteunen. Het percentage van de bevolking met een zendamateurmachtiging is in de VS dan ook circa drie maal hoger dan in Nederland.<sup>21</sup> De wetgever beseft dat zendamateurs een belangrijke rol spelen bij rampen en crises. De inzet van ARES maakt integraal deel uit van de planning voor rampen en crises. Het belang dat men eraan hecht blijkt onder meer uit het feit dat een *bipartisan* wetsvoorstel in het Congress ligt dat verenigingen van huiseigenaren - in de VS ook op buurtniveau georganiseerd - opdraagt om de plaatsing van antennes door zendamateurs te accommoderen.<sup>22</sup> In de Emergency Operations Centers van de *counties* (de bestuurslaag onder een staat) en ook op Rode Kruis-hoofdkwartieren is een vaste plaats ingericht voor de communicatieapparatuur en de ARES-vrijwilligers die ze bedienen.

## The American Red Cross

Elk jaar reageert het American Red Cross (ARC) op meer dan 60.000 rampen, waaronder huis- of appartementsbranden, orkanen, overstromingen, aardbevingen, tornado's, transportongeval-

22 Joe Courtney en Bill Johnson, *Amateur Radio Emergency Preparedness Act, H.R. 4006* (Washington, D.C., 2023).

len en andere natuurlijke en door de mens veroorzaakte rampen.

Hoewel het ARC geen overheidsinstantie is, werd zijn bevoegdheid voor rampenbestrijding geformaliseerd met het in 1905 door het Congress vastgestelde *Congressional Charter* (handvest). Het Handvest is van cruciaal belang voor de identiteit en de operaties van het ARC. Het geeft de organisatie de wettelijke autoriteit om nationaal als dé officiële humanitaire hulpverlener op te treden, in het bijzonder in rampenbestrijding en de steun aan de krijgsmacht.

Tot de verantwoordelijkheden behoren het voldoen aan de vereisten van de Conventies van Geneve waaraan de VS zich hebben verbonden en ook de communicatie tussen militairen en hun relaties en andere vormen van steun aan de krijgsmacht in vredes- en oorlogstijd. Samen met FEMA is het ARC ook verantwoordelijk voor een van de vijftien *Emergency Support Functions*, namelijk *Emergency Support Function 6 Mass Care*. Deze functie richt zich op het bieden van onderdak (*sheltering*) aan en de verzorging van getroffenen met voedsel alsmede gezondheids- en geestelijke gezondheidsdiensten (medische, psychologische en spirituele eerste hulp).

Het ARC heeft dan ook een vaste plaats in de diverse Emergency Operations Centers. Het is een structurele veiligheidspartner terwijl, afwijkend van de Nederlandse situatie, de krijgsmacht in de VS meer een functie heeft als vangnet. De gouverneur van een staat kan weliswaar steun van de National Guard inroepen, maar er is in de 'koude fase' (in de VS: 'blue skies') geen structurele militaire betrokkenheid bij de diverse overlegfora. Het ARC heeft dan ook een verdergaande rol in de rampenbestrijding en crisisbeheersing dan de Nederlandse tak van de Rode Kruis-organisatie heeft.<sup>23</sup>

Met een jaarlijks budget van drie miljard dollar bestaat het ARC uit ongeveer 18.000 vaste medewerkers, maar de kracht van de organisatie ligt in de 275.000 burgervrijwilligers die in zogenaamde *Chapters* zijn georganiseerd. Deze

vrijwilligers zijn actief in alle delen van de *Disaster Cycle: Preparedness – Response – Recovery*. In Preparedness worden bijvoorbeeld gratis rookmelderinstallaties geplaatst en presentaties over individuele en collectieve weerbaarheid gegeven aan allerlei groepen in de samenleving. In Response vormen Disaster Action Teams (DAT) van twee vrijwilligers de kern. Zij roosteren zich in voor meerdere shifts per maand om daarmee dag en nacht paraat te zijn en indien nodig uit te rukken om aan getroffenen directe (emotionele, financiële en/of andersoortige) ondersteuning te bieden. In de Chapter waar de auteur Community Disaster Program Manager is, vindt die inzet ook werkelijk dag en nacht plaats waarbij het vooral om huisbranden gaat. In Recovery werken vrijwilligers met *casework* aan het weer op de been helpen van getroffenen door hen te verbinden met partners zoals overheidsprogramma's, voedselbanken en andere 'goede doel'-organisaties.

Grotendeels veroorzaakt door klimaat-gerelateerde rampen beschouwt de organisatie zich momenteel in een situatie van *continuous response*. Terwijl in de jaren 80 het aantal grote operaties jaarlijks minder dan tien bedroeg, start het ARC nu elke acht dagen ergens in de VS een nieuwe Disaster Response Operation. Ook hier bemensen vooral vrijwilligers deze operaties. Zij worden daartoe in alle delen van de VS gemobiliseerd en voor doorgaans twee weken naar een rampgebied uitgezonden. De organisatie accepteert daarbij ook Event Based Volunteers die zich aanmelden om in een specifieke operatie te dienen. Het beleid van de organisatie is daarbij wel dat eenieder die wordt ingezet eerst een opleiding doorloopt. Het overgrote deel van die opleidingen vindt online plaats, wat bijdraagt aan een snelle gereedheid voor inzet. Inzet zonder een adequate opleiding en voorbereiding wordt niet geaccepteerd.

23 NIPV, *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid*, 39.





De 'Angel of the Battlefield' Clara Barton stond aan de basis van het American Red Cross. Het ARC heeft vanaf de oprichting voortdurend steun verleend aan de Amerikaanse krijgsmacht in verschillende oorlogen

## Burgervrijwilligers in de Amerikaanse krijgsmacht

De inzet van burgervrijwilligers is in de VS niet beperkt tot het civiele domein. Ook de Amerikaanse krijgsmacht zet burgervrijwilligers in.

### American Red Cross - Service to the Armed Forces

Zoals hierboven vermeld, behoort de steun aan de krijgsmacht (Service to the Armed Forces) tot een van de kerntaken van het ARC. Het was de oprichtster en eerste voorzitter van het ARC, Clara Barton, die tijdens de Amerikaanse Burgeroorlog (1861-1865) medische zorg verleende aan militairen van de *Union*. Bekend als de Angel of the Battlefield gaf zij, naast

medische zorg, tijdens en na veldslagen logistieke en emotionele steun aan militairen en haar Office of Missing Soldiers hielp 22.000 vermiste militairen te vinden en identificeren. Haar werk kreeg erkenning van militaire leiders waarmee het idee werd geformaliseerd van burgervrijwilligers die militaire operaties ondersteunen. Het ARC heeft vanaf de oprichting door Barton voortdurend de Amerikaanse krijgsmacht gesteund in wereldoorlogen, de Korea-oorlog, Vietnam, Desert Storm/Shield en de operaties die daarop volgden.

De steun die, ook hier vooral door vrijwilligers, wordt geleverd bestaat onder meer uit crisiscommunicatie (*emergency communication*) tussen militairen en hun relaties zoals bij overlijdensgevallen. Zo'n 14.000 ARC vrijwilligers en vaste medewerkers zijn in de VS en wereldwijd bij uitgezonden militaire eenheden actief. In de VS werkt Service to the Armed Forces in militaire en veteranenziekenhuizen en worden militaire gezinnen gesteund met advies en workshops om de eigen weerbaarheid te verhogen en wanneer nodig wordt financiële hulp gegeven. Ook steunt het ARC bij de re-integratie van militairen bij terugkeer van operaties. Deze rol, die in de Nederlandse krijgsmacht binnen de eigen organisatie wordt uitgevoerd, ligt hier dus bij een vrijwilligersorganisatie als het ARC.

### Military Auxiliary Radio System (MARS)

Het Military Auxiliary Radio System (MARS) is een door het Amerikaanse Department of Defense gesponsord programma dat wordt beheerd door de U.S. Army en U.S. Air Force. Het betreft een civiele hulporganisatie die bestaat uit 3.000 radiozendamateurs die de krijgsmacht steunen met communicatie op regionaal en nationaal niveau wanneer toegang tot traditionele vormen van communicatie mogelijk niet langer beschikbaar is.

MARS-leden werken met high frequency (HF)-radio's waarmee wereldwijde communicatie mogelijk is en die zijn aangepast zodat ze op militaire/overheidsfrequenties kunnen werken. Regelmatig wordt geoefend met militaire eenheden met scenario's als grootschalige uitval van reguliere verbindingen. Ook vindt samen-

werking plaats met het Service to the Armed Forces programma van het ARC voor het geval dat reguliere communicatie met uitgezonden militairen onmogelijk is.

### **Coast Guard Auxiliary**

De Coast Guard is in de VS een krijgsmachtdeel en daarmee onderdeel van het Department of Defense, maar het opereert in vreedstijd onder aansturing van het Department of Homeland Security. In oorlogstijd of bij een nationale calamiteit kan de president besluiten de Coast Guard onder te brengen bij het Department of the Navy.

Circa 21.000 vrijwilligers dienen geüniformeerd maar als burger (non-combattant) in de Coast Guard Auxiliary die taken heeft die deels vergelijkbaar zijn met de Reddingsbrigade Nederland. Het gaat om publieksvoorlichting, search and rescue en operationele ondersteuning van Coast Guard-taken met uitzondering van opsporings- en oorlogstaken. AUXAIR is het programma waarin burgerpiloten zich met hun eigen sportvliegtuigen ter beschikking stellen aan de Coast Guard om daarmee search and rescue en andere taken uit te voeren. De Auxiliary maakt het de Coast Guard mogelijk te focussen op operationele taken zoals opsporing en de nationale verdediging.

Een soortgelijk programma bestaat bij de U.S. Air Force met de Civil Air Patrol met 65.000 burgervrijwilligers die met een eigen vloot van 560 vliegtuigen opereert. Het U.S. Marine Corps heeft in 2019 een Cyber Auxiliary opgericht.

Samenvattend bieden deze auxiliary eenheden essentiële menskracht, kosteneffectieve ondersteuning en gespecialiseerde vaardigheden die de non-combattante capaciteit van een krijgsmacht kunnen vergroten.

### **Naar een Nederlands CERT-concept: burgernoodhulpteams**

De verschillen tussen de Verenigde Staten en Nederland zijn op vrijwel alle gebieden zeer groot. Als het gaat om bijvoorbeeld crisis-

## Nederland kent al een traditie van gemeenschapszin, vrijwilligerswerk en collectieve verantwoordelijkheid

beheersing richt Nederland zich traditioneel meer op preventie en de VS meer op respons. Altijd zal er een aanpassing naar de Nederlandse context nodig zijn als een Amerikaans concept wordt geïntroduceerd. Maar Nederland kent al een traditie van gemeenschapszin, vrijwilligerswerk en collectieve verantwoordelijkheid. Reanimatietrainingen, zwemveiligheidscursussen en de verplichte Bedrijfs hulpverleningsorganisaties (BHV) zijn voor veel Nederlanders een bekend fenomeen. Daarmee bestaat er een basis om op voort te bouwen met burgernoodhulpteams (het 'Nederlandse CERT').

Burgernoodhulpteams zouden de bestaande crisisbeheersingsorganisatie kunnen versterken door burgers specifieke vaardigheden te leren voor noodsituaties en te organiseren in teams die tevens in crisis en rampsituaties kunnen functioneren. Het gaat ook hier om kennis en vaardigheden voor de organisatie van de crisisbeheersing en commandostructuur, Eerste Hulp in rampsituaties ('do the greatest good for the greatest number'), lichte search and rescue, logistieke ondersteuning van first responder-eenheden en verkeersbegeleiding. Zoals hiervoor beschreven trekken rampsituaties spontane vrijwilligers aan die hulpdiensten regelmatig voor problemen stellen. Burgernoodhulpteams zouden hierbij kunnen ondersteunen door het in goede banen leiden van die spontane hulp zodat de professionele hulpdiensten worden ontlast.

Aanpassing van het curriculum aan lokale risico's en omstandigheden is noodzakelijk. Ook daarom is het aan te bevelen om de teams binnen de veiligheidsregio's te koppelen aan de



brandweerorganisatie die immers overal in Nederland aanwezig is en met die risico's en omstandigheden indringend bekend is. Uit het oogpunt van aansturing, logistiek en opleiding maar in het bijzonder ook integratie met professionele hulpverleners vormen de brandweerkazernes een goede thuisbasis voor de burgersnoodhulpteams. Voor alle duidelijkheid: in dit concept treedt een burgersnoodhulpteam nooit eigenstandig op maar altijd onder operationele aansturing van de professionele hulpdiensten. Dat kan zijn tijdens rampen en crises maar ook tijdens geplande events zoals grote evenementen. In feite wordt daarmee aan de bestaande organisatie van crisisbeheersing een *grassroots*-laag toegevoegd: burgers die lokaal snel kunnen reageren en geïntegreerd met professionele hulpdiensten kunnen optreden.

Tegelijkertijd zijn er specifieke uitdagingen om rekening mee te houden. Acceptatie door de bestaande hulpdiensten is uiteraard een vereiste en aanvankelijk niet vanzelfsprekend. Het vereist een sterke ondersteuning door het bestuurlijk en operationeel leiderschap in de crisisbeheersingsorganisatie en een goed door-dachte introductie van het concept. De inpassing in Nederlandse wet- en regelgeving en in het bijzonder aansprakelijkheid is van belang. De werving en het behoud van vrijwilligers is zoals overall een andere uitdaging. Voor CERT in de VS geldt overigens dat iedereen welkom is en bijdraagt binnen de eigen fysieke en mentale capaciteiten. Initiële kosten om het programma op te starten en daarna jaarlijkse kosten zijn natuurlijk een factor, maar zoals hiervoor beschreven zijn die relatief laag. Samenwerking tussen regio's kan kosten drukken, bijvoorbeeld bij aanschaf van tenues, uitrusting en instructiemateriaal.

### Omarm het potentieel van burgerhulpverleners

Nationaal en internationaal onderzoek toont aan dat burgers bereid zijn zich in te zetten voor de veiligheid van de samenleving. Zij zijn niet weerloos, raken niet in paniek en blijven niet passief tijdens rampen en crises. Naast algemene

steun aan professionele hulpdiensten kunnen zij ook zelfs voor specialistische taken worden ingezet, mits zij tijdig passende training ontvangen. Andere landen, zoals in Scandinavië waar een total defence- of whole-of-society-benadering geldt, maar ook buurland Duitsland, bevestigen dat beeld en zoals dit artikel toont is het niet anders in de VS. Overheden in deze landen spelen een nadrukkelijk sturende én faciliterende rol in de verhoging van de weerbaarheid waarbij de burger nauw wordt betrokken.

Het beeld is in Nederland duidelijk anders. Sinds de opheffing van de Bescherming Bevolking is er in Nederland geen civiele verdedigingsorganisatie meer. Tot op heden beperkt de overheid zich bij het betrekken van de burger grotendeels tot voorlichtingscampagnes, die weinig succesvol zijn. Daarmee wordt een groot potentieel van mogelijke hulpverleners onbenut gelaten en blijft de bewustwording over de noodzaak van het verhogen van de weerbaarheid achter. Pas als men actief aan de slag gaat met cursussen, oefeningen en inzet in *real life*-situaties gaat een onderwerp als weerbaarheid echt leven.

De aanbeveling is dan ook dat de Nederlandse overheid, zoals summier genoemd in de Kamerbrief Weerbaarheid, inderdaad het potentieel van burgerhulpverleners beter omarmt en een actieve rol gaat spelen (méér dan alleen communicatie over risico's) in het betrekken van burgers bij het verhogen van de weerbaarheid in Nederland. Concrete stappen voor verschillende actoren kunnen zijn:

- Voor het ministerie van Justitie en Veiligheid, stel fondsen ter beschikking waarmee veiligheidsregio's en gemeenten burgersnoodhulpteams kunnen oprichten en in stand houden.
- Voor de NCTV, ontwerp in nauwe samenwerking met de veiligheidsregio's een nationaal burgersnoodhulp-programma en ontwikkel studiemateriaal en 'Train the Trainer'-cursussen waarmee veiligheidsregio's en gemeenten decentraal noodhulpteams kunnen opleiden en inzetten. Ontwikkel daarnaast een informatie- en wervingscampagne die ruime aandacht geeft aan de burgersnoodhulpteams.



CERT-uitrusting. De kosten voor CERT's zijn relatief laag, en samenwerking tussen regio's kan kosten voor bijvoorbeeld uitrusting nog verder drukken

- Voor de veiligheidsregio's, identificeer gemeenten die burgernoodhulpteams willen oprichten en stel aldaar brandweerkazernes en daarnaast ook expertise en ondersteuning ter beschikking om die oprichting mogelijk te maken. Stem de opleiding en training van de burgernoodhulpteams af op de regionale en lokale risico's, en integreer de burgernoodhulpteams in het optreden in zowel de 'koude' als 'warme' fase van rampen en crisis-beheersing.
- Voor de krijgsmacht, onderzoek hoe burger-vrijwilligers als hulptroepen (*non-combattant auxiliary forces*) kunnen worden geïntegreerd in de bedrijfsvoering en het optreden in Nederland.

Afsluitend: als de overheid de burger actief betreft, ondersteunt dat in belangrijke mate de verhoging van de weerbaarheid van de samenleving. Het komt ook tegemoet aan de uitspraak van een vorige Amerikaanse president, Theodore Roosevelt: 'The first requisite of a good citizen in this Republic of ours is that he shall be able and willing to pull his weight - that he shall not be a mere passenger.'<sup>24</sup> ■

24 The American Presidency Project, 'Remarks at the Banquet of the Chamber of Commerce of the State of New York in New York City', 11 november 1902. Zie: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-banquet-the-chamber-commerce-the-state-new-york-new-york-city>.